

Documento de Trabajo Nº70 | Julio de 2011

Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires

Gala Díaz Langou • Juan Pablo Fernández • Paula Forteza • María Fernanda Potenza Dal Masetto

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 Nº 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	4
Introducción	5
1. Situación política de la provincia de Buenos Aires	7
2. Situación económico-social de la provincia de Buenos Aires (2003-2010)	12
3. Características de la institucionalidad social bonaerense	34
4. Los principales programas de protección social en la provincia	40
5. Conclusiones	87
6. Anexos	92
Bibliografía	96
Decisiones, decretos, leyes y resoluciones	97
Páginas web	
Entrevistas realizadas	99
Acerca de los autores	100
Acerca de CIPPEC	101
Índice de tablas y gráficos Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)	13
Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes)	
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región: años 2003-201 porcentajes)	10 (en
Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 200 porcentajes)	
Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	17
Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) .	17
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	18
Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	19
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes	s) 20
Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcer	, ,
Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)	22
Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)	22

Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): año 2003 a 2010 (en porcentajes)2
Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincia (en porcentajes)2
Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresad por 1.000 nacidos vivos)2
Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresad por 1.000 nacidos vivos)2
Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresad por 10.000 nacidos vivos)2
Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 200 (expresada por 10.000 nacidos vivos)2
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: año 2003-2010 (en porcentajes)
Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: año 2003 y 2010 (en porcentajes)2
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes) 2
Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes
Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 200 (en porcentajes)3
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 2008 (en porcentajes)
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 200 (en porcentajes)3
Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 2008 (en porcentajes)
Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007
Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores
Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas1
Tabla 4. Ejecución del programa Jóvenes 2010 - Cuadro resumen6
6 Tabla 5. Ejecución del programa Jóvenes en la provincia de Buenos Aires. 2010 - Por municipio

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de seis programas nacionales en la provincia de Buenos Aires. Los programas relevados son: 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.

El estudio considera y describe la situación político-institucional de la provincia durante los últimos años, la evolución de sus principales indicadores socio-económicos y los rasgos centrales de la institucionalidad social (en particular, las características de los organismos nacionales y provinciales abocados a temáticas sociales y la existencia de mecanismos formales de articulación entre ellos) como marco de la implementación.

Entre 2003 y 2010, la situación política estuvo marcada por el predominio del Partido Justicialista en la gobernación, a pesar de no haber contado siempre con mayoría en el legislativo. Además, la provincia se caracteriza por la existencia de partidos-municipios grandes y poderosos.

Buenos Aires, la jurisdicción más poblada del país (donde habita el 39% de los argentinos), presenta una situación social heterogénea. Por ejemplo, en 2010, la provincia registró una tasa de pobreza (10.2%) inferior al promedio nacional, pero una tasa de indigencia (3.4%) superior a la media del país. También presenta una alta tasa de desocupación que registra valores sensiblemente altos en el grupo etario de los jóvenes. A pesar de ello, en los últimos años mostró uno de los mejores valores de escolarización del país, una baja tasa de abandono escolar y una alta cobertura en salud.

Para hacer frente a los desafíos que surgen de esta situación social, la provincia organiza su institucionalidad social en tres ministerios sociales (de Desarrollo Social, de Trabajo y de Salud) y una Dirección General (de Cultura y Educación). Esta estructura se complementa con la presencia territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de ANSES. La presencia de estos organismos en el territorio bonaerense se destaca por su magnitud y cobertura, respecto de otras provincias.

En este contexto, el análisis muestra muy diversas modalidades de gestión. Algunos programas, como la AUH y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, son gestionados centralmente desde los ministerios nacionales (y sus agencias locales), y la provincia ejerce un rol muy marginal en la implementación. El Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja" representa un caso en sí mismo, al involucrar fuertemente en su gestión a los gobiernos locales, sin otorgarle espacio al nivel provincial en las decisiones referidas a su implementación. Un caso intermedio lo constituye el Plan Nacer y, en alguna medida, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo, donde los lineamientos son definidos por el nivel central, pero la implementación está a cargo de la provincia. Por último, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en el Plan Más Vida), denota una mayor participación del gobierno provincial en la delineación de la política, integrándola en la estructura de la administración pública provincial.

A estas disimilitudes se suman las limitaciones en términos de coordinación prointegralidad, aunque se observan esfuerzos en esta dirección. Resultará fundamental seguir avanzando en este sentido, promoviendo más y mejores articulaciones entre y dentro de los niveles de gobierno, para lograr un abordaje integral en las políticas de protección social que les permita incidir sobre la situación socio-económica bonaerense.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente a Ian Brand-Weiner por su apoyo al proyecto y su colaboración en la elaboración del documento. Además, los autores quisieran reconocer el apoyo y la asistencia brindadas por Daniela Pardo en el proceso de investigación, por Javier Snaidas por su apoyo en la sección 2 del documento, y por Carolina Aulicino en la elaboración del documento final. Los autores también agradecen 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 de seis programas nacionales de protección social en la provincia de Buenos Aires.

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 Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables políticoinstitucionales, 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 encuentran 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 Estero¹.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación de los seis programas nacionales en la provincia de Buenos Aires.

El informe se estructura en cinco secciones. En la primera se presenta el panorama general en materia político-institucional durante el período 2003 y 2010. En particular, se abordan la pertenencia político-partidaria de los gobernadores que han estado al frente de la provincia durante los últimos siete años y se caracteriza la relación que han mantenido con el Poder Ejecutivo Nacional. También, se muestra información que permite caracterizar al Poder Legislativo provincial, su composición y su relación con el Ejecutivo provincial. Por último, se describen los rasgos principales del sistema municipal.

En la segunda sección, se caracteriza la situación económico-social de la provincia entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también

¹ Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento "Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales".

comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite).

La tercera sección apunta al núcleo central de este trabajo y aporta, como primer paso, el análisis y la descripción de los rasgos fundamentales de la institucionalidad social en la provincia. A continuación de eso, se desarrollan la descripción y el análisis acerca de la implementación en territorio de cada uno de las iniciativas estudiadas. En particular, se ha buscado dilucidar en qué medida los programas nacionales se incorporan (o no) a las estructuras burocráticas de la provincia, qué margen de adaptación muestran sus diseños para adaptarse a las necesidades y requerimientos locales y en qué medida se logran articulaciones con otros programas u organismos, ya sean nacionales o provinciales.

En la quinta parte, se retoman las consideraciones planteadas en las secciones anteriores y se concluye en una sistematización de los hallazgos y las observaciones respecto de la implementación de estos seis programas nacionales en la provincia.

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

1. Situación política de la provincia de Buenos Aires²

Buenos Aires es provincia desde el 16 de febrero del año 1820. En sus casi dos siglos de existencia fue cambiando su extensión territorial – su forma actual la obtuvo en el año 1884 – y también de capital – que pasó de la ciudad de Buenos Aires a La Plata. Su relevancia está dada por su numerosa población, especialmente en los partidos que forman parte del Conurbano de la Región Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Esto implica, entre otras cosas, que es la jurisdicción que aporta mayor cantidad de diputados al Congreso de la Nación (70 de 257).

Desde el retorno de la democracia, los gobernadores bonaerenses han provenido del Partido Justicialista, con la única excepción de Alejandro Armendáriz (1983-1987), de la Unión Cívica Radical. La diversidad política se expresa en la gran cantidad de partidos que están representados en el Congreso Provincial.

El presente capítulo está dividido en tres secciones que pretenden describir brevemente la situación político-institucional de la provincia de Buenos Aires entre los años 2003 y 2010. La primera sección presenta un panorama general sobre los gobernadores y sus relaciones con el gobierno nacional. Le sigue una descripción del poder legislativo, su composición y su relación con el ejecutivo provincial. Y finalmente, se describe brevemente el sistema municipal de la provincia.

El Poder Ejecutivo Provincial

El sistema electoral

El sistema electoral bonaerense para cargos ejecutivos es similar al de otras provincias argentinas. Los electores de la provincia votan al gobernador y vicegobernador en forma directa. A la fórmula le alcanza la simple mayoría³ para ganar la elección. Después de haber ejercido el cargo ejecutivo por un período de cuatro años, el gobernante puede ser reelecto una vez, en forma consecutiva. Luego de haber sido gobernador durante dos mandatos, el candidato se debe retirar por lo menos por un período del Poder Ejecutivo. En el caso que un gobernador haya sido el vicegobernador en la fórmula anterior, se pude presentarse por segunda vez en las elecciones.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

La provincia de Buenos Aires ha sido tradicionalmente gobernada por el Partido Justicialista (PJ). Como fue mencionado, desde el regreso a la democracia, solamente entre 1983 y 1987 el gobernador fue de otro partido, la UCR. En aquella época, el signo del partido político gobernante en la provincia coincidió con la situación de la Presidencia de la Nación. Después de las elecciones provinciales de 1987, la gobernación de Buenos Aires pasó al Justicialismo, lo cual creó una diferencia en los signos políticos de la provincia y la nación hasta las elecciones nacionales del 1989.

² Esta sección se basa en el trabajo realizado por Ian Brand-Weiner

³ En la simple mayoría o simple pluralidad, alcanza con tener la simple mayoría de los votos y no hay ningún mínimo que se requiera para que un candidato resulte ganador. Por ejemplo, puede suceder que el ganador reciba el 30% de los votos, mientras el segundo reciba el 28% y el restante 42% esté dividido entre otros candidatos.

Desde entonces, y con excepción del período 1999-2001 (gobierno nacional de la Alianza), los gobiernos de esta provincia y de la nación fueron ejercidos por el mismo partido político.

Entre los años 2003 y 2007, el gobernador fue Felipe Solá (Justicialismo), quien había sido vicegobernador de la gestión anterior en la provincia (encabezada por Carlos Ruckauf) y debió reemplazarlo ante su renuncia. Por su apoyo a Néstor Kirchner en las elecciones presidenciales del año 2003 así como también por las buenas relaciones con el gobierno nación durante su mandato, se puede decir que por ese entonces estaba alineado al kirchnerismo. Al terminar su segundo período legal como gobernador, Solá pasó a ocupar una banca como diputado del Frente para la Victoria (FPV), del cual se alejó en 2008 como resultado de su posicionamiento en el conflicto con el sector agrario. En el año 2007, asumió la gobernación Daniel Scioli (FPV), quien había sido vicepresidente de la Nación entre los años 2003 y 2007.

Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007.

Fecha	Elecciones a gobernador 2003 Elecciones a gobernado (14/09/2003) (28/10/2007)		
Ganador de la elección	Solá – Giannettasio (PJ)	Scioli - Balestrini (FPV) ⁴	
Porcentaje de votos del 1° puesto	43,32%	48,24%	
2° puesto	Patti – Barreiro (A.Fe.BA ⁵)	Stolbizer – Linares (CC) ⁶	
Porcentaje de votos del 2° puesto	12,39%	16,55%	
Total votantes (votos positivos)	9.811.286 (71,53%)	10.328.444 (77,26%)	
Fórmula en el gobierno	Solá (PJ) ⁷	Solá – Giannettasio (PJ)	
¿Se presentó la fórmula en el gobierno?	Sí	No permitido	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de Atlas Electoral de Andy Tow.

⁶ Afirmación para una República Igualitaria, Voluntad para la Integración y el Desarrollo Auténtico,

Movimiento Vecinalista Provincial, Encuentro Popular.

⁴ En representación de una alianza que agrupaba a los siguientes partidos: Partido Justicialista, De la Victoria, Integración y Movilidad Social, Movimiento Hacer Por Buenos Aires, Progreso Social, Intransigente, Socialista, Frente Grande, Conservador Popular, Demócrata Cristiano, Movimiento Libres del Sur, Memoria y Movilización Social.

⁵ Alianza Federalista por Buenos Aires.

⁷ Por renuncia la renuncia del gobernador Carlos Ruckauf en 2002, Felipe Solá asumió el cargo. La fórmula fue apoyada por siguiente alianza: Partido Justicialista, Acción por la República, Unión de Centro Democrático.

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores.

Período legal	Partido gobernante
1983-87	Alejandro Armendáriz (UCR)
1987-91	Antonio Cafiero (PJ)
1991-95	Eduardo Duhalde (PJ)
1995-99	Eduardo Duhalde (PJ)
1999-02	Carlos Ruckauf (PJ)
2002-07	Felipe Solá (PJ)
2007-11	Daniel Scioli (FPV/PJ)

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de Atlas Electoral de Andy Tow

El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

El Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los 92 diputados y 46 senadores ejercen su cargo por cuatro años. Según la Constitución Provincial, ambas cámaras (igual al Poder Ejecutivo) tienen el poder de iniciar la aprobación de leyes. Cada dos años se renueva la mitad de las cámaras según el sistema electivo tipo "Hare", en ocho secciones con números proporcionales de representantes. En este sistema, los votos obtenidos por una lista son divididos por el cociente electoral – que es el cociente de votos totales dividido por el número total de cargos. Este cálculo indica cuántos candidatos son electos.

Composición de las cámaras legislativas

Siendo una provincia con una gran población, las cámaras legislativas provinciales de Buenos Aires son las más grandes de las jurisdicciones argentinas. Esto permite cubrir una gran variedad de intereses políticos, haciéndose reconocible en la cantidad de alianzas representadas en el legislativo provincial.

El Partido Justicialista, gobernante en la provincia, fue el gran ganador de las elecciones legislativas en el año 2003. Mientras que el Senado quedó conformado solamente por dos fuerzas (con amplia mayoría del Justicialismo), en la Cámara de Diputados estaban representados siete partidos opositores, de los cuales la Unión Cívica Radical era la fuerza más numerosa. Los legisladores peronistas siguieron la línea del ex gobernador (1991-1999) y ex presidente (2002-2003) Eduardo Duhalde, lo que generó dificultades cuando el entonces gobernador Solá se alejó de aquel líder. Durante varios meses hubo una lucha interna del PJ provincial por el poder en Buenos Aires (Diario La Nación, 24/01/2005), lo que condujo finalmente a una ruptura del bloque oficialista. En marzo del año 2005, siguiendo la línea del gobernador Solá, 18 diputados y 8 senadores justicialistas formaron su propio bloque (Diario Clarín, 05/03/2005) y pasaron a ser segunda minoría en el congreso. Solá siguió gobernando con minoría en ambas cámaras y un contexto de fuertes disputas con los peronistas fieles a Duhalde. Esta escisión también afectó al gabinete, ya que

dos ministros alineados con Duhalde dejaron sus cargos. La fuerte disputa entre las fuerzas peronistas culminó en "un triste récord: el de mayor inactividad en sesiones ordinarias, de los últimos 10 años" en la Cámara de Diputados de Buenos Aires (Diario La Nación, 18/12/2005).

En octubre 2005, se renovó parcialmente el congreso bonaerense y, debido a las luchas internas, el PJ presentó dos listas (Diario La Nación, 02/07/2005). Los legisladores seguidores del gobernador Felipe Solá se unificaron con los del Frente Para la Victoria y lograron obtener la mayoría de las bancas en la elección, pero aún así quedaron en segundo lugar, detrás del PJ. Los años 2005 a 2007 fueron años difíciles para el gobernador, debido a la falta de un quórum propio y a los enfrentamientos entre las diferentes corrientes del peronismo, lo cual se puso de manifiesto en las trabas a la aprobación de leyes.

En el año 2007, se renovaron las cámaras legislativas (nuevamente, por mitades) y se eligió un nuevo gobernador. Desde las elecciones anteriores en el año 2005, el peronismo había tenido tiempo de consolidarse y logró presentar solamente una lista, la del FPV, que triunfó. El gobernador electo, Daniel Scioli, pudo contar con una amplia y estable mayoría en ambas cámaras. Sumado a esto, pocos días después de la elección, el bloque Justicialista y el bloque del FPV anunciaron que fusionarían y conformarían un solo bloque (Diario *El Popular*, 13/11/2007), lo que significó contar con un amplio quórum para la gestión de Scioli.

En las elecciones legislativas del año 2009, el bloque que respondía al gobernador perdió bancas y con eso también la mayoría absoluta. Los bloques del PRO (De Narváez), la Coalición Cívica y la UCR lograron aumentar el número de sus representantes y usaron su nuevo poder para cuestionar varias leyes presentadas por el Ejecutivo (Diario El Día, 24/09/2010). Pero los bloques opositores no actuaron en todos los casos de forma confortativa, en algunas situaciones, como por ejemplo la reforma penal, apoyaron al poder ejecutivo en la legislatura (Diario La Política, 17/03/2010).

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

	2003		2005		2007		2009	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
¿Gobierno tiene mayoría absoluta?	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
¿Gobierno tiene el bloque más numeroso?	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración de CIPPEC basada en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

El sistema municipal de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires hay un total de 134 administraciones locales: de cuales todos son municipios (Barceli et al., 2001). Ser la provincia más poblada tiene consecuencias en el tamaño de los municipios: Buenos Aires está caracterizada por grandes centros urbanos y pocas poblaciones pequeñas – los cuales son más prominentes en las otras provincias –. Hay 21 centros urbanos con una población que supera los 250 mil habitantes, 12 con una población entre 250 mil y 100 mil, 41 con una población entre 100 mil y 25 mil, y solamente uno con menos de 2500 mil habitantes (Balbo, 2010). Además, el territorio municipal coincide con el de los departamentos o 'partidos', una característica que los diferencia de la mayoría de los municipios del resto del país.

Gracias a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, los municipios gozan de autonomía. El artículo 123 lo aclara de la forma siguiente:

"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (Constitución Argentina, Artículo 123).

La séptima sección de la constitución bonaerense (reformada por última vez en 1994) establece el régimen municipal. En esta constitución no está prevista la autonomía municipal.

Los partidos/municipios bonaerenses están organizados en forma similar a las otras provincias. El intendente y los concejales de cada son electos directamente por los residentes, sus mandatos duran cuatro años y pueden ser reelectos. No sólo eligen al intendente los argentinos inscriptos en el registro electoral, sino también los extranjeros que dominen el idioma castellano, que hayan vivido en el partido durante al menos los dos años inmediatos anteriores y paguen regularmente los impuestos.

2. Situación económico-social de la provincia de Buenos Aires (2003-2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de Buenos Aires entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que en la provincia han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite). Las fuentes de los datos presentados son el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)⁸, y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación⁹, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)¹⁰ y del Ministerio de Educación de la Nación¹¹.

2.1. Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de Buenos Aires llegan actualmente a 15.594.428 personas y representan el 38,89% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 13%, lo que la ubica en una situación semejante tanto a la del promedio nacional como a la media de las provincias de las regiones a las cuales pertenece (Región Pampeana/Gran Buenos Aires-GBA) (**Gráficos 1 y 2**).

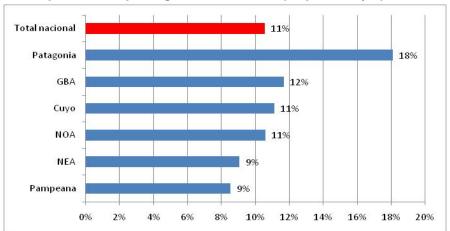
⁸ Se utilizan los datos de la EPH del INDEC para caracterizar la situación social de la provincia debido a que es la única fuente de información disponible con la magnitud necesaria para permitir una comparación. Consideramos que la intervención del índice de precios del consumidor del INDEC desde 2007, si bien puede afectar los valores absolutos de los indicadores que utilizan las canastas básicas en sus cálculos (como la pobreza y la indigencia), no debería invalidar la comparación entre jurisdicciones.

⁹ Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/archivos/pdf/Anuario%20SIP%202005.pdf, consultado en junio 2011

¹⁰ ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php

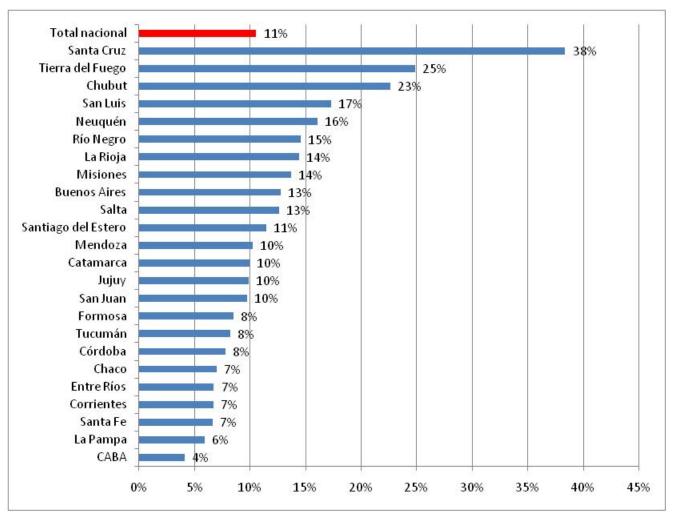
¹¹ Anuarios y otra información elaborara por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisorios), INDEC.

Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisorios), INDEC.

2.2.Pobreza e indigencia

Tanto la pobreza como la indigencia han experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción a nivel nacional. De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2003, la pobreza alcanzaba al 54% de la población del país, mientras que la indigencia llegaba al 28%. Siete años más tarde, un 12% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza mientras que un 3% estaba por debajo de la línea de indigencia (Gráfico 3).

La Región Pampeana, a la cual pertenece parte de la provincia de Buenos Aires, registra valores de pobreza inferiores al promedio nacional, tanto al inicio como al final del período, y valores de indigencia por debajo del promedio nacional en 2002 pero superiores hacia el final del

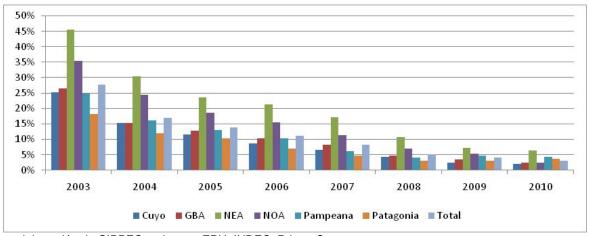
¹² Según la definición que da el INDEC, la línea de indigencia se establece a partir del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria, que representa a los productos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas de cada miembro del hogar. La línea de pobreza representa el valor monetario de una Canasta Básica Total (CBT), canasta de bienes y servicios obtenida a través de la ampliación de la Canasta Básica Alimentaria. Estas canastas no son homogéneas para toda la población y se ajustan de acuerdo con algunas características de los hogares y sus componentes.

mismo. En 2003, el 50,3% de la población de la Región Pampeana era pobre y el 24,8% era indigente. En 2010, un 11.2% de la población de esta región se encontraba bajo la línea de pobreza y un 4,3% por debajo de la de indigencia (**Gráfico 3**). Por otro lado, la región del Gran Buenos Aires, a la que pertenece el área de la provincia que concentra la mayor población, registra valores de pobreza e indigencia levemente inferiores a la media nacional. En 2003, el 52,3% de la población del Gran Buenos Aires era pobre y el 26,5% era indigente. En 2010, en tanto, el 11,2% era pobre y el 2,5% era indigente.

Los valores de estos indicadores para la provincia de Buenos Aires la ubican por debajo del promedio regional de la Región Pampeana en materia de pobreza (45,5% y 10,2% respectivamente en 2003 y 2010). En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era inferior a la media regional al comienzo del período (21,6%) y lo sigue siendo en 2010 (3,4%), lo que implica que, en esta jurisdicción, la pobreza extrema registra una reducción más notoria que en otras jurisdicciones cercanas (**Gráfico 4**). Comparándola con los valores que presenta el Gran Buenos Aires, la provincia en su conjunto presenta mejores indicadores que la media regional en cuanto a pobreza. En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era inferior a la media regional al comienzo del período, pero se encontraba por encima de la media regional en 2010, lo que implica que en la provincia en su conjunto, la pobreza extrema registra una reducción menos notoria comparándola con el Gran Buenos Aires desagregado. (**Gráfico 4**). Finalmente, comparándola con la media nacional, la provincia muestra una tasa de pobreza inferior, pero una tasa de indigencia más alta.

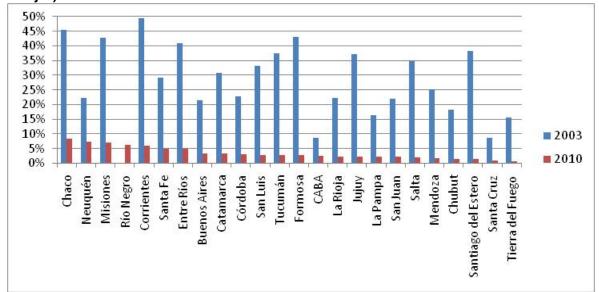
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región¹³: años 2003-2010 (en porcentajes)

¹³ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla a continuación: Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo / Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano / Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas / Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero - La Banda / Pampeana: Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata - Batán, Río Cuarto, Santa Rosa - Toay. San Nicolás - Villa Constitución / Patagonia: Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande, Rawson -Trelew, Viedma - Carmen de Patagones.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia¹⁴: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

2.3.Actividad, empleo y desempleo

Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad¹⁵ 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 (**Gráfico 5**). En la Región Pampeana, los valores se muestran bastante estables a lo largo de todo el período (entre 45% y 46%) y resultan muy similares al promedio nacional. El máximo valor se registra en la actualidad, momento en que la tasa de actividad llega al 46% (**Gráfico 5**). En

¹⁴ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

¹⁵ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

lo que respecta a GBA, los valores se muestran también bastante estables a lo largo del período analizado (entre 48% y 49%), aunque en este caso resultan superiores al media nacional (**Gráfico 5**).

En Buenos Aires, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores algo superiores a los del promedio de la Región Pampeana, pero inferiores a los de la media de GBA. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador se incrementó sensiblemente, pasando de 43% a 47% (**Gráfico 6**), estando en 2010 levemente por encima del promedio nacional.

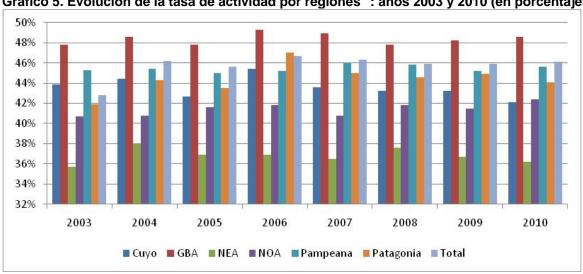


Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones¹⁶: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

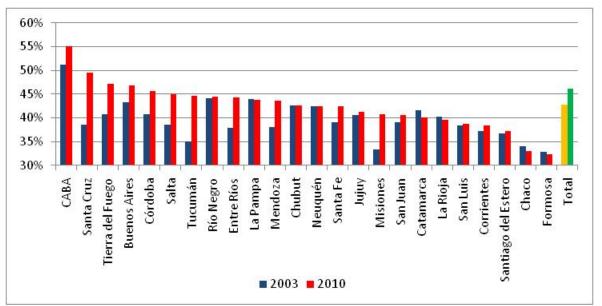
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias 17: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

17

¹⁶ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

¹⁷ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



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

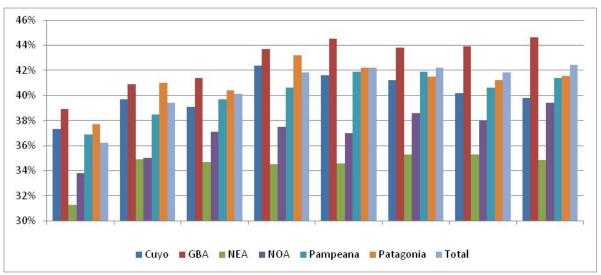
Volviendo a los indicadores nacionales, entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo¹8 muestra una tendencia al alza. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (**Gráfico 7**). En la Región Pampeana también se verifica esta tendencia, y los valores de este indicador resultan muy similares a los del promedio nacional, aunque en la primera medición se colocaban ligeramente por encima, mientras que en la última se encuentran ligeramente por debajo. En 2003, la tasa de empleo se ubicaba, en esta región, en el 37% y llegó al 41% en 2010 (**Gráfico 7**). En GBA, por su parte, se observan valores superiores a la media nacional para todos los años del período analizado, así como una notable tendencia creciente, consolidándose la sensible diferencia exhibida respecto de la media nacional. En 2003, la tasa de empleo se ubicaba, en esta región, en el 39% y llegó al 45% en 2010 (**Gráfico 7**).

En Buenos Aires, en particular, la tasa de empleo se ubica por encima del promedio de la Región Pampeana para la última medición, aunque aún por debajo de la media de GBA. Sin embargo, registra igualmente un incremento notable. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 36% al 43% (**Gráfico 8**), ubicándose así por encima del promedio nacional.

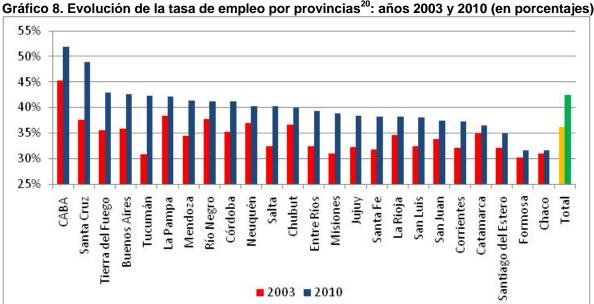
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones¹⁹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

¹⁸ La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

¹⁹ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.



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

En lo que respecta a la desocupación²¹, entre los años 2003 y 2010, se observa, a nivel nacional, 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 la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009 (**Gráfico 9**). En la Región Pampeana, la tasa de desocupación superaba, en 2003 al promedio nacional, registrando un valor de 18%, experimentando a lo largo del período analizado una consistente reducción que la sitúa en algunos

²⁰ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

 $^{^{21}}$ La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

años al nivel de la media nacional y en otros levemente por encima. En la actualidad, la tasa de desocupación para la región es del 9% (Gráfico 9). En GBA, por su parte, la tasa de desocupación superaba, en 2003 al promedio nacional, registrando un valor de 18%, mostrando el valor más alto de todo el país, experimentando también una sostenida reducción, si bien no registrando valores menores a la media nacional para ningún año del período analizado, que la sitúa al mismo nivel que la media nacional para la última medición. En la actualidad, la tasa de desocupación para la región es de 8% (**Gráfico 9**).

En la provincia de Buenos Aires, la tasa de desocupación se ubicaba, en 2003, por debajo de la media de ambas regiones, pero para 2010 se situaba al mismo nivel de la Región Pampeana y por encima de GBA, lo cual da cuenta de que la reducción del indicador tuvo una menor magnitud que en ambas regiones. A lo largo de esos años este indicador pasa de 17% a 9% (Gráfico 10), dos puntos por encima de la media nacional.

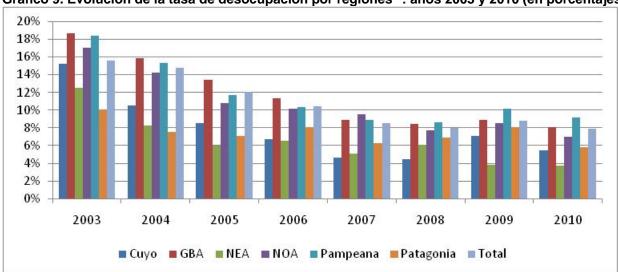


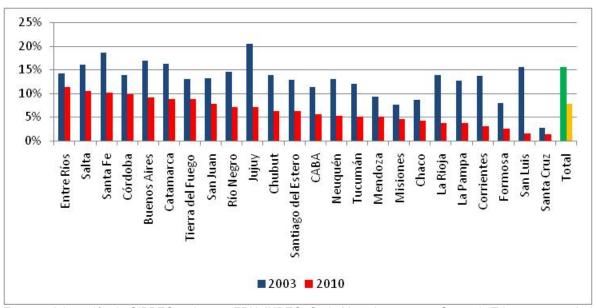
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones²²: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias²³: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²² Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

²³ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a 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, en nuestro país, 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 11**).

En la Región Pampeana, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2010 sigue este mismo patrón, aunque los valores para cada grupo se ubican por encima del promedio general. La tasa de desocupación para 2010 era del 22% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 8%, 5% y 4% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (**Gráfico 11**).

Por su parte, en GBA, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2010 sigue también este mismo patrón, y los valores para todos los grupos etarios se ubican sobre o por encima de la media nacional, con excepción del grupo de menor edad, que se ubica por debajo. La tasa de desocupación para 2010 era del 14% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 6%, 5% y 6% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (**Gráfico 11**).

En lo que respecta a desocupación de los jóvenes, la provincia de Buenos Aires en particular, muestra una situación muy desfavorable (alcanzando el 21%) en comparación a la media nacional (17%). Sin embargo, la provincia muestra una situación algo más favorable que las demás jurisdicciones de la Región Pampeana. Por otra parte, en relación a GBA, la Provincia de Buenos Aires exhibe una situación sensiblemente menos favorable que las demás jurisdicciones de la región. Asimismo, muestra valores también menos favorables en relación con el promedio general. Actualmente, se considera desocupados al 21% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 8% (26 a 44 años), 6% (45 a 64 años) y 2% (65 a 69 años) respectivamente (**Gráfico 12**).

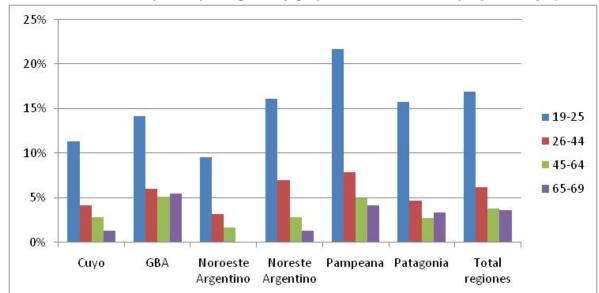


Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

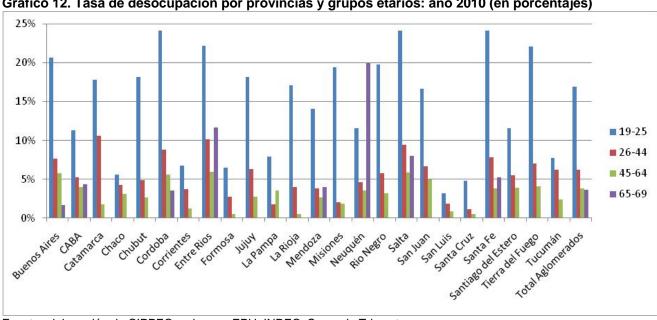


Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)

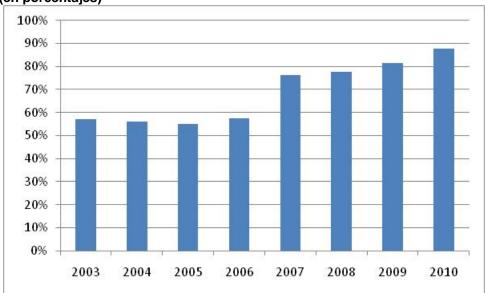
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

2.4. Cobertura previsional

En Argentina, la tasa de cobertura previsional²⁴ se expandió notablemente durante los últimos años. Mientras que en el año 2003 estaba incluido en la previsión social el 57,0% de los adultos mayores, esta proporción se incrementó sustancialmente en 2007, pasando al 76,4%, y a partir de entonces aumentó de manera paulatina hasta llegar actualmente al 87,6% (**Gráfico 13**)²⁵. El salto que muestra la cobertura a partir de 2007 es atribuida al Plan de Inclusión Previsional, lo que permitió revertir la tendencia a la baja en la cobertura que venía registrándose desde 1997 y que alcanzó su mínimo en 2002 (54,5%)²⁶.

Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en Buenos Aires (52,20%) se encontraba por debajo del promedio nacional (57,6%), ubicándose en una posición intermedia entre las provincias del país. Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, el 42% de los beneficios totales que se recibían en esta provincia correspondían a aquellos otorgados por la moratoria previsional (**Gráfico 14**).

Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)



Fuente: ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php

Nota: la tasa de cobertura para 2010 está calculada para el primer trimestre de ese año sólo para los beneficiarios del SIPA.

23

²⁴ Este indicador mide la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional y la población que, por su edad, estaría en condiciones de recibirlo, independientemente que lo reciban o no.

²⁵ Según datos de la ANSeS (2010), entre enero de 2003 y mayo de 2010, el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74,2%, al pasar de 3,2 millones a 5,6 millones respectivamente.

²⁶ Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).

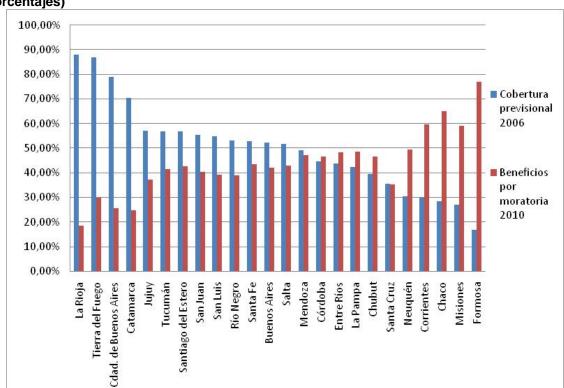


Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes)

Fuente: Elaboración de CIPPC sobre los datos de ANSES (2010)

2.5.Mortalidad infantil y materna

En Argentina, la tasa de mortalidad infantil muestra, a lo largo de los últimos 20 años, una tendencia a la baja. Entre 1990 y 2009, el porcentaje de muertes se redujo a más de la mitad (la tasa se ubicaba en 25,6 por 1.000 nacidos vivos en 1990). Esta tendencia se verifica, también durante los años recientes, aunque con un leve repunte del indicador en 2007. Entre 2003 y 2009, la mortalidad infantil pasó de 16,5 a 12,2 por mil nacidos vivos (**Gráfico 15**).

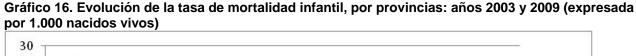
Las provincias de la Región Pampeana se ubican, a lo largo de todo este período, por debajo del promedio nacional, y además sus indicadores muestran una tendencia sostenida, excepto en el bienio 2006-2007, a la reducción. Mientras que en 2003 la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 15,2 por mil nacidos vivos (una diferencia de casi de 1 punto respecto del promedio nacional), en 2009 se situaba en 10,9 por mil nacidos vivos (manteniéndose la diferencia de casi un punto debajo del promedio nacional) (**Gráfico 15**).

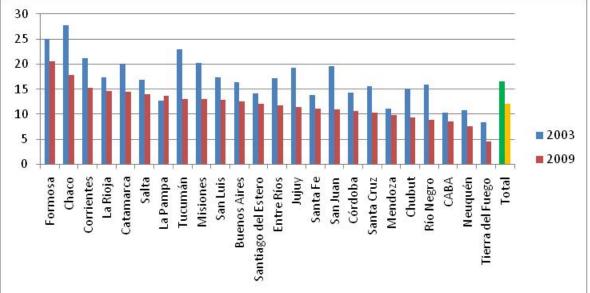
La provincia de Buenos Aires, por su parte, se encuentra en una situación desventajosa entre las provincias vecinas. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 16 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó al 13 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones la ubican, en ambos casos, por encima del promedio regional e incluso del nacional (**Gráfico 16**).

1.000 nacidos vivos) ■ Cuyo ■ NEA ■ NOA ■ Pampeana ■ Patagonia ■ Total

Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010. Ministerio de Salud.





Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

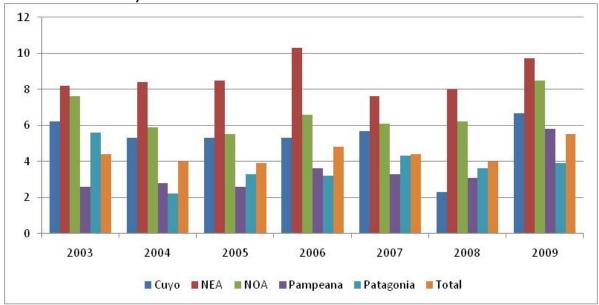
La evolución de la tasa de mortalidad materna se muestra más errática. En 2003, el indicador nacional se situaba en 4,4 por 10 mil nacidos vivos, se redujo durante los dos años siguientes (llegó a 3,9) y tuvo un repunte en 2006 (4,8). Posteriormente, volvió a disminuir pero se observa un nuevo pico en 2009, que alcanza al 5,5 por 10 mil nacidos vivos, cifra que supera todos los registros de los últimos veinte años e incluso su valor en el año 1990 (5,2 por 10 mil nacidos vivos) (**Gráfico 17**).

Los indicadores de mortalidad materna para las provincias de la Región Pampeana se sitúan, al inicio del período, sensiblemente por debajo de la media nacional, mientras que al finalizar el período muestra indicadores levemente superiores a la misma. El desempeño de la región ha sido

notablemente negativo, pasando de la tasa inicial (año 2003) de 2,6 por 10 mil nacidos, hasta llegar al 5,8 por 10 mil nacidos vivos (**Gráfico 17**).

En lo que respecta a la provincia de Buenos Aires, la situación es más favorable que la de las provincias de su región para la última medición, luego de presentar valores algo superiores para la primera. Este indicador se situaba en 3 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y en 4 por mil nacidos vivos en 2009. Esto da cuenta de que, si bien en la provincia también se registró un incremento de la tasa, este fue de una magnitud menor al registrado en la región (**Gráfico 18**).

Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

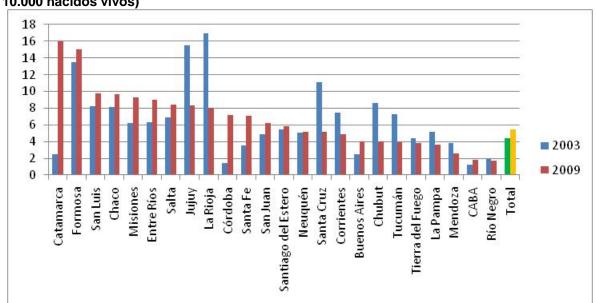


Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

2.6.Cobertura en materia de salud

Durante los últimos años, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o planes médicos se ha ido reduciendo, de manera sostenida: mientras que en el año 2003 se encontraba en esta situación el 43% de la población argentina, el porcentaje alcanzaba a 33% en 2008 y se mantuvo en ese nivel durante los años siguientes (**Gráfico 19**).

En las provincias de la Región Pampeana, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, inferior al promedio nacional, en ciertos años en forma sensible. A su vez, se registra una notable disminución de dicha proporción a lo largo del período. En 2003, un 41% de quienes habitaban en la Región Pampeana podía recurrir solamente a la atención pública de la salud mientras que actualmente esta situación afecta al 29%, lo cual equivale a una reducción de 12%, situando a la región como la que mejor desempeño ha mostrado en todo el país (**Gráfico 19**). En el caso de GBA, por su parte, un 39% de quienes habitaban en dicha región podía recurrir solamente a la atención pública de la salud, lo cual la situaba 5% por encima de la media nacional, mientras que para la última medición la tasa se redujo a 32%, lo que la coloca 1% por debajo de la media nacional, lo que da cuenta de que la magnitud de la reducción de la tasa en GBA ha sido mayor que en el país en su conjunto.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados era del 39% en 2003 y cayó al 31% en la actualidad. Estos valores sitúan a la provincia por encima del promedio de la Región Pampeana al finalizar el período, cuando se situaba por debajo al iniciarlo, lo cual da cuenta de que en esta jurisdicción el proceso de cobertura de población que no estaba asegurada tuvo un alcance menor que en la Región Pampeana en su conjunto. Respecto a GBA, se encontraba al mismo nivel al iniciar el período y por debajo al finalizarlo, lo cual da cuenta de que en esta jurisdicción el proceso de cobertura de población que no estaba asegurada tuvo un alcance mayor. Por otra parte, sus valores se colocan por debajo del promedio general tanto al inicio del período como al finalizarlo (**Gráfico 20**).

60% 55% 50% 45% 40% 35% 30% 25% 20% 2003 2007 2009 2010 2004 2005 2006 2008

Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones27: años 2003-2010 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a microdatos EPH, INDEC. Tercer Trimestre 2003 y Segundo Trimestre 2004-2010.

■ Cuyo ■ GBA ■ NEA ■ NOA ■ Pampeana ■ Patagonia ■ Total

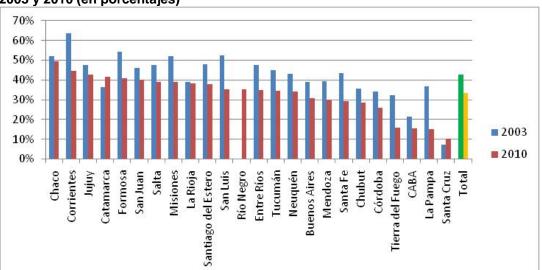


Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias^{28:} años 2003 y 2010 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a microdatos EPH, INDEC. Tercer Trimestre 2003 y Segundo Trimestre 2004-2010.

²⁷ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

 $^{^{28}}$ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

2.7.Educación

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización en nuestro país²⁹ en el nivel secundario se ha ido incrementando notablemente hasta alcanzar, en 2001, al 78% de los alumnos que por entonces estaban en EGB3 y al 54% de aquellos en nivel Polimodal. En la provincia de Buenos Aires, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, sensiblemente por encima del promedio nacional, registrando valores de 86% para EGB3 y de 61% para Polimodal, exhibiendo los mejores valores de todo el país, con excepción de Tierra del Fuego y CABA (**Gráfico 21**).

Para tener una idea más acabada respecto de la escolarización en el nivel medio, se pueden complementar estos datos (últimos disponibles, hasta que estén los resultados del nuevo Censo Nacional) con la evolución de la matrícula. Entre los años 2001 y 2009, la matrícula del nivel medio se incrementó en un 1% para el total país. La variación que ha tenido este indicador en la provincia de Buenos Aires es del -8%, lo cual la posiciona muy por debajo del promedio nacional.

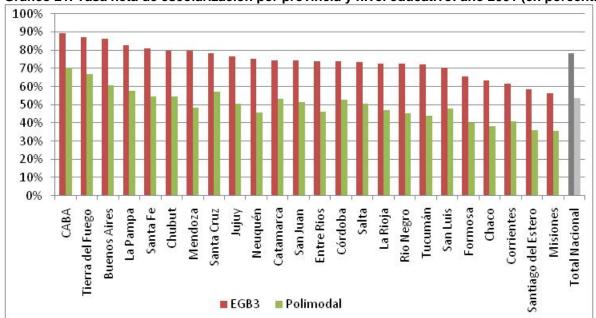


Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.

Nota: 3° EGB: 3º año de Primaria, 6° EGB: 6º año de Primaria, 9° EGB: 2º/3° año de la Educación Secundaria y Fin polimodal: 5°/6° año de la Educación Secundaria.

²⁹ La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

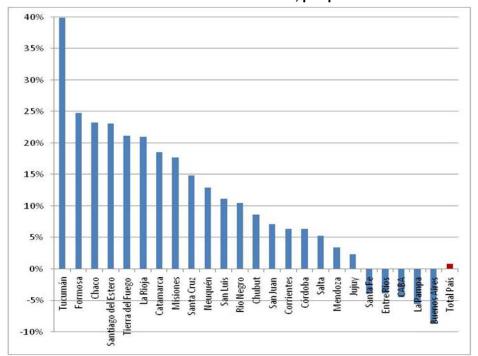


Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)

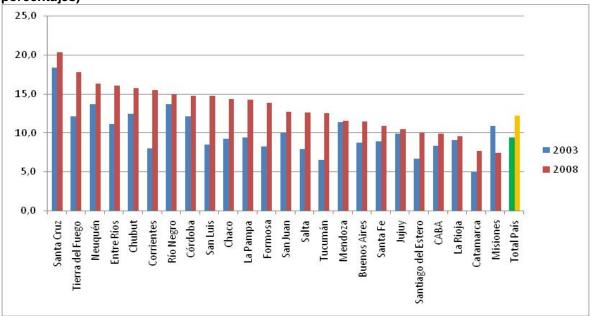
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación - Anuarios Estadísticos.

Nota: El nivel secundario incluye el octavo y noveno grado del EGB 3 y el Polimodal.

Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles.

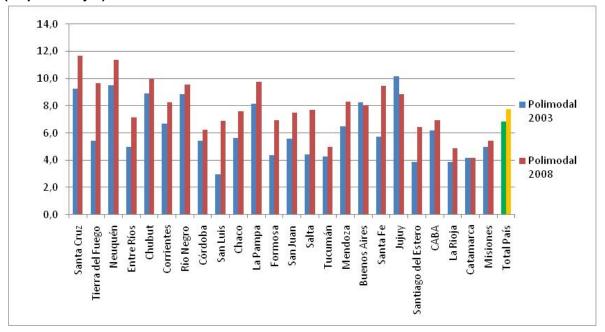
Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En la provincia de Buenos Aires se registra una tendencia sostenida al alza para EGB3, mientras que para Polimodal se registra un leve descenso .La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 8,7% a 11,4% mientras que en Polimodal se registró un descenso de 8,2% a 8,1%) La tasa para EGB se mantiene igualmente por debajo de la media nacional, mientras que para Polimodal continúa por encima (**Gráficos 23 y 24**).

Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

A nivel país, entre 2003 y 2008, la tasa de abandono se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal. En la provincia de Buenos

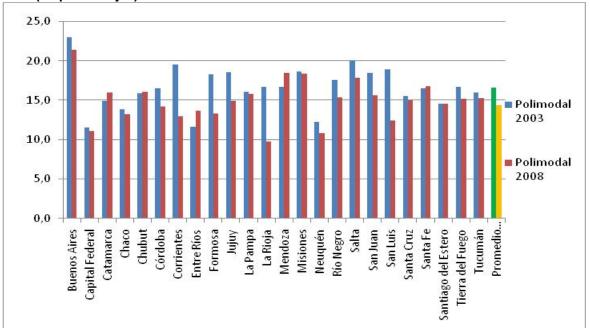
Aires, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró una reducción (pasando de 7,5% a 6,6%), y se ubica por debajo del promedio general. En el Polimodal, en cambio, si bien el indicador se redujo de 23% a 21,4%, la tasa se sitúa sensiblemente por sobre la media nacional, registrando el valor más alto de todo el país (**Gráficos 25 y 26**).

20,0 18,0 16,0 14,0 12,0 10,0 8,0 ■ 2003 6,0 **2008** 4,0 2,0 SantaFe Córdoba Mendoza Salta Neuquén Santa Cruz LaRioja EntreRios Catamarca Santiago del Estero Formosa **Buenos Aires** Tucumán Capital Federal Promedio Provincias Tierra del Fuego

Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

3. Características de la institucionalidad social bonaerense

La institucionalidad social de la Provincia de Buenos Aires se encuentra conformada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Cultura y Educación, por parte de la administración pública provincial y por las agencias territoriales de la ANSES, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Desarrollo Social, por parte de la administración pública nacional. A continuación, analizaremos las principales características de cada uno de los actores de este esquema a efectos de la presente investigación.

Debido a la extensión del territorio abarcado y a la cantidad de población cubierta, las instituciones adoptan mayores dimensiones que en la mayoría del resto de las provincias argentinas. Esto es muy claro, por ejemplo, en el nivel de infraestructura puesto a disposición por los ministerios nacionales en la provincia de Buenos Aires. La presencia de las agencias territoriales permite la comparación; las cifras son muy ilustrativas: la ANSES cuenta con 86 agencias frente a un promedio de 2 en el resto del país, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con 7, frente a un promedio de 1 y el Ministerio de Desarrollo Social con 14, frente a un promedio de 2.

Instituciones sociales del gobierno provincial

Ministerio de Desarrollo Social

El ministerio de Desarrollo Social fue creado el 6 de diciembre de 2007, mediante la promulgación de la Ley 13.757, con el objetivo de elaborar políticas públicas en el ámbito de la economía social, la familia, las organizaciones sociales, la protección de las personas discapacitadas, la igualdad de la mujer, el acceso a una vivienda digna, el empleo y el bienestar de la población de la Provincia de Buenos Aires. La institución se inscribe en la línea de trabajo establecida en junio de 1991 con el establecimiento del Consejo Provincial de la Mujer y retomada en julio de 1997 con la creación del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y, más adelante, con el nacimiento del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo en febrero del 2002.

La Ley 13.757 establece las competencias del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social:

- Diseñar y ejecutar políticas tendientes a promover la economía social en el marco de estrategias que potencien el desarrollo local y regional.
- Elaborar programas relacionados con la seguridad alimentaria y la atención nutricional de la población en situación de vulnerabilidad social.
- Proponer y diseñar líneas de trabajo vinculadas con el acceso a la vivienda y a la infraestructura comunitaria de la población en riesgo social.
- Proponer e implementar, en coordinación con los gobiernos municipales, las acciones tendientes a promover programas que fortalezcan la inclusión social, adaptando las modalidades de acción a las diversas realidades locales de la Provincia de Buenos Aires.
- Elaborar planes y programas relacionados con la niñez, la adolescencia, la juventud y la tercera edad.
- Elaborar planes y programas que atiendan especialmente a la población con discapacidad y promover líneas de acción que apoyen la igualdad de oportunidades, especialmente en el caso de las mujeres.

- Atender situaciones de emergencia social por razones climáticas o de extrema vulnerabilidad social o sanitaria.
- Promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, poniendo en marcha programas de capacitación y apoyo técnico tanto para las organizaciones de base como para las entidades intermedias y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).
- Crear mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil y del sector privado tanto en el nivel provincial como en los niveles municipales.
- Desarrollar sistemas de información pública que permitan identificar las condiciones de vida de los diversos sectores sociales de la Provincia de Buenos Aires.
- Elaborar sistemas de seguimiento, control y monitoreo de los programas sociales ejecutados por el Ministerio en los diversos niveles territoriales.
- Ejercer el control sobre las instituciones cuyo objeto sea la prestación de servicios, asistencia, apoyo o prevención en las materias de su competencia y coordinar las acciones de ayuda solidaria.

El Ministerio se encuentra divido en 6 Subsecretarías y en una coordinación especial destinada a la implementación del Programa Envión (cuyo objetivo es favorecer la integración educativa, laboral y social de los adolescentes y jóvenes de entre 12 y 21 años)30. La Subsecretaría de Coordinación Operativa está encargada de asistir y coordinar las políticas administrativas, jurídicas, de recursos humanos, de equipamiento y de organización de los sistemas informáticos del ministerio. Por su parte, la Subsecretaría de Inclusión Social se ocupa de las acciones relativas a la economía social, el desarrollo local, la inclusión socio productivas, la participación ciudadana, la educación popular y el urbanismo social. La Subsecretaría de políticas sociales tiene a su cargo programas relacionados a la alimentación de las poblaciones vulnerables, al cuidado de la tercera edad y a las políticas de género, entre otros. La Subsecretaría de Niñez y Adolescencia observa el cumplimiento de la protección de los Derechos del Niño y de las normas respectivas a la responsabilidad penal juvenil. La Subsecretaría de Adicciones realiza acciones de prevención a través de centros de atención especializados, en el ámbito educativo y laboral y mediante referentes barriales. Finalmente, la Subsecretaría de Juventud realiza, sobre todo, acciones recreativas destinadas a la población concernida.

Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires fue creado por Ley (N°13757) y ratificado por Decreto (N°266) en febrero de 2008. Este se encuentra constituido por 3 Subsecretarías (Subsecretarías de Empleo, Trabajo y Negociación Colectiva del Sector Público) y cuenta con una estructura de llegada a territorio basada en delegaciones regionales³¹.

La misión del Ministerio, a través de la Subsecretaría de Empleo, es la de promover el ingreso de las personas socio-laboralmente vulnerables al mercado formal de trabajo elaborando políticas activas de empleo que apunten a la mejora de la empleabilidad. Para ello se ha elaborado un preciso diagnóstico de la situación ocupacional y se han llevado a cabo acciones para mejorar los

del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/index.php, visitada el 1° de Julio de 2011

Página Ministerio Trabajo Provincia web del de de la Buenos Aires, http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.asp, visitada el 1° de Julio de 2011

indicadores laborales de la provincia. Por su parte, la Subsecretaría de Trabajo tiene como principal objetivo intervenir y fiscalizar para garantizar la seguridad e higiene de los espacios de trabajo, el cumplimiento de las leyes, decretos, convenciones colectivas, resoluciones y reglamentaciones dentro del marco de las relaciones laborales. Asimismo, se llevan a cabo acciones en contra del trabajo informal, en contra del trabo infantil y se participa activamente en el Consejo Federal del Trabajo. A su vez, la Subsecretaría de Negociación Colectiva del Sector Público coordina la realización de acuerdos paritarios, actos administrativos y convenios laborales, así como la relación entre actores provenientes del ámbito provincial, ministerial, municipal, internacional, asociativo y universitario respecto a cuestiones laborales.

Estas acciones se canalizan a través de la estructura de llegada a territorio del ministerio que se encuentra basada en delegaciones regionales. En esta función, las delegaciones regionales tienen la responsabilidad de:

- Participar en las funciones y supervisar el cumplimiento de policía de trabajo en cada delegación del ámbito bonaerense.
- Gestionar administrativamente los accidentes laborales e intervenir en los conflictos individuales, pluri-individuales y colectivos de trabajo en jurisdicción de las delegaciones.
- Planificar la configuración de la capacidad espacial necesaria en función de la relación compuesta entre recursos humanos, recursos físicos, circuitos operativos.
- Evaluar y efectuar informes respecto al cumplimiento de las metas, la efectividad en el logro del objetivo y la eficiencia del costo por programa en la repartición y delegaciones.

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires es responsable de identificar los determinantes del estado de salud de la población a su cargo y administrar los recursos de salud disponibles con el objetivo último de promover y proteger la salud de los niños, adolescentes, adultos y adultos mayores de la provincia. Estas acciones son llevadas a cabo a través de programas nacionales y provinciales. Su implementación es canalizada a través de una estructura de llegada a territorio basada en regiones sanitarias.

El Ministerio se encuentra dividido en 7 Direcciones: la Dirección Provincial de Salud Mental, la Dirección Provincial de Salud Bucal, la Dirección de Políticas del Medicamento, la Dirección de Emergencias Sanitarias, la Dirección de Recuperación de Costos, la Dirección de Redes Locales de Salud y la Dirección de Fiscalización Sanitaria.

A los objetivos de esta investigación, es importante identificar, entre los 18 programas provinciales³² implementados en la jurisdicción, el Seguro Público de Salud y el Programa Materno Infantil. Estas políticas establecen el marco en el que se inserta el Plan Nacer, uno de los 4 programas nacionales implementados en la provincia, y uno de los 6 programas que constituyen nuestro objeto de estudio. En este esquema se establecen espacios de interacción y retos de coordinación que serán analizados más adelante.

³² Página web del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, http://www.ms.gba.gov.ar/, visitada el 1º de julio 2011.

La implementación de estos programas se canaliza a través de las 12 regiones sanitarias de la provincia. En las regiones funcionan un total de 79 hospitales y 2092 Centros de Primer Nivel de la Salud cuya administración se encuentra a cargo de las autoridades del Ministerio de Salud provincial.

Dirección General de Cultura y Educación

La Dirección General de Cultura y Educación tiene a su cargo la elaboración de políticas públicas que favorezcan el buen desempeño de los alumnos pertenecientes a los distintos niveles y a las distintas modalidades educativas dispensadas desde el sector público provincial mediante la implementación de programas nacionales y provinciales, que aseguren la eficiencia de la administración y la gestión de los recursos educativos disponibles y que promuevan el desarrollo de actividades culturales comunitarias.

La Dirección se encuentra dividida en dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Educación y la Subsecretaría Administrativa. La primera es responsable por la administración de los distintos niveles de educación (educación inicial, primaria, secundaria y superior), la administración de las distintas modalidades educativas (educación adulta, especial, artística, física, psicológica y pedagógica), la producción de contenidos pedagógicos y tiene a su cargo las direcciones provinciales de políticas socio-educativas, de educación técnico-profesional, de planeamiento, de educación de gestión privada y de gestión educativa. La segunda se ocupa de asegurar la contabilidad, las finanzas, la gestión legal y el acondicionamiento de la infraestructura escolar, entre otros. Por otra parte, dependen directamente de la Dirección el Consejo General de Cultura y Educación, el Consejo Provincial de Educación y Trabajo, la Auditoría General y los Consejos Escolares.

A los objetivos de esta investigación se vuelve relevante detallar las misiones y funciones de la Dirección Provincial de Política Socio-Educativa³³, espacio institucional desde dónde se implementa el programa nacional a analizar "Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias":

- Controlar el cumplimiento de cada uno de los programas en desarrollo de acuerdo a la normativa vigente.
- Representar a la Dirección General de Cultura y Educación en los ámbitos interministeriales en lo relativo a la creación y desarrollo de planes y programas sociales.
- Coordinar la aplicación de los planes y programas sociales con las Direcciones Docentes.
- Relacionar las acciones de las Cooperadoras Escolares con las otras instituciones y actores con el desempeño en las Unidades Educativas de Gestión Distrital.
- Evaluar el desarrollo de las obras y proyectos a cargo de las Cooperadoras subsidiados por el Estado Provincial.
- Promover la creación en todo el ámbito provincial de las Federaciones de Cooperadoras Escolares.
- Comunicar y promocionar a los municipios las acciones de la Dirección General de Cultura y Educación en lo referido a temas sociales.

³³ Página web de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, http://abc.gov.ar/comunidadycultura/default.cfm, consultada el 1° de Julio de 2011

- Compatibilizar y acordar las acciones y proyectos entre las Direcciones de Coordinación de Programas Sociales y de Cooperación Escolar.
- Constituir entre las Direcciones del área y otras de la Dirección General de Cultura y Educación acciones y proyectos que atiendan temas sociales con desarrollo territorial.
- Coordinar la relación de la Dirección de Coordinación de Programas Sociales y la Dirección de Cooperación Escolar con los gobiernos municipales y con otras dependencias de la Dirección General de Cultura y Educación.
- Establecer vínculos y articular acciones con los organismos nacionales e internacionales relacionados con programas que involucren a los niños y adolescentes.
- Representar a la Subsecretaría de Educación cuando ésta así lo requiera.
- Asesorar a la Subsecretaría de Educación en materia de su competencia

Instituciones del gobierno nacional en la provincia de Buenos Aires

Oficinas y Unidades de Atención Integral (UDAI) de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

Con el objetivo de ofrecer una atención al público directa en cada localidad en relación a la realización de trámites y al asesoramiento sobre las prestaciones que brinda la ANSES, la institución cuenta con Unidades de Atención Integral (UDAI) distribuidas por el territorio nacional.

En la Provincia de Buenos Aires, existe un total de 86 UDAI (28 correspondientes a la Jefatura Bonaerense Norte, 36 a la Jefatura Bonaerense Centro y 22 a la Jefatura Bonaerense Sur). La mayoría de las unidades cuenta, asimismo, con oficinas dependientes. Con esta cantidad de recursos de infraestructura disponibles, la provincia constituye la zona de mayor actividad de la ANSES. El resto de las provincias del territorio argentino cuentan con entre 1 y 3 UDAI y con 1 o dos oficinas dependientes, en promedio.

En este documento, y con vistas a estudiar el funcionamiento de las instituciones más representativas del amplio espectro de la estructura de llegada territorial de la ANSES en la Provincia de Buenos Aires, hemos seleccionado como objeto de estudio, las UDAI de La Plata. Existen dos UDAI en La Plata. Estas se encuentran a cargo de Paul Galie y Aníbal Norberto Gomez. Respondiendo a los programas nacionales seleccionados para el análisis, nuestro foco estará puesto en la implementación de la Asignación Universal por Hijo en estas agencias.

En la Provincia de Buenos Aires, así como ha sucedido en todo el país, las UDAI han sufrido modificaciones relacionadas a la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Han debido ampliar los horarios de atención, aumentar la cantidad de personal y recursos disponibles, apuntar a una nueva población objetivo y emprender políticas activas de vinculación con otras instituciones, de comunicación y de acercamiento a los beneficiarios, con el objetivo de afrontar los desafíos de implementación y gestión planteados por este programa.

Oficinas de Empleo Municipal (OEM) y Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Con el objetivo de canalizar la implementación de los programas de empleo y de capación dispensados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el conjunto del territorio argentino, la institución cuenta con el apoyo de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral

(GECAL) y de las Oficinas de Empleo Municipal (OEM). Las GECAL gestionan la oferta programática a nivel provincial y supervisan el funcionamiento de las OEM, cuya función es ofrecer servicios de empleo a nivel local (vinculación de la oferta y demanda de trabajo, información y orientación para el empleo, y capacitación, entre otros) para dar funcionamiento al esquema de prestaciones.

En la Provincia de Buenos Aires existen 6 GECAL en La Matanza, Lomas de Zamora, San Martín, Mar del Plata, Tandil y La Plata. A los objetivos de este estudio, analizaremos la implementación del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) en la GECAL de La Plata, la principal agencia territorial de la Provincia. En este marco, se logró establecer una fructífera coordinación con el Ministerio de Trabajo provincial, con los municipios, con sindicatos y con organizaciones de la sociedad civil para la conformación de una oferta de capacitaciones y de prácticas profesionales acorde. Esto fue facilitado por el hecho de que las autoridades de la GECAL han ocupado el puesto por más de 15 años acumulando capital político y experiencia en la gestión.

Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Centros de Referencia (CdR) del Ministerio de Desarrollo Social

Los Centros de Referencia (CdR) son las delegaciones locales del nivel central del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Allí se articula con los gobiernos provinciales, municipales, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales para la implementación, a nivel provincial, de la oferta programática de cada una de las principales líneas de acción del ministerio, el Plan Argentina Trabaja y el Plan Familia Argentina. Para ello cuentan, también, con la infraestructura de los Centros Integradores Comunitarios (CIC), destinados a realizar el acompañamiento de los sectores poblacionales más vulnerables a través del desarrollo de actividades culturales, recreativas y de educación popular.

La Provincia de Buenos Aires cuenta con 14 CDR y con 55 CIC, distribuidos por el territorio. Esta estructura es muy amplia en comparación con el resto de las provincias del territorio argentino que cuentan con entre 1 y 3 CDR y con aproximadamente 10 CIC, en promedio.

4. Los principales programas de protección social en la provincia

1.Argentina Trabaja – Programa de Ingreso Social con Trabajo

a.Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Argentina Trabaja fue creado por la Resolución Nº 3.182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), de fecha 06 de Agosto de 2009, y ratificado por el Decreto 1.067/2009 el 14 de Agosto de 2009.

El Programa se inserta institucionalmente en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo establecida a partir de dicho decreto, cuyo titular es designado por el líder de la cartera de Desarrollo Social y tiene jerarquía de Subsecretario.

El Programa está regido por la Resolución 3.026 establecida en septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Esta norma reglamenta, como característica distintiva de este programa social, la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con actividades económicas planificadas por los Poderes Ejecutivos Nacional, provinciales o municipales.

El Programa no se encuentra inserto en la estructura de la administración pública de la provincia de Buenos Aires, sino que recae directamente en los municipios bonaerenses, donde su inserción depende de la decisión de cada intendente.

Por otro lado, la Resolución Nº 2.476 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 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.

b.Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

En términos de la oferta programática disponible, el programa coexiste, desde su creación, con otras iniciativas sujetas a la economía social promovidas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estas iniciativas, de menor alcance que el programa bajo análisis, se encuentran vinculadas al Plan Manos a la Obra e incluyen proyectos como talleres familiares y comunitarios, pequeñas cooperativas socio productivas, de servicios o incluidas en los centros integradores comunitarios (CIC), cooperativas y mutuales de microcrédito, organizaciones de micro finanzas del sector social, entre otros. También se observa, en algunos casos, una superposición funcional con programas municipales. El Programa de Ingreso Social con Trabajo tiende a absorber, en la medida de su alcance, a los beneficiarios de este tipo de programas. Es el caso, por ejemplo, de los beneficiarios del Programa de Inversión Social (PRIS), de nivel nacional, y de beneficiarios de programas de empleo municipal, que, generalmente, continúan efectuando las mismas tareas bajo otra estructura de financiamiento.

En términos políticos, la implementación del programa se dio en un contexto de creciente conflicto social en torno a la distribución de los puestos de trabajo. Se hicieron escuchar fuertes denuncias de clientelismo por parte de actores sociales, y en los principales medios del país. En particular se movilizaron movimientos sociales opositores, bajo el liderazgo de la Corriente Clasista y Combativa. Las protestas tuvieron lugar, recurrentemente, sobre la avenida 9 de Julio, en frente al edificio del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y llegaron a convocar a 10.000 militantes. Las protestas se reprodujeron, a menor escala, en ciertos municipios del Gran Buenos Aires y en provincias del interior del país, en dónde se reclamaba la implementación del programa. Se produjo, también, un choque de intereses con la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción) y con la CAC (Cámara Argentina de Construcción). El Programa otorgaría `puestos de trabajo a personas no calificadas para la construcción de obras públicas, dejando de lado a obreros del sector. El sector ya mostraba, según los organismos, una pérdida de 80.000 puestos de trabajo en el año.

c.Problemática y objetivos

Conforme lo establece la normativa ministerial, el Programa tiene 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 a impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores" (Resolución MDS Nº 3.182/2009). Está dirigido a trabajadores desocupados y sin acceso a otro plan social –a excepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que no guarda incompatibilidad-, a los cuales apunta a capacitar 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.

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 Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Específicamente, se propone crear oportunidades de inclusión y mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

d.Beneficiarios / cobertura

Los destinatarios del Programa son personas que no cuentan con ingresos en el grupo familiar y que no perciben prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, ni programas sociales provinciales - a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria-.

Cabe resaltar para el ejercicio presupuestario 2010, el programa Argentina Trabaja consignaba asignaciones presupuestarias para ser implementado solamente en algunas jurisdicciones: 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. No obstante lo cual, hacia mediados de ese año, es posible afirmar que el programa solamente se implementaba en las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Corrientes (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

Tal como fue explicitado en Díaz Langou, Potenza & 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, se aplicó el Distribuidor inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo³⁴. 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 distritos³⁵.

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 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 disponibles³⁶.

Distribuidor Programa de Ingreso So

³⁴ Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Octubre 2008, http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/AT_Distribuidor.pdf.

³⁵ La distribución de los primeros 100.000 puestos de trabajo entre los Distritos del Gran Buenos Aires se encuentra en el

³⁶ La distribución de los 50.000 puestos suplementarios entre los Distritos del Gran Buenos Aires puede encontrarse en Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

Tabla 4. Distritos de la Provincia de Buenos Aires en los que se implementa el Programa Argentina Trabaja

Distritos de la Provincia de Buenos Aires en los que se implementa el Programa Argentina Trabaja				
Almirante Brown	Lanús			
Avellaneda	Lomas de Zamora			
Berazategui	Luján			
Berisso	Malvinas Argentina			
Campana	Marcos Paz			
Cañuelas	Mercedes			
Ensenada	Merlo			
Escobar	Moreno			
Esteban Echeverría	Morón			
Ezeiza	Pilar			
Florencio Varela	Presidente Perón			
General Las Heras	Quilmes			
General Rodríguez	San Fernando			
General San Martín	San Miguel			
Hurlingham	San Vicente			
Ituzaingó	Tigre			
José C. Paz	Tres de Febrero			
La Matanza	Zárate			

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

Pre-selección de los candidatos

Luego de esta primera focalización geográfica, se lleva a cabo una pre-selección de candidatos. En esta etapa se busca detectar a la población susceptible de integrar el Programa mediante repertorios pre-existentes de alta vulnerabilidad social. Se utilizan los datos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes "Padre Mugica" y del Programa Familias del ministerio de Desarrollo Social, así como las bases de los gobiernos municipales. Se efectúan, también, derivaciones de otros programas cooperativos con foco en la población de alta vulnerabilidad. Asimismo, profesionales del Ministerio de Desarrollo Social llevan a cabo visitas y relevamientos en los barrios más críticos de cada distrito. Finalmente, se realizan charlas informativas sobre el Programa y el Registro de Efectores con el objetivo de atraer posibles interesados, de las que participan aproximadamente 300 personas.

Verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad

En última instancia, los candidatos son entrevistados individualmente por el personal del Ministerio de Desarrollo Social para verificar que se cumplan los criterios de elegibilidad. Los criterios son los siguientes (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

- Domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa
- Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado
- No recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, nacional o provincial (es compatible con tarjeta o prestación alimentaria)
- No estar en actividad registrada como empleado, monotributista u otros, ni ser jubilado o
 pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir seguro
 de desempleo.
- Estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.

Para verificar el cumplimiento de estos criterios, se exige la presentación del DNI, la inscripción en una planilla con información sobre la condición socio-económica familiar declarada y firmada por el postulante y la eventual certificación o declaración jurada de solicitud de baja en otro plan o programa social. Luego se efectúa el cruce de base de datos tributaria y social con el SINTyS y la AFIP. Para observar la inclusión en una cooperativa de trabajo convenida se recurre a los informes del INAES y a los anexos técnicos del convenio con el ente ejecutor. Este proceso puede repetirse en cado de que en alguna etapa de la organización de las cooperativas no se produzca una correspondencia en las nóminas de asociados o en los módulos asignados.

El mantenimiento en el programa requiere la asistencia diaria en los horarios de trabajo y capacitación. La asistencia será debidamente controlada por la municipalidad. Las reiteradas observancias darán lugar a la baja del beneficiario y a la apertura automática de su puesto de trabajo para ser ocupado por otro candidato.

A continuación se presentan los criterios de elegibilidad y las fuentes de verificación de los mismos, utilizadas por el MDS:

Tabla 5. Criterios de elegibilidad y fuentes de verificación definidas por el MDS

Criterio de elegibilidad	Fuente de verificación
Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar	Planilla de inscripción con información sobre condición socio-económica familiar declarada y firmada por el postulante
desocupado	Cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP)
Domiciliarse en las localidades definidas	DNI (original y fotocopia)
para la implementación del Programa	Planilla de inscripción
	Cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP)
No recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, nacional o provincial	Informe de condición socio-económica familiar confeccionado por profesional idóneo y/o certificación de solicitud de baja en otro plan o programa social o declaración jurada (adjunta) de solicitud de baja, con cruce posterior en base SINTyS para constatación de efectivización de baja en otro plan o programa social.
No estar en actividad económica laboral registrada ni como empleado, empleador u otros, jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir seguro de desempleo	Cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP)
Estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa	Anexos técnicos de convenio con ente ejecutor e informes del INAES

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

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, identificaba que alrededor del 78% del padrón de beneficiarios correspondiente a la provincia de Buenos Aires no habían concluido la escolaridad formal ni poseían oficio ni entrenamiento laboral equiparable. Si se desagrega, tal como puede observarse en el siguiente cuadro, se puede señalar que más del 21% de los titulares no terminó la escuela primaria, y más del 57% no finalizó la secundaria.

Tabla 6. Nivel educativo de los titulares del Programa Argentina Trabaja en la provincia de Buenos Aires

Nivel educativo	%	
Ninguno – Preescolar - Primario / EGB incompleto	21,4	
Primario / EGB completo – Secundario / Polimodal incompleto	57,6	
Secundario / Polimodal completo – Terciario completo e incompleto – Universitario incompleto		
Universitario completo / Posgrado	2,9	
NS /NC – Sin datos	0,1	
Total	100	

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

En lo que respecta a la distribución socio-demográfica de los cooperativistas³⁷, tal como puede observarse en el siguiente cuadro, en el mismo estudio 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.

Tabla 7. Indicadores socio-demográficos de los cooperativistas

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

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

³⁷ Si bien para este punto en particular el estudio realiza un análisis del total de los beneficiarios del Programa Argentina Trabaja, los resultados pueden extrapolarse para el caso específico de la provincia de Buenos Aires, en tanto esta participa con la mayor representación de titulares hacia la fecha de corte del estudio: julio 2010.

e.Prestaciones

Las prestaciones del Programa Argentina Trabaja son conformadas por la jornada laboral, el ingreso transferido a los cooperativistas, y una serie de capacitaciones. A continuación se detalla cada uno de estos componentes.

Jornada laboral

La jornada laboral es de 40 horas semanales de trabajo, 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 y luego uno específico 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:

- 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.

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 municipios 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.

Los módulos 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. 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.

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

A nivel nacional, los 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 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
- Los recursos de las áreas pertinentes en los aspectos administrativos, programáticos y en las áreas de proyección y monitoreo

Mediante la Resolución conjunta 80 firmada por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la gestión pública el 13 de octubre de 2009, se incorporaron los siguientes cargos al nomenclador de funciones ejecutivas:

- Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo
 - Dirección de Fomento y Proyectos
 - Dirección de Evaluación y Seguimiento
 - Dirección Técnico Administrativa

A nivel provincial, al momento de concluir con el trabajo de investigación para el presente documento, no se contaba con recursos humanos involucrados en la implementación del Programa.

La gestión en recursos humanos a nivel local no se encuentra reglamentada, por lo cual cada municipio establece las estructuras que considera pertinentes para la ejecución del programa. Sin embargo, se establece, bajo diseño del programa, una estructura común relativa a los recursos humanos empleados por cada cooperativa. Estas están compuestas por:

- 60 integrantes
- 4 capataces
- Eventualmente y bajo convenio, un orientador social
- Eventualmente y bajo convenio, un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obras)

Recursos presupuestarios

La Resolución Nº 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 Aires³⁸. Sobre las metas físicas incluidas en el presupuesto 2011, figura que entre el 2009 y 2010 se estima, creó 111.275 puestos de trabajo y pretende crear 100.000 puestos más en el 2011.

Sistemas de información

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.
- 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.

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,

g. Modo de organización

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

³⁸ Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html

en este caso los responsables de la implementación del Programa 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.

La implementación se dividió, de acuerdo con el MDS, en nueve etapas llevadas a cabo por distintos actores, presentados esquemáticamente en la **Tabla 8**.

Tabla 8. Esquema de implementación del Programa Argentina Trabaja establecido por el MDS

Etapa	Descripción
Selección de distritos	El MDS aplica el Distribuidor inicial del Programa para seleccionar los distritos en los que se aplicará. Se tienen en cuenta datos poblacionales de pobreza y desocupación, además de datos sobre condiciones habitacionales y de capacidades de logística y gestión ³⁹ .
Identificación de la población vulnerable	El MDS y los gobiernos municipales detectan a la población susceptible de integrar el Programa mediante datos de vulnerabilidad social provenientes de planes o programas cooperativos previos, visitas y relevamiento de los barrios más críticos, base de datos de los municipios para preseleccionar a los candidatos, entre otros métodos.
Armado de las cooperativas	Los gobiernos locales lanzan la convocatoria y establecen la nómina de cooperativas que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDS.
Aplicación de los criterios de elegibilidad	El MDS verifica los criterios de elegibilidad de los candidatos individualmente y cruza la de base de datos tributaria y social con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SiNTyS) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para chequear que cumplan con los requisitos.
Firma del convenio entre el MDS y el municipio	Se firman los convenios de cooperación entre el MDS y los municipios, donde se establece el otorgamiento de montos determinados para transferir a los municipios para la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos de acuerdo con los módulos constructivos definidos.
Implementación y supervisión de las cooperativas	Los gobiernos municipales organizan jornadas laborales junto con el INAES y adquieren los materiales, supervisan la ejecución técnica y económica de las obras, solicitan y supervisan los informes de avance de obra y controlan la asistencia diariamente, entre otras actividades.
Pago a beneficiarios	El MDS realiza las transferencias monetarias mensuales a las cuentas bancarias personales de los cooperativistas en el Banco de la Nación Argentina.
Capacitaciones	El Ministerio de Educación de la Nación lleva adelante la terminalidad educativa junto a

³⁹ Para ver en detalle la metodología diseñada por el MDS para la asignación de puestos de trabajo, ver el Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, octubre de 2009. El Distribuidor Inicial del Plan es la herramienta que utilizó el MDS para distribuir las cooperativas y puestos de trabajo que se crearían a partir del Plan Argentina Trabaja.

Etapa	Descripción
	capacitaciones específicas a cargo del INAES, de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, y capacitaciones integrales de las que participan los Ministerios de Educación; Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y algunas áreas del gobierno nacional y el área de Cultura y Educación Popular del MDS.
Evaluación y monitoreo	SIEMPRO, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoria General de la Nación y universidades nacionales designadas por el MDS evalúan y monitorean el Programa.

Fuente: Boix, Fernández y Marazzi (2011).

De acuerdo con la documentación del distribuidor del MDS correspondiente a la primera etapa de implementación del Programa.

Cabe resaltar que la implementación del Programa se efectúa en etapas. La primera etapa tuvo una duración de seis meses, en tanto que la segunda etapa fue extendida a ocho meses.

Respecto de la implementación del Programa Argentina Trabaja, cabe aclarar que las etapas de identificación de la población vulnerable, armado de las cooperativas, aplicación de los criterios de elegibilidad, firma del convenio entre el MDS y el municipio e implementación y supervisión de las cooperativas generaron requerimientos de gestión por parte de los gobiernos locales que debieron organizar mecanismos y procesos propios que involucran a diversas áreas municipales. En consecuencia, su implementación exigió que la organización municipal se reestructurara para satisfacer las necesidades del proceso, y que se generaran canales de articulación para trabajar en conjunto con el MDS. Este proceso adquirió características diferenciales en cada municipio ya que no existe un manual operativo del PAT que disponga el desarrollo de procesos comunes para su ejecución.

En cuanto a organismos provinciales, un rol fundamental dentro del Programa es el que desempeña el Tribunal de Cuentas de la Provincia, mientras que en lo que respecta a los organismos del gobierno nacional, sobresale el Ministerio de Desarrollo Social como organismo responsable del Programa Argentina Trabaja, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y el Registro Nacional de Efectores.

Siguiendo a Boix, Fernández & Marazzi (2011) puede señalar 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 9** presenta las principales diferencias detectadas.

Tabla 9. Principales cambios en la gestión del Programa Argentina Trabaja

Etapas	Drimana Etama	Committee Etomo					
Cambios	Primera Etapa	Segunda Etapa					
División de responsabilidades entre el ámbito nacional, municipal y las cooperativas							
Prestación	Adelantos excedentes de mano de obra	Incentivo para la inclusión					
otorgada	correspondientes a la mano de obra y	(monetario)					
	capacitación						
Servicios	El Municipio es el encargado de	El MDS gestiona y paga el					
sociales	gestionar el monotributo y los seguros	monotributo social y el seguro de					
(aportes,	de los cooperativistas	vida de cada cooperativista. El					
seguro, obra		seguro civil sigue a cargo del					
social)		Municipio					
	jecución de fondos						
Ejecución de	El Municipio compra las herramientas y	El Municipio compra las					
fondos	materiales a cuenta y orden de la	herramientas y materiales, y					
	cooperativa	distribuye a las cooperativas de					
	El Municipio ejecuta los fondos como	acuerdo a las necesidades					
	partida extra-presupuestaria	El Municipio compra y ejecuta los					
		fondos a través del sistema RAFAM					
Transferencia	Se realiza por única vez al inicio	Se realiza en dos partes, al inicio y					
de fondos al		luego de la certificación parcial					
Municipio							
	ollo de los Proyectos						
Modalidad de	Existen diferentes módulos constructivos	Se realizan proyectos de obras					
ejecución de	y cada cooperativa puede ejecutar	grandes donde trabajan varias					
las obras	varios módulos constructivos.	cooperativas, y cada una se ocupa					
	El municipio firma un contrato de	de un módulo constructivo diferente					
	locación con cada cooperativa	Se incorporan rendimientos					
		máximos y mínimos de los					
		proyectos					
Tiempo de	6 meses	8 meses					
duración							
División de	4 Capataces	Se incorporan 4 capataces por					
roles al		cooperativa (uno por cuadrilla) y					
interior de las		también se incorpora la figura del					
cooperativas		orientador					
	itas de monitoreo al interior del programa						
Presentismo	Liquidación cero, es decir que, llegado el	Se mantiene la liquidación cero,					
	caso en que se sumen cierta cantidad	pero se implementa un sistema de					
	de inasistencias injustificadas, la unidad	registro para monitorear la					
	ejecutora podrá solicitar la liquidación	concurrencia					
	cero de esa persona, quien no cobra el						
	beneficio hasta que se le de el alta						
Certificación	nuevamente	Se mantienen los informes					
de Obras	Informe mensual y certificación al final de la obra						
ue Obias	ue la UDIa	mensuales pero se implementan las					
		certificaciones parciales de obra					

Fuente: Boix, Fernández, y Marazzi (2011)

División de responsabilidades

Respecto a la división de responsabilidades entre la Unidad Ejecutora municipal, el MDS y las cooperativas, se destaca el traspaso al ámbito nacional de la gestión del monotributo y seguro

de vida de cada asociado. Este cambio ha significado una menor carga en los procesos de gestión interna al interior del municipio, el cual requería la intervención del área legal y contable, que se encuentran fuera de la Unidad Ejecutora. No obstante, este traspaso trajo aparejado el desafío de mejorar la coordinación entre los ámbitos nacional y municipal, respecto a la circulación de la información sobre el estado de la gestión de dichos trámites.

En términos generales es importante destacar que, tal como queda reflejado en el Convenio contraído entre el MDS y el Municipio, en la primera etapa las cooperativas tenían mayores responsabilidades respecto al cumplimiento de las obras pautadas y la rendición de cuentas de las mismas. Mientras que durante la segunda, en el Convenio la responsabilidad de la ejecución del Programa (incluyendo el desarrollo de obras) no alcanza a las cooperativas si no que está referida solamente al Municipio.

Transferencia y ejecución de fondos

Por otra parte, se han modificado los rubros a los que se puede destinar el subsidio otorgado por el ámbito nacional al municipio. En la primera etapa se contemplaba la ejecución del fondo transferido para solventar gastos administrativos de las cooperativas de trabajo para el cumplimiento de las obligaciones legales y puesta en marcha de los proyectos por parte de cada cooperativa de trabajo. En la segunda, se contempla, además, la ejecución de fondos para gastos operativos que incluye gastos de traslado, alquiler de equipos y baños químicos, así como también otros gastos que se correspondan con el objeto del proyecto a subsidiar. Este cambio ha significado un avance que facilita la adquisición de ciertos instrumentos que son fundamentales para la ejecución de las obras y que en la primera etapa el municipio debía solventar con fondos propios.

Otro cambio fundamental se refiere al desembolso del subsidio del MDS al ente ejecutor. En la primera etapa, el desembolso se hacía al inicio del Proyecto, por la totalidad del monto. En la segunda etapa, en cambio, el desembolso del subsidio se realiza en dos partes, quedando comprometido el segundo pago a la aprobación de la rendición de cuentas y a la certificación de obras.

En este sentido el primer desembolso da origen a la conformación de un Fondo de Proyecto Inicial para planificar los módulos de capacitación con obras para el primer cuatrimestre. Según las prioridades definidas por el Ente Ejecutor (en este caso, la Unidad Ejecutora del Municipio), sus rendimientos máximos mensuales y los costos estimativos correspondientes, a medida que se avanza en la primera y segunda certificación de rendimientos con capacitación, el MDS habilitará su ampliación por proyección de los rendimientos alcanzados. El objetivo de esta modificación es que tanto las cooperativas como los municipios obtengan avances y resultados concretos de las obras durante todo el desarrollo de la segunda etapa y no al final de esta, como sucedía en la primera. Este punto será nuevamente retomado cuando se mencionan los cambios en el formato y desarrollo de los proyectos.

Por otra parte, en la primera etapa el municipio ejecutaba los fondos a cuenta y orden de las cooperativas. Esto implicaba que cada factura (B o C) correspondiente a los materiales y herramientas adquiridos tenía que ser emitida por el proveedor del rubro a nombre de la municipalidad. Posteriormente, las cooperativas debían emitir facturas a nombre del municipio por el monto correspondiente a gastos administrativos y por el pago de la mano de obra.

Este proceso fue acompañado por una resolución del Tribunal de Cuentas de la provincia, la cual estableció que las adquisiciones de materiales, herramientas, útiles y libros puedan ser

efectuadas por la municipalidad a cuenta y orden de las cooperativas, o bien directamente por ellas. El Tribunal estableció que las facturas de las firmas proveedoras deben ir a nombre de las cooperativas y que el pago de la misma se efectúa contra entrega de la factura emitida por cada cooperativa a la municipalidad.

Dicha resolución establece también que los fondos tienen como destinatarios finales a las cooperativas, y por lo tanto, ingresan de forma transitoria a la municipalidad, por lo cual son considerados como fondos de terceros, dando lugar a movimientos extra-presupuestarios. Como consecuencia, se flexibilizó el proceso, es decir que ya no se rigen bajo los procedimientos que establece el presupuesto. En la segunda etapa el proceso se simplificó haciendo que los fondos sean ejecutados directamente por el Municipio.

Formato y desarrollo de los Proyectos

En la primera etapa las cooperativas (previamente inscriptas en el Registro Nacional de Efectores) eran contratadas por la municipalidad y, mensualmente debían remitir un informe al MDS sobre el avance de las obras. A la vez, una misma cooperativa podía encontrarse trabajando en más de un módulo constructivo en simultáneo, en tanto la división interna de las mismas en cuatro cuadrillas lo permitía. En la segunda etapa, se mantiene la división en cuadrillas pero las cooperativas trabajan en un mismo proyecto en el cual cada una desarrolla una tarea específica. A la vez, se amplió la duración de la etapa en la cual se desarrollan las obras previstas, extendida de seis a ocho meses. Esta extensión posibilita a los actores involucrados disponer de mayor tiempo para el desarrollo de las obras pretendidas.

Otro cambio efectuado en este sentido consistió en el formato de los Proyectos y los rendimientos de los mismos. Respecto al formato de los Proyectos, pasaron de conformarse por módulos constructivos a módulos de capacitación con obras, que son el conjunto de tareas que se ejecutan en el transcurso de los ocho meses conforme a rendimientos máximos y mínimos. Mientras que los rendimientos son los resultados alcanzables de acuerdo a las capacidades iniciales y los procesos de aprendizaje que acompañan el desarrollo del Programa en el territorio. A la vez se establecieron parámetros máximos y mínimos de los rendimientos mensuales que se detallan en la **Tabla 10**.

Tabla 10. Parámetros de los rendimientos máximos y mínimos

MÁXIMOS	MÍNIMOS		
48 personas semi-calificadas	60 personas no calificadas		
12 ayudantes			

Fuente: Boix, Fernández, y Marazzi, (2011).

Pautas de monitoreo de la ejecución del Programa

Tal como fue mencionado fueron modificados algunos aspectos que hacen al monitoreo de la ejecución del Programa. En primer lugar se destaca la certificación de las obras a lo largo del desarrollo del proyecto y como condición necesaria para avanzar en un segundo desembolso que

permita la adquisición de nuevas herramientas. En segundo lugar, la certificación es acompañada por el establecimiento de rendimientos máximos y mínimos en función del grado de calificación con el que cuentan los socios de cada cooperativa. Y, en tercer lugar se destaca la incorporación del concepto de concurrencia y la posibilidad de que se efectúen, como ha sido mencionado anteriormente, informes de resultados a partir de los cuales se realizan las liquidaciones.

Principales conclusiones de los cambios en la gestión

Tal como quedó expresado en el apartado anterior los cambios acontecidos en la ejecución del Programa son diversos y se orientan a modificar diferentes aspectos a lo largo de todo el ciclo de ejecución del mismo. Algunos de ellos posibilitaron la simplificación de procedimientos, sobre todo contables y administrativos, que antes quedaban bajo la entera responsabilidad de los municipios. De esta manera, la gestión del monotributo y seguro de vida por parte del MDS, van en ese sentido.

Por otra parte, la modificación del carácter del subsidio que reciben los municipios y cómo se ejecutan los fondos simplifica los procesos internos que anteriormente debían desarrollarse, en la medida en que la municipalidad debía ejecutarlos a cuenta y orden de las cooperativas. Este cambio, resultó una simplificación de los procedimientos contables al interior del Municipio.

El Programa de Ingreso Social con Trabajo se implementa mediante la firma de un Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los municipios. A través de este contrato, los municipios solicitan el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos y a la nómina de cooperativas que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Los fondos transferidos serán únicamente los correspondientes a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos. La compra de materiales puede ser efectuada por las municipalidades, a cuenta de las cooperativas⁴⁰, o directamente por las cooperativas. Puesto que los fondos tienen como destinatario final a las cooperativas, se considera que estos ingresan de forma transitoria por los municipios. Toman la forma de Fondos de Terceros por lo que las facturas son emitidas por cada cooperativa a favor de la municipalidad.

Entonces, las responsabilidades de la municipalidad son las siguientes:

- Hacer la selección de las obras
- Adquirir los materiales, herramientas y útiles necesarios a la ejecución de las obras, a cuenta de las cooperativas
- Llevar a cabo la supervisión técnica y económica de la ejecución de las obras
- Requerir mensualmente un informe de avance de obra a las cooperativas y remitirla a la Unidad Ejecutora
- Llevar a cabo el control diario de asistencia e informar al Ministerio las altas y bajas correspondientes a ese control (las planillas de concurrencia se imprimen en base a la base de datos del programa dispuesta en internet)
- Contratar seguros de responsabilidad relativos a los bienes y a las personas involucradas

⁴⁰ Este procedimiento es el resultado de recomendaciones elaboradas por el Honorable tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires para agilizar los procedimientos administrativos y contables para el armado de las cooperativas.

A través de estas pautas, el Ministerio, no se responsabiliza por faltas a la observancia de los módulos y queda desvinculado de reclamos de las cooperativas o de sus integrantes. El Ministerio supervisa y controla el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades por convenio. Su incumplimiento acarrea la caducidad del subsidio. Asimismo articula la auditoría del Programa a partir de la Unidad de Auditoría interna del Ministerio, de la Sindicatura General de la Nación, de la Auditoría General de la Nación y de Universidades Nacionales.

Por su parte, el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires establece pautas de control sobre los convenios enmarcados en el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Se controla el cumplimiento de los convenios adscriptos entre el Ministerio de Desarrollo social y las municipalidades así como los adscriptos entre las municipalidades y las cooperativas. Para ello, dentro de cada departamento ejecutivo municipal, se interpreta como responsable a los siguientes funcionarios o equivalentes: Secretario de hacienda, Secretario de Obras y Servicios Públicos, Secretario de Acción Social, Contador Municipal, Tesorero, Jefe de Personal, Jefe de Compras, Jefe de Inventario y/o Jefe de Corralón de Materiales.

A nivel nacional, en línea con el trabajo que se viene desarrollando en el Ministerio de Desarrollo Social, se plantea la articulación con los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía y Finanzas Públicas. (Res. Nº3182, Ministerio de Desarrollo Social). Para ello, se han incorporado al esquema organizativo del Programa cinco coordinaciones específicas encargadas de lograr la articulación necesaria entre los Ministerios en las distintas etapas de la implementación

Entre el nivel nacional y los municipios (y/o provincias según se proyecta para el consiguiente desarrollo de la implementación) de la coordinación se plantea a través de negociaciones particulares y descentralizadas. Si bien la división de responsabilidades está básicamente delineada en el diseño del Programa, la figura del Convenio de cooperación es la instancia institucional clave para comprender la dinámica que la articulación entre los niveles de gobierno tomará en cada caso.

El Ministerio apunta a "promover la participación activa de los actores locales, vinculando lo social a una política que no se escinde de lo económico y productivo". (Resolución 3.182, Ministerio de Desarrollo Social) En tanto uno de los objetivos del Programa es ayudar a las comunidades a organizarse socialmente, la articulación con los actores sociales conforma un pilar esencial de la intervención. A través de espacios y reglas informales, los movimientos sociales han participado de varias etapas del armado de las cooperativas. Esta instancia ha sido evaluada bajo distintos aspectos: se han hecho escuchar tanto perspectivas de articulación exitosa en términos de participación social y organización comunitaria, como denuncias de clientelismo, favoritismo a las organizaciones oficialistas y existencia de medios de presión política poco democráticos.

h.Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa⁴¹

Una intervención de este tipo tiene la particular complejidad de que requieren llevarse adelante un amplio conjunto de actividades que deben confluir para que el mencionado objetivo pueda ser cumplido. La creación y puesta en marcha de las cooperativas, la coordinación de

⁴¹ Para el presente acápite se retoman las conclusiones del Documento de Trabajo "Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia" elaborado por Boix, Marazzi & Fernández, 2010.

logística y recursos administrativo-presupuestarios, así como las tareas de seguimiento de las obras y del desempeño de los cooperativistas, son ejemplos concretos de desafíos de gestión del Programa.

En este marco, 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 municipios asumen roles clave en la implementación y seguimiento de la intervención, que en sus trazos fundamentales es diseñada a nivel nacional.

Es importante señalar que la creación del Programa por parte del MDS no fue acompañada con la definición de un reglamento operativo que siente las bases de gestión específicas para los órganos subnacionales y locales. En este marco, cada ente ejecutor procedió a organizarse a su interior de diversa manera, de acuerdo a sus capacidades técnicas y operativas.

Los retos socio-laborales de la Argentina en general y del Conurbano Bonaerense en particular son complejos y habrán de requerir 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 un factor crítico como lo es dicha problemática, generándose así el reto de cómo lograr que las cooperativas sean en el futuro autosustentables y que se generen puestos de trabajo de calidad. Su gestión conlleva desafíos que deben ser enfrentados, y resueltos, para lograr efectivamente impactos en la calidad de vida de quienes acceden a formar parte de las cooperativas que lo componen.

Dada la ya señalada complejidad de este tipo de acciones estatales, fuertemente intensivas en articulación de actores sectoriales y nivel jurisdiccional, será crucial avanzar hacia reglas de operación del Programa que ayuden a cada municipio a poder gestionar con mayor eficiencia las cooperativas que se conforman en sus respectivos territorios. Esto implicará también, sin duda, decisiones específicas de cada municipio en torno a cómo articular la gestión del Programa con la administración cotidiana de las demás acciones que llevan adelante. Cabe resaltar, en este punto, las marcadas heterogeneidades que existen en las capacidades de gestión en los gobiernos locales y provinciales.

Parece evidente que las potencialidades de acciones como el Programa Argentina Trabaja habrán de expandirse aún más cuando existan lineamientos claros de desarrollo territorial, de modo tal de promover sinergias no sólo con el resto de las políticas públicas que se gestionan en la escala local o sub-nacional, 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 como condición necesaria no sólo capacidades técnico-administrativas, sino también importante liderazgo político.

Cabe mencionar, por último, que el rol fundamental que le corresponde al MDS en el diseño y ejecución del Programa Argentina Trabaja conduce a prestar particular atención a los avances que en dicha instancia se han ido dando para mejorar el funcionamiento de esta política pública. Destaca al respecto la mejoría que ha experimentado en tiempos recientes la gestión del monotributo social, un componente crítico del Programa. Asimismo, son múltiples y diversos los retos que tiene por delante el organismo responsable de la intervención. Lograr una articulación más intensa con el resto de la oferta programática del Estado nacional en materia socio-laboral es quizás el ejemplo más evidente.

2. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

a.Inserción institucional y regulación normativa

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social comenzó a implementarse en noviembre de 2009 en la provincia de Buenos Aires, al igual que en el resto del país. El día 8 de noviembre de ese año, se firmó un convenio marco entre el Gobierno Nacional, representado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, representado por el Gobernador Daniel Scioli, para la implementación del Programa.

La AUH es implementada en la provincia por las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSeS en la provincia, sin integrarse en la estructura burocrática provincial. Como fue mencionado anteriormente, en Buenos Aires hay 86 UDAI y 79 Oficinas.

b. Contexto de creación

El contexto de creación de la AUH en la provincia de Buenos Aires no difiere, a grandes rasgos, del contexto nacional. La iniciativa del Gobierno Nacional fue bienvenida por los más diversos actores políticos y sociales de la provincia, especialmente del oficialismo. El Gobernador Daniel Scioli, refiriéndose a la Asignación Universal por Hijo, afirmó "La asignación universal por hijo es la medida más importante de los últimos años. Desde que (Juan) Perón creó las asignaciones familiares no existía un cambio social de esta magnitud en la Argentina." (Diario La Opinión, 1 de noviembre de 2009)

c. Problemática y objetivos

Los objetivos generales y específicos de la AUH en la provincia de Buenos Aires tampoco difieren de aquéllos definidos en el nivel nacional, a saber: atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley $N^{\rm o}$ 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09).

d. Beneficiarios

La definición de los titulares de derecho de la AUH es tomada por el nivel central y definidos en el Decreto 1.602/09 y en su reglamentación. La provincia de Buenos Aires no tiene margen para introducir modificaciones o ajustes respecto del perfil de los beneficiarios.

En la provincia de Buenos Aires, en el mes de marzo de 2010, había 1.171.468 niños/as y adolescentes titulares de derecho, representados por 623.521 titulares del beneficio. Este número de niños/as y adolescentes representa un 34.3% del total nacional. De acuerdo con la información disponible, no existen estimaciones acerca de la población meta en la provincia, por lo que no es posible calcular el porcentaje de cobertura de la AUH en la provincia.

e. Prestaciones

Las prestaciones de la AUH en la provincia de Buenos Aires, al igual que en el resto del país, consistían del 100% de la Asignación Familiar por Hijo prevista en la Ley 24.714 (\$180 mensuales a julio de 2010⁴²). El 80% de este monto (\$144) era percibido directamente por los titulares todos los meses; mientras que el 20% restante (\$36) se acumulaba y era accesible una vez al año, una vez realizado el control de las condicionalidades. En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma del beneficio se cuadriplicaba (\$720). La provincia no cuenta con margen de acción para introducir modificaciones en las prestaciones del programa.

f. Recursos y capacidades

Para la implementación de la AUH se utilizaron los recursos humanos de las UDAI de ANSES en la provincia.

La AUH en Buenos Aires se financia, al igual que en todo el país, con recursos de la Seguridad Social. En marzo de 2010, su erogación presupuestaria fue de \$ 170.236.488, lo cual representa un 34.4% del total del presupuesto para ese mes del programa. La transferencia se corresponde exactamente a la cantidad de beneficiarios de la AUH en la provincia. Estos recursos son transferidos desde el nivel central directamente a los titulares de derecho de la provincia. De este modo, los recursos no son intermediados por la provincia.

En la gestión de la Asignación Universal se utilizan las bases de datos de la ANSES. Estas bases se constituyeron con información previa de ANSeS, complementada por la información enviada por provincias, municipios y otros organismos públicos (Diaz Langou y Potenza, 2010).

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La implementación de la AUH requirió, tal como fue mencionado anteriormente, de la firma de un convenio entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. A través de dicho acuerdo, la provincia y el gobierno nacional se comprometieron al intercambio de datos a fin de facilitar los procesos de otorgamiento y control de la Asignación Universal por Hijo. Concretamente, la provincia se comprometió a remitir a ANSeS la información referida a beneficiarios de planes sociales, de empleo y de toda otra prestación no contributiva, de jubilaciones provinciales, empleados de la administración pública provincial y grupo familiar a cargo, personas inscriptas en el Registro Civil provincial, alumnos que concurren a establecimientos públicos y privados de enseñanza oficial, el cumplimiento del plan de vacunación y cualquier otra información que se le requiera desde ANSeS. Mediante el convenio se le responsabiliza a la Provincia por los "pagos indebidos" que puedan realizarse basados en esa información. Finalmente, la provincia se compromete a implementar los mecanismos que aseguren la gratuidad de todos los trámites administrativos y judiciales necesarios para obtener la documentación a fin de tramitar la asignación y a facilitar el uso gratuito, por parte de la ANSeS, de

⁴² Este monto fue actualizado en octubre de 2010 a \$220.

los espacios físicos que le fueran requeridos para asegurar la puesta en funcionamiento y ejecución del programa, expresa el documento.

Espacios institucionales y reglas formales e informales para coordinación

En lo que se refiere a la coordinación intersectorial, los esfuerzos para garantizar las condicionalidades para la implementación de la Asignación Universal en la provincia han implicado coordinaciones con los sectores de Educación y Salud.

En términos generales, la coordinación tiene como objetivo garantizar la posibilidad y la gratuidad de todos los trámites necesarios para la certificación de las condicionalidades. En particular, la coordinación que se establece a nivel nacional con el Ministerio de Salud sobre el Plan de Salud para la Asignación Universal, se replica en la provincia. Este Plan busca facilitar la inscripción de los/as niños/as menores de 6 años al Plan Nacer, cumplir con el calendario de vacunaciones y propone el seguimiento del esquema de controles médicos necesarios. En la provincia de Buenos Aires, se desarrolló en abril de 2011 la semana "Nacer inscribe", con el objetivo de incluir en los sistemas del Plan Nacer a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (Impulso Baires, 19/04/2010). Esta iniciativa produjo un gran aumento en los padrones del Plan Nacer.

h.Principales logros y dificultades vinculadas con la gestión de la AUH

Dada la magnitud de la provincia de Buenos Aires, cabe resaltar la eficiencia y celeridad con la cual se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. La gran presencia de las oficinas de ANSES en el territorio bonaerense seguramente fue un factor clave en facilitar este proceso, así como sus capacidades de gestión. Otro aspecto a resaltar es la coordinación que se ha establecido con el Plan Nacer en la provincia. Esta articulación es una muestra de cómo pueden establecerse puntos de contacto entre los programas de protección social para lograr un abordaje integral para las poblaciones vulnerables.

Sin embargo, quedan desafíos por delante. Por un lado, la provincia de Buenos Aires presenta una tasa de pobreza del 10.2%, lo cual implica que aproximadamente 1.600.000 personas se encuentran bajo la línea de pobreza. El hecho que la AUH cubra a casi 1.200.000 niños/as y adolescentes podría indicar que aún queda margen para ampliar la cobertura de esta iniciativa.

Por otro lado, las articulaciones establecidas con el Plan Nacer no implican que se esté logrando un abordaje integral, sino que solamente se ha dado un paso inicial en esa dirección. Para realmente contribuir a la superación de las situaciones de pobreza e indigencia será necesario que se establezcan mayores instancias de coordinación pro-integralidad, y no sólo con las intervenciones del nivel nacional, sino también articulando con las políticas de protección social provinciales y municipales en todo el territorio bonaerense.

3.Plan NACER

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Buenos Aires, el Plan Nacer se ejecuta actualmente desde la Dirección de Maternidad e Infancia. En sus comienzos, dependía de la Subsecretaría de Planificación en Salud. La decisión de modificar su inserción institucional fue tomada en 2010 e implicó, entre otras cosas, la mudanza de las oficinas del programa al edificio donde funciona el Ministerio de Salud. De esta forma, se logró un contacto más cercano con las autoridades de las que depende el Plan, así como también con las áreas contables y administrativas, lo que repercutió positivamente sobre la propia gestión del Nacer (por ejemplo, el contacto más regular con la Dirección General de Administración permitió agilizar los pagos). La incorporación al área de Maternidad e Infancia posibilitó, también, una mayor difusión al programa en los eventos y acciones del Ministerio.

El hecho de que actualmente se esté redefiniendo los alcances del Plan en cuanto a su población objetivo podría derivar, en esta provincia, en un nuevo cambio de dependencia institucional, ya que la Dirección de Maternidad e Infancia concentra sus acciones en un grupo específico de la población.

La implementación del Nacer se regula por la normativa emitida desde la Coordinación Nacional del Plan. En la provincia, el Plan fue creado por resolución ministerial. Recientemente se envió al Gobernador un proyecto para que sea un Decreto el que respalde su existencia y funcionamiento, y que éste sea emitido antes del cambio de gestión.

b. Contexto de creación y reformulación

El Plan Nacer comenzó a implementarse en 2007 como un programa pequeño que se sumaba a la oferta existente. Por entonces, como se ha dicho, dependía de la Subsecretaría de Planificación en Salud. El crecimiento del programa puso de manifiesto, no obstante, que para aumentar su cobertura y otorgarle mayor entidad dentro de la estructura del Ministerio, era deseable su traspaso al ámbito de la Dirección de Maternidad e Infancia (dirección de línea dentro de la estructura burocrática provincial). En esta decisión incidió, también, el temor de que se generara una "estructura paralela", como había sucedido anteriormente como resultado de la implementación de un programa con financiamiento internacional dirigido a la población materno-infantil⁴³.

Además del cambio en la dependencia institucional, otra importante decisión de los últimos tiempos ha sido la de descentralizar el programa a las regiones sanitarias.

c. Problemática y objetivos

La provincia de Buenos Aires entró en la segunda fase de implementación del Nacer. En 2003, previamente a la incorporación al Plan, la tasa de mortalidad infantil en esta jurisdicción era del 16,3 por mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad materna registraba un valor de 2,5 por 10 mil nacidos vivos (**Gráficos 16 y 18**). De acuerdo con la última información disponible (2009), la

⁴³ Los entrevistados hicieron referencia a la implementación del Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), programa nacional que se ejecutó en los años noventa. Al respecto, mencionaron que no sólo generó una estructura que no se pudo sostener luego de su finalización, sino que también habría dejado más empobrecidas las capacidades de la dirección de línea.

mortalidad infantil se ha reducido a 12,5 por mil nacidos vivos y la mortalidad materna afecta a 4 por mil nacidos vivos⁴⁴.

Los objetivos que orientan la implementación del Plan en esta provincia son los mismos que los vigentes a nivel nacional. Si bien no hay una adaptación, en este sentido, merece destacarse que en la perspectiva de la actual responsable del programa, éste es considerado una iniciativa que sirve a los propósitos de la política provincial. Al respecto, se argumenta que desde la Dirección de Maternidad e Infancia se plantea la estrategia (por ejemplo, maternidades seguras y centradas en la familia, enfoque de riesgo social para la atención de la salud) y que el Plan Nacer pone a disposición recursos que contribuyen a la concreción de esos cursos de acción que han sido planificados.

d. Beneficiarios

La información acerca de la evolución en la cantidad de beneficiarios del programa ilustra claramente la expansión que éste ha tenido a lo largo del tiempo, particularmente en los últimos dos años. Actualmente, los beneficiarios del Plan Nacer en la provincia ascienden a más de 460 mil, lo cual representa una cobertura aproximada del 67% de la población meta. Este incremento notable en la cobertura registrado entre 2009 y 2010 (período durante el cual se duplicó la cantidad de inscriptos), se relaciona con la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo y su vinculación con el Plan Nacer.

Tabla 11. Evolución de la cantidad de inscriptos en el Plan Nacer – Buenos Aires: años 2007 a 2010

Año	Cantidad de inscriptos
2007	96.035
2008	172.428
2009	230.996
2010	460.525

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

e. Prestaciones

Hasta el momento, hay en la provincia aproximadamente 1.644 efectores con convenio. Con 149 de ellos se han logrado acuerdos en el año 2010. Esta cantidad representa cerca del 86% de los prestadores de la provincia. Aquellos que no han sido aún incorporados son mayormente postas sanitarias. Actualmente la coordinación provincial del programa se está encargando de depurar y actualizar la tabla de efectores.

Durante el año 2010 (del cual se cuenta sólo con información hasta octubre), se reportaron y facturaron casi 867 mil prácticas. Si se analiza la evolución de este indicador resulta manifiesto que el incremento en la cantidad de beneficiarios ha sido acompañado por un aumento también sostenido de las prácticas (**Cuadro 5**).

⁴⁴ Para un análisis más pormenorizado acerca de las tendencias nacionales y regionales de estos indicadores, véase la sección 2 de este informe.

Tabla 12. Evolución de la cantidad de prácticas facturadas y total transferido a efectores en el Plan Nacer – Buenos Aires: años 2007 a 2010

Año	Cantidad de prácticas facturadas	Total transferido a efectores (\$)					
2007	21.877	111.498					
2008	131.060	1.755.918					
2009	414.752	19.446.328					
2010	866.998	36.700.284					
Total	1.434.687	58.014.028					

Nota: la información para 2010 cubre los meses de enero a octubre.

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

En la provincia de Buenos Aires, el Plan Nacer se ha dado una estructura particular para poder abordar su tamaño y complejidad. Cuenta con una Coordinación Ejecutiva (que actualmente es asumida por la Directora de Maternidad e Infancia, que es médica) y una Coordinadora Operativa (contadora). Desde su comienzo, en 2007, hubo 4 coordinadores diferentes. La Coordinadora Ejecutiva actual está en ese cargo desde enero de 2010.

El equipo que gestiona el Plan Nacer a nivel provincial está conformado por 57 personas. Sólo 5 de ellas están financiadas por la provincia (entre ellas, la Coordinadora Ejecutiva). La Coordinación Nacional financia 52 cargos, entre los cuales figuran referentes médicos, técnicos y todos los referentes regionales (estos últimos, como parte de un "proyecto estratégico"). Los referentes regionales fueron incorporados como consecuencia de la decisión de descentralizar el programa a las regiones sanitarias, lo cual conllevó la incorporación de recursos humanos en cada una de ellas. Actualmente existe una persona financiada por el programa que hace seguimiento de su funcionamiento en 10 a 12 municipios. Además, para asistir en la carga de datos a aquellos municipios que presentan dificultades, se incorporó a 8 data entries por un período prefijado de tiempo.

Según fue comentado, durante el último año, se hizo un cambio en cuanto a la lógica de selección del personal del programa. Al igual que en otras jurisdicciones, se hizo referencia también aquí a la necesidad de identificar y contratar profesionales que muestren claro compromiso con la tarea y predisposición a mantener horarios que generalmente exceden los de la administración pública provincial.

Recursos presupuestarios

Hasta fines de 2010, el Plan Nacer había transferido aproximadamente unos \$58 millones a los efectores de esta provincia (**Tabla 12**). Además, durante este último año, se recibió equipamiento por un total de casi \$2,6 millones⁴⁵, como parte de las acciones que históricamente

⁴⁵ Consistió en un kit de respiradores y saturómetros, bombas de CEC, cajas para cirugía con CEC, equipos para calentamiento y enfriamiento, calentador de agua para ECMO, colchoneta térmica, mesa de anestesia con monitor, electro-bisturí microprocesador portátil, unidades de luz fría con fibra óptica, lamparilla cialítica con brazo móvil y una PC de escritorio.

viene desarrollando la Coordinación Nacional para fortalecer el equipamiento provincial destinado a la atención materno-infantil. Respecto del financiamiento del programa, cabe señalar que a partir del año 2011, la provincia debe comenzar a cofinanciar en un 30%, mientras que hasta ese momento, la totalidad del financiamiento es nacional.

Según los testimonios relevados, actualmente presentan facturación aproximadamente el 80% de los efectores de la provincia. Aparentemente, la excesiva demora en recibir los fondos que se experimentó en los comienzos del programa habría generado cierto descrédito entre los efectores. En 2010, se logró acelerar los tiempos de pago (actualmente tardan 50 días como máximo y han logrado hacerlo, incluso, en 40). Esto fue resultado de algunas administrativas orientadas a facilitar el proceso, entre las cuales figuran: el requerimiento de una menor cantidad de papeles para los expedientes, el pedido de que fuera considerada como comunicación oficial acerca de la disponibilidad de los fondos la enviada por mail, el establecimiento de un plazo máximo de 2 meses (anteriormente 6) para la presentación de facturación por parte de los efectores⁴⁶, el envío de los informes de auditoría concurrente a las áreas correspondientes para que modificaran los circuitos involucrados.

En esta provincia, los diferentes tipos de efectores tienen distintos límites para el uso de los fondos, los cuales han sido establecidos por resolución ministerial. Los hospitales provinciales pueden destinar un máximo de 35% de los aportes recibidos por el Nacer en incentivos a su personal, a la vez que deben usar un mínimo de 35% en compras y construcción de infraestructura. Los municipios, por su parte, pueden asignar hasta un 25% de los fondos en incentivos al personal. En algunos casos, los efectores hacen compras solidarias (se ceden fondos para la compra por parte de otro efector) o compras conjuntas.

Sistemas de información para el planeamiento

En la provincia Buenos Aires se ha logrado un muy importante avance en cuanto a la informatización tanto de la inscripción como de la facturación de las prestaciones, que anteriormente se hacían en papel. A partir de junio de 2010, estos datos son cargados on line en todos los municipios de la provincia.

La decisión de implementar este sistema fue tomada a raíz del alcance que estaba teniendo el programa, lo cual hacía sumamente compleja su gestión. Cabe mencionar que el sistema fue ideado y generado por la Dirección de Informática del Ministerio de Salud, lo cual también da cuenta de la voluntad por vincular el Nacer con la estructura provincial. Para la puesta en marcha de esta modalidad, se hicieron capacitaciones y se previeron instancias de consultas y reclamos (vía mail).

Acerca de la utilidad de los sistemas de información vigentes en la provincia para acreditar el cumplimiento de las trazadoras, se manifestó la dificultad de algunos efectores de primer nivel de atención del Conurbano. Su carencia de estructuras técnicas y contables genera que algunas de las prestaciones que se brindan no queden debidamente registradas según los requerimientos del programa (nominalizadas). Es por ello que la coordinación provincial del Nacer está diseñando algunos instrumentos que faciliten el registro de determinadas prácticas, como por ejemplo una chequera para control del embarazo y del niño.

⁴⁶ Según los testimonios relevados, los municipios tardan más que los hospitales en presentar su facturación.

65

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La distribución de funciones entre los niveles de gobierno sigue lo establecido en la normativa del programa y toma como punto de referencia los convenios suscriptos entre la nación y la provincia. La particularidad, en el caso de la provincia de Buenos Aires, está dada por el hecho de que en esta jurisdicción algunos municipios no sólo gestionan centros de atención primaria sino también hospitales.

Con los hospitales se suscriben Compromisos de Gestión y la transferencia de fondos se realiza en forma directa. En el caso de los municipios, se firman Convenios de Administración y Compromisos de Gestión con sus efectores. Actualmente, hay convenios con los 134 municipios de la provincia⁴⁷. El grado de aceptación por parte de los gobiernos locales varía según el caso: en algunos de ellos (como por ejemplo, Pilar, San Fernando o Lanús) el apoyo al Nacer es tan fuerte que incluso se ha destinado personal propio para la realización de los trámites administrativos.

Actualmente se están revisando los Compromisos de Gestión firmados para detectar incumplimientos e imponer sanciones.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

El hecho de que el Plan Nacer haya sido incorporado a la Dirección de Maternidad e Infancia contribuye a su articulación con las acciones que se desarrollan desde esa repartición. Además, el programa se relaciona con otras iniciativas, particularmente aquellas que están dirigidas a la misma población objetivo actual (por ejemplo, patologías congénitas) o hacia la cual se está redefiniendo el Nacer (como el programa de salud sexual y reproductiva).

La descentralización que se está encarando del programa, a través de las delegaciones sanitarias, seguramente también aportará a su coordinación con otras iniciativas implementadas en el territorio.

h. Principales logros y dificultades vinculas con la aplicación del programa

La implementación del Plan Nacer en la provincia de Buenos Aires muestra dos características centrales: por un lado, el notable incremento en la cobertura lograda, lo cual aparece vinculado a la implementación de la Asignación Universal por Hijo (entre 2009 y 2010, se duplicó la cantidad de inscriptos, que actualmente representan aproximadamente el 67% de la población meta).

El otro rasgo particular de esta experiencia está dado por la decisión de incorporar el Plan a la estructura del gobierno provincial. Esto se pone de manifiesto en el cambio respecto de su dependencia institucional y la puesta en marcha de una estrategia de descentralización a través de las regiones sanitarias, pero también en la colaboración brindada por la Dirección de Informática del Ministerio de Salud para generar un sistema informático o en el proyecto de respaldar el programa a través de la publicación de un decreto.

66

⁴⁷ Los últimos dos fueron incorporados en 2010 y se resistían a participar por diferencias políticas.

4. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

a.Inserción institucional y regulación normativa

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se gestiona desde el área de Empleo Joven de la GECAL, como sucede en la mayoría de provincias. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación cuenta con 6 Gerencias de Empleo y Capacitación (GECAL): en La Matanza, en Lomas de Zamora, en San Martín, en Mar del Plata, en Tandil y en La Plata. A efectos de este estudio hemos entrevistado a los responsables de la gerencia de La Plata, por ser la principal agencia territorial de la Provincia.

b.Contexto de creación

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) comenzó a implementarse desde la gerencia de La Plata en el 2008. Los primeros municipios alcanzados por la intervención fueron San Nicolás y Mar del Plata. En 2009 se sumaron Bahía Blanca, Chascomús y Olavarría; en 2010, Daireaux, Ramallo, Berisso y La Plata, en 2011, Hipólito Yrigoyen, Bragado y General Belgrano. Próximamente se agregará al territorio bajo programa a Saladillo y Chivilcoy.

Las autoridades de la Gerencia se encuentran ocupando el puesto hace aproximadamente 15 años, lo que ha creado un capital político acumulado de vínculo cercano con los intendentes, facilitando así el trabajo cotidiano en relación a la implementación del PJMMT.

c.Problemática y objetivos

Las problemáticas y objetivos de la implementación del PJMMT en la Provincia de Buenos Aires son las mismas que las definidas a nivel nacional. Por lo tanto, su objetivo se centra en "generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo" (Res. Nº261 Secretaría de Empleo).

d.Beneficiarios

En la Provincia de Buenos Aires, a septiembre de 2010, se contaba con 48.549 inscriptos, en 31 municipios, tal como se detalla en la **Tabla 13**. Esto representaba un 33% del total de inscriptos a nivel nacional.

Como en la mayoría de las provincias analizadas se registró un importante descenso en la cantidad de beneficiarios como respuesta a la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH establece una incompatibilidad con los planes de empleo dispensados por el MTEySS. Algunas personas optan por seguir participando de los cursos de manera informal aún sin recibir el subsidio para ello. Esta operación es, en general, permitida por los encargados de la implementación.

Sin embargo, esta reducción en los titulares del programa se ha visto contrabalanceada, desde la GECAL de La Plata, por una ampliación de los municipios incorporados en el programa. En síntesis, el año 2010, ha sido un año de crecimiento de la cantidad de jóvenes involucrados en el programa. La adhesión de nuevos municipios hizo crecer la cantidad de beneficiarios de 57%, para llegar a una cifra total de 7.527 jóvenes.

Tabla 13. Beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Provincia de Buenos Aires. Septiembre de 2010.

Municipio	Inscriptos
Avellaneda	2137
Bahía Blanca	1264
Berazategui	1906
Berisso	23
Campana	985
Chascomus	509
Daireaux	104
Esteban Echeverría	74
Ezeiza	525
Florencio Varela	2629
General Alvarado	713
General Pueyrredón	3630
General Rodríguez	552
Ituzaingó	1356
La Matanza	13087
La Plata	509
Lanús	25
Lomas de Zamora	805
Lujan	1376
Malvinas Argentinas	783
Moreno	3404
Morón	1550
Olavarría	1125
Pilar	380
Quilmes	1029
Ramallo	3
San Fernando	1198
San Isidro	1178
San Nicolás	3305
Tigre	1085
Tres de Febrero	1300
TOTAL	48549

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de la Secretaría de Empleo.

e.Prestaciones

Las prestaciones son las mismas que las definidas a nivel nacional. En la Provincia de Buenos Aires, las prestaciones que han resultado ser de mayor ayuda para los jóvenes son las referidas a micro-emprendimientos y a las iniciativas de empleo independiente. A continuación se detallan la cantidad de jóvenes involucrados en cada una de las prestaciones, por cada uno de los municipios activos en el año 2010.

Tabla 14. Ejecución del programa Jóvenes 2010 GECAL La Plata – Cuadro resumen

	Daireaux	La Plata	Berisso	Bahía Blanca	San Nicolás	Ramallo	Chascomús	Totales
Jóvenes adheridos	141	1367	214	1477	3481	288	559	7527
Jóvenes adheridos 2010	141	1367	214	754	1275	288	255	4294
Jóvenes cobrando a diciembre 2010	100	691	119	823	3024	69	325	5151
Jóvenes que terminaron el POI en 2010	90	360	0	1200	1260	0	300	3210
Jóvenes en Terminalidad en 2010	47	180	180	180	0	0	0	587
Jóvenes cursando el POI	77	598	157	302	1715	69	377	3295
Jóvenes en PC pública en 2010	17	172	0	83	135	15	25	447
Jóvenes en PC privada en 2010	8	5	0	3	72	0	0	88
Jóvenes en Formación Profesional en 2010	0	0	1	22	189	0	6	218

Fuente: Informe de gestión 2010 - Gecal La Plata

Tabla 15. Ejecución del programa Jóvenes en la provincia de Buenos Aires. 2010 – Por municipio dependiente de la GECAL La Plata.

Municipio	Año de implementación	Meta anual según último protocolo	Cantidad de personas contratadas	Monto comprome tido según protocolo	Cantidad de jóvenes adheridos en 2010	Cantidad de jóvenes adheridos desde el inicio del programa
San Nicolás	3° Año Ago 2010	1000	8	\$ 195.600	1.275	3.481
Chascomús	2° Año Sep 2010	600	3	\$ 75.600	255	559
Bahía Blanca	2° Año Oct 2010	1500	6	\$ 144.000	754	1.477
Daireaux	1° Año Jun 2010	200	3	\$ 62.400	141	141
La Plata	1° Año Jul 2010	1700	5*	\$ 98.400	1.367	1.367
Berisso	1° Año Ago 2010	1500	4	\$ 81.600	214	214
Ramallo	1° Año Sep 2010	500	4	\$ 81.600	288	288
TOTALES		7.000	33	\$739.200	4.294	7.527

Fuente: Informe de gestión 2010 – Gecal La Plata

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo de trabajo a cargo de la implementación del PJMMT está compuesto por 4 referentes del programa. Más allá del personal a cargo en la GECAL, el programa involucra personal responsable en cada uno de los municipios activos. En la **Tabla 12** se detalla la cantidad exacta de personas involucradas en cada municipio para el año 2010. Asimismo, las 4 personas a cargo de cada una de las oficinas de empleo también dedican parte de su tiempo a gestionar el programa, sobre todo en relación al contacto directo con la población beneficiaria (información, inscripciones a cursos, y asesoramiento respecto a búsquedas laborales, entre otros). Además puede considerarse como parte del personal involucrado a las personas encargadas de organizar los cursos, capacitaciones y prácticas calificantes.

Recursos presupuestarios

En el año 2010, el presupuesto asignado por el MTEySS para la implementación del PJMMT en la Provincia de Buenos Aires sumaba \$739.200. En la **Tabla 12** se detalla el monto distribuido, por municipio activo.

Respecto al modo de transferencia a los beneficiarios, los funcionarios entrevistados, aseguraron que el Sistema de Pago Único ha resultado ser un éxito en su funcionamiento.

Sistemas de información y evaluación

Se hace uso de la Plataforma de Empleo del MTEySS para la gestión del programa. La carga de datos se hace desde las Oficinas de Empleo, después de recibir una capacitación acorde por parte de la GECAL. Las oficinas realizan las entrevistas laborales y la carga de la historia laboral de los beneficiarios. Luego, la GECAL ratifica la información e inicia las cadenas de pagos correspondientes.

La información disponible para el planeamiento consiste en un monitoreo constante de la implementación del PJMMT por parte de la GECAL. Por otra parte, se ha realizado una evaluación de impacto en los municipios de Mar del Plata y San Nicolás, a través de un convenio con las autoridades de la Provincia.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno y Modalidad de intervención territorial

Se trabaja a la par de los municipios, que tienen iniciativas, sobre todo en relación a la oferta de cursos y capacitaciones ofrecida. Se realiza un seguimiento cercano de las localidades para respetar sus características particulares a lo largo del proceso de implementación y para tener un contacto cercano con los beneficiarios.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

La GECAL de La Plata articula regularmente con la administración pública provincial respecto a la construcción de la oferta de cursos y capacitaciones, y del seguimiento de la población objetivo. En relación al primero de estos objetivos y como en varias de las provincias analizadas, se coopera con el Ministerio de Educación a través de acuerdos anuales en el que se fija las prestaciones a ofrecer en términos de cursos y capacitaciones para todos los programas dispensados por la GECAL, entre los cuáles el PJMMT. Se trata directamente con la Dirección General de Escuelas para calcular el número de plazas para cada caso. A este fin, también se trabaja en conjunto con la Secretaría de Deporte y la Secretaría de Salud para elaborar prácticas calificantes en el marco de las colonias de vacaciones para los niños o de las campañas de vacunación. Algunas organizaciones de la sociedad civil intervienen también en la conformación de la oferta de prestaciones. En todos los casos, la GECAL se ocupa de dispensar charlas a los talleristas para presentar los principales objetivos de la política.

En relación a la cobertura de la población objetivo y la articulación con otros programas que puedan apuntar a ella, se coordina con todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social provincial que abarquen el mismo rango de edad cubierto por el PJMMT. Un caso paradigmático, en este sentido, son las articulaciones establecidas con el Programa "Envión". Asimismo, se trabaja con los servicios penitenciarios con el fin de integrar a los jóvenes judicializados bajo programa (intra y extra-muros). Finalmente, se mantienen relaciones cercanas con la Subsecretaría de Empleo de la Provincia.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo desde la GECAL de La Plata es, en términos generales, exitosa. En primer lugar, esta se encuentra en fase de expansión tanto en términos de municipios adheridos (12 incorporaciones a partir de 2009), de cantidad de beneficiarios involucrados (crecimiento de 57% en el año 2010) y de heterogeneidad de las prestaciones ofrecidas. En segundo lugar, es menester destacar la fluida coordinación tanto con los municipios como con el nivel de gobierno provincial en relación al diseño de prestaciones (sobre todo cursos, capacitaciones, talleres, y prácticas calificantes, entre otros) de calidad y adecuadas a las particularidades de cada localidad. En fin, el equipo de trabajo involucrado en la gestión del Programa es suficiente (33 personas en total) y adecuadamente calificado. Las autoridades de la GECAL se encuentran ocupando el cargo hace más de 15 años. Esto ha generado una acumulación de experiencia y de capital político favorable a la una buena gestión.

Sin embargo, quedan desafíos por delante, especialmente en lo que se refiere a la cobertura. Será necesario en el futuro seguir ampliando la cantidad de municipios que implementan el Programa (promoviendo la instauración de Oficinas de Empleo Municipales cuando sea necesario) con el fin de incrementar la cantidad de jóvenes que tienen acceso al Programa en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

5.Plan Más Vida⁴⁸

a.Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) implementado en 2003 a través de la Ley Nacional 25.724, está destinado a asegurar la adecuada nutrición de los sectores de mayor vulnerabilidad del país a través de diferentes programas, lo cuales además de asegurar la provisión de alimentos también se caracterizan por su abordaje multi-dimensional de la exclusión social. En la Provincia de Buenos Aires se ejecutan diversos programas enmarcados en el PNSA:

Programas de seguridad alimentaria de origen nacional:

- Pro-Huerta
- Familias y Nutrición
- Abordaje Comunitario
- Programa de Educación Alimentaria Nacional

Programas de seguridad alimentaria de origen provincial:

- Plan Más Vida (con financiamiento provincial y nacional)
- Programa Servicio Alimentario Familiar
- Programa Tarjeta Plus Alimentaria

El Plan Más Vida (PMV), es, por importancia presupuestaria y alcance territorial, el programa de seguridad alimentaria más importante de la Provincia de Buenos Aires, aunque sus antecedentes se remontan a mediados de la década del 1990, años en los cuales se comenzó a implementar el Plan Vida. El PMV se caracteriza por la descentralización en su ejecución, no obstante lo cual la jurisdicción que conduce, coordina y establece los lineamientos generales del programa a nivel provincial es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Políticas Sociales. Sin embargo, la ejecución directa de en los distritos depende de los propios municipios, que administran los recursos materiales y humanos de acuerdo a sus propias necesidades, no existiendo ningún modelo marco sugerido por el Ministerio. Algunos municipios disponen de unidades especializadas en la ejecución del PMV específicamente, mientras que otros lo gestionan conjuntamente con otros programas de seguridad alimentaria de origen nacional y provincial. Es por esto que la gestión del PMV varía notablemente de distrito a distrito, aunque la bancarización introducida a partir de la Tarjeta Alimentos ha permitido un control más eficiente sobre el destino de los fondos del programa.

⁴⁸ Para esta sección el equipo de investigación no ha podido realizar el trabajo de campo correspondiente. Se toma como principal referencia la siguiente publicación: Rebón, Marcela, Vitar, Ana y Luciana Piccirillo, "Plan más vida, nuevas estrategias en seguridad alimentaria: la estrategia de la tarjeta de alimentos", Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, mayo de 2009.

Esta sección cuenta con la colaboración de Javier Snaidas.

En la actualidad, la ley que regula la aplicación del PMV, especialmente en lo concerniente a la función de las trabajadoras voluntarias, es la Ley Provincial 12245, promulgada por el Decreto-Ley 176/11 del 18 de marzo de 2011.

b.Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

En el año 1994, y con el objeto de reducir la tasa de desnutrición (que alcanzaba el 21,8% en la Provincia, y el 23% en GBA, según Rebón, 2009), y la mortalidad materno-infantil en la Provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial estableció el Plan Vida, cuya implementación consistió en la provisión de leche y productos básicos de la canasta familiar destinado a satisfacer las necesidades de mujeres embarazadas y menores de 6 años en situación de vulnerabilidad social, a través de una red descentralizada de municipios y trabajadoras vecinales. El programa también incluía un componente sanitario, orientado básicamente a asegurar los controles pre-natales.

Le ejecución del programa, que respondía al paradigma de la descentralización propio de la protección social de la década de 1990, era coordinada por el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, en representación del estado provincial, los municipios y un extenso entramado de trabajadoras voluntarias con gran inserción territorial ("manzaneras"), y comadres. La introducción de estas trabajadoras voluntarias fue ideada por el Consejo Provincial de la Mujer, conducido por la Primera Dama provincial de ese entonces, Hilda González de Duhalde, y respondía al criterio de que era la mujer, en su rol de madre y de protectora de la familia, la más idónea para atenuar las consecuencias sociales negativas, inevitables por otras parte, según el propio diagnóstico del gobernador bonaerense del modelo económico implantado desde la asunción del Presidente Menem (Dallorso, 2008).

A lo largo de sus más de diez años de aplicación, el Plan Vida sufrió una importante serie de transformaciones que más tarde serían sistematizadas en el Plan Más Vida (PMV):

- En 2002 se implementó el Vale Vida, en la forma de un "ticket" mensual, que fue el primer paso hacia la Tarjeta Alimentos, característica del PMV, con el que se podían adquirir alimentos de consumo habitual. Los beneficiarios de esta modalidad fueron aquellas familias destinatarias del Plan Vida que no recibían transferencias monetarias de otros programas. La experiencia duró sólo cinco meses a causa de numerosos problemas técnicos y políticos surgidos en el proceso de su implementación.
- A fines de 2002, se reforzó la provisión de alimentos con la incorporación a la provisión habitual de raciones de alimentos secos (para todos los hogares receptores) y de "alimentos específicos" con suplementos fortificados (para embarazadas y menores) destinados a mejorar la ingesta calórica diaria de los beneficiarios. Esto fue complementado de un incremento de las prestaciones sanitarias y con la introducción de cursos de capacitación y desarrollo comunitario destinados a fortalecer la cohesión social en el contexto de la profunda crisis social y económica.
- En 2004 se sustituyó la provisión de "alimentos específicos" por una canasta básica más completa, continuándose con la provisión de módulos fortificados a embarazadas, madres en período de lactancia y lactantes.

Sobre la experiencia acumulada por este programa a través de sus numerosas adaptaciones, en 2008 la gestión provincial actual estableció el Plan Más Vida, que es en la actualidad el programa

se seguridad alimentaria más ambicioso de la provincia, aunque mantiene la estructura orgánica original de su predecesor.

c.Problemática y objetivos

El PMV tiene por objeto la reducción de la tasa de desnutrición de la Provincia de Buenos Aires así como la tasa de mortalidad materno-infantil. Pretende asimismo asegurar que los niños que ingresen al sistema educativo lo hagan en igualdad de condiciones que aquellos que han disfrutado de una nutrición completa, ya que se ha corroborado que, si bien la totalidad de los menores de la provincia se encuentran incluidos en el sistema escolar primario, la tasa de repitencia de los sectores que tienen acceso a una alimentación de calidad deficiente es cuatro veces más alta que la del resto de la población escolar, lo que genera una grave inequidad social y económica.

Por lo tanto, el análisis sobre el que se sustenta el PMV es que la inseguridad alimentaria genera desigualdades estructurales a largo plazo que no pueden ser paliadas en momentos posteriores del desarrollo vital de los ciudadanos.

Por otra parte, el PMV tiene también por objeto reconstruir el tejido social de las comunidades en las que se aplica, generando vínculos entre los beneficiarios y las trabajadoras voluntarias, que por lo general residen en el barrio y sufren privaciones similares que a quienes ayudan, y recuperar el rol de la alimentación familiar como vehículo de cohesión social.

Los objetivos del PMV son:

- Implementar y consolidar el sistema de pagos de un subsidio no remunerativo a las familias destinatarias a través de la entrega de una tarjeta destinada a la compra de alimentos como complemento nutricional de las mismas.
- Reforzar las capacidades las familias destinatarias para acceder a los servicios sociales que contribuyan a garantizar la seguridad alimentaria y fortalecer la inclusión socio-sanitaria.
- Fortalecer y consolidar la capacidad de gestión del PMV, los municipios y los actores locales a fin de asegurar el acceso de las familias destinatarias a las prestaciones sociales básicas.
- Propiciar la participación de las redes solidarias en el acompañamiento y seguimiento de las familias destinatarias fortaleciendo sus capacidades de elección de los alimentos, promoviendo la seguridad alimentaria, el cuidado de la salud y la inclusión educativa.

d.Beneficiarios / cobertura

El PMV se encuentra focalizado territorialmente en 51 de los 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires, y si bien en sus orígenes en el año 2008 alcanzaba sólo a GBA y a los distritos más grandes de la periferia cercana, en la actualidad se ha extendido también a los municipios del interior de la provincia que no cuenten con asistencia alimentaria.

Al igual que en el Plan Vida, se combinan criterios de selección geográficos e individuales.

• Criterio de selección geográfica: Se utiliza la variable demográfica (distritos de más de 50.000 habitantes), y/o la existencia de las mayores tasas de población con NBI (Barrios Vida), aunque en el último período se ha extendido a distritos de menor población que no cuentan

con asistencia alimentaria por medio de otros programas, lo que ha hecho que el programa se aplique en casi todo el territorio de la provincia.

• Criterio de selección individual: Grupos de riesgo como embarazadas y niños menores de 6 años en situación de vulnerabilidad social.

Son beneficiarios del PMV la siguiente población específica que se encuentra bajo la línea de pobreza:

- Embarazadas
- Madres en período de lactancia
- Niños a partir de los 6 meses de edad hasta su ingreso al primer año de EGB
- Voluntarias (manzaneras y comadres) que conforman la Red Comunitaria

A mayo de 2009, el PMV alcanzaba a una población estimada en 750.000 familias en toda la provincia.

e.Prestaciones

El PMV disponía, en mayo de 2009, de tres componentes interrelacionados:

- Componente del Ingreso no Remunerativo para el complemento nutricional
- Componente del Fortalecimiento Familiar
- Componente Comunitario

Las prestaciones del Componente del Ingreso no Remunerativo del PMV se efectivizaban a través de dos vías:

- Una Tarjeta de Débito emitida por el BAPRO, que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiaria según su número de hijos, y que está destinada a la compra de alimentos, permitiendo una amplia libertad de elección de los mismos de acuerdo a las necesidades y deseos de las beneficiarias. La Tarjeta Alimentos permite que las compras se efectúen en diversos establecimientos comerciales, desde pequeñas provedurías locales hasta hiper-mercados, y con la frecuencia que determinen las portadoras de la tarjeta. Por lo tanto es posible realizar una compra mensual única o varias más pequeñas a lo largo del mes.
- La entrega diaria de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios en los distritos recientemente bancarizados.

El monto mensual del subsidio eran, a mayo de 2009, de:

- \$80 mensuales para un niño/a o niño/a en gestación
- \$100 mensuales para familias con dos o más niños a cargo
- \$100 mensuales para manzaneras y comadres de la Red de Voluntarias

Las prestaciones del Componente de Fortalecimiento Familiar (efectivizado a través de talleres comunitarios, de educación sanitaria y alimenticia y de empleabilidad) del PMV tenían por objetivo:

- Promover la inserción social de las familias, mediante el acceso a la oferta de servicios de salud y educación y el fortalecimiento del pleno ejercicio de sus derechos.
- Reforzar y fortalecer la incorporación de hábitos saludables de alimentación y nutrición de los niños y familias destinatarias a partir de la utilización de la Tarjeta Alimentos.
- Promover que las familias destinatarias realicen los controles de vacunación establecidos en el cronograma de vacunación del Ministerio de Salud de la Nación.
- Promover el acceso a la inclusión educativa de todo el grupo familiar bajo el PMV.
- Identificar y promover capacidades laborales de los grupos familiares.
- Promover el acceso de los destinatarios a la oferta de capacitación laboral, inclusión socioproductiva y otras prestaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

Las prestaciones del Componente de Promoción Comunitaria (efectivizada a través de la acción de las manzaneras y comadres en el territorio) tenían por objetivo:

- Propiciar instancias de articulación y coordinación de las trabajadoras voluntarias y equipos locales que permitan contar con un diagnóstico adecuado de la situación de las familias destinatarias.
- Capacitar a los actores de la Red Comunitaria en su rol de multiplicadores de información para el logro de los objetivos propuestos del Plan.
- Promover la realización de actividades para el fortalecimiento de las familias en el cuidado de la primera infancia, la seguridad alimentaria, la salud y la educación.
- Reforzar mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del Estado provincial y
 municipal para mejorar el acceso de las familias destinatarias a los controles de salud, la
 inclusión educativa y la seguridad alimentaria.

f.Recursos y capacidades

Características de los recursos humanos

Las características distintivas de los recursos humanos del PMV son el gran protagonismo de los equipos técnicos municipales y de los equipos de voluntarias denominadas "manzaneras y comadres", así como la importancia de la relación entre estos dos actores.

Dado que el PMV es el resultado de largos años de aprendizaje de la aplicación del Plan Vida y sus modificaciones, los equipos técnicos municipales, especialmente en los distritos más populosos, poseen una gran experiencia acumulada en la gestión del mismo, y las características distintivas introducidas en el PMV fueron por lo general incorporadas como soluciones a las dificultades que esos mismos equipos técnicos encontraron en la ejecución del Plan Vida.

El rol de la "manzanera" se encuentra tan estrechamente ligado al PMV, como en el pasado lo estuvo al Plan Vida, que sus percepciones de sí mismas y del funcionamiento del programa son un indicador fundamental para los ejecutores de los niveles superiores de gobierno, (aunque la relación de las mismas con los equipos técnicos es en extremo compleja, ya que, especialmente en el caso de las voluntarias más antiguas, las manzaneras perciben que la introducción de la Tarjeta Alimentos les ha quitado discrecionalidad, en relación con lo que ellas denominan la "época de oro" del programa, coincidente con el período previo a la bancarización), y al mismo tiempo dicho rol preponderante ha generado también no pocos recelos entre la población beneficiaria, ya que se considera que son las manzaneras quienes unilateralmente ejecutan los fondos, muchas veces con escasa transparencia, y por otro lado, la auto-percepción de la manzaneras, que tienden a considerarse a sí mismas como las genuinas responsables de proveer a la alimentación de sus vecinos, ha decantado en recurrentes prácticas autoritarias por parte de ellas. Esta situación se atenuó considerablemente, aunque no desapareció, con la introducción de la Tarjeta Alimentos.

Como afirma Rebón (2009):

"Para los equipos técnicos de las municipios la manzanera constituye una figura altamente valorada por su presencia en el barrio y el establecimiento de canales de comunicación y detección de necesidades y demandas. A juicio de los profesionales, es un eslabón esencial para el trabajo comunitario, reconocimiento otorgado no sólo por el cumplimiento de las tareas propias de la gestión del PMV, sino también porque muchas veces ha excedido la órbita de las funciones establecidas formalmente, hecho que ha redundado en una visibilidad que supera la propia estructura del Plan. Junto a estas expresiones, los mismos equipos reconocen un proceso de desgaste sufrido por el grupo de voluntarias, planteándose la necesidad de contribuir a que la red recupere su rol de "sujeto" de la política social."

Estas son las responsabilidades y competencias formales de las trabajadoras vecinales:

• Manzaneras:

- o Registrar y solicitar las modificaciones del padrón de destinatarios.
- o Promover en conjunto con las comadres y el Municipio, reuniones mensuales con las familias de su zona.
- o Brindar información y promover la capacitación en temáticas que contribuyan al desarrollo de las familias.
- Articular con organizaciones barriales, acciones de fortalecimiento familiar, promoción de redes comunitarias y construcción de ciudadanía.

Comadres:

- Realizar un censo permanente de embarazadas dentro de su área, visitándolas periódicamente en informando las novedades a las manzaneras y Centros de Salud.
- o Coordinar con el Centro de Salud el sistema de turnos.
- o Realizar el seguimiento de mujeres fuera del sistema de salud y de madres derivadas al segundo nivel de atención, informando al primer nivel.

Para su implementación, el Plan Más Vida contaba, a noviembre del 2008, con una red de 38.000 manzaneras y 8.000 comadres (Dallorso, 2008).

Recursos presupuestarios

La Unidad de Gestión del PMV disponía, al 30 de Junio de 2008, de un presupuesto de \$ 31.247.920 para la ejecución del programa según datos provistos por la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires⁴⁹. Los recursos provienen tanto del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires como de fondos nacionales del Programa de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En 2010, el PNSA destinaba un total de \$ 251.512.246 a la provincia de Buenos Aires. Luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que más fondos recibía del PNSA.

Sistemas de información y evaluación

La evaluación y el monitoreo del PMV es jurisdicción del Sistema de Información y Seguimiento de Programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Son sus responsabilidades y competencias:

- Implementar el Sistema Integral de Información, Monitoreo y Evaluación del Plan Más Vida.
- Supervisar y analizar los registros administrativos y bases de destinatarios y red de voluntarias.
- Conformar el mapa geográfico de cobertura y recursos actuales del PMV así como la identificación de la demanda.
- Evaluar la gradualidad, manera y calidad del proceso de implementación.
- Implementar acciones de evaluación de resultados e impacto alcanzado por el PMV a mediano y largo plazo.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno y modalidad de intervención territorial

En la pirámide jerárquica de la implementación del PMV se encuentra el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Políticas Sociales.

Una de las características particulares del PMV es que habilita una amplia discrecionalidad de los gobiernos del nivel municipal en lo que se refiere a la gestión y ejecución del programa en el territorio, por lo que es posible encontrar modalidades de intervención territorial que difieren mucho entre los municipios.

Así, en ciertos distritos provinciales, que coinciden en general con aquellos en los cuales el programa es de más antigua aplicación o han tenido una vasta experiencia acumulativa proveniente de la aplicación del Plan Vida, (Ej: Florencio Varela, La Matanza, Tres Arroyos y Morón), es posible encontrar una unidad de profesionales especializados específicamente en la aplicación del PMV (Equipos Municipales Más Vida), mientras que en otros distritos, (Ej: Gral. Pueyrredón, municipios del interior de la provincia incorporados más recientemente al programa),

⁴⁹ Página web de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, http://www.cgp.gba.gov.ar/Presupuestaria/, visitada el 5 de Julio de 2011

los profesionales que gestionan el PMV gestionan también otros planes de seguridad alimentaria nacionales, provinciales o municipales, que se superponen con las prestaciones del PMV, lo que genera graves problemas operativos. Asimismo, los cambios de gobierno a lo largo del período de aplicación del programa conspiran también contra la uniformización de las jurisdicciones de ejecución locales.

En cuanto a la intervención territorial específica, la misma, al igual que sucedía con el Plan Vida, otorga una gran jerarquía al papel de las "manzaneras" y comadres, que si bien ya no ejecutan directamente la entrega de alimentos como en el pasado, ya que dicha metodología ha sido reemplazada por la Tarjeta Alimentos (lo cual ha motivado no pocas quejas de parte de las mismas), aún desempeñan un rol preponderante en la entrega diaria de las raciones de leche, en la promoción de la educación sanitaria a través de la realización de talleres comunitarios, y como nexos entre el nivel municipal de gobierno y la población beneficiaria del programa.

Los diversos niveles de ejecución tienen diversas responsabilidades y competencias.

- Responsabilidades y competencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires:
 - o Brindar la información necesaria al Banco de la Provincia de Buenos Aires para la emisión de la Tarjeta Alimentos.
 - Establecer, en conjunto con el BAPRO, mecanismos eficientes para la obtención y recuperación de las mismas.
 - o Acompañar a los Municipios, trabajadoras vecinales y familias destinatarias en todos los procesos relativos a la gestión de los ejes del programa.
 - Coordinar acciones con el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Escuelas y otros organismos públicos provinciales para dar cumplimiento a los lineamientos del Plan.
 - o General los procesos administrativos necesarios para garantizar el acceso al Plan de la población en situación de riesgo social.
- Responsabilidades y competencias de los municipios:
 - Articular las actividades con los organismos provinciales que intervienen en la ejecución del Plan.
 - Actualizar el padrón de destinatarios, administrando las altas y las bajas.
 - Coordinar respuestas oportunas ante situaciones de riesgo nutricional.
 - Organizar la capacitación a las manzaneras y comadres sobre la nueva modalidad de acceso a los alimentos, hábitos de consumo y alimentación saludables y aquellas cuestiones que surjan como demanda a nivel barrial y local.
 - Promover la reorganización de los servicios de salud a nivel local de modo de reforzar el acceso de la población destinataria a los efectores (salas sanitarias o centros de salud) del primer nivel de atención de la salud.
 - o Promover acciones en articulación con las Dirección General de Escuelas a fin de facilitar el acceso a la terminalidad educativa.

- o Participar en la organización de las actividades de capacitación que atienden los objetivos del Plan, articulando recursos humanos propios y de otras organizaciones e instituciones.
- Promover instancias de coordinación e integración de los actores involucrados en el Plan a nivel barrial.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

El programa, que en sus inicios fue concebido como una herramienta casi exclusivamente de seguridad alimentaria, opera en la actualidad desde una perspectiva multi-dimensional, en la cual, si bien el componente de seguridad alimentaria continúa siendo preponderante, se han introducido nuevas variables relacionadas con la educación sanitaria y la empleabilidad, considerando que la exclusión social debe ser abordada desde una perspectiva integral. En ello radica el sustento teórico de los tres componentes que conforman el programa.

Se busca, entonces, coordinar con distintos organismos nacionales, provinciales y municipales para asegurar, sobre todo, la calidad y suficiencia de los componentes no monetarios del programa. Se coordina, por ejemplo con el Ministerio de Salud de la Nación para ejecutar los controles de vacunación establecidos en el cronograma de vacunación nacional. También se establecen puentes con el Ministerio de Desarrollo Social provincial para promover el acceso de los destinatarios a la oferta de capacitación laboral, inserción socio-productiva y otras prestaciones brindadas bajo su órbita. Por último, siguiendo una óptica de fortalecimiento de la llegada territorial y de la cercanía con los beneficiarios, se aúnan esfuerzos para reforzar mecanismos de coordinación con los gobiernos municipales en vistas de mejorar el acceso de las familias destinatarias a los controles de salud, a la inclusión educativa y a la seguridad alimentaria.

h.Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa⁵⁰

El principal logro del PMV respecto a su antecesor, el Plan Vida radica en los grado de libertad que le otorga a la población beneficiaria en lo que respecta a la capacidad de elegir los alimentos que destinará para su consumo, a través de la introducción de la Tarjeta Alimentos. Esto no sólo disminuye el "asistencialismo" que caracterizaba al programa anterior y reduce la posible discrecionalidad en que puedan incurrir las manzaneras, sino que refuerza la autonomía de los sujetos y contribuye a la construcción de ciudadanía. Es indudable, por otra parte, que la bancarización de la provisión de alimentos ha permitido transparentar la gestión del programa en su totalidad, ya que uno de los puntos más criticados por la población beneficiaria del Plan Vida fue precisamente la multiplicación de las redes clientelares que produjo el control absoluto de las manzaneras sobre los recursos destinados al programa, especialmente cuando dichas manzaneras representaban al signo político de los ideólogos del programa. No obstante estos avances, la modalidad de gestión descentralizada del Plan, con una fuerte presencia de las manzaneras (heredada del Plan Vida), representa un desafío en sí mismo. A pesar de que las manzaneras se hayan logrado constituir como referentes y sujetos reconocidos en el espacio público, el Estado

de 2009, fecha de publicación de la principal fuente de la sección (Rebón, 2009).

⁵⁰ Los logros y dificultades del programa están establecidos en base a la información disponible hasta mayo

bonaerense debería apuntar a garantizar los derechos de seguridad alimentaria de la población sin intermediarios y con mayor tecnicidad.

Respecto al alcance y la cobertura del programa, la utilización de dos criterios de selección (uno geográfico y el otro individual), que a primera vista pueden parecer contradictorios, le otorga al programa una gran flexibilidad de cobertura, lo que ha generado que en la actualidad se aplique en la casi totalidad de los distritos de la provincia de Buenos Aires, estableciéndose como el programa de seguridad alimentaria más ambicioso de la provincia. En fin, según el análisis de las percepciones respecto al plan elaborado por Rebón (2009), es la opinión de gran parte de la población beneficiaria que la cobertura de los niños hasta los 6 años es insuficiente, y que debería extenderse hasta completar toda la escolaridad primaria.

Dado que el PMV se encuentra en una etapa de re-significación a partir de la introducción de la Tarjeta Alimentos y la reasignación de los roles de las manzaneras, los pasos que se adopten a futuro deberán tener en cuenta estas transformaciones para arribar a conclusiones superadoras que permitan conjugar la efectiva e inmediata llegada al territorio del sistema de manzaneras con la revitalización de la transparencia y la autonomía de la población beneficiaria que la Tarjeta Alimentos generó.

6. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Buenos Aires, las acciones implementadas desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación se ejecutan a través de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas. Esta Dirección depende de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Escuelas. Es una dirección que se toca con todo el sistema educativo.

La Dirección Provincial está integrada, a su vez, por tres Direcciones: de Coordinación de Programas Sociales, de Alternativas Pedagógicas y de Cooperación Escolar. La Dirección de Coordinación de Programas Sociales es el área específica que adaptan (según las posibilidades) los programas nacionales y los implementa en territorio.

La Dirección de Cooperación Escolar, por su parte, se subdivide en los Departamentos Administrativo; de Asistencia Alimentaria, Obras y Subsidios; de Turismo y Seguro Social; de Cooperativas y Entidades Co-escolares; de Inspección y Contable; y de Cooperativismo Escolar. Tradicionalmente, ha desarrollado actividades de tipo más bien administrativas, pero durante los últimos años se incorporó un sentido político a sus gestiones, ya que la actual gestión al frente de la Dirección General de Escuelas entiende que las cooperadoras escolares no representan solamente un medio asociado a la administración de los recursos de los establecimientos sino también una instancia de participación. Desde esa perspectiva, se ha promovido su conformación y se ha avanzado en un proyecto de ley para especificar algunas cuestiones asociadas a su funcionamiento.

Por su parte, la Dirección de Alternativas Pedagógicas trabaja con experiencias educativas de tipo comunitario⁵¹, con el propósito de incorporarlas paulatinamente al sistema educativo. Esta iniciativa busca, entre otros propósitos, hacer frente al déficit de establecimientos públicos en algunos niveles, particularmente atendiendo a los requerimientos impuestos por la Ley Nacional de Educación⁵².

b. Contexto de creación

La Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas se denominaba, anteriormente, Dirección de Políticas Compensatorias. A través de ella se canalizaban los mismos programas nacionales (o sus antecesores) que forman parte de la oferta actual de esta Dirección. El cambio de denominación busca marcar el cambio en la orientación de las políticas y resulta coincidente con la estrategia acometida en igual sentido desde el Ministerio de Educación de la Nación.

⁵¹ Nos referimos a los jardines maternales que funcionan en los barrios, que generalmente están a cargo de madres voluntarias y en los cuales suelen funcionar también comedores.

⁵² No obstante, las limitaciones para incorporar a este tipo de establecimientos al sistema educativo formal son muchas, no sólo en términos culturales sino también porque generalmente no satisfacen los requerimientos de infraestructura.

c. Problemática y objetivos

Hace diez años, la provincia de Buenos Aires presentaba una situación comparativamente favorable respecto de la tasa neta de escolarización en la educación media: ésta era del 86% en el caso de la EGB y de 61% en el Polimodal (frente a valores de 78% y 54% para el promedio del país) (**Gráfico 21**). Sin embargo, entre 2001 y 2009 se advierte una caída en la matrícula de este nivel, que alcanza al 8% (**Gráfico 22**). Junto con esto, al igual que en el resto del país, los indicadores vinculados a abandono y repitencia presentan una situación preocupante, particularmente la deserción en el último tramo del nivel medio, que afecta a uno de cada cuatro estudiantes (**Gráficos 23 a 26**).

Las acciones implementadas desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas están orientadas a hacer frente a estas problemáticas. En la provincia de Mendoza, estas son recepcionadas y llevadas al territorio por parte de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas. El margen de acción que tiene la jurisdicción para adaptar las propuestas varía según el caso (por ejemplo, es menor en aquellos programas que cuentan con financiamiento internacional), pero vale aclarar que este ajuste se refiere más bien a cuestiones operativas (cronogramas, perfiles y requisitos de quienes serán contratados para realizar determinadas tareas) antes que a los propósitos de estas acciones.

d. Beneficiarios

Cada una de las líneas de intervención desplegadas por la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas tiene predefinido el perfil del destinatario al cual van dirigidas. Para mayor claridad, se detalla a continuación.

e. Prestaciones

Los principales programas nacionales que se articulan y llevan a terreno a través de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas son los siguientes:

Implementación de la Propuesta Jurisdiccional de atención a la vulnerabilidad educativa, la
cual incluye un componente de capacitación de los referentes escolares y el fortalecimiento de
una instancia distrital de coordinación y trabajo intersectorial. La capacitación busca formar y
acompañar la acción de los referentes escolares en la adecuación y ejecución de proyectos que
permitan atender a las situaciones de vulnerabilidad educativa detectadas en las escuelas
secundarias.

Becas: hasta 2009 se implementaron las becas de retención⁵³ y de inclusión escolar (en ese año, se otorgaron 250 mil becas), las cuales quedaron sin efecto al lanzarse la Asignación Universal por Hijo. Actualmente, las becas que se entregan corresponden a dos de las líneas priorizadas por la DNPSE: padres y madres y judicializados.

• Centros de Actividades Juveniles (CAJ): se desarrollaron propuestas de recreación con aprendizaje fuera del horario escolar para niños, adolescentes y jóvenes escolarizados o no.

⁵³ En la provincia de Buenos Aires, las becas nacionales de retención escolar estaban dirigidas exclusivamente a los alumnos de Polimodal (entre 14 y 17 años), ya que el ciclo de EGB (primer tramo de la actual secundaria) se cubría con un programa propio.

Los fondos se envían directamente desde el Ministerio de Educación de la Nación a las escuelas participantes. Su desarrollo en esta provincia insume \$1 millón. En 2009, funcionaron más de 150 CAJ⁵⁴.

- Centros de Actividades Infantiles (CAI): se prevé la apertura de 100 CAI en la provincia de Buenos Aires, lo cual insumirá un total de \$1,5 millones. Los fondos se envían directamente desde el Ministerio de Educación de la Nación a la cuenta bancaria de cada una de las escuelas participantes.
- Proyectos de Mejora: Ésta es una iniciativa implementada desde el Ministerio de Educación de la Nación, a partir del año 2010. Su propósito consiste en mejorar la educación secundaria, pero cada provincia y cada escuela puede diseñar e implementar las estrategias que considere adecuadas para lograrlo, de acuerdo con la evolución y situación particular de los indicadores educativos⁵⁵. Lo fondos son enviados directamente a las escuelas. La Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas participa en la definición de los criterios de priorización de los establecimientos que reciben esta ayuda⁵⁶.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativa está integrado por un total de 127 personas, distribuidas de la siguiente manera: 60 responden a la Dirección de Coordinación de Programas Sociales; 30 a la Dirección de Alternativas Pedagógicas y 37 a la Dirección de Cooperación Escolar.

Interesa destacar que para la llegada a territorio de las acciones de esta Dirección se ha creado la figura del "coordinador territorial". Se trata de referentes vinculados al sistema educativo y también a organizaciones sociales. En su designación pueden intervenir los inspectores escolares, los intendentes e incluso las propias organizaciones (se han dado diferentes situaciones, según cual fuera el momento político como así también el municipio en cuestión).

Hay un coordinador por cada distrito educativo. Su rol consiste en bajar a territorio las directivas de la DPSE. Participan en la planificación, seguimiento y coordinación de las acciones socioeducativas. Contribuyen a profundizar la relación con otros programas, aunque a veces recogen demandas que no puede satisfacer por sí mismos. Su presencia ha generado, en algunos casos, tensiones con los actores tradicionales del sistema educativo (como los inspectores).

⁵⁴ Desde la DGE se implementa un programa con similares características, denominado "Patios Abiertos". En 2009 funcionaron 382 de estas iniciativas, cubriendo 86 de los 134 distritos. Participaron de estas actividades aproximadamente 34.200 niños y jóvenes.

⁵⁵ Así, por ejemplo, el gobierno provincial puede priorizar las intervenciones orientadas a mejorar las trayectorias escolares y, en este marco, la escuela puede elegir actuar en relación con diferentes cuestiones (ingreso, repitencia, abandono).

⁵⁶ En la provincia de Buenos Aires se decidió que se daría prioridad a las escuelas del Conurbano y que se considerarían como criterios de asignación que la escuela no contara con otros recursos, que atendiera a sectores vulnerables y que hubiera cierta apertura a la iniciativa por parte de la escuela y, particularmente, de sus directores.

Los coordinadores territoriales han participado de las Mesas Distritales conformadas en la provincia para la implementación de la Asignación Universal por Hijo, junto con los inspectores de nivel y modalidad y los gremios docentes. Las funciones de estas Mesas han consistido en coordinar el operativo de inscripción de los alumnos, centralizar los datos de matrícula y de vacantes en cada escuela y organizar reuniones informativas sobre las implicancias de la AUH para el sistema educativo.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La división de tareas entre los niveles de gobierno varía según el tipo de iniciativa. Muchos de los aportes que se realizan desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas se canalizan en forma directa a los establecimientos educativos. En el caso en que se financian proyectos elaborados por las escuelas, hay una mayor intervención del nivel provincial, en la definición de las líneas estratégicas respecto de las cuales versarán esas iniciativas o bien como instancia de consulta y asesoramiento. En estos casos, los equipos escolares tienen un rol protagónico en la elaboración y puesta en marcha de las acciones.

La presencia de los coordinadores territoriales plantea un rasgo característico de esta provincia respecto del elenco de involucrados en la gestión de las acciones en materia socioeducativa. Esta figura, asociada a las organizaciones sociales y, en algunos casos, a los municipios, introduce con mayor relevancia a estos dos actores, a la vez que genera situaciones de tensión con aquellos tradicionalmente ligados al sistema educativo en el territorio.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas, a través de la cual se plasman en territorio las iniciativas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, se presenta como un ámbito institucional de coordinación de programas y proyectos. No sólo porque articula las iniciativas que llegan desde el gobierno nacional con el resto de la oferta provincial, sino también porque su accionar necesariamente requiere de interacción con las direcciones de línea. A estas vinculaciones se suman, como resultado de la incorporación de la figura de los coordinadores territoriales, la articulación con organizaciones sociales y con municipios.

h. Principales logros y dificultades vinculas con la aplicación del programa

La experiencia de Buenos Aires respecto de las políticas socioeducativas pone de relieve algunos elementos que resultan de particular interés. Por un lado, la incorporación de los programas nacionales dentro de una estructura (la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas) que tiene un espectro mucho más amplio de actuación e incluye reparticiones que trabajan en forma directa con organizaciones sociales (los servicios educativos brindados por organizaciones de la comunidad o bien las cooperadoras escolares). El cambio en la denominación de esta Dirección (el pasaje de políticas compensatorias a políticas socioeducativas) refleja, a su vez, un cambio de concepción que está en sintonía con lo ocurrido a nivel del Ministerio de Educación de la Nación.

Junto con esto, la incorporación y consolidación de la figura de los coordinadores territoriales redefine el espectro de actores involucrados en las políticas educativas, introduciendo a las organizaciones sociales y a los municipios (principalmente aquellos con capacidad de incidencia como para intervenir en la elección de los coordinadores territoriales) y plantea ciertas tensiones con los actores tradicionalmente asociados al sistema educativo provincial.

5.Conclusiones

En este documento se ha presentado la situación de seis programas de protección social nacionales en la provincia de Buenos Aires, a saber: la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", el Plan Nacer, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias. Para cada uno de estos seis programas se han detallado sus antecedentes, objetivos, inserción institucional, recursos, modalidad de gestión y alcance. A su vez, en el presente documento se ha establecido un marco situacional en términos políticos, socioeconómicos e institucionales, con el objetivo de alcanzar una comprensión más acabada de la función y de los resultados obtenidos por estos programas en la provincia, así como de su interacción con la administración pública provincial.

En primer lugar, en la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" la provincia de Buenos Aires ocupa un lugar de preeminencia. Es la jurisdicción que más fondos recibe, en la que la mayor cantidad de trabajadores están cubiertos, y fue la primera en la que se implementó el Programa. La gestión del Programa de Ingreso Social con Trabajo sigue una modalidad de gestión altamente descentralizada, donde los municipios cuentan con un importante margen de acción. La provincia, por su parte, no cumple ninguna función de relevancia en su implementación. Las responsabilidades de gestión para el programa son distribuidas entre el gobierno nacional y los municipios. La región del Gran Buenos Aires (GBA), donde el programa es principalmente implementado, registra una tasa de desocupación (8.11%) por encima del promedio nacional (7.85%). El conjunto de los retos socio-laborales de la Provincia, especialmente en la región del GBA, ilustrados, entre otros indicadores, por la tasa de desempleo, son complejos y habrán de requerir 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 situación social. Sin embargo, para que sea una herramienta realmente efectiva en ese sentido, se deberá trabajar para que las cooperativas sean en el futuro autosustentables y que se generen puestos de trabajo de calidad. Dada la complejidad de la gestión del programa, y las articulaciones necesarias entre actores sectoriales y jurisdiccionales, será crucial avanzar hacia reglas de operación del Programa que ayuden a cada municipio a poder gestionar con mayor eficiencia el programa. Esto también debería incluir decisiones acerca de cómo se establecen espacios de coordinación pro-integralidad con las otras políticas que se implementan en el territorio (provengan estas del nivel nacional, provincial o municipal).

El análisis realizado pareciera indicar que las potencialidades de acciones como el Programa Argentina Trabaja habrán de expandirse cuando existan lineamientos claros de desarrollo social en el territorio, de modo tal de promover sinergias no sólo con el resto de las políticas públicas que se gestionan en la escala local o sub-nacional, sino también con la dinámica productiva y del mercado laboral. En este sentido, sería positivo tomar estas lecciones que surgen de la implementación del programa en la provincia de Buenos Aires para realizar los ajustes necesarios previamente a comenzar a implementarlo en otras jurisdicciones.

En segundo lugar, la implementación de la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** siguió los patrones generales establecidos desde la administración nacional (presentes en la mayoría de las provincias estudiadas) y logró resolver exitosamente las dificultades encontradas. En este modelo, la provincia no cuenta con un rol relevante en la implementación del Programa. La AUH es

gestionada a través de las agencias territoriales de ANSES, estableciendo coordinaciones con la provincia únicamente en lo que se refiere a la coordinación sectorial necesaria para completar la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación. En este sentido, cabe resaltar la coordinación que se ha establecido con el Plan Nacer en la provincia. Esta articulación es una muestra de cómo pueden establecerse puntos de contacto entre los programas de protección social para lograr un abordaje integral para las poblaciones vulnerables. La provincia de Buenos Aires se destacó por la eficiencia y celeridad con la cual se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (dada la magnitud de la provincia). La gran presencia de las oficinas de ANSES en el territorio bonaerense seguramente fue un factor clave en facilitar este proceso, así como sus capacidades de gestión. Sin embargo, quedan desafíos por delante. Por un lado, la provincia de Buenos Aires presenta una tasa de pobreza del 10.2%, lo cual implica que aproximadamente 1.600.000 personas se encuentran bajo la línea de pobreza. El hecho que la AUH cubra a casi 1.200.000 niños/as y adolescentes podría indicar que aún queda margen para ampliar la cobertura de esta iniciativa. Por otro lado, las articulaciones establecidas con el Plan Nacer no implican que se esté logrando un abordaje integral, sino que solamente se ha dado un paso inicial en esa dirección. Para realmente contribuir a la superación de las situaciones de pobreza e indigencia será necesario que se establezcan mayores instancias de coordinación pro-integralidad, y no sólo con las intervenciones del nivel nacional, sino también articulando con las políticas de protección social provinciales y municipales en todo el territorio bonaerense.

El **Plan Nacer** en la provincia se ejecuta actualmente por la Dirección de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud. El Plan es implementado siguiendo la normativa establecida a nivel nacional, y toma como punto de referencia los convenios suscriptos entre la nación y la provincia. La particularidad, en el caso de la provincia de Buenos Aires, está dada por el hecho de que en esta jurisdicción algunos municipios no sólo gestionan centros de atención primaria sino también hospitales. Desde la Dirección de Maternidad e Infancia, el programa cuenta con un equipo de gestión relativamente muy amplio, pero que responde a los requerimientos que presenta su implementación en un territorio tan complejo como el bonaerense.

El Plan Nacer en la provincia de Buenos Aires ha observado varios avances en los últimos tiempos. Por un lado, el hecho de que el Plan, en sus comienzos haya dependido de la Subsecretaría de Planificación en Salud y que se haya realizado el cambio a la Dirección de Maternidad e Infancia supone un paso en la consecución de una mayor coordinación con las otras intervenciones provinciales en Salud. Por otro lado, se ha observado un muy importante avance en cuanto a la informatización tanto de la inscripción como de la facturación de las prestaciones, que anteriormente se hacían en papel. Este hecho también contribuye a llevar un registro más ordenado y posibilitar cruces con otras bases y socializar información con otros sectores y niveles de gobierno. Adicionalmente, la descentralización que se está encarando del programa, a través de las delegaciones sanitarias, seguramente también aportará a su coordinación con otras iniciativas implementadas en el territorio. Finalmente, se ha observado un notable incremento en la cobertura lograda, lo cual aparece vinculado a la implementación de la Asignación Universal por Hijo (entre 2009 y 2010, se duplicó la cantidad de inscriptos, que actualmente representan aproximadamente el 67% de la población meta). En la provincia de Buenos Aires, donde la tasa de mortalidad infantil se encuentra por encima de la media nacional, será necesario seguir avanzando en esta dirección, promoviendo articulaciones como las que se han establecido con la Asignación Universal por Hijo, para hacer frente a esta situación.

El caso de la implementación del **Plan Más Vida**, con el financiamiento del **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)**, presenta un gran avance respecto de las políticas previas, pero

también cuenta con desafíos a futuro. El Plan Más Vida se implementa con un modelo de gestión descentralizada bajo los lineamientos definidos por el nivel provincial. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Políticas Sociales, define los objetivos, beneficiarios, prestaciones y modalidades de gestión del Plan. En ese modelo, los municipios son responsables de su ejecución, y tienen la capacidad de gestionar los recursos materiales y humanos de acuerdo a sus necesidades.

El Plan Más Vida ha implicado un cambio positivo respecto de las políticas de seguridad alimentaria previamente implementadas en la provincia. Este cambio se centra fundamentalmente en la utilización de la tarjeta bancaria como mecanismo para transferir dinero a las familias. La tarjeta brinda, por un lado, mayor libertad de elección a los titulares del Plan en el momento de seleccionar los alimentos a consumir. Por otro lado, la tarjeta también transparenta la gestión, al no requerir de intermediarios para realizar las transferencias. Sin embargo, el preponderante rol de las manzaneras sigue presentando un desafío en este sentido. Por otro lado, el análisis de la implementación del Plan Más Vida mostraba articulaciones positivas en búsqueda de la integralidad en el abordaje, especialmente con el área de Salud. Sin embargo, también se observaban dificultades. Estas giraban en torno a la proliferación de acciones y la falta de claridad en la articulación con las otras políticas de seguridad alimentaria que son implementadas en el territorio bonaerense.

En la provincia de Buenos Aires, donde existe una tasa de indigencia superior a la media nacional, el Plan Más Vida se implementa en 51 de los 134 municipios bonaerenses, alcanzando a aproximadamente 750.000 grupos familiares. Dado que el PMV se encuentra en una etapa de resignificación, los pasos que se adopten a futuro determinarán el logro de soluciones superadoras que permitan conjugar la efectiva e inmediata llegada al territorio del sistema de manzaneras con la revitalización de la transparencia y la autonomía de la población beneficiaria que generó la Tarjeta Alimentos del Plan Más Vida.

La implementación del **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** en la provincia de Buenos Aires sigue las precisas normativas y reglamentaciones diseñadas a nivel nacional. El único margen de acción a nivel local consiste en la definición de los territorios en los que se aplicará el programa, que resulta de los convenios establecidos entre los municipios y el MTEySS, representado por la GECAL. Una particularidad de la provincia de Buenos Aires en la gestión del programa es la cantidad y el tipo de articulaciones que se han establecido con el gobierno provincial. En este sentido, cabe resaltar, a modo de ejemplo, la coordinación con el Programa "Envión" del Ministerio de Desarrollo Social provincial. Con una de las mayores tasas de desempleo en jóvenes, la provincia de Buenos Aires cuenta una mayor cantidad de inscriptos en el Programa que el resto de las provincias (el 33% del padrón nacional). A partir de lo que se ha observado en el trabajo de campo realizado en la GECAL de La Plata, existe una ampliación geográfica del programa, dado que se están incorporando nuevos municipios. Sería muy favorable para la provincia promocionar la seguir expandiendo el alcance de esta herramienta de política pública, así como también continuar fortaleciendo los espacios de coordinación pro-integralidad que han sido establecidos.

Finalmente, la **Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias** es implementada en la provincia por la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas, que depende de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Escuelas. La Dirección de Políticas Socioeducativas tiene un amplio espectro de actuación y también incluye reparticiones que trabajan en forma directa con organizaciones sociales (los servicios educativos brindados por organizaciones de la comunidad o bien las cooperadoras escolares). En este sentido, resulta positiva

la gestión de la Propuesta desde este espacio, ya que posibilita el establecimiento de canales de comunicación y articulación con otras iniciativas. En la provincia de Buenos Aires, también se observa otro factor favorable a la coordinación pro-integralidad de las intervenciones de la Propuesta, que se refiere a la figura de los coordinadores territoriales. La incorporación y consolidación de esta figura redefine el espectro de actores involucrados en las políticas educativas, introduciendo a las organizaciones sociales y a los municipios (principalmente aquellos con capacidad de incidencia como para intervenir en la elección de los coordinadores territoriales) y plantea ciertas tensiones con los actores tradicionalmente asociados al sistema educativo provincial. Para que las intervenciones de la Propuesta se traduzcan en mejoras en la situación socio-educativa de los niños/as y adolescentes bonaerenses, será necesario continuar fortaleciendo las articulaciones establecidas con las otras políticas socio-educativas de la provincia. Sin embargo, esto no será suficiente si, aparte, no se establecen espacios de coordinación pro-integralidad con otras políticas gestionadas, con el mismo objetivo, desde otros sectores programáticos y otros niveles de gobierno.

En conclusión, si bien Buenos Aires registra, a la par del resto de las jurisdicciones una muy importante reducción en los indicadores de pobreza e indigencia, la situación socio-económica de la provincia es todavía muy precaria. Las políticas nacionales analizadas demuestran un esfuerzo valorable en la dirección de subsanarla. Sin embargo, todas muestran un espacio para la mejora, sea en términos de alcance territorial como es el caso del PJMMT, de cantidad de prestaciones ofrecidas como es el caso del Argentina Trabaja, de coordinación institucional como es el caso del PNSA y del PASES o de desempeño como es el caso del Plan Nacer. En este marco, la implementación de la AUH ha sido relativamente exitosa y ofrece margen para imaginar que su impacto será positivo en la situación social de la provincia a futuro.

Con el fin de avanzar en la mejora de la situación socio-económica de la provincia, resulta fundamental que la oferta programática de protección social sea integral. En este sentido, el análisis de los programas estudiados refleja algunas limitaciones. Los seis programas implementados en la provincia muestran muy diversas modalidades de gestión. Algunos programas, como la AUH y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo son gestionados centralmente desde los ministerios nacionales (y ANSES), y en el territorio a través de sus agencias locales. En estos casos, la provincia ejerce un rol muy marginal en la implementación, y no tiene participación en las decisiones relevantes que hacen a la gestión de los programas. El Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja" representa un caso en sí mismo, al involucrar fuertemente en su gestión a los gobiernos locales, sin otorgarle espacio al nivel provincial en las decisiones referidas a su implementación. En este programa, el gobierno Nacional coordina directamente con los municipios la forma que tomará el Programa en el territorio y la modalidad de ejecución que se utilizará. Un caso intermedio es constituido por el Plan Nacer y, en alguna medida, por la Propuesta de Apoyo Socioeducativo. En estos casos, los lineamientos son definidos por el nivel central, pero la implementación está a cargo de la provincia. De este modo, los ministerios sectoriales provinciales cuentan con un margen de acción mayor en lo que respecta a las decisiones sobre la implementación de estas dos iniciativas, aunque los objetivos, la población objetivo y las prestaciones se encuentren predeterminados. Finalmente, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en el Plan Más Vida), denota una mayor participación del gobierno provincial en la delineación de la política, integrándola en la estructura de la administración pública provincial. Esta heterogeneidad en las modalidades de gestión parece deberse más a las lógicas propias de cada sector y sus instituciones en los distintos niveles de gobierno, que a requerimientos de las políticas en sí.

Las disimilitudes en los modelos de gestión de las políticas de protección social analizadas se suman a las graves limitaciones en términos de integralidad. La coordinación pro-integralidad muestra importantes deficiencias entre los niveles nacional y provincial, pero también dentro de cada uno de estos ámbitos. El hecho de que algunos de los programas sean gestionados desde la estructura provincial, por ejemplo, no garantiza que se logre o se aproxime a una integralidad en el abordaje. Del mismo modo, las políticas que son gestionadas desde el nivel central tampoco logran una articulación eficiente que se traduzca en una lógica coherente de intervención.

En todo caso, puede observarse en el caso de Buenos Aires que se realizan esfuerzos en la búsqueda de la integralidad en el abordaje. Por ejemplo, las articulaciones que se han establecido entre el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo y el programa provincial Envión, ilustran un caso positivo en el que se logran coordinar las acciones de los distintos niveles jurisdiccionales para permitirle a la población una mayor cobertura en términos de protección social. En la provincia más poblada de la Argentina, resultará fundamental seguir avanzando en este sentido, promoviendo más y mejores articulaciones entre y dentro de los niveles de gobierno para lograr un abordaje integral en las políticas de protección social para que éstas puedan incidir sobre la situación socio-económica bonaerense.

6.Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en el congreso bonaerense, año 2003

	Cán	nara de Diputa	ados	Cámara de Senadores		
Partido/Alianza	Diputado s período 2001 - 05	Diputados período 2003 - 07	Total Diputados 2003	Senadores período 2001 - 05	Senadores período 2003 - 07	Total Senadores 2003
Partido Justicialista ⁵⁷	27	28	55	16	19	35
Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación en 2001 y Unión Cívica Radical en 2003	9	11	20	7	4	11
Frente Polo Social	4		4			
Partido Socialista	4		4			
Alianza Izquierda Unida	2		2			
Frente Popular Bonaerense ⁵⁸		3	3			
Alianza Acción Federalista por Buenos Aires ⁵⁹		2	2			
Alianza Afirmación para una República Igualitaria ⁶⁰		2	2			

Fuente: Elaboración de CIPPEC basada en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

⁵⁷ PJ, Unión del Centro Democrático, Frente Compromiso Social, Progreso Social.

⁵⁸ Movimiento Popular Bonaerense, Nuevo Buenos Aires.

⁵⁹ Unidad Federalista, Acción por la República, Celeste y Blanco.

⁶⁰ Afirmación para una República Igualitaria, Intransigente.

Anexo 2. Distribución de bancas en el congreso bonaerense, año 2005

	Cámara de	Diputados		Cámara de		
Partido/Alianza	Diputado s período 2003 - 07	Diputados período 2005 - 09	Total Diputados 2003	Senador es período 2001 - 05	Senador es período 2005 - 09	Total Senadores 2003
Partido Justicialista	28	6 ⁶¹	34	19	27	21
Alianza Frente Justicialista		3	3		2 ⁶²	2
Alianza Frente para la Victoria		26	26		14	14
Unión Cívica Radical	11	2	13	4	4	8
Frente Unión Cívica Radical		3	3			
Frente Popular Bonaerense	3		3			
Alianza Acción Federalista por Buenos Aires	2		2			
Alianza Afirmación para una República Igualitaria ⁶³	2	2	4			
Alianza Propuesta Republicana		2	2			
Frente Bonaerense Autonomista Auténtico		2	2			

Fuente: Elaboración de CIPPEC basada en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

⁶¹ Solamente el Partido Justicialista.

 $^{^{62}}$ Justicialista de la Provincia de Buenos Aires, Progreso Social, Unidad Federalista, Laborista (en Secciones 4, 5 y 7).

⁶³ Afirmación para una República Igualitaria, Intransigente.

Anexo 3. Distribución de bancas en el congreso bonaerense, año 2007

	Cámara de	ámara de Diputados			Cámara de Senadores		
Partido/Alianza	Diputado s período 2005 - 09	Diputados período 2007 - 11	Total Diputados 2003	Senador es período 2001 - 05	Senador es período 2007 - 11	Total Senadores 2003	
Partido Justicialista ⁶⁴	6		6	2 ⁷	1	3	
Alianza Frente Justicialista	3		3	2		2	
Alianza Frente para la Victoria	26	26	52	14	12	26	
Unión Cívica Radical	2	2	4	4		4	
Frente Unión Cívica Radical	3		3				
Alianza Afirmación para una República Igualitaria ⁶⁵	2		2				
Alianza Propuesta Republicana	2		2				
Frente Bonaerense Autonomista Autentico	2		2				
Alianza Frente Coalición Cívica		11	11		8	8	
Alianza Unión Pro		3	3		2	2	
Alianza Concentración una Nación Avanzada		4	4				

Fuente: Elaboración de CIPPEC basada en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

⁶⁴ PJ, Unión del Centro Democrático, Frente Compromiso Social, Progreso Social.

⁶⁵ Afirmación para una República Igualitaria, Intransigente.

Anexo 4. Distribución de bancas en el congreso bonaerense, año 2009

Partido/Alianza	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Alianza Frente para la Victoria	37	21
Generación para un Encuentro Nacional (GEN)- Partido Socialista	9	7 ⁶⁶
Buenos Aires Federal	1	
Coalición Cívica	11	5
La Concertación	5	
Peronismo Federal	4	1
Unión Cívica Radical	10	6
Unión PRO	15	5
Unidad Peronista		1

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Atlas Electoral de Andy Tow

95

⁶⁶ Solamente Partido GEN.

Bibliografía

ANSeS, "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php, Buenos Aires, julio de 2010.

Balbo, Elvira H: "Municipios argentinos: Incubadoras de empresas en la formalidad". En *Separata Temática*, No. 7. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP), Buenos Aires 2010.

Boix, Marazzi y Fernández: "Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia", *Documento de Trabajo Nº60*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2011.

Braceli, Orlando Andrés; Braceli, María Silvana y Rosana María Jan Casaño. (2001). "Sistema Municipal Argentino con Énfasis en los Municipios de la Provincia de Mendoza – Análisis comparado de su organización y estructura fiscal". Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas

Cogliandro, Gisell y Ariel Melamud, "El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y distribución a las provincias", Documento de Trabajo N°3, Konrad Adenauer Stiftung - Fundación Siena, Buenos Aires, marzo de 2011

Cravino, María Cristina (org): Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires; Ed. Dpto. Publicaciones UNGS, Buenos Aires, Diciembre 2008

Dallorso, Nicolás, "Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida - Comadres en conflictos domésticos y barriales (2005-2007)", Documento de Jóvenes Investigadores N°14, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Noviembre de 2008

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas de protección social: una mirada desde el nivel nacional", *Documento de Trabajo* 45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

INDEC: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Resultados Provisionales, Serie A Número 1. Disponible en Internet en www.indec.gov.ar, Buenos Aires, 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%20Ingres o%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.%20%20Informe%20Semest ral%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%20inform ativa.pdf, julio 2010.

Ministerio de Salud de la Nación, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina" en *Dirección Nacional de Salud Materno Infantil*. Disponible en

http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/archivos/pdf/Anuario%20SIP%20200 5.pdf, Buenos Aires, 2006.

Rebón, Marcela, Vitar, Ana y Luciana Piccirillo, "Plan más vida, nuevas estrategias en seguridad alimentaria: la estrategia de la tarjeta de alimentos", Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, mayo de 2009

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Decreto nacional 1.018/03 - Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, Abril 2003

Decreto nacional 1602/09- Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Octubre 2009.

Decreto-Ley 6.769/1958 y sus modificatorias, Ley Provincial Orgánica de las Municipalidades, 1958

Ley Nacional 24.714- Régimen de Asignaciones Familiares, Octubre 1996.

Ley Nacional 25.724 - Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, Enero 2003.

Ley Nacional Nº 24.464, Creación del Sistema Federal de la Vivienda (Fondo Nacional de la Vivienda-FONAVI), Abril 1995

Ley Provincial 13.757, Organización de la Estructura de Ministerios, Diciembre 2007

Resolución Nº 497 del MTEySS, Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Mayo 2008. Reglamentado por la Resolución Nº261 de la Secretaría de Empleo.

Páginas web

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), http://www.anses.gob.ar/, consultada en mayo de 2011.

Atlas Electoral de Andy Tow, http://towsa.com/wordpress/, consultado en febrero 2011

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, http://www.hcdiputados-ba.gov.ar, consultado en febrero 2011

Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, http://www.senado-ba.gov.ar/, consultado en febrero 2011

Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires,

http://www.cgp.gba.gov.ar/Presupuestaria/, visitada el 5 de Julio de 2011

Diario 24CON, http://24con.elargentino.com/, consultado en marzo 2011

Diario Clarín, http://edant.clarin.com/, consultado en marzo 2011

Diario Democracia, http://diariodemocracia.com/, consultado en marzo 2011

Diario Diario del Sur del GBA, http://www.diariodelsurdelgba.com/, consultado en marzo 2011

Diario Diario NCO, http://diarionco.com/, consultado en marzo 2011

Diario El Día, http://www.eldia.com.ar/, consultado en marzo 2011

Diario El Popular, http://www.elpopular.com.ar/, consultado en marzo 2011

Diario El Tiempo, http://www.eltiempo.com/, consultado en febrero 2011

Diario Impulso Baires, http://www.impulsobaires.com.ar, consultado en junio 2011.

Diario La Nación, http://www.lanacion.com.ar/, consultado en febrero y marzo 2011

Diario La Noticia 1, http://www.lanoticia1.com/, consultado en marzo 2011

Diario la Opinión, http://www.laopiniondemercedes.com.ar, consultado en junio 2011.

Diario La Política Online, http://www.lapoliticaonline.com/, consultado en febrero y marzo 2011

Diario Página 12, http://www.pagina12.com.ar/, consultado en febrero 2011

Diario Política del Sur, http://www.politicadelsur.com/ar/, consultado en marzo 2011

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, http://abc.gov.ar/comunidadycultura/default.cfm, consultada el 1° de Julio de 2011

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), http://diniece.me.gov.ar/, consultada en mayo 2011

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, http://www.gba.gov.ar/, consultada en junio 2011

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), www.indec.gov.ar, consultado en mayo 2011

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, www.desarrollosocial.gob.ar, consultado en junio 2011

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/index.php, visitada el 1° de julio de 2011

Ministerio de Educación de la Nación, http://portal.educacion.gov.ar/, consultado en junio de 2010

Ministerio de Salud de la Nación, http://www.msal.gov.ar/htm/site/default.asp, consultada en junio 2011.

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, http://www.ms.gba.gov.ar/, visitada el 1º de julio 2011.

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.asp, visitada el 1° de Julio de 2011

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, http://www.trabajo.gov.ar/, consultado en junio 2011

Ministerio del Interior de la Nación, http://www.mininterior.gov.ar/municipios/, consultado en marzo 2011

Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html, consultada en junio 2011

Entrevistas realizadas

Flavia Raineri, Coordinadora General de la Unidad de Gestión del Seguro Provincial de Maternidad e Infancia SEMIP-NACER, Ministerio de Salud.

Mónica Ledesma, Coordinadora Operativa del Plan Nacer, Ministerio de Salud.

Damián Fascio, integrante del equipo del Plan Nacer, Ministerio de Salud.

Virginia Alegre, Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de La Plata, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Alicia Svaiger, Gerente, Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de La Plata, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Acerca de los autores

Gala Díaz Langou: coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (en curso). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Juan Pablo Fernández. Analista del Programa de Protección Social. Candidato a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). 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.

Paula Forteza: Analista del Programa de Protección Social. Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (en curso). Estudios de Posgrado en "Investigación socio-laboral de base empírica", FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la cátedra "Teoría Política I" de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales.

María Fernanda Potenza Dal Masetto: becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) para proyecto desarrollado por el programa de Protección Social de CIPPEC. Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Integró equipos de investigación sobre políticas sociales para estudios financiados por diferentes organismos nacionales e internacionales.

Ian Brand-Weiner y Javier Snaidas colaboraron en la elaboración de este documento.

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

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

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

Acerca de CIPPEC

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, Fortalecimiento de las Instituciones** y **Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Notas	

-	
-	