

## Cómo fortalecer el “Argentina Trabaja”. Aprendizajes de Esteban Echeverría

Fabián Repetto • María Victoria Boix • Juan Pablo Fernández

El Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” es uno de los programas sociales más importantes de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner en términos de recursos, logística y alcance. A pesar de su relevancia y de que se expande a nivel territorial y en la cantidad de titulares, poco se conoce del programa y sus complejidades.

Fue creado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2009 con el objetivo de promover el desarrollo económico y la inclusión social, y generar nuevos puestos de trabajo genuino.

Destinado a personas que integran grupos familiares en situación de alta vulnerabilidad, su característica distintiva es que implica la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.

El Argentina Trabaja es el programa que más creció en términos presupuestarios en los últimos dos años, después de la Asignación Universal por Hijo, y tiene asignados en el presupuesto 2011 \$3.787 millones.

La implementación del Argentina Trabaja recae en las provincias y municipios, pero aún con la complejidad y los desafíos que la gestión subnacional conlleva, el Ministerio de Desarrollo Social aún no definió un reglamento operativo para guiar la gestión de la iniciativa.

En este marco, **CIPPEC** revisa el diseño del programa, comparte los aprendizajes de la experiencia de implementación en el municipio de Esteban Echeverría, y brinda un conjunto de recomendaciones sobre los desafíos y retos de gestión, con el fin de apuntalar su diseño e implementación de cara a la decisión política de apostar a su expansión.

Entre las lecciones aprendidas más importantes de la experiencia en Esteban Echeverría se encuentran las siguientes: (a) definir criterios claros para la selección de los titulares (asignar prioridades); (b) desarrollar un sistema de gestión de cooperativas que contribuya a la coordinación entre los actores involucrados y mejore las capacidades estatales; (c) implementar un sistema de información que agilice la gestión y permita el monitoreo de la implementación del programa, y (d) resaltar la importancia del liderazgo político y la implementación gradual del programa como dos elementos claves para su buen funcionamiento.

Quedan pendientes desafíos y retos de gestión para la expansión y consolidación del programa. Entre ellos, se destacan: (a) ampliar el concepto de “trabajo” intrínseco en su diseño para incorporar “actividades socialmente relevantes” (cuidado de niños y ancianos, por ejemplo) además de aquellas ligadas a los sectores productivos y de la construcción; (b) fortalecer las capacitaciones que brinda el programa, como una herramienta vital para potenciar el aspecto formativo del Argentina Trabaja, y (c) consolidar herramientas de rendición de cuentas y transparencia como clave para proteger, promover y garantizar los derechos sociales de las personas.

## Introducción

El Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (en adelante, Argentina Trabaja), creado a mediados de 2009, es uno de los programas sociales más importantes de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner en términos de recursos, logística y alcance, al punto de secundar a la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Destinado a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad, su característica distintiva es que implica la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.

De acuerdo con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, el monto total ejecutado por el Argentina Trabaja en 2010 fue de \$3.621 millones -superando con creces los \$1.500 millones originalmente presupuestados- y el monto asignado para 2011 asciende a \$3.787 millones, de los cuales el 68% está destinado a la provincia de Buenos Aires. En cuanto a las metas físicas, entre 2009 y 2010 alcanzó a 111.275 cooperativistas y aspira a sumar 100.000 más en 2011 (Presupuesto 2011).

A pesar de su relevancia y de que se expande a nivel territorial y en la cantidad de titulares, poco se conoce del programa y sus complejidades.

En este marco, CIPPEC se propone revisar el diseño del programa y socializar los aprendizajes de la experiencia de implementación en el municipio de Esteban Echeverría; un caso enriquecedor para identificar aspectos positivos y críticos a la hora de implementar el programa en otras jurisdicciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La principal fuente de estas reflexiones es la experiencia de trabajo conjunta entre CIPPEC y el municipio de Esteban Echeverría durante 2010 en el marco del proyecto “Una gestión eficiente del Plan Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja”.

## El programa “Argentina Trabaja”, lineamientos generales

El programa fue creado por la Resolución 3.182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), y ratificado por el Decreto 1.067/2009. Depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS y está regido por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Resolución 3.026/2006).

Nació con un objetivo y una forma de intervención bien definidas. **El principal objetivo** es promover el desarrollo económico y la inclusión social, y generar nuevos puestos de trabajo genuino en un marco de igualdad de oportunidades. Por esto, el programa apunta a **capacitar a los beneficiarios en distintos oficios** como medio para impulsar la creación de fuentes de trabajo que puedan sustentarse en el tiempo y generen sentido de pertenencia.

Los **destinatarios** son personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social -que no cuenten con pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible- y que no desarrollen actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni un ingreso proveniente de trabajo registrado.

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

Se conforman cooperativas de 60 personas que trabajan en distintos proyectos establecidos por los entes ejecutores (gobiernos municipales o provinciales) con el aval del MDS. Por lo general, los proyectos se extienden entre 6 y 8 meses, y tienen posibilidades de ser renovados. Durante este período, los cooperativistas perciben una asignación monetaria mensual, que en la actualidad asciende a \$1.200 para los asociados y a \$2.200 para los capataces. En ambos casos, los

beneficiarios se encuentran inscriptos en el régimen del monotributo social, a partir del cual acceden a una obra social y aportan al sistema previsional.

Un aspecto fundamental del diseño del Argentina Trabaja es que **el programa define estrictamente el tipo de trabajo que deben llevar adelante las cooperativas conformadas**, el que debe estar ligado a obra pública y ser mano de obra intensiva.

A este efecto, se establecieron **módulos constructivos de capacitación** que el MDS agrupó en cinco grandes ejes<sup>2</sup>:

- Infraestructura comunitaria (construcción, mantenimiento y mejora de edificios públicos o comunitarios, como por ejemplo, escuelas, comedores escolares y centros comunitarios).
- Viviendas (construcción y mejoramiento habitacional).
- Mejoramiento de espacios verdes (mantenimiento de parques, plazas, limpieza de ríos, tratamiento de residuos).
- Infraestructura urbana (pavimentación, zanjeo, cordón, cunetas, rampas, iluminación, entre otros).
- Saneamiento (redes de cloacas y agua).

El **proceso de expansión** del programa es gradual, de modo que no todos los posibles destinatarios acceden automáticamente. De acuerdo a los convenios que las provincias y los municipios van firmando con el MDS, se incorporan en etapas las diferentes unidades territoriales del país.

En un primer momento el Argentina Trabaja se implementó en 36 municipios de la provincia de Buenos Aires. Luego, se expan-

dió a provincias y municipios de otras regiones del país, como Tucumán, Corrientes y La Rioja.

**El MDS descentraliza la gestión de diversas funciones del programa en la provincia o municipio, y mantiene para sí el rol de supervisión y control, y la responsabilidad por las transferencias monetarias.** Realiza el pago de la prestación a cada cooperativista por medio de una cuenta individual abierta en el Banco Nación, y el pago del monotributo social y de los seguros individuales. Por su parte, los gobiernos subnacionales o municipales seleccionan a los titulares de acuerdo a la cantidad de cooperativas que se conformen, y deben afrontar el seguro de responsabilidad civil de cada cooperativa.

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

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

**1. Selección de distritos.** Es realizada por el MDS, en función de datos poblacionales de pobreza, desocupación, condiciones habitacionales, y capacidades de logística y gestión.

**2. Identificación de la población vulnerable.** El MDS y los gobiernos provinciales o municipales detectan posibles destinatarios.

**3. Armado de las cooperativas.** A cargo de los gobiernos locales, luego de lo cual son inscriptas en el registro del Instituto

---

<sup>2</sup> El establecimiento de estos módulos se concretó a partir de la segunda etapa de implementación del programa. El listado completo se encuentra disponible en la página del MDS: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/6.%20M%C3%B3dulos.pdf> [Consulta: 18 de agosto de 2011].

Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDS.

**4. Aplicación de los criterios de elegibilidad.** El MDS verifica los criterios de elegibilidad de los candidatos. Realiza cruces con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para chequear que se cumplan los requisitos formales de ingreso.

**5. Firma del convenio entre el MDS y el ente ejecutor (provincia o municipio).** En los convenios de cooperación se definen los módulos constructivos aplicables a cada caso y se establece el presupuesto necesario para llevarlos adelante. A este efecto, los entes ejecutores presentan la planificación técnica y funcional de los proyectos de obra en los que trabajará cada cooperativa.

**6. Implementación y supervisión del trabajo de las cooperativas.** Los gobiernos provinciales y locales organizan jornadas laborales junto con el INAES y adquieren los materiales y herramientas, supervisan la ejecución técnica y económica de las obras planificadas, establecen las tareas diarias, solicitan y supervisan los informes de avance de obra, y controlan diariamente la asistencia, entre otras actividades.

**7. Capacitaciones.** Se ofrecen capacitaciones diversas a las cooperativas por parte del MDS, la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), el Ministerio de Trabajo, el municipio o la provincia u otros, según el caso.

**8. Evaluación y monitoreo.** El SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la AGN (Auditoría General de la Nación) y universidades nacionales designadas por el MDS evalúan y monitorean el programa.

**La implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión**

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

## **El Argentina Trabaja en Esteban Echeverría**

El municipio de Esteban Echeverría, en el que habitan casi 299.000 personas, pertenece al segundo cordón del conurbano bonaerense. Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,826, levemente inferior al promedio de la provincia de Buenos Aires (0,854)<sup>3</sup>.

En el marco del Programa Argentina Trabaja, la municipalidad de **Esteban Echeverría cuenta con 40 cooperativas a su cargo y alrededor de 2.400 cooperativistas activos**, lo que representa el 2% de las prestaciones totales del programa (datos de julio de 2011). Estas 40 cooperativas, no obstante, no fueron conformadas todas en un mismo

---

<sup>3</sup> El IDH es un índice propuesto por las Naciones Unidas para clasificar a los países según tres componentes básicos: (i) longevidad; (ii) nivel de conocimientos; y (iii) nivel de vida digno. Se mide en una escala de 0 a 1, y a partir de esa escala se consideran tres rangos de desarrollo humano: a) desarrollo humano alto, cuando el valor del IDH en una región o país es mayor o igual a 0,80; b) desarrollo humano medio, cuando el valor del IDH está entre 0,50 y 0,79; y c) desarrollo humano bajo, cuando el valor del IDH es menor a 0,50.

momento, sino que se fueron creando en distintas etapas (13 a fines de 2009, 22 a comienzos de 2010 y 5 en 2011).

La implementación del Argentina Trabaja tuvo requerimientos logísticos, operativos, administrativos, legales y contables que demandaron nuevas capacidades de gestión.

En este contexto, el gobierno de Esteban Echeverría optó por la **creación de un ente específico, la Unidad Ejecutora Municipal, también denominada Unidad de Gestión de Cooperativas**. Este espacio, que funciona en un lugar separado físicamente de la municipalidad, concentra personal municipal y cooperativistas del Argentina Trabaja, y tiene la función de brindar apoyo en el proceso de conformación de las cooperativas y en el trabajo que realizan en el territorio.

Las funciones específicas de la implementación del programa que exigen capacidades institucionales y recursos humanos calificados, como compras y contrataciones o legales, se mantuvieron en la administración central del municipio.

La unidad ejecutora, junto con las áreas municipales y los organismos del gobierno nacional y provincial que intervienen en la implementación del Argentina Trabaja en el municipio, conforman lo que se denomina **Sistema de Gestión del Programa Argentina Trabaja en Esteban Echeverría**. Este sistema está conformado por cinco subsistemas principales<sup>4</sup>:

- **Socios:** se encarga de todo lo referente a la administración de recursos humanos del programa.
- **Obras:** se ocupa de la planificación, supervisión técnica y operativa de las obras a realizar por las cooperativas.
- **Logística:** responsable de coordinar, gestionar y entregar las solicitudes de mate-

riales, herramientas, ropa de seguridad y otros insumos de las cooperativas.

- **Comunicación:** está a cargo de producir, sistematizar y difundir la comunicación interna y externa del programa.
- **Contable:** lleva la administración contable y legal de las cooperativas y el programa.

Paulatinamente, el municipio fue consolidando cada uno de estos subsistemas, cuyas funciones no son exclusivas de la Unidad Ejecutora Municipal sino que implican la coordinación y articulación de una diversidad de actores estatales de diferentes niveles de gobierno, en distintos momentos críticos.

Este proceso no estuvo exento de obstáculos y complicaciones, que dificultaron la implementación del programa en numerosas oportunidades. A modo de ejemplo, una primera dificultad fue la administración de las bases de datos de las cooperativas, con consecuencias en la liquidación de los pagos y la aplicación de sanciones a quienes no hubieran asistido a trabajar. Otras dificultades estuvieron ligadas a la compra de materiales, en especial por cuestiones vinculadas a los tiempos de planificación de las compras y a las necesidades de las cooperativas. En otro orden de cosas, la resistencia de algunos dirigentes de los movimientos sociales a que fuera el municipio el responsable de tomar la asistencia o de determinar quiénes integran cada cooperativa, complejizaron el proceso en una primera instancia.

Poco a poco, y a través de la inclusión de procesos claros, sistemas de información, mecanismos de coordinación institucional, y, especialmente, voluntad política, muchas de estas dificultades se fueron superando o bajaron en intensidad. Si bien aún queda mucho por mejorar, la experiencia de Esteban Echeverría es valiosa para extraer lecciones para otros municipios o provincias que en el futuro avancen en la implementación de un programa social tan estratégico como complejo en su implementación.

---

<sup>4</sup> Para ampliar, consultar: Boix, Fernández y Marazzi (2011).

## Lecciones aprendidas en Esteban Echeverría

A continuación, se incluyen las lecciones aprendidas en Esteban Echeverría, que –creemos– pueden ser una valiosa fuente de consulta para otras localidades que incorporen el programa Argentina Trabaja entre sus intervenciones en materia social.

- **Criterios de selección de titulares: asignar prioridades para mejorar la transparencia y la eficiencia.**

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

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

**Una herramienta importante para complementar estos dos tipos de criterios es la asignación de prioridades,** que permite seleccionar dentro de la población objetivo a los titulares finales, según un orden de prioridad definido en función de criterios claros. Para que exista una definición lo más clara posible de los criterios con los cuales se hace la selección de los titulares este tipo de criterios es indispensable en un programa como el Argentina Trabaja, que cuenta con un cupo de prestaciones menor a la población objetivo y potencialmente beneficiaria.

Los criterios de asignación de prioridades actúan en dos sentidos: por un lado, de manera inclusiva, al permitir incorporar efectivamente como titulares de los planes a la población objetivo del programa; por el otro, de manera restrictiva, al excluir a las personas que no pertenecen a la población objetivo porque no cumplen con ciertas características.

En Esteban Echeverría los criterios de asignación de prioridades utilizados fueron: la inscripción en la base de datos de la Oficina de Empleo del Municipio, que los aspirantes contasen con experiencia laboral vinculada al proyecto a desarrollarse, dimensiones relacionadas a la estructura de riesgo de cada hogar, y aspectos de género y grupo etario, entre otras.

En general, en la implementación de programas sociales la definición de criterios de focalización y de selección cobra relevancia debido a que su buen uso permite al Estado cubrir oportunamente las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, **en el caso de los programas focalizados en particular los criterios de asignación de prioridades cobran relevancia como medios para complementar a los otros dos criterios (focalización y elegibilidad).** Esto es así, ya que coadyuvan a alcanzar una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

- **La importancia de contar con un sistema de gestión para contribuir a la coordinación entre actores y mejorar las capacidades estatales.**

Es fundamental, y esto se observó en el caso de Esteban Echeverría, que **el ente ejecutor (provincia o municipio) cuente con ciertas capacidades mínimas esenciales antes de la puesta en marcha del programa.**

Esto es así, en general, en todos los programas sociales pero, en el caso del Argentina Trabaja, esta exigencia se ve reforzada debido a que tiene la particular complejidad de que exige la puesta en común de un amplio con-

junto de actividades que deben confluir para que el objetivo del programa pueda ser cumplido. La creación y puesta en marcha de las cooperativas, la coordinación logística y de recursos administrativo-presupuestarios, así como las tareas de seguimiento de las obras y del desempeño de los cooperativistas, entre otras, son ejemplos concretos de los enormes desafíos de gestión que el programa debe enfrentar.

Por este motivo, **es importante organizar el trabajo a través de la creación de un sistema de gestión interna**, con actores municipales y cooperativistas en comisión, que incluya el vínculo y la coordinación con los actores nacionales y provinciales involucrados en la gestión y supervisión del programa en sus respectivos niveles de gobierno.

En el caso de Esteban Echeverría, ante la falta de lineamientos homogéneos del MDS, se procedió a nutrir al sistema de gestión de un conjunto de subsistemas encargados de llevar adelante funciones clave en la implementación del programa. Este diseño del sistema de gestión se conformó a partir de las capacidades de gestión identificadas. No obstante, puede señalarse que existen funciones básicas que no pueden ser obviadas en la conformación de un sistema de gestión, cualquiera sea el nivel de gobierno que vaya a ejecutar el Argentina Trabaja.

Estas funciones básicas son: (a) administración de los recursos humanos del programa; (b) programación, supervisión (control parcial), control final y certificación física de las obras; (c) coordinación, gestión y distribución de las solicitudes de materiales, herramientas, ropa de seguridad y otros insumos a las cooperativas; (d) producción, sistematización, y difusión de la comunicación interna y externa referida al programa; (e) administración contable y legal de todas las cuestiones ligadas al programa.

Para su buen funcionamiento, es vital que todos los subsistemas cuenten con definiciones precisas sobre quiénes son los acto-

res involucrados, sus responsabilidades, y cuáles los momentos críticos donde los actores juegan roles fundamentales que condicionan el éxito o fracaso de una gestión eficiente del sistema de cooperativas.

El objetivo ulterior de esta herramienta es fortalecer la articulación institucional entre la amplia red de actores intervinientes (que cuentan con lógicas de acción diversas y capacidades diferentes), para mejorar la planificación de la gestión y la coordinación entre múltiples actores en las distintas facetas del programa, y de esta forma promover una gestión más integral y eficiente.

La organización de la gestión del Argentina Trabaja a través de este sistema en Esteban Echeverría permitió que el municipio apuntalara y robusteciera, de forma incremental, aquellas capacidades mínimas y esenciales con las que contaba al momento de la puesta en marcha.

Una institución con capacidades de gestión limitadas –en cantidad o calidad– tendrá menor solidez y capacidad para desarrollar las habilidades que exige la implementación del programa. Por el contrario, cuando se conforma con actores con capacidad técnica y se los dota de herramientas de gestión acordes y pertinentes, contará con mayor capacidad gerencial y de gestión.

• **Contar con sistemas de información que agilicen la gestión y permitan el monitoreo de la implementación del Argentina Trabaja.**

Es importante, a los fines de mejorar y agilizar la implementación del Argentina Trabaja, **contar con sistemas de información que permitan monitorear y hacer seguimiento de la implementación.**

Un sistema de información puede adquirir distintas formas en función de la complejidad que se le pueda asignar. Sin embargo, existen ciertas características básicas que deben ser consideradas para que puedan alcanzarse los siguientes objetivos:

- **Producir información** que permita realizar un seguimiento de la situación de las cooperativas.
- **Captar información** sobre los proyectos en marcha.
- **Monitorear el cumplimiento de las metas** propuestas en dichos proyectos.

Es importante tener en cuenta que los sistemas de información expresan el modelo de gestión en el cual se insertan, que por lo general comprende a otros subsistemas.

En el caso analizado, el sistema de información permite agilizar la gestión diaria de las cooperativas e identificar potenciales cuellos de botella, irregularidades o problemas de manera temprana, y así facilita la incorporación de las correcciones necesarias.

**La sistematización de la información es un primer paso crucial para poder rendir cuentas a la ciudadanía** sobre las acciones del gobierno local en relación al programa Argentina Trabaja. En esta línea, contar con un sistema de información confiable da la posibilidad de generar indicadores específicos que permitan monitorear y evaluar la gestión.

- **Unidad ejecutora ad hoc para la gestión del programa: una herramienta importante para la acción, que debe coadyuvar en la creación de una nueva institucionalidad social integral.**

En Esteban Echeverría resultó vital para la implementación ordenada del programa la constitución de una unidad ejecutora del programa Argentina Trabaja, con la misión de atender las distintas demandas en la puesta en marcha de las cooperativas.

Esta unidad, que funciona por fuera de la estructura municipal, opera en coordinación con diversas áreas del municipio y organismos provinciales y nacionales, y responde al propósito de que la implementación del programa se vea facilitada por un ente espe-

cífico. Es por ello que se procura su relativa autonomía con respecto a otros ámbitos de gestión y su acceso directo a los niveles de decisión.

Para su buen funcionamiento es necesario que este tipo de unidades dispongan de recursos y medios suficientes, y cuenten con capacidades adecuadas. Tanto es así, que si bien en el primer momento de la implementación del programa pueden constituirse en fortalezas para la acción, con su desarrollo y crecimiento, para seguir siendo útiles, deben ser robustecidas y complementadas en sus funciones y capacidades con la fortaleza y el compromiso de la gestión municipal. En este trayecto, es vital resguardar la coordinación entre los diversos agentes públicos para la integralidad de la política social.

De esta forma, para apuntalar el funcionamiento de las unidades ejecutoras u otros entes creadas ad hoc para la implementación del Argentina Trabajo **es importante constituir espacios de coordinación entre estas unidades y los actores municipales involucrados, para que el programa no quede rezagado o inconexo y desarticulado** del resto de la política social del municipio. Para ello, entre otras acciones, habría que tender a adecuar los regímenes normativos de este tipo de unidades y la administración pública local, fortalecer la integración y articulación entre las unidades que correspondan, y propender a la comunicación con el resto de la institucionalidad social para ayudar a la construcción de capacidades sostenibles.

En conclusión, **la instauración de unidades ejecutoras específicas debe coadyuvar en la creación de una nueva institucionalidad social integral**, de manera que las acciones localizadas contribuyan a desencadenar o consolidar procesos que impacten sobre estos planos más generales de la acción pública en materia social.



- **Liderazgo político: papel clave en la compleja implementación del Argentina Trabaja.**

De la misma forma que se remarcó la importancia del fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión, **es fundamental resaltar el papel clave que ejerce el liderazgo político a nivel territorial en la implementación de un programa complejo como es el Argentina Trabaja** (sobre todo, por las exigencias de coordinación de diversos actores).

**Capacidad técnica y liderazgo político constituyen dos vectores que deben complementarse de forma virtuosa** en pos de buenos resultados en materia de políticas públicas en general, y sociales en particular.

Los mejores instrumentos burocrático-administrativos generarán pobres resultados si falta una direccionalidad política-estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal, habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos operativos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos priorizados en la esfera política.

- **Implementación secuencial como garantía para la consolidación del Argentina Trabaja.**

El Argentina Trabaja, como todo programa de transferencias de ingresos con contraprestación laboral, presenta una alta complejidad de gestión. Esto marca una diferencia importante respecto de los programas de ingreso incondicional, que sólo exigen un esfuerzo preliminar en el registro de titulares y, una vez cumplida dicha tarea, la gestión se reduce a un giro periódico de recursos.

El Argentina Trabaja involucra la conformación de cooperativas de trabajo y torna necesaria la organización de actividades productivas que implican liderazgo técnico y político, infraestructura, insumos, articulación y coordinación entre actores con lógicas y recursos diferentes, etc.

En el caso de Esteban Echeverría, la implementación del Argentina Trabaja en etapas permitió fortalecer las capacidades de gestión con un primer grupo de 13 cooperativas, para luego ir incorporando otras (a julio de 2011 suman alrededor de 40), ya con solidez técnica y la gestión fortalecida. Además, posibilitó que se descubrieran y solucionaran errores, y que se detectaran herramientas de gestión necesarias.

En consecuencia, puede señalarse que **se trata de un programa que debe estar sujeto a un despliegue gradual –en el tiempo y en el territorio– que tenga en consideración las capacidades de gestión y la posibilidad de aprender de los errores que brinda la gradualidad.**

## **Desafíos y retos de gestión para la expansión y consolidación del Argentina Trabaja**

En lo que sigue, se presentan desafíos y retos de gestión del programa Argentina Trabaja de orden más general, que si bien emergen en buena medida de la experiencia de Esteban Echeverría no se derivan únicamente de ella.

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

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

El Argentina Trabaja concibe una noción de “trabajo” ligada a módulos constructivos para la realización de obras de diverso tipo. De acá se trasluce que, desde el diseño del programa, la solución a los problemas de empleo de nuestra sociedad vendría dada por el fortalecimiento del sector productivo y de la construcción.

Sin dejar de reconocer la importancia de estos sectores, creemos conveniente que

**el programa Argentina Trabaja deje de limitar las opciones de contraprestación laboral a las actividades productivas y de la construcción, y adopte en su lugar una noción más amplia de contraprestación vinculada a “actividades socialmente relevantes”.**

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

- **Capacitaciones: una herramienta vital para potenciar el aspecto formativo del Argentina Trabaja.**

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

Es vital que estas capacitaciones se lleven adelante en las provincias y municipios que lo ejecutan, así como que puedan concretarse otras complementarias para un óptimo aprovechamiento de este aspecto formativo del programa.

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

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

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

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

Los retos sociolaborales de la Argentina en general, y del conurbano bonaerense en particular, son complejos y 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 crítica problemática. **Así, es central que el programa tenga entre sus prioridades trabajar para lograr que las cooperativas creadas sean autosustentables y que generen puestos de trabajo de calidad.**

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

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

**Un aspecto a fortalecer en el marco de la implementación del Argentina Trabaja está relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas.**

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

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

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

Por otra parte, es importante considerar un elemento sin el cual los anteriores carecen de sentido: **la promoción, difusión y concientización del uso de los circuitos de**

**acceso a la información pública y otros instrumentos que garantizan la rendición de cuentas.** En este sentido, si bien es importante el rol que cumplen las instancias orientadas a brindar atención a la ciudadanía en general, no menos importante es la función y responsabilidad que tienen las áreas orientadas a ejecutar los programas sociales. Por ello, más allá de la división de tareas que se establezca entre las áreas, para facilitar la rendición de cuentas es importante pensar el funcionamiento de las partes como piezas de un sistema único.

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

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

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

---

## Bibliografía

Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo; Marazzi, Vanesa: "Implementación del Programa Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia", *Documento de Trabajo N°60*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.

## Acerca de los autores

**Fabián Repetto:** director del Programa de Protección Social de CIPPEC. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos, FLACSO, sede México. Magíster en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política, UBA.

**María Victoria Boix:** coordinadora del Programa de Desarrollo Local (hasta julio de 2011). Candidata a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Estudios Internacionales con orientación en análisis político internacional, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

**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).

Los autores agradecen a **Vanesa Marazzi**, por su participación como miembro de CIPPEC en el proyecto de asistencia técnica al municipio de Esteban Echeverría que da origen a este documento, a **Gala Díaz Langou**, por sus comentarios y sugerencias, y a **Carolina Nahón**, por la edición.

**Si desea citar este documento:** Repetto, Fabián; Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo: "Cómo fortalecer el 'Argentina Trabaja'. Aprendizajes de Esteban Echeverría", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°95*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

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

***Este documento se inscribe en el marco del proyecto de asistencia técnica "Una gestión eficiente del Plan Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja", que bajo la dirección de Fabián Repetto y Nicolás Fernández Arroyo, CIPPEC lleva adelante desde 2010 con el Municipio de Esteban Echeverría.***





## Documentos de Políticas Públicas | Recomendación

---

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta una recomendación propia al respecto.

Estos documentos buscan enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública, o bien lograr que problemas hasta el momento olvidados sean considerados por los tomadores de decisiones.

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

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

