PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL

Documento de Trabajo Nº45 | Julio de 2010

Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión

Gala Díaz Langou • Fernanda Potenza Dal Masetto • Paula Forteza

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 en la Argentina: un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad”, dirigido por Fabián Repetto.

Av. Callao 25, 1°B • C1022AAA Buenos Aires, Argentina.
Teléfono: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org • www.cippec.org

Índice

Resumen ejecutivo 4
Agradecimientos 5
Introducción 6
1. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 7
1.1. Características institucionales 7
1.2. Coordinación entre áreas del gobierno nacional 10
1.3. Coordinación con la sociedad civil 15
2. Los Ministerios nacionales 18
2.1. Ministerio de Desarrollo Social 18
2.2. Ministerio de Trabajo 26
2.3. Ministerio de Educación 34
2.4. Ministerio de Salud 44
3. Los principales programas de protección social a nivel nacional 51
3.1. Asignación Universal por Hijo para Protección Social 52
3.2. Plan Nacer 66
3.3. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 76
3.4. Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" 88
3.5. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 100
3.6. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias 124
Reflexiones finales 135
Inserción institucional y regulación normativa de los programas 135
Recursos y capacidades de los programas 136
Modo de organización 142
Anexos 148
Bibliografía 174
Acerca de las autoras 180
Acerca de CIPPEC 180

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por Provincia (marzo 2010) 57

Cuadro 2. Evolución presupuestaria del PJJHD, PFIS, SCyE y AUH 2002-2010 (en millones de pesos 2003) 59

Cuadro 3. Erogación presupuestaria de la Asignación Universal por provincia (marzo 2010) 60

Cuadro 4. Gestión de la información de las condicionalidades de la AUH 62

Cuadro 5. Cantidad de beneficiarios del Plan Nacer, por fases de implementación 68

Cuadro 6. Cantidad de prácticas brindadas por el Plan Nacer y de compromisos con efectores 70

Cuadro 7. Total de recursos ejecutados por el Plan Nacer, en pesos 70

Cuadro 8. Presupuesto asignado al Plan Nacer por provincias, en pesos 72

Cuadro 9. Principales metas presupuestarias para el PNSA 80

Cuadro 10. Presupuesto del PNSA (en pesos 2003) 82

Cuadro 11: Erogación presupuestaria a las provincias por el PNSA 83

Cuadro 12. Responsabilidades de los niveles de gobierno en la implementación del PNSA 84

Cuadro 13. Transferencias a las Provincias en el marco del Programa "Argentina Trabaja" 95

Cuadro 14: Instancias de coordinación del Programa Argentina Trabaja 98

Cuadro 15. Sistematización de las prestaciones monetarias del PJMMT 107

Cuadro 16. Beneficios meta en el marco del Programa Jóvenes 108

Cuadro 17. Presupuesto de las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS 110

Cuadro 18. Transferencias a las provincias por las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS 110

Cuadro 19. Instancias y actores para la coordinación en el PJMMT 122

Cuadro 20. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, en pesos 130

Cuadro 21. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, por provincias, en pesos 132

Gráfico 1. Estructura del Ministerio de Desarrollo Social Nacional 20

Gráfico 2. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 28

Gráfico 3: Evolución presupuestaria de los PTC en Argentina 2002-2010 (en millones de pesos 2003) 60

Gráfico 4. Estructura organizativa del Programa Argentina Trabaja 93

Gráfico 5. Evolución mensual de las adhesiones acumuladas y de las personas cubiertas por el Programa Jóvenes 102

Gráfico 6. Asignación presupuestaria por programa para 2010.....137

Gráfico 7. Transferencias anuales previstas a las provincias en el marco de los 6 programas analizados. 138

Gráfico 8. Transferencias anuales per cápita a las provincias en el marco de los 6 programas analizados. 139

Gráfico 9. Transferencias anuales per cápita a las provincias en el marco de los programas analizados, excluyendo a la Asignación Universal por Hijo. 140

Índice de anexos

Anexo 1. Funciones del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 141/03) 148

Anexo 2. Funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Decreto 355/02) 151

Anexo 3. Distribución de los 100.000 puestos de trabajo iniciales en los distritos del Gran Buenos Aires 153

Anexo 4. Distribución de los 50.000 puestos de trabajo adicionales en los distritos del Gran Buenos Aires 155

Anexo 5. Distribución de puestos de trabajo en las provincias del interior 157

Anexo 6. Transferencias del Plan Nacer a las provincias, años 2004-2010.....158

Anexo 7. Transferencias a las provincias por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2002-2010 (en pesos).....159

Anexo 8. Funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación.....160

Anexo 9. Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" (MTEySS) 162

Anexo 10. Localidades en las que se implementa el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo..164

Anexo 11. División de responsabilidades entre actores involucrados en la implementación del Programa Jóvenes 165

Anexo 12. Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010 (en pesos).....173

Resumen ejecutivo

Este Documento de Trabajo presenta los seis principales programas de protección social de la Argentina en la actualidad, con el **objetivo de identificar posibles espacios de coordinación vertical y horizontal para construir un sistema de protección integral**. Estos programas fueron seleccionados para el proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza en la Argentina: un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", que realiza el Programa de Protección Social de CIPPEC.

El proyecto tiene como objetivo general comprender cómo las variables político-institucionales y sus expresiones en políticas y programas concretos influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia frente al heterogéneo y complejo problema de la protección social. En definitiva, busca comprender **cuáles son los rasgos fundamentales de la lógica político-institucional de la protección social en la Argentina, así como sus obstáculos y fortalezas para abordar el problema de la multidimensionalidad y heterogeneidad de la pobreza y la vulnerabilidad social**. El período bajo estudio abarca desde enero de 2002 (desde la asunción del presidente Eduardo Duhalde) hasta la actualidad.

El presente documento se estructura en tres secciones. En primer lugar, presenta al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio que –desde lo normativo- tiene el mandato de coordinar las iniciativas de protección social que se implementen desde el gobierno nacional.

En segundo lugar, describe las principales características institucionales de los cuatro Ministerios que enmarcan el accionar en protección social: el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. La sección destinada al Ministerio de Trabajo incluye a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) como organismo descentralizado dependiente de dicho Ministerio.

En tercer lugar, y como punto central del documento, presenta los seis programas de protección social: **la Asignación Universal por Hijo para Protección Social**, el **Plan Nacer**,el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**, el **Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"**, el **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**, y la **Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias**.

El análisis de las principales características institucionales de los programas y de sus modos de organización revela las siguientes conclusiones: en primer lugar, las modalidades de implementación de los programas dependen en gran medida de las trayectorias institucionales de los organismos en los que se insertan , así como de la intensidad de su llegada territorial, lo que condiciona, a su vez, la existencia de ámbitos propicios para la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. En segundo lugar, la Asignación Universal por Hijo se ha convertido en un pilar esencial de un sistema de protección social en construcción gracias a su magnitud en términos presupuestarios, de alcance de la cobertura poblacional y de potencialidades de coordinación sobre la base de la gestión de los requisitos educativos y sanitarios para la adquisición de los beneficios. Finalmente, se destaca el creciente rol de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales, papel que se revela promisorio en relación con la construcción de ciudadanía y de un consiguiente enfoque de derechos en el sistema de protección social argentino.

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a Daniela Dborkin por su colaboración en la elaboración del documento; a Mariana Chudnovsky, por su participación en las etapas iniciales del proyecto, y a Daniela Pardo, por su asistencia en el relevamiento y sistematización de información secundaria.

Introducción

El presente documento de trabajo tiene como objetivo central presentar los programas que han sido seleccionados para el proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza en Argentina: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad".

Este proyecto, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente de la Secretaría de Ciencia y Técnica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, tiene como objetivo general comprender cómo las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia frente al heterogéneo y complejo problema de la protección social. En definitiva, busca comprender cuáles son los rasgos fundamentales de la lógica político-institucional de la protección social en la Argentina, así como sus obstáculos y fortalezas para abordar el problema de la multidimensionalidad y heterogeneidad de la pobreza y la vulnerabilidad social. El período bajo estudio abarcará desde enero del año 2002 (desde la asunción del presidente Eduardo Duhalde) hasta la actualidad.

En este documento se analizarán tres niveles centrales para comprender el panorama de la institucionalidad social argentina e identificar las articulaciones necesarias para la construcción de un sistema de protección social integral. En primer lugar, se presenta al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio que –desde lo normativo- tiene el mandato de coordinar las iniciativas de protección social que se implementen desde el Gobierno Nacional. En segundo lugar, se presentan las principales características institucionales de los cuatro Ministerios que enmarcan el accionar en protección social: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. Vale remarcar que en la presentación del Ministerio de Trabajo se incluye a la Administración Nacional de la Seguridad Social como organismo descentralizado dependiente de dicho Ministerio.

En fin, y como punto central del documento, se presentan los seis programas de protección social seleccionados. Estos son: Argentina Trabaja, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el Plan Nacer, el Programa "Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias" (PASES), el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Al analizar los principales programas nacionales de protección social será posible aprehender el modo en que se gestiona el dispositivo de combate a la pobreza y a la vulnerabilidad social a nivel federal, incluyendo su alcance y pertinencia. Es decir, además de relevar las principales características de los programas en términos de inserción institucional, regulación normativa, contexto de creación, objetivos, criterios de selección de beneficiarios, recursos y capacidades, se intentará captar sus modos de organización para identificar los posibles espacios de coordinación intersectorial e interjurisdiccional en tanto ámbito propicio para la construcción de un sistema de protección integral.

1. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

1.1.Características institucionales

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) fue creado en febrero de 2002 por medio del Decreto 357/02, en reemplazo del Gabinete Social. Su conformación es la última iniciativa que, hasta el momento, se ha encarado con el propósito de articular las intervenciones del Estado nacional en materia social.

Al respecto, durante los últimos veinte años, en la Argentina se han ensayado diferentes fórmulas, entre las que destacan cuatro alternativas: a) Planes Sociales amplios como "mecanismo paraguas" para mantener la oferta vigente, sobre todo de programas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995); b) propuestas de Consolidación de Programas Sociales Focalizados, que apuntaban a reducir a pocas líneas de intervención el conjunto de programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000); 3) creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (tales los casos de la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001); y 4) creación de instancias con algún grado más o menos difuso de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en materia de políticas contra la pobreza, con pretensión declarativa de articular toda la oferta social (como el caso del Gabinete Social, creado en 1997) (Repetto y Potenza Dal Masetto; 2004).

El CNCPS depende directamente de Presidencia de la Nación. Su misión consiste en funcionar como un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos (art. 4, Decreto 357/02).

Los objetivos del CNCPS son los siguientes (art. 9, Decreto 357/02):

- Establecer la Planificación Estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados.
- Coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.
- Establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales.
- Consolidar las propuestas de Presupuesto Anual de la finalidad Social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan.
- Establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad.
- Proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.
- Coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales.
- Definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los Programas Sociales.
- Diseñar mecanismos de articulación entre los Programas Sociales que ejecutan distintas Jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional minimizando los costos administrativos y operativos.
- Definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.
- Controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas.

- Encomendar la realización de auditorías periódicas de los Programas Sociales.
- Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales.
- Administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de información social, monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.
- Diseñar, administrar y actualizar el Sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas y servicios sociales, el Registro Único Nacional de Familias y Personas Beneficiarios de Programas y Servicios Sociales, la Base Única Nacional de Información y Monitoreo de los Programas y Servicios Sociales y el Registro Único de organizaciones no gubernamentales que reciban financiamiento público de los Ministerios que componen el Consejo.
- Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo.
- Coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados.

Este Consejo está encabezado por un/a presidente/a honorario/a. Desde su creación y hasta el año 2003, este cargo fue ocupado por Hilda Beatriz González (esposa del por entonces Presidente de la Nación, Eduardo Duhalde). A partir de ese momento y hasta nuestros días, la Presidencia del CNCPS es ejercida por la Alicia Kirchner, que también es la Ministra de Desarrollo Social. El Consejo cuenta, también, con un Secretario Ejecutivo con rango y jerarquía de Secretario de Estado (art. 7, Decreto 357/02).

De acuerdo con lo dispuesto al momento de su creación, el Consejo está integrado en forma permanente por los ministros de Desarrollo Social; Salud; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Economía y Producción; y del Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (art. 5, Decreto 357/02).

Componen la estructura del CNCPS diferentes organismos: el Consejo Nacional de las Mujeres; la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS); el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

De estos organismos, hay tres que se destacan particularmente por su potencial contribución a la articulación de políticas sociales. Uno de ellos es el **SIEMPRO**. Este es un programa que, con anterioridad a la conformación del CNCPS, formaba parte del Ministerio de Desarrollo Social. Fue creado a mediados de los noventa, en el marco de la por entonces Secretaría de Desarrollo Social. Entre sus objetivos, se destacan las siguientes[1]:

- Establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.
- Desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).
- Fortalecer a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones.

[1] Información contenida en su página web institucional: www.siempro.gov.ar .

- Producir nueva información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales.
- Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
- Capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social.
- Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.
- Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.

Otro de los organismos que puede aportar significativamente a la articulación de políticas sociales es el **Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).** Fue creado a fines de la década de los noventa y, con anterioridad a la creación del CNCPS, funcionaba en la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto 812/98). De acuerdo con la información contenida en su página web institucional[2], su misión consiste en coordinar el acceso de los organismos nacionales, provinciales y municipales a la información de personas en relación con su identidad, localización geográfica, situación social y fiscal, asegurando su privacidad y confidencialidad según establece la Ley de Protección de Datos Personales. El SINTyS parte del diagnóstico de que en el sector público, la información está desarticulada entre jurisdicciones, es fragmentada, resulta escasa para la toma de decisiones (a pesar de la abundancia de datos), es de difícil acceso y tiene criterios disímiles de tratamiento. En este contexto, el Sistema se promueve como una herramienta de gestión que permite al sector público el acceso a la información (jubilaciones y pensiones, programas sociales, cobertura de salud, educación, empleo, información patrimonial e impositiva), facilita la identificación unívoca y homogénea de las personas y contribuye a la adopción de estándares de intercambio de información gubernamental.

Los usuarios del SINTyS son todos aquellos organismos nacionales, provinciales y municipales que adhieren al Sistema mediante diferentes tipos de Acuerdos. De acuerdo con la información de su página web institucional, actualmente están adheridos 26 organismos nacionales, 119 organismos provinciales y 45 municipios. Además, hay 11 provincias interconectadas en línea con el Sistema (Mendoza, Santa Fe, Jujuy, Salta, Formosa, Río Negro, Catamarca, Tucumán, San Juan, Córdoba y La Rioja), lo cual les permite procesar las solicitudes de intercambio de información desde las Unidades Coordinadoras Provinciales creadas en sus respectivas ciudades capitales.

Durante los últimos 6 años, las actividades de intercambio de información muestran una tendencia creciente. En mayo de 2010, por ejemplo, se realizó un total de 149 servicios de intercambio de información, de los cuales el 56% corresponden a organismos provinciales, el 38% a organismos nacionales y el 6% restante a organismos municipales. Según la información relevada, esta distribución es relativamente constante desde 2009, cuando se comenzó a realizar una tarea intensiva de adhesión de municipios al sistema. Los intercambios de información más frecuentes son los siguientes: validar CUIT/CUIL, validar identidad de las personas, detectar fallecimiento, detectar si reciben programas sociales, detectar si poseen empleo en relación de dependencia, detectar si tiene ingresos por otros tipos de actividades, detectar si percibe jubilación y/o pensión

[2] www.sintys.gov.ar .

ordinaria o no contributiva, identificar si posee cobertura de salud (obras sociales), detectar si es propietario de bienes (inmuebles, automotores, embarcaciones o aeronaves).

Por último, el tercer organismo de interés a los fines de lograr una política articulada en materia social es el **Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)**. Al igual que el SIEMPRO, fue creado en la década de los noventa en el marco de la por entonces Secretaría de Desarrollo Social y transferido posteriormente al CNCPS al momento de su creación. Según consta en su página web institucional[3], los objetivos del CENOC son los siguientes:

- Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.
- Establecer mecanismos que garanticen un mayor conocimiento y una mejor visualización pública de las actividades desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil.
- Generar el desarrollo y el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil.
- Administrar una Base de datos universalmente disponible que contenga información amplia y actualizada sobre las organizaciones de la sociedad civil de todo el país.

Para el logro de estos objetivos, el CENOC brinda tres tipos de servicios:

- Servicio de información y registro de las organizaciones de la sociedad civil: registro de datos relativos a OSC, generación y difusión de información sobre las actividades que desarrollan, sistematización y difusión de información relevante para las OSC sobre las actividades del Estado nacional y otros organismos.
- Servicio de fortalecimiento institucional de OSC y gobiernos locales: coordinación de programas de desarrollo y transferencia de metodologías de intervención orientadas a favorecer la inserción de las OSC en el desarrollo comunitario, asistencia a instituciones de gobierno y equipos técnicos cuyas intervenciones estén orientadas a favorecer la participación de las OSC en programas y proyectos sociales.
- Servicio de articulación con otros actores: apoyo al establecimiento de mecanismos de articulación entre el Estado, las OSC y otros actores de la comunidad.

Los restantes dos organismos que forman parte del CNCPS son el Consejo Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS). El primero fue creado en 1992 (Decreto 1426/92) y el segundo en 1987. Ambos fueron creados en la órbita de Presidencia de la Nación, transferidos a Jefatura de Gabinete de Ministros a mediados de los noventa y posteriormente al CNCPS (a medida que se fueron creando cada una de estas reparticiones). Se trata de organismos encargados de diseñar, ejecutar y evaluar las iniciativas encaradas hacia grupos específicos de la población. En tanto se trata de problemáticas con múltiples aristas de intervención, su accionar está orientado a la coordinación entre las áreas de gobierno involucradas en estos temas.

1.2.Coordinación entre áreas del gobierno nacional

A diferencia de experiencias previas de coordinación intersectorial, el CNCPS se presenta como ejecutor de algunos programas sociales para abordar problemáticas multifacéticas. Uno de

[3] www.cenoc.gov.ar/institucional .

ellos es el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años".** Surgió a partir de un convenio de colaboración firmado en noviembre de 2005 por el cual las carteras de Desarrollo Social, Salud, y Educación se comprometieron a llevar adelante un programa para atender al desarrollo y cuidado de la primera infancia en el marco de su contexto familiar y comunitario. Cada cartera ministerial aporta recursos que son transferidos al CNCPS para su ejecución.

De acuerdo con información contenida en la página web institucional del Canal Encuentro[4], este programa tiene por objetivo:

Instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno:

- Consolidando espacios interinstitucionales en los niveles nacionales, provinciales y locales, con capacidades instaladas para desarrollar acciones de abordaje integral del desarrollo de niños y niñas de 0 a 4 años, en su contexto familiar y comunitario.
- Fortaleciendo a las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a 4 años.

Para lograrlo, se plantean las siguientes estrategias:

- Acciones coordinadas entre los tres Ministerios Nacionales, Provincias y Municipios.
- Asistencia Técnica a equipos provinciales.
- Difusión por medios masivos de comunicación.
- Producción de Materiales de capacitación, cartillas educativas para facilitadores y familias.
- Formación de Facilitadores.
- Acompañamiento a las familias en sus prácticas de crianza.
- Desarrollo de iniciativas locales comunitarias.

A nivel nacional funciona la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática, que lleva adelante la implementación del Programa. Está integrada por los tres Ministerios desde las áreas específicas intervinientes: la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil y la Dirección de Salud Familiar y Comunitaria del Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil del Ministerio de Educación[5].

Para su implementación en las provincias, el programa requiere la firma de convenios con el CNCPS y la conformación de espacios interministeriales. Desde el nivel nacional se capacita y brinda asistencia y acompañamiento en el proceso de trabajo a los equipos técnicos provinciales para que puedan desarrollar prácticas interinstitucionales e integrales de abordaje del desarrollo infantil.

En las localidades, por su parte, se deben armar mesas intersectoriales con participación de instituciones municipales, escuelas, centros de salud, organizaciones de la comunidad, centros comunitarios, sociedades de fomento, clubes e iglesias. Funciona en este nivel la figura de "facilitadores", elegidos en sus comunidades entre aquellos comprometidos con la promoción del desarrollo infantil y que hayan desarrollado previamente actividades vinculadas a la temática desde instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Las funciones de los facilitadores

[4] www.encuentro.gov.ar Se recurrió a este medio por no haber suficiente información en la página web institucional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
[5] Creado por Resolución del MECyT 653/04 y su modificatoria 957/07.

consisten en acompañar a las familias en apoyo a la crianza de los niños/as, fortalecer redes de sostén entre las mismas y promover la movilización social en torno a iniciativas locales de promoción del desarrollo de niños de 0 a 4 años. Para ello, reciben capacitación y acompañamiento por parte de los equipos provinciales.

De acuerdo con información del Ministerio de Educación[6], el programa estaría desarrollándose actualmente en 22 provincias. En ellas se habrían conformado los espacios interministeriales mediante la firma de actas de acuerdo entre sus ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación, así como también se habría suscripto el convenio con la CNCPS. Según la misma fuente, se habrían conformado mesas intersectoriales en barrios de 47 localidades urbanas y rurales en situación de alta vulnerabilidad social y habría 3.600 facilitadores capacitados.

Otra de las iniciativas interministeriales motorizadas desde el CNCPS es el **Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí)**. Al igual que el anterior, participan de su gestión los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud. Está orientado a promover el desarrollo humano y la inclusión social de las familias y comunidades. Para su intervención, prioriza las zonas en situación de alta vulnerabilidad social, localidades rurales, parajes, población dispersa, grandes aglomerados y comunidades étnicas[7].

De acuerdo con información contenida en la página web institucional de la DNPSE[8], los objetivos del Plan Ahí son los siguientes:

- Consolidar en la comunidad la valoración de la educación como bien público y derecho social facilitando el acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo formal y en instancias de capacitación no formal.
- Fortalecer el valor de la cultura, el deporte y la recreación como elementos constitutivos de la integración y el desarrollo social.
- Favorecer el desarrollo integral infantil a través de estrategias de apoyo y acompañamiento que permitan el pleno ejercicio de sus derechos.
- Facilitar el acceso a la salud integral de la comunidad a través de la generación y fortalecimiento de prestaciones y servicios de salud y de la promoción y desarrollo de hábitos de vida saludable.
- Promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas con capacidades diferentes a través de programas de inclusión laboral, educativa y sociocultural que favorezcan su integración social en condiciones de igualdad.
- Favorecer el envejecimiento activo y seguro de los adultos mayores a través de la promoción de sus derechos y de la construcción de sistemas integrales de apoyo para la tercera edad.
- Propiciar y fortalecer la organización y participación social potenciando los recursos, saberes y capacidades de la comunidad.
- Promover la economía social y el desarrollo local a través de la generación y fortalecimiento de espacios asociativos, cooperativos y el fortalecimiento de proyectos y redes socio productivas.

---

[6] http://168.83.82.201/dnpc/desarrollo_infantil_1.html. Depende de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.
[7] Para su selección se utilizan diferentes indicadores sociales, como índice de morbi- mortalidad infantil, índice de NBI, acceso a servicios de salud y educación, aislamiento geográfico y social, cantidad de viviendas precarias, condiciones geográficas desfavorables, características del perfile productivo, presencia de espacios formales e informales de encuentro y participación comunitaria, desarrollo de la organización social.
[8] http://168.83.82.201/dnpc/plan_ahi_1.html .

- Mejorar la calidad de vida de las comunidades a través de la realización de obras de urbanización, infraestructura y servicios públicos.

Las acciones desarrolladas en el marco de este programa se estructuran en torno a cuatro polos. De acuerdo con información contenida en la página web institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación[9], estos serían:

- Polo de prestaciones y servicios:
  - Articulación con instituciones y directivos escolares para el otorgamiento de becas de estudio para el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo.
  - Generación de tecnicaturas de terminalidad educativa.
  - Generación y fortalecimiento de actividades de educación y capacitación complementarias del sistema de educación formal
  - Creación de tecnicaturas y capacitaciones en oficios con títulos oficiales.
  - Controles médicos de las mujeres embarazadas y niños recién nacidos.
  - Operativos de control médico para embarazadas y niños hasta 5 años en los partidos seleccionados del conurbano (CAP, trailer o carpas sanitarias).
  - Sensibilización y acompañamiento a las familias para el cumplimiento del calendario de vacunación, en especial en niños menores de dos años.
  - Trabajo de prevención de adicciones con los jóvenes y sensibilización con organizaciones de padres.
  - Creación de Centros de Desarrollo Infantil y formación de sus Asistentes Técnicos.
  - Realización de actividades destinadas a la inserción laboral, educativa y socio-cultural de las personas con necesidades especiales.
  - Actividades de apoyo y acompañamiento a las familias con integrantes con necesidades especiales.
  - Ampliación de la red de cuidadores domiciliarios para la tercera edad.
  - Otorgamiento de pensiones no contributivas.
  - Promoción de cuidados de salud, apoyo y protección para los adultos mayores.
  - Promoción del deporte para la tercera edad.
  - Asistencia y financiamiento de producción familiar para el autoconsumo.

- Polo de infraestructura social:
  - Construcción de viviendas rurales.
  - Construcción de pozos de agua.
  - Abastecimiento de electricidad a los hogares y comunidades mediante el uso de energías alternativas.
  - Mejoramiento de vías de acceso a pequeños pueblos.
  - Mejoramiento o generación de las comunicaciones: enlaces satelitales, Internet, Canal Encuentro y red de radios.
  - Construcción de CIC rurales e incorporación de CIC móviles.
  - Fortalecimiento y construcción de bibliotecas populares
  - Instalación de playones deportivos.

[9] http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/Ahi/instrumentos.asp .

- Polo de organización social:
  - Documentación de niños y adolescentes.
  - Sensibilización y promoción de los derechos de las personas con capacidades diferentes.
  - Fortalecimiento de instituciones y organizaciones vinculadas a las personas con capacidades diferentes.
  - Generación y fortalecimiento del trabajo en red entre instituciones y organizaciones destinadas a personas con necesidades especiales.
  - Sensibilización y promoción de los derechos de los adultos mayores.
  - Generación y fortalecimiento de espacios de encuentro, recreación y socialización (Centros de Jubilados, Centros de Voluntariado).
  - Promoción de la participación y el protagonismo de los adultos mayores.
  - Fortalecimiento del deporte social.
  - Generación o fortalecimiento de espacios socio-culturales (Polos Culturales).
  - Promoción de las artes como herramientas para la transformación e inclusión social de niños, adolescentes y jóvenes (Programa Orquestas Infantiles y Juveniles, Orquestas Autóctonas, Arte Pibe, Cultura Popular y Organización social, Programa Cultural de Desarrollo Comunitario).
  - Realización de actividades destinadas al fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, generación de cultura democrática y organización social.
  - Facilitación de herramientas teórico-prácticas para la consolidación de iniciativas locales de organización comunitaria.
  - Diseño e implementación de actividades y tareas conjuntas de abordaje que optimicen recursos y potencialidades de las instituciones y actores locales.
  - Generación y fortalecimiento de acciones conjuntas y articuladas en territorio entre actores de la comunidad, Equipos Locales, CIC, CICs móviles y Tren de Desarrollo Social y Sanitario.
  - Fortalecimiento a las organizaciones y actores locales para la difusión y réplica de las experiencias y conocimientos construidos conjuntamente.

- Polo productivo y de servicio:
  - Asistencia y financiamiento de producción familiar para el autoconsumo.
  - Fomento de la constitución de cooperativas de productores culturales.
  - Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento en el diseño e implementación de proyectos productivos en el marco de la economía social.
  - Padrinazgo de Cooperativas tradicionales para el desarrollo de capacidades productivas, competencias laborales y comercialización.
  - Puesta en marcha de cooperativas y cadenas productivas proveedoras del Estado.
  - Inserción de los nuevos grupos de la economía social en el Registro de Efectores y el Micro-crédito.

Según la información de la DNPSE, durante el año 2008 (última información disponible) se habrían abordado 223 localidades de hasta 10.999 habitantes en 14 provincias del país. Durante ese año, la intervención del Ministerio de Educación se habría concretado a través del otorgamiento de becas (líneas ya existentes en el Ministerio, como las becas de retención, de inclusión y para escuelas rurales), de la entrega de bibliotecas institucionales a escuelas, de acciones orientadas a la terminalidad educativa (programa Fines), y del Programa Federal de Turismo Social y Recreación.

No se cuenta con información acerca de la participación efectiva de otros ministerios y organismos nacionales involucrados en el Plan.

Por último, merece destacarse una iniciativa del CNCPS de diferente tipo, orientada a la sistematización de información estadística y hacer seguimiento respecto del cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**[10].

Los ODM es una iniciativa de carácter global que se creó en el año 2000 a partir de la Declaración del Milenio en las Naciones Unidas, firmada por 189 países. En ella se identifica preocupaciones, valores y principios relacionados con el desarrollo. Sobre la base de esta Declaración se estableció un conjunto conciso de objetivos y metas cuantificables a alcanzarse en el año 2015 con los correspondientes indicadores numéricos internacionalmente convenidos a partir de los cuales se puede evaluar el progreso general, tomando como base el año 1990. El gobierno nacional realizó su propia adecuación de objetivos y metas del milenio en el año 2003, que son aún más exigentes que las establecidas a nivel mundial y que están definidos de acuerdo a las necesidades y expectativas de nuestro país.

En el marco de este proyecto se han conformado una Comisión Interministerial de Seguimiento, de la cual participan representantes de los Ministerios de Salud; Educación; Desarrollo Social; Economía y Producción; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de la Secretaría de Ambiente; del Consejo Nacional de las Mujeres; del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Este proyecto cuenta con un equipo técnico propio, que funciona en el ámbito del Consejo.

En el marco de esta iniciativa, se han realizado acciones de difusión acerca de los ODM y se han elaborado materiales, se han logrado acuerdos con diferentes organismos nacionales y provinciales que producen información estadística y se han elaborado y publicado informes de seguimiento.

El proceso de instalación de los ODM en las provincias impulsado desde el Gobierno Nacional se inició en el año 2005. El punto de partida es la formalización de un convenio entre el CNCPS y el gobierno provincial. Una vez firmado, se inicia el proceso que cuenta con el apoyo técnico del equipo ODM del CNCPS. La convocatoria se hace extensiva a otros actores involucrados, tales como sociedad civil, universidades, sector privado. Hacia fines del año 2008 eran 16 las provincias que se han sumado a la iniciativa, con distinto grado de avance en relación con la instalación de los ODM (algunas de ellas con informe provincial elaborado y otras en etapa de seleccionar los indicadores y definir las metas).

Por su parte, a partir de 2008 se creó, con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un componente de apoyo a los municipios interesados en elaborar planes de ODMs a nivel local.

1.3.Coordinación con la sociedad civil

En el ámbito del CNCPS existe un **Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS)**, creado en enero de 2005 (Decreto 15/05, reglamentado a través de la Resolución del CNCPS 408/06). Su funcionamiento tiene como antecedente la conformación del Consejo Nacional

[10] www.politicassociales.gob.ar/odm .

de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02).

Según su norma de creación, este nuevo Consejo Consultivo está integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales. Sus funciones se cumplen de manera ad honorem (art. 1, Decreto 15/05). El Decreto reglamentario establece que los representantes del gobierno serán un titular y un suplente por cada uno de los organismos que integran el CNCPS y de este último. La representación de las organizaciones sociales, por su parte, quedaba inicialmente a cargo de los miembros del CONAEyC y, posteriormente, debían ser designados un titular y un suplente, a propuesta de cada sector y sujeto a aprobación del CNCPS. En la resolución mencionada se enumeran los criterios de elegibilidad aplicables a las organizaciones de los diferentes sectores (organizaciones sociales, organizaciones confesionales, sector empresarial, sector sindical). Los representantes elegidos cumplen sus funciones durante dos años, al término de los cuales pueden ser reelegidos (art. 1, Resolución 408/06).

El mismo decreto que crea el Consejo Consultivo lo faculta para (art. 2, Decreto 15/05):

- Constituirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación
- territorial de planes sociales.
- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.
- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño de los Consejos Consultivos en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de monitoreo y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los consejos consultivos.

Para su funcionamiento operativo, el Consejo Consultivo cuenta con una Secretaría Administrativa, encargada de convocar a las reuniones, coordinar el seguimiento y archivo de la documentación y brindar asistencia técnica y administrativa a los miembros del Consejo (art. 2, Resolución 408/06). Según establece la normativa que regula su funcionamiento, el Consejo Consultivo debe reunirse al menos una vez al mes (reuniones ordinarias), pudiendo celebrarse además reuniones extraordinarias (art. 3, Resolución 408/06).

De acuerdo con el informe de gestión del último año (CCNPS; 2009), los encuentros del Consejo se desarrollaron en forma bastante regular. La intervención de representantes de los organismos gubernamentales ha estado dirigida, fundamentalmente, a brindar información respecto de las iniciativas encaradas desde cada ámbito. Se destacan las participaciones del CNCPS (Programa Ahí), Ministerio de Desarrollo Social (Centros Integradores Comunitarios, Manos a la Obra, acciones del área de Capacitación, deporte social, pensiones no contributivas, programa Inclusión con Trabajo), Ministerio de Educación (acciones para asegurar la obligatoriedad de la educación secundaria) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (traspaso del Jefes de Hogar al Seguro de Capacitación y Empleo y al Programa Familias, implementación de la Asignación Universal por Hijo).

A la par del seguimiento de estos temas, los miembros del Consejo Consultivo se abocaron a colaborar en la reglamentación de la Ley de Voluntariado Social (Ley 25.855 de enero de 2004, reglamentada por Decreto 750/10) y en la redacción de su propio reglamento interno (a pesar de que el art. 1 de la Resolución 408/06 daba para ello el plazo de 90 días). En el relato de los temas discutidos a lo largo del año, se evidencia cierta preocupación por el debilitamiento de la participación de las organizaciones integrantes de este Consejo así como también la propuesta de volver a convocar a aquellos miembros que habían dejado de intervenir.

2. Los Ministerios nacionales

2.1. Ministerio de Desarrollo Social

Contexto sectorial

El Ministerio de Desarrollo Social es un organismo nacional, dependiente del Poder Ejecutivo cuya función principal es la ejecución de acciones tendientes a aliviar los riesgos y las necesidades a los que se enfrentan las poblaciones socialmente vulnerables. El Ministerio es un organismo de creación reciente cuyo proceso de consolidación ha resultado errático. Desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994, pasando por su transformación en Ministerio en 1999 y recorriendo los múltiples intentos de reforma y reorganización que le siguieron, el organismo ha encontrado dificultades para afianzar su institucionalidad.

Las políticas estatales implementadas durante la década de los 90 tuvieron como efecto un franco deterioro de los indicadores de pobreza, desempleo y desigualdad. Las primeras respuestas a esta situación se basaron en el establecimiento de políticas públicas focalizadas de carácter estrictamente asistencial, impartidos por los ministerios sectoriales tradicionales, como pueden ser el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo. Estas acciones tuvieron la consistencia correspondiente a la situación de urgencia y a la consecuente falta de planificación a la que se enfrentaban los ministerios: primaron la desarticulación institucional, la superposición de objetivos y beneficiarios y el alcance reducido en términos de cobertura y alivio efectivo de las necesidades. Es por ello que, desde su creación, el principal objetivo de la Secretaría y, más adelante, Ministerio, fue el de unificar los programas tendientes a atender las problemáticas de los sectores más vulnerables para lograr construir un sistema más amplio y coherente de protección social.

Esta misión inicial determinó la agenda de trabajo del Ministerio para los años a seguir. En esta dirección se presentaron dos principales desafíos que explican los enfoques adoptados por el Ministerio: la necesidad de alcanzar una coordinación institucional intersectorial, y la necesidad de profundizar la llegada territorial para ir al encuentro de la población más vulnerable y excluida. El primero de ellos se hizo visible mediante los conflictos de intereses con los distintos ministerios tradicionales en relación a la reasignación de fondos y funciones. La instauración del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se propuso revertir esta situación construyendo un ámbito de discusión e intentando dotar a las instituciones sociales de una visión integral sobre las políticas sociales. El segundo desafío fue encarado pro-activamente mediante una estrategia acabada de implantación territorial. Se establecieron espacios institucionales y programas específicos, y se volcaron recursos humanos e infraestructura para trabajar en la articulación de la oferta programática en el terreno. Esto implicó esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno puesto que coexisten programas que presentan distintos modelos de gestión: algunos canalizan la totalidad de los procesos operativos a través de oficinas propias a nivel provincial y municipal, mientras que otros otorgan mayores responsabilidades a las áreas de Asistencia o Desarrollo Social de las provincias y municipios.

Características institucionales[11]

Ante el deterioro de los indicadores sociales registrados en la década de los noventa, las intervenciones públicas se enfocaron en la construcción de nuevas estructuras para atenuar el creciente incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad. En febrero de 1994, se crea, por decreto presidencial, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en la órbita de la Presidencia de la Nación con el objeto de, por un lado, profundizar e incentivar las políticas y acciones dirigidas a asistir socialmente a la población vulnerable y por otro, coordinar toda la política social del gobierno con vistas a evitar la superposición de acciones.

En el marco de esta Secretaría, se lanzó, en 1995, un nuevo Plan Social, que asumía en su discurso una visión compleja del problema de la pobreza, planteando la necesidad de su abordaje integral y a largo plazo. Sin embargo, desvirtuando la idea de articulación presente en la propuesta del Plan, el número de programas sociales focalizados fue en aumento. Quedaba en evidencia por entonces que el responsable de la SDS y su equipo no contaban con un fuerte poder político. En semejante contexto, este Plan Social no pudo plasmarse en sus aspectos fundamentales y fueron creándose así tensas relaciones entre los Ministerios más tradicionales y la SDS, la cual nunca llegó a constituirse como ámbito real de coordinación, aún cuando esa era la pretensión de sus responsables.

En 1999, la administración encabezada por Fernando De la Rua transformó la Secretaría en Ministerio de Desarrollo Social pero este cambio por sí solo no significó un avance hacia un sistema más amplio y coherente de acciones relacionadas con la protección social. A medida que avanzaba el año 2000, y en el marco de una profunda recesión económica que se arrastraba desde 1998, la situación social tendió a agravarse. En este contexto, una nueva propuesta de Consolidación de Programas Sociales solicitada por el Presidente de la Nación apuntó a reasignar el presupuesto con el fin de lograr mayor eficiencia en el gasto social focalizado. Así, se proponía reducir los 69 programas existentes a 18, distribuidos en 7 áreas: Alimentación; Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo; Educación; Atención a la Salud; Integración Social y Desarrollo Comunitario; Vivienda e Infraestructura Social y Subsidios al Ingreso. No obstante, en medio de tensiones políticas de un gobierno debilitado y con el alejamiento del Jefe de Gabinete, la propuesta quedó estancada.

Recién frente a la profundidad de la crisis de los años 2001-2002, el Ministerio de Desarrollo Social encaró un reordenamiento de sus programas en tres grandes líneas (economía social, problemática alimentaria y familias con mayor vulnerabilidad), lo cual tuvo su correlato tanto en términos presupuestarios como en el aumento significativo de la cobertura de las pensiones no contributivas (Repetto 2009). Esas tres líneas de intervención se plasmaron en el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra", el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Familias por la Inclusión Social.

Los tres ejes de trabajo se profundizaron con los años. Dentro del área de Economía Social y Desarrollo Local, se establecieron y se reordenaron bajo el nombre de Argentina Trabaja los siguientes programas: Programa de Promoción del microcrédito para el Desarrollo Social "Padre Carlos Cajade", Programa de Inversión Social, Proyectos Socio Productivos y Programa de Ingreso Social con Trabajo. En relación a la problemática alimentaria, se extendió el alcance del PNSA, llegando hoy con ayudas alimentarias a 1.830.899 familias y habiendo instalado 628.236 huertas familiares y comunitarias. En fin el apoyo a las familias con mayor vulnerabilidad se aseguró

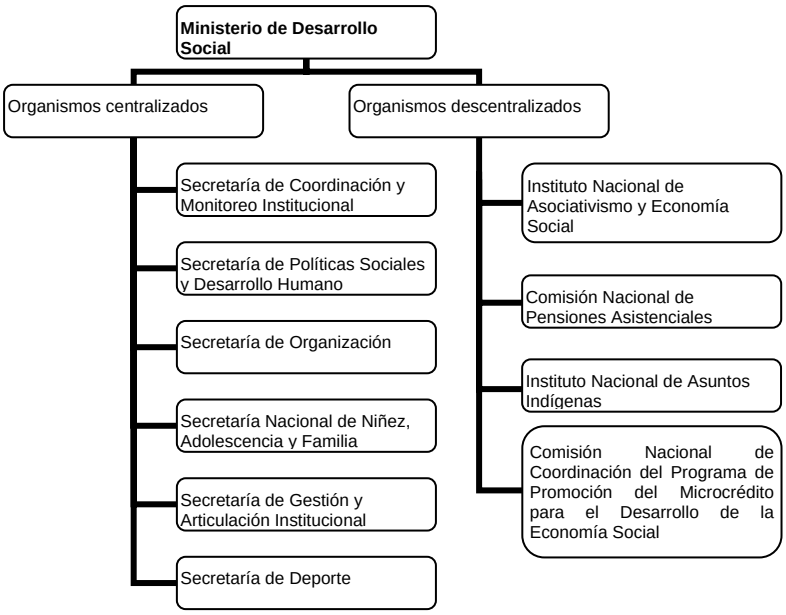
[11] Sobre la base de Repetto et ál. (2009).

mediante el Plan Familias que comprende como principales herramientas, el Programa Familias para la Inclusión Social, los Centros Integradores Comunitarios, programas de apoyo específico a la mujer, a los niños y adolescentes y a las personas con discapacidad, y, en fin, la Comisión Nacional de Pensiones, cuya misión es la recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes de Pensiones No Contributivas y por Leyes Especiales, así como la evaluación y liquidación de Pensiones Graciables (otorgadas por el Congreso de la Nación).

Entre las principales funciones del Ministerio establecidas en el Decreto 141 del año 2003, modificatorio de la Ley de Ministerios se destacan, la ejecución de acciones de planificación de la promoción, protección e integración de los grupos humanos socialmente vulnerables; el establecimiento de actividades cuyo foco sea el desarrollo de la estructura institucional de las políticas y programas sociales, en particular de un sistema de información social cuyos indicadores permitan una adecuada focalización de las políticas, el registro de los beneficiarios y la sistematización del monitoreo; y la reglamentación y auditoría de los programas descentralizados a las provincias, municipios u organizaciones no gubernamentales[12].

La estructura institucional actual del Ministerio responde a la organización dispuesta por el Decreto 20/2007. Esta se encuentra compuesta por organismos centralizados que dependen administrativa y financieramente del Ministerio y por organismos descentralizados que tienen independencia en la elección de sus líneas de trabajo, según la siguiente estructura:

Gráfico 1. Estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto 20/07.

[12] Para un listado completo de las funciones del Ministerio de Desarrollo Social, ver el **anexo 1**.

Más allá de las Secretarías que podemos denominar temáticas, en las que se administran los planes y programas afines, como pueden ser la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o la Secretaría de Deporte, encontramos, en el seno del Ministerio, Secretarías enfocadas a garantizar un desarrollo de la institucionalidad social en términos de mejoramiento de la gestión y de impacto efectivo de las políticas. Una de ellas es la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional a través de la cuál se busca ejercer un seguimiento de los planes programas y proyectos de la jurisdicción; coordinar las políticas de recursos humanos, ejecución presupuestaria, sistemas administrativos e informativos, formación y capacitación; establecer el vínculo con las entidades descentralizadas dependientes, y, finalmente, coordinar el intercambio con los sistemas de información y monitoreo de planes sociales, como puede ser el SIEMPRO. Una segunda Secretaría abocada a enfrentar los desafíos de coordinación institucional a los que se enfrenta el Ministerio es la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional que asiste en la construcción de una red federal de políticas sociales, en la vinculación con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en la relaciones de intercambio internacional, y en la elaboración de proyectos intersectoriales, interjurisdiccionales e interdisciplinarios.

Agencias nacionales que operan a nivel territorial[13]

Durante los últimos años, el Ministerio de Desarrollo Social modificó sustancialmente su estrategia de llegada al territorio. De acuerdo con Repetto y otros (2001) hasta la crisis de 2001/02, la oferta de programas gestionados desde esta repartición de gobierno presentaba dos modalidades predominantes de intervención en provincias y municipios. Por un lado, encontrábamos programas con sus propias unidades ejecutoras instaladas en las provincias. La mayoría de ellos contaban con financiamiento internacional y, en sintonía con las ideas fuerza impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, se caracterizaban por un diseño que apuntaba a la descentralización en la implementación y la participación de sus beneficiarios. Ejemplo de esta situación eran los programas PROAME, PROMEBA, PROPASA, SIEMPRO o FOPAR (todos ellos financiados externamente), aunque también se encontraban dentro de este grupo las Pensiones no Contributivas, para cuya tramitación el MDS contaba con una extendida red de Centros de Atención Personalizada (CAP) en diferentes municipios del país.

Junto con éstos, se identificó un segundo grupo de programas que se gestionaban de manera centralizada. La mayor parte de ellos eran programas de asistencia que entregaban beneficios materiales o subsidios monetarios, con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tal era el caso de Subsidios Institucionales, Asistencia a Comunidades en Emergencia, Ayuda Directa a Personas o Grupos Prioritarios. Las intervenciones que articulaban su accionar con organismos provinciales específicos, finalmente, eran marginales dentro de la oferta de este organismo.

Durante los últimos años, en cambio, las autoridades nacionales buscaron construir una institucionalidad social a nivel local. Se dio un fuerte impulso a estrategias orientadas a generar una mayor presencia de este ministerio a nivel territorial a través de la instalación de los "Centros de Referencia Territorial" (CDR), de los "Centros Integradores Comunitarios" (CIC) y de la acción de los Promotores Territoriales. Los CDR comenzaron a conformarse entre los años 2006 y 2007, con el propósito de lograr una mejor articulación, en terreno, de la oferta programática del MDS. Para ello, se dispuso la apertura de "oficinas" dependientes del nivel central en cada una de las capitales provinciales. Debido al hecho de que la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales

[13] Sobre la base de Repetto (2009).

(organismo gestor de las Pensiones no Contributivas) contaba con una amplia red de agencias distribuidas en las provincias y varios municipios, en algunos casos se optó por utilizar estos espacios, ya que eran las únicas oficinas dependientes del nivel central. Hoy existen 26 CDR instaladas en 22 provincias argentinas. El funcionario a cargo de los CDR es designado por las propias autoridades del MDS. En aquellos lugares donde se instalaron CDR, se esperaba que los programas del MDS, incluso aquellos que había generado sus propias estructuras a nivel provincial, fueran reubicados en esta órbita de acción. Esta decisión habría generado fuertes resistencias tanto por parte de las autoridades provinciales como de los responsables de otros programas del propio ministerio, razón por la cual no pudo llevarse a la práctica en todos los casos.

A nivel local, por su parte, se impulsó la instalación de los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Se trata de salones de usos múltiples construidos en barrios con población vulnerable. Se cuentan, hoy, aproximadamente 200 CIC en funcionamiento, repartidos entre 22 de las provincias argentinas. Se supone que, por detrás de su construcción, hay un proceso previo de participación comunitaria, asociado tanto a su edificación como así también a la definición de las necesidades del barrio y la consecuente selección de las actividades que serán desarrolladas en ese ámbito (apoyo escolar, cuidado de niños, talleres para adolescentes, etc.). Algunos programas del MDS utilizan los espacios físicos de estos Centros para instalar sus equipos locales.

Un último elemento de este abordaje está compuesto por las acciones de los promotores territoriales del Programa Promotores Para el Cambio Social, cuyo objetivo es fortalecer la organización y participación comunitaria en articulación a las políticas sociales. Se destaca el énfasis en la vinculación con otros ministerios, con los gobiernos provinciales y locales, y con las organizaciones de la sociedad civil. Se busca la sistematización y socialización de las experiencias organizativas a través de la formación de promotores territoriales, de la capacitación y educación popular, del relevamiento territorial de los principales actores locales, de la conformación de Unidades de Trabajo y Participación y de la realización de diagnósticos participativos comunitarios. El Programa fue lanzado en Noviembre de 2004, con la realización del Encuentro Nacional del Programa Promotores Territoriales Para el Cambio Social. Ese fue el primero de varios encuentros en los que se llevó a cabo un proceso de formación y capacitación de los Promotores Territoriales. A lo largo de 2005, se trabajó en la integración del programa a las provincias con 2.600 Promotores. A fines del 2005, se conformaron, finalmente, las 680 Unidades de Trabajo y Participación que lograron convocar a más de 8000 actores comunitarios.

La participación del Ministerio en conjunto con los Ministerios de Salud y Educación, en el plan "Ahí-Ahí, en el lugar" impartido por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se encauza en esta misma dirección. Como lo hemos detallado anteriormente, el Plan se propone hacer llegar los programas de los Ministerios involucrados a las comunidades más aisladas del territorio argentino. Con ese objetivo, se utiliza la infraestructura y los recursos de llegada territorial disponibles en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, como son los CIC's y los promotores territoriales. El plan también establece la creación de CIC's móviles y de CIC's rurales, profundizando así la estrategia inicial del Ministerio.

El cambio de estrategia en la llegada a territorio del Ministerio también puede observarse en la distribución territorial de sus recursos humanos. En el 2003, se encontraba un 24% de los profesionales trabajando en el territorio, mientras que el resto se desempeñaba en el nivel central. En el 2007, ese porcentaje había llegado al 30%, con un énfasis particular en relación a los trabajadores sociales cuya implantación territorial llegó al 34%. Asimismo, los funcionarios

encargados de las tareas de dirección, de coordinación, de asesoramiento o de apoyo técnico-administrativo han aumentado enormemente la regularidad de sus viajes al interior del país[14].

Existencia y funcionamiento de Consejos Federales

En el ámbito de Secretaría de Desarrollo Social se conformó, en marzo de 1997, el **Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDESO)** (Resolución 786 de dicha Secretaría, ratificada por Decreto 1.285/98). Sus funciones estaban enunciadas de manera muy genérica. Durante el período en que estuvo en funcionamiento, el COFEDESO fue mayormente un ámbito donde las autoridades provinciales presentaban e intercambiaban información acerca de los problemas de sus jurisdicciones y las acciones desarrolladas frente a ellos, a la vez que las autoridades nacionales exponían sus propios proyectos. El apoyo político que tuvo este Consejo, ya sea a través del aporte de recursos para el financiamiento de sus actividades o la iniciativa en relación con las temáticas a tratar en su seno, fue mucho más errático. La trayectoria institucional del COFEDESO ilustra la baja institucionalización que pueden llegar a tener estos ámbitos de concertación de políticas: fue desactivado a principios del año 2002, a pesar de que en una Resolución de fines del año anterior, los miembros del COFEDESO habían declarado el estado de "sesión permanente" en virtud de la gravedad de la crisis social por la que atravesaba el país[15].

Desde el año 2006 funciona, en el marco de las políticas de Desarrollo Social, el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**. Su constitución es una de las disposiciones de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (arts. 45 y 46), junto con la de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación[16] (arts. 43 y 44).

Según las disposiciones de la propia Ley 26.061, el Consejo está integrado por quien ejerza la titularidad de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en carácter de presidente) y los representantes de los órganos de protección de derechos de niñez, adolescencia y familia existentes o a crearse en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, las funciones que le corresponden a este Consejo son las siguientes (art. 46, Ley 26.061[17]):

- Concertar y efectivizar políticas de protección integral de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.
- Participar en la elaboración en coordinación con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de un plan nacional de acción como política de derechos para el área específica, de acuerdo a los principios jurídicos establecidos en la mencionada ley.
- Proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

---

[14] Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Coordinación, Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Powerpoint: cuadro de RRHH, http://www.desarrollosocial.gov.ar/Institucional/rrhh.asp .

[15] Concretamente, esto significa que desde enero de ese año no se han realizaron reuniones del COFEDESO, a la vez que dejó de funcionar el área que dentro del Ministerio de Desarrollo Social se ocupaba de las tareas relacionadas, afectando el personal a otras dependencias. A pesar de ello, no se resolvió su disolución a nivel formal, a través de una norma que dejara sin vigencia la de su creación.

[16] Con anterioridad a esta norma, funcionaba el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social. Había sido creado en 1990 por Decreto 1606.

[17] Esta ley fue reglamentada por el Decreto 415/06.

- Fomentar espacios de participación activa de los organismos de la sociedad civil de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reconocidas por su especialidad e idoneidad en la materia, favoreciendo su conformación en redes comunitarias.
- Promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos.
- Gestionar en forma conjunta y coordinada con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia la obtención de recursos financieros nacionales e internacionales para la efectivización de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia.
- Efectivizar juntamente con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia la transferencia de los fondos a los estados provinciales para la financiación de dichas políticas.
- Gestionar la distribución de los fondos presupuestariamente asignados para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el plan nacional de acción.
- Promover en coordinación con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección integral de los derechos de las niñas; niños y adolescentes.

Siguiendo lo establecido en la Ley 26.061, el Decreto 416/06 conformó la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia[18] para que ésta pudiera, entre otras cuestiones, convocar a la conformación del Consejo. Entre las funciones asignadas a esta Secretaría se encuentran las de garantizar el funcionamiento del Consejo Federal y elaborar, con su participación, un Plan Nacional de Acción y asignar conjuntamente los recursos públicos para la ejecución del mismo.

El Consejo Federal se conformó efectivamente durante el año 20006 y a comienzos del año siguiente se dio un reglamento interno. Ha funcionado regularmente desde entonces. En abril de 2010, por ejemplo, se celebró su XI reunión, en la cual se discutió, entre otros temas, la implementación del Plan Nacional de Acción y la Asignación Universal por Hijo.

Actualmente también funciona en Desarrollo Social el **Consejo Federal de la Juventud**, que fue creado por la Ley 26.227 a comienzos de 2007[19]. Está integrado por el organismo con competencia en políticas de juventud de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es presidido por el Director Nacional de Juventud o su equivalente (art. 2, Ley 26.227). Cuenta con un Secretario Ejecutivo Permanente, quien tendrá a su cargo las tareas administrativas y organizativas requeridas su funcionamiento (art. 4, Ley 26.227).

Las funciones de este Consejo consisten en (art. 3, Ley 26.227):

- Coordinar con las distintas jurisdicciones propuestas de gestión participativa, en el marco de una política nacional juvenil, respetando los derechos y las identidades socio-culturales y regionales.
- Fortalecer, ampliar y estimular la participación de los jóvenes y de las organizaciones juveniles.
- Impulsar líneas de acción consensuadas que permitan un abordaje territorial, coherente con la integralidad que debe tener la política de juventud y la política social nacional.
- Propender a que las intervenciones territoriales se construyan en forma articulada e integradora para garantizar la accesibilidad y efectividad de las políticas, evitando la superposición de recursos.
- Impulsar propuestas legislativas vinculadas a políticas públicas de juventud.

[18] Esta Secretaría es la única con ese rango que integra el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
[19] Y su Decreto reglamentario 196/08.

- Impulsar la organización de encuentros regionales y nacionales para fomentar el diálogo, reflexión, discusión y el intercambio de experiencias con respecto al diseño, ejecución de programas y capacitación de los recursos humanos.
- Institucionalizar espacios de gestión asociada que sirvan de ámbito para la participación efectiva de organizaciones de jóvenes.

De acuerdo con la información contenida en la página institucional de la Dirección Nacional de Juventud[20], la última reunión del Consejo Federal de Juventud se realizó en mayo de este año. Participaron representes de áreas de juventud de 13 provincias. Los temas que se abordaron fueron la promoción de nuevos espacios de participación y organización juvenil, estrategias de comunicación alternativas y la agenda de la juventud en los festejos del Bicentenario.

Existencia y funcionamiento de Consejos consultivos

Los Consejos consultivos son una herramienta de gestión política que se propone promover la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil. Existen Consejos consultivos tanto a nivel Nacional y Provincial, como Municipal y Barrial. Dentro del marco del Ministerio de Desarrollo Social, el objetivo específico de los consejos es asegurar la transparencia de los programas sociales y contribuir a la construcción de políticas sociales que logren atender las necesidades particulares de cada comunidad. En su seno, los principales actores sociales de cada espacio elaboran propuestas y recomendaciones para mejorar las políticas sociales en base a las necesidades, intereses y recursos existentes. También es su función difundir información sobre los programas y actividades disponibles y detectar irregularidades en su funcionamiento.

En relación a las acciones del Ministerio, la práctica se inauguró en el año 2002, mediante el Decreto Nº108, que estableció la implementación del Programa de Emergencia Alimentaria. Los Consejos Consultivos supieron ocupar un rol importante en el marco del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra" en el que funcionan como espacios multiactorales responsables por la elaboración de informes sobre la pertinencia de los proyectos respecto al desarrollo local y las posibilidades que ellos brindan para la inserción en el mercado, en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, en el que tienen la función de identificar prioridades de acción y en el Plan Familias por la Inclusión Social en el que aseguran la promoción, el seguimiento y la evaluación de los acciones del programa.

Entre el 2003 y el 2005, el Ministerio lanzó un Plan de Fortalecimiento de Consejos Consultivos de Políticas Sociales. El Plan es coordinado por la Dirección de Educación Social Popular, en conjunto con el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales y los gobiernos provinciales y municipales. Se intenta fortalecer la institucionalidad de los consejos para promover cabalmente la participación ciudadana. Los encuentros realizados, los diálogos establecidos y los materiales distribuidos pusieron foco en el establecimiento de un autodiagnóstico de los Consejos Consultivos y en el desarrollo de acciones para mejorar su representatividad. Asimismo, se acompañó la transición del Consejo Consultivo del Plan Jefes y Jefas de Hogar hacia un Consejo Consultivo de Políticas Sociales. En toda intervención se promueve la construcción de un enfoque integral de las políticas sociales.

[20] www.juventud.gov.ar .

2.2. Ministerio de Trabajo

Contexto sectorial

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es un organismo nacional, dependiente del Poder Ejecutivo cuya función es proponer, diseñar, elaborar, administrar y fiscalizar las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la Seguridad Social.

Uno de los principales objetivos del Ministerio es hacer cumplir los derechos y obligaciones de los empleados y empleadores. A ese título se atiene al régimen establecido por las siguientes leyes: Ley de Contrato de Trabajo (20.744), Ley de Empleo (24.013) y la Ley de Riesgos de Trabajo (24.557). Estas regulan el régimen laboral y de la seguridad social en lo relativo, por ejemplo, a las modalidades de relación laboral, a las formalidades de la percepción de la remuneración, a la garantía de vacaciones pagas, a los casos de enfermedad, accidentes y otras licencias, a la regulación de los despidos, y a la reglamentación de los aportes y contribuciones de la seguridad social, así como de otras asignaciones. Asimismo, basándose en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente introduce una modificación a la Ley de Contrato de Trabajo, elevando la edad mínima de admisión laboral de 14 a 16 años. Por otra parte, este marco normativo es complementado por Convenios Colectivos de Trabajo que establecen condiciones laborales y acuerdos salariales por sector productivo.

Frente al incremento del desempleo, de la informalidad y de la precariedad laboral que acompañó el deterioro de la mayoría de los indicadores sociales en la década de los noventa, el Ministerio se ha visto obligado a reformular su estrategia de intervención. La regulación y protección del empleo formal y las relaciones laborales que lo determinan ya no bastan para cubrir todas las problemáticas sociales ligadas al mercado del trabajo. El acceso desigual a la protección social establecido por la dinámica laboral hace necesario plantear políticas activas de inserción laboral y de regularización del trabajo.

En relación al primero de estos requerimientos podemos observar un cambio de foco en la oferta programática del Ministerio. A través del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, se comienza a hacer mayor énfasis en las políticas de empleo y capacitación. El Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo promueve políticas activas que favorecen la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. El Plan establece las siguientes líneas de acción:

1) Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
2) Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
3) La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores

Dentro de este marco, el Seguro de Capacitación y Empleo, en particular, marca la transición de una política de contención planteada por el Programa Jefes de Hogar, a políticas

activas con acento en el desarrollo económico regional, con base en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.

En la misma dirección, el esfuerzo por crear empleos de calidad puede observarse en la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo. El Plan, lanzado en agosto de 2003, apunta a mejorar la calidad de las actividades de control llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social. Se busca hacer cumplir la obligación de los empleadores de registrar a los trabajadores para alcanzar los criterios de trabajo decente, tal como los plantea la Organización Internacional del Trabajo. Se hace foco en hacer el seguimiento de las actividades productivas de los mercados en expansión, de las acciones de los empleadores formales con capacidad contributiva que operan fuera de normativa y de la refiscalización de los establecimientos que hayan mostrado irregularidades.

Características institucionales[21]

La historia del Ministerio de Trabajo es la de un lento pero progresivo proceso de institucionalización a través del cual las temáticas del mundo laboral fueron tomando peso político y legal. Los antecedentes del ministerio comienzan en 1904 con el mensaje del presidente Julio Argentino Roca al Congreso, mediante el cual este anunciaba el envío de un proyecto para regular las relaciones entre los capitalistas y los trabajadores. Se tomaban en cuenta temáticas como las modalidades de contrato de trabajo, la cobertura de accidentes del trabajo, la regulación del trabajo a domicilio, del trabajo de los menores, de las condiciones de higiene en el ámbito de trabajo. Al mismo tiempo, Juan Bialet Massé se encontró encargado, por decreto presidencial, de elaborar un informe sobre las condiciones de trabajo de la población del interior del país para establecer medidas propositivas.

La primera institución abocada a estas temáticas fue el Departamento Nacional del Trabajo, creado, el 14 de marzo de 1907, mediante decreto del presidente José Figueroa Alcorta. Su misión inicial era la de recoger y publicar datos relativos a las relaciones entre trabajo y capital y a las reformas legislativas y administrativas que pudieran mejorar las condiciones de los trabajadores. Sólo en septiembre de 1912 se logró sancionar en el Congreso la Ley Orgánica Nº8.999, a través de la cual las funciones del Departamento fueron ampliadas para pasar a abarcar también la vigilancia de las leyes laborales, la creación de un registro de inserción para los trabajadores desempleados y la capacidad de mediar en los conflictos laborales.

En 1943, se creó, por Decreto 15.074, la Secretaría de Trabajo y Previsión. La institución amplió su alcance, incorporando dependencias de otros organismos de gobierno y asimilando a los departamentos u oficinas provinciales de trabajo que se encontraron convertidas en delegaciones regionales de la Secretaría. La reforma de 1949, transformó a la Secretaría en Ministerio, siguiendo los lineamientos de la Declaración de los Derechos del Trabajador de 1947, que había sido incorporada a la Constitución Nacional. A partir de este punto inicial y fundador, el Ministerio cambió su denominación, sus competencias y su estructura interna en 1958, 1966, 1971 y 1999, para llegar a su institucionalidad actual sancionada el 21 de febrero de 2002, mediante el decreto Nº355/02 que modificó la Ley de Ministerios. Su nombre es, a partir de ese momento, el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

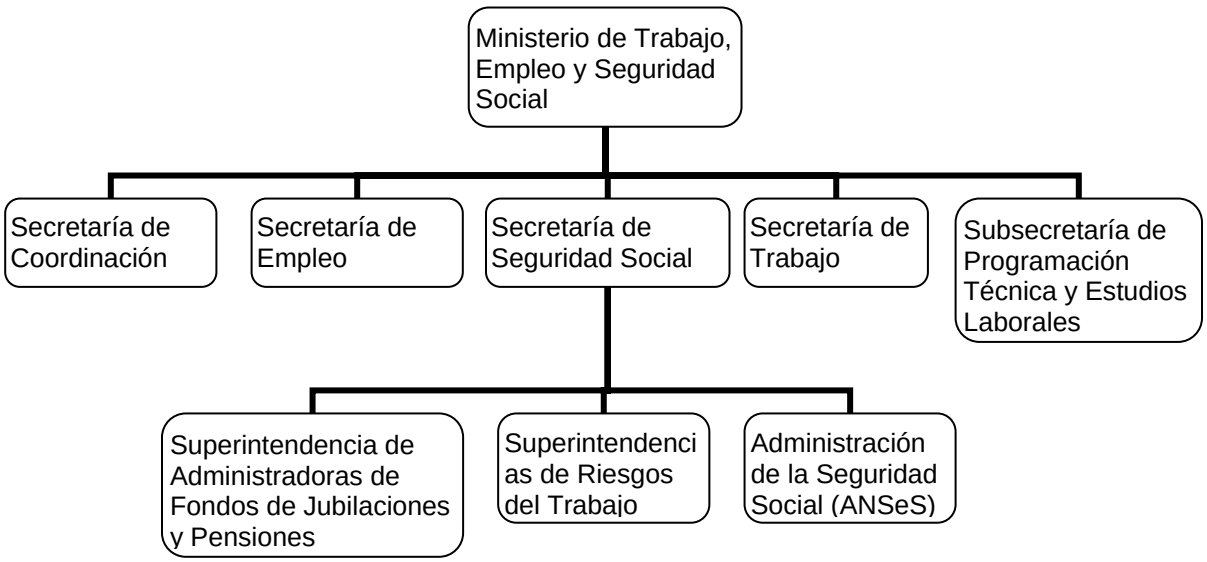
Este decreto establece, asimismo, las funciones actuales del Ministerio. Entre ellas se destacan la promoción de los derechos de los trabajadores en términos de libertad sindical,

[21] Sobre la base de Repetto (2009).

negociación colectiva, igualdad de trato, eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil; el encuadre de las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo; la inspección y fiscalización en relación a las condiciones de trabajo y al control del empleo no registrado; la coordinación de los planes y los servicios de empleo; la promoción de la capacitación laboral; la coordinación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones; y la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas sobre las problemáticas del trabajo, del empleo, de la capacitación laboral, de los ingresos y de la seguridad social[22].

Del mismo modo, se establece la estructura institucional básica del Ministerio según el siguiente organigrama:

Gráfico 2. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la página web oficial del MTEySS, consultada el 18 de junio de 2010.

La estructura funcional e institucional del Ministerio cuenta con tres pilares: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo se encuentran la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Aquí se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. Dentro de la Secretaría de Trabajo se encuentra la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social y la Subsecretaría de Relaciones Laborales. Aquí se tratan las actividades relativas a las relaciones de trabajo, a la negociación colectiva y a la inspección de las condiciones de trabajo. En fin, bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Social se encuentra la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, así como los siguientes organismos: la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Riesgos del

[22] Para el listado completo de funciones, referirse al Anexo 2. Funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Decreto 355/02).

Trabajo y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Aquí se programan normativa y económicamente los regímenes de la Seguridad Social.

En vistas del peso institucional y financiero que ha adquirido en los últimos años la ANSES, es importante poner foco en su funcionamiento. En el año el año 1990, la ley 23.769 había creado el Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad era unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. Este organismo fue disuelto por el Decreto 2284/91, y sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, de acuerdo al Decreto 2741/91. Es un organismo descentralizado facultado para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Este organismo ocupa un rol central en el Sistema de Protección Social ya que desde 1992, con la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. La finalidad de dicho Fondo consiste en el financiamiento de los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES. Las prestaciones que brinda la ANSES corresponden al área nacional de la Seguridad Social, resultando en una amplia variedad, que van desde jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares de las personas en actividad o subsidios familiares a las personas en etapa pasiva, hasta la prestación por desempleo, financiada por el Fondo Nacional de Empleo. La ANSES ha cobrado gran peso político en los últimos años: la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino en septiembre de 2008 y la consecuente absorción de los fondos del régimen de capitalización individual, así como la adquisición de la responsabilidad por la implementación de la Asignación Universal por Hijo hacen de este organismo un actor clave en el sistema de protección social argentino.

Por último, merece destacarse que el MTEySS cuenta con dos espacios institucionales cuyas funciones son claves para el continuo mejoramiento de la gestión: la Secretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. La primera facilita la coordinación en aspectos administrativos, judiciales, presupuestarios, técnicos y relativos a los recursos humanos, mientras que la segunda se aboca a los estudios estadísticos, macroeconómicos y normativos relativos a las temáticas laborales. Es importante relevar, en particular, que el Ministerio cuenta con un sistema de información propio para la gestión de sus programas. Se basa en una plataforma digital que se gestiona a través de las Oficinas Municipales de Empleo, las GECaL y el propio nivel central. Los datos de los beneficiarios, por su parte, se cruzan con las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Agencias nacionales que operan a nivel territorial[23]

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se caracteriza por tener llegada institucional a todo el país a través de agencias propias instaladas a nivel regional, provincial y municipal. El nivel regional se encuentra cubierto por las Direcciones y Delegaciones Regionales, dependientes de la Secretaría de Trabajo. Estas se ocupan prioritariamente del control del trabajo en negro y de la mediación de los conflictos laborales. Cada una de las regiones (pampeana, conurbano, cuyo, NEA, NOA, centro y austral) cuentan con una Dirección Regional y varias delegaciones. Se cuentan, en total, 35 delegaciones en todo el país.

Para implementar las acciones en materia de empleo y capacitación laboral, se han creado las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las GECal

[23] Sobre la base de Repetto (2009).

concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS. Específicamente, estas Gerencias tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; recepcionar, evaluar y aprobar proyectos; y realizar su seguimiento posterior.

A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la "Red de Servicios de Empleo". En mayo de 2009 había Oficinas de Empleo Municipales funcionando en más de 300 localidades. Su principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. En otras palabras, hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados.

En relación a la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel Central, las GECaL y las Oficinas Municipales de Empleo. Estas siguen las mismas pautas para los diferentes casos. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECal son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información.

En relación a las acciones ligadas a la administración de la Seguridad Social, la ANSES muestra una llegada territorial fuertemente institucionalizada a través de una amplia red de dependencias que cubren todas las provincias del país. Estas dependencias tienen cinco modalidades diferenciadas. Las Unidades de Atención Integral (UDAI) son oficinas de atención al público en las que se pueden efectuar trámites y pedir asesoramiento con respecto a las prestaciones previsionales, las prestaciones para trabajadores en actividad y las prestaciones para desempleados. Las Unidades de Atención Transitoria (ULAT), instaladas en base a convenios con distintas entidades, otorgan atención exclusivamente destinada a los afiliados de dicha entidad, así como a su grupo familiar directo. Las Unidades Locales de Atención de Empresas se encuentran ubicadas en Entidades Intermedias que nuclean a un número considerable de empresas. Su tarea es concentrar la tramitación de prestaciones activas con el objetivo de disminuir la afluencia de público en las UDAI. Las Unidades de Atención Móvil (UDAM), por su parte, siguen un plan de visitas a localidades aisladas en las que no existen oficinas de atención al público con el objetivo de acercar la seguridad social a las poblaciones rezagadas, así como concientizarlas sobre sus derechos. En fin, las terminales de autoconsulta se encuentran instaladas en organismos gubernamentales y no gubernamentales, y complementan el funcionamiento de las delegaciones de atención al público del organismo. La red de dependencias territoriales de la ANSES cobra un rol central en función a la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

Con independencia de estas estructuras propias del nivel central, para la implementación de sus programas, el MTEySS suscribe "Acuerdos Territoriales de Promoción de Empleo" con los gobiernos subnacionales. Estos acuerdos forman parte de estrategias concebidas para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Por lo tanto, los Acuerdos Territoriales presuponen un proceso de desarrollo local como referencia, pero también actúan como promotores del mismo. En este sentido, se fomenta la generación de "planes territoriales", que

reúnen la voluntad de los actores locales de asumir compromisos y responsabilidades con los mismos, al integrarse y conformar una "Mesa Territorial". Las Mesas Territoriales implican la construcción de una visión común sobre el desarrollo del territorio, una definición compartida de las políticas de empleo y calificación requeridas, una selección de los objetivos estratégicos que se proponen lograr y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones contempladas en el plan. Están integradas por cinco tipos de miembros: representantes de los gobiernos locales y provinciales, organismos representantes de empresarios y productores, organizaciones representantes de los trabajadores, instituciones de formación especializadas y organizaciones de "I+D+i" (Investigación + Desarrollo + Innovación tecnológica) (Sotelo Macie, 2005).

Existencia y funcionamiento de Consejos federales

El Consejo Federal del Trabajo fue creado en julio de 1998, según lo acordado entre los Ministros de Trabajo y del Interior de la Nación y los representantes de las provincias en el "Pacto Federal del Trabajo". Reemplazó al Consejo Federal de Administraciones del Trabajo. Está integrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, y las administraciones del trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De acuerdo con el art. 2 del Pacto Federal, son funciones de este Consejo:

- Impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias.
- Recabar información, prestar y recibir asesoramiento y formular propuestas ante los cuerpos legislativos y organismos administrativos, nacionales o provinciales, en materia de su competencia o interés.
- Vincularse con organismos internacionales por intermedio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y participar en eventos que se realicen en el exterior.
- Fortalecer las administraciones del trabajo, especialmente su equipamiento y capacitación profesional, pudiendo requerir para ello la asistencia de sus propios miembros o de organismos públicos o privados, del país o del exterior.
- Ejercer las funciones de autoridad central de la inspección del trabajo, prevista en los convenios Nº 81 y Nº 129 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Efectuar o encomendar estudios e investigaciones de interés común, asegurando además un completo, regular y actualizado intercambio de documentación oficial, informes, estadísticas y publicaciones entre sus miembros.
- Participar en el diseño de los programas de promoción del empleo y de capacitación laboral y proponer criterios para su financiamiento, procurando su adecuación a las necesidades regionales, evitando tanto exclusiones como superposiciones con programas de otras áreas.
- Realizar las demás actividades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Para su funcionamiento, el Consejo Federal de Trabajo cuenta con una Asamblea Federal. Es el órgano superior del Consejo, que determina su acción política general, aprueba su estatuto y elige a los miembros del Comité Ejecutivo y las comisiones técnicas. La Asamblea está integrada por una representación de cada una de las administraciones del trabajo nacional y de las provincias y Ciudad de Buenos Aires, bajo la presidencia del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

de la Nación. El Comité Ejecutivo, por su parte, es el órgano responsable de las acciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones tomadas por la Asamblea. Sus integrantes duran un año en sus funciones y pueden ser reelectos. La Secretaría Permanente del Consejo está a cargo del Secretario de Trabajo de la Nación.

Las comisiones técnicas pueden ser permanentes o transitorias y pueden participar de ellas quienes no sean miembros del Consejo. De acuerdo con la información de la página web institucional de este Consejo[24], actualmente funcionan diez comisiones. Estas son las comisiones de Policía del Trabajo, Empleo, Relaciones Laborales, MERCOSUR, Conciliación y Negociación Colectiva, Normativa, Provincias, Trabajo Infantil, Salud y Seguridad en el Trabajo y Trabajo Agrario.

Desde 2000 se han realizado 65 reuniones de la Asamblea Federal, celebrándose la última de ellas en abril de 2010 en San Juan. Hasta el momento, no se cuenta con información respeto de los temas tratados en los encuentros de este Consejo.

Existencia y funcionamiento de Consejos consultivos

La experiencia de los Consejos consultivos en el seno del Ministerio de Trabajo se encuentra íntimamente ligada a la gestión del "Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". El "Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados" fue creado a través del Decreto 565/02 del Poder Ejecutivo nacional y la normativa complementaria creada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Esta normativa establece que el Programa se implemente a través de una gestión descentralizada, otorgando a los gobiernos locales (municipios y comunas) un rol central en la administración de proyectos y beneficiarios. De este modo, se atribuye a los Consejos Consultivos Muncipales (CCM) la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa, la transparencia en la ejecución y la adecuada focalización.

De acuerdo con la reglamentación, los CCM de cada localidad deberían estar integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y delegados del gobierno comunal o municipal. Los CCM cuentan con el objetivo de garantizar el control local del Programa, así como la transparencia y efectividad de su ejecución. Teniendo en cuenta estos objetivos, los CCM cuentan con las siguientes funciones:

a) Controlar la inscripción, incorporación y real efectivización del Programa en su jurisdicción.

b) Solicitar conjuntamente con el intendente Municipal las altas y bajas de los beneficiarios y controlar su realización, y remitir las solicitudes de baja, suscripta por su Presidente y su Secretario, a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del MTEySS.

c) Recibir las denuncias por irregularidades en el Programa en su jurisdicción, investigar las denuncias y solicitar las bajas correspondientes en caso de comprobar irregularidades. En caso de no lograrse determinar dichas irregularidaes, deberá informar al Consejo Consultivo Provincial, a la Comisión de Tratamiento de Denuncias de Programas de Empleo (CODEM) y al Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC).

d) Controlar el cumplimiento efectivo de los requisitos correspondientes a la incorporación de beneficiarios.

[24] http://www.trabajo.gob.ar/consejofederal/autoridades.asp .

e) Evaluar las propuestas de proyectos de actividades comunitarias y de capacitación y los antecedentes del organismo ejecutor en cada caso.

f) Realizar el control y seguimiento de la ejecución de la contraprestación asignada a los beneficiarios en el ámbito de su jurisdicción.

g) Recibir los formularios para la inscripción de las empresas en el Registro de Empleadores del Programa, los cuales deberán ser girados a la oficina del MTEySS correspondiente.

h) Proponer criterios de selección y listados de beneficiarios para las actividades de contraprestación.

Si bien algunas de estas experiencias han sido fructíferas, se reconoce en general que los consejos no han podido articular las capacidades necesarias para cubrir sus principales funciones, sobre todo en términos de monitoreo y coordinación. Han sido, más bien, espacios tendientes a canalizar la participación social, en particular durante el período post-crisis 2001.

2.3. Ministerio de Educación

Contexto sectorial

Actualmente, las funciones que corresponden a la nación y las provincias (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) están claramente divididas y enunciadas explícitamente en la normativa que regula al sector. Esto ha sido el resultado de un proceso de transferencia de responsabilidades (comúnmente denominado "descentralización") desde el nivel central a los gobiernos provinciales.

El proceso de transferencia de escuelas nacionales a la órbita provincial se inició en la década del ´50, pero adquirió un mayor dinamismo a fines de la década del '70. A partir de 1957 y durante veinte años se sucedieron varios intentos de descentralización, cuyo impacto fue acotado. Entre 1978 y 1980, el Estado nacional transfirió a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la responsabilidad por la gestión de casi la totalidad de los establecimientos de educación primaria común y de adultos (Decretos Ley 21.809, 21.810, 22.367 y 22.368). Esta decisión se basó fundamentalmente en motivaciones fiscales, más que pedagógicas. Mientras que en 1977 el nivel nacional era responsable directo por la administración de poco más del 40% de los establecimientos públicos de educación básica, diez años más tarde menos del 20% de ellos se encontraban bajo su órbita[25].

Con el retorno de la democracia en 1983, el nuevo gobierno se encontró con un sistema educativo que requería de reformas importantes y urgentes. Los diagnósticos de la época señalan que las políticas implementadas durante las décadas anteriores (entre ellas, la transferencia de fines de los '70) habían fragmentado aún más al sistema educativo, contribuyendo al deterioro gradual y creciente de la calidad educativa. En 1984 se aprobó la Ley 23.114 mediante la cual se convocó a todos los sectores de la sociedad argentina a participar de un Congreso Pedagógico Nacional, cuyo propósito sería no sólo realizar un diagnóstico de la situación educativa del país sino también lograr consensos sobre el conjunto de acciones a adoptar para revertir tal situación. Se desarrollaron casi cuatro años de deliberaciones en distintos niveles y en todo el territorio del país. Entre los dictámenes de consenso unánime del Congreso Pedagógico – celebrado entre los años 1984 y 1988 - se estableció que la enseñanza inicial, primaria y media debía estar a cargo de las provincias. Para ello, se sostenía que era necesario transferir los establecimientos que el Estado nacional seguía administrando, junto con los recursos respectivos. Sin embargo, durante este gobierno, no se tomaron medidas en esa dirección.

Tras un intento fallido a principios de 1990, la transferencia de los establecimientos de enseñanza media pudo concretarse recién en 1992. En dos artículos del Proyecto de Presupuesto para 1992 enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo Nacional se establecía directamente que a partir del 1 de enero de ese año las escuelas nacionales pasarían a depender de las provincias (aprobado como Ley 24.061). Por su parte, los legisladores nacionales demandaban que por la trascendencia de la cuestión, la transferencia debía tener envergadura jurídica propia. Por ello, en diciembre de 1991 se sancionó la Ley 24.049 a través de la cual se transfirieron a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Mientras que en 1987 el estado nacional era responsable por la administración de casi la mitad de los establecimientos públicos de educación media, diez años después menos del 1% de ellos

[25] Mencionado en Potenza Dal Masetto (2005a).

dependía de este nivel de gobierno (Potenza Dal Masetto, 2005a) A pesar de que la transferencia había suscitado previamente el apoyo de diferentes sectores – puesto de manifiesto en el Congreso Pedagógico Nacional y en Recomendaciones del Consejo Federal de Cultura y Educación durante 1989, la manera en que finalmente fue encarada hace pensar que las motivaciones subyacentes fueron, también en este caso, preponderantemente de orden fiscal.

La modificación en cuanto a las funciones que le corresponden a la nación y a las provincias dentro del sistema educativo quedan claramente puestas de manifiesto al analizar la composición del gasto público en materia educativa y su evolución a lo largo de las últimas décadas. A principios de los ochenta, la nación era responsable por la ejecución de aproximadamente el 35% del gasto en educación básica. Diez años más tarde, ese nivel de gobierno ejecutaba alrededor del 23% del gasto, pasando a sólo 2% después de la transferencia de comienzos de los noventa (Potenza Dal Masetto; 2005a).

La Ley Federal de Educación (LFE) – sancionada en 1993 – plasmó formalmente estas nuevas funciones, creó un marco normativo para el sector en su conjunto, estableció nuevas características para la estructura del sistema educativo y amplió los años de escolaridad obligatorios. Otras reformas en el sector de la educación fueron introducidas a través de la Ley de Educación Superior (sancionada en 1995) y el Pacto Federal Educativo (suscripto en 1994 y ratificado por el Congreso Nacional en 1997). Habiendo caducado en 1999, este último establecía el origen de los recursos para el cumplimiento de la LFE y la prioridad en el destino de los fondos.

En el año 2006 se sancionaron dos nuevas normas que son las que actualmente brindan las directrices de este sector. Por un lado, la Ley 26.206 de Educación Nacional, que reemplazó a la Ley Federal de Educación, y por otro, la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

De acuerdo con los postulados de la Ley de Educación Nacional, las funciones del gobierno nacional en materia educativa son las siguientes (art. 115, Ley 26.206):

- Fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta de la mencionada ley.
- Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la mencionada ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos. En caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el artículo 118 de la misma ley.
- Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la dicha ley.
- Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos.
- Contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.
- Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2 de la citada ley. Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo nacional.

- Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.
- Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
- Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

Por su parte, los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben (art. 121, Ley 26.206):

- Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la mencionada ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación.
- Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.
- Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el artículo 65 de dicha ley.
- Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- Expedir títulos y certificaciones de estudios.

Dentro del sistema educativo, el nivel local de implementación de las políticas no está dado por los municipios sino por las instituciones educativas. Respecto de ellas, en la Ley de Educación Nacional se señala que el Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de sus instituciones educativas de acuerdo a determinados criterios generales, que se enumeran a continuación (arts. 123, Ley 26.206):

- Definir, como comunidad de trabajo su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en mencionada ley y en la legislación jurisdiccional vigente.
- Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar.
- Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los/as alumnos/as.
- Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.
- Promover la creación de espacios de articulación entre las instituciones del mismo nivel educativo y de distintos niveles educativos de una misma zona.
- Promover la vinculación intersectorial e interinstitucional con las áreas que se consideren pertinentes, a fin de asegurar la provisión de servicios sociales, psicológicos, psicopedagógicos y médicos que garanticen condiciones adecuadas para el aprendizaje.
- Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.

- Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno.
- Definir su código de convivencia.
- Desarrollar prácticas de mediación que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos.
- Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica.
- Mantener vínculos regulares y sistemáticos con el medio local, desarrollar actividades de extensión, tales como las acciones de aprendizaje-servicio, y promover la creación de redes que fortalezcan la cohesión comunitaria e intervengan frente a la diversidad de situaciones que presenten los/as alumnos/ as y sus familias.
- Promover la participación de la comunidad a través de la cooperación escolar en todos los establecimientos educativos de gestión estatal.
- Favorecer el uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias.
- Promover experiencias educativas fuera del ámbito escolar, con el fin de permitir a los/as estudiantes conocer la cultura nacional, experimentar actividades físicas y deportivas en ambientes urbanos y naturales y tener acceso a las actividades culturales de su localidad y otras.

En particular, respecto de los institutos de educación superior, se dispone que éstos deben tener una gestión democrática, a través de organismos colegiados, que favorezcan la participación de los/as docentes y de los/as estudiantes en el gobierno de la institución y mayores grados de decisión en el diseño e implementación de su proyecto institucional (art. 124, Ley 26.206).

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo (Nro. 26.075) establece pautas para el incremento progresivo del gasto nacional y de las provincias en materia de educación, ciencia y tecnología, poniendo como meta llegar al 6% del PBI en el año 2010. Asimismo, fija los propósitos a los cuales deberá dirigirse el aumento en dicho gasto.

Características institucionales

En nuestro país, la educación pública primaria surge como una responsabilidad atribuida a las provincias con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 (art. 5). No obstante, debido a la necesidad de generar una identidad nacional, cohesionar y modernizar a una sociedad en conformación y ante dificultades presupuestarias y el atraso estructural de las economías provinciales, desde fines del siglo XIX el Estado nacional intervino en la administración y financiamiento de la educación pública primaria. La expansión de la enseñanza secundaria, por su parte, se fue dando al ritmo de la propia demanda educativa, sin una ley que regulara su estructura y funcionamiento.

El antecedente más remoto del Ministerio de Educación es el Consejo Nacional de Educación, creado en 1884 como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Sus funciones consistían en supervisar y dirigir la forma de prestación de la educación pública primaria y controlar y evaluar la participación de los actores privados en la prestación del servicio. El Ministerio de Educación, como tal, fue creado durante la primera presidencia de Perón.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Ministerios y sus modificatorias[26], compete al Ministerio de Educación entender en (art. 23 quáter, Ley 26.338):

- La determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
- La definición de los objetivos de la política educativa concertados en el seno del Consejo Federal de Educación y dentro del marco de los principios establecidos en la Ley Federal de Educación.
- El establecimiento de los objetivos y Contenidos Básicos Comunes de las currículas de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza, garantizando la unidad del Sistema Educativo Nacional, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación.
- la formulación de políticas compensatorias y programas nacionales de cooperación técnica y financiera que promuevan la calidad y la equidad en el desarrollo de la educación en todo el ámbito de la Nación.
- El desarrollo y administración de la Red Federal de Formación Docente Continua para garantizar la calidad, profesionalidad y pertinencia en la formación de los docentes dependientes de las distintas jurisdicciones.
- La elaboración y aplicación del Sistema Nacional Integrado de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Una adecuada federalización del sistema educativo brindando a tal efecto la asistencia técnica que requieran las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.
- La formulación de políticas generales para el desarrollo y coordinación del Sistema de Educación Superior, universitario y no universitario.
- la creación y operación de fondos para la mejora de la calidad en las Universidades Nacionales.
- La creación de nuevas instituciones universitarias y en la fiscalización de las instituciones universitarias de gestión privada.
- Las acciones inherentes a la formulación de un sistema de Evaluación y Acreditación para la Educación Superior, universitaria y no universitaria.
- La determinación de la validez nacional de estudios y títulos, en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional, así como en el reconocimiento de títulos expedidos en el extranjero. También le corresponde (art. 23 quáter, Ley 26.338):
- Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
- Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado nacional destinados a las Universidades Nacionales.
- Intervenir en la formulación y gestación de convenios internacionales de integración educativa de carácter bilateral o multilateral.
- Intervenir en la negociación de tratados y convenios internacionales relativos a la educación, y entender en la aplicación de los tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia.
- Coordinar la cooperación internacional en el ámbito de su competencia.

De acuerdo con la información publicada en su página web institucional[27], los objetivos generales de la gestión educativa 2008-2011 proponen impulsar el proceso de mejoramiento de la

[26] Ley 22.520 de diciembre de 1981, ordenada por Decreto 438 de 1992 y modificatorias.
[27] http://www.me.gov.ar/objetivo.html .

calidad de la educación, como un objetivo político estratégico del Ministerio. Se entiende que la mejora de la calidad de la educación es una cuestión compleja que abarca diferentes dimensiones y que requiere, por lo tanto, ser abordada dentro de una estrategia integral, que permita transformar las condiciones en las que se imparte la educación y resolver los principales problemas imperantes. Dicha estrategia integral, contempla los siguientes ejes centrales que orientan la gestión del sistema educativo nacional:

- Incrementar el financiamiento de la educación.
- Garantizar las condiciones materiales de la educación.
- Promover la inclusión educativa.
- Mejorar la calidad de la educación, fortaleciendo los procesos de enseñanza-aprendizaje de la educación obligatoria y transformar integralmente los subsistemas estratégicos de la educación.

En cuanto a su estructura, el Ministerio de Educación se encuentra organizado actualmente en torno a dos Secretarías: la de Educación[28] y la de Políticas Universitarias. Dependen también del Ministro la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, la Dirección Nacional de Cooperación Internacional, la Unidad de Auditoría Interna, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), el Consejo Nacional de Educación –Trabajo (CONET) y la Secretaría General del Consejo Federal de Educación. Por su parte, son organismos de administración descentralizada la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el portal Educ.Ar y la Fundación Miguel Lillo[29]. A diferencia de otras épocas, las áreas de Cultura y Ciencia y Tecnología no forman parte de la actual estructura del Ministerio de Educación[30].

El Ministerio cuenta con un área abocada específicamente al planeamiento, la generación de información y la evaluación. Se trata de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, dependiente de la Secretaría de Educación. En ese ámbito se encuentra la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)[31]. Su misión es la de brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa, así como también facilitar el acceso a la información pública (de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Acceso a la Información Pública, Decreto 1172/03). Esta Dirección es la encargada de desarrollar el Sistema Federal de Información Educativa (área de Información), evaluar el Sistema Educativo Nacional (área de Evaluación de la Calidad Educativa), y diseñar y desarrollar investigaciones vinculadas con la formulación de políticas educativas (área de Investigación). Desde esta área se encaran iniciativas como las de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), que se llevan a cabo regularmente en todas las jurisdicciones desde 1993; los Relevamientos Anuales (RA) realizados en forma conjunta con las unidades estadísticas educativas de las provincias a través de la Red de Federal de Información Educativa; los Censos Docente y de Infraestructura; y diferentes estudios sobre el sistema educativo.

Cabe mencionar que en la Ley de Educación Nacional se dedica un capítulo entero al tema de la información y evaluación del sistema educativo (arts. 94 a 99 de la Ley 26.206). Allí se establece la

[28] De ésta dependen, a su vez, la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, la Subsecretaría de Equidad y Calidad y el Instituto Nacional de Formación Docente.

[29] De acuerdo con la información publicada en su página web institucional (www.lillo.org.ar), esta Fundación está ubicada en la ciudad de San Miguel de Tucumán y se dedica a la investigación biológica, geológica, taxonómica, ecológica y de recursos naturales.

[30] Tienen rango de Secretaría de Cultura y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, respectivamente.

[31] www.diniece.gov.ar .

responsabilidad del ministerio nacional en materia de desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo, se reconoce al Consejo Federal de Educación como el ámbito para concertar esta política, se enumeran qué aspectos serán considerados objeto de información y evaluación[32] y se delimitan las responsabilidades y limitaciones del gobierno central y los provinciales respecto de la difusión de los datos. Es interesante mencionar que se establece como obligación del Poder Ejecutivo Nacional la de elevar anualmente un informe al Congreso de la Nación, dando cuenta de la información relevada y los resultados de las evaluaciones realizadas (art. 99, Ley 26.206).

Recientemente se ha creado una nueva dependencia del gobierno nacional, cuyas funciones se orientan al planeamiento estratégico y la evaluación de la educación. Se trata de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, conformada a mediados de 2009 (Decreto 957/09). Esta área depende de Presidencia de la Nación y está actualmente a cargo del Prof. Juan Carlos Tedesco quien, hasta el momento de la constitución de esta dependencia, era el Ministro de Educación de la Nación.

La función de la Unidad consiste en brindar asesoramiento a la Presidenta de la Nación respecto de diferentes áreas de la educación (art. 2, Decreto 957/09):

- Temas estratégicos de política educativa, en especial, en enseñanza media y universitaria.
- Formulación de propuestas educativas de articulación pública y privada, en materia de desarrollo, integración y capacitación social especialmente orientadas a un modelo productivo con inclusión social.
- Diseño de políticas de evaluación de la calidad educativa y creación de la Agencia Nacional de Evaluación Educativa.
- Diseño de los lineamientos generales vinculados a la planificación estratégica, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Educativo Nacional.
- Convocatoria a la participación de expertos nacionales e internacionales para el análisis de estrategias de políticas educativas.
- Presentación de informes prospectivos y propuestas para la introducción de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los distintos niveles del sistema educativo.

La Unidad está a cargo de un Director Ejecutivo (con rango y jerarquía de Secretario), asistido por un Coordinador Administrativo. Debe desarrollar su labor en coordinación con los Ministerios de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, de Economía y Finanzas Públicas y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Para el cumplimiento de sus cometidos, puede requerir el asesoramiento y la colaboración de especialistas del área educativa y reconocidas personalidades del ámbito académico y científico, con carácter *ad honorem*.

Agencias nacionales que operan a nivel territorial

Debido a las características antes mencionada acerca de la distribución de funciones entre niveles de gobierno en este sector, la mayor parte de las acciones encaradas desde el Ministerio de Educación de la Nación se apoyan en las estructuras políticas y burocráticas de los ministerios de

[32] Estos son: cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación (art. 95, Ley 26.206).

educación provinciales. El ministerio nacional no cuenta con agencias nacionales que operen a nivel territorial. Debe mencionarse, no obstante, que para la implementación de programas con financiamiento internacional ha sido frecuente la constitución de unidades ejecutoras, aunque siempre dentro de la estructura de los ministerios provinciales. De acuerdo con algunos testimonios relevados a los fines de este estudio, es un propósito explícito de esta gestión de gobierno revertir estas situaciones y privilegiar el trabajo conjunto con los equipos de línea.

Existencia y funcionamiento de Consejos federales

La creación de un Consejo federal en el área de Educación se remonta al año 1972. En 1979, ese Consejo se fusionó con el de Coordinación Cultural, dando lugar al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE). La misión y funciones del CFCE, así como también los aspectos que hacen a su estructura y funcionamiento, están reglados por su Decreto Ley de creación (Nº 22.047) y su reglamento (aprobado en 1979). Posteriormente, una vez realizada la transferencia de escuelas del año 1992, el rol del CFCE en el marco del diseño e implementación de una política educativa federal fue retomado por la Ley Federal de Educación (LFE) y, en menor medida, por la Ley de Transferencia de Escuelas, los convenios suscriptos entre la Nación y las provincias con ese propósito y la Ley de Educación Superior (Potenza Dal Masetto; 2008).

La reciente Ley de Educación Nacional retomó este tema, definiendo al Consejo Federal de Educación como un "organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional" (art. 116, Ley 26.206).

El Consejo Federal de Educación está integrado por una Asamblea Federal, un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. La Asamblea es el órgano superior del Consejo. Estará integrada por el/la ministro del área del Poder Ejecutivo nacional como presidente, por los/as ministros o responsables del área educativa de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres representantes del Consejo de Universidades. En sus reuniones pueden participar, con voz pero sin voto, dos representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría. Por su parte, el Comité Ejecutivo ejerce sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Estará presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo nacional e integrado por los/as miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos años. Finalmente, la Secretaría General tiene la misión de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. Su titular es designado cada dos años por la Asamblea Federal (art. 117, Ley 26.206).

Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Federal de Educación cuneta con el apoyo del Consejos de Políticas Educativas, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Actualización Curricular. La misión del Consejo de Políticas Educativas consiste en analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas que surjan de la implementación de la Ley de Educación Nacional. Está integrado por representantes de la Academia Nacional de Educación, representantes de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la Educación de gestión privada, representantes del Consejo de Universidades, de las organizaciones sociales vinculadas con la educación, y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación. La Asamblea Federal podrá invitar a personas u organizaciones a participar de sesiones del Consejo de Políticas Educativas para ampliar el análisis de temas de su agenda (art. 117, Ley 26.206).

Por su parte, el Consejo Económico y Social participa en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción. Está integrado por representantes de organizaciones empresariales, de organizaciones de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones socio productivas de reconocida trayectoria nacional y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación (art. 117, Ley 26.206).

Finalmente, el Consejo de Actualización Curricular está a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes. Está conformado por personalidades calificadas de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y la producción, designadas por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (art. 117, Ley 26.206).

Respecto de la participación de actores sociales en el Consejo Federal de Educación, además de lo antes mencionado, la Ley indica que como mínimo dos veces al año, la Asamblea Federal debe convocar a representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo (art. 120, Ley 26.206).

A diferencia de lo establecido en la anterior Ley Federal de Educación, no existe en la actual Ley de Educación Nacional una enumeración explícita de las funciones que corresponden al Consejo Federal de Educación, aunque algunas de ellas se derivan implícitamente de las responsabilidades atribuidas al Ministerio de Educación de la Nación. Así, se puede entender que Consejo toma intervención en la definición de los objetivos de la política educativa, el establecimiento de los objetivos y Contenidos Básicos Comunes de las currículas de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza y la concertación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo.

Por último, se estable que, cuando así lo disponga la Asamblea, las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio. Por su parte, para las resoluciones referidas a transferencias de partidas del presupuesto nacional, rigen los mecanismos de supervisión y control establecidos por la Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo.

Respecto de su funcionamiento efectivo, se observa que tras un período de bloqueo respecto de algunas decisiones de política educativa durante el gobierno de la Alianza, la crisis que hizo eclosión a fines de 2001 imprimió una nueva dinámica al Consejo, vinculada con la superación de la emergencia social, a la vez que operó como un elemento "aglutinante" de voluntades que fue funcional en el corto plazo. Entre el año 2002 y principios de 2003 los miembros del Consejo Federal de Educación acordaron diferentes cuestiones vinculadas con conflictos derivados del acceso a recursos y su reparto entre las provincias, así como también con el financiamiento de la educación (Potenza Dal Masetto; 2008).

Superadas las situaciones de urgencia, y a una década de las reformas emprendidas en el sector, el Consejo avanzó en estrategias orientadas a lograr cierta unidad de criterios dentro del sistema educativo nacional. En este sentido, se acordaron "núcleos de aprendizajes prioritarios" que operen como "equivalencias" entre los sistemas educativos provinciales. Ha sido retomado, también, el tratamiento de temas como la calidad educativa, el financiamiento del sector y las problemáticas propias de la educación media. De acuerdo con la información institucional accesible en su página web institucional[33], entre los temas tratados durante el corriente año se encuentran el

[33] http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html .

calendario escolar y la cantidad mínima de días de clase y la aprobación para la discusión algunos "núcleos de aprendizaje prioritarios", un documento sobre formación docente, una propuesta sobre "Pautas federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria" y el Plan de Acción de Evaluación de la Calidad Educativa 2010-2020.

Existencia y funcionamiento de Consejos consultivos

La Ley de Educación Nacional creó, en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Nacional de Calidad de la Educación. Se lo considera un órgano de asesoramiento especializado, integrado por miembros de la comunidad académica y científica de reconocida trayectoria en la materia, representantes del propio Ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional (art. 98, Ley 26.206).

Las funciones de este Consejo consisten en:

- Proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional.
- Participar en el seguimiento de los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, y emitir opinión técnica al respecto.
- Elevar al Ministerio de Educación propuestas y estudios destinados a mejorar la calidad de la educación nacional y la equidad en la asignación de recursos.
- Participar en la difusión y utilización de la información generada por dichos procesos.
- Asesorar al Ministerio de Educación con respecto a la participación en operativos internacionales de evaluación.

Otro ejemplo de participación de actores no gubernamentales en espacios de discusión y asesoramiento vinculados al Ministerio de Educación está dado por lo antes referido respecto de los Consejos asesores del Consejo Federal de Educación (Consejo de Políticas Educativas, Consejo Económico y Social y Consejo de Actualización Curricular).

Por su parte, algunos programas creados durante los últimos años han incorporado, como parte de su modelo de gestión, la participación de la sociedad civil en los diferentes niveles de gobierno. Tal es el caso de las Mesas de Coordinación Local, Provincial y Nacional convocadas para la implementación del Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), antecesor de la Propuesta Socioeducativa para Escuelas Medias, que es uno de los objetos de análisis de este estudio.

2.4. Ministerio de Salud

Contexto sectorial

En materia de salud, la redefinición de funciones correspondientes a los niveles nacional y provincial de gobierno constituyó un proceso bastante gradual y quedó explicitado en menor medida en la normativa que rige el sector.

Las primeras transferencias de establecimientos sanitarios nacionales a las provincias se remontan hacia fines de la década del cincuenta. Otras transferencias se sucedieron durante la década del sesenta. Sin embargo, una de las más importantes por la cantidad de hospitales involucrados fue realizada – como en el caso de educación – en 1978. Por entonces, la administración de 65 hospitales dejó de ser responsabilidad del gobierno nacional y fueron trasladados a la órbita de nueve jurisdicciones. La decisión habría estado motivada por cuestiones fiscales más que por razones de política sanitaria.

Para culminar este proceso, en 1992 se decidió la transferencia de la mayor parte de los establecimientos sanitarios que aún quedaban bajo la órbita nacional. Un artículo de la Ley de Presupuesto correspondiente al año mencionado dispuso el traspaso de 19 establecimientos, la mayoría de los cuales fueron recepcionados por la Ciudad de Buenos Aires. Los hospitales transferidos representaban poco más del 20% del gasto público en salud del gobierno nacional para el año 1991. La motivación subyacente, nuevamente, fue de orden fiscal.

El análisis de la composición del gasto público en salud y su evolución a lo largo de las últimas décadas permite ilustrar la manera en que se modificaron las funciones atribuidas a la nación y a las provincias dentro del sistema sanitario. La transferencia de establecimientos a principios de los noventa queda puesta de manifiesto en la disminución de la participación de nivel nacional en el gasto total en atención pública de la salud, pasando de ejecutar el 17,5% al 9% del gasto en esta materia. No obstante, merece destacarse que la participación relativa de cada una de las jurisdicciones ha sido bastante más errática que en el caso de educación (Potenza Dal Masetto; 2005a). Actualmente, las provincias ejecutan la mayor parte del gasto en atención pública de la salud mientras que la nación es responsable por la ejecución de la totalidad de los recursos con que se financia el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y la mayor parte del gasto en obras sociales.

Esta tácita división de funciones entre el gobierno nacional y las provincias no quedó formalmente plasmada en ningún tipo de normativa general que regule el sector. En algunos documentos de principios de los noventa – tal como el "Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud" suscripto en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA)[34] – se reconoce esta nueva división de funciones. Sin embargo, no parece ser el producto del debate entre los diferentes actores del sector, sino más bien el reconocimiento de una situación de hecho. En el año 2000 se aprobó el "Marco estratégico – político para la salud de los argentinos" (Decreto 455/00), que sustituyó al Decreto 1269/92. Nuevamente en este caso, se enumeran funciones atribuidas al nivel nacional de gobierno en materia sanitaria, establecidas en forma unilateral.

La crisis por la que atravesó el país entre los años 2001 y 2002 brindó la oportunidad para comenzar a debatir y acordar un marco común para el sector. Los primeros consensos se establecieron en la Mesa del Diálogo Argentino, sector Salud. Entre fines de 2002 y principios de

[34] Este documento fue luego retomado por el Decreto 1269/92 que estableció las "Políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud" (por entonces, parte del Ministerio de Bienestar Social).

2003, por su parte, se dieron algunos pasos concretos en la dirección de acuerdos intergubernamentales. En diciembre de 2002 los miembros del COFESA suscribieron un "Compromiso Federal en Salud" y un "Acuerdo Federal en Salud" en marzo de 2003. Por medio de este último las autoridades sanitarias expresaron el reconocimiento de ciertas políticas como prioritarias en sus jurisdicciones. El establecimiento de un "plan federal plurianual de promoción y prevención en base a la estrategia de atención primaria de la salud" fue un pedido explícito del Presidente Kirchner durante la primera reunión del COFESA que se celebró durante su mandato, así como también fue dispuesto a nivel normativo (art. 8, Decreto 1210/03).

Las "Bases del Plan Federal de Salud 2004/07" fueron aprobadas en marzo de 2004, en el seno del COFESA. Está concebido como un encuadre para avanzar, de manera conjunta, en la articulación de políticas de los diferentes niveles de gobierno. El documento mencionado – que fue avalado por todos los ministros provinciales - incluye un diagnóstico del sistema sanitario; propone una visión a largo plazo para el sistema de salud; establece objetivos comunes para el período 2004-07 y recomienda instrumentos de política a utilizar (tanto respecto del modelo de atención como del modelo de gestión y de financiamiento). A partir de su aprobación, se ha convertido en una guía para la asignación de recursos provistos por el nivel central. Si bien no genera obligaciones para los actores privados y de la seguridad social, diferentes temas que hacen al Plan Federal de Salud son discutidos con representantes de estos sectores. Continua vigente en la actualidad, a pesar de la delimitación temporal a la que alude su nombre.

Características institucionales

El Ministerio de Salud Pública fue creado tras la reforma constitucional de 1949 (Ley 13.529). Su antecedente más remoto es la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales – en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - y el Departamento Nacional de Higiene – dependiente del Ministerio del Interior. La creación de este Departamento, a fines del siglo XIX, había estado orientada a proteger las condiciones de sanidad de puertos y trenes – elementos centrales del modelo agroexportador del país en esa época – a través de la regulación y fiscalización estatal.

La creación del Ministerio de Salud se produjo en el marco del predominio del paradigma de la "salud pública" que considera a la salud de toda la población como una responsabilidad del Estado. Entre 1946 y 1954, siendo Ministro Ramón Castillo, se expandió significativamente la cobertura sanitaria del subsector público y se nacionalizaron todos los establecimientos públicos, desplazando a las sociedades de beneficencia de su patrocinio. Durante este período también se desarrolló una red de centros de atención ambulatoria. El Estado nacional consolidó su rol de planificador, inversión y administrador hegemónico de los servicios de salud.

Las funciones actuales del Ministerio de Salud están enumeradas en el art. 3 del Decreto 828/06. Estas se refieren a entender en:

- La determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
- La fiscalización del funcionamiento de los servicios, establecimientos e instituciones relacionadas con la salud.
- La planificación global del sector salud y en la coordinación con las autoridades sanitarias de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de implementar un Sistema Federal de Salud, consensuado, que cuente con la suficiente viabilidad social.

- La elaboración de las normas destinadas a regular los alcances e incumbencias para el ejercicio de la medicina, la odontología y profesiones afines, garantizando la accesibilidad y la calidad de la atención médica.
- La fiscalización médica de la inmigración y la defensa sanitaria de fronteras, puertos, aeropuertos y medios de transporte internacional.
- El ejercicio del poder de policía sanitaria en lo referente a productos, equipos e instrumental vinculados con la salud, e intervenir en la radicación de las industrias productoras de los mismos.
- El dictado de normas y procedimientos de garantía de calidad de la atención médica.
- La coordinación, articulación y complementación de sistemas de servicios de salud estatales del ámbito nacional, provincial y municipal, de la seguridad social, y del sector privado.
- La organización, dirección y fiscalización del registro de establecimientos sanitarios públicos y privados.
- La distribución de subsidios a otorgar con fondos propios a las entidades públicas y privadas que desarrollen actividades de medicina preventiva, o asistencial, y fiscalizar los mismos.
- La actualización de las estadísticas de salud y los estudios de recursos disponibles, oferta, demanda y necesidad, así como el diagnóstico de la situación necesaria para la planificación estratégica del sector salud.
- La normatización y elaboración de procedimientos para la captación y el procesamiento de datos sanitarios producidos a nivel jurisdiccional, efectuar su consolidación a nivel nacional y difundir el resultado de los mismos.
- La difusión e información sobre los servicios sustantivos de salud a los destinatarios de los mismos para disminuir las asimetrías de información.
- El desarrollo de estudios sobre epidemiología, economía de la salud y gestión de las acciones sanitarias de manera de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las organizaciones públicas de salud.
- La regulación de los planes de cobertura básica de salud.
- Las relaciones sanitarias internacionales y en las relaciones de cooperación técnica con los organismos internacionales de salud.
- La formulación, promoción y ejecución de planes tendientes a la reducción de inequidades en las condiciones de salud de la población, en el marco del desarrollo humano integral y sostenible mediante el establecimiento de mecanismos participativos y la construcción de consensos a nivel federal, intra e intersectorial.
- El control, la vigilancia epidemiológica y la notificación de enfermedades.
- La programación y dirección de los programas nacionales de vacunación e inmunizaciones.
- La elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados que cubran a los habitantes en caso de patologías específicas y grupos poblacionales-determinados en situación de riesgo.
- La elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr la readaptación y reeducación del discapacitado e inválido.
- La elaboración, aplicación, ejecución y fiscalización de los regímenes de mutuales y de obras sociales comprendidas en las Leyes Nros. 23.660 y 23.661.
- Las relaciones y normativa de la medicina prepaga.
- La formulación de políticas y estrategias de promoción y desarrollo destinadas a prevenir y/o corregir los efectos adversos del ambiente sobre la salud humana, en forma conjunta con otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional con competencia en la materia.
- La elaboración y ejecución de los programas materno infantiles tanto en el ámbito nacional como interregional, tendientes a disminuir la mortalidad infantil.

- La elaboración de los planes de las campañas sanitarias destinadas a lograr la erradicación de enfermedades endémicas, la rehabilitación de enfermos y la detección y prevención de enfermedades no transmisibles.

Asimismo, al Ministerio de Salud de la Nación le compete intervenir en los siguientes aspectos (art. 3, Decreto 828/06):

- La fiscalización del estado de salud de los aspirantes a ingresar en la Administración Pública Nacional y de aquéllos que ya se desempeñan en la misma.
- El estudio, reconocimiento y evaluación de las condiciones ambientales de los lugares destinados a realizar tareas, cualquiera sea su índole o naturaleza, con presencia circunstancial o permanente de personas físicas.
- La elaboración de las normas reglamentarias sobre medicina del trabajo.
- La elaboración de las normas reglamentarias sobre medicina del deporte.
- La aprobación de los proyectos de los establecimientos sanitarios que sean construidos con participación de entidades privadas.
- La fiscalización de todo lo atinente a la elaboración, distribución y comercialización de los productos medicinales, biológicos, drogas, dietéticos, alimentos, insecticidas, de tocador, aguas minerales, hierbas medicinales y del material e instrumental de aplicación médica, en coordinación con los Ministerios pertinentes.
- La corrección y eliminación de las distorsiones que se operen en el mercado interno de productos medicinales.
- Las acciones destinadas a promover la formación y capacitación de los recursos humanos destinados al área de la salud.
- La normatización, registro, control, y fiscalización sanitaria y bromatológica de alimentos, en el ámbito de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Economía.
- En la asignación y control de subsidios tendientes a resolver problemas de salud en situaciones de emergencia a necesidad, no previstos o no cubiertos por los sistemas en vigor.
- En la elaboración y ejecución de programas integrados de seguridad social en los aspectos relacionados con la salud.
- En la disminución de la morbilidad por tóxicos y riesgos químicos en todas las etapas del ciclo vital.
- En la promoción de la educación sanitaria a través de las escuelas primarias, secundarias o especiales, para crear desde la niñez conciencia sanitaria en la población, en coordinación con el Ministerio de Educación.
- En el desarrollo de programas preventivos y de promoción de la salud tendientes a lograr la protección de las comunidades aborígenes y todo otro servicio sanitario.

En el ámbito del Ministerio de Salud funcionan actualmente la Secretarías de Políticas, Regulación e Institutos, la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios, la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias.

De la Secretarías de Políticas, Regulación e Institutos dependen la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización, la Dirección Nacional de Regulación Sanitaria y Calidad en Servicios de Salud y las Direcciones de Estadísticas en Salud y de Capital Humano y Política Ocupacional. También de esta área depende la Coordinación del Consejo Federal de Salud (COFESA).

Dentro de la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios se encuentran las Subsecretarías de Salud Comunitaria y de Prevención y Control de Riesgos. A nivel de Direcciones Nacionales

encontramos la de Prevención de Enfermedades y Riesgos, y a nivel de Direcciones simples están las de Epidemiología y Medicina Comunitaria.

En el ámbito de la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias funciona la Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud.

Finalmente, forman parte de la estructura de este Ministerio un grupo de organismos con carácter descentralizado. Estos son los siguientes: la Administración de Programas Especiales (APE), la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implantes (INCUCAI), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR), la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS), la Colonia Montes de Oca, el Hospital Posadas, el Hospital Nacional Baldomero Sommer y el Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO).

A partir de la información actualmente disponible, no se puede advertir que exista en el Ministerio de Salud un área abocada específicamente a la planificación estratégica de las acciones del sector. En cuanto a la producción de información, funciona desde hace años la Dirección de Estadísticas en Salud, a la que se suman algunas iniciativas más recientes como la de Comisión Nacional Salud Investiga o el Observatorio Nacional Permanente de Recursos Humanos en Salud. Merece destacarse que recientemente se realizó una Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.

Agencias nacionales que operan a nivel territorial

Al igual que en el sector educación, las características de la distribución de funciones entre el gobierno nacional y los provinciales hace que en materia sanitaria, las acciones promovidas desde el nivel central deban montarse sobre las estructuras políticas y burocráticas de los gobiernos provinciales. También a semejanza de lo anteriormente comentado, en el caso de programas con financiamiento internacional, se han creado unidades ejecutoras financiadas desde nación y con cierta autonomía en su acción, pero siempre en el marco de los ministerios provinciales de salud.

Un dato interesante a destacar respecto de este sector es la existencia (al menos formal) de las "delegaciones sanitarias", las cuales operarían como agencias de este ministerio a nivel territorial. Su conformación data de fines de los años cincuenta (fueron creadas por Decreto Ley 4.143), como enlace entre el ministerio nacional y las provincias. El Decreto de creación de las Delegaciones Sanitarias establece que éstas deberán ejercer la representación del Ministerio nacional en cada una de las provincias, siendo responsables de la ejecución de la política sanitaria nacional y constituyendo un medio directo de coordinación y vinculación entre las autoridades nacionales y provinciales (art. 2). Debían tener bajo su jurisdicción técnico administrativa a todos los organismos y establecimientos del Ministerio existentes en cada provincia (art.3).

Obviamente, el contexto de creación de las Delegaciones es muy diferente del actual: en la década del sesenta el Estado nacional tenía una fuerte presencia en las provincias a través de los hospitales nacionales (que fueron transferidos recién en 1978 y 1992). A ello se sumaba el hecho de que muchos sistemas provinciales de salud tenían un desarrollo muy incipiente, por lo cual Nación necesitaba apuntalarlos para lograr, por ejemplo, obtener información epidemiológica y estadística consistente y completa. Sin embargo, lo llamativo de esto es que cuanto menos hasta el año 2000, funcionaban delegaciones sanitarias en casi todo el territorio del país (las excepciones eran Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires, que no tenían gobierno propio al momento de su creación). Y dentro del Ministerio de Salud de la Nación, existía un área específica de la cual éstas dependían: el

Departamento de Coordinación de Delegaciones Sanitarias Federales. Hasta el momento, no se ha podido confirmar si éstas siguen o no vigentes.

Existencia y funcionamiento de Consejos federales

El Consejo Federal de Salud (COFESA) fue creado en enero de 1981, en el marco del proceso de transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las provincias. Su antecedente inmediato es el Comité Federal de Salud, que funcionó entre 1971 y 1973 como un ámbito especializado al interior del Consejo Federal de Bienestar Social. La misión y funciones del COFESA, así como también los aspectos operativos que hacen a su funcionamiento, están regulados exclusivamente por su Decreto Ley de creación (22.373). Tras la transferencia de servicios sanitarios del año 1992, el rol que debe cumplir el COFESA en el marco del diseño e implementación de una política sanitaria federal fue retomado el Decreto 1.269/92, orientado a redefinir la función de los diferentes actores sectoriales. No obstante, cabe mencionar que las referencias que allí se hacen del COFESA son más bien declarativas (Potenza Dal Masetto; 2008).

Tal lo enunciado en su Decreto Ley de creación, la misión del COFESA consiste en "propender integralmente al coordinado desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República" (art. 1, Decreto Ley 22.373). Por su parte, sus funciones consisten en:

- Apreciar los problemas de salud comunes a todo el país, los de cada provincia y de cada región en particular.
- Determinar las causas de tales problemas.
- Analizar las acciones desarrolladas y revisar las concepciones a las que responden.
- Especificar postulados básicos capaces de caracterizar una política estable de alcance nacional y recomendar cursos de acción.
- Compatibilizar a nivel global las tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas a fin de lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de los métodos de evaluación.
- Contribuir al desarrollo de un sistema federal de salud.

En relación con la frecuencia con que deben celebrarse las reuniones del COFESA, la normativa vigente establece la organización de al menos dos reuniones Ordinarias por año, pudiéndose realizar, además, reuniones Extraordinarias. Por su parte, no se establecen reglas acerca de la cantidad de miembros necesarios para sesionar ni tampoco reglas para la votación.

De acuerdo con su Decreto Ley de creación, el COFESA está integrado por una Asamblea constituida por el Ministro de Salud de la Nación - en carácter de Presidente - y las máximas autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para su funcionamiento, el COFESA cuenta con el apoyo de una Secretaría permanente que funciona en la sede del Ministerio de Salud de la Nación. La normativa contempla la participación en las reuniones de representantes de organismos oficiales, entidades privadas y/o personalidades representativas del sector, así como también la conformación de Comités Especiales para el tratamiento de diferentes temas.

Entre los años 1990 y la actualidad, el COFESA dependió institucionalmente de diferentes reparticiones (Secretarías o Subsecretarías) del Ministerio de Salud de la Nación, desempeñándose el funcionario nacional a cargo de esas áreas como Secretario Permanente del Consejo.

La dinámica general del COFESA es de tipo expositiva: diferentes áreas y programas del Ministerio de Salud de la Nación hacen presentaciones respecto de sus temas de incumbencia. En algunos casos, también las provincias hacen este tipo de exposiciones. Por lo general, de manera

previa o simultánea a los encuentros de las autoridades parece haber sido habitual la celebración de reuniones de técnicos de algunas áreas específicas (tales como maternidad e infancia o inmunizaciones), las cuales se han realizado mayormente en el marco de comisiones especiales. La intervención de actores no gubernamentales, del sector privado o de las obras sociales en las reuniones del COFESA, por su parte, ha sido más bien marginal. Más frecuente, en cambio, es la presencia de representantes de organismos internacionales vinculados al sector.

Hacia principios del año 2002, el COFESA estaba sumamente desprestigiado como ámbito para lograr acuerdos intergubernamentales sustentables, lo cual, sumado al funcionamiento de bloques en su interior, impuso a las nuevas autoridades nacionales el desafío de rejerarquizar este organismo. Con ese propósito, no sólo se buscó recrear las relaciones políticas con las autoridades provinciales, sino que también se iniciaron diferentes acciones orientadas a hacer más transparente el funcionamiento de este Consejo de cara a la ciudadanía en general. Por su parte, la gravedad de la situación por la que atravesaba el país en ese momento parece haber servido como catalizador de ciertos acuerdos necesarios para enfrentar la emergencia y dar una rápida respuesta a los reclamos de la población. A partir del año 2003, si bien las dinámicas de intercambio de información y exposición mencionadas anterioridad han estado presentes, se han logrado también importantes acuerdos no sólo en relación con la distribución de bienes y/o servicios brindados por el gobierno nacional - incorporándose criterios consensuados entre las provincias, por ejemplo, para el reparto de botiquines del programa "Remediar" -, sino también orientados a articular la política sanitaria de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, algunos casos sobresalientes son la elaboración conjunta de un "Plan Federal de Salud" y la adhesión de las provincias a la política nacional de prescripción de medicamentos por su nombre genérico. Más recientemente, durante los años 2008 y 2009 se avanzó conjuntamente en la elaboración y acuerdo respecto de un "Plan Estratégico para la Reducción de la Mortalidad Infantil, Materna, de la Mujer y del Adolescente", en base al cual el Ministerio de Salud diseño un "Plan Operativo 2009-2011".

Existencia y funcionamiento de Consejos consultivos

En el año 2002, se conformó un "Comité de crisis" que reunía a representantes de universidades, obras sociales nacionales y provinciales, cámaras de prestadores y ONG. Posteriormente, este espacio se convirtió en un "Consejo Consultivo". Hasta el momento no se han encontrado evidencias sobre su funcionamiento en la actualidad o ejemplos de decisiones tomadas en este ámbito.

Como ya se ha mencionado, la dinámica del COFESA contempla la participación de actores no gubernamentales aunque a diferencia de otros Consejos Federales, ésta no se canaliza a través de mecanismos institucionales específicos (del tipo de consejos asesores).

Los programas que se implementan en el ámbito de este ministerio han desarrollado, en diferente medida, instancias abocadas a la participación de la sociedad civil, como por ejemplo las de "auditoría social" del programa Remediar.

3. Los principales programas de protección social a nivel nacional

Una nota aclaratoria

La selección de los programas aquí analizados, se ha realizado en función de diversos criterios que se detallan en la tercera sección del documento "Marco teórico y metodológico para analizar los programas de protección social en niveles subnacionales".

La selección se realizó entre un conjunto de programas determinado por su vinculación a un incipiente Sistema de Protección Social (SPS) en la Argentina. Para identificar los programas vinculados a un SPS, se trabajó sobre la base de la clasificación de Bertranou y Bonari (2005), partiendo de la definición y las clasificaciones del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS). Siguiendo a dichos autores, se entiende por programas de protección social a todas las intervenciones de entes públicos y privados que intentan aliviar a hogares e individuos de la carga de riesgos y necesidades, donde no está presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual (Comisión Europea, 1996). Por lo tanto, esta definición se basa en los riesgos y necesidades que pueden enfrentar diversos sectores de la población. Algunos de estos riesgos y necesidades, siguiendo a los mismos autores, son –por ejemplo- la salud, la discapacidad, el desempleo, la vejez y la desnutrición. A pesar de la mayor especificidad que brinda esta definición, aún quedan aspectos por determinar, los cuales se esclarecen en gran medida al adoptar, de forma complementaria el enfoque de Cohen y Franco (2006) sobre el ciclo de vida, en tanto estos autores plantean analizar los servicios por promover de acuerdo las necesidades que las personas van enfrentando con la edad.

Sobre esta base, se realizó la selección de los programas, considerando siete criterios:

Los programas:

- Atienden a poblaciones objetivo diversas.
- Son heterogéneos en términos de las jurisdicciones en los que se implementan.
- Son relevantes en su asignación presupuestaria.
- Tienen visibilidad pública y sectorial.
- Son heterogéneos en la centralización de sus modelos organizacionales.
- Son relevantes en la cantidad de sus beneficiarios.
- Surgen en distintos momentos.
- Fueron creados por normas diversas.

Así, fueron seleccionados los seis programas que se presentan a continuación:

1. Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social.
2. Plan Nacer (NACER) (conocido anteriormente como Seguro Universal de Maternidad e Infancia).
3. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) (conocido también como "El hambre más urgente").
4. Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja".
5. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT).
6. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

3.1. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Inserción institucional y regulación normativa

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Asignación o AUH) fue creada el 30 de octubre de 2009, a través del Decreto Nº 1602/09. La Asignación se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714, como su tercer pilar[35].

La Asignación es implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El Decreto 1602/09 faculta a ANSES a dictar las normas pertinentes para la implementación operativa, supervisión, control y pago de las prestaciones (art. 10). En ese contexto, se dictaron las siguientes resoluciones:

- Resolución 393/2009 de la ANSES, que reglamenta el Decreto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (18/11/2009).
- Resolución 137/2009 de la Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos de ANSES, que establece el procedimiento para la transferencia y registro de información de datos relativos a activos, pasivos, planes sociales provinciales y municipales correspondientes a las provincias que se hayan suscripto al convenio de cooperación con la ANSES (22/12/2009).
- Resolución 132/2010 de ANSES, que determina el reglamento, las formalidades y los plazos para la implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. (25/02/2010).

En un contexto más general, la Asignación se enmarca en las siguientes normas:

- Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (promulgada el 21/10/05). Especialmente, su artículo 3, en el que se afirma que se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social. Esta Ley también dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.
- Decreto 1245/96 que instauró la Reglamentación del Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714 (01/11/96).
- Decreto 368/2004 que modificó la Ley 24.714 (sobre el Régimen de Asignaciones Familiares), con la finalidad de implementar procedimientos que permitan otorgarle movilidad a los

[35] Según el 1º artículo de la Ley 24.714, el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en:
"Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley.
Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, el que se financiará con los recursos del régimen previsional previstos en el artículo 18º de la Ley 24.241.
Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Inciso incorporado por art. 1° del Decreto 1602/2009 B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1º de noviembre de 2009).

montos, coeficientes zonales, topes y rangos remunerativos de las asignaciones familiares, adecuando las mismas al desarrollo de la actividad económica, los índices de costo de vida o de variación salarial y a la situación económico- social de las distintas zonas (31/3/2004).

- Decreto 897/2007 que creó y estableció los fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, así como su integración y organización (12/7/2007).

Contexto de creación

La Asignación Universal por Hijo se creó en un contexto en el que la necesidad de luchar contra la pobreza por ingreso cobró un rol preponderante en el debate público. Si bien existían otras iniciativas para combatir los efectos de la pobreza por ingresos con transferencias condicionadas, se hacía presente la necesidad de una iniciativa más amplia que alcance a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En 2009, existían tres principales programas de transferencias condicionadas (PTC) dirigidos a las poblaciones de bajos ingresos: el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Estos programas estaban en transición y se preveía la disolución del PJJHD, cuyos beneficiarios pasarían (según su condición de empleabilidad) a alguno de los otros dos programas. Los beneficiarios de estos tres programas surgieron en 2001, con la creación de la base de beneficiarios del PJJHD. Como bien es sabido, las inscripciones al Programa Jefas y Jefes se cerraron abruptamente el 17 de mayo de 2002, cuando aún había interesados en inscribirse. De este modo, los errores tradicionales de inclusión y exclusión se vieron potenciados con la restricción en el acceso a las inscripciones. Estos errores fueron transmitidos al Programa Familias, dado que se construyó en función de los beneficiarios que se traspasaron del PJJHD. De este modo, y a pesar que el SCyE permitía inscripciones a personas que no habían sido beneficiarias del PJJHD, el alcance de estos tres PTC era limitado en términos de la población beneficiaria. Desde varios sectores de la población se argumentaba que no alcanzaban a los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

Por otra parte, existía un debate acerca de la suficiencia de los beneficios prestados por los tres PTC. El PJJHD brindaba una prestación de $150[36], el Programa Familias, brindaba una base de $ 155, a la cual se le sumaban $30 por cada hijo, hasta un máximo de $305; mientras que el SCyE otorgaba a sus beneficiarios una transferencia por $ 225 durante los primeros 18 meses, y luego $200 por los 6 meses siguientes. Así, por ejemplo, para mayo de 2009, el beneficio que recibía una familia tipo por el beneficio del PJJHD representaba un 30% de la canasta básica total[37], la prestación del Familias un 49% y la del SCyE, un 51%.

Finalmente, la gestión de los programas estaba permeada por denuncias de clientelismo y patronazgo en su implementación, especialmente el PJJHD y el PFIS.

De este modo, en el debate público se hacían presentes varias críticas, por diversos motivos, a las iniciativas existentes para transferir recursos a las poblaciones más vulnerables. En este contexto, existían seis Proyectos de Ley presentados en el Congreso cuyo foco se basaba en brindar un ingreso no contributivo por hijo que reemplace a estos tres Programas. Estos proyectos fueron presentados en el Congreso de la Nación, a partir de principios del 2008, por distintas fuerzas políticas, entre ellas, la Coalición Cívica, el Frente para la Victoria, el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad, Encuentro Popular y Social y Unión Celeste y

[36] Monto que no se había actualizado desde la creación del Programa, pese a que en algunos años se había entregado un importe adicional en diciembre como suerte de aguinaldo.
[37] Según los datos de canasta básica total para adulto equivalente para mayo de 2009 de FIEL (2009).

Blanco. Los distintos proyectos coincidían (a grandes rasgos) en la definición del beneficio y en la necesidad de solicitar condicionalidades, aunque diferían en su concepción de los beneficiarios, los requisitos de acceso a la prestación, su fuente de financiamiento y el organismo responsable de la implementación (Repetto; Díaz Langou y Marazzi, 2009).

El 29 de octubre de 2009 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a través del Decreto 1602/09. Desde el Poder Ejecutivo Nacional se decidió impulsar esta iniciativa a través de un Decreto aún sabiendo de la existencia de un amplio consenso en el Poder Legislativo para promover una Ley. Aún en el Decreto se reconoce la existencia de "una predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social" de los más diversos sectores políticos y sociales.

El anuncio de la medida suscitó, a su vez, un fuerte debate entre actores políticos, actores sociales y la opinión pública en general, en el que se retomaron las disyuntivas surgidas en el contraste de proyectos. El diseño de la política fue el resultado del acuerdo de un grupo de trabajo compuesto por la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner, el Ministro de Trabajo Carlos Tomada, el Ministro de Trabajo Amado Boudou y algunos diputados del Frente para la Victoria, y tuvo el apoyo del arco oficialista y de sectores aliados de la centro-izquierda. Se destacan el aval de la CGT, la CTA y el partido Encuentro por la Democracia y la Equidad. Por su parte, la oposición fue liderada por la Coalición Cívica, la Unión Cívica Radical y el partido Proyecto Sur.

Los principales puntos de desacuerdo giraron en torno a la forma de la toma de decisión, a la definición del universo de beneficiarios y a la fuente de financiamiento del plan. En cuanto al aspecto institucional, se reprochó el hecho de que la política haya sido lanzada por Decreto. La medida del gobierno no se inscribió en los debates que estaban teniendo lugar en el Congreso y respondió, en cambio, a una decisión inesperada y unilateral. En relación a la definición de los sujetos de derecho, se afirmó la necesidad de universalizar la prestación. La focalización propuesta por el gobierno (que se detalla más adelante) presentaría errores de exclusión relacionados, en particular, a las empleadas domésticas y a ciertos grupos de trabajadores informales. Esta implicaría, asimismo, riesgos de clientelismo. Por último, la elección de financiar la política a partir de fondos de la ANSES fue reprendida: ésta no garantiza su sustentabilidad fiscal a lo largo del tiempo, a la vez que desequilibra el financiamiento del sistema previsional. Las alternativas de financiamiento discutidas fueron la renta financiera, el impuesto a las ganancias y el impuesto al juego y a la herencia.

Problemática y objetivos

El objetivo general de la AUH se centra en 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 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09).

En los considerandos del Decreto 1602/09 se enfatiza el entendimiento de que la Asignación no garantiza la salida de la pobreza de sus beneficiarios, aunque pueda resultar un paliativo importante. Se afirma, acordemente al modelo de desarrollo social promovido por las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, que para garantizar la salida de la pobreza la solución estructural que se requiere promover es el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo de calidad, en el marco del trabajo decente.

Desde su creación, creció en el discurso oficial la percepción de la Asignación como un derecho. Se argumenta que todos los niños tienen el derecho de contar con una Asignación, por lo que la AUH busca cubrir a todos los niños que no se encuentran cubiertos por otras asignaciones. Esto es, con la excepción los/as niños/as hijos/as de monotributistas (no sociales), que quedan excluidos de dicho beneficio al momento de publicación del presente trabajo, como se explicará en la siguiente sección.

Beneficiarios

Los sujetos del derecho establecido por la Asignación Universal son los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico[38], que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil.

En la Resolución de ANSeS 393/09 de Reglamentación del Decreto Nº 1602/09, se explicita que se entiende por grupo familiar al niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo (uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley 24.714, modificatorias y complementarias) (art. Nº 1). Cuando se trata de grupos familiares integrados por más de 5 niños/as, adolescentes o discapacitados, la Asignación es abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas (ver sección prestaciones). Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos (art. 9). Sin embargo, se aclara que la existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo (art. 3).

También se aclara que para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud (art. 5).

Quedan excluidos, de este modo, los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. Aunque frecuentemente esto resulte difícil de determinar, en la normativa no se establecen mecanismos para ello más allá de la Declaración Jurada incluida en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (como se detalla más adelante).

[38] Previsto en el artículo 21 de la Ley 25.239.

Requisitos

En síntesis, el niño/a, adolescente y/o persona discapacitada debe:

- Pertenecer a un grupo familiar a cargo de desocupados, trabajadores que se desempeñen en la economía informal, que sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Se deben acreditar el vínculo entre la persona que percibe el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes. La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley 22.431, certificada por autoridad competente.
- Residir en la República Argentina, ser argentino/a (nativo/a o naturalizado/a) o tener residencia legal en el país no inferior a 3 años previos a la solicitud, acreditado mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI).
- Cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad, a través de una declaración jurada del titular a cargo (Libreta de Seguridad Social, Educación y Salud, ver sección Sistemas de Información):
    - Hasta los 4 años de edad —inclusive—, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio (cuando es posible, mediante la inscripción al Plan NACER).
    - Desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, debe acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos[39].

Incompatibilidades

Están excluidos de la percepción del beneficio de la AUH, además de los trabajadores formales en relación de dependencia, los trabajadores que se encuentran en el mercado informal percibiendo más de $1.500 y los trabajadores autónomos, quienes perciben el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias (art. Nº 9, Decreto Nº 1602/09). En la página web de ANSES se aclara que esto incluye jubilaciones, pensiones, planes sociales, asignaciones familiares formales y la prestación por desempleo. Los controles para verificar la compatibilidad, se realizan al nivel del grupo familiar y no del solicitante.

Sin embargo, los beneficiarios del "Programa Familias por la Inclusión Social" otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, y los beneficiarios del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del MTEySS, pasaron directamente a cobrar la Asignación Universal a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes (art. 25, Decreto 1.245/09), rescindiendo del beneficio anterior.

[39] Si bien existe un debate al respecto, hasta el momento de publicación de este documento, solamente se permitían como "titulares de derecho" a los/as niños/as que concurrían a establecimientos educativos de gestión pública, excluyendo así los establecimientos de gestión privada conocidos como de "cuota cero", las escuelas parroquiales y comunitarias. Según los primeros relevamientos del Ministerio de Educación, esta determinación estaría provocando el regreso de los sectores medios-bajos hacia el sistema educativo público.

De este modo, la definición de beneficiarios establecida por el Decreto 1602/09 y las posteriores Resoluciones, no deja espacio a las provincias para introducir modificaciones o ajustes al perfil de beneficiarios.

La Asignación Universal se brindaba, en abril de 2010 a 1.812.274 hogares, cubriendo a 3.500.248 niños/as, adolescentes y/o discapacitados. Los beneficiaros se distribuyen entre las jurisdicciones argentinas según lo que se establece en el **Cuadro 1. Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por provincia**.

Cuadro 1. Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por provincia (marzo 2010)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ruete (2010).

Recursos y capacidades

Recursos humanos

La Asignación Universal por Hijo se gestiona internamente en la ANSES de la misma forma que las prestaciones contributivas. Esto implica que no hay un equipo específico que coordine exclusivamente la Asignación, sino que su gestión es producto de la interacción general de las diversas áreas/Gerencias de la ANSES.

Sin embargo, la implementación de la AUH implicó un cambio en la cantidad y dedicación de los RRHH de ANSES. De su plantel total (que ronda los 12.000 individuos), hubo un incremento de 256 personas que fueron contratadas a partir de la mayor demanda que implicó la Asignación Universal, en términos de atención al público. Para ello, también, se aumentaron las horas de atención al público y se optimizaron procesos administrativos.

Recursos presupuestarios

En el Decreto 1.602/09 se establece que la Asignación Universal se financiará con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto 897/07 y modificatorios.

La Ley 24.241 se refiere a la creación y caracterización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y fue promulgada el 13 de octubre de 1993. En su artículo 18, se establece que las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:

a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público;
b) Las contribuciones a cargo de los empleadores[40];
c) La totalidad de los aportes de los trabajadores autónomos;
d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación especifica al sistema jubilatorio;
e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto;
f) Intereses, multas y recargos;
g) Rentas provenientes de inversiones;
h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.

De este modo, a través de la introducción de la referencia al artículo 18 de la Ley 24.241, se permite la financiación de las prestaciones de la Asignación Universal mediante una multiplicidad amplia de canales.

En lo que se refiere a los rendimientos anuales del FGS, en el Decreto 1245/09 se aclara que éstos deben ser entendidos como los intereses y dividendos efectivamente realizados y percibidos de la totalidad de las inversiones del FGS, sin que se puedan considerar las diferencias de precios producto del cambio en las cotizaciones o ajustes de capital. La determinación de los intereses y dividendos en efectivo realizados y percibidos se establecen en el mes calendario siguiente al de su efectiva percepción.

Para 2010, el primer año completo en el que se ejecutará la Asignación Universal por Hijo, se prevé una erogación presupuestaria total de $7.053 millones de pesos[41]. Sin embargo, es necesario

[40] Establecidas en el artículo 11 de la Ley 24.241.

[41] El presupuesto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, debido a su fecha de creación, no fue incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 (ni en su Mensaje de Elevación). La información aquí incluida fue obtenida de una Presentación de ANSES acerca del Fondo de Garantía de Sostenibilidad a la Comisión Bicameral para su monitoreo (Bossio, 2009).

señalar que para fines de 2010 se espera llegar a 4.000.000 niños beneficiarios, con un presupuesto rondaría los $9.000 o $10.000 millones anuales (Agis, Cañete y Panigo, 2010). Este monto, para 2010, proviene de los fondos de la ANSeS.

El presupuesto de la AUH es mayor a los de los tres PTC que se constituyen como sus antecedentes, aún tomados en conjuntos, tal como lo ilustra el **Cuadro 2. Evolución presupuestaria del PJJHD, PFIS, SCyE y AUH 2002-2010 (en millones de pesos 2003).**

Es necesario resaltar que el valor nominal del presupuesto de la AUH es considerablemente mayor a los de los otros tres PTC, pero al ajustar su valor real a pesos de 2003, se observa que el incremento disminuye en su magnitud.

Cuadro 2. Evolución presupuestaria del PJJHD, PFIS, SCyE y AUH 2002-2010 (en millones de pesos 2003)

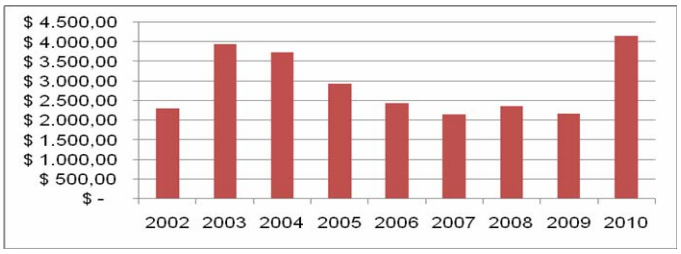
Año	PJJHD	PFIS	SCyE	AUH	TOTAL
2002	2.309,97				2.309,97
2003	3.713,77	227,52			3.941,29
2004	3.248,82	482,40			3.731,22
2005	2.512,72	417,29 [a]			2.930,02
2006	1.929,07	494,50	26,26 [d]		2.449,83
2007	1.203,63	811,47	144,97		2.160,07
2008	893,22 [b]	1.211,43 [c]	253,19 [b]		2.357,84
2009	501,04 [b*]	868,38 [b*]	283,83 [b]	574,10 [g]	2.182,35
2010			288,47 [b]	3872,44 [f]	4.160,91

[a] Se comenzó el traspaso de Atención de Grupos Vulnerables en el mes de febrero de 2005.
[b] Correspondiente al presupuesto inicial 2008, 2009 y 2010, respectivamente.
[c] Vigente a diciembre de 2008 y 2009 respectivamente.
[d] Dentro de "Acciones de Capacitación Laboral". El monto corresponde a la totalidad del programa, pero en el Presupuesto Nacional 2006 se afirma que la mayoría es para el SCyE.
[f] Bossio (2009).
[g] Roca (2010).
* Los datos correspondientes al PJJHD y al PFIS para 2009 fueron calculados sobre la base de los datos previstos en el presupuesto inicial 2009 proporcional a los 10 primeros meses del año (ya que durante noviembre y diciembre, los beneficiarios de estos dos programas recibieron la prestación de la AUH).

Fuente: Elaboración propia sobre la base del presupuesto nacional, sitio de consulta al ciudadano, cuentas de inversión 2002-2009 y las rendiciones del FGS.

Tomando el total del presupuesto destinado a los PTC en el período 2002-2010, se puede observar una disminución desde 2002 hasta 2009 (con un leve aumento en 2008), que se revierte con la implementación de la AUH en 2010, alcanzando un nivel de gasto sin precedentes, superando la erogación presupuestaria del Programa Jefas y Jefes de Hogar en 2003:

Gráfico 3: Evolución presupuestaria de los PTC en la Argentina 2002-2010 (en millones de pesos 2003)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del presupuesto nacional, sitio de consulta al ciudadano, cuentas de inversión 2002-2009 y las rendiciones del FGS.

Las erogaciones presupuestarias por jurisdicción que se realizan por la AUH se corresponden exactamente con la cantidad de beneficiarios (hijos) en cada provincia[42]:

Cuadro 3. Erogación presupuestaria de la Asignación Universal por provincia (marzo 2010)

Provincia	Erogación presupuestaria para marzo 2010	Porcentaje de la erogación provincial
Buenos Aires	$ 170.236.488,00	33%
Catamarca	$ 10.990.553,00	2%
Chacho	$ 23.245.882,40	5%
Chubut	$ 4.236.286,20	1%
CABA	$ 16.040.639,10	3%
Córdoba	$ 41.679.930,50	8%
Corrientes	$ 17.699.211,60	3%
Entre Ríos	$ 15.895.645,90	3%
Formosa	$ 12.439.974,50	2%
Jujuy	$ 8.681.553,20	2%
La Pampa	$ 3.463.669,80	1%
La Rioja	$ 4.523.209,40	1%
Mendoza	$ 23.189.042,40	5%
Misiones	$ 19.225.554,40	4%
Neuquén	$ 5.452.561,40	1%
Río Negro	$ 7.115.048,00	1%
Salta	$ 23.193.296,90	5%
San Juan	$ 10.660.574,30	2%
San Luis	$ 3.488.856,50	1%
Santa Cruz	$ 1.696.522,60	0%
Santa Fe	$ 43.464.606,30	9%
Santiago del Estero	$ 18.652.559,00	4%
Tierra del Fuego	$ 928.841,40	0%
Tucumán	$ 25.067.317,00	5%
Total	**$ 511.267.823,80**	**100%**

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de Ruete (2010).

[42] Ver **Cuadro 1.** Cantidad de beneficiarios y titulares de la Asignación Universal por provincia

Sistemas de información

La operativa y la liquidación de la Asignación Universal se realiza conforme a la información registrada en las bases de datos de la ANSeS, que es complementada con la información que se recibe a través de los convenios firmados con Provincias, Municipios y Organismos Públicos. Concretamente, para el inicio de la implementación de la AUH, se utilizó la base de datos de la ANSES, complementada, por un lado, con los padrones de beneficiario del Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados, del Programa de Empleo Comunitario (PEC) y del Programa Familias por la Inclusión Social, y, por otro lado, con los padrones de empleados públicos remitidos por los Gobiernos Provinciales[43].

Además, se consideraron los informes sociales que los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social generaron, a los efectos y en las condiciones que oportunamente acuerden ANSES y dicho Ministerio (art Nº 6, Resolución 393/2009). La información disponible en las bases de datos de ANSES puede ser consultada por los beneficiarios, a través de la página de internet de ANSES o por mensajes de texto, mediante la introducción de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL).

Gestión de la información con las provincias y municipios

La Resolución 137/2009 presenta un Procedimiento para la transferencia y registro de información de datos relativos a activos, pasivos, planes sociales provinciales y municipales correspondientes a las provincias que hayan suscripto el convenio de cooperación respectivo.

La información se actualiza mensualmente, del 1º al 5 de cada mes, mediante el Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información (SITACI). A través de este Sistema, los Municipios remiten la información a la Provincia, para que la misma reúna dicha información y la envíe vía SITACI a la ANSES, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 137/2009 de la Gerencia de Diseño de Normas y Procesos.

En cada registro que elabora la Provincia y luego circula por todo el circuito, se incluye la siguiente información sobre el titular y el beneficio: CUIL, tipo de documento, número de documento, apellido y nombres, fecha de nacimiento, sexo, provincia de origen, nombre del programa, período liquidado, monto mensual percibido, reserva.

Gestión de la información acerca de las condicionalidades

Dada la relevancia de la acreditación y el control del cumplimiento de las condicionalidades para el cobro del 20% de la prestación monetaria, se estableció un mecanismo de coordinación con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Educación, a través de la Resolución 132/2010 de ANSES. Esta resolución instaura como principal herramienta de la gestión de la información acerca del control del cumplimiento de las condicionalidades a la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. A partir de dicho instrumento, se establece el sistema que se detalla a continuación:

[43] Para ello, por un lado, los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debieron socializar sus bases. Y, por otro lado, cada provincia debió consolidar y compartir la nómina de empleados públicos de sus municipios.

Cuadro 4. Gestión de la información de las condicionalidades de la AUH

Actor responsable	Tarea
ANSES	1)Enviar la Libreta a los adultos responsables (una por cada menor que tenga a cargo)[44]
Autoridades del establecimiento educativo	2)Certificar la condición de alumno regular del menor al finalizar cada ciclo lectivo en la Libreta.[45]
Profesionales de la salud matriculados (pueden ser de establecimientos públicos o privados, de cualquier nivel de gobierno)	3)La acreditación referida al control sanitario se deberá: a.Certificar en la Libreta a partir de los 6 años de edad y hasta los 18 años. b.Realizar a través de la inscripción de los niños y niñas menores a 6 años en el "Plan NACER". La información será remitida periódicamente por el Ministerio de Salud en los términos que se acuerden oportunamente. La falta de registración del niño o niña en el mencionado padrón sólo podrá ser salvada con la presentación, por parte del adulto responsable, del comprobante o credencial que acredite la inscripción de los niños/as en el referido Plan[46]. 4)La acreditación del plan de vacunación obligatorio se asentará en la Libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los 18 años, debiendo el profesional de la salud indicar si el mismo fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento.
Adultos responsables	5)Completar la página de "Declaración Jurada" de la Libreta, en la cual se detalla la condición laboral del adulto y se certifica que su ingreso sea menor al salario mínimo, vital y móvil. 6)Presentar la Libreta en las dependencias de ANSeS una vez por año, desde el primer día hábil del mes de enero mes, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año[47].

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución 132/2010 de ANSeS.

La Gerencia de Diseño de Normas y Procesos de la Subdirección de Administración de ANSES tiene a su cargo el dictado de los instructivos necesarios para realizar los circuitos internos de liquidación posteriores a la presentación de la Libreta por parte del Adulto responsable.

Monitoreo de gestión

El monitoreo de la gestión de la AUH se realiza por canales internos y externos. En el ámbito interno, la Gerencia de Control de ANSES monitorea la selección de beneficiarios. En el ámbito externo, la Auditoría General de la Nación prevé una auditoría de la implementación del programa en 2010.

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Para la implementación de la Asignación, ANSES debe celebrar convenios de colaboración mutua con Provincias. Estos convenios tienen dos puntos centrales. Por un lado, las provincias

44 La Libreta fue enviada entre junio y julio de 2010.

45 Excepcionalmente, para 2010, esta condición debía ser acreditada a mediados del ciclo lectivo.

46 En la práctica, este considerando se aplica exclusivamente en las localidades donde el Plan NACER está disponible.

47 Excepcionalmente, solamente por el año 2010 se autorizó que la presentación de la Libreta pueda efectuarse desde el 1º de marzo hasta el 30 de agosto de ese año.

deben comprometerse a desarticular y dar de baja los programas que resultan incompatibles con la Asignación. Por otro lado, las provincias se comprometen a remitir sus bases de datos a ANSES.

A partir de la firma de los convenios, el rol de las Provincias es pasivo en la implementación de la AUH. Esto se debe a que la transferencia de las prestaciones se realiza directamente desde ANSES a los beneficiarios. Las provincias solamente quedan a disposición de ANSES en el caso que ésta requiera mayor información. De la misma forma, el rol de los Municipios también es pasivo durante la implementación de la Asignación.

La llegada del Programa a los beneficiarios se produce directamente a partir de la ANSES. Esto puede hacerse por diversos mecanismos (concurriendo a las oficinas de ANSES, inscribiéndose por la página web de ANSES o vía mensajes de texto SMS). En este proceso, las provincias y los municipios no cumplen ningún rol específico. Los procesos de pago y liquidaciones también se producen directamente desde ANSES.

El rol de los actores locales puede observarse esencialmente a través del control de las condicionalidades. Esto es, cuando los responsables de los establecimientos educativos y de los centros de salud deben corroborar el cumplimiento de los estándares establecidos por los beneficiarios.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

1. Comité de Asesoramiento / Mesa interministerial

En la Resolución 393/2009 se invita al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Este Comité tiene funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entiende en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo.

De este modo, desde la emisión del Decreto 1602/09 se reunió una Mesa Interministerial en el marco del Consejo de Asesoramiento, para la discusión entre los sectores responsables en la implementación de la Asignación Universal por Hijo. En esta Mesa participan representantes de ANSeS, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación y del Ministerio del Interior. Ocasionalmente, participan representantes de otros Ministerios u organismos públicos, cuando resulta pertinente. Se realizan reuniones cada 15 días, en las que se debaten los desafíos inter-sectoriales en la implementación de la Asignación, como por ejemplo la generación de las bases de datos o el control de las condicionalidades.

2. Convenio Nº 063 entre ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social

El 13 de noviembre de 2009 se firmó un convenio entre ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social con el fin de establecer un esquema de trabajo coordinado para facilitar la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

3. Convenio Nº 047 entre ANSES y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El 6 de noviembre de 2009 se firmó este convenio con el fin de establecer canales de cooperación mutua para la optimización de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Mediante este Convenio, el MTEySS se comprometió a remitir la base de datos con la información correspondiente a los padrones del Programa Jefes de Hogar y del Programa Empleo Comunitario, y a participar en el proceso de captura de información relativa a los potenciales destinatarios de la Asignación. Además, el MTEySS brinda los servicios de su Red de Servicios de Empleo, a través de las Oficinas de Empleo Municipal, para el registro de los posibles beneficiarios de la Asignación, y se compromete a comunicarlos a través del SITACI. Ambas partes se comprometen a realizar operativos para la ubicación de potenciales destinatarios no registrados en el territorio nacional, para ello, el MTEySS pone a disposición recursos humanos calificados. Como anexos del Convenio se presenta un Procedimiento para la carga de los datos del grupo familiar.

4. Consejo Federal del Trabajo

Adicionalmente a estos espacios de coordinación existentes en el ámbito nacional, la Asignación Universal por Hijo ha sido discutida también en el Consejo Federal del Trabajo, donde participan los Ministros de Trabajo provinciales.

Principales logros y dificultades en la gestión del programa

Entre los principales logros en la gestión de la Asignación Universal por Hijo se encuentra indudablemente la rapidez con la cual se ejecutó y la cantidad de beneficiarios a la que cubrió. El alcance territorial de ANSeS, sumado a sus capacidades de gestión y de atención, fueron claramente un factor clave en este sentido. En los primeros meses de implementación de la Asignación, se re-organizaron varios de los procesos administrativos de ANSeS para extender los horarios de atención y permitir la realización de los trámites de inscripción por vía telefónica o por internet, lo cual permitió que en un mes se incorporen los más de 3 millones de beneficiaros.

Sin embargo, quedan desafíos en la implementación de la Asignación. Un reto crucial se centra en la incorporación de las poblaciones más excluidas de la Argentina, que frecuentemente no cuentan con la información ni la documentación necesaria para poder acceder a prestaciones tales como la AUH. Por otra parte, algunos actores resaltan la tensión que se produce en el sistema educativo frente a la (re)incorporación, debido a la falta de infraestructura necesaria. Es necesario señalar que parece haber disenso sobre este punto ya que otros actores señalan que el nivel de escolarización previo a la implementación de la AUH no dejaba espacio para grandes aumentos en la matrícula (especialmente de primaria), y que los pocos grupos que no estaban completamente escolarizados no se explicaban por falta de acceso al sistema educativo sino por su costo-oportunidad. Hasta que no se produzcan evaluaciones comprehensivas y rigurosas acerca del impacto de la AUH sobre el sistema educativo, no se podrá cerrar el presente debate.

Aún cuando no se refiere directamente a la gestión de la AUH es necesario señalar su impacto en términos de la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la Argentina. Si bien los estudios existentes al momento de elaboración de este informe no realizan evaluaciones de impacto rigurosas, es imposible negar la incidencia de la Asignación tanto en términos de cobertura como de suficiencia, así como otras externalidades (como por ejemplo, su efecto multiplicador en la demanda).

Finalmente, debido a la incompatibilidad planteada con otras prestaciones para acceder a la AUH, se abre un conjunto de interrogantes respecto a la continuidad de otros Programas e iniciativas (tanto del Gobierno Nacional, como de otros niveles de gobierno). Retomaremos este tema en las conclusiones.

3.2. Plan Nacer

Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacer fue creado en agosto de 2004 y funciona actualmente en el ámbito de la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios del Ministerio de Salud de la Nación.

A pesar de su creación a mediados de la década, este programa reconoce como antecedentes otras iniciativas que fueron puestas en marcha a comienzos de la misma, en respuesta a la crisis económico-social que atravesaba el país. En efecto, en el año 2002, por medio del Decreto 2724 (arts. 3 y 4)[48], se creó el "Seguro de Salud Materno-Infantil". Este seguro fue conformado para brindar cobertura médico-asistencial y de prestaciones sociales para las mujeres embarazadas, las mujeres en edad fértil y los/as niños/as hasta los 5 años de edad. En el Decreto antes mencionado se plantea que la implementación del seguro estaría a cargo del Ministerio de Salud de la Nación, que su implementación sería gradual y que las provincias debían adherir en base a los criterios y cronogramas establecidos por aquel ministerio.

En agosto de 2004, a través del Decreto 1140/04, se introdujeron algunos ajustes en el diseño de esa iniciativa, la cual pasó a denominarse "Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial". Este Decreto, a su vez, aprobó un préstamo del Banco Mundial por U$S 135,8 millones para solventar parcialmente las acciones desarrolladas, el cual finaliza a mediados de 2010. Una posterior resolución del Ministerio de Salud fechada en ese mismo año (Resolución 1173/04) cambió la denominación del programa a "Plan Nacer".

En sus comienzos, el Plan Nacer se implementó exclusivamente en las provincias del NOA (Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán) y NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa), por ser en estas regiones donde se registran los índices más altos de mortalidad infantil y materna. A partir de 2007, el programa se extendió al resto del país. Para ello, se suscribió un nuevo préstamo con el Banco Mundial, por U$S 300 millones, el cual finalizará a fines de 2012.

Desde sus inicios, las acciones contenidas en el Plan Nacer han sido consideradas parte del Plan Federal de Salud[49], acordado entre las autoridades sanitarias nacionales y provinciales en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA). Recientemente, el programa ha sido retomado como una herramienta dentro de la "Estrategia de intervención para la reducción de la mortalidad materna y la mortalidad infantil", la cual fue debatida y negociada a lo largo de diferentes encuentros de los Consejos Regionales de Salud (CORESAs) y aprobada finalmente en diciembre de 2008 por el COFESA.

Según los testimonios de los referentes consultados, la vinculación reciente entre el Plan Nacer con la Asignación Universal por Hijo ha dado un gran impulso a la cobertura de este programa, a la vez que ha motivado la incorporación de algunos municipios que estaban reticentes o dudosos.

---

[48] Este mismo decreto, fechado en diciembre de 2002, prorrogó la emergencia sanitaria nacional, que había sido declarada inicialmente a comienzos de ese mismo año.

[49] A pesar de que la denominación del Plan Federal lleva implícita una extensión temporal definida (2004/07) sigue actualmente en vigencia. Las autoridades consultadas en el Ministerio de Salud informaron acerca de las negociaciones que actualmente se estarían llevando a cabo para la confección y acuerdo de un nuevo Plan que llegue al 2016.

Contexto de creación

Desde el Ministerio de Salud de la Nación se implementan diferentes tipos de acciones orientadas a reducir la mortalidad materna e infantil. Tradicionalmente, éstas se han concentrado en el ámbito de la Dirección de Maternidad e Infancia. Durante los años noventa, la experiencia emblemática orientada a lograr este propósito fue el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que contó con financiamiento internacional. No obstante, las experiencias asociadas a la promoción de seguros de salud materno-infantiles provinciales parece ser más reciente y está vinculada a la preocupación por la situación de estos grupos vulnerables de la población, surgida como resultado de la crisis de 2001/02.

De acuerdo con información contenida en el informe país 2009 respecto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CNCPS-PNUD, 2009), en 2002, la tasa de mortalidad infantil se ubicaba en 16,8 por mil nacidos vivos. Desde entonces, ha mostrado una tendencia decreciente, llegando a 13,3 por mil nacidos vivos en el año 2007 (último dato disponible en el informe de referencia)[50]. La tasa de mortalidad materna, por su parte, se encontraba en 4,6 por 10 mil nacidos vivos en el año 2002. A partir de entonces, ha registrado un tendencia al descenso hasta el año 2005 (cuando alcanzó a 3,9 por 10 mil nacidos vivos) y un posterior repunte en 2006 (4,8 por 10 mil nacidos vivos)[51].

Actualmente, además del Plan Nacer, se desarrolla desde el Ministerio de Salud el "Programa Materno Infantil de la Nación", el cual se dirige a los mismos grupos de población atendidos actualmente por el Plan Nacer. Según los datos publicados en la página web institucional del Ministerio de Salud, este programa reúne diferentes tipos de acciones desarrolladas por la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia y estructuradas en base a tres ejes: salud perinatal, salud integral del niño y salud integral en la adolescencia. Estas líneas de intervención implican, como parte de las funciones a cargo del gobierno central, la elaboración de normas y guías, capacitación y asistencia técnica a autoridades y equipos de salud, desarrollo de instrumentos de registro, conformación de sistemas de información permanente, elaboración de materiales para difusión y concientización, entrega de medicamentos, equipamientos e insumos esenciales a las jurisdicciones.

Problemática y objetivos

De acuerdo con la información publicada en la página web institucional del Plan Nacer, sus objetivos generales son dos:

- Disminuir el componente sanitario de la morbimortalidad materno infantil.
- Fortalecer la red pública de servicios de salud.

El logro del primero de estos objetivos se enmarca en los compromisos que la Argentina ha asumido como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales se refieren tanto a la mortalidad infantil como a la materna[52].

---

[50] Cabe destacar que esta tendencia al descenso se verifica desde antes: en 1990 (primer año que se toma como referencia para evaluar el cumplimiento de los ODM), el indicador alcanzaba a 25,6 por mil nacidos vivos.

[51] A diferencia de la tasa de mortalidad infantil, a lo largo del período 1990 – 2007, la de mortalidad materna muestra una tendencia relativamente estable, aunque con fluctuaciones por períodos cortos de tiempo.

[52] Para el ODM 5 (reducir la mortalidad infantil), Argentina se comprometió a: a) reducir, entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil y la mortalidad infantil en menores de 5 años; y b) reducir en 10% la desigualdad entre provincias. Para el ODM 6 (mejorar la salud materna), Argentina se comprometió a: a) reducir entre 1990 y 2015 en tres cuartas partes la mortalidad materna; y b) reducir en 10% la desigualdad entre provincias. CNCPS – PNUD (2009), op. cit.

El proceso de expansión por el cual está atravesando actualmente el programa parece haber llevado a alguna redefinición respecto de la importancia relativa de cada uno de esos propósitos. De acuerdo con los testimonios recogidos a través de entrevistas, el Plan Nacer apunta a generar una estrategia de financiamiento y un mecanismo de inversión adicional basado en resultados y, en ese sentido, es considerado una política instrumental que tiene por propósito apoyar a las políticas sustantivas del Ministerio de Salud, una de las cuales es la de maternidad e infancia.

Beneficiarios

El Plan Nacer está dirigido a embarazadas, puérperas (hasta los 45 días posteriores a la finalización del embarazo) y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura explícita en salud.

Es importante notar que actualmente el Plan está comenzando un proceso de expansión, que implica una ampliación en cuanto a las características de la población objetivo así como también de las prácticas que se financian. Por ello, entre 2011 y 2015 está previsto ampliar la edad de la población beneficiaria e incluir otros grupos poblacionales vulnerables, tales como niños/as en edad escolar, jóvenes hasta los 18 años, prácticas en la salud de la mujer hasta los 64 años y afecciones crónicas (como hipertensión, diabetes y otras). Se estima que esta fase incluirá una población elegible de 10 millones de personas sin cobertura de salud (Plan Nacer; 2010).

De acuerdo con información del programa para febrero de 2010, actualmente hay casi 1.130.000 beneficiarios de este programa, sumando los correspondientes a las fase I (NOA y NEA) y fase II (resto del país). El cuadro que se muestra a continuación resume la información acerca de la evolución en la cantidad de beneficiarios:

Cuadro 5. Cantidad de beneficiarios del Plan Nacer, por fases de implementación

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fase I	331.962	429.182	520.509	528.658	524.455	530.783
Fase II	-	-	240.071	403.790	555.082	598.914
Total	331.962	429.182	760.580	932.448	1.079.537	1.129.697

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2010).

Para cada jurisdicción el programa cuenta con estimaciones de población objetivo a la que se pretende alcanzar, las cuales se elaboran y actualizan anualmente en una metodología aprobada por el Banco Mundial[53]. Las fuentes de información que se utilizan para ello son la Encuesta Permanente de Hogares, el Censo Nacional de Población y Vivienda y las proyecciones de crecimiento poblacional del INDEC y las Estadísticas Vitales del propio Ministerio de Salud de la Nación. Según el testimonio de los referentes que fueron consultados, el logro de esa meta se encuentra en aproximadamente el 80% para las provincias del NOA y NEA (las que ingresaron en la fase I del Plan) y del 50% para el resto del país.

[53] Actualmente, esta metodología ha sido adoptada por otros organismos, como la Superintendencia de Servicios de Salud, para hacer sus propias estimaciones de población potencial sin cobertura de salud existe en cada jurisdicción.

Prestaciones

A través del Plan Nacer se financia la atención sanitaria gratuita de los grupos poblacionales a los que se dirige, atendiendo a sus características específicas.

Mujer embarazada y puérpera

Las mujeres embarazadas y puérperas (hasta los 45 días posteriores a la finalización del embarazado) que no posean cobertura de salud pueden acceder gratuitamente a:

- Prueba de embarazo.
- Cinco controles de embarazo.
- Educación e información sobre cuidados durante el embarazo, luego del parto y sobre el recién nacido (promoción de la lactancia materna, cómo reducir el tabaquismo, orientación sobre métodos anticonceptivos, entre otros).
- Examen odontológico.
- Vacunación.
- Dos ecografías.
- Parto atendido por especialista en hospital.
- Derivaciones necesarias (médicos especialistas, nutricionista, asistente social, psicólogo).

Recién nacidos y niños/as hasta los 6 años

Por su parte, los bebés recién nacidos y los/as niños/as hasta los 6 años de edad que no cuenten con cobertura de salud pueden acceder gratuitamente a:

- Controles clínicos (con la frecuencia estipulada según su edad).
- Consulta oftalmológica a los 5 años.
- Control anual de odontología.
- Vacunación según el calendario nacional obligatorio.
- Consejería a sus padres sobre promoción de la lactancia materna, pautas de alimentación y crianza, prevención de accidentes, promoción de la salud, entre otros temas.

Una innovación reciente del Plan es la incorporación, a partir de 2010 y hasta 2015, de cobertura en prestaciones de alta complejidad (cirugías) para el tratamiento de cardiopatías congénitas para menores de 6 años. Esta incorporación se justifica sobre la base de que una vez producidos los efectos de la reducción de la mortalidad infantil por causas tratables en el primer nivel de atención, resulta vital atender las causas de más difícil reducción. Junto con esto, a partir del segundo semestre de 2010 se financiarán prácticas de cuidados intensivos materno-neonatales.

De acuerdo con información del programa para febrero de 2010, durante el último año se han financiado poco más de 7 millones de prácticas. Actualmente han convenios suscriptos con casi 6 mil efectores. El cuadro que se muestra a continuación resume la información acerca de la evolución en la cantidad de prácticas brindadas y compromisos firmados.

Cuadro 6. Cantidad de prácticas brindadas por el Plan Nacer y de compromisos con efectores

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prácticas brindadas	27.967	1.190.374	3.248.702	5.322.308	7.042.281	1.500.000 (*)
Compromisos firmados	546	2.093	2.325	4.044	5.869	5.904

(*) Estimado a febrero de 2010.
Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2010).

Recursos y capacidades

Recursos humanos

El Plan Nacer se implementa desde una Unidad Ejecutora Central (UEC) que funciona en el ámbito de la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios. Este equipo está compuesto por aproximadamente 70 personas que se organizan en las siguientes ocho áreas: Técnica, Médica, de Operaciones, de Transferencias Capitadas, de Capacitación, de Comunicación, de Administración y Finanzas y de Supervisión y Monitoreo.

Recursos presupuestarios

Para su financiamiento, el Plan Nacer cuenta con los recursos provenientes de los créditos otorgados por el Banco Mundial (el primero, por U$S 135,8 millones y el segundo por U$S 300 millones). De acuerdo con la información del programa (Plan Nacer; 2010), la inversión total realizada durante el último año ascendió a casi $155 millones, entre inversión en bienes (compra de equipamiento, ambulancias y otros que se envían a las provincias) y transferencias totales. El cuadro que se presenta a continuación muestra la evolución del presupuesto ejecutado en ambos conceptos:

Cuadro 7. Total de recursos ejecutados por el Plan Nacer, en pesos

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
Transferencias totales	22.960.370	56.531.237	94.450.761	110.771.578	115.706.181	24.453.821
Inversión en bienes - fase I	4.605.910	28.961.223	14.380.596	7.243.591	1.970.200	1.364.088
Inversión en bienes - fase II	-	-	3.903.363	43.483.272	37.311.167	1.916.105
Total	27.566.280	85.492.460	112.734.720	161.498.441	154.987.548	27.734.014

(*) A febrero de 2010.
Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2010).

En relación con los recursos presupuestarios, es interesante destacar que el Plan Nacer se caracteriza por tener un modelo de gestión por resultados. El pago que hace nación a las provincias por tiene dos componentes: el 60% del monto se liquida mensualmente en concepto de pago por inclusión de población objetivo (inscripción propiamente dicha), mientras que el 40% restante se liquida cuatrimestralmente según el cumplimiento de metas previamente acordadas, en relación con 10 indicadores sanitarios. Estos indicadores, denominados "trazadoras", se refieren a:

- Captación temprana de la embarazada (antes de la semana 20 de gestación).
- Efectividad de la atención del parto y atención neonatal.

- Efectividad del cuidado prenatal y prevención de la prematurez.
- Efectividad de la atención prenatal y del parto.
- Auditoría de muertes infantiles y maternas.
- Cobertura de inmunizaciones.
- Cuidado sexual y reproductivo.
- Seguimiento de niño sano hasta 1 año.
- Seguimiento de niño sano de 1 a 6 años.
- Inclusión de comunidades indígenas.

Durante los primeros cuatro años de implementación, las transferencias capitadas son liquidadas y transferidas al 100% con financiamiento de nación, pero a partir del cuarto año, los gobiernos provinciales deben cofinanciar en un 30% con recursos propios. A partir de que se deposita la transferencia de nación (lo cual se realiza mensualmente), las provincias tienen 15 días para depositar su cuota parte. En caso de no hacerlo, nación suspende las transferencias de los meses subsiguientes. De acuerdo con los testimonios relevados, se observa un alto grado de cumplimiento en el depósito de las contrapartes, lo cual resulta significativo debido a que se trata de las provincias del NOA y NEA (las que primero se incorporaron). Esto se debería, por un lado, a la aceptación del modelo en función de los resultados observados y, por otro, al incentivo de seguir recibiendo los fondos del programa[54].

En cuanto a la distribución de recursos a las provincias, no hay criterios prefijados ya que los montos se reducen o acrecientan en función del porcentaje de población objetivo captada y del cumplimiento de las metas sanitarias que se registre en cada jurisdicción. No hay topes a las transferencias, pero debe destacarse que aún ninguna provincia ha alcanzado el óptimo de inscripción en función de la población objetivo estimada para su jurisdicción como así tampoco respecto del logro de indicadores sanitarios[55]. El cuadro que se presenta a continuación ilustra la manera en que se distribuyen los fondos entre las provincias (puede consultarse un cuadro más desagregado en el Anexo 6. Transferencias del Plan Nacer a las provincias, años 2004-2010):

[54] En una de las entrevistas realizadas se mencionó que algunas provincias tuvieron que ajustar sus presupuestos y la única partida que no se modificó fue la del Plan Nacer.

[55] Como situación particular, se comentó durante una de las entrevistas realizadas la situación de Tierra del Fuego, donde resulta particularmente difícil de calcular la población objetivo debido a que es un número bajo y errático. En esa provincia hubo una cantidad mayor de inscriptos que lo previsto, a pesar de lo cual nación pagó efectivamente por esas prácticas y tomó el dato para actualizar sus estimaciones.

Cuadro 8. Presupuesto asignado al Plan Nacer por provincias, en pesos

Provincia / Año	Año 2010	Porcentaje provincia/ total	Total período 2004-10	Porcentaje provincia/ total
	(en pesos)	(en %)	(en pesos)	(en %)
Buenos Aires	49.009.212	19	95.036.105	8
CABA (*)	64.776.008	25	390.267.469	31
Catamarca	2.143.537	1	11.509.692	1
Chaco	12.155.555	5	57.735.629	5
Chubut	2.881.017	1	16.435.845	1
Córdoba	18.344.674	7	34.435.559	3
Corrientes	9.483.606	4	36.532.865	3
Entre Ríos	9.218.079	3	23.646.688	2
Formosa	5.041.385	2	24.324.834	2
Jujuy	5.051.377	2	28.090.871	2
La Pampa	2.260.000	1	8.226.987	1
La Rioja	3.491.442	1	10.162.888	1
Mendoza	10.998.953	4	28.703.485	2
Misiones	12.718.285	5	53.503.853	4
Neuquén	1.897.630	1	7.890.943	1
Río Negro	4.335.209	2	11.224.494	1
Salta	7.493.188	3	50.115.635	4
San Juan	4.438.912	2	13.600.456	1
San Luis	3.847.494	1	11.517.561	1
Santa Cruz	534.771	0	4.749.072	0
Santa Fe	4.425.751	2	20.806.942	2
Santiago del Estero	11.230.650	4	40.327.542	3
Tierra del Fuego	890.658	0	4.517.981	0
Tucumán	17.480.053	7	65.111.751	5
TOTAL	**264.147.446**	**100**	**1.244.798.426**	**100**

(*) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.
Observación: las diferencias en los totales anuales respecto del cuadro anterior radican en que en este caso se ha tomado el monto asignado en el proyecto de Ley de Presupuesto en lugar de los fondos efectivamente ejecutados.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2004-2010.

Sistemas de información

El Plan Nacer lleva un registro de beneficiarios que se contrasta mensualmente con los registros de la seguridad social (nacional y provincial) y de otros programas nacionales, de tal forma de evitar la doble cobertura y la existencia de subsidios cruzados no deseados. El padrón de beneficiarios del Plan Nacer es considerado como uno de los más completos y actualizados del

país, ya que incorpora información acerca de las obras sociales provinciales[56]. Además, se realizan cruces de información con todos los padrones de la seguridad social a través de la Superintendencia de Servicios de Salud, con los padrones del Programa Federal de Salud (PROFE)[57] para detectar cobertura de salud y con la información que maneja SINTyS para identificar fallecidos, debido a que este organismo tiene convenio de exclusividad con el Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

Los efectores deben llevar una historia clínica actualizada de cada beneficiario al que se le preste un servicio. Para el seguimiento de las acciones desarrolladas, se han elaborado diferentes instrumentos y herramientas (asignación de fondos, liquidación de prestaciones, informes prestacionales). Estos son completados por los efectores, remitidos a la Unidad de Gestión del Seguro Provincial (UGSP) y, posteriormente, a la Unidad Ejecutora Central (UEC). Tanto la UGPS como la UEC tienen asignadas funciones de auditoría sobre los efectores.

Los instrumentos de monitoreo y evaluación del Plan son varios e incluyen auditorías internas, auditorías concurrentes (con empresas privadas), las acciones de supervisión y monitoreo del equipo del programa, el estudio de satisfacción de usuarios, estudios específicos[58] y una evaluación de impacto que se está desarrollando actualmente. Para su elaboración se ha utilizado una metodología novedosa avalada por el Banco Mundial, Fondo de Evaluación de Impacto de España, Fondo Noruego de Evaluación basada en Resultados y por profesores de la Universidad de Berkeley. Los datos disponibles hasta el momento dejan ver que el Nacer ha tenido un impacto positivo respecto de la atención a las embarazadas y la retención de los niños mayores de un año en el sistema de salud. Se estima que los resultados finales estarán disponibles el próximo año.

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Los actores que participan en la gestión del Plan Nacer son el gobierno nacional (a través de la Unidad Ejecutora Central), los gobiernos provinciales (a través de las Unidades de Gestión del Seguro Provincial) y los efectores. Estos últimos pueden ser hospitales o centros de atención primaria (CAPs) públicos.

La **Unidad Ejecutora Central (UEC)** se encarga de elaborar las regulaciones necesarias para el funcionamiento del Plan, establecer las metas, transferir recursos a las provincias, entregar equipamiento complementario que permita mejorar la capacidad de la oferta pública, supervisar, monitorear y evaluar el cumplimiento de las estrategias y acciones encaradas.

Para su implementación, las provincias suscriben un Convenio Marco de 5 años de duración y, posteriormente, se negocian y consensuan Compromisos Anuales de Gestión. En ellos se establecen las metas específicas y las estrategias y acciones que cada provincia plantea para lograrlos. Recientemente, el Plan ha sido ratificado por las provincias del NOA y NEA cuyos convenios vencían en el presente año.

En cada provincia debe conformarse una **Unidad de Gestión del Seguro Materno Infantil Provincial (UGSP)**. Su inserción institucional depende de la decisión de cada gobierno provincial.

---

[56] Para que cada provincia pudiera cobrar el padrón de inscriptos del Plan Nacer, debía enviar previamente el padrón de la obra social provincial. De esa forma, se planteó un incentivo que fue suficientemente atractivo para lograr el envío de información.

[57] A través del PROFE se brinda cobertura sanitaria a los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

[58] Por ejemplo, actualmente se está elaborando un estudio sobre el uso de fondos en las provincias del Norte.

En algunos casos, están ubicadas en el área de Maternidad e Infancia de la provincia. Su coordinador es designado por la provincia, aunque su designación efectiva está supeditada al aval de la UEC. Esto se debe a que existen términos de referencia para su contratación y el coordinador propuesto debe cumplir los requisitos exigidos en términos de perfil y experiencia. En cuanto al resto de los recursos humanos de la UGSP, desde nación se financia un staff básico y el resto de los integrantes del equipo son financiados por la provincia. En ciertas provincias, estos equipos tienen a su cargo responsabilidades que exceden al programa.

La UGSP es responsable por la actualización de los registros de beneficiarios, la valorización del nomenclador de las prestaciones, la contratación de las prestaciones con su red pública de efectores, el envío de recursos a los efectores y el establecimiento de objetivos sanitarios.

Los municipios participan de la gestión en tanto los efectores dependan de este nivel de gobierno (esto es, en aquellos casos en que se trate de hospitales o CAPs municipales). En estos casos, los gobiernos locales definen las categorías de inversión de los recursos. Algunas provincias (como la de Buenos Aires) ha optado por avanzar en la firma de acuerdos con ellos, replicando los convenios marco que se suscriben entre la nación y las provincias.

Los **efectores** del Plan son los prestadores de servicios. Estos pueden ser hospitales o centros de atención primaria (CAPS) de cada localidad. Su accionar se rige por un "Compromiso de Gestión", suscripto con la UGSP, por el cual se regulan aspectos vinculados con las prestaciones de los servicios a los beneficiarios, la facturación y pago de los mismos y el cumplimiento de metas específicas acordadas entre las partes.

En el marco del Plan, los efectores deben captar beneficiarios activamente e inscribirlos, brindar gratuitamente las prestaciones previstas en el nomenclador del Plan Nacer, cumplir con las directivas de las campañas de comunicación establecidas en el programa, registrar prestaciones y rendir cuentas ante la UGSP y liquidar mensualmente las prestaciones efectivamente brindadas con los valores que rigen para la provincia. Reciben, de la UGSP, los recursos que les corresponden por atender a la población objetivo, a los valores acordados en el nomenclador. Estos fondos deben ser utilizados para mejorar la capacidad de resolución de los problemas de salud de la población a cargo, aplicándolos a construcción y mejoras edilicias, compra y mantenimiento de equipamiento médico, y/o incentivo, contratación y capacitación de recursos humanos. El destino específico de los fondos es decidido entre la UGSP y los efectores.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

En el marco del Plan Nacer se desarrollan encuentros de los equipos técnicos a cargo del programa en las provincias. En uno de los últimos se trató la implementación de la Asignación Universal por Hijo y las condicionalidades de salud que se establecen referidas al calendario completo de controles y vacunas, así como también a la inscripción del Plan Nacer para los niños menores de 6 años.

Como ya se ha mencionado, el Plan Nacer forma parte de las acciones establecidas en el Plan Federal de Salud y de las acciones diseñadas desde el Ministerio de Salud de la Nación para hacer frente a la problemática de la mortalidad infantil y materna. Desde esa perspectiva, ha sido muy frecuente su tratamiento en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA). De acuerdo con la información publicada en la página web institucional del ministerio[59], la problemática de la

[59] http://www.msal.gov.ar/htm/site/cofesa-index.asp .

mortalidad materno infantil y las iniciativas promovidas para reducirla fueron tratadas en 2 de las 5 reuniones ordinarias del COFESA del año 2008 y en 3 de las 6 reuniones ordinarias del año 2009. A lo largo del año 2008, las autoridades provinciales agrupadas en regiones (Consejos Regionales de Salud) fueron discutiendo y acordando los lineamientos para un plan estratégico en esta temática. En diciembre de ese año, el plenario del COFESA aprobó los postulados del "Plan estratégico para la reducción de la mortalidad materna e infantil". En base a este documento, las autoridades nacionales elaboraron, en 2009, un plan operativo, que también fue puesto a consideración de sus pares provinciales. El Plan Nacer es presentado como una herramienta fundamental dentro de estos planes.

3.3. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El hambre más urgente" (PNSA) fue creado el 16 de enero de 2003 bajo el nombre Programa Nacional de Nutrición y Alimentación mediante la Ley 25.724. En abril de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la Ley 25.724, a través del Decreto Nº 1018/03. Más tarde ese año, la Ministra de Desarrollo Social aprobó y puso en marcha el Programa a través de la Resolución Ministerial 2.040/03.

En la Ley se establece que la autoridad de aplicación para su implementación es ejercida conjuntamente entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación. Según el Decreto 1.018/03, la Unidad Ejecutora Central del Programa es la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, conformada con profesionales de los equipos técnicos de ambos Ministerios.

Sin embargo, el Decreto 178/04 designa como Presidenta de la Comisión a Irma Liliana Paredes, quien ocupaba el cargo de Subsecretaria de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social. Consecuentemente, el Plan comenzó a implementarse desde el año 2003 bajo la órbita del MDS y de manera progresiva fue incorporando distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada. Vale aclarar que aunque el programa nació con el mandato de articular con el Ministerio de Salud, hasta donde se dispone de información todo parecería indicar que esto en la práctica no sucedió. Actualmente, el Programa es implementado por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, perteneciente a la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La Secretaría de Políticas Sociales está facultada (por la Resolución 2040/03) a dictar las normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que resulten necesarias para la implementación del Programa.

El Programa se complementa con diversas normativas que sancionaron la Emergencia Sanitaria Nacional:

- Ley 25.561, que declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (7/2/2002).
- Decreto 486/2002, que declara la Emergencia Sanitaria Nacional (13/03/2002).
- Ley 25.590 "Emergencia Sanitaria Nacional", que exime del pago de derechos de importación y demás gravámenes, a productos críticos destinados al diagnóstico y tratamiento de la salud humana, comprendidos en posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (15/5/2002).

Contexto de creación

En septiembre de 2002, en el contexto de una profunda crisis económica y social y de un Estado de Emergencia Alimentaria, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y grupos de medios puso en marcha una campaña destinada a atender "El hambre más urgente". Su objetivo se centraba en obligar al Estado a garantizar alimentación y nutrición para los niños menores de cinco años y para las madres en período de lactancia y/o embarazadas.

El grupo organizador estaba constituido por Poder Ciudadano, La Nación, el canal América TV, la organización Vox Populi, el Grupo Sophia, la Red Solidaria, el periodista Luis Majul, y

Radioshow, así como por algunas empresas, como Metrogas, Metrovías y Fundación Andreani[60]. En sólo dos meses se consiguió el 1,5% del padrón electoral en 17 distritos (provincias) y se juntaron 1.200.000 firmas aproximadamente; lo cual permitió la presentación del proyecto de Ley por iniciativa popular. La Ley fue aprobada el 23 de enero de 2003.

El Programa apuntó a constituirse como política de Estado en materia alimentaria, más allá de la emergencia del contexto en el cual fue creado, reemplazando así el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), y unificando todos los programas vigentes en temas de seguridad alimentaria (art. 12, Ley 25.724): como por ejemplo, el Programa Alimentario Nutricional Complementario (Asistencia Nutricional Directa), el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), las Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas (del Ministerio de Educación), algunas acciones del Plan Materno Infantil (del Ministerio de Salud), y el Programa Pro-Huerta (que fue incorporado como un componente del PNSA). Esta unificación se enmarca en lo establecido por el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1.018/03, que determina un mecanismo para evitar la superposición del PNSA con otros programas (y partidas presupuestarias) de otros sectores del Gobierno Nacional, o de los Gobiernos Provinciales y/o Municipales.

Problemática y objetivos

El Programa se crea para cumplir con el "deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía" (art. 1º, Ley Nº 25.724). Según el Decreto 1018/03, el objetivo principal del Programa es propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población (art. 1º).

Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

a) Realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar:
   - brindar asistencia alimentaria del hogar, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

b) Fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad:
   - facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos.
   - impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales.
   - realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

Beneficiarios

El Programa está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (art. 2, Ley 25.724).

Dentro de estos grupos poblacionales definidos por la Ley, en la implementación del Programa se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 años de edad, y a las

[60] La empresa postal Andreani sumó una idea innovadora de donar el envío de planillas del interior para que su conteo se hiciera en la Capital Federal. El resultado fue sorprendentemente mayor a raíz de la gratitud de este servicio.

poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional. En el art. 2º del Decreto 1.018/03, se establecen que la atención de los beneficiarios se llevará a cabo de forma gradual, de acuerdo a las etapas detalladas en el siguiente esquema:

En la primera etapa se prioriza la atención de los siguientes grupos de beneficiarios:

a) Población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños hasta 5 años, y adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios del PEA;

b) Población con desnutrición grado 1, 2 y 3, aún cuando no hayan sido beneficiarios del PEA.

En la segunda etapa, se incorporó a la población bajo la línea de pobreza: los niños de hasta 14 años, los discapacitados, las embarazadas, las nodrizas y los adultos mayores de 70, sin cobertura social.

Estos criterios generales para la selección de los beneficiarios son especificados y normados por las provincias al constituir los programas provinciales de seguridad alimentaria con los fondos que reciben de la Nación. De este modo, las provincias están facultadas para introducir ajustes respecto del perfil de los beneficiarios. La claridad y explicitación de los criterios de selección depende, así, de cada provincia.

Según el art. 5 de la Resolución 2040/03, se debe construir un Registro único de beneficiarios para la implementación del programa. Los beneficiarios de los programas provinciales de seguridad alimentaria son sistematizados por cada provincia y enviados al Ministerio de Desarrollo Social, quien actualiza sus datos en el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa actualmente llega a 1.830.899 familias con ayudas alimentarias. El 20% de dichas familias son asistidas a través de módulos alimentarios, dado que son familias que residen en zonas muy alejadas y no tienen acceso a la bancarización. En tanto, de las 200 mil huertas familiares y comunitarias que había en el año 2001, se ha pasado a 628.236 en la actualidad (página web, Ministerio de Desarrollo Social).

Prestaciones

Para asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente, y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país, el Programa brinda las siguientes prestaciones:

1. **Asistencia Alimentaria y Nutricional directa (Abordaje federal y focalizado):** Distribución de módulos de alimentos, tickets o tarjetas alimentarias a las familias, desnutridos y otros grupos de riesgo (incluyendo casos nutricionalmente especiales como celíacos) mediante financiamiento a las provincias desde el Ministerio de Desarrollo Social. Es necesario resaltar que en los últimos años se observó una evolución hacia las tarjetas alimentarias (reemplazando así la entrega de módulos de alimentos o tickets alimentarios) en varias provincias.
2. **Asistencia a Comedores Sociales, Infantiles y Comunitarios:** Raciones diarias para brindar almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas mediante financiamiento del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. Asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil para brindar los servicios alimentarios.

3. **Autoproducción de alimentos:** Distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias entre otros, mediante recursos del Pro-Huerta y el Ministerio de Desarrollo Social. Se brinda asistencia alimentaria, capacitación y/o financiación de insumos para la autoproducción de alimentos.
4. **Mejoramiento de los Servicios Alimentarios de comedores escolares:** Se otorga un refuerzo para complementar los fondos provinciales con los que se brindan servicios alimentarios escolares mediante fondos pertenecientes al Ministerio de Educación y al Ministerio de Desarrollo Social.
5. **Cuidado de la embarazada y el niño sano:** Prevención (estimulación temprana, desarrollo infantil y educación alimentaria entre otros), entrega de leche hasta los 2 años y leche fortificada a través del Plan Materno Infantil.

Según la reglamentación del Programa en el Decreto 1018/03, el Programa cuenta con los siguientes componentes (art. 1º):

a) La prevención de carencias nutricionales específicas.
b) La lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros 6 meses de vida.
c) La rehabilitación nutricional.
d) La seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales.
e) La calidad e inocuidad de los alimentos.
f) La Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.).
g) La asistencia alimentaria directa.
h) El autoabastecimiento y la producción de alimentos.
i) El sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población.
j) La evaluación integral del Programa.
k) Prevención en Salud Materno Infantil.

En el marco de los componentes generales establecidos por el Gobierno Nacional, las provincias pueden adaptar la oferta de prestaciones del Programa a las realidades locales. Muchas provincias han optado recientemente por la prestación de tarjetas de débito, mediante las cuales se les transfiere a los beneficiarios un monto fijo (variable por provincia) mensual. Otras provincias siguen optando por brindar tickets alimentarios, e incluso otras, canastas o bolsones alimentarios.

La cantidad de beneficios brindados desde la creación del Programa hasta la actualidad, a nivel nacional, se detallan a continuación:

Cuadro 9. Principales metas presupuestarias para el PNSA

Concepto	Asistencia alimentaria a hogares indigentes	Asistencia alimentaria a hogares indigentes3	Asistencia financiera para la conformación de huertas
Detalle	**Ayuda alimentaria / Ticket Alimentario y Otros**	**Total módulo alimentario**	**Total huertas**
2010	13.114.560	3.800.000	590.200
2009	13.114.560	3.800.000	586.200
2008	7.250.000	6.000.000	590.200
2007	2.750.000	10.400.000	590.200
2006	2.711.350	10.927.658	478.151
2005	2.441.051	14.614.673	482.000
2004	388.384	3.883.844	455.115
2003*	752.550	8.700.000	
2002*	4.657.953		

* Datos correspondientes al Programa de Emergencia Alimentaria.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensaje de elevación del Presupuesto Nacional 2002-2010.

Cabe señalar que el dato de Asistencia alimentaria a hogares indigentes resulta sorprendente, considerando la combinación entre la tasa de indigencia de septiembre de 2009, que alcanza al 3,1% de los hogares y al 4,0% de las personas del país (INDEC), y la estimación de 40.518.951 de habitantes en la Argentina para 2010 (según las Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015 del INDEC, elaborado en base a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001). El Mensaje de Elevación no brinda mayores aclaraciones. Es útil recalcar que esta línea de prestaciones corresponde a los tickets alimentarios brindados entre 2002 y 2009. Por otra parte, la cantidad de hogares indigentes establecidos como meta para 2010 es exactamente igual a la cantidad de tickets alimentarios que se propuso brindar en 2009. Este dato lleva a suponer que la cantidad de hogares indigentes asistidos probablemente no sea tal, sino que los más de 13 millones sean tickets alimentarios brindados a hogares indigentes, considerando que cada hogar pueda recibir más de un ticket alimentario.

Como fue mencionado, en los últimos años se redujo la entrega de módulos alimentarios y tickets, propendiendo a la entrega de tarjetas magnéticas para la compra de alimentos. Según Cruces et alt. (2008), 1.663.000 familias ya habían accedido en 2008 a tarjetas magnéticas.

Es necesario mencionar que en el marco del PNSA se inserta el Proyecto del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) Arg 06-001, que se titula "Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores". Este Proyecto, implementado a partir de 2006, tiene como objetivo principal objetivo apoyar la transformación de la política alimentaria en una perspectiva de integración, social, institucional y territorial de las acciones de gobierno. Los principales productos esperados son la transformación de los comedores comunitarios en instituciones que brinden servicios sociales integrales y la creación de la Unidad de Gestión de la Política Alimentaria.

Recursos y capacidades

Recursos humanos

El programa es gestionado, a nivel nacional por el equipo de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, y es dirigido por el equipo que se presenta a continuación:

- Subsecretaria de Políticas Alimentarias: Sra. Liliana Paredes de Periotti
- Director Nacional de Seguridad Alimentaria: Dr. Salmo, Elías Gerardo
- Directora de Planificación y Evaluación: Dra. Liliana Gamarra
- Director Operativo: Lic. Víctor Hugo Houdin

Sin embargo, dado que la mayor parte de las responsabilidades de gestión del programa recaen en los niveles provinciales, es menester señalar que las características que adoptan los distintos equipos técnicos varían de acuerdo con la provincia en cuestión.

Recursos presupuestarios

De acuerdo a la Ley 25.724, el Programa se financia a través del Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional. Este fondo fue creado con esta misma Ley, tiene carácter intangible y se integra de la siguiente forma (art. 9):

a) Con las partidas presupuestarias que se asignan anualmente en la Ley de Presupuesto Nacional. En los supuestos en que las mismas resultaren insuficientes, se faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas que fueren necesarias.

b) Con los aportes o financiamiento de carácter específico, que el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados.

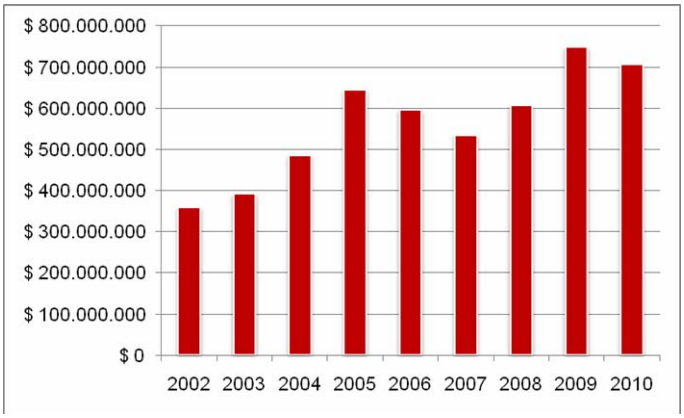
En esta última línea, el Programa contempla la posibilidad de recibir donaciones de alimentos por partes de empresas, comerciantes e industriales, que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino, y que no logren colocarlos entre los consumidores por problemas de envasado, etiquetas mal pegadas, abolladuras, errores en la información del envase, otros; con el fin de distribuirlos en forma equitativa entre los sectores poblacionales más necesitados.

Según el Decreto 1018/03, la intangibilidad del Fondo consiste en su afectación exclusiva para la implementación del Programa. Por otra parte, se establece que los fondos que se transfieran a las distintas jurisdicciones tienen idéntico carácter.

El presupuesto total del Programa fue evolucionando progresivamente desde 2002, según los montos presentados a continuación:

Cuadro 10. Presupuesto del PNSA (en pesos 2003)

Año	Presupuesto total
2002	359.615.443
2003	392.801.156
2004	486.738.319
2005	645.019.288
2006	596.235.145
2007	534.480.741
2008	606.924.986
2009	749.566.476
2010	706.903.737



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

El Programa debe ser auditado mensualmente, por Ley, por los organismos de control nacionales. Sin perjuicio de esto, se establece en el Decreto 1018/03 que se faculta a la Comisión Nacional para arbitrar los mecanismos para los controles de gestión técnicos contables y/u otros que permitan comprobar el cumplimiento de las metas establecidas y el destino de los recursos suministrados.

Según la página web del Ministerio de Desarrollo Social, la asignación del presupuesto a las provincias se realiza mediante el siguiente indicador: el 55 % según los criterios de distribución establecidos por coparticipación federal, el 35 % por la línea de indigencia, y el 10 % por mortalidad infantil. La transferencia de los fondos a las provincias está vinculada a la rendición de (al menos) el 51% de los fondos anteriormente transferidos.

Los convenios celebrados entre el Ministerio de Desarrollo Social y las provincias deben incluir garantías expresas de ejecución regular de los fondos destinados a comedores escolares por cada jurisdicción.

La asignación presupuestaria de las provincias, asignada desde el Ministerio de Desarrollo Social, debe ser complementada por una contrapartida presupuestaria provincial. La magnitud de esta contrapartida es negociada con las distintas provincias. El presupuesto que se le asigna desde Nación se sistematiza en el **cuadro 11**.

Cuadro 11: Erogación presupuestaria a las provincias por el PNSA

Provincia / Año*	Erogación 2010	Promedio erogación 2002-2010	Total erogación período 2002-10	Porcentaje erogación provincia/ total
Buenos Aires	$ 251.512.246	$ 147.578.420	$ 1.328.205.780	19%
CABA	$ 356.189.992	$ 189.001.536	$ 1.701.013.823	24%
Catamarca	$ 16.848.341	$ 12.544.030	$ 112.896.266	2%
Chaco	$ 34.766.434	$ 26.737.523	$ 240.637.710	3%
Chubut	$ 13.349.189	$ 8.878.913	$ 79.910.220	1%
Córdoba	$ 152.971.618	$ 79.061.932	$ 711.557.391	10%
Corrientes	$ 49.165.804	$ 30.018.793	$ 270.169.136	4%
Entre Ríos	$ 38.635.368	$ 26.402.329	$ 237.620.965	3%
Formosa	$ 22.193.080	$ 18.674.627	$ 168.071.642	2%
Jujuy	$ 26.124.133	$ 17.140.340	$ 154.263.059	2%
La Pampa	$ 9.872.294	$ 7.118.661	$ 64.067.949	1%
La Rioja	$ 12.842.045	$ 8.694.036	$ 78.246.320	1%
Mendoza	$ 38.414.906	$ 25.088.781	$ 225.799.028	3%
Misiones	$ 33.758.116	$ 22.762.070	$ 204.858.626	3%
Neuquén	$ 3.685.265	$ 5.635.508	$ 50.719.574	1%
Río Negro	$ 17.156.238	$ 11.271.825	$ 101.446.423	1%
Salta	$ 34.660.218	$ 24.194.841	$ 217.753.565	3%
San Juan	$ 22.004.285	$ 15.483.493	$ 139.351.433	2%
San Luis	$ 11.678.736	$ 8.775.119	$ 78.976.068	1%
Santa Cruz	$ 5.757.904	$ 4.198.947	$ 37.790.526	1%
Santa Fe	$ 60.538.703	$ 43.153.611	$ 388.382.500	6%
Santiago del Estero	$ 30.644.453	$ 20.875.663	$ 187.880.964	3%
Tierra del Fuego	$ 3.730.452	$ 2.938.906	$ 26.450.155	0%
Tucumán	$ 41.008.408	$ 26.513.989	$ 238.625.899	3%
TOTAL	**$ 1.287.508.228**	**$ 782.743.891**	**$ 7.044.695.022**	**100%**

* Para 2002 y 2003 se utilizaron los datos del Programa de Emergencia Alimentaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

Finalmente, cabe señalar que en el presupuesto aquí detallado no se incluye el correspondiente al Proyecto PNUD Arg 06-001. El monto ejecutado entre enero de 2006 y marzo de 2010 en el marco de este proyecto fue de USD 135.769.230,90 (página web, PNUD).

Sistemas de información

Para la implementación del PNSA se utiliza como sistema de información la base del SINTyS, que es actualizada mensualmente con la información que se recibe de las provincias.

Según la información del Ministerio de Desarrollo Social, se preveen una serie de evaluaciones. Por un lado, el Programa prevé una evaluación permanente (mensual) de procesos (control de gestión), resultados e impacto, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Para ello se han establecido distintos tipo de indicadores para determinar: la cobertura y satisfacción de los titulares de derechos; la periodicidad de las entregas de prestaciones del Programa; el aporte nutricional alcanzado; el nivel de ejecución de los fondos; el aporte de fondos de los distintos niveles y sectores; el costo de las prestaciones y el costo unitario de la prestación

alimentaria. Asimismo, se evalúa el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los efectores sobre accesibilidad, calidad de las prestaciones y satisfacción de los titulares de derecho.

Adicionalmente, se realizan auditorías de las Unidades de Auditorías Internas (UAI) del Ministerio de Desarrollo Social, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Red Federal de Control Público, y de la Auditoría General de la Nación (AGN). Ninguna de estas evaluaciones están disponibles (o son accesibles) al público.

Adicionalmente, los titulares cuentan con el derecho para realizar reclamos, preguntas o denuncias a través de una línea telefónica de atención gratuita del Ministerio de Desarrollo Social (0800.333.202) y también a través de los Consejos Consultivos provinciales, municipales o barriales.

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Para la implementación del Programa, el Ministerio de Desarrollo social transfiere recursos y financia proyectos en las provincias. Los proyectos que ejecuten las provincias deben incluir acuerdos con los Municipios y con la sociedad civil para implementar las prestaciones en el territorio. Para poder implementar el Programa, las provincias también deben adherir, mediante la suscripción de Convenios Marco y/o de Ejecución, al programa. En dichos convenios se determina el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios para cada componente. Asimismo, se delimita la forma y el destino de utilización de recursos, y la rendición de cuentas. Otra función relevante de los Convenios consiste en establecer la integración de este Programa con los otros Programas previamente existentes en las distintas jurisdicciones. Por último, las provincias, a través de los Convenios deben adherir a los indicadores sanitarios que se aplicarán para la implementación del Programa, y comunicarlos a todas sus instituciones, públicas y privadas, a los efectos de su cumplimiento.

De acuerdo a la normativa del Programa, en la implementación del programa participan, con distintos tipos de responsabilidades, cinco grupos de actores: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, las Comisiones Provinciales de Alimentación y Nutrición, los Municipios y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dado que la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición no tiene actividad en la práctica, y tampoco las Comisiones Provinciales, sus funciones fueron adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y por los Ministerios Provinciales de Desarrollo Social (o de Familia, o Desarrollo Humano, de acuerdo a la denominación local) respectivamente. A continuación se sintetizan sus principales responsabilidades en las distintas instancias de implementación del Programa:

Cuadro 12. Responsabilidades de los niveles de gobierno en la implementación del PNSA

Actor	Responsabilidades
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	**Preparación, financiamiento y monitoreo** - Firmar convenios con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el desarrollo y la ejecución del Programa (y la integración con los programas ya existentes). - Financiar el Programa (en parte) - Brindar cooperación técnica para la gestión - Seguimiento y monitoreo de las acciones y resultados **Plan estratégico y articulaciones** (está función, en la normativa, se le asigna a la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición) - Elaborar un plan estratégico para el cumplimiento de los objetivos del programa

Actor	Responsabilidades
	- Definir los mecanismos y las condiciones de articulación entre los sectores involucrados
Ministerio de Desarrollo Social provincial[61]	**Implementación y ejecución del Programa** - Implementar y coordinar las acciones necesarias con la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación para asegurar el cumplimiento del Programa en cada jurisdicción. - Elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los beneficiarios que tenga en cuenta la edad, características alimentarias regionales, así como un listado de los complementos nutricionales que correspondan, vitaminas, oligoelementos y minerales, que deberán ser provistos por el Ministerio de Salud de la Nación. - Efectuar la rendición de cuentas a la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (en la práctica, es al Ministerio de Desarrollo Social Nacional) de todas las actividades del programa realizadas a nivel jurisdiccional. - Estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional a fin de abastecer de los insumos necesarios a los programas de asistencia alimentaria locales, respetando y revalorizando la identidad cultural y las estrategias de consumo locales. - Impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población, especialmente a los grupos mencionados en el artículo 1° y promover la creación de centros de provisión y compra regionales. - Promover la organización de redes sociales posibilitando el intercambio dinámico entre sus integrantes y con los de otros grupos sociales, potenciando los recursos que poseen.
Municipios[62]	**Registro único de beneficiarios y distribución de recursos** - Inscripción de los beneficiarios en un Registro Único de Beneficiarios. - Administrar los recursos en forma centralizada a través de la contratación de los insumos y servicios necesarios. - Implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario. Dicha red estará integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesiásticas, Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y beneficiarios seleccionados del Programa Jefas y Jefes de Hogar o similares. - Implementar mecanismos de control (sanitarios y nutricionales) de los beneficiarios. - Capacitar a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.
Actores de la sociedad civil	**Diseño** - Participar en la construcción de estrategias para la Seguridad Alimentaria. **Implementación / Red de efectores** - Prestación de bienes y servicios en tanto algunas OSC administran comedores que se benefician del Programa **Control y rendición de cuentas** - Mediante los Consejos Consultivos, actores de la sociedad civil pueden: - Definir prioridades - Brindar información relevante para orientar las acciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y de la normativa del programa.

[61] En la normativa, estas funciones se le asignan a las Comisiones provinciales de Alimentación y Nutrición.
[62] En algunas provincias, las Comunas también están facultadas para implementar el Programa. En estos casos, cumplen las mismas funciones de los Municipios (siempre en una escala menor).

Sobre la base de este modelo organizacional general establecido por la normativa nacional, cada provincia está facultada de centralizar o descentralizar las funciones que considere pertinentes en sus municipios y a actores de la sociedad civil. Del mismo modo, cada provincia determina la manera en la que el Programa se inserta en su estructura burocrática. En la mayoría de los casos, depende de una Secretaría o Dirección de Seguridad Alimentaria o Asistencia Crítica.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Como se mencionó anteriormente, un espacio central para la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria era, según la normativa, la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, que se establece en el artículo 4 de la Ley Nº 25.724. Sin embargo, esta Comisión nunca se creó.

En el diseño original del Programa, plasmado en su normativa, se responsabilizaba a esta Comisión de la mayoría de las tareas de coordinación. Se preveía su ubicación institucional en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y su integración por representantes de los siguientes Ministerios, con rango no inferior a Director Nacional, y con la siguiente composición: 2 miembros titulares y 2 suplentes por el Ministerio de Desarrollo Social, 2 miembros titulares y 2 suplentes por el Ministerio de Salud, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Economía y Producción, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Adicionalmente, el Presidente de la Comisión Nacional debía invitar a integrar la misma a organizaciones no gubernamentales de mayor representatividad debidamente acreditadas y con experiencia de gestión en el área, no pudiendo su número ser mayor de 4 organizaciones, debiendo cada una de éstas designar 1 representante titular y 1 suplente en nombre de tales entidades. La labor de todos los integrantes será ad honorem (Decreto 901/2003). Además, se establecían en los niveles provinciales y municipales/comunales Comisiones con similares integrantes (las cuales tampoco se crearon en la práctica).

Las funciones previstas de la Comisión Nacional incluían desde el diseño de las estrategias de implementación del programa, la fijación de los criterios de acceso y permanencia en el programa, el establecimiento de mecanismos de evaluación del programa y de un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, y suscribir los convenios de adhesión con las provincias, entre otros (art. 5, Ley Nº 25.724)[63]. En la práctica, la mayoría de estas funciones recayeron sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Modalidad de intervención territorial

La modalidad de intervención territorial la determina cada provincia en función de las prestaciones que se brinden y de las acciones que sean necesarias implementar para ello. Así, cada provincia también determina el rol que los diversos actores a nivel local (tales como los Municipios, las OSC, las escuelas, los CAPS, etc.) y que los mismos beneficiarios pudiesen tener en la implementación del PNSA.

[63] El listado completo de las funciones de la Comisión está disponible en el **Anexo 8.** Funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación

Principales logros y dificultades vinculadas a la gestión del programa

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria resultó un paliativo importante a las situaciones de vulnerabilidad social en un contexto de crisis. El Plan, en sus casi 8 años de implementación, ha presentado virtudes, aunque también ha demostrado desafíos no superados.

Entre las virtudes se destaca el alto grado de descentralización en la gestión del Plan, que permitió que su llegada se adecúe a las necesidades de cada territorio. Sin embargo, al descentralizar en tal medida las responsabilidades en los niveles sub-nacionales de gobierno, también se han creado asimetrías entre las distintas provincias, favoreciendo aquéllas con mayores capacidades de gestión.

3.4.Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

Inserción institucional y regulación normativa

El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social el 6 de Agosto de 2009 y ratificado por el decreto presidencial 1.067 el 14 de Agosto de 2009.

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

Asimismo, la normativa del programa se encuentra afectada por la resolución Nº 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal.

Por otro lado, la resolución Nº2476 del Ministerio de Desarrollo Social 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.

Contexto de creación

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 plan 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.

Problemática y objetivos

El Programa se plantea como objetivo principal la "promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores" (Res. Nº3182, Ministerio de Desarrollo Social)

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

Beneficiarios

El Programa está destinado a "personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria"[64].

La selección de los integrantes de las cooperativas se desarrolla en tres etapas:

5. Selección de los distritos en los cuales se implementará el programa
   a) Pre-selección de los candidatos.
   b) Verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

Selección de los distritos

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 Trabajo[65]. El Distribuidor se construyó 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 se calcula en base a tres componentes. El primero, distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es

[64] Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp .
[65] 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 .

decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, lo que corresponde a 278 cooperativistas por distrito. El segundo componente distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación a la proporción de población de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito respecto del mismo valor para el total de los distritos. El último componente distribuye el 40% de los puestos restantes en función de la incidencia de la población de 18-64 años en hogares con NBI dentro de cada uno de los distritos[66].

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[67] e información del Ministerio de Desarrollo Social. Para el segundo, que distribuye el 20% restante de los puestos, se considera la capacidad logística y de gestión de los distritos en base a la instalación y efectividad logradas en la implementación del programa hasta el momento. Se observan, por ejemplo, la experiencia técnica y administrativa, los tiempos y procedimientos para contrataciones, compras, rendiciones, y los recursos de infraestructura disponibles[68].

En un segundo momento de la implementación del programa, se procuró ampliar el ámbito de aplicación geográfica para integrar nuevas regiones y provincias. Se construyó, entonces, un Distribuidor[69] que cuenta con herramientas metodológicas para identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención, y para distribuir la cantidad de cooperativas y puestos de trabajo de manera equitativa entre las provincias relevadas (con un máximo de 100.000 puestos). Para la selección de regiones se consideró la incidencia de la población entre 18 y 64 años que habita en hogares con NBI en cada una de ellas, como indicador de nivel de pobreza estructural. Se obtuvo como resultado la necesidad de focalizar la intervención en las regiones de NEA, NOA y Cuyo (respectivamente 24,5, 23 y 12, 9% de la población observada). Para identificar a las provincias prioritarias dentro de cada región se construye un índice de alto riesgo socio-ocupacional de población de 18 a 64 años en base a la tasa de desocupación de la población entre 18 y 64 años de cada provincia, por una parte, y la relación entre la tasa de empleo del 4to trimestre de 2009 y la tasa promedio de ocupación del país para la misma población, por otra.

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

---

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

[67] 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.

[68] La distribución de los 50.000 puestos suplementarios entre los Distritos del Gran Buenos Aires se encuentra en el **Anexo 4.** Distribución de los 50.000 puestos de trabajo adicionales en los distritos del Gran Buenos Aires

[69] Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentinas, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/AT_Distribuidor.pdf .

Comunitarios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de las Pensiones No Contributivas, así como la implementación del Plan de abordaje Integral "Ahí"[70].

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[71]:

- 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.

---

[70] La distribución final de los puestos de trabajo entre las Provincias del Interior se encuentra en el Anexo 5. Es importante observar que la distribución de los puestos de trabajo no se corresponde con los montos transferidos a las Provincias por Ley de Presupuesto 2010 con vistas a la implementación del plan (cf. Sección 1.6.2 Recursos presupuestarios del presente informe).

[71] Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa op. cit.

Prestaciones

Las prestaciones incluyen:

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

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). Las obras a realizar son de mediana y baja complejidad. Se busca el impacto directo en los barrios postergados mediante tareas de saneamiento, infraestructura urbana y comunitaria, mejoramiento de espacios verdes y mejoramiento habitacional y del hábitat. 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. 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 1200 pesos para los cooperativistas y de 2400 pesos 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.

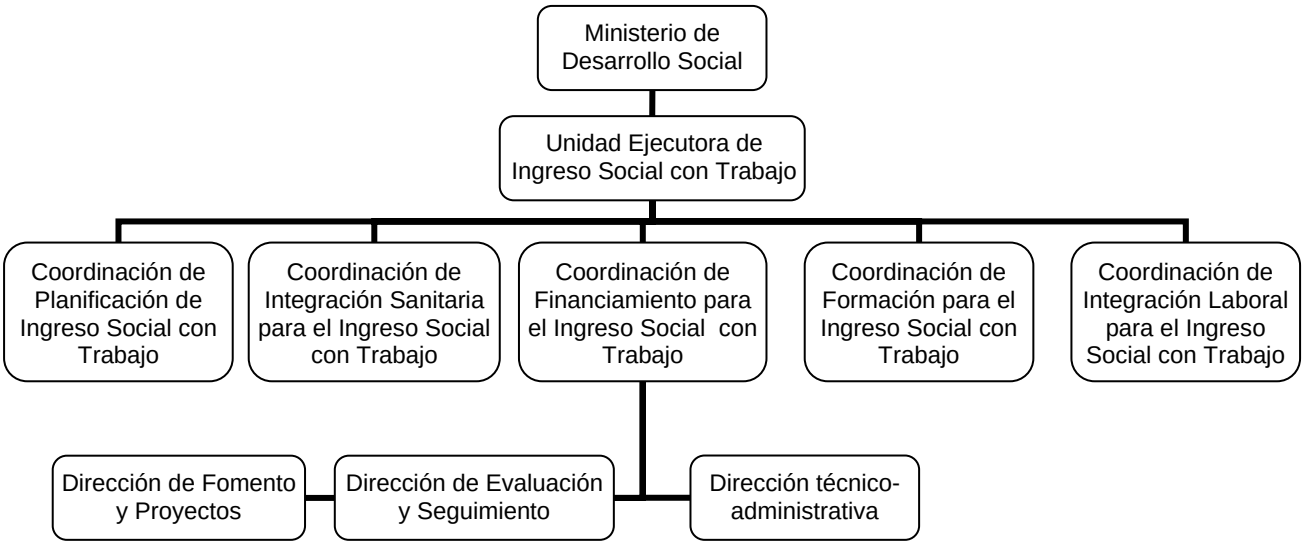
Recursos y capacidades

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

Gráfico 4. Estructura organizativa del Programa Argentina Trabaja



Fuente**:** *Presentación Programa de Ingreso Social con Trabajo*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

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

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 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 financiamiento del programa durante el año 2009 no provino de la Ley de Presupuesto sino de modificaciones a la distribución del presupuesto de diversos organismos estatales, establecidas por decisión administrativa. Se encuentran disponibles las siguientes normativas: las Decisiones administrativas Nº352 (13 de octubre 2009) y Nº410 (27 de octubre de 2009) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como el Decreto Nº1810 del 24 de noviembre de 2009 modifican el presupuesto de la Administración Nacional teniendo en cuenta la creación del Programa. Los anexos que especifican los montos modificados a través de estas instancias no están publicados en el boletín oficial.

Según el mensaje de elevación de la Ley de Presupuesto del 2010 de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación, la asignación de créditos al Programa es de $ 1.500 millones. Las metas y la producción bruta relativas a esos límites de gasto son la conformación de 1.666 organizaciones asistidas y la generación de 100.000 puestos de trabajo correspondientes. Asimismo, se detalla las transferencias a las Provincias en las cuales se proyecta implementar el Programa:

Cuadro 13. Transferencias a las Provincias en el marco del Programa "Argentina Trabaja"

Provincia o localidad	Monto de la transferencia en pesos
Ciudad de Buenos Aires	471.209.464
Provincia de Buenos Aires	270.246.986
Provincia de Córdoba	269.983.127
Provincia de Corrientes	7.555.875
Provincia del Chaco	3.763.626
Provincia de Entre Ríos	13.567.502
Provincia de Mendoza	324.263.278
Provincia de Misiones	13.336.853
Provincia de San Luis	6.105.375
Provincia de Santa Fe	119.967.914
TOTAL	**1.500.000.000**

Fuente: Mensaje de elevación de la Ley de Presupuesto 2010, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Si bien el objetivo a largo plazo es implementar el programa en el conjunto de las provincias del país, es importante señalar que, por el momento, los destinatarios y los montos de las transferencias no se corresponden con las provincias seleccionadas y la cantidad de puestos de trabajo asignados a cada una de ellas según el Distribuidor del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Por un lado, encontramos provincias que reciben transferencias y en las que no se proyecta implementar el programa, como son Córdoba, Entre Ríos, San Luis y Santa Fe. Por el otro, encontramos provincias en las que se proyecta implementar el programa y que no reciben una transferencia acorde por vía presupuestaria. Es el caso de Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Catamarca, Jujuy, Formosa, San Juan y La Rioja. En concreto, la implementación del programa tuvo lugar en la Provincia de Buenos Aires, que recibe un financiamiento acorde, y está comenzando en la Provincia de Corrientes, a la que le corresponde, según la Ley de Presupuesto, una transferencia respectiva, y en la Provincia de Tucumán que no obtiene según el Mensaje de Elevación ningún financiamiento dentro del marco del programa. En fin, cabe destacar el importante monto asignado a la Ciudad de Buenos Aires que no registra unidades de trabajo relacionadas al programa. Se asume que estos gastos corresponden a tareas administrativas y de gestión involucradas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para el despliegue del programa.

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

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Dentro de los principales objetivos del programa se encuentra el de "promover la participación activa de los actores locales" (Res. 3.182, Ministerio de Desarrollo Social). La Resolución establece como horizonte político el aspecto territorial en las políticas sociales. En esa dirección, gran parte de la gestión del Programa se encuentra descentralizada a nivel municipal y/o provincial. El Gobierno nacional se reserva la responsabilidad de financiar, capacitar y auditar.

La Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social el 6 de Agosto de 2009 describe la modalidad de ejecución del programa del siguiente modo: "Se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321 efectivizado desde el Ministerio de Desarrollo Social. Consistirá en transferencia de fondos para la adquisición de herramientas, materiales o servicios. Estos fondos podrán ser transferidos en forma directa a provincias, municipios o cooperativas mientras que los fondos correspondientes a mano de obra serán transferidos directamente a la cooperativa de trabajo (Resolución INAES 3.026/06) o a los propios integrantes".

El programa fue ejecutado, en una primera instancia y a partir de noviembre de 2009, en los distritos del Gran Buenos Aires seleccionados a través del Distribuidor. El objetivo propuesto por el Ministerio es implementar el programa en la totalidad del país. Los operativos para implementar el programa en el resto de las provincias comenzaron en abril del 2010. Los equipos de trabajo que viajarán a las provincias están conformados por profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, del SIEMPRO y del SINTyS.

Entonces, hasta el momento de elaboración del presente informe, el Programa sólo se ha aplicado cabalmente en los distritos del Gran Buenos Aires, por lo que las responsabilidades se encuentran divididas entre el gobierno nacional y los municipios. 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 cooperativas[72], 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

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.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

El Ministerio de Desarrollo Social se considera participe de un proceso de conformación de políticas sociales integrales. El hecho de comprender que, en las problemáticas sociales, las causas son múltiples e interdependientes, conlleva la necesaria articulación de políticas y herramientas entre distintos actores estatales, políticos y sociales. Así, se plantean en el marco de este Programa espacios, reglas y desafíos para la coordinación dentro de cada nivel de gobierno, entre niveles de gobierno y, finalmente, con los actores sociales. Las instancias de la aplicación del Programa en las que se requiere coordinación entre varios actores se detallan a en el siguiente cuadro:

[72] 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.

Cuadro 14: Instancias de coordinación del Programa Argentina Trabaja

Etapas de la implementación	Tareas y actores involucrados
- Selección de los distritos en los que se aplicará el Programa	- Aplicación del Distribuidor inicial del programa por el **Ministerio de Desarrollo de la Nación**
- Pre-selección de los candidatos	- El **Ministerio de Desarrollo Social** detecta a la población susceptible de integrar el programa mediante datos de vulnerabilidad social provenientes de planes y programas cooperativos previos, lleva a cabo visitas y relevamientos en los barrios más críticos de cada distrito y realiza charlas informativas sobre el programa - Los **gobiernos municipales** detectan a la población susceptible de integrar el programa mediante sus bases de datos
- Armado de las cooperativas	- Los **gobiernos municipales** 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 Ministerio de Desarrollo Social**.
- Verificación de los criterios de elegibilidad de los candidatos	- El **Ministerio de Desarrollo Social** entrevista individualmente a los candidatos - Se efectúa el cruce de base de datos tributaria y social con el **SINTyS** y la **AFIP**.
- Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos municipales	- Los **gobiernos municipales** solicitan el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos establecidos en la nómina de cooperativas. - El **Ministerio de Desarrollo Social** se compromete a transferir los fondos relativos a compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos.
- Organización de las jornadas laborales	- La organización de las jornadas laborales están a cargo de los **gobiernos municipales** que trabajan en conjunto con el **INAES.** El gobierno adquiere los materiales, lleva a cabo la supervisión técnica y económica de la ejecución de las obras, requiere informes de avance de obra y lleva a cabo el control diario de asistencia.
- Transferencias monetarias	- El **Ministerio de Desarrollo Social** tramita las cuentas bancarias personales de los cooperativistas en el **Banco de la Nación Argentina** y deposita directamente el ingreso mensual de los cooperativistas
- Capacitaciones	- Las capacitaciones específicas están a cargo del **INAES,** de la **UOCRA** y del **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.** La terminalidad educativa es gestionada por el **Ministerio de Educación de la Nación** - En las capacitaciones integrales participan los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; algunas áreas del Gobierno Nacional y el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia.

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.

3.5. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Inserción institucional y regulación normativa

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT o Programa Jóvenes), fue creado por la Resolución 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el 13 de mayo de 2008.

El Programa se inserta institucionalmente en la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo. Esta Secretaría está facultada a dictar las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, y a celebrar los convenios que sean necesarios para la implementación de la Resolución 497 del MTEySS.

En ese contexto, se emitió (también el 13 de mayo de 2008), la Resolución 261 de la Secretaría de Empleo, mediante la cual se presenta el Reglamento Operativo del Programa.

Aparte de las dos Resoluciones anteriormente mencionadas (Resolución MTEySS N1 297/08 y la Res. Secretaría de Empleo 261/08), las normas que afectan directamente la gestión del programa se detalla a continuación:

- Resolución Secretaría de Empleo 825 (19/11/2008), que aprueba el circuito operativo para el reconocimiento de los gastos en formación teórica de los jóvenes incluidos en las prácticas calificantes del Programa.
- Resolución MTEySS 521 (3/6/2009), que establece el sistema modular en las prestaciones del Programa, determina su monto y establece el sistema de información para la gestión de los registros.
- Resolución MTEySS 1094 (16/11/2009), que crea el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales en el cual se permite la participación de los beneficiarios del Programa Jóvenes.
- Resolución Secretaría de Empleo 1.554 (30/12/2009), que habilita a los organismos del sector público (nacional, provincial y municipal) a presentar propuestas de prácticas calificantes y/o de inserción laboral para los beneficiarios del Programa Jóvenes.

Adicionalmente, las siguientes norman determinan el contexto en el cual se creó el Programa:

- Ley 24.013 "Ley de Empleo" (17/12/1991)
- Resolución de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa 24, 15/02/2001
- Decreto 357 (21/02/2002). Este decreto aprueba el nuevo organigrama de la Administración Nacional, establece la estructura del MTEySS, así como de su Secretaría de Empleo, y define sus objetivos.

Contexto de creación

El Programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" fue creado en el año 2008, en el marco de un conjunto de decisiones estratégicas definidas por el MTEySS en el Plan "Más y Mejor Trabajo". Las medidas incluidas en este Plan estuvieron orientadas a ubicar al empleo en el centro de las políticas públicas que promueven la inclusión social; y a mejorar la cantidad y calidad del empleo aportando a las necesidades de un nuevo modelo productivo.

El Plan Integral de Empleo "Más y Mejor Trabajo" es una herramienta del MTEySS para promover políticas activas que favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. El mismo incluye la mayoría de los programas e iniciativas de la Secretaría de Empleo del

MTEySS[73], e intenta articularlos para brindar un conjunto coherente para el logro de su objetivo. El Plan se propone cumplir con tres objetivos específicos:

1. La generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
2. La ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
3. La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

En este contexto, el Programa Jóvenes es la primera iniciativa concreta del Ministerio destinada a un grupo poblacional específico dentro del Plan. Desde ese entonces, el Programa Jóvenes cobró relevancia en la estructura del Ministerio, siendo uno de los más promocionados por la gestión del Ministro Tomada.

Problemática y objetivos

El objetivo del Programa Jóvenes 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. 261 Secretaría de Empleo).

En los fundamentos de la Resolución 497 del MTEySS, se afirma que el Programa es creado, dado que se considera necesario profundizar la estrategia del Gobierno Nacional que se centra en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social. Se sostiene que es necesario fortalecer estas acciones para enfrentar la situación de desempleo que afecta a las y los jóvenes de 18 a 24 años de edad con estudios formales incompletos; consolidando el conjunto de instituciones y acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los mismos. Esto se basa en la creencia de que las y los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad las llaves para el logro del mencionado objetivo.

Beneficiarios

Pueden participar del Programa las y los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. Las y los jóvenes que superen el límite máximo de edad (24 años de edad) durante su permanencia en el Programa, podrán continuar hasta 24 meses contados desde su incorporación al mismo a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional.

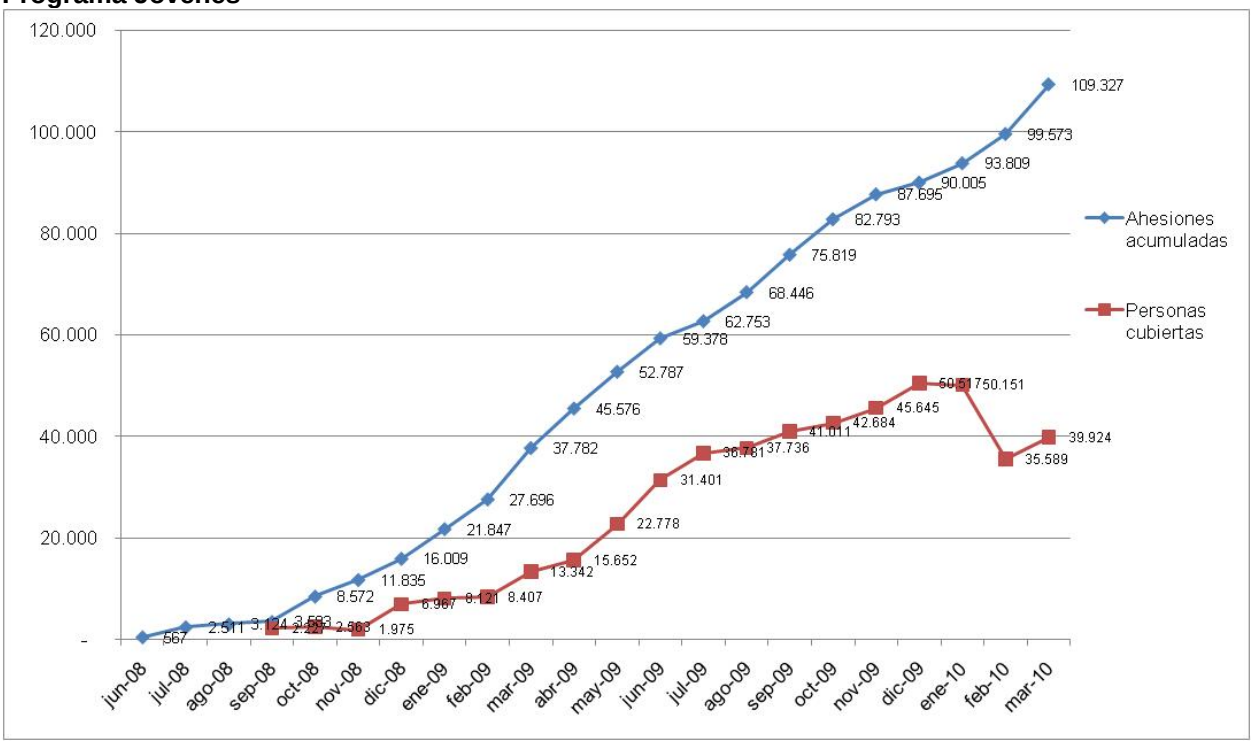
A partir de esta definición se incorporan los potenciales participantes al Programa. Las provincias, en esta situación, no tienen mucha capacidad de introducir cambios, especialmente

[73] Los programas incluidos dentro del Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo", se detallan en el **Anexo 9.** Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" (MTEySS)

debido a que todas las altas y bajas del programa deben ser avaladas por las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS.

A marzo de 2010, el Programa contaba con 109.327 beneficiarios acumulados y 39.924 prestaciones cubiertas. La evolución en el número de beneficiarios y prestaciones se detalla a continuación:

Gráfico 5. Evolución mensual de las adhesiones acumuladas y de las personas cubiertas por el Programa Jóvenes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Berra (2010).

De acuerdo al MTEySS, el programa ha establecido como objetivo formar en competencias combinando estrategias formativas y de prácticas calificantes a **146.000 jóvenes** (MTEySS, 2007).

Inscripción, suspensión y desvinculación

Para **inscribirse** en el Programa, los interesados deben suscribir un convenio de adhesión en las Oficinas de Empleo Municipal (OEM) que forman parte de la Red de Servicios de Empleo.

Las o los jóvenes incorporados al Programa pueden solicitar la **suspensión** de su participación en el mismo, por un plazo máximo de hasta 6 meses, por las siguientes causales:

a) por la obtención de un empleo;
b) por embarazo o enfermedad propia o de un miembro del grupo familiar;
c) por ausencia temporal de su lugar de residencia (Art. 8º, Res. Nº 497 MTEySS).

Las o los jóvenes incorporados al Programa se **desvincularán** del mismo por las siguientes causales (Art. 9º, Res. Nº 497 MTEySS):

a) por incompatibilidades[74] detectadas a partir de los controles que se establezcan para verificar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia;
b) por detectarse que no participó de ninguna de las prestaciones previstas en el Programa transcurrido un año desde la finalización de la última prestación registrada;
c) por el incumplimiento no justificado de los términos del convenio de adhesión al Programa;
d) por la no presentación, sin aviso ni justificación, a las citas acordadas en la Oficina de Empleo Municipal (OEM);
e) por la no concurrencia, sin aviso ni justificación, a las prestaciones acordadas;
f) por haber abandonado el emprendimiento independiente aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación;
g) por haber alcanzado la edad máxima para la permanencia en el Programa, salvo la excepción prevista en la Resolución 497, que permite la permanencia en el programa hasta por 24 meses contados desde su incorporación para los mayores de 24 años, a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional.
h) por decisión del/la participante;
i) por el vencimiento del plazo máximo de suspensión previsto por el artículo precedente sin que la o el joven manifieste su intención de reanudar su participación en el Programa.

En los casos previstos en los incisos a) a f), la o el joven no podrá reingresar al Programa hasta que se cumpla el plazo de 2 años a contar desde su desvinculación. En los casos contemplados en los incisos h) e i), a solicitud del o la joven, se autorizará su reingreso inmediato al Programa.

Alcance territorial del programa

El Programa, si bien espera ser implementado en todo el territorio Argentino, ha comenzado su ejecución de forma gradual en algunos municipios del país. Esto se debe, en parte (y como se detallará más adelante) a la necesidad de la pre-existencia o creación de Oficinas de Empleo en las localidades para la implementación del Programa. En junio de 2009, el Programa se implementaba en las 11 Provincias y en los 65 Municipios que se detallan en el **Anexo 10. Localidades en las que se implementa el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.**

Prestaciones

El Programa implementa un conjunto variado de prestaciones que se reúnen en lo que se denomina un "Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral". Las prestaciones ser clasificadas entre prestaciones monetarias y no-monetarias. Las provincias participan en la implementación de varias de las prestaciones como efectores, pero no tienen capacidad de realizar ajustes respecto de las líneas de acción. Los municipios, por otra parte, tienen un rol más activo en el diseño del conjunto de prestaciones a brindar en el marco del Programa.

El conjunto de prestaciones puede variar de acuerdo al Municipio, pero siempre está presente el componente de Orientación e inducción al mundo del trabajo. Es a través de ese componente que

[74] Las ayudas económicas contempladas en el programa son incompatibles con aquéllas del Seguro de Capacitación y Empleo, de la Asignación Universal por Hijo (y los ex beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar), otros programas de empleo o capacitación laboral (nacionales o provinciales), prestaciones por desempleo previstas en la Ley 24.013, prestaciones previsionales o pensiones no contributivas (salvo por discapacidad), y compensaciones o gastos por traslado o incentivos financiados por el MTEySS por la participación en acciones de formación profesional, terminalidad educativa o formación para el trabajo.

cada beneficiario escoge qué otras prestaciones tomar (entre las que se encuentren disponibles en cada Municipio) y define así su proyecto formativo-ocupacional como mecanismo de inserción laboral e inclusión social, considerando sus particularidades.

Prestaciones no-monetarias

1. Orientación e inducción al mundo del trabajo

Este componente es el único obligatorio, y se constituye como eje y puerta entrada al Programa. Cada joven participante inicia su vinculación con el Programa a través de un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, durante el cual actualiza, revisa o construye su proyecto formativo y ocupacional. Para ello el orientador y/o el tutor brinda a la o el joven elementos para la identificación de: i) sus intereses, necesidades y prioridades; ii) las particularidades de su entorno social y productivo; iii) los saberes y habilidades para el trabajo, que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y iv) estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo. Asimismo, durante esta primera etapa la o el joven puede adquirir un conjunto de competencias indispensables para situarse frente a los requerimientos del entorno social y productivo. Teniendo como eje la construcción de su proyecto formativo y ocupacional, la o el joven participa de los talleres de orientación e información profesional que, entre otros, desarrollarán los siguientes temas: i. Análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo o de trabajo que se presentan; ii. Construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional; iii. Derechos y deberes de los trabajadores; iv. Condiciones de trabajo y salud ocupacional; v. Alfabetización digital. Cada joven desarrolla este proceso inicial de orientación laboral y participa en los talleres mencionados durante un período máximo de dos meses. Esta etapa es obligatoria y previa a la participación en las demás prestaciones. Sólo pueden desarrollarse en forma simultánea a esta etapa, los estudios primarios y/o secundarios.

2. Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios

El Programa impulsa un sistema de estímulos y beneficios destinados a que las y los jóvenes certifiquen sus estudios de nivel primario o secundario, en tanto dichas certificaciones constituyen uno de los objetivos centrales del Programa. Para ello se instrumenta, en articulación con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados, de manera de garantizar la permanencia de las y los jóvenes en el sistema y su certificación. Todas las entidades que se vinculen con la implementación del Programa incorporan como línea rectora de sus acciones la inclusión y permanencia de las y los jóvenes en esta prestación.

Esta prestación es la que cuenta con mayor cantidad de inscriptos.

3. Cursos de formación profesional

De acuerdo a sus intereses y expectativas de inserción laboral, las y los jóvenes pueden participar en los cursos de formación profesional que les sean ofrecidos por la OEM en el marco del Esquema Local de Prestaciones Estos cursos les permiten a las y los jóvenes adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa

de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional. Los cursos que se ofrecen cumplen con los criterios de calidad establecidos por el MTEySS en cuanto a su adecuación a las demandas socio-productivas del territorio (a partir de los Diagnósticos realizados por las GECAL) y de las necesidades formativas de las y los jóvenes.

4. Certificación de competencias laborales

Las y los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa pueden ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han desarrollado en el ejercicio de esa ocupación. En caso que necesitaran formación complementaria, el orientador o tutor los derivará al curso correspondiente de manera que puedan certificar la totalidad de las competencias laborales que requiere la ocupación en cuestión.

5. Generación de emprendimientos independientes

Las y los jóvenes que en su proyecto formativo y ocupacional se definen por el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, son derivados a cursos de gestión empresarial y son asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Una vez aprobado el Plan de Negocio, se les brinda asistencia legal, técnica y financiera para su implementación durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento.

6. Prácticas calificantes en ambientes de trabajo

Para iniciar o completar la formación recibida, las y los jóvenes pueden realizar prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Dichas prácticas pueden ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual recibirán asesoramiento por parte de las OEM. Las empresas formulan un proyecto que debe incluir, en alternancia o sucesivamente, un período de formación teórica y otro de formación en el puesto de trabajo. Durante el primero se desarrollan los conceptos técnicos básicos, aspectos de seguridad, higiene y salud que se aplican en el ejercicio de la ocupación, temas de calidad y mejora continua y otros que resulten pertinentes. Durante el segundo, con el apoyo de un tutor designado por la empresa, las y los jóvenes, aplicando los conocimientos adquiridos, completan su formación en prácticas realizadas en el puesto de trabajo. Las prácticas calificantes tienen un tope de 20 horas semanales, sólo se pueden realizar en horario diurno y no pueden realizarse durante los días sábados y domingos. Las y los jóvenes sólo pueden participar en una práctica calificante, cuya duración no exceda el plazo de 6 meses. Las prácticas calificantes que el joven beneficiario desarrolle en una entidad pública o privada en el marco de un proyecto no constituye una relación laboral con la entidad que ejecute el proyecto, ni con el Gobierno de la Provincia, ni con el Municipio o el MTEySS; ni genera responsabilidad solidaria de estos últimos respecto de las obligaciones a cargo de las entidades responsables de los Proyectos.

7. Apoyo a la búsqueda de empleo

Las y los jóvenes reciben de manera permanente asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. A estos efectos, son citados periódicamente en la OEM para evaluar los avances, dificultades y contingencias que puedan ocurrir durante el proceso de

búsqueda. A partir de esta evaluación, con la asistencia del tutor, pueden rediseñar la estrategia inicial.

8. Intermediación Laboral

A través de las OEM, las y los jóvenes incorporados al Programa son informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales. El tutor les informa sobre las condiciones de la oferta de trabajo y los asesora sobre las características de la entrevista de selección, derivándolos a los potenciales empleadores.

9. Apoyo a la inserción laboral

El MTEySS promueve la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de 6 meses.

10. Tutoría y acompañamiento permanente

Adicionalmente a estos 9 tipos de prestaciones no-monetarias, cada joven participante del Programa cuenta con la asistencia de un tutor personal (compartido con otros jóvenes), que es un miembro del equipo técnico de la OEM, y es responsable de acompañarlo/a durante toda su permanencia en el Programa. Para ello, el tutor mantiene reuniones periódicas, individuales o grupales, con cada joven que tendrán por finalidad:

- Proponer y acordar las actividades a las cuales será derivado/a conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional;
- Verificar el desempeño en las mismas, su grado de satisfacción, las dificultades que debe enfrentar y proporcionarle medidas de solución;
- Promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizará búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de sus experiencias, con la asistencia permanente del tutor;
- Derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes de empleo ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

Prestaciones monetarias

1. ***Ayudas económicas destinadas a las y los jóvenes***

Se abona a las y los jóvenes, durante su permanencia en el Programa, ayudas económicas no remunerativas mediante el mecanismo de pago directo, para lo cual se les entrega una tarjeta magnética personal e intransferible. Las ayudas económicas varían, de acuerdo a las distintas actividades que desarrollen las y los jóvenes en las diversas fases del Programa, de acuerdo a diversos parámetros que se detallan en la Reglamentación del Programa, que se sintetizan a continuación:

Cuadro 15. Sistematización de las prestaciones monetarias del PJMMT

Componente	Monto	Período	Incentivo [75]	Compatibilidad
a) Orientación e inducción al mundo del trabajo	$150	2 meses		
b) Procesos de formación para la finalización de estudios formales[76]	$150	18 meses[77]	Monto multiplicado por el tiempo de participación. Máximo por nivel aprobado $600	Compatible con la obtención de un empleo y las otras ayudas económicas.
c) Formación Profesional[78]	$150	6 meses	Monto multiplicado por el tiempo de permanencia en el curso. Máximo por nivel aprobado $ 900	Sólo compatible con la ayuda mensual del componente **b** y el incentivo por su aprobación.
d) Emprendimiento	$150	9 meses	Monto inicial: $4000 por joven (máximo $20.000 proyecto)	Sólo compatible con la ayuda mensual del componente **b** y el incentivo por su aprobación.
e) Apoyo a la búsqueda de empleo	$150	4 meses		
f) Práctica calificante en ambiente de trabajo	$550[79]	6 meses[80]		Compatible con la aprobación del componente **b.**

Fuente: Marazzi (2009).

2. ***Incentivos financieros destinados a las pequeñas y medianas empresas que contraten jóvenes integrados al Programa.***

Cuando una PyME ofrece un empleo a un/a joven del Programa puede -por un plazo de hasta 6 meses- descontar del salario una suma mensual no remunerativa de $ 400, que le será compensada al joven por el MTEySS mediante el mecanismo de pago directo. Las ayudas económicas que recibirán las y los jóvenes que sean empleados por una PYME sólo son compatibles con la percepción del incentivo previsto en el inciso b) del apartado anterior.

Es necesario resaltar, como se señaló en la sección de beneficiarios, que las ayudas económicas previstas en el Programa son incompatibles con la percepción, al mismo tiempo, de ayudas económicas previstas en el Seguro de Capacitación y Empleo, en la Asignación Universal por Hijo (o los antiguos beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar), en otros Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o de Capacitación Laboral, de prestaciones por desempleo previstas en la Ley Nº 24.013 y sus modificatorias, y de prestaciones previsionales o de pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de la discapacidad de su titular. También son incompatibles con la percepción de compensaciones por gastos de traslado

75 El incentivo se otorga por la finalización del componente.

76 Es requisito para realizar este componente que los jóvenes hayan finalizado el proceso de inducción y orientación al mundo del trabajo.

77 Tal como lo establece el art. 4 de la resolución ministerial, "la Secretaría de empleo podrá extender la prestación cuando la misma permita la culminación de los estudios ya iniciados".

78 La participación en este proceso no debe coincidir temporalmente con los dos anteriores.

79 Si se trata de una Pyme (pequeña o mediana empresa) la suma remunerativa será cofinanciada por el MTEySS o por la provincia en la que se encuentre, por un valor de $400, correspondiéndole a la empresa completar el valor restante.

80 En caso de que una Pyme contrate en relación de dependencia al joven podrá descontar del salario la cantidad de $400, que les será compensado al joven por el MTEySS mediante la tarjeta magnética.

y refrigerio o de incentivos financiados por el MTEySS por la participación en acciones de capacitación, terminalidad educativa, formación profesional o de entrenamiento para el trabajo. Según la información remitida por algunas provincias, desde la implementación de la Asignación Universal por Hijo, se les permite a los beneficiarios del PJMMT que tienen hijos continuar percibiendo las prestaciones no monetarias del Programa, rescindiendo de las prestaciones monetarias para permitirles la percepción de la Asignación.

Según los datos incluidos en los mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto, las prestaciones del Programa previstas para 2010 rondan los 750.000. Esto implica un importante aumento desde 2009:

Cuadro 16. Beneficios meta en el marco del Programa Jóvenes

Concepto	Detalle	2010	2009
Asistencia técnica a jóvenes desocupados	Beneficio mensual	750.000	414.000
Asistencia para capacitación	Institución asistida	450	550
Asistencia técnica y financiera en formación y terminalidad educativa	Municipio asistido	250	300
Asistencia técnica y financiera para terminalidad educativa	Beneficiario	140.000	140.000
Asistencia técnico-laboral financiera para capacitación laboral	Proyecto promovido	85	95
Capacitación laboral	Persona capacitada	120.000	130.000

Fuente: Mensaje de elevación de la Ley de Presupuesto 2009 y 2010.

Recursos y capacidades

Recursos humanos

Nivel nacional

A nivel nacional, el Programa depende del Secretario de Empleo. Para su ejecución tiene un responsable directo, con el cargo de Coordinador del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Sin embargo, en su implementación se colabora mucho con la Dirección de Fortalecimiento Institucional, la Dirección de Promoción del Empleo y con la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral.

Nivel municipal

La ***OEM*** debe contar con técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral y en la utilización de los servicios disponibles en el portal informático de la Secretaría de Empleo (www.empleo.gov.ar).

El ***Área de Empleo para Jóvenes en la OEM*** debe contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes. Éste debe estar integrado por los siguientes perfiles:

a. **Orientador:** su función es dirigir el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo de las y los jóvenes, para lo cual tendrá a su cargo la organización, implementación y evaluación de las actividades descriptas en este proceso. Se reportará al Coordinador de la OEM.
b. **Tutores:** su función será fortalecer y acompañar el proceso de desarrollo del proyecto formativo y ocupacional de las y los jóvenes a su cargo. Deberá realizar el seguimiento de

todo el proceso desde la incorporación de la o el joven al Programa hasta su desvinculación. El seguimiento de la o el joven se realizará aun durante los seis meses posteriores a su desvinculación del Programa. Se reportará al Orientador.

c. **Capacitadores:** su función será facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje en los talleres que se implementen en la fase de orientación e inducción al mundo del trabajo. Se reportarán al Orientador.
d. **Relacionista con empresas:** este perfil, conforme a las normas vigentes, debe existir previamente en las OEM. Pero se le agregarán las tareas de búsqueda de lugares de aprendizajes en las empresas, donde se desarrollarán las prácticas calificantes.

La dotación de técnicos por perfil será definida de acuerdo a la cantidad de jóvenes que requieran su incorporación al Programa.

Recursos presupuestarios

En el artículo 17 de la Resolución Nº 497 del MTEySS se establece que "el financiamiento de las prestaciones previstas (…) y los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del Programa, se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional". En la actualidad, parte del programa se financia a través del Préstamo 7.474 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

No se disponen los datos específicos de financiamiento del Programa. En los mensajes de elevación del presupuesto se lo incluye dentro del componente de Acciones de Capacitación Laboral (junto con otros programas, como el Seguro de Capacitación y Empleo). Por lo tanto, lo que se presenta a continuación es la evolución presupuestaria de este conjunto de acciones que lleva adelante el Ministerio de Trabajo:

Cuadro 17. Presupuesto de las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS

Concepto / Año	2009	2010	Variación
Acciones de capacitación	$ 43.042.385	$ 49.477.158	15%
Mejora de la calidad en instituciones de Formación (BIRF 7474)	$ 109.428.000	$ 127.800.000	17%
Sistema de formación continua	$ 73.452.000	$ 172.628.000	135%
TOTAL	**$ 225.922.385**	**$ 349.905.158**	**55%**

Fuente**:** Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto 2009 y 2010, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Estos recursos se transfieren a las provincias según como lo detalla el cuadro a continuación:

Cuadro 18. Transferencias a las provincias por las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS

Provincia / Año	2009	2010
Buenos Aires	$ 72.635.600	$ 118.458.000
CABA	$ 28.339.285	$ 39.443.658
Catamarca	$ 2.643.000	$ 4.841.000
Chaco	$ 13.293.500	$ 15.834.000
Chubut	$ 529.000	$ 1.778.000
Córdoba	$ 11.147.500	$ 17.566.000
Corrientes	$ 6.606.500	$ 12.852.000
Entre Ríos	$ 2.874.000	$ 5.936.000
Formosa	$ 5.153.000	$ 9.439.500
Jujuy	$ 16.987.000	$ 21.123.500
La Pampa	$ 1.321.500	$ 2.420.000
La Rioja	$ 3.060.000	$ 5.161.000
Mendoza	$ 2.951.000	$ 4.536.500
Misiones	$ 6.664.000	$ 8.075.500
Neuquén	$ 1.651.500	$ 2.735.000
Río Negro	$ 1.321.500	$ 2.420.000
Salta	$ 7.046.000	$ 12.498.000
San Juan	$ 3.234.500	$ 5.137.000
San Luis	$ 1.321.500	$ 2.420.000
Santa Cruz	$ 263.500	$ 484.000
Santa Fe	$ 24.293.500	$ 33.022.000
Santiago del Estero	$ 3.963.500	$ 7.261.000
Tierra del Fuego	$ 397.000	$ 771.500
Tucumán	$ 8.225.000	$ 15.692.000
TOTAL	**$ 225.922.385**	**$ 349.905.158**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto 2009 y 2010, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Los recursos asignados al Programa están sujetos al sistema de control previsto por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional

(Unidad de Auditoría Interna del MTEySS, Sindicatura General de la Nación, y Auditoría General de la Nación).

Recursos de infraestructura

Los recursos infraestructurales necesarios para la implementación del Programa en los Municipios se limitan a contar con infraestructura edilicia adecuada en la OEM, en términos de:

- Cantidad de metros cuadrados suficientes para absorber la escala prevista para la ejecución del Programa
- Disponibilidad de espacios adicionales para el desarrollo de la fase de orientación e inducción al mundo del trabajo y la creación de clubes de empleo

Por otra parte también se requiere que la OEM cuente con equipamientos informáticos básicos –y la posibilidad de realizar ampliaciones del parque de computadoras si fuese necesario-, cableado para la conexión en red de los equipos, impresoras y scanners. Finalmente, también se requieren líneas telefónicas disponibles, conexión a internet por banda ancha para acceder al portal de empleo www.empleo.gov.ar desde la red interna de computadoras de la Oficina e insumos básicos para su funcionamiento.

Sistemas de información

El Programa gestiona la información con un sistema de "plataforma informática", propio de la Secretaría de Empleo, que funciona en www.empleo.gov.ar. En esta plataforma se cargan y mantienen actualizados los datos de los beneficiarios, sintetizados en su "Historia Laboral". La plataforma es utilizada para tramitar los registros y gestionar las comunicaciones entre los distintos actores involucrados en la implementación del Programa. Asimismo, la plataforma se emplea para cargar todos los avances en el circuito operativo de las prestaciones, y para gestionar los cambios en las ayudas monetarias correspondientes. Finalmente, las suspensiones, desvinculaciones y re-ingresos también son tramitados a través de la plataforma.

Adicionalmente, se articulan mecanismos de intercambio de información con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y con las Provincias y Municipios que adhieran al presente Programa para la detección de posibles casos de incompatibilidad en la percepción de las prestaciones.

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La implementación del Programa se organiza de acuerdo a los siguientes procesos:

1. Cumplimiento de las condiciones institucionales;
2. Puesta en marcha del Programa;
3. Circuito operativo de las prestaciones;
4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes;
5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones;
6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las y los jóvenes.

En el Reglamento Operativo del Programa se detallan los aspectos centrales de su modo de organización se establece que la implementación del Programa en las provincias y municipios requiere la firma de convenios con la Nación. Los convenios específicos para la implementación del Programa, son firmados por los Municipios, y en ellos se detallan los compromisos adoptados por cada una de las partes. Asimismo, es necesario señalar que para la implementación del Programa se utilizan los Acuerdos Territoriales y Sectoriales suscriptos por el MTEySS con las provincias, municipios y sindicatos.

A continuación se detalla, para cada una de los procesos mencionados, la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno[81]:

1. *Cumplimiento de las condiciones institucionales.*

El Municipio que tenga la voluntad y compromiso de implementar el Programa debe garantizar, por un lado, el funcionamiento de la Oficina de Empleo y la creación en ella de un Área de Empleo para Jóvenes y, por otro, la construcción, promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral.

a) Oficina de Empleo Municipal (OEM)

Para la implementación del Programa es fundamental que la OEM tenga capacidad de prestar servicios de calidad en una escala suficiente para la atención de las y los jóvenes y demás personas con problemas de empleo en la comunidad. Las condiciones básicas de funcionamiento de una OEM que se incorpore al Programa se refieren a cuestiones vinculadas a la infraestructura, equipamiento, etc.

b) Creación del Área de Empleo para Jóvenes en la OEM

La incorporación de un municipio al Programa, requiere de su parte una estimación estadística de la cantidad de jóvenes que adherirán al mismo. Esto permite determinar la cantidad de recursos que deberá movilizar la OEM para abrir su Área de Empleo para Jóvenes. A partir de esta determinación y a solicitud del Municipio, se celebran acuerdos con la Secretaría de Empleo que establecen los compromisos para garantizar las condiciones básicas de atención a las y los jóvenes. De evaluarse necesario para la implementación del Programa, la Secretaría se compromete a brindar equipamiento informático necesario, financiar la contratación de un porcentaje del personal necesario, proveer capacitaciones y asistencia técnica para las OEM.

El Área de Empleo para Jóvenes deberá adecuar su funcionamiento a las disposiciones y criterios establecidos por la Secretaria de Empleo (a través de los convenios firmados) y deberá organizar la ejecución del proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, tutoría y acompañamiento en la ejecución de los proyectos formativos y ocupacionales de las y los jóvenes, y la creación y funcionamiento de clubes de empleo donde las y los jóvenes puedan reunirse para compartir informaciones sobre oportunidades de empleo existentes en el Municipio y así aumentar su capital social. El Área de Empleo para Jóvenes contará con un equipo especializado en atención

[81] Ésta también se sistematiza en el **Anexo 11.** División de responsabilidades entre actores involucrados en la implementación del Programa Jóvenes

de jóvenes integrado por los diversos perfiles, que son detallados en el Manual de procedimientos (orientadores, tutores, capacitadores, y relacionista con empresas).

El MTEySS se compromete a brindar asistencia técnica y financiera para la selección y contratación del personal del Área de Empleo para los Jóvenes.

c) Esquema Local de Prestaciones de apoyo a la Formación e Inserción Laboral

Es responsabilidad del Municipio que se incorpora al Programa construir y mantener el Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral (esto es, un esquema que incorpore las prestaciones que brinda el Programa). En caso que dicho esquema no se encuentre implementado localmente, el Municipio debe designar a un funcionario de primer nivel quien, con un equipo, es el encargado de coordinar la identificación y evaluación de las distintas prestaciones e instituciones que las brindan para ser utilizadas en la implementación y desarrollo del Programa. Para la creación del Esquema Local de Prestaciones, el Municipio, en coordinación con la GECAL correspondiente, deberá convocar a las potenciales instituciones prestadoras locales para informarles sobre las características del Programa y las acciones o proyectos en los que podrán participar. Podrán ser instituciones prestadoras del mismo: instituciones educativas, de capacitación y formación profesional, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, empresas, universidades, consejos profesionales, institutos de apoyo a la producción, el gobierno municipal, el gobierno provincial, etc. Asimismo, el municipio, en coordinación con GECAL correspondiente, podrá llevar a cabo reuniones con el gobierno provincial con el objetivo de articular la participación de la provincia en la construcción, promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones a los fines de potenciar la accesibilidad, cantidad, calidad y variedad de las mismas.

2. Puesta en marcha y gestión del Programa

Para la puesta en marcha del Programa se celebran convenios con provincias y municipios con el objetivo de: definir las responsabilidades de cada una de las partes; elaborar un cronograma de implementación; y planificar las actividades a realizar entre las que se destacarán las acciones de difusión, convocatoria, inscripción e incorporación de las y los jóvenes al Programa.

a) Difusión

Las acciones de difusión que se acuerden tendrán como población objetivo, en primer lugar, a las y los jóvenes que cumplan con los requisitos establecidos en el Programa y, en segundo lugar, a los actores del mundo de la producción y del trabajo, con quienes se promoverán compromisos de inserción laboral de los participantes del Programa y/o la generación de prácticas calificantes para las y los jóvenes que no tienen experiencia laboral. El contenido y líneas institucionales del material de difusión deberán ser aprobados previamente por la Secretaria de Empleo y por la GECAL.

b) Convocatoria de los jóvenes

Las y los jóvenes serán convocados a participar del Programa, brindándoles información acerca de sus principales características. La programación de la convocatoria se definirá en función de la cantidad de jóvenes relevados en el municipio y la capacidad diaria de atención que tenga la

OEM a los efectos de realizar la incorporación de las personas al Programa. Las actividades de convocatoria pueden consistir en reuniones o talleres de información y sensibilización en barrios, organismos públicos provinciales o municipales y en organizaciones de la sociedad civil. Como apoyo a las acciones de convocatoria se podrán celebrar acuerdos de subcontratación de servicios profesionales con universidades nacionales.

En las instancias de difusión y convocatoria de los jóvenes pueden celebrarse convenios entre la Secretaría de Empleo y el Ministerio de Educación Provincial, así como también con organizaciones empresariales, sindicales y sociales con el fin de colaborar en las actividades de difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el Programa.

c) Incorporación de los jóvenes al Programa

Las y los jóvenes interesados en participar del Programa, serán derivados desde las actividades de convocatoria a la OEM de su domicilio mediante la generación de una cita; o podrán ingresar por sí mismos a la plataforma informática www.empleo.gov.ar vía Internet, a efectos de completar datos básicos de su Historia Laboral y generar una cita en la OEM. En la OEM, un orientador entrevistará a la o el joven interesado para ampliar la información sobre el Programa, sus prestaciones y compromisos que implica la participación en el mismo. En dicha entrevista se completará o actualizará la Historia Laboral de la o el joven en la plataforma informática, se le solicitará la presentación de su DNI y se extraerá una copia del mismo y se imprimirá su constancia de CUIL Finalizada la elaboración y registro de la Historia Laboral, en una o más entrevistas, la o el joven firmará ante el orientador un Convenio de Adhesión. Dicho convenio se imprimirá en dos ejemplares, uno de los cuales se le entregará a la o al joven y el restante se archivará en la OEM junto con la copia del DNI. y de la constancia de CUIL. Posteriormente, el orientador remitirá —a través de la plataforma informática— dicha solicitud de incorporación a la GECAL que corresponda para su validación informática. Las solicitudes de ingresos que sean validadas por las GECAL antes del día 10 de cada mes, permitirán a las y los jóvenes iniciar en forma inmediata el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo. Cuando la validación sea posterior a dicha fecha, el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo deberá iniciarse dentro de los primeros 10 días corridos del mes siguiente al de la validación.

3. Circuito operativo de las Prestaciones

a) Orientación e inducción al mundo del trabajo

Para la puesta en marcha e implementación de las prestaciones que se ofrecerán a las y los jóvenes en esta etapa, el MTEySS proveerá los diseños y materiales curriculares que utilizarán los capacitadores, tutores y orientadores en el desarrollo de los talleres. El Orientador de la OEM deberá programar las actividades de esta fase de manera de asegurar el inicio de las mismas en un plazo no mayor a 30 días a contar desde la inscripción de la o del joven. En el supuesto de que la o el joven haya sido derivada/o a actividades de terminación de estudios primarios o secundarios, la iniciación de esta fase se podrá postergar por un plazo no mayor a tres meses. Los talleres de formulación del Proyecto Formativo y Ocupacional serán impartidos por los orientadores, tutores o, si fuera necesario, por personal o instituciones especializadas contratadas a tal efecto. El dictado de los talleres deberá preverse de acuerdo a un cronograma semestral presentado ante la GECAL correspondiente y aprobado por ésta. En éste se detallarán los recursos humanos internos y/o

externos a la OEM que se asignarán, indicando en este último caso el monto solicitado al MTEySS en concepto de honorarios de los capacitadores, los que serán cofinanciados por un monto de hasta $30 por hora. Cuando resulte necesario modificar la cantidad de talleres previstos en el cronograma, éste podría reajustarse, previa solicitud y aprobación por parte de la GECAL. Una vez finalizada la etapa de orientación e inducción al mundo del trabajo, el orientador de la OEM, en base al proyecto formativo y ocupacional definido con cada joven, lo derivará a las prestaciones del Programa que sean adecuadas.

b) Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios

Con el propósito de promover la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de los estudios formales, el MTEySS suscribirá convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país. Los convenios suscriptos preverán las vacantes necesarias para la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de nivel primario y medio. Estos convenios establecerán la incorporación de agentes educativos y/o facilitadores que representan a la jurisdicción educativa provincial y que serán los responsables de mantener actualizadas las altas y bajas de las y los jóvenes incorporados en las instituciones educativas. Esta información la suministrarán mensualmente a la GECAL correspondiente, de acuerdo con la normativa e instrumentos oportunamente aprobados por la Secretaria de Empleo. Bajo la misma modalidad informará, llegado el caso, la certificación de estudios o promoción que las y los jóvenes hubieran alcanzado. Las OEM podrán consultar esta información que estará disponible en la plataforma informática. Los facilitadores se pondrán en contacto con las OEM a fin de diligenciar la cobertura de vacantes disponibles en las escuelas de la jurisdicción. Las Áreas de Empleo para Jóvenes de las OEM derivarán a las y los jóvenes a las vacantes disponibles en la localidad. En caso de que el facilitador/agente educativo no se contactara con la OEM, ésta se pondrá en comunicación con el supervisor del área a cargo de educación de jóvenes y adultos de su jurisdicción a fin de informarse sobre la disponibilidad de vacantes y datos de contacto de las instituciones educativas de la zona. En caso de no tener vacantes acordes con la demanda, la OEM comunicará esta situación al facilitador y procurará vincularse con la jurisdicción educativa local a fin de analizar la apertura de vacantes. Esta situación deberá ser comunicada a la GECAL, la cual informará a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEYSS, a fin de acordar un procedimiento para la apertura de nuevas vacantes. Si la OEM visualizara en la plataforma informática la baja de jóvenes que hubieran sido derivados a las instituciones educativas, informará al tutor quien indagará sobre las posibles dificultades en el desarrollo de las actividades y preverá, si correspondiese, un nuevo proceso de orientación en el marco del proyecto formativo y ocupacional. La certificación de los estudios o promoción de nivel la emitirá la institución educativa en forma fehaciente a través de una copia del acta de calificaciones o constancia de aprobación o certificación de nivel firmada por el directivo de la institución o persona responsable. Esta constancia será entregada a la o a el joven quien concurrirá a la OEM a los efectos de incorporar la promoción de nivel o certificación a la Historia Laboral del joven y acceder al incentivo económico. La OEM remitirá mensualmente la nómina y las constancias respectivas a la GECAL para la liquidación del mencionado incentivo. En caso de que la o el joven, que hubiera promovido un nivel o certificado sus estudios, no concurriese a la OEM para completar el circuito explicado en los párrafos anteriores, ésta citará a la o al joven a fin de incorporar esta información a la Historia Laboral y proseguir los trámites correspondientes.

c) Formación profesional

Con el propósito de promover la incorporación de las y los jóvenes en acciones de formación profesional, el MTEySS firmará convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país y con los sectores productivos, representados por cámaras, empresas y sindicatos y otras instituciones del ámbito público y privado. Las Áreas de Empleo para Jóvenes de las OEM visualizarán en la plataforma informática la oferta disponible de cursos. En su defecto, los responsables de las instituciones públicas o privadas a cargo del dictado de los cursos, acordados con el MTEySS, se comunicarán con el Área de Jóvenes de la OEM a fin de proporcionar información sobre las características de los cursos, su localización, datos de contacto y disponibilidad de vacantes. La OEM derivará a las y los jóvenes a las vacantes disponibles en los cursos que respondan a su interés y al proyecto formativo y ocupacional elaborado durante el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo. La institución educativa, de carácter público o privado, mantendrá actualizada mensualmente la nómina de jóvenes incorporados a los cursos, la que será suministrada a la GECAL pertinente para las gestiones correspondientes al cobro de las Ayudas Económicas. La OEM visualizará la continuidad o baja de los beneficiarios en la plataforma informática e informará al tutor de las actividades de formación de la o del joven. En el caso de abandono el tutor procurará establecer contacto con la o el joven a fin de proceder a su reorientación. Las Instituciones de Formación Profesional serán encargadas de proporcionar a la GECAL y a la OEM la nómina de jóvenes que hubieran completado los cursos, a fin de que cuenten con la información para la liquidación de las Ayudas Económicas. La institución de formación entregará al o la joven una constancia fehaciente de la realización del curso suscripta por autoridad responsable de la entidad que la o el joven deberá entregar en la OEM a fin de incorporar la información a la Historia Laboral. Si la OEM visualizara en la plataforma informática que un/a joven hubiera finalizado un curso de formación profesional y no hubiera concurrido a fin de presentar las constancias y actualizar su Historia Laboral, citará al beneficiario a fin de completar las gestiones. En los casos en que el Área de Empleo para Jóvenes de la OEM detectara demandas de formación profesional de las y los jóvenes que no pudieran ser satisfechas por la oferta pública o sectorial podrá proceder del siguiente modo:

- Informar acerca de las necesidades de capacitación a la jurisdicción educativa de su localidad a fin de indagar sobre las posibilidades de contar desde la oferta educativa provincial con cursos acordes a las necesidades detectadas por el Área de Empleo para Jóvenes de la OEM. En base a esta demanda la jurisdicción educativa podrá presentar cursos que serán aprobados de acuerdo con los procedimientos establecidos en los convenios firmados entre el MTEySS y la jurisdicción educativa provincial.
- Promover la elaboración de proyectos de formación profesional de acuerdo con los criterios de pertinencia y calidad establecidos oportunamente por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Para ello el municipio y otras instituciones articuladas para la elaboración del proyecto contarán con la asistencia técnica impartida por las GECAL. Estos proyectos serán elevados a la GECAL, la cual elaborará un informe de viabilidad y los remitirá a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional para su evaluación y posible aprobación.

Asimismo y con el propósito de apoyar la elaboración de proyectos por parte del municipio, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional proveerá a la OEM la nómina de Instituciones de Formación Profesional que han sido asistidas por el MTEySS en la elaboración de planes de mejora, las cuales podrán ser prestadoras de formación profesional en los proyectos presentados por el municipio. Adicionalmente, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional proveerá de diseños curriculares elaborados en el marco de los acuerdos sectoriales para la presentación de las propuestas de formación profesional.

d) Certificación de competencias laborales

Para iniciar procesos de certificación de competencias laborales de las y los jóvenes que participan del Programa, la OEM deberá:

1. Verificar en la página web del MTEySS la información existente sobre los procesos de normalización de competencias laborales y de certificación de trabajadores vinculados a los campos de interés ocupacional de los jóvenes;
2. Contactarse con la Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC), dependiente de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, para iniciar los procesos de certificación en los casos que estuvieran desarrollados los dispositivos o para consultar el procedimiento para iniciar los procesos de normalización y certificación;
3. Solicitar asistencia técnica y financiera al MTEySS, en caso de no existir ocupaciones normalizadas por normas de competencia laboral y/o instrumentos de evaluación desarrollados y/o evaluadores formados y disponibles y/o organismos de certificación reconocidos por el sector, para el desarrollo de los dispositivos mencionados en cada sector de referencia. Esta asistencia técnica y financiera será evaluada por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional considerando la cantidad de personas que requerirían ser certificadas en ese rol. La cantidad mínima para dar curso a este pedido es contar con 50 personas interesadas en certificarse en un mismo rol.

La Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC) deberá:

1. Informar a los Municipios, para que sean incluidos en el Esquema Local de Prestaciones, los sectores involucrados en los procesos de certificación de competencias laborales, las normas desarrolladas y los organismos de certificación existentes;
2. Notificar al Organismo Sectorial de Certificación la demanda establecida por la OEM, para que éste habilite los medios para iniciar los procesos de Certificación;
3. El Organismo Sectorial de Certificación informará a la UTeCC sobre los resultados de la evaluación, procediendo a registrar a las y los jóvenes que hayan certificado sus competencias laborales. En caso de no existir procesos de normalización y certificación en los sectores identificados por la OEM, la UTeCC deberá evaluar la posibilidad de iniciar acciones de normalización y certificación en los sectores.

En caso afirmativo, iniciará los contactos con los actores representativos para desarrollar la institucionalidad vinculada a la normalización y certificación. En caso de evaluar de la no viabilidad de las acciones, informará en un plazo no mayor de 30 días a la OEM.

e) Prácticas calificantes en ambientes de trabajo

Las y los jóvenes podrán ser derivados por la OEM a prácticas calificantes en ambientes reales de trabajo en empresas del sector público o privado. Las empresas podrán ofrecer vacantes para prácticas calificantes si no han incurrido en despidos colectivos en los últimos 6 meses, si no han sido sancionadas por empleo no registrado y si han cumplido con sus obligaciones derivadas de contribuciones y aportes a la Seguridad Social. La OEM realizará, en coordinación con la GECAL y otras áreas que designe la provincia, una búsqueda activa entre las empresas localizadas en su corredor productivo, de posiciones de aprendizaje destinadas a las y los jóvenes que participan del Programa. Las OEM, a través de sus relacionistas darán asistencia técnica a las empresas con el objetivo de que las mismas presenten una propuesta de práctica calificante para las y los jóvenes integrantes del Programa. La OEM registrará en la plataforma informática la información contenida en las propuestas presentadas y remitirá estas últimas a la GECAL. Las propuestas serán evaluadas por la GECAL, con evaluadores propios o a través de instituciones públicas o privadas, en especial universidades nacionales que suscriban convenio con el MTEySS, de acuerdo a parámetros suministrados por la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Las evaluaciones serán remitidas a esta última Dirección para confeccionar el proyecto de resolución que elevará a la Subsecretaria de Políticas de Empleo y Formación Profesional para su aprobación. La Subsecretaria de Políticas de Empleo y Formación Profesional dictará una Resolución aprobando o desestimando las propuestas y la remitirá a la GECAL que corresponda, la que se encargará de notificar a las empresas o entidades y a las OEM correspondientes. Las empresas no podrán solicitar a las y los jóvenes participantes ningún tipo de pago y/o contribución, en dinero o en especie, bajo ningún concepto. Tampoco se admite que las empresas o entidades soliciten a las y los jóvenes que permanezcan en las mismas por un lapso de tiempo superior al destinado a las prácticas calificantes. Las empresas podrán presentar un nuevo proyecto ofreciendo lugares para que las y los jóvenes realicen prácticas calificantes una vez transcurridos 6 meses a contar desde la finalización del proyecto anterior, salvo que hayan incorporado como trabajadores en relación de dependencia a las y los jóvenes que participaron del proyecto anterior de prácticas calificantes.

Los compromisos de las empresas participantes en las prácticas calificantes se centran en:

- Promover, entre las empresas asociadas, las características del Programa a fin de lograr una oferta de prácticas calificantes, adecuada a los perfiles de las y los jóvenes y a las oportunidades de inserción laboral que presente la dinámica productiva del territorio.
- Ofrecer vacantes para las prácticas calificantes.
- Articular con las OEM la incorporación de jóvenes en las prácticas calificantes
- Designar un referente en la empresa como tutor del proyecto
- Fomentar el diálogo social con los representantes de los trabajadores
- Definir una propuesta de práctica calificante
- Garantizar espacios de infraestructura edilicia y equipamientos necesarios a los fines de ejecutar las actividades previstas
- Brindar la información que la GECAL requiera
- Entregar a los jóvenes que hayan cumplido un certificado que acredite formación y experiencia
- Llevar registro de asistencia e informarlo mensualmente a la OEM

Mientras que la Secretaría de Empleo se compromete principalmente a:

- Promover la participación de las OEM y de los gobiernos provinciales para la convocatoria de las empresas de la región

- Disponer de medios y recursos para la ejecución de las actividades
- Asistir técnicamente a la empresa
- Contribuir con RRHH, técnicos y financieros las evaluaciones
- Financiar acciones de capacitación de las empresas
- Realizar acciones de seguimiento, sistematización y difusión
- La Dirección Nacional de Promoción del Empleo debe confeccionar las propuestas presentadas en forma de resolución y remitirlas a la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional.
- La Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional debe dictar Resoluciones aprobando o desestimando las propuestas y remitirlas a la GECAL.

Las y los jóvenes, al incorporarse a la práctica calificante asumirán con la empresa y con el Programa los siguientes compromisos:

- Asistir regularmente a la etapa formativa.
- Asistir regularmente a la etapa de práctica en ambientes laborales.
- Cumplir con la asistencia en el horario estipulado para el desarrollo de la práctica calificante.
- Informar a la OEM las dificultades que pudieran entorpecer el normal desarrollo de sus prácticas calificantes.

f) Inserción laboral

Las OEM, con apoyo del MTEySS, del gobierno provincial y del gobierno municipal, tendrán a su cargo la difusión entre las empresas privadas de la localidad o de la región de los perfiles de los desocupados inscriptos en sus registros. En particular, preverán la difusión de los perfiles de las y los jóvenes que participaron de las actividades del Programa. Para obtener el beneficio previsto, el empleador deberá pactar un salario con la o el joven, que en ningún caso podrá ser inferior a los mínimos establecidos en los Convenios Colectivos de Trabajo que resulten aplicables a la categoría y actividad y adherir a la Línea de Promoción del Empleo Asalariado del Programa de Inserción Laboral del MTEySS. Finalizado el plazo de adhesión al Programa de Inserción Laboral, salvo comunicación en contrario de la o el joven participante a la OEM, se presumirá la continuidad de la relación laboral y la Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral aplicará la suspensión prevista.

4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes

Las liquidaciones de las ayudas económicas previstas, estarán sujetas a los controles informáticos que el Comité Técnico de MTEySS establezca para determinar: a) la consistencia de los datos personales de los postulantes o participantes registrados en la plataforma informática, b) el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y permanencia, y c) la inexistencia de incompatibilidades. Cuando la liquidación de una ayuda económica fuera rechazada por errores o inconsistencias en los datos registrados en la plataforma informática, la OEM, la GECAL o la Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral rectificarán las inadecuaciones detectadas mediante los aplicativos informáticos habilitados a tal fin y archivarán las constancias documentales de respaldo. Subsanada la causal de rechazo, la GECAL solicitará a la Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral la liquidación de los períodos no acreditados, la cual los aplicará previo análisis de su pertinencia. En forma complementaria a los controles antes descriptos, la Secretaría de Empleo articulará mecanismos de intercambio de información con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y con las Provincias y Municipios que adhieran al presente Programa para la detección de posibles casos de incompatibilidad. La Comisión de Tratamiento de Denuncias de Programas de Empleo recibirá, analizará y encauzará las denuncias que refieran situaciones de incompatibilidad de las o los jóvenes participantes articulando con las distintas áreas de esta Cartera de Estado y los distintos actores intervinientes los cursos de acción a seguir.

5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones del Programa

Las acciones del Programa en el territorio serán objeto de seguimiento y supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Empleo. Esta Coordinación tendrá a su cargo el diseño del circuito y los formularios de supervisión y seguimiento del Programa y será la responsable de realizar la fiscalización de las acciones desarrolladas en el marco del Programa, tanto las referidas a la incorporación de las y los jóvenes como aquéllas vinculadas a la implementación y gestión del Programa. En los casos en que se detectaran irregularidades o incumplimientos, la GECAL podrá intervenir a los efectos de re-direccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa así como de los Convenios y/o Protocolos firmados en el marco del mismo. Por otra parte, los equipos del nivel central del Programa diseñarán e implementarán acciones de evaluación integrales que consideren el funcionamiento de los aspectos institucionales y de las prestaciones implementadas en relación con las expectativas de las y los jóvenes, de la sociedad en general y de los actores sociales e institucionales que participan del mismo. Para estas acciones, se deberá contar con la colaboración activa del nivel municipal, provincial e institucional en la provisión en tiempo y forma de las informaciones requeridas.

6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las o los jóvenes

a) Suspensiones

Las y los jóvenes incorporados al Programa podrán solicitar la suspensión de su participación en el Programa, por un plazo máximo de 6 meses, ante la OEM por diversas causales (que fueron

presentadas en la sección de Beneficiarios). La OEM interviniente registrará la solicitud en la plataforma informática, la cual será aplicada sin más trámite por la GECAL. Dentro del plazo máximo antes indicado, la o el joven podrá solicitar la reanudación de su participación en el Programa. A tal efecto, se seguirá el mismo trámite que para la suspensión. Las suspensiones antes descriptas no interrumpen el plazo de 24 meses.

b) Desvinculaciones

Las o los jóvenes incorporados al Programa se desvincularán del mismo por las causales presentadas anteriormente. Para proceder a la desvinculación de la o el joven del Programa deberán cumplirse, conforme sea su causal, los siguientes procedimientos:

- Por el incumplimiento de los términos del convenio de adhesión al Programa: la OEM solicitará mediante la plataforma informática su desvinculación a la GECAL.
- Por la no presentación a las citas acordadas en la OEM: cuando la o el joven registre dos inasistencias consecutivas injustificadas, la OEM deberá convocarlo por escrito a una tercera cita, en la que se deberá especificar día y hora de las citaciones anteriores. Si en esta oportunidad tampoco se presenta, previa consulta con su tutor, la OEM solicitará por vía informática a la GECAL la desvinculación de la o del joven.
- Por la no concurrencia a las prestaciones acordadas. la OEM deberá citarlo para indagar acerca de las causas del incumplimiento y de ser necesario asignarle una nueva actividad. En los casos en que la o el joven no se presente a dos citaciones consecutivas, la OEM deberá convocarlo por escrito a una tercera cita, en la que se deberá especificar día y hora de las citaciones anteriores. Si en esta oportunidad tampoco concurriera, previa consulta con su tutor, la OEM solicitará a la GECAL su desvinculación. Si la o el participante registrara por tercera vez una deserción injustificada a la actividad de prestación acordada, la OEM solicitará a la GECAL su desvinculación del Programa.
- Por haber abandonado el emprendimiento independiente, aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación. La GECAL, previa solicitud de descargo a la o el joven, se encontrará facultada para aplicar la desvinculación vía informática del participante que abandonare un emprendimiento independiente financiado en el marco del Programa.
- Por decisión de la o el joven: la o el participante podrá solicitar su desvinculación del Programa mediante la presentación de una nota por duplicado en la OEM, quedando una copia para cada una de las partes. Este trámite es personal y no admite apoderados. La OEM registrará en la plataforma informática dicha solicitud, indicando las motivaciones expuestas por la o el joven, para su validación sin más trámite por la GECAL.
- Por controles de gestión: la Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral aplicará sin más trámite la desvinculación de la o el joven en la plataforma informática.

Las causales de desvinculación serán registradas en la plataforma informática y podrán ser visualizadas por la OEM y la GECAL. La OEM deberá comunicar por escrito a la o el joven la finalización de su participación en el Programa indicando el motivo. Una copia de la nota recibida por la o el joven deberá ser adjuntada al legajo del participante.

c) Reingresos

En el caso de ser desvinculada/o por las causales descriptas, la o el joven podrá solicitar su reingreso ante la OEM, la cual registrará dicha solicitud en la plataforma informática para su aplicación sin más trámite por la GECAL. La o el joven desvinculado del Programa por las causales previstas en los restantes incisos, contará con un plazo perentorio de 20 días desde su notificación, para desacreditar la causal de su desvinculación ante la OEM. Cuando la desvinculación cuestionada haya sido solicitada por la OEM, la GECAL será responsable de evaluar la pertinencia del planteo, conforme los criterios y circuitos que oportunamente se establezcan, previo informe de la OEM interviniente. En el resto de los casos, la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral será la encargada de evaluar la pertinencia de las solicitudes de reincorporación que se interpongan y/o de fijar los circuitos operativos necesarios para su tramitación. Las o los jóvenes que fueran desvinculados por las causales previstas en los incisos a) a f) del Numeral 6.2, no podrán reingresar al Programa hasta que se cumpla el plazo de 2 años a contar desde su desvinculación, salvo que desacrediten la causal de desvinculación mediante un procedimiento de reclamo. En los casos que un joven fuera desvinculado y posteriormente reingresara al Programa se considerará la fecha de ingreso original para el cómputo del plazo adicional previsto. Asimismo, las ayudas económicas percibidas con anterioridad a la desvinculación se tendrán en cuenta a los efectos de los límites fijados.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Las reglas para la coordinación se detallan en el Reglamento del Programa. Se requiere coordinación para las siguientes funciones y entre los siguientes actores:

Cuadro 19. Instancias y actores para la coordinación en el PJMMT

Instancia de coordinación	**Actores**
1. Cumplimiento de las condiciones institucionales	
a) Creación de un Área de Empleo para Jóvenes	Secretaría de Empleo, Oficina de Empleo y Municipio
b) Constituir y Mantener un Esquema Local de Prestaciones	GECAL, Municipio
2. Puesta en marcha del Programa	Secretaría de Empleo, Provincias y Municipios
a) Difusión	Secretaría de Empleo, Provincia, Municipio, actores no estatales
b) Convocatoria de los jóvenes	Provincia, Municipio
c) Incorporación de los jóvenes	GECAL, Oficina de Empleo
3. Circuito operativo de las prestaciones	General: Oficina de Empleo, Provincia, Ministerio de Educación provincial, Municipio, Área de Empleo, actores no estatales
a) Orientación e inducción al mundo del trabajo	MTEySS, GECAL, OEM
b) Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios	MTEySS, Secretaría de Empleo (Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional), GACAL, Oficina de Empleo (y Área de Empleo), Provincia, Ministerio de Educación provincial
c) Formación Profesional	MTEySS, Secretaría de Empleo (Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional), GECAL, Oficina de Empleo (y Área de Empleo), Provincia, Ministerio de Educación provincial y actores no estatales

Instancia de coordinación	Actores
d) Certificación de competencias laborales	Secretaría de Empleo (Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, UTeCC), Oficina de Empleo
e) Prácticas calificantes en ambientes de trabajo	Secretaría de Empleo (Dirección Nacional de Promoción del Empleo, Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional), GECAL, Oficina de Empleo y organizaciones empresariales
f) Inserción Laboral	MTEySS, Oficina de Empleo, Provincia, Municipio y organizaciones empresariales
4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes	Secretaría de Empleo (Comité Técnico de Programas de Empleo y del Programa Jefes de Hogar, Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de los Programas de Empleo y Capacitación Laboral, y Comisión de Tratamiento de Denuncias), GECAL, Oficina de Empleo, Provincia
5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones	MTEySS, Secretaría de Empleo (Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización), GECAL, Provincia, Municipio
6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las y los jóvenes.	General: Municipio
a) Suspensiones	GECAL, Oficina de Empleo
b) Desvinculaciones	GECAL, Oficina de Empleo
c) Reingresos	GECAL, Oficina de Empleo

No se identifican espacios institucionales formales previstos para la coordinación de acciones con otros programas nacionales, más allá del cruce de bases de datos de "la plataforma informática" con las bases del SINTyS.Modalidad de intervención territorial.
Fuente: Elaboración propia.

La llegada a los municipios se realiza directamente desde el MTEySS, previo acuerdo con la provincia. A través de la Oficina Municipal de Empleo, se gestiona la operación del convenio y la posterior implementación de la mayor parte del Programa, tal como se describió en la sección de División de responsabilidades entre niveles de gobierno.

Principales logros y dificultades en la gestión

El Programa Jóvenes ha sido impulsado fuertemente desde el MTEySS como una de las principales intervenciones de ese Ministerio en el territorio. En ese contexto, el Programa ha ido creciendo en presencia, alcance y, como reflejo, en presupuesto.

Una de las principales virtudes del programa es que a partir de su gestión descentralizada en los capilares locales del MTEySS se permite una mayor adaptabilidad a las distintas necesidades de los contextos heterogéneos que presenta un país federal y diverso como la Argentina. Esto se ve potenciado al permitir el "diseño a medida" de las prestaciones que recibe cada joven a partir de su proyecto formativo y ocupacional.

3.6. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

Inserción institucional y regulación normativa

La "Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias" (en adelante, Propuesta) fue lanzada a mediados de 2008 desde el ámbito de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE) del Ministerio de Educación de la Nación.

La DNPSE quedó conformada, también, en el año 2008 en reemplazo de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias, ámbito institucional desde el cual se habían diseñado e implementado los diferentes y sucesivos programas focalizados promovidos desde la cartera educativa nacional. Según consta en el Decreto 115/10, la responsabilidad primaria de esta Dirección consiste en "Diseñar, formular y coordinar las propuestas tendientes al cumplimiento de los objetivos orientados a resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)". Se puede apreciar, a partir de la enunciación anterior, que la misión de la DNPSE está íntimamente vinculada a los postulados de las normas rectoras a nivel sectorial. Entre las funciones asignadas a esta Dirección, figura específicamente la de "Diseñar y ejecutar un sistema de becas para estudiantes orientado a su inclusión y retención en el sistema educativo", así como también se le encomienda la tarea de "Formular, desarrollar y ejecutar programas destinados a promover las condiciones materiales y simbólicas para garantizar las trayectorias escolares de niños/as, jóvenes y adultos en el Sistema Educativo Nacional" (Decreto 115/10).

Las acciones que se han venido desarrollando desde esta Dirección son variadas, a juzgar por la información contenida en la página web institucional del Ministerio de Educación de la Nación[82] y en los Boletines publicados por la propia DNPSE. Se destacan la distribución de libros (de texto, obras literarias, de referencia y de consulta) para alumnos y bibliotecas de todos los niveles educativos, la promoción a la conformación de orquestas y coros escolares; el turismo educativo; el Parlamento Juvenil del Mercosur; el registro de experiencias de inclusión educativa con participación de organizaciones de la sociedad civil (muestras, documentales) y la gestión de diferentes tipos de becas (además de las de retención e inclusión escolar, se tramitan desde aquí las becas derivadas de leyes específicas).

Recientemente, se ha conformado en el ámbito de esta Dirección un área que trabaja específicamente con el nivel primario, cuya propuesta se centra en la instalación de Centros de Actividades Infantiles (CAI) en los cuales se realice un seguimiento de la escolaridad de los/as niños/as y se promuevan actividades culturales. Otra propuesta de reciente elaboración es el "Proyecto para la prevención del abandono escolar", que busca promover el acompañamiento a los estudiantes con el fin de evitar que abandonen sus estudios a partir de dos estrategias centrales: la práctica del control de ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y organizaciones de la comunidad.

Por último, cabe mencionar que funciona en la DNPSE un Área Intersectorial que interviene en la gestión de los programas intersectoriales motorizados desde el Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales (CNCPS), tales como "Padre Mugica", "Primeros Años" y "Ahí".

[82] www.me.gov.ar/dnpc .

Contexto de creación

La Propuesta combina diferentes líneas de acción que se gestionan desde la DNPSE y busca reemplazar la lógica de trabajo "por programas" al ofrecer a los establecimientos educativos de nivel medio diferentes recursos que pueden combinarse de múltiples formas, fortaleciendo el abordaje "por políticas".

Uno de sus componentes principales son las becas para adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, ya sea dentro o fuera del sistema educativo. En ese sentido, la Propuesta surgió como resultado de la fusión y reformulación de dos programas previos que ofrecían becas y estaban orientados al nivel medio: el "Programa Nacional de Becas Escolares" (PNBE) y el "Todos a Estudiar", componente del "Programa Nacional de Inclusión Educativa" (PNIE).

El PNBE había sido creado como experiencia piloto en 1997 y formaba parte, por entonces, del Plan Social Educativo[83]. Este programa tenía por propósito estimular la permanencia, promoción y egreso de los alumnos entre 13 y 16 años que asistieran a escuelas públicas y pertenecieran a familias en situación de indigencia y/o pobreza[84]. Para alcanzar sus objetivos, el PNBE otorgaba becas a los estudiantes de EGB3 y Polimodal o Secundaria, con la condición de que asistieran a la escuela y, hasta 2008, de que promovieran el año en curso. Hacia mediados de 2008, la beca del PNBE consistía en una transferencia monetaria anual de $600, pagadas en una o dos cuotas. Durante algunos años, también, se distribuyeron libros y se financiaron "Proyectos Institucionales de Retención Escolar", que debían ser diseñados y ejecutados por las escuelas a las que concurrían los alumnos becados.

Para la implementación del programa en las provincias, se debían suscribir convenios[85]. A los fines de su ejecución, el programa organizaba "circuitos de escuelas" entre aquellas que se encontraban geográficamente cerca. Al frente de cada uno de ellos había una "escuela cabecera", encargada de la tramitación de las becas a nivel local (difusión del programa, convocatoria, inscripción de postulantes, información acerca del pago de las becas). Para la selección de becados, por su parte, existía un sistema de cupos que permitía determinar la cantidad de becas que correspondían a cada jurisdicción, por un lado, y un sistema de evaluación por puntajes para priorizar a los postulantes según las condiciones de vida de su grupo familiar.

Una de las características distintivas del PNBE fue su financiamiento internacional, a través de préstamos sucesivos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Inicialmente, esta contribución se materializó a través del "Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo" (PROMSE), el cual se extendió entre los años 2003 a 2007. El PROMSE fue continuado por el

[83] Creado en 1993 como parte de las acciones de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias, tenía por propósito compensar las desiguales condiciones para el aprendizaje de los alumnos de sectores económicos más desventajados. Se implementó a través de tres programas: "Mejor Educación para Todos" (provisión de material didáctico, libros de texto y equipamiento escolar); "Mejoramiento de la infraestructura escolar" y "Programa Nacional de Becas de Retención Escolar". A pesar de haber finalizado en 1999, las acciones desarrolladas por el PSE tuvieron continuidad en otros nuevos programas creados a partir de ese momento, como "Programa Nacional de Escuelas Prioritarias".

[84] Manteniendo este propósito, a lo largo de sus más de diez años de implementación, el PBNE fue sufriendo modificaciones vinculadas tanto al proceso de selección de las escuelas participantes, monto y características de la beca, requisitos de la familia de origen del estudiante para poder asignársela, entre otros. Por esta razón, nos referiremos a las características que tenía el programa en el momento previo a su articulación con el TAE/PNIE.

[85] De particular interés resulta la implementación de este programa en la provincia de Buenos Aires, ya que allí las becas se dirigieron sólo a alumnos de Polimodal (14 a 17 años), bajo el argumento de que la provincia contaba con su propio programa de becas para alumnos de EGB3.

"Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa" (PROMEDU). Si bien integra acciones de diferente índole, uno de sus componentes es el de "Apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario", a través del cual se financia la entrega de becas de retención en el nivel secundario, instrumentadas por el PBNE[86].

El segundo programa que confluye en la Propuesta es el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), que comenzó a funcionar en el año 2004 en el ámbito de la Secretaría de Educación (en dependencia directa del Secretario). El PNIE estaba integrado por diferentes líneas de acción. La primera de ellas fue "Todos a Estudiar", orientada a lograr la inclusión educativa de los/as niños/as y adolescentes de entre 11 y 18 años que estuvieran fuera del sistema escolar (ya sea porque nunca ingresaron o porque abandonaron), a través de la entrega de una beca. En 2006, el PNIE se amplió, sumando tres nuevas líneas de acción según las necesidades específicas de los destinatarios: "Volver a la Escuela" (niños/as de 6 a 14 años, fuera del sistema escolar – nivel primario); "PNIE Rural" (niños/as y jóvenes de zonas rurales) y "PNIE Judicializados" (niños, adolescentes y jóvenes de entre 6 y 18 años con causas judiciales sociales y penales, institucionalizados o no).

Una de las características distintivas del "Todos a Estudiar" (TAE) era su estrategia orientada a la cogestión entre Estado y sociedad civil, de tal forma que su diseño preveía la participación de las organizaciones locales en diferentes instancias. A nivel local, en la conformación de las Mesas de Coordinación Local (MECOL), las cuales tomaban intervención en el diagnóstico de la situación local, identificación de potenciales becarios y seguimiento de las acciones desarrolladas. A nivel supralocal, en las Mesas de Coordinación Provincial y en la Mesa de Coordinación Nacional.

Para la implementación del programa, cada escuela participante debía elaborar e implementar un proyecto orientado a la reinserción de los alumnos excluidos del sistema escolar ("espacio puente"[87]) a cargo del cual estaba la figura de un "asesor pedagógico". Los/as niños/as y adolescentes que comenzaban a participar de las actividades propuestas recibían las becas del programa las cuales, al momento de su fusión con el PNBE, eran de $400 anuales (en 2008 se unificaron los montos, de manera de equipararlos a los $600 de las becas de retención). Las acciones previstas en el programa eran acompañadas por capacitación a los equipos docentes y producción de materiales de apoyo. Por último, cabe mencionar que a diferencia del PNBE, el TAE se financiaba con recursos propios del Estado argentino.

En el año 2008, los programas integrantes del PNIE pasaron a depender de la DNPSE, de tal forma que sus equipos comenzaron a trabajar en conjunto con los del PNBE para articular los dos programas de becas orientados a nivel medio, haciendo énfasis en su enfoque socioeducativo.

Merece destacarse que este proceso de fusión no se refleja en la normativa que regula las acciones encaradas desde la DNPSE. A nivel formal, cada programa sigue existiendo de manera independiente, con su propia normativa y reglas de funcionamiento, de igual forma que con anterioridad a la elaboración e implementación de la Propuesta.

---

[86] Otras acciones que se financian desde este mismo componente son la distribución de textos escolares y bibliotecas institucionales, recursos didácticos y material de consulta para docentes de escuelas secundarias que trabajen con el PNBE, financiamiento de proyectos escolares complementarios para reforzar la retención en esas escuelas (tutorías, talleres, seguimiento a alumnos) y la conformación de orquestas y coros juveniles.

[87] Los "espacios puente" eran definidos como dispositivos para que los becados pudieran incluirse de manera paulatina y gradual en la dinámica escolar. La modalidad y el tiempo de tránsito por estos espacios podía variar según la escuela y estaban vinculados a las posibilidades y trayectorias previas de cada alumno.

Problemática y objetivos

De acuerdo con la información publicada en la página web institucional del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), la Propuesta "propicia el diseño y la implementación de acciones y estrategias institucionales e intersectoriales que promuevan la inclusión y la permanencia hacia la promoción de los adolescentes y jóvenes que pertenecen a sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica del sistema educativo". El logro de este propósito se plantea en articulación con las demás políticas de transformación de la educación secundaria que se llevan adelante desde el Ministerio de Educación de la Nación.

Los objetivos específicos que se plantean para esta iniciativa son los siguientes:

- Promover el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes.
- Garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.
- Reducir los niveles de abandono y repitencia.
- Apoyar el desarrollo de Proyectos Socioeducativos Escolares.

Beneficiarios

Según consta en la información disponible en la página web institucional del Ministerio de Educación de la Nación, la Propuesta está dirigida a aquellas escuelas a las que concurren los adolescentes y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa. Si bien en la página web de la DNPSE se menciona que las escuelas participantes de la Propuesta son elegidas por las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en la práctica, se toman como destinatarias de las acciones de esta Dirección a aquellos establecimientos que han participado del PNBE o bien del PNIE, por considerarse que son éstos a los que asisten los adolescentes socioeducativamente más vulnerables. Se trata de aproximadamente 7.200 escuelas (5.204 que participantes del PNBE, 447 participantes del PNIE y 1.620 participantes de ambos programas).

Respecto de los criterios de selección, para cada una de las líneas que componen la Propuesta se han mantenido aquellos utilizados previamente.

- Para las becas de retención (PNBE):

– Estar cursando el 1er. año de la Escuela Secundaria (ex 8vo EGB). Para Provincia de Buenos Aires, estar cursando el 4to año de la Escuela Secundaria (ex 1er. año del Polimodal).
– Tener entre 13 y 16 años. Para Provincia de Buenos Aires, tener entre 14 y 17 años.
– Pertenecer a familias con ingresos totales inferiores a $1200. Para la Región Patagónica el ingreso total no debe superar los $1800.
– No recibir otra beca estudiantil.

- Para becas de inclusión:

– Adolescentes entre 11 y 18 años que se encuentren fuera del sistema escolar y deseen retomar o comenzar sus estudios (Todos a Estudiar).
– Niños/as y adolescentes de 6 a 18 años que estén bajo tutela judicial por motivos sociales o penales (Inclusión de chicos con causas judiciales).
– Niños/as y adolescentes alumnos de escuelas rurales de 6 a 18 años que hayan abandonado la escuela, o que asistiendo a escuelas rurales aisladas presenten 3 o más años de sobreedad, o

que habiendo finalizado la Educación Primaria en el ciclo lectivo anterior no hayan iniciado la Educación Secundaria (becas para alumnos de escuelas rurales).

– Niños/as y adolescentes hasta 15 años que son detectados en situación de trabajo por las áreas de inspección del Ministerio de Trabajo88 (becas para la erradicación del trabajo infantil).

- Becas específicas para la inclusión y la retención:

– Se asignan de acuerdo con las necesidades socioeconómicas de los alumnos, según criterios acordados con cada jurisdicción. Se otorgan para atender situaciones de máxima vulnerabilidad que no pueden ser cubiertas a través de las becas antes mencionadas.

- Becas para alumnos de pueblos originarios:

– Se debe acreditar la pertenencia a un pueblo originario a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y su necesidad de apoyo económico para continuar y finalizar los estudios.

- Becas ley: incluye becas de padrinazgo presidencial (Ley 20.843), para hijos de fallecidos en Malvinas y para discapacitados en Malvinas (Ley 23.490).

A pesar de que no se cuenta actualmente con información desagregada respecto de la cantidad de escuelas y alumnos participantes de la Propuesta, podemos aproximarnos a este dato a partir de la cantidad de beneficiarios del programa presupuestario "Acciones Compensatorias en Educación", cuyas iniciativas son implementadas desde la DNPSE. De acuerdo con los datos del Presupuesto 2010, habría 703.950 estudiantes becados. En 2009, la cantidad de becados había sido de 668.175 alumnos.

Prestaciones

La Propuesta se estructura en tres niveles, con prestaciones específicas orientadas al apoyo y acompañamiento a alumnos, escuelas y jurisdicciones. Interesa destacar el hecho de que la asistencia a las jurisdicciones para el desarrollo de las acciones socioeducativas propuestas por la DNPSE haya sido incorporado explícitamente como una línea de acción específica del programa.

Apoyo y acompañamiento a alumnos

El objetivo de esta línea de acción consiste en brindar apoyo material a los alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, fortaleciendo sus condiciones básicas para asistir y permanecer en la escuela. Para ello, tienen posibilidad de acceder a:

- **Beca escolar** de $900 anuales, de carácter nominal, intransferible e incompatible con otras becas estudiantiles.

Al momento de fusión de los programas PBNE y TAE/PNIE, se hicieron importantes cambios respecto de las características de las becas, los requisitos para acceder a las mismas y su modalidad de pago. Según consta en Boletines de la DNPSE, entre las principales modificaciones se

[88] **Surgen como resultado de un convenio entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Federal del Trabajo y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.**

encuentran las siguientes: a) se unificó el monto de las becas de retención y las de inserción y se lo elevó a $900; b) se adoptó la modalidad de pago mediante tarjeta electrónica y se incrementó la cantidad de cuotas; c) se elevó el tope de ingreso mensual por grupo conviviente (requisito para postular a la beca) y se contemplaron diferencias según regiones geográficas; d) se amplió la posibilidad de solicitar las becas a los alumnos de 2do, 3ro, 4to o 5to que cumplan los requisitos y presenten alguna discapacidad o enfermedad crónica; e) se previó la entrega de becas a alumnas embarazadas y aspirantes con hijos[89].

- **Aporte para la movilidad**, para facilitar el traslado diario del alumno a la escuela. Se materializa a través de la entrega de bicicletas en comodato o de boletos o abonos para ser utilizados en el transporte público. Esta línea de acción se implementa en aquellas escuelas a las que asiste un alto porcentaje de alumnos que vive a más de 2 km de ella y se encuentren en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa. La selección de los alumnos que pueden acceder a este beneficio está a cargo del equipo de conducción de la escuela y se realiza en base a criterios de necesidad y esfuerzo para continuar los estudios[90].

Apoyo y acompañamiento a escuelas

El objetivo de esta línea consiste en asegurar que la oferta educativa que reciben los alumnos sea de calidad, para lo cual se ofrece:

- **Fondo escolar,** consistente en un aporte monetario para financiar acciones pedagógicas contenidas en un "Proyecto Socioeducativo Escolar", el cual es elaborado e implementado por la institución escolar.

- **Entrega de libros y material didáctico** específico relacionado con los contenidos curriculares, así como también materiales de difusión y de orientación.

Apoyo y acompañamiento a jurisdicciones

El propósito de esta línea consiste en fortalecer y apoyar la gestión de los equipos provinciales que tienen a su cargo la gestión del programa en cada jurisdicción, a través de:

- **Aporte financiero a la gestión provincial,** el cual consiste en un aporte económico para la adquisición de insumos de gestión y la contratación de servicios que demande la implementación de las diferentes acciones previstas.

- **Capacitación, asistencia técnica y entrega de material bibliográfico**, relacionado con los contenidos curriculares como con la promoción de la inclusión y permanencia de los jóvenes en la escuela.

Actualmente, está aún pendiente de definición la compatibilidad o no en la recepción de la Asignación Universal por Hijo y otros subsidios, como pueden ser las becas que se otorgan desde la DNPSE. Según información recogida de diferentes fuentes, durante el año 2010 se pagó la última cuota correspondiente al año pasado pero no se han renovado los beneficiarios de las becas ni se han pagado cuotas a quienes les correspondía renovarlas. El resto de las acciones encaradas desde la DNPSE, en cambio, se desarrollan normalmente.

[89] Boletín "Las políticas socioeducativas" Nro. 2, Año I, diciembre 2008.
[90] Resolución 701/08.

Recursos y capacidades

Recursos humanos

Como se ha mencionado, a nivel nacional, la Propuesta se gestiona desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Las dos áreas principales involucradas en su gestión son las Coordinaciones de Becas y de Proyectos. Sin embargo, también participan otras áreas con injerencia en líneas específicas, tales como Libros, Distribución y logística (entrega de útiles, mapas y otros elementos) y Apoyo a Escuelas (a cargo de la cual están los aportes para movilidad).Las restantes áreas de la DNPSE son "Proyecto para la prevención del abandono escolar", Comunicación, Publicaciones, Contable, Interinstitucional (que participa en los programas interministeriales y de la cual también dependen Turismo Educativo y Coros y Orquestas), Primaria y Emergencia educativa (no funciona regularmente, sino que se conforma ante la necesidad).

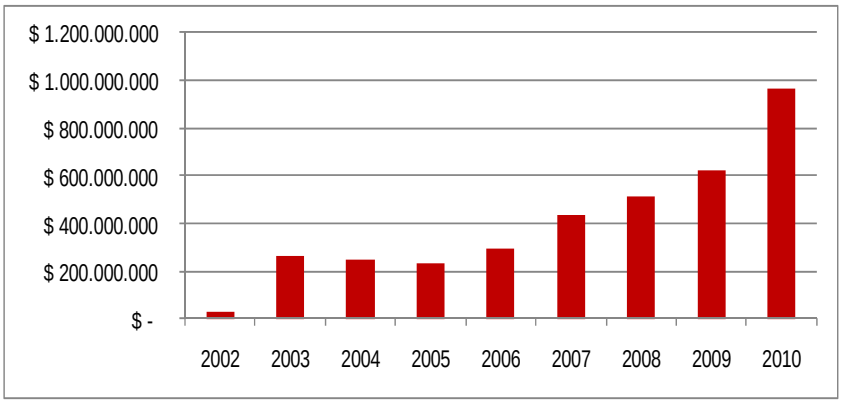
Recursos presupuestarios

Las acciones contenidas en la Propuesta combina fuente de financiamiento externa (crédito PROMEDU con el que se financian las becas de retención, la compra y distribución de textos, el financiamiento de proyectos, la conformación cortos y orquestas) y con recursos propios. La proporción de uno y otro aporte varía según la línea de intervención.

Si bien hasta el momento no se cuenta con información específica vinculada al presupuesto de la Propuesta, una primera aproximación puede estar dada por el monto asignado al programa presupuestario "Acciones Compensatorias en Educación", las cuales son ejecutadas a través de la DNPSE. El presupuesto asignado en 2010 para este programa asciende a $961,5 millones, mientras que en 2009 se le destinaron $621,3 millones. Este incremento es concordante con el aumento en el número de becarios previsto en las estimaciones presupuestarias. El cuadro que se muestra a continuación presenta la información relacionad con la evolución en los fondos asignados a este programa presupuestario:

Cuadro 20. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, en pesos

Año	Presupuesto total
2002	31.304.892
2003	261.267.554
2004	247.805.139
2005	234.182.506
2006	295.506.095
2007	436.024.752
2008	513.776.043
2009	621.314.953
2010	961.524.047



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

En cuanto a la distribución de recursos a las provincias, cada línea se maneja con sus propios criterios. En el caso de las becas de retención, estaría aún vigente (en caso de que se continúe entregándolas, por considerarlas compatibles con la Asignación Universal) el sistema de cupos por provincia y puntaje para seleccionar a los alumnos beneficiarios. Las becas de inserción, en cambio, se entregan a todo aquel que las solicite, sin que haya criterios específicos de distribución entre provincias. El cuadro que se presenta a continuación ilustra la manera en que se distribuyen los fondos asignados a las provincias como parte del programa presupuestario 33 (Acciones Compensatorias en Educación), por no contar hasta el momento con información más específica vinculada a las acciones contenidas en la Propuesta (puede consultarse un cuadro más desagregado en el **Anexo 12.** Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010

Cuadro 21. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, por provincias, en pesos

Provincia / Año	2010	Porcentaje provincia/ total	Total período 2002-10	Porcentaje provincia/ total
	(en pesos)	(en %)	(en pesos)	(en %)
Buenos Aires	241.915.798	25	700.208.366	22
CABA (*)	143.173.359	15	680.343.258	22
Catamarca	13.118.589	1	39.072.893	1
Chaco	36.726.603	4	119.974.413	4
Chubut	12.317.201	1	32.934.374	1
Córdoba	56.895.589	6	181.516.116	6
Corrientes	33.069.399	3	107.213.396	3
Entre Ríos	24.312.081	3	83.138.467	3
Formosa	20.045.904	2	66.350.497	2
Jujuy	20.562.408	2	63.872.724	2
La Pampa	11.226.542	1	29.695.613	1
La Rioja	12.533.166	1	34.755.638	1
Mendoza	36.653.107	4	115.943.481	4
Misiones	37.014.638	4	122.849.707	4
Neuquén	16.248.762	2	44.104.119	1
Río Negro	17.280.935	2	49.781.795	2
Salta	33.500.358	3	102.329.695	3
San Juan	19.423.064	2	56.012.059	2
San Luis	13.465.341	1	37.412.783	1
Santa Cruz	7.897.952	1	18.116.066	1
Santa Fe	59.286.499	6	183.019.754	6
Santiago del Estero	40.799.050	4	116.093.635	4
Tierra del Fuego	6.503.985	1	13.992.646	0
Tucumán	47.553.717	5	139.070.257	4
TOTAL	**961.524.047**	**100**	**3.137.801.752**	**100**

(*) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

Sistemas de información

Según consta en la página web institucional del MEN, la DNPSE cuenta con un software de "Seguimiento de Información Socioeducativa para la Inclusión y la Retención" (SISIR). Se trata de una herramienta para cargar y sistematizar información relacionada con la problemática de la inclusión y la retención. La puesta en marcha del SISIR apunta a que las escuelas cuenten con insumos que les permita tomar decisiones sobre sus proyectos.

Por su parte, las acciones de seguimiento y evaluación de la Propuesta recaen en la propia DNPSE y en la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), que es el área específica abocada a estas funciones, dentro del Ministerio de Educación de la Nación.

Si bien no se han realizado aún evaluaciones del funcionamiento de la Propuesta como un todo integrado debido a que es una iniciativa muy nueva, los programas antecedentes sí fueron objeto de diferentes tipos de estudios. Entre los más recientes se destacan una evaluación de

impacto del PNBE realizada por la Universidad de Tres de Febrero (2007), una evaluación del TAE y su aplicación en 8 provincias realizada por UNICEF (2007), estudios cualitativos sobre la implementación de ambos programas en algunas provincias elaborados desde la DiNIECE y diferentes análisis sobre aspectos económicos de las becas desarrollados por el IIPE – UNESCO (2007).

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

En la gestión del programa participan el equipo central (Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas), el Referente Provincial de Políticas Socioeducativas y las escuelas seleccionadas en cada jurisdicción.

La DNPSE es responsable por el establecimiento de los lineamientos y estrategias generales del programa, financiamiento de acciones (becas, aportes para movilidad, fondo escolar, aporte financiero para la gestión provincial), provisión de libros y material didáctico, capacitación y asistencia técnica, supervisión y evaluación de las acciones desarrolladas.

Para la implementación de la Propuesta, cada jurisdicción debe suscribir acuerdos con el Ministerio de Educación de la Nación y debe designar un **Referente Provincial de Políticas Socioeducativas**. Desde la creación de la DNPSE se viene trabajando en la dirección de que los equipos que gestionan estas iniciativas no funcionen como estructuras paralelas a los ministerios provinciales sino que estén insertos en su estructura. Por ello, el Referente es designado y financiado por el gobierno provincial, como así también los miembros del equipo. Esta estrategia se diferencia claramente de la experiencia en la implementación del PNBE, para el cual se creaban unidades ejecutoras en las provincias, con recursos humanos financiados desde el gobierno nacional con recursos del préstamo internacional.

El equipo provincial a cargo del programa debe elaborar una **"Propuesta Jurisdiccional"** a partir de indicadores socioeducativos (niveles de retención, inclusión y promoción), la cual debe apuntar a posibilitar el ingreso, la continuidad y culminación de los estudios de los alumnos, atendiendo a las problemáticas específicas regionales o provinciales.

Para la elaboración de estas Propuestas, la DNPSE sugiere un conjunto de estrategias pedagógicas a fin de que las jurisdicciones adopten aquellas que consideren más adecuadas. Asimismo, desde la DNPSE se envía a las jurisdicciones aportes económicos para la adquisición de insumos de gestión y contratación de servicios, a la vez que se les brinda capacitación, asistencia técnica y material bibliográfico.

Cabe mencionar que la implementación de las acciones comprendidas en la Propuesta requiere, a nivel sub-nacional, la vinculación con diferentes áreas dentro de los ministerios de educación provinciales, en tanto implica la tramitación de diferentes cuestiones vinculadas con los sistemas de acreditación, sistemas de evaluación, sistemas de ingreso, regularidad y asistencia y otorgamiento de puntaje docente, entre otras cuestiones. De esta forma, es esperable que la implementación del programa en las diferentes jurisdicciones demande ciertas articulaciones intra-sectoriales.

Las escuelas participantes del Propuesta son seleccionadas por las provincias pero, como ya se ha mencionado, hasta el momento se ha trabajado con aquellos establecimientos que con anterioridad habían recibido el PNBE, el PNIE o ambos programas. En cada una de ellos debe conformarse un **"equipo institucional"**, del cual pueden participar los miembros de la conducción escolar, distintos docentes y no docentes. Este equipo debe realizar un diagnóstico socioeducativo

para relevar datos acerca de la situación educativa de los jóvenes de su comunidad y, sobre la base de ese diagnóstico y en concordancia con la Propuesta Jurisdiccional, debe elaborar un **"Proyecto Socioeducativo Escolar"** orientado a mejorar los niveles de inclusión y retención de los adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Al igual que con las jurisdicciones, la DNPSE sugiere un conjunto de propuestas pedagógicas que pueden ser adoptadas por las diferentes escuelas participantes del programa, tales como "espacios puente", talleres de estudio, visitas al domicilio de los alumnos, apoyo a los becados antes de las fechas de exámenes, tutorías y seguimiento personalizado, organización de orquestas y coros, acciones de articulación entre la escuela y las organizaciones de la comunidad. Para el funcionamiento efectivo de estas estrategias, puede ser prever la figura de un Coordinador o Facilitador Pedagógico, que son docentes a cargo del acompañamiento de los alumnos.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Según consta en los Boletines de la DNPSE (Ministerio de Educación de la Nación; 2008), desde mediados de 2008 se vienen organizando encuentros regulares de las autoridades jurisdiccionales que están a cargo de las políticas socioeducativas. Estos encuentros están orientados tanto al lanzamiento o novedades respecto de cada una de las líneas de la DNPSE como así también para acordar políticas específicas. En las primeras reuniones, por ejemplo, se discutieron y acordaron los lineamientos mismos de la propuesta elaborada por la DNPSE.

Reflexiones finales

A continuación se esbozarán algunas reflexiones acerca de los seis programas analizados en el presente documento. Examinaremos tres grandes dimensiones. En primer lugar, la inserción institucional y la regulación normativa de los programas. En segundo lugar, los recursos y las capacidades con las que se cuenta para su gestión. Y finalmente, se presentará el modo en el que se gestionan los programas.

Inserción institucional y regulación normativa de los programas

Los programas presentados fueron creados en diversos contextos sociopolíticos de la última década de la historia argentina. La presencia en el debate público de los problemas sociales que los programas buscaron atender, si bien en todos los casos fue relevante, no siempre fue la misma. En este sentido, se destacan el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y la Asignación Universal por Hijo. Antes de la creación de estos dos programas, el problema de la seguridad alimentaria y el de un ingreso universal a la infancia fueron centrales en la agenda pública, y su adopción fue demandada por muy diversos sectores y actores sociales y políticos.

También las normas que crearon los programas fueron variadas. Solamente el PNSA fue establecido mediante una Ley, mientras que tres programas fueron creados por Decretos presidenciales (la AUH, el Plan NACER y Argentina Trabaja). Sin embargo, todos los programas presentados cuentan con una fuerte vinculación con normas rectoras de cada sector. Por ejemplo, la Propuesta de Apoyo a Socioeducativo a Escuelas Secundarias se enmarca en la Ley Nacional de Educación y en la Ley de Financiamiento Educativo, que plantean alcanzar una mayor inclusión educativa de los sectores más vulnerables de la sociedad argentina. En términos generales, la regulación normativa de los programas es muy heterogénea. Algunos de los programas se enmarcan en regulaciones muy detalladas, con reglamentos operativos explícitos en cuanto a los roles que debe adoptar cada actor involucrado en la gestión del programa (como el Programa Jóvenes); al tiempo que otros se rigen por reglas informales en su accionar (como Argentina Trabaja). El nivel del detalle que rige a cada programa en el nivel nacional parecería estar directamente vinculado con el espacio que se le otorga a las provincias (y a los municipios, en el caso de Argentina Trabaja) para adaptar o re-definir los mecanismos para su implementación. No obstante, entre los programas analizados, existe una excepción a esta relación: el Plan Nacer. Este Plan cuenta con regulaciones detalladas, pero deja margen de acción a las provincias para la toma de decisiones sustantivas acerca de su implementación. De este modo, y como se verá más adelante con mayor detalle, los programas seleccionados, desde el momento de su diseño normativo, dan lugar a diversas situaciones en cuanto al margen de acción de los niveles sub-nacionales.

Por otra parte, la inserción institucional de los programas aquí presentados es variada. La mayoría de los programas dependen de Ministerios Nacionales, con la excepción de la Asignación Universal por Hijo, que se inserta institucionalmente en un Organismo Descentralizado de la Administración Pública, el ANSeS. La Asignación Universal, el Programa Jóvenes y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo son ejecutados transversalmente dentro de ANSeS, de la Secretaría de Empleo y de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) respectivamente. A diferencia de los otros programas, estos tres no cuentan con una unidad que los gestione específicamente, sino que sus prestaciones atraviesan e involucran a todo el organismo gestor. Los otros tres programas, dentro de sus respectivos Ministerios (Salud y Desarrollo Social), cuentan con una Unidad Ejecutora responsable de su implementación en el nivel nacional. Las trayectorias

institucionales de los organismos en los que se insertan los programas, así como la intensidad de su llegada territorial parecería ser un indicador del espacio que se les deja a las provincias para su intervención. Los dos organismos con mayor llegada territorial desde el nivel nacional (el MTEySS y ANSeS), gestionan a través de sus dependencias territoriales los dos programas bajo su órbita. El Ministerio de Desarrollo Social, si bien en los últimos años ha desarrollado una mayor territorialidad desde el nivel nacional, sigue transfiriendo la ejecución de los dos programas aquí analizados (el PNSA y Argentina Trabaja) a las provincias y a los municipios respectivamente. Finalmente, los Ministerios de Educación y Salud, cuyas principales atribuciones en la gestión territorial han sido descentralizadas a las provincias en la década de 1990, también transfieren a las jurisdicciones la implementación del PASES y del Plan NACER.

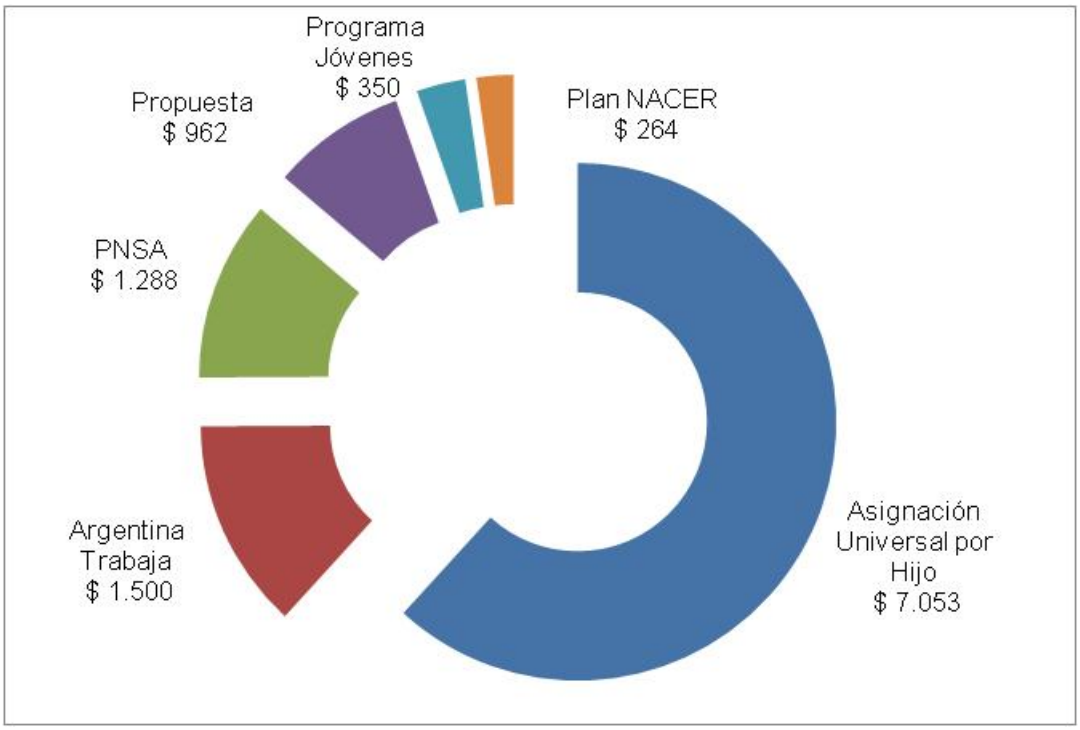
Recursos y capacidades de los programas

Los recursos y las capacidades con los cuales son gestionados los seis programas analizados son muy disímiles.

En lo que se refiere a los **recursos humanos** a cargo de la gestión de los programas en el nivel nacional, hay una importante relación con el modo de gestión que se establece dentro de cada organismo. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo, que involucra a varias Gerencias de ANSeS en su implementación (más de 500 personas), cuenta con un equipo mucho más grande para ello que el Plan NACER, que es implementado por la Unidad Ejecutora perteneciente a la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios (alrededor de 70 personas).

En lo que se refiere a los **recursos presupuestarios**, los programas son en su gran mayoría financiados con recursos del Tesoro Nacional. Solamente el Programa Jóvenes, el Plan Nacer y una línea de la Propuesta de Apoyo Socioeducativo (el PROMEDU) cuentan con Créditos Externos para su financiamiento (del BIRF, del Banco Mundial y del BID respectivamente). Si se contempla la magnitud de los presupuestos de cada programa, se observa una gran diversidad. Se destaca la Asignación Universal por Hijo, cuyo presupuesto supera los $ 7.000 millones para 2010, mientras que en el otro extremo se encuentra el Plan NACER, con una asignación presupuestaria para ese mismo año de $264 millones. De hecho, la asignación presupuestaria de la AUH para 2010, supera el de los otros cinco programas sumados:

Gráfico 6. Asignación presupuestaria por programa para 2010



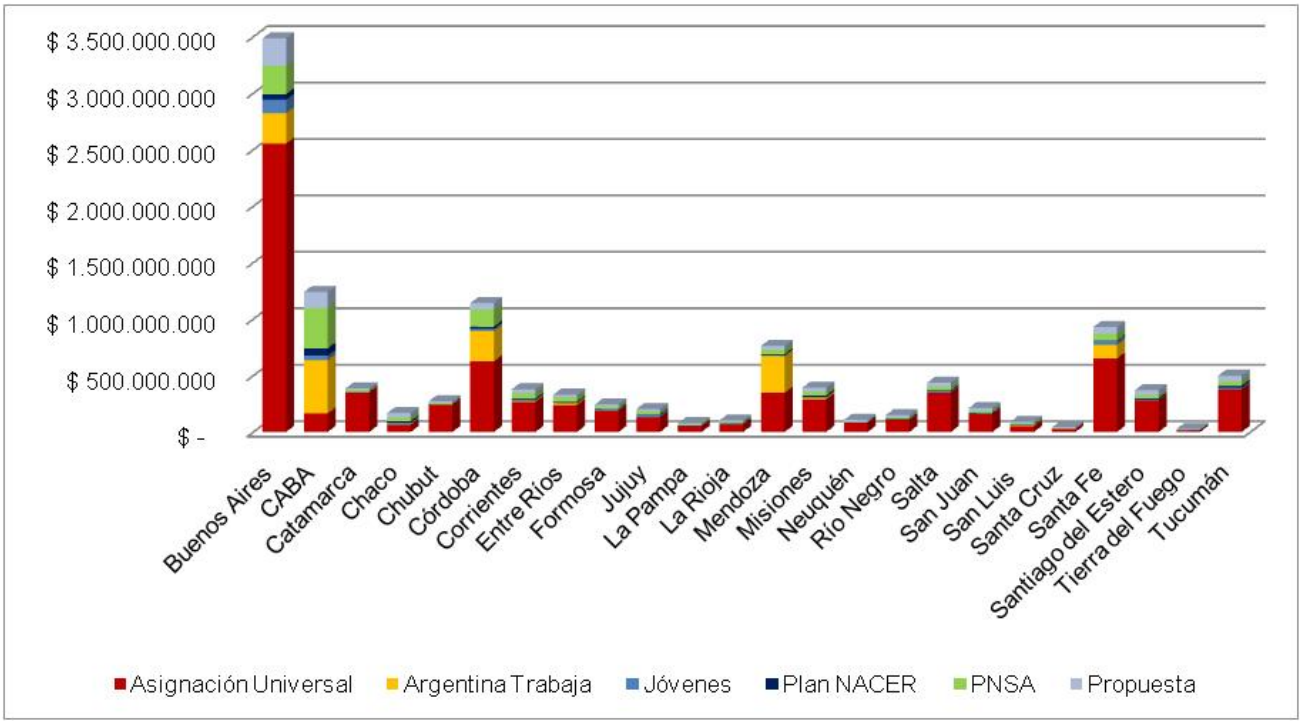
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto 2010.

Asimismo, si se observan la evolución histórica de los presupuestos de los seis programas analizados (incluyendo a los antecedentes directos de los programas nuevos), se presentan grandes diferencias. Nuevamente, llama la atención el caso de la Asignación Universal por Hijo que, tomando como antecedentes los tres PTCs previos[91], implica un aumento sustancial en el gasto en transferencias condicionadas, luego de una disminución en la asignación presupuestaria entre 2003 y 2009, tal como se detalló en la sección 3 del presente documento, en el **Cuadro 2.** Evolución presupuestaria del PJJHD, PFIS, SCyE y AUH 2002-2010 (en millones de pesos 2003)Los otros programas se insertan en una trayectoria de asignación presupuestaria de un aumento más gradual, como lo ilustra, por ejemplo en la **sección 3**, el **cuadro 10**.

Siguiendo con el análisis de los recursos presupuestarios por programa, resulta interesante examinar las transferencias que se realizan a las provincias (ver **Gráfico 7.** Transferencias anuales previstas a las provincias en el marco de los seis programas analizados). Los programas analizados, con la excepción de Argentina Trabaja, en 2010 se implementan en todo el territorio nacional, realizando transferencias a las 24 jurisdicciones. Si se toman los montos netos asignados a las provincias, las jurisdicciones más pobladas son las que reciben la mayor cantidad de transferencias, lideradas, por supuesto, por la Provincia de Buenos Aires.

[91] El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo.

Gráfico 7. Transferencias anuales previstas a las provincias en el marco de los seis programas analizados

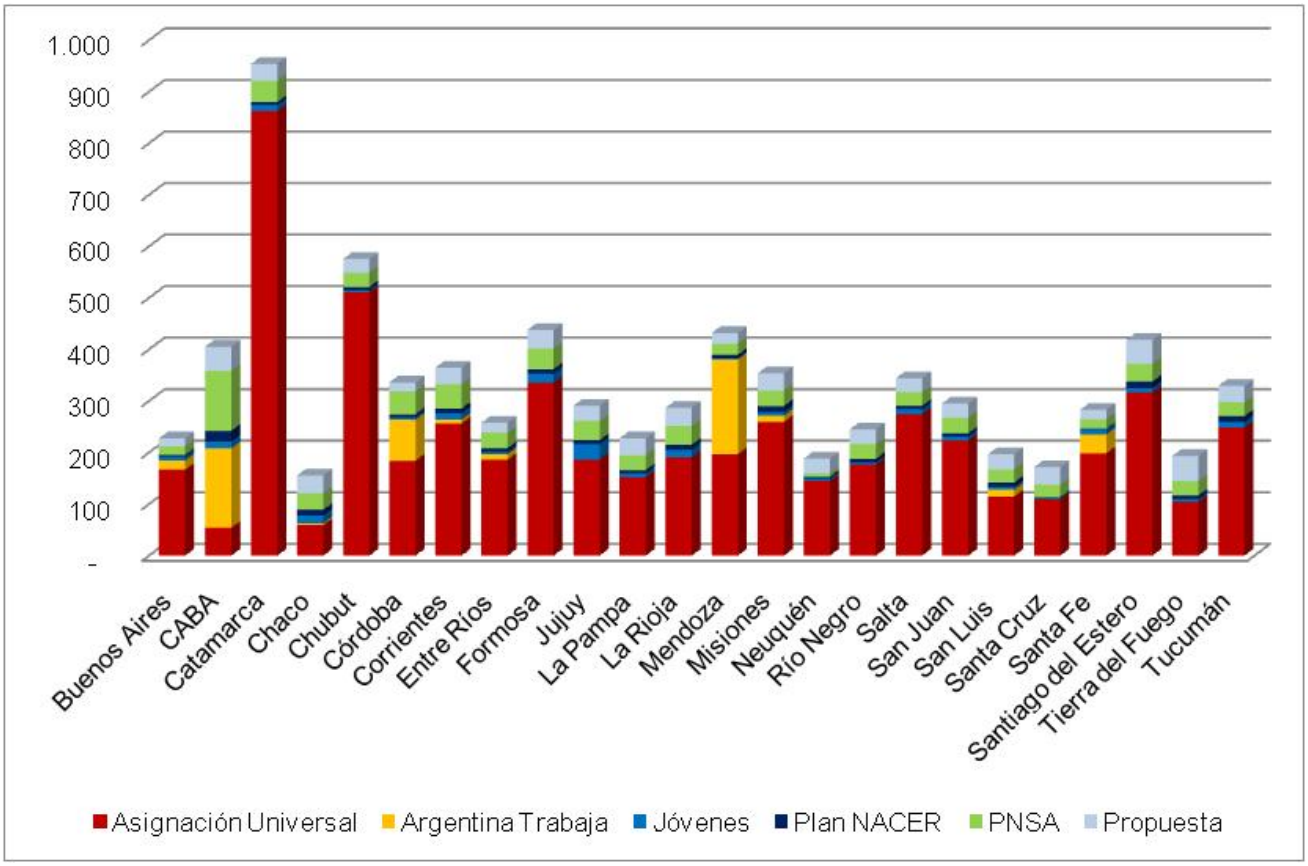


* Las transferencias por provincia para la Asignación Universal por Hijo son una estimación y fueron calculadas en base a los datos de Ruete (2010) para la erogación por provincia para marzo.
* Para el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se han tomado las transferencias realizadas en el marco del Programa "Acciones de Capacitación Laboral" (Programa 23 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto) y para la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias se han tomado las transferencias asignadas por las "Acciones Compensatorias en Educación" (Programa 33 del Ministerio de Educación en el Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto).
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto 2010 y datos de Ruete (2010).

Cabe resaltar la relevancia que adoptan las transferencias realizadas en el marco de la Asignación Universal por Hijo a las provincias, que en algunas jurisdicciones llega a representar cerca del 90% de las transferencias realizadas por los seis programas aquí analizados (como es el caso de Catamarca y Chubut).

Sin embargo, para poder examinar las asimetrías que existen en las transferencias realizadas a las provincias en el marco de los seis programas, es necesario tomar en cuenta otras dimensiones, como por ejemplo la población de cada provincia y la cantidad de personas que viven en situación de vulnerabilidad social. En este sentido se presenta una limitación, puesto que la falta de estadísticas confiables a nivel nacional, especialmente en lo que se refiere al cálculo de la pobreza y la indigencia, obstruye dicho análisis. Sin embargo, en base a las proyecciones provinciales de población elaboradas en base al Censo 2001, podemos aproximarnos a las transferencias per cápita realizadas en el marco de los seis programas a las 24 jurisdicciones.

Gráfico 8. Transferencias anuales per cápita a las provincias en el marco de los seis programas analizados (2010, pesos).



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto 2010, datos de Ruete (2010) y Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015 del INDEC, elaborado en base a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

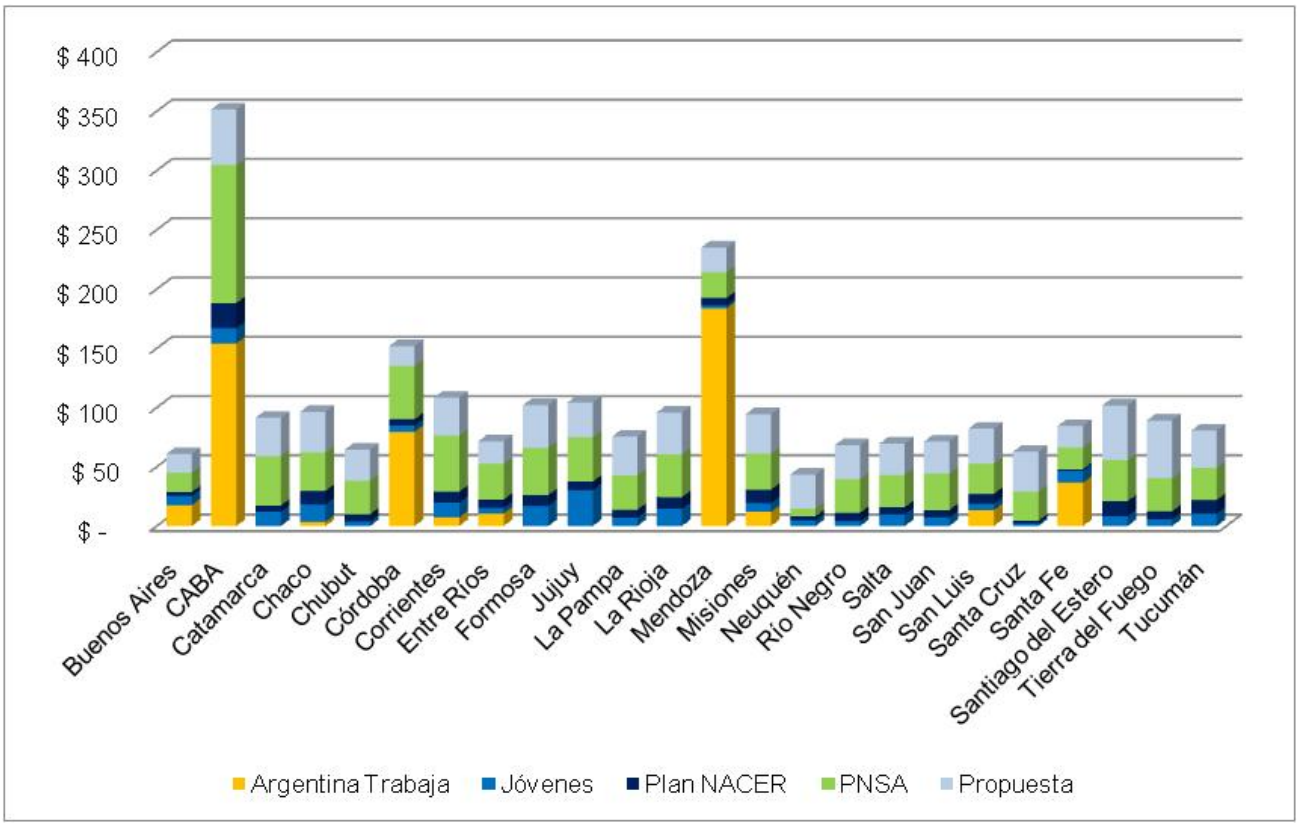
De este modo, tomando las transferencias per cápita que se realizan a las 24 jurisdicciones en el marco de los seis programas, se observan importantes diferencias. En primer lugar, es necesario resaltar el caso de la provincia de Catamarca que recibe más de $900 per cápita, cerca del doble del promedio nacional ($477). Luego, es posible destacar un primer grupo de provincias que reciben más de $400 per cápita (menos del promedio nacional): Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Mendoza y Santiago del Estero. La mayoría de las provincias se encuentra en un segundo grupo, que reciben entre $200 y $400 per cápita anuales. Finalmente, un tercer grupo, constituido por cinco jurisdicciones (Chaco, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego) reciben menos de $200 per cápita. Llama la atención el caso de la Provincia del Chaco, que siendo tradicionalmente incluida dentro de las provincias con mayores índices de pobreza e indigencia, recibe el menor monto de transferencias per cápita en el marco de los seis programas aquí analizados ($156), que resulta cinco veces menor que la transferencia realizada a la provincia de Catamarca ($954). Son muchas las razones que podrían explicar estas asimetrías en las transferencias a las jurisdicciones, pero debido a la falta de datos, resulta dificultoso indagar con mayor profundidad.

No obstante, es posible observar que parte de las asimetrías parecería estar explicada por la Asignación Universal por Hijo. Debido a que las transferencias en el marco de la AUH se realizan directamente en función de la cantidad de titulares de derecho que habitan en cada provincia,

podría resultar interesante indagar sobre estos datos con mayor profundidad. Por ejemplo, ¿qué indica el hecho de que la provincia de Catamarca reciba 5 veces más en las transferencias anuales per cápita por la Asignación Universal por Hijo que la provincia de Chaco[92]? Nuevamente, las explicaciones podrían ser múltiples, abarcando desde la campaña comunicacional que se pudo haber hecho en cada provincia, hasta las capacidades de gestión de los responsables de la implementación de cada programa en cada provincia. En este sentido, el trabajo de campo en el marco del Proyecto podrá servir para constatar los datos.

Partiendo de que gran parte de las asimetrías se parecerían explicar por la Asignación Universal, resulta interesante observar con mayor claridad qué sucede con las transferencias analizadas en el marco de los otros cinco programas:

Gráfico 9. Transferencias anuales per cápita a las provincias en el marco de los programas analizados, excluyendo a la Asignación Universal por Hijo



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto 2010 y Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015 del INDEC, elaborado sobre la base de los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Excluyendo a las transferencias realizadas por la AUH, las diferencias entre las jurisdicciones se vuelven mayores. La jurisdicción con mayores transferencias asignadas (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) recibe más de 8 veces más que la provincia con menores transferencias per cápita

[92] La provincia de Catamarca recibe, en el marco de la Asignación Universal por Hijo, $863 anuales per cápita, mientras que la provincia de Chaco recibe $59 anuales per cápita.

anuales (Neuquén). Sin embargo, es necesario señalar que en muchos de los programas los gastos de gestión del nivel central se computan como transferencias a la CABA. No obstante, aún excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, las asimetrías persisten. Por ejemplo, dos provincias con índices de desarrollo humano alto (PNUD, 2009), como Neuquén y Mendoza, se encuentran en los dos extremos opuestos de las transferencias asignadas per cápita anuales en el marco de los cinco programas. Aquí vale presentar otra aclaración, específicamente para los casos de la Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Córdoba. Estas tres provincias reciben una parte importante de las transferencias por el Programa Argentina Trabaja. En estos casos es necesario recordar que, por el momento, los destinatarios y los montos de las transferencias a las jurisdicciones por Argentina Trabaja no se corresponden con las provincias seleccionadas y la cantidad de puestos de trabajo asignados a cada una de ellas según el Distribuidor del Programa de Ingreso Social con Trabajo.

Otra aclaración relevante es que los fondos transferidos en el marco del PNSA, del Plan NACER[93] y de la Propuesta Socioeducativa para Escuelas Secundarias[94], deben contar con una contrapartida provincial que aquí no se incluye y que podría revertir muchas de las asimetrías identificadas. Este punto también podrá ser analizado con mayor profundidad a partir del trabajo de campo, evaluando si existen variaciones entre las distintas jurisdicciones en términos de las contrapartidas provinciales en el marco de cada programa.

Esta primera aproximación a las transferencias que se realizan a las 24 provincias argentinas en el marco de los seis programas seleccionados presenta muchos interrogantes. Asimismo, abre la puerta a reflexionar más seriamente acerca de los criterios empleados para la transferencia de recursos a los niveles sub-nacionales, y cómo estos pueden (o no) marcar el camino hacia una protección social integral y equitativa para todos los ciudadanos del país.

Finalmente, en lo que se refiere a los **sistemas de información** utilizados para gestionar los seis programas, también se presentan importantes asimetrías. En un extremo se encuentran la Asignación Universal por Hijo, el Plan NACER y el Programa Jóvenes, que emplean sistemas de información altamente desarrollados y que guían gran parte del accionar de los programas. El caso del Programa Jóvenes es destacable, puesto que su reglamento operativo expone con gran detalle el uso que se le debe dar a la "plataforma informática" y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en este sentido. Por otra parte, el Plan Nacer no sólo posee con uno de los padrones de beneficiarios más completos y actualizados sino que también cuenta con diferentes instancias de auditoría, seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas. Las metodologías elaboradas y utilizadas por el programa tanto para estimar su población objetivo por provincias como para evaluar el impacto de sus acciones han sido ampliamente avaladas.

Los programas gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, si bien utilizan el SINTyS, no queda del todo claro qué tan relevante resultan a la hora de su implementación, ni se establecen en la normativa responsables claros para la gestión de la información.

Si bien los sistemas de información, como herramientas de gestión, parecerían estar presentes en los seis programas, resulta muy disímil el uso que aparentemente se le da en cada uno. Las diferencias en el énfasis que se le pone al uso de los sistemas de información desde el nivel nacional

[93] Es necesario señalar que las contrapartidas del Plan Nacer recién comienzan a hacerse efectivas a partir del 4to año de implementación. Así, las provincias del Norte recién han comenzado en 2010 a prever contrapartidas. El resto de las provincias solamente cofinancian lo relacionado con RRHH que gestionan el programa.

[94] En este caso, las provincias solamente financian los sueldos del equipo provincial que ejecuta la Propuesta de Apoyo Socioeducativo.

podría llegar a incidir en la implementación de los programas en los niveles sub-nacionales (más allá de los problemas de eficiencia, eficacia y equidad que puedan acarrear).

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Los programas de protección social que constituyen el objeto de estudio de este proyecto de investigación presentan modos de organización muy disímiles, lo cual está asociado tanto a la particular manera en que se dio (o no) en cada sector el proceso de descentralización de funciones entre niveles de gobierno como así también a las características organizacionales de las reparticiones nacionales de los cuales dependen.

En relación con la división de responsabilidades entre niveles de gobierno hemos encontrado cuatro tipos de situaciones. Sus configuraciones particulares dotan de relevancia a diferentes actores, en cada caso, a la vez que plantean desafíos diversos en cuanto a la gestión. A continuación se presentan cada una de estas modalidades de relaciones intergubernamentales.

Una primera modalidad es aquella en que la división de responsabilidades respecto de la gestión del programa toma como actores protagónicos a un organismo nacional y a las dependencias que él mismo tiene en territorio. Esta situación se corresponde con la de los programas "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la "Asignación Universal por Hijo", que se implementa desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Cabe recordar que la ANSeS es un organismo descentralizado que funciona en la órbita del propio ministerio.

Tanto el MTEySS como la ANSeS cuentan con una red consolidada de agencias en territorio a través de las cuales se implementan todas sus iniciativas, y cuyo funcionamiento se respalda en un eficiente y ágil sistema de información. Para implementar las acciones en materia de empleo y capacitación laboral, el MTEySS cuenta con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), las cuales concentran y canalizan la oferta de programas a nivel provincial o regional (según su tamaño, en una provincia puede haber más de una GECaL). A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales, las cuales conforman la "Red de Servicios de Empleo". Su principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. Por último, merece destacarse que el MTEySS cuenta con un sistema de información propio para la gestión de sus programas (plataforma digital). La ANSeS, por su parte, cuenta con una extendida red de Unidades de Atención Integral (UDAI) y oficinas para la atención al público en general. Estas reparticiones cuentan con Terminales de Autoconsulta que contribuyen a descongestionar las delegaciones y a facilitar la realización de trámites.

Los programas que se implementa desde el MTEySS y la ANSeS presentan, además, un alto grado de formalización en tanto las funciones correspondientes a cada organismo interviniente están claramente detalladas y explicitadas en normativas y regulaciones de carácter público. La distribución de funciones sigue un patrón similar para los diferentes programas e iniciativas que se desarrollan a través de cada uno de estos organismos (otros programas de empleo y capacitación, por un lado, y tramitación de prestaciones de la seguridad social, por otro). Además, debe destacarse el grado de transparencia que se da a las mismas, en tanto abunda la información pública al respecto.

En estos dos casos, las funciones de los gobiernos provinciales parecen ser bastante marginales, centradas en el acompañamiento para el desarrollo de diferentes funciones (como difusión, convocatoria, seguimiento) pero no así en la toma de decisiones estratégicas. Si bien la implementación de estos programas requiere de la firma de convenios, lo que allí se acuerda no supone un margen de acción significativo en cuanto a la adaptación del programa al contexto local o la introducción de innovaciones por parte de las provincias. Más bien se trata de que las provincias acepten ciertos condicionamientos del gobierno nacional (por ejemplo, respecto del envío de información).

La diferencia más significativa entre el modelo de gestión del programa Jóvenes y el de la Asignación Universal es la importancia del rol de los municipios, en el primer caso, de tal forma que su participación es lo que permite adaptar las prestaciones del programa a las preferencias y necesidades locales (elaborando su propio "esquema local de prestaciones"). La implementación de este programa supone, a nivel local, la existencia de capacidades para elaborar diagnósticos, convocar a la participación de actores sociales y privados, coordinar con instituciones educativas y articular entre sí a diferentes áreas dentro del gobierno municipal. Esto plantea importantes desafíos de gestión, en tanto el apoyo de las GECaL a las Oficinas de Empleo Municipales se va retirando paulatinamente, hasta el momento en que estas estructuras y sus funciones son asumidas completamente por los gobiernos locales.

La segunda modalidad de distribución de funciones entre niveles de gobierno es aquella que se asocia a las acciones desarrolladas desde las áreas de educación y salud. En estos casos, las relaciones intergubernamentales tienen como actores protagónicos al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales. Debido a las características de los procesos de descentralización (o, para ser más específicos, transferencia de establecimientos) que atravesaron estas áreas, así como también a la ausencia (inexistencia total o falta de funcionamiento efectivo) de agencias propias en territorio, las iniciativas en estos sectores se apoyan en gran medida en las administraciones provinciales. En estos casos, revisten gran importancia los convenios que se acuerdan entre las partes y los equipos jurisdiccionales a cargo de los programas tienen un margen de acción significativo (al menos en el plano formal) para adaptarlos a sus contextos locales.

Tanto la Propuesta Socioeducativa para Escuelas Medias como el Plan Nacer son ilustrativos, en este sentido. En el caso de la primera, el gobierno provincial elabora su Propuesta Jurisdiccional, en base a los lineamientos planteados por nación. En el caso del Plan Nacer, por su parte, la nación y las provincias negocian y acuerdan anualmente respecto de las metas a lograr las estrategias a seguir para alcanzarlas.

Se observa una diferencia, no obstante, respecto de la inserción institucional de los equipos provinciales, su conformación y financiamiento. La estrategia privilegiada por el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Propuesta busca tener como interlocutores a los funcionarios y técnicos provinciales, y orienta explícitamente sus esfuerzos en pos de formar equipos locales y capacitarlos, con el propósito de fortalecer y formar a la administración provincial. El Plan Nacer, en cambio, sustenta su modelo de gestión en la lógica propia de los programas con financiamiento internacional al conformar sus propias unidades ejecutoras, las cuales funcionan muchas veces con relativa independencia de la burocracia provincial.

Otro aspecto que tienen en común las intervenciones en educación y salud que han sido estudiadas es el acotado rol que tienen los municipios, aunque se debe reconocer que en el caso del Plan Nacer tienen mayores posibilidades de intervenir en tanto los servicios de salud dependan de este nivel. El rol protagónico a nivel local, en ambos casos, parece estar en la figura de los efectores:

las escuelas, por un lado, y los hospitales y centros de atención primaria, por otro. En ambos casos, los efectores cuentan con cierto margen de acción para adecuar las iniciativas a sus necesidades y preferencias. Las escuelas, en tanto elaboran sus propios Proyectos Socioeducativos, priorizando las modalidades de intervención que resulten más convenientes, dentro de aquellas planteadas en la Propuesta Jurisdiccional. Y los servicios de salud, en la medida en que suscriben "Compromisos de gestión" con los equipos provinciales del programa, en los que se acuerdan metas y estrategias.

Un aspecto particular respecto del Plan Nacer, en torno al cual se diferencia de las demás experiencias, es la introducción de un modelo de gestión por resultados para su financiamiento. Este esquema incide en las relaciones entre niveles de gobierno ya que plantea la necesidad de seguimiento regular y deja abierta la posibilidad de sanciones ante incumplimientos.

Una tercera modalidad de distribución de funciones entre niveles de gobierno que ha sido detectada es la que caracteriza las intervenciones en materia de política alimentaria. Estas acciones, que se encuentran institucionalmente insertas en las áreas de desarrollo/acción social, tienen una ya larga tradición de descentralización. En efecto, a comienzo de los noventa, junto con la transferencia de los últimos establecimientos educativos y sanitarios que quedaban en la órbita del gobierno nacional, también se cedieron a las provincias los fondos POSOCO y PROSONU con los cuales se financian desde entonces programas alimentarios provinciales.

En este marco, la iniciativa aquí analizada y vinculada a las políticas alimentarias se caracteriza por la presencia (a nivel formal) de los tres actores centrales (gobierno nacional, gobiernos provinciales y gobiernos municipales) como así también de las organizaciones de la sociedad civil. El diseño del programa plantea un esquema flexible en cuanto a la modalidad de implementación que puede adoptarse en cada provincia, lo cual depende básicamente de las decisiones de sus autoridades. Los gobiernos provinciales, a través de las áreas pertinentes dentro de su estructura organizacional, elaboran un plan de acción, lo ejecutan, lo monitorean y realizan la rendición de fondos correspondiente ante Nación. Las provincias tienen autonomía para decidir acerca de la modalidad de ejecución (centralizada, descentralizada o mixta) que tendrán las acciones, así como también bajo qué formato se llevarán a la práctica (distribución de módulos alimentarios, tickets o tarjeta de alimentos; comedores comunitarios y escolares; granjas y huertas familiares, escolares y comunitarias).

Un cuarto modelo es aquel que plantea la vinculación directa entre el nivel central de gobierno y los municipios. Esta situación se asocia al programa Argentina Trabaja, al menos en lo referido a su implementación en las primeras etapas (municipios de la provincia de Buenos Aires). En este caso, los gobiernos locales cumplen funciones clave, asociadas a identificación de población potencialmente beneficiaria, convocatoria, organización de las jornadas laborales y supervisión técnica, económica y de avanza de obra.

Por último, cabe hacer una mención respecto del cambio en la estrategia de llegada al territorio que se registra en el caso del Ministerio de Desarrollo Social. Hasta la crisis de 2001/02, la oferta de programas gestionados desde esta repartición de gobierno presentaba dos modalidades predominantes de intervención en provincias y municipios. Por un lado, encontrábamos programas con sus propias unidades ejecutoras. La mayoría de ellos contaban con financiamiento internacional y, en sintonía con las ideas fuerza impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, se caracterizaban por un diseño que apuntaba a la descentralización en la implementación y la participación de sus beneficiarios. Junto con éstos, un segundo grupo de programas se gestionaban de manera centralizada. La mayor parte de ellos eran programas de asistencia que

entregaban beneficios materiales o subsidios monetarios, con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante los últimos años, en cambio, las autoridades nacionales dieron un fuerte impulso a estrategias orientadas generar una mayor presencia de este ministerio a nivel territorial a través de la instalación de los "Centros de Referencia Territorial" (CDR) y los "Centros Integradores Comunitarios" (CIC). Los CDR comenzaron a conformarse entre los años 2006 y 2007, con el propósito de lograr una mejor articulación, en terreno, de la oferta programática del MDS. Para ello, se dispuso la apertura de "oficinas" dependientes del nivel central en cada una de las capitales provinciales. El funcionario a cargo de los CDR es designado por las propias autoridades del MDS. En aquellos lugares donde se instalaron CDR, se esperaba que los programas del MDS, incluso aquellos que habían generado sus propias estructuras a nivel provincial, fueran reubicados en esta órbita de acción. Esta decisión habría generado fuertes resistencias tanto por parte de las autoridades provinciales como de los responsables de otros programas del propio ministerio, razón por la cual no pudo llevarse a la práctica en todos los casos.

A nivel local, por su parte, se impulsó la instalación de los CIC. Se trata de salones de usos múltiples construidos en barrios con población vulnerable. Se supone que, por detrás de su construcción, hay un proceso previo de participación comunitaria, asociado tanto a su edificación como así también a la definición de las necesidades del barrio y la consecuente selección de las actividades que serán desarrolladas en ese ámbito (apoyo escolar, cuidado de niños, talleres para adolescentes, etc.). Algunos programas del MDS utilizan los espacios físicos de estos Centros para instalar sus equipos locales.

Llegado a este punto, y comparando las experiencias del MTEySS y del MDS, podríamos preguntarnos acerca de la funcionalidad que tienen, en la práctica, aquellos dispositivos institucionales ideados en cada caso para concentrar la oferta de programas del nivel central y articular su llegada al territorio. En el caso del MTEySS, la estructura de agencias a nivel provincial y municipal parece estar más consolidada y legitimada internamente. Los programas, efectivamente, montan sus propios modelos de gestión sobre las GECaL y las Oficinas Municipales de Empleo. Diferente es la experiencia del MDS, donde se registran conflictos respecto de la "dependencia" de los programas al implementarse en las provincias, tanto en relación con los referentes provinciales como hacia el interior del propio ministerio nacional. También, la mayor legitimidad de las GECaL parece estar asociada a un rol predominantemente técnico, mientras que los CDRs son vistos como espacios más bien políticos.

Espacios institucionales y reglas formales e informales para la coordinación

Un primer aspecto a destacar respecto de la vinculación entre los programas de protección social aquí analizados son las implicancias que ha tenido para la gestión de cada uno de ellos la creación de la Asignación Universal por Hijo. Un primer efecto es el que ha operado sobre aquellos programas que brindan prestaciones que pueden ser consideradas incompatibles con la Asignación. En este caso se cuadran claramente la "Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias" (en función de su componente de becas), las prestaciones monetarias del "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" y las acciones contenidas en el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria". En estos tres casos, continúa sin resolverse la cuestión acerca de su (in)compatibilidad. No obstante, esta situación está generando re-acomodamientos en las políticas provinciales ya que, por ejemplo, la mayoría de los gobiernos provinciales prevé ampliar o redirigir la oferta propia de becas para cubrir a los actuales beneficiarios que puedan llegar a perder este beneficio. Se puede presuponer

una reorientación similar para los recursos que las provincias destinan a financiar políticas alimentarias.

Un segundo efecto es el que se ha dado respecto de los sistemas educativos y sanitarios en general. Aún no se cuenta con información precisa respecto de qué impacto ha producido la Asignación Universal en relación con la reinserción y retención escolar, por un lado, y la atención de la salud, por otro. Esto se verá, especialmente, con el control de las condicionalidades que implica la AUH, en el marco de la implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Sin embargo, las fuentes consultadas en relación con el Plan Nacer han señalado que la existencia de este incentivo monetario ha traccionado los índices del programa respecto de cobertura de la población objetivo. De los cinco programas analizados, es también con el Plan Nacer que la Asignación Universal comparte una mayor cantidad de puntos en común respecto de su operatoria: en aquellas localidades donde se está implementando, los controles de salud de los niños menores de 6 años se acredita mediante inscripción en el padrón del Plan Nacer.

Con independencia de estos "vasos comunicantes" entre los programas estudiados, no se han encontrado otras referencias a mandatos de coordinación entre los mismos. Algunos de ellos (la Propuesta y el Jóvenes, particularmente) requieren para su implementación de la participación y articulación entre diferentes áreas de los organismos de los cuales dependen.

En lo que hace a la coordinación entre ministerios, el Jóvenes supone cierta articulación con el área de Educación para la operatoria del componente de terminalidad educativa. Sin embargo, esta relación no se establece a nivel horizontal (entre ministerios nacionales) sino entre el MTEySS y los ministerios de educación de aquellas provincias donde se implementa esa iniciativa.

Los programas que en mayor medida plantean coordinación con otros organismos nacionales son aquellos que dependen del Ministerio de Desarrollo Social. En el caso del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, a través de la figura de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, que en la práctica nunca llegó a conformarse. El Argentina Trabaja, por su parte, involucra en su desarrollo no sólo a los ministerios de Trabajo, Educación y Desarrollo Social sino también al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). El hecho de que su implementación haya sido acotada, hasta el momento, no permite hacer apreciaciones respecto de la coordinación efectiva entre estos organismos.

En cuanto a la coordinación "vertical" de estos programas, es decir, aquella que involucra diferentes niveles de gobierno, vuelven a destacarse las características organizacionales de los ministerios de los cuales dependen y los antecedentes de políticas sectoriales. Tanto el Plan Nacer como la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias han sido objeto de debate en el ámbito de los respectivos Consejos Federales, no tanto en cuanto a sus aspectos puntuales sino como parte de las políticas sustantivas de los ministerios nacionales en determinadas materias (la reforma de la educación media y las políticas dirigidas a maternidad e infancia, respectivamente). Debido a la necesidad de interactuar constantemente con referentes provinciales para la gestión, ambos programas han desarrollado, también, espacios propios de reunión entre las autoridades y técnicos nacionales y sus pares provinciales.

Contrasta con esto la situación en el área de Desarrollo Social, donde no funciona un Consejo Federal donde se aborden las políticas globales en esta materia sino que sólo se existen actualmente con Consejos Federales dirigidos a grupos específicos de población (niñez y adolescencia, por un lado, y juventud, por otro). Si bien no se cuenta actualmente con información respecto de los canales de coordinación interjurisdiccionales propios de cada uno de los programas analizados, se presume que lo que predomina son las negociaciones bilaterales.

Por último, merece destacarse el creciente rol que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los programas, principalmente a partir del mandato de conformar espacios multiactorales (Consejos Consultivos, Mesas Territoriales, Mesas de Coordinación y Seguimiento, Mesas de Coordinación Local, entre otras figuras) que colaboran en la gestión a nivel local. Estos espacios multiactorales están previstos en el diseño del Jóvenes y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Ilustrativo de esto resulta el hecho de que incluso en el sector Educación, donde la participación de la sociedad civil se limitaba tradicionalmente a las cooperadoras escolares, aparecen este tipo de dispositivos como una de las alternativas en base a las cuales las escuelas pueden diseñar sus proyectos socioeducativos. Queda pendiente, no obstante, un análisis caso a caso respecto de las fortalezas y las limitaciones de la participación social por estas vías, así como también el desafío de coordinar, en el territorio, estas múltiples instancias.

Anexos

Anexo 1. Funciones del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 141/03)

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional;
3. Entender en la ejecución de las acciones tendientes a modificar actitudes de la población desde el punto de vista social, así como también en la planificación y fiscalización de todo lo relativo a la promoción, protección, integración, capacitación y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales, dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional, los tratados y convenios internacionales;
4. Entender en los casos de emergencias sociales, en coordinación con el Ministerio de Salud, que requieran el auxilio del Estado;
5. Entender en las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social, dentro de las pautas establecidas por el Jefe de Gabinete de Ministros, controlando -en el ámbito de su competencia- el cumplimiento por los organismos ejecutores -nacionales, provinciales o municipales- de los compromisos adquiridos;
6. Entender en la administración de los fondos provenientes de los juegos de azar;
7. Entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y ejecutando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales públicos;
8. Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social de nuestro país como así también ejercer la representación de la República Argentina en las reuniones, foros y ámbitos internacionales vinculados con el desarrollo y la promoción social;
9. Entender en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia o coparticipación;
10. Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado Nacional destinados a la población en situación de vulnerabilidad Social;
11. Entender en la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de las políticas y programas sociales nacionales, como así también en la identificación, selección y registro único de las familias e individuos beneficiarios y el establecimiento y ejecución sistemática de monitoreo de dichos programas, evaluando el resultado de los mismos;
12. Entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional;
13. Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el pleno desarrollo personal de las personas con capacidades especiales;
14. Entender en la ejecución de acciones de asistencia directa a personas en situación de riesgo social, tanto del país como fuera de él, participando en acciones en cumplimiento de compromisos o planes de ayuda internacionales;
15. Entender en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y a la adolescencia y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción,

protección, integración social y defensa de los derechos de los menores, siguiendo los lineamientos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;

16. Entender en la formulación de las políticas de promoción social destinada a la Juventud;

17. Elaborar programas de promoción, protección y desarrollo de la familia, y en los tendientes al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional;

18. Entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con menores, ancianos, mujeres, jóvenes, personas con capacidades especiales y otros sectores de la comunidad que se encuentren en estado de vulnerabilidad social, así como en la defensa de sus derechos;

19. Elaborar, ejecutar y fiscalizar las acciones del área, tendientes a lograr la protección y la defensa de los derechos de las comunidades aborígenes y su plena inclusión en la sociedad;

20. Entender en la formulación de las políticas destinadas a la tercera edad y en la coordinación de programas de promoción e integración social de las personas mayores;

21. Intervenir en la elaboración de normas de acreditación que regulen el funcionamiento, control y evaluación de las instituciones y organizaciones destinadas a la atención de las personas mayores;

22. Entender en la formulación, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas destinados al fortalecimiento de instituciones locales y a la promoción del desarrollo social;

23. Entender en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento de la economía social y en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas de microcréditos destinados a la población en situación de vulnerabilidad social;

24. Entender en las acciones que promuevan el desarrollo humano mediante la promoción de actividades productivas en zonas rurales y urbanas;

25. Intervenir en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados de seguridad social en lo atinente a los aspectos del ámbito de su competencia;

26. Entender en la elaboración, aplicación, ejecución y fiscalización de los regímenes de mutualidades y en el control de las prestaciones sociales brindadas por entidades cooperativas;

27. Entender en la asignación y distribución de subsidios tendientes a resolver estados de necesidad no previstos o no cubiertos por los sistemas en vigor, y en los que se otorguen a entidades públicas o privadas que desarrollan actividades en beneficio de la población;

28. Entender en la elaboración de los planes de urbanismo destinados a adecuar la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social tanto rural como urbana, a los principios de higiene y salubridad indispensables para el desarrollo integral de la familia;

29. Entender en la elaboración de programas de vivienda e infraestructura social en coordinación con las áreas competentes;

30. Entender en la promoción, cooperación y asistencia técnica de las instituciones de bien público destinadas a la asistencia de la población, como así en el registro y fiscalización de aquellas y de los organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias y de base, y en la coordinación de las acciones que permitan su adecuada y sistemática integración en las políticas y programas sociales;

31. Entender en la promoción, programación, ejecución y control de actividades tendientes a la reactivación de conjuntos sociales, mediante la paulatina delegación de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la comunidad o entidades intermedias, siguiendo el principio de subsidiariedad.

32. Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.

Anexo 2. Funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Decreto 355/02)

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional;
3. Entender en la promoción, regulación y fiscalización del cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial la libertad sindical, la negociación colectiva, la igualdad en las oportunidades y de trato y la eliminación del trabajo forzoso y del infantil;
4. Entender en todo lo relativo al régimen de contrato de trabajo y demás normas de protección del trabajo;
5. Entender en lo relativo a las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo en el territorio de la Nación;
6. Entender en el tratamiento de los conflictos individuales y colectivos de trabajo, ejerciendo facultades de conciliación, mediación y arbitraje, con arreglo a las respectivas normas particulares;
7. Entender en la aplicación de las normas legales relativas a la constitución y funcionamiento de las asociaciones profesionales y de trabajadores y en la organización del registro de las asociaciones de empleadores en el territorio de la Nación;
8. Entender en el ejercicio del poder de policía en el orden laboral como autoridad central y de Superintendencia de la Inspección del Trabajo y coordinar las políticas y los planes nacionales de fiscalización y en especial los relativos al control del empleo no registrado;
9. Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de trabajo de menores, discapacitados y otros grupos especiales de trabajadores;
10. Entender en la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la maternidad;
11. Entender en la elaboración, organización, aplicación y fiscalización de los regímenes de trabajo portuario y del transporte terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y otros regímenes especiales de trabajo;
12. Entender en la elaboración y fiscalización de las normas generales y particulares referidas a higiene, salud, seguridad y a los lugares o ambientes donde se desarrollan las tareas en el territorio de la Nación;
13. Entender en la elaboración y ejecución de las pautas que orienten la política salarial del sector privado e intervenir en la fijación de las del sector público nacional;
14. Intervenir en lo relativo a las políticas y acciones tendientes a incrementar la productividad del trabajo y su equitativa distribución;
15. Intervenir en la coordinación y armonización de los planes de empleo con los planes económicos;
16. Entender en el funcionamiento de los servicios públicos y privados de empleo en el orden nacional, y promover su coordinación en los ámbitos provinciales y municipales;
17. Entender en la formulación de políticas, el diseño de instrumentos y la gestión de financiamiento destinado a programas de empleo y capacitación laboral;
18. Entender en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros para programas de empleo y capacitación laboral y, en la reglamentación, control y auditoría de dichos programas descentralizados a las provincias y municipios;
19. Entender en la formulación y gestión de políticas vinculadas al sector social de la economía, tales como la promoción de incubadoras de microempresas, desarrollo de proyectos

microempresarios y de pequeñas unidades productivas; asistencia técnica y formación de recursos afectados a ésta;

20. Entender en la formulación, gestión, supervisión y auditorías de planes y políticas relacionados con la capacitación laboral, preferentemente aplicando criterios de descentralización, en el marco de una política de promoción del desarrollo local;

21. Intervenir en la vinculación entre el empleo, la capacitación laboral, la producción y la tecnología;

22. Intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas;

23. Entender en la determinación de los objetivos y políticas de la seguridad social y en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social en materia de riesgos del trabajo, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia, desempleo y otras contingencias de carácter social;

24. Entender en la aprobación de los convenios entre los organismos competentes de la seguridad social y asociaciones sindicales de trabajadores y de empleadores;

25. Entender en la armonización y coordinación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones con los regímenes provinciales, municipales, de profesionales y de estados extranjeros, así como de los sistemas de complementación previsional;

26. Entender en la aplicación de las normas de derecho internacional público y privado del trabajo e intervenir en su elaboración y en los aspectos laborales de los procesos de integración y coordinar las acciones en materia de trabajo, empleo, capacitación laboral y seguridad social con los organismos internacionales;

27. Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realizan los organismos oficiales, en lo referente al trabajo, al empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social;

28. Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, del empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social.

29. Ejercer la regulación y el contralor de lo relacionado con el Régimen Previsional de Capitalización.

Anexo 3. Distribución de los 100.000 puestos de trabajo iniciales en los distritos del Gran Buenos Aires

Municipio	Puestos de trabajo asignados componente 1 (en %)	Puestos de trabajo asignados componente 2 (en %)	Puestos de trabajo asignados componente 3 (en %)	Total puestos de trabajo asignados (en %)	Total puestos de trabajo asignados	Cantidad de cooperativas (aprox.)[95]
Morón	2,78	1,39	2,23	1,9	1900	30
Tres de Febrero	2,78	1,72	2,78	2,3	2300	36
Mercedes	2,78	0,28	0,46	0,6	600	9
Avellaneda	2,78	2,07	3,35	2,7	2700	42
Ituzaingó	2,78	1,02	1,64	1,4	1400	22
Luján	2,78	0,58	0,93	0,9	900	14
Lanús	2,78	3,09	4,98	3,8	3800	59
Gral. Las Heras	2,78	0,08	0,13	0,4	400	6
Hurlingham	2,78	1,31	2,11	1,8	1800	28
Gral. San Martín	2,78	3,13	5,04	3,9	3900	70
Ensenada	2,78	0,46	0,74	0,8	800	12
Cañuelas	2,78	0,37	0,60	0,7	700	11
Campana	2,78	0,78	0,55	0,9	900	14
San Fernando	2,78	1,46	1,03	1,4	1400	22
Berisso	2,78	0,77	0,55	0,9	900	14
L. de Zamora	2,78	6,05	4,28	5,0	5000	78
Zárate	2,78	1,02	0,72	1,1	1100	17
Quilmes	2,78	5,42	3,84	4,5	4500	70
San Miguel	2,78	2,64	1,87	2,3	2300	36
Almirante Brown	2,78	5,69	4,03	4,7	4700	73
Berazategui	2,78	3,29	2,33	2,9	2900	45
Gral. Rodríguez	2,78	0,73	0,52	0,8	800	12
La Matanza	2,78	15,00	10,63	12,0	12000	187
Tigre	2,78	3,64	2,58	3,1	3100	48
E. Echeverría	2,78	2,92	2,07	2,6	2600	41
San Vicente	2,78	0,56	0,64	0,8	800	12
Escobar	2,78	2,36	2,69	2,5	2500	39
M. Argentinas	2,78	3,95	4,50	4,1	4100	64
Merlo	2,78	6,45	7,35	6,4	6400	100
Marcos Paz	2,78	0,55	0,63	0,8	800	12
Pilar	2,78	3,23	3,68	3,4	3400	53
Moreno	2,78	5,68	6,47	5,7	5700	89
Ezeiza	2,78	1,73	1,97	1,9	1900	30
José C. Paz	2,78	3,56	4,06	3,7	3700	58
Pte. Perón	2,78	1,01	1,15	1,2	1200	19
Florencio Varela	2,78	6,03	6,87	6,0	600	9

[95] Sobre la base de la normativa, las cooperativas están compuestas por 60 integrantes y 4 capataces.

Municipio	Puestos de trabajo asignados componente 1 (en %)	Puestos de trabajo asignados componente 2 (en %)	Puestos de trabajo asignados componente 3 (en %)	Total puestos de trabajo asignados (en %)	Total puestos de trabajo asignados	Cantidad de cooperativas (aprox.)[95]
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100.000	1481

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009).

Anexo 4. Distribución de los 50.000 puestos de trabajo adicionales en los distritos del Gran Buenos Aires

Municipio	Puestos de trabajo asignados según componente 4 (%)	Puestos de trabajo asignados según componente 5 (%)	Total de puestos de trabajo asignados (%)	Total puestos de trabajo asignados	Cantidad de cooperativas
Almirante Brown	4,46	1,11	4.54	2270	35
Avellaneda	3,97	2,22	3,06	1530	24
Berazategui	0,80	2,22	2,33	1165	18
Berisso	s/d	1,48	0,71	355	6
Campana	s/d	1,3	0,70	350	6
Cañuelas	s/d	1,85	0,61	305	5
Ensenada	s/d	2,04	0,69	345	5
Escobar	s/d	1,3	1,82	910	14
Esteban Echeverría	1,38	1,3	2,22	1100	17
Ezeiza	5,13	2,22	2,88	1440	22
Florencio Varela	2,34	1,85	4,90	2450	64
General las Heras	s/d	1,85	0,38	109	3
General Rodríguez	s/d	1,67	0,70	350	6
General san Martin	6,64	1,48	4,56	2280	36
Hurlingham	0,79	1,3	1,52	760	12
Ituzaingó	0,39	1,48	1,20	600	9
J. C. Paz	5,91	2,22	4,29	2145	34
La Matanza	12,02	2,04	11,67	5835	91
Lanús	4,99	1,48	4,08	2040	32
Lomas de Zamora	12,84	1,67	7,06	3530	55
Lujan	s/d	1,67	0,76	380	6
Malvinas argentinas	1,11	1,67	3,19	1595	23
Marcos paz	s/d	1,85	0,68	340	5
Mercedes	s/d	2,04	0,55	275	4
Merlo	0,96	1,85	4,80	2400	37
Moreno	1,35	1,67	4,39	2165	34
Morón	1,69	1,48	1,84	920	14
Pilar	s/d	0,74	2,35	1175	18
Presidente Perón	1,38	1,85	1,35	675	11
Quilmes	20,72	1,85	8,89	4445	69
San Fernando	1,20	1,85	1,43	715	11
San miguel	4,22	1,85	2,89	1445	23
San Vicente	s/d	1,85	0,68	340	5

Municipio	Puestos de trabajo asignados según componente 4 (%)	Puestos de trabajo asignados según componente 5 (%)	Total de puestos de trabajo asignados (%)	Total puestos de trabajo asignados	Cantidad de cooperativas
Tigre	4,45	1,3	3,45	1725	27
Tres de febrero	1,26	1,67	2,00	1000	16
Zarate	s/d	1,67	0,85	425	7
Total	100	100	100	50.000	804

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009).

Anexo 5. Distribución de puestos de trabajo en las provincias del interior

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

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009).

Anexo 6. Transferencias del Plan Nacer a las provincias, años 2004-2010

Provincia / Año	2004	2005	2006	2007*	2008*	2009	2010
Buenos Aires	$ -	$ -	$ -	$ 3.669.470	$ 25.480.042	$ 16.877.381	$ 49.009.212
CABA (**)	$ -	$ 12.285.224	$ 29.373.690	$ 87.981.134	$ 138.551.353	$ 57.300.061	$ 64.776.008
Catamarca	$ -	$ 2.810.708	$ 2.373.810	$ 979.098	$ 1.221.807	$ 1.980.732	$ 2.143.537
Chaco	$ -	$ 10.437.986	$ 7.804.381	$ 4.748.889	$ 7.173.791	$ 15.415.028	$ 12.155.555
Chubut	$ -	$ -	$ -	$ 750.437	$ 4.586.563	$ 8.217.828	$ 2.881.017
Córdoba	$ -	$ -	$ -	$ 1.286.563	$ 6.576.284	$ 8.228.038	$ 18.344.674
Corrientes	$ -	$ 7.352.500	$ 3.944.893	$ 3.901.248	$ 8.406.210	$ 3.444.408	$ 9.483.606
Entre Ríos	$ -	$ -	$ -	$ 1.350.337	$ 4.438.547	$ 8.639.724	$ 9.218.079
Formosa	$ -	$ 4.469.577	$ 3.882.567	$ 1.995.735	$ 4.001.132	$ 4.934.438	$ 5.041.385
Jujuy	$ 2.000.000	$ 5.826.994	$ 6.267.610	$ 2.155.494	$ 2.960.619	$ 3.828.777	$ 5.051.377
La Pampa	$ -	$ -	$ -	$ 722.807	$ 2.319.882	$ 2.924.298	$ 2.260.000
La Rioja	$ -	$ -	$ -	$ 740.652	$ 2.340.058	$ 3.590.736	$ 3.491.442
Mendoza	$ -	$ -	$ -	$ 1.750.447	$ 5.407.393	$ 10.546.692	$ 10.998.953
Misiones	$ -	$ 9.053.518	$ 13.027.768	$ 3.233.701	$ 7.624.004	$ 7.846.577	$ 12.718.285
Neuquén	$ -	$ -	$ -	$ 550.120	$ 2.868.323	$ 2.574.870	$ 1.897.630
Río Negro	$ -	$ -	$ -	$ 994.241	$ 1.778.497	$ 4.116.547	$ 4.335.209
Salta	$ -	$ 11.262.572	$ 15.810.110	$ 3.106.530	$ 4.964.756	$ 7.478.479	$ 7.493.188
San Juan	$ -	$ -	$ -	$ 1.147.283	$ 3.442.267	$ 4.571.994	$ 4.438.912
San Luis	$ -	$ -	$ -	$ 899.855	$ 2.662.924	$ 4.107.288	$ 3.847.494
Santa Cruz	$ -	$ -	$ -	$ 646.746	$ 1.918.494	$ 1.649.061	$ 534.771
Santa Fe	$ -	$ -	$ -	$ 1.288.514	$ 6.141.059	$ 8.951.618	$ 4.425.751
Santiago del Estero	$ -	$ 6.351.983	$ 4.546.989	$ 3.548.257	$ 6.254.418	$ 8.395.244	$ 11.230.650
Tierra del Fuego	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 1.776.886	$ 1.850.437	$ 890.658
Tucumán	$ -	$ 8.768.398	$ 13.467.547	$ 4.313.396	$ 7.709.773	$ 13.372.584	$ 17.480.053
TOTAL	**$ 2.000.000**	**$ 78.619.460**	**$ 100.499.365**	**$ 131.760.955**	**$ 260.605.082**	**$ 210.842.840**	**$ 264.147.446**

(*) Para estos años, la desagregación entre provincias parte de una estimación propia realizada a partir del total asignado por provincia por el Programa "Atención a la madre y al niño", ponderada con la proporción sobre el total correspondiente al subprograma 04 - Plan NACER a nivel nacional.
(**) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2004-2010.

Anexo 7. Transferencias a las provincias por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2002-2010 (en pesos)

Provincia / Año	2002*	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2
Buenos Aires	95.871.438	98.048.267	108.237.299	144.951.262	124.257.041	117.877.235	136.279.457	251.171.535	251.512
CABA	4.952.928	38.256.284	59.958.759	144.828.240	228.503.652	224.252.919	296.949.130	347.121.919	356.189
Catamarca	7.208.644	7.372.285	9.625.430	17.035.572	14.974.406	10.179.472	12.840.508	16.811.608	16.848
Chaco	15.914.940	16.276.229	21.365.542	35.137.836	35.231.388	21.232.810	26.071.045	34.641.486	34.766
Chubut	4.161.689	4.256.353	4.310.987	14.135.759	8.237.484	8.158.279	10.000.309	13.300.171	13.349
Córdoba	30.456.512	31.148.234	29.817.722	45.883.539	39.880.993	110.117.189	118.430.950	152.850.634	152.971
Corrientes	13.253.387	13.554.398	18.492.031	32.060.653	27.116.493	29.434.690	37.975.075	49.116.605	49.165
Entre Ríos	15.487.302	15.838.819	22.006.473	30.132.067	24.434.495	23.575.301	29.010.290	38.500.850	38.635
Formosa	10.789.723	11.034.806	16.618.399	28.268.844	26.850.350	13.547.744	16.654.003	22.114.693	22.193
Jujuy	9.558.276	9.775.188	14.181.043	19.314.549	14.498.793	15.513.948	19.300.677	25.996.452	26.124
La Pampa	4.987.132	5.100.392	5.670.056	7.948.631	7.164.633	5.978.197	7.498.709	9.847.905	9.872
La Rioja	5.600.635	5.727.875	5.388.074	9.905.099	8.513.245	7.842.834	9.630.526	12.795.987	12.842
Mendoza	14.817.675	15.154.065	15.370.318	28.362.623	23.209.607	23.541.357	28.664.461	38.264.016	38.414
Misiones	12.421.991	12.703.919	18.132.962	24.951.357	23.760.540	20.326.084	25.182.189	33.621.468	33.758
Neuquén	5.187.287	5.305.142	5.029.005	14.072.368	8.870.951	2.358.500	2.562.227	3.648.829	3.685
Río Negro	6.576.387	6.725.833	8.184.498	9.688.328	12.657.943	10.459.870	12.898.845	17.098.481	17.156
Salta	13.423.138	13.728.006	19.570.318	30.506.390	24.142.655	21.142.239	26.039.409	34.541.192	34.660
San Juan	9.693.183	9.913.355	11.059.331	19.797.123	14.923.751	13.350.125	16.666.052	21.944.228	22.004
San Luis	6.344.139	6.488.159	7.107.412	8.092.600	11.691.709	7.089.995	8.837.328	11.645.990	11.678
Santa Cruz	3.302.010	3.376.879	3.592.850	4.148.480	3.941.686	3.425.085	4.488.670	5.756.962	5.757
Santa Fe	30.672.250	31.368.731	35.735.860	46.693.785	39.692.921	37.649.218	45.677.696	60.353.336	60.538
Santiago del Estero	12.425.743	12.707.851	17.054.555	21.353.099	21.372.037	18.629.266	23.141.018	30.552.942	30.644
Tierra del Fuego	2.375.293	2.429.393	2.514.562	3.499.913	3.053.421	2.228.358	2.890.864	3.727.899	3.730
Tucumán	16.144.026	16.510.693	21.726.292	28.545.119	24.627.147	23.437.939	28.533.412	38.092.863	41.008
TOTAL	351.625.728	392.801.156	480.749.778	769.313.236	771.607.341	771.348.654	946.222.850	1.273.518.051	1.287.508

* Se refiere a las transferencias realizadas en el marco del Programa de Emergencia Alimentaria, antecedente del PNSA.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

Anexo 8. Funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación

a) Diseñar las estrategias para la implementación del presente Programa a través de un Plan Estratégico. Éste debe contener la totalidad de los componentes a alcanzar, determinar los mecanismos y condiciones para la articulación inter-jurisdiccional e intersectorial, así como la determinación de la competencia específica de cada Organismo Ejecutor.

b) Fijar los criterios de acceso al Programa y las condiciones para su permanencia en el mismo. Los criterios de acceso al programa deben adecuarse a los perfiles de beneficiarios definidos, y las condiciones para la permanencia en el mismo serán la subsistencia de la situación socioeconómica y de riesgo nutricional que originó la inclusión del beneficiario.

c) Asegurar equidad en las prestaciones alimentarias y en el cuidado de la salud. Para ello se establecieron mecanismos que facilitan el acceso de la población más necesitada a los alimentos suficientes, la atención primaria de la salud, la educación básica y la capacitación, fortaleciendo su capacidad para valerse por sí misma, a través de:

   i. La distribución equitativa de los recursos disponibles de acuerdo a las necesidades regionales, provinciales y locales con parámetros técnicos específicos según indicadores debidamente documentados. Para ello, el MDS debe reforzar el accionar de los Agentes Sanitarios con otros promotores sociales debidamente capacitados y organizados en redes para optimizar el acceso de la población más necesitada a las prestaciones alimentarias nutricionales y al cuidado de la salud.

   ii. El fortalecimiento de la atención primaria de la salud, en lo que refiere a la prevención de la desnutrición, en todo el ámbito nacional con el alcance previsto en el Seguro de Salud Materno Infantil creado por el Decreto 2724/02. En el marco del Convenio MTEySS Nº 235/02, celebrado entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para el desarrollo de las actividades comunitarias en salud de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, el Ministerio de Salud debe arbitrar los recaudos tendientes a procurar que entre las acciones comunitarias a desempeñar se incluyan las vinculadas con el objeto de la Ley 25.724 y la Reglamentación.

d) Fijar los mecanismos de control que permitan una evaluación permanente de la marcha del Programa y de sus resultados como así también del cumplimiento por parte de los beneficiarios de las exigencias para permanecer en el mismo.

e) Dar la más amplia difusión del Programa, indicando fundamentalmente la información necesaria para acceder al plan de una manera simple y directa.

f) Implementar un Programa de educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para estimular el desarrollo de conductas permanentes que permitan a la población decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos.

g) Establecer un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, articulando con los organismos gubernamentales con competencia en materia alimentaria y nutricional y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la elaboración de un mapa de situación de riesgo.

h) Incorporar todos los mecanismos de control necesarios que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un Registro Único de beneficiarios.

i) Promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, incluyendo el apoyo nutricional a las madres hasta los doce (12) meses de vida de sus hijos en los casos en que fuera necesario. Para ello, se debe facilitar la difusión del Programa, a través de los medios de comunicación masivos con el fin de que la población conozca de forma más acabada los mecanismos de ingreso y de permanencia en el mismo. Sin perjuicio de ello, y conforme a los recursos existentes se difundirá el Programa por Internet, líneas 0-800, agentes multiplicadores o cualquier otro medio idóneo que para tal fin disponga la Comisión Nacional. Dicha comunicación será la adecuada a cada región y grupos poblacionales.

j) Asegurar el desarrollo de actividades de estimulación temprana en los niños hasta los cinco años de edad en situación de abandono, que integren familias de riesgo. Para ello, se tomará como base el Convenio firmado entre la Secretaría de Políticas Sociales (MDS) y la Secretaría de Programas Sanitarios (Ministerio de Salud) el 20/09/2002, protocolizado por la Resolución SPS MDS Nº 18/03, orientada a capacitar multiplicadores como agentes sanitarios, promotores sociales, profesionales de las áreas de salud y social y/u otros.

k) Asegurar la asistencia social y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo. Para ello, el Ministerio de Salud debe definir los criterios sanitarios para evaluar el estado nutricional de la población, los cuales deberán ser aplicados en todas las jurisdicciones (previo acuerdo). Adicionalmente, la Comisión Nacional debe determinar la realización de estudios especiales en el marco de las necesidades que considere pertinentes. La información que sea relevada debe incluir adicionalmente una evaluación de la situación de la seguridad alimentaria nutricional en las distintas regiones del país, para disponer un mapa de situación de riesgo, a través de la información suministrada por INDEC, mediante la EPH.

l) Suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar las metas y objetivos a cumplir. En caso de verificarse incumplimientos a lo establecido precedentemente, el Poder Ejecutivo podrá rescindir dicho convenio.

Anexo 9. Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" (MTEySS)

PLAN INTEGRAL DE PROMOCION DEL EMPLEO - MTEySS				
	PROGRAMA	**PRESTACION**	**BENEFICIARIOS**	**OBJETIVOS**
1	Programa Entrenamiento para el Trabajo del Sector Privado	Capacitación	Trabajadores del Seguro de Capacitación y empleo (SCyE) y beneficiarios de los Programas de Empleo	Empresas que capacitan a desocupados
2	Programa de Inserción Laboral en el Sector Privado	Gestión de contrataciones	Trabajadores del SCyE y los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario.	Facilitar la Contratación por medio de incentivos a empresas
3	Programa de Inserción Laboral-Línea Promoción del Autoempleo	Prestación cobro por única vez	Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo.	Desarrollo de proyecto de autoempleo
4	Herramienta por Trabajo	Financiamiento para insumos, herramientas y asistencia técnica	Proyecto que incluya a 2 beneficiarios del Jefas y Jefes (continúan cobrando la prestación)	Inserción laboral mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo o individual.
5	Actividades de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Público	Capacitación	Beneficiarios del Jefas y Jefes y del SCyE	Inserción laboral
6	Seguro por Desempleo-Modalidad Pago Único	Pago único (el doble del Seguro por Desempleo) para invertir en el desarrollo de un emprendimiento.	Beneficiarios del Seguro por Desempleo	Promover la inserción laboral de trabajadores asalariados desocupados, financiando el desarrollo de emprendimientos individuales o asociativos para el autoempleo.
7	Seguro por Desempleo-Operativo de Fiscalización y Orientación y Apoyo para el empleo	Apoyo a la búsqueda de empleo. Orientación al trabajo independiente. (modalidad pago único) Orientación recursos locales para el apoyo legal y la búsqueda de empleo	Beneficiarios del Seguro por Desempleo	Apoyar la orientación y la búsqueda de empleo de los trabajadores asalariados desocupados. Controlar la condición de desocupados de los beneficiarios del Seguro por Desempleo

PLAN INTEGRAL DE PROMOCION DEL EMPLEO - MTEySS				
	PROGRAMA	**PRESTACION**	**BENEFICIARIOS**	**OBJETIVOS**
8	Actividades de Entrenamiento para el trabajo en el sector público	Capacitación en el puesto de trabajo. Se financian $5.000	Trabajadores desocupados participantes del SCyE y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, del Programa de Empleo Comunitario y de otras acciones y/o programas del Ministerio.	Entrenar a los trabajadores desocupados mediante el desarrollo de actividades de práctica en puestos de trabajo en el sector público,
9	Obra Pública Local	Financiamiento de materiales de construcción (hasta 120.000)	Beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, trabajadores incorporados al SCyE, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados.	Realización de prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción. Desarrollo de proyectos productivos y locales que requieran infraestructura
10	Asistencia a Empresas Auto gestionadas	Capacitación y Asistencia Técnica	Empresas recuperadas	Contribuir a mejorar la sustentabilidad de las pequeñas empresas auto gestionadas
11	Profesionalización y jerarquización de las/os trabajadores que se desempeñan en el servicio doméstico	Cursos de formación profesional. Acceso a cobertura de salud y cobertura previsional.	Beneficiarios del SCyE que sean trabajadores del servicio doméstico, que aporten al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, pueden mantener la prestación monetaria por un plazo de hasta 12 meses continuos o discontinuos	Mejorar ingresos y calidad del empleo

Fuente: Marazzi (2009).

Anexo 10. Localidades en las que se implementa el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Provincia	Localidad	Provincia	Localidad
Buenos Aires	Avellaneda	Rio Negro	Cipolletti
	Berazategui	Salta	Metán
	Campana		Salta Capital
	Florencio Varela	San Juan	Albardon
	Ituzaingó		Ciudad San Juan
	La Matanza		Jachal
	Luján		Rawson
	Malvinas Argentinas		Rivadavia
	Mar del Plata		San Martín
	Moreno		Santa Lucía
	Morón	Santa Fe	Cañada de Gómez
	Olavarría		Capitán Bermúdez
	San Fernando		Carcarañá
	San Isidro		Rafaela
	San Nicolás		Venado Tuerto
	Tres de Febrero	Santiago del Estero	La Banda
Chaco	Agencia Pcial.	Tucumán	Aguilares
	Barranqueras		Alderetes
	Corzuela		Banda del Río Sali
	Fontana		Bella Vista
	General San Martin		Concepción
	Machagay		Famailla
	Puerto Vilelas		La Cocha
	Resistencia		Las Talitas
	Roque Saenz Peña		Monteros
	Villa Ángela		Ranchillos
Córdoba	Río Cuarto		S.I. de Lules
	Villa Allende		San Miguel
	Villa María		Simoca
Entre Ríos	Gualeguay		Tafì del Valle
Misiones	El Dorado		Tafí Viejo
	Oberá		Yerba Buena
	Posadas		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo.

Anexo 11. División de responsabilidades entre actores involucrados en la implementación del Programa Jóvenes

Actor	Actividad
Fase 1: Cumplimiento de las condiciones institucionales para el Programa Jóvenes	
MTEySS	a) Creación de un Área de Empleo para Jóvenes en la Oficina de Empleo Municipal. Brindar asistencia técnica y financiera para la selección y contratación del personal del Área de Empleo para los Jóvenes.
Secretaría de Empleo	a) Creación de un Área de Empleo para Jóvenes en la Oficina de Empleo Municipal. Celebrar acuerdos con los Municipios, las Áreas de Empleo para Jóvenes en la Oficina de Empleo Municipal.
GECAL	b) Constituir y Mantener un Esquema Local de Prestaciones Colaborar con el Municipio en la constitución de un Esquema Local de Prestaciones de apoyo a la Formación e Inserción Laboral.
Oficina de Empleo	a) Creación de un Área de Empleo para Jóvenes en la Oficina de Empleo Municipal. Crear y consolidar un área específica de atención a la población joven desocupada que abarca este Programa.
Gobierno municipal	a) Creación de un Área de Empleo para Jóvenes en la Oficina de Empleo Municipal. Incorporar un área de atención especializada en la temática de juventud y empleo en la Oficina de Empleo (y realizar aportes materiales, financieros y de recursos humanos para la creación del área de empleo para jóvenes, en las Oficinas de Empleo Municipales); b) Constituir y Mantener un Esquema Local de Prestaciones Construir, promover y mantener un Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral: Convocar a las potenciales instituciones prestadoras Llevar a cabo reuniones con el Gobierno Provincial (en coordinación con las GECAL) para articular la participación de la provincia en las prestaciones
Fase 2: Puesta en marcha y gestión del Programa Jóvenes	
Secretaría de Empleo	Celebrar convenios con Provincias y Municipios. Aprobar los materiales de difusión
GECAL	Aprobar los materiales de difusión Validar informáticamente la incorporación remitida por la Oficina de Empleo.
Oficina de Empleo	Recibir a los jóvenes para una entrevista Brindar al joven un convenio de adhesión Iniciar con el proceso de orientación e inducción una vez recibida la validación de la GECAL
Ministerio de Educación provincial	Celebrar convenios con la Secretaría de Empleo Colaborar en la difusión del Programa a través de medios gráficos, televisivos, radiales, en páginas de Internet, y cualquier otro que resulte conveniente para alcanzar con mayor especificidad a la población objetivo; Coordinar con las Oficinas de Empleo Municipales, las áreas provinciales y municipales pertinentes, las organizaciones de la sociedad y con los actores del mundo del trabajo, la realización de las acciones de convocatoria de jóvenes, acompañamiento de su problemática y derivación a actividades que se organicen en el marco del Programa;

Actor	Actividad
Gobierno municipal	Celebrar convenios con la Secretaría de Empleo Promover la participación de las áreas de juventud de la Provincia y el Municipio y de las organizaciones no gubernamentales con incidencia en la localidad, con el fin de planificar una estrategia común de convocatoria y sensibilización respecto del Programa, para alcanzar a la población juvenil, en particular a aquellos pertenecientes a los grupos más vulnerados; Articular las áreas de Producción y Empleo Municipales con las organizaciones representativas del sector empresarial y del sector sindical para desarrollar una red de contactos con las empresas del territorio, con el objeto de promover compromisos que aseguren la realización de prácticas calificantes y la inserción laboral de las y los jóvenes;
Organizaciones empresariales y sindicales	Colaborar en las acciones de difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el Programa,
Organizaciones de la sociedad civil	Colaborar en la difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el Programa, particularmente en los barrios o espacios geográficos de residencia de la población más vulnerable.
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de orientación e inducción al mundo del trabajo	
MTEySS	Proveer diseños y materiales curriculares que se utilizarán en el desarrollo de los talleres
GECAL	Aprobar los cronogramas y RRHH presentados por las Oficinas de Empleo
Oficina de Empleo	El orientador deberá programar las actividades Brindar los talleres de acuerdo a un cronograma presentado y aprobado por la GECAL, detallando los RRHH necesarios Contratación de los capacitadores de ser necesario Derivar a la/el joven a las prestaciones del Programa correspondientes.
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios	
MTEySS	Suscribir convenios con las jurisdicciones educativas provinciales.
Secretaría de Empleo	Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional: gestionar la apertura de nuevas vacantes de ser necesario.
GECAL	Recibir mensualmente las altas y bajas enviadas por los Ministerios de Educación provinciales Informar (llegado el caso) la certificación de estudios o promoción de los y las jóvenes mediante la plataforma informática. El facilitador de la GECAL debe vincularse con la jurisdicción educativa local, en el caso de no haber vacantes, y analizar la posible apertura de nuevas vacantes. Recibir la certificación de los estudios o promoción de nivel y gestionar el incentivo económico correspondiente.
Oficina de Empleo	Diligenciar la cobertura de vacantes disponibles en las escuelas de la jurisdicción Comunicar a la GECAL la falta de vacantes de ser el caso Informar al tutor en caso de bajas educativas, para que indague acerca de las dificultades en el desarrollo de las actividades

Actor	Actividad
	Recibir la certificación de los estudios o promoción de nivel (y citar al joven en el caso que no concurra autónomamente), incorporarla en la historia laboral del/la joven, y remitirla a la GECAL.
Ministerio de Educación provincial	Identificar y poner a disposición, a través de su cartera educativa, vacantes para la finalización de estudios primarios y secundarios para adultos Suscribir convenios con el MTEySS para la incorporación de los jóvenes a las vacantes necesarias. Mantener actualizadas las altas y bajas de las y los jóvenes incorporados/as en las instituciones educativas. Emitir la certificación de estudios o promoción del nivel.
Área de Empleo para Jóvenes	Derivar a los y las jóvenes a las vacantes disponibles en la localidad
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de Formación Profesional	
MTEySS	Firmar convenios con las jurisdicciones educativas provinciales y con los sectores productivos (cámaras, empresas, sindicatos y otras instituciones)
Secretaría de Empleo	Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional: Evaluar y aprobar los proyectos nuevos de formación profesional. Brindar a las oficinas de Empleo Municipal la nómina de Instituciones de Formación Profesional que han sido asistidas por el MTEySS Proveer de diseños curriculares elaborados en el marco de los acuerdos sectoriales para la presentación de las propuestas de formación profesional.
GECAL	Recibir la nómina de jóvenes incorporados a los cursos, y hacer las gestiones correspondientes al cobro de las Ayudas Económicas. Brindar asistencia técnica para la elaboración de nuevos proyectos de formación profesional. Elaborar un informe de viabilidad de los nuevos cursos y remitirlo a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional.
Oficina de Empleo	Derivar a los y las jóvenes a las vacantes disponibles de cursos. Visualizar la continuidad o baja de los beneficiarios en la plataforma informática e informar al tutor de las actividades de formación del joven. Recibir la constancia de realización del curso e incorporarla a la historia laboral del/la joven (citarlo si no concurre autónomamente).
Ministerio de Educación provincial	Identificar Instituciones de Formación Profesional y cursos de formación profesional que respondan a la demanda del contexto socio productivo, así como su localización en establecimientos de cada uno de los municipios y procurar dispositivos que favorezcan el acceso y la permanencia de los jóvenes en ellos Promover el reconocimiento nacional de las certificaciones de formación profesional que se diseñen para atender las necesidades vocacionales de las y los jóvenes en el marco del presente programa.
Área de Empleo (del Municipio en la Oficina de Empleo)	Visualizar en la plataforma informática la oferta disponible de cursos. Detectar demandas de formación profesional, informarlas a la jurisdicción educativa de la localidad y presentar cursos y/o promover la elaboración de proyectos de formación profesional nuevos.
Instituciones de Formación Profesional	Diseñar y ejecutar nuevos cursos de capacitación laboral, a partir de las demandas detectadas, para ampliar la oferta disponible. Suscribir convenios con el MTEySS e informar al Área de Empleo su oferta de cursos (localización, datos de contacto, características y vacantes)

Actor	Actividad
	Mantener actualizada mensualmente la nómina de jóvenes incorporados a los cursos, y enviársela a la GECAL y a la Oficina de Empleo Municipal Entregar al o la joven una constancia de la realización del curso que el joven deberá entregar en la Oficina de Empleo Municipal
Organizaciones empresariales	Presentar sus cursos de formación profesional que, previa evaluación de la Secretaría de Empleo, pasarán a integrar el Esquema Local de Prestaciones y podrán recibir financiamiento total o parcial. Suscribir convenios con el MTEySS e informar al Área de Empleo su oferta de cursos (localización, datos de contacto, características y vacantes)
Organizaciones sindicales	Aportar la oferta de cursos desarrollados por las Instituciones de Formación Profesional que operan bajo su dependencia para permitir la participación de las y los jóvenes en ellas. Presentar sus cursos de formación profesional que, previa evaluación de la Secretaría de Empleo, pasarán a integrar el Esquema Local de Prestaciones y podrán recibir financiamiento total o parcial. Suscribir convenios con el MTEySS e informar al Área de Empleo su oferta de cursos (localización, datos de contacto, características y vacantes)
Organizaciones de la sociedad civil	Suscribir convenios con el MTEySS e informar al Área de Empleo su oferta de cursos (localización, datos de contacto, características y vacantes)
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de Certificación de competencias laborales	
Secretaría de Empleo	Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional: Evaluar la solicitud de asistencia técnica y financiera de la Oficina de Empleo Municipal, considerando la cantidad de personas que requerirían ser certificadas. UTeCC (Unidad Técnica de Certificación de Competencias): Informar a los Municipios para que sean incluidos en el Esquema Local de Prestaciones las normas desarrolladas y los organismos de certificación existentes Notificar al Organismo Sectorial de Certificación la demanda establecida por la Oficina de Empleo Municipal Recibir los resultados de la evaluación del Organismo Sectorial de Certificación y proceder a registrar los jóvenes que hayan certificado sus competencias laborales.
Oficina de Empleo	Verificar en la página web del MTEySS la información existente sobre los procesos de normalización de competencias laborales y de certificación de trabajadores Contactarse con la UTeCC para iniciar los procesos de certificación o para consultar el procedimiento para iniciarlos Solicitar asistencia técnica y financiera al MTEySS
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de Prácticas calificantes en ambientes de trabajo	
Secretaría de Empleo	Dirección Nacional de Promoción del Empleo: confeccionar las propuestas presentadas en forma de resolución y remitirlas a la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional. Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional: dictar Resoluciones aprobando o desestimando las propuestas y remitirlas a la GECAL. Secretaría de Empleo: Promover la participación de las Oficinas de Empleo Municipales y de los gobiernos provinciales para la convocatoria de las empresas de la región Disponer de medios y recursos para la ejecución de las actividades

Actor	Actividad
	Asistir técnicamente a la empresa Contribuir con RRHH, técnicos y financieros las evaluaciones Financiar acciones de capacitación de las empresas Realizar acciones de seguimiento, sistematización y difusión
Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral	Recibir las propuestas presentadas, evaluarlas y remitirlas a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Entregar las Resoluciones enviadas por la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional a la Oficina de Empleo.
Oficina de Empleo	Derivar a los y las jóvenes a las vacantes disponibles de prácticas calificantes. Realizar una búsqueda activa entre las empresas localizadas en su corredor productivo de posiciones de aprendizaje Registrar en la plataforma informática la información de las propuestas presentadas de prácticas calificantes y remitirlas a la GECAL.
Organizacio-nes empresariales	Promover, entre las empresas asociadas, las características del Programa a fin de lograr una oferta de prácticas calificantes, adecuada a los perfiles de las y los jóvenes y a las oportunidades de inserción laboral que presente la dinámica productiva del territorio. Ofrecer vacantes para las prácticas calificantes. Articular con las Oficinas de Empleo Municipales la incorporación de jóvenes en las prácticas calificantes Designar un referente en la empresa como tutor del proyecto Fomentar el diálogo social con los representantes de los trabajadores Definir una propuesta de práctica calificante Garantizar espacios de infraestructura edilicia y equipamientos necesarios a los fines de ejecutar las actividades previstas Brindar la información que la GECAL requiera Entregar a los jóvenes que hayan cumplido un certificado que acredite formación y experiencia Llevar registro de asistencia e informarlo mensualmente a la Oficina de Empleo Municipal
Fase 3: Circuito operativo de las Prestaciones del Programa Jóvenes, Componente de Inserción Laboral	
MTEySS	Apoyar la difusión
Oficina de Empleo	Realizar la difusión entre las empresas privadas de la localidad o de la región de los perfiles de los desocupados inscriptos en sus registros.
Gobierno Provincial	Apoyar la difusión
Gobierno Municipal	Apoyar la difusión
Organizaciones Empresariales	Pactar un salario con la/el joven
Fase 4: Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes del Programa Jóvenes	

Actor	Actividad
Secretaría de Empleo	Articular los mecanismos de intercambio de información con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) Comité Técnico de Programas de Empleo y del Programa Jefes de Hogar: establecer los controles informáticos necesarios Coordinación Técnica y de Planeamiento de la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral: rectificar las inadecuaciones detectadas mediante los aplicativos informáticos habilitados. Comisión de Tratamiento de Denuncias: analizará y encauzará las denuncias.
GECAL	Rectificar las inadecuaciones detectadas mediante los aplicativos informáticos habilitados. Solicitar a la Coordinación Técnica y de Planeamiento la liquidación de períodos no liquidados una vez subsanada la causal de rechazo.
Oficina de Empleo	Rectificar las inadecuaciones detectadas mediante los aplicativos informáticos habilitados.
Ministerio de Educación provincial	Colaborar con las acciones de registro e inscripción de los y las jóvenes que se postulan para participar en el Programa, en coordinación con las Oficinas de Empleo Municipales;
Fase 5: Seguimiento técnico y supervisión de las acciones del Programa Jóvenes	
MTEySS	Diseñar e implementar acciones de evaluación integrales que consideren el funcionamiento de los aspectos institucionales de las prestaciones implementadas, colaborando con todos los niveles intervinientes.
Secretaría de Empleo	Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización: diseñar el circuito y los formularios de supervisión y seguimiento del Programa. Responsable de la fiscalización de las acciones realizadas.
GECAL	Puede intervenir en el caso que se detecten irregularidades para re direccionar las acciones y garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa.
Ministerio de Educación provincial	Contribuir con la construcción, puesta en marcha y actualización de un sistema de seguimiento y monitoreo de las acciones del Programa y de la trayectoria formativa y ocupacional seguida por las y los jóvenes, de acuerdo a los indicadores establecidos por la Secretaría de Empleo;
Gobierno municipal	Establecer, en tiempo y forma, los mecanismos que garanticen la disponibilidad de información sobre las acciones comprometidas en el programa, al conjunto de actores intervinientes;
Fase 6: Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las o los jóvenes del Programa Jóvenes	
GECAL	a) Suspensiones Aplicar la solicitud requerida por la Oficina de Empleo de suspensión. b) Desvinculaciones Validar o rechazar y aplicar la solicitud requerida por la Oficina de Empleo de desvinculación. c) Reingresos Evaluar y aplicar la solicitud requerida por la Oficina de Empleo de reingreso

Actor	Actividad
Oficina de Empleo	a) Suspensiones Registrar la solicitud de suspensión y remitirla a la GECAL. b) Desvinculaciones Controlar e informar la existencia de incompatibilidades para la percepción por parte de las y los jóvenes de las ayudas económicas no remunerativas por su participación en programas provinciales o por formar parte de la administración pública provincial bajo cualquier modalidad de contratación. c) Reingresos Recibir solicitud de reingreso
Gobierno Municipal	Controlar e informar la existencia de incompatibilidades para la percepción por parte de los jóvenes de las ayudas económicas no remunerativas por su participación en programas municipales o por formar parte de la administración pública municipal bajo cualquier modalidad de contratación
Tareas generales de implementación del Programa Jóvenes	
Gobierno provincial	Promover y monitorear las acciones vinculadas a fortalecer la calidad de la gestión de las Oficinas de Empleo Municipales y de las Instituciones de Formación Profesional; Estimular a los actores del mundo de la producción de la Provincia con el fin de que colaboren facilitando lugares de aprendizaje para las y los jóvenes en las empresas; Contribuir, con recursos físicos y financieros, a la creación o fortalecimiento de las Oficinas de Empleo en los Municipios en los cuales se desarrolle el Programa, de conformidad con las pautas vigentes para la Red de Servicios de Empleo; Fortalecer el entramado productivo local a efectos de ampliar las oportunidades de empleo para los desempleados en general y para los y las jóvenes, en particular, consolidando los acuerdos territoriales que se desarrollen en los Municipios o promoviendo su celebración; Contribuir con la identificación de oportunidades laborales, a través de la creación de nuevos emprendimientos o pequeñas empresas y aportar recursos técnicos y financieros para su puesta en marcha y sostenimiento; Estimular a los actores del mundo de la producción y del trabajo que actúan en la Provincia para mejorar la inserción laboral de las y los jóvenes y desarrollar un diálogo social permanente en materia de actividades de formación para y en el trabajo y en la colaboración con el desarrollo de estrategias locales de promoción del empleo.
Gobierno municipal	Contribuir a la creación o fortalecimiento de los espacios multisectoriales y multi-actorales locales (Mesa Territorial, Consejo Consultivo, entre otros), procurando la incorporación de representantes de las áreas de Juventud y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de las estrategias de desarrollo económico local; Convocar y promover la participación en este Programa, de Organizaciones de la Sociedad Civil que acrediten experiencia en proyectos que promuevan: la integración social, el apoyo a la formación general y profesional, el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artísticas y de comunicación, la capacitación para la prevención de la salud y el desarrollo de valores ciudadanos y comunitarios destinados a jóvenes;
Instituciones de Formación Profesional	Participar en los espacios multisectoriales y multi-actorales, constituidos a nivel local, para relevar las demandas de calificaciones de los sectores más dinámicos del territorio;

Actor	Actividad
Organizaciones empresariales	Participar en los espacios multisectoriales y multi-actorales de diálogo social, constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; Contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad; Promover, entre las empresas asociadas, los servicios brindados por las Oficinas de Empleo Municipales; Registrar los centros de formación a su cargo en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo —REGICE— y abrirlos a la evaluación de su calidad institucional por la Secretaría de Empleo
Organizaciones sindicales	Participar en los espacios multisectoriales y multi-actorales de diálogo social, constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; Contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad; Registrar los centros de formación a su cargo en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo —REGICE— y abrirlos a la evaluación de su calidad institucional por la Secretaría de Empleo;
Organizaciones de la sociedad civil	Integrarse en los espacios multisectoriales y multi-actorales de diálogo social mencionados, aportando su visión y experiencia sobre la diversidad de la problemática juvenil; Aportar los recursos o dispositivos, desarrollados por las propias organizaciones para la atención de las y los jóvenes, tanto en materia de empleo y formación, como en actividades correspondientes a las áreas de salud, deportes, cultura y otras; Registrar los centros de formación a su cargo en el REGICE y abrirlos a la evaluación de su calidad institucional por la Secretaría de Empleo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución Secretaría de Empleo Nº 261/08.

Anexo 12. Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010 (en pesos)

Provincia / Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Buenos Aires			584.144	36.017.036	66.064.153	92.779.907	145.763.935	117.083.393	241.915.798
CABA (*)	5.922.020	19.738.179	50.413.157	42.754.922	56.155.518	94.439.936	118.088.256	149.657.911	143.173.359
Catamarca				5.408.899	3.465.540	5.116.794	3.878.724	8.084.347	13.118.589
Chaco				9.637.684	11.604.006	18.846.463	18.954.400	24.205.257	36.726.603
Chubut				3.573.670	3.005.745	4.167.387	3.503.724	6.366.647	12.317.201
Córdoba				11.924.608	18.403.534	27.068.412	29.569.298	37.654.675	56.895.589
Corrientes				8.691.059	10.363.306	16.537.667	16.144.863	22.407.102	33.069.399
Entre Ríos				7.223.601	9.171.269	12.490.791	12.604.852	17.335.873	24.312.081
Formosa				6.863.058	6.791.253	10.534.472	8.844.751	13.271.059	20.045.904
Jujuy				6.348.181	8.618.123	9.382.648	7.493.736	11.467.628	20.562.408
La Pampa				3.414.104	2.756.597	3.760.049	3.004.797	5.533.524	11.226.542
La Rioja				4.383.537	3.230.165	4.520.261	3.626.298	6.462.211	12.533.166
Mendoza				10.107.412	13.470.656	15.864.443	17.079.006	22.768.857	36.653.107
Misiones				12.151.980	9.964.689	17.156.633	20.044.355	26.517.412	37.014.638
Neuquén				3.871.208	3.862.359	5.923.194	5.452.088	8.746.508	16.248.762
Río Negro				6.662.915	4.441.108	6.043.082	5.958.803	9.394.952	17.280.935
Salta				9.218.695	10.800.932	15.310.801	13.892.550	19.606.359	33.500.358
San Juan				5.529.076	5.216.927	7.481.327	7.035.101	11.326.564	19.423.064
San Luis				4.183.945	3.468.828	4.844.262	4.130.587	7.319.820	13.465.341
Santa Cruz				1.612.240	1.524.084	1.991.452	1.397.573	3.692.765	7.897.952
Santa Fe				13.633.397	20.815.440	25.598.475	26.652.256	37.033.687	59.286.499
S. del Estero				9.633.230	9.059.173	15.072.308	18.161.285	23.368.589	40.799.050
Tierra del Fuego				2.141.694	889.928	1.207.926	730.643	2.518.470	6.503.985
Tucumán				8.612.211	12.012.762	19.886.062	21.514.162	29.491.343	47.553.717
TOTAL	**5.922.020**	**19.738.179**	**50.997.301**	**233.598.362**	**295.156.095**	**436.024.752**	**513.526.043**	**621.314.953**	**961.524.047**

(*) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

Bibliografía

Agis, Emmanuel; Carlos Cañete y Demián Panigo (2010): *El Impacto de la AUH en Argentina*, CEIL/PIETTE, Buenos Aires.

Arroyo, Daniel (2010): "La Asignación Universal por Hijo acelera el ingreso de los más pobres al sistema bancario", en *Buenos Aires Económico*, 31/05/2010.

Berra, Claudia (2010): "Capacitación Permanente y Juventud", *Presentación en el Seminario "Sesión preparatoria de Buenos Aires para la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Rio de Janeiro"*, Banco Mundial, 6 y 7 de mayo de 2010, disponible en www.bancomundial.org.ar, consultado el 20 de mayo de 2010.

Bossio, Diego (2009): "Fondo de Garantía de Sustentabilidad", *Presentación a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social- Congreso de la Nación*, 2/12/2009, disponible en www.anses.gov.ar, consultado el 29/04/2010.

Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (2009): "Informe de gestión 2009", disponible en http://www.politicassociales.gov.ar/consejoconsultivo.html

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) – PNUD Argentina (2009): Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe país 2009, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (org.) (2008): *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.

Cruces, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia (2008): "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina", *Serie Políticas Sociales CEPAL Nº 142*, Santiago de Chile, abril de 2008.

DiNIECE (2007): "*Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a estudiar: Un estudio de casos sobre el 'espacio puente'*", 2007.

DiNIECE (2008a): "*Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a Estudiar en la Provincia de Tucumán*", 2008.

DiNIECE (2008b): "*La implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires: Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario*", 2008.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2008): *Boletín "Las políticas socioeducativas"*, Nro. 2, Año I, diciembre 2008, disponible en http://168.83.82.201/dnpc/publicaciones.html, consultado el 4/6/2010.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2009): *Propuesta de apoyo socioeducativo para las escuelas secundarias*, Ministerio de Educación de la Nación.

FIEL (2009): Presentación "Canasta Básica Alimetnaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT) mayo de 2009, junio 2009, disponible en www.slideshare.com, consultado el 7/6/2010.

Marazzi, Vanesa en Repetto, Fabián, Dborkin, Daniela y Díaz Langou, Gala: "Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación", Septiembre de 2009, CIPPEC.

Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Coordinación, Dirección General de Recursos Humanos y Organización: presentación de Powerpoint: cuadro de RRHH, disponible en http://www.desarrollosocial.gov.ar/Institucional/rrhh.asp.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009): Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Octubre 2009, disponible en http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/AT_Distribuidor.pdf, consultado el 4/6/2010.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010): Presentación Programa de Ingreso Social con Trabajo, disponible en http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/Present_ATrabaja.ppt, consultado el 4/6/2010.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa, disponible en http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp, consultado el 4/6/2010.

Ministerio de Salud de la Nación, Plan Nacer (2010): Brochure "Cobertura en cirugías de cardiopatías congénitas".

Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2008) *Boletín "Las políticas socioeducativas"* Nro. 2, Año I.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2007): *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas - Proyecto de Inversión en Formación Profesional Continua y Empleo*, disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/Pueblos_Indigenas.pdf, consultado el 4/6/2010.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2005a): "Educación y Salud en la Argentina de hoy: ¿qué hacer?", Fundación PENT – Serie Policy Reports Nº2005-01, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2005b): "Federalismo y políticas sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud", Fundación PENT – Serie Papers Nº 2005-02, abril de 2005, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2008): "Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 – 2004)", en Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07 – categoría Maestría, publicado por Secretaría de la Función Pública, Fundación CIPPEC y Fundación Noble – Grupo Clarín, Ciudad de Buenos Aires.

Repetto, Fabián (2009): "Experiencias de coordinación de políticas públicas sociales en diferentes países de Latinoamérica", Mimeo, Buenos Aires, 2009.

Repetto, Fabián y María Fernanda Potenza Dal Masetto (2004): "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Goma, Ricard y Jordana Jacint (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB.

Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2004): "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Goma, Ricard y Jacint Jordana (eds) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB.

Repetto, Fabián, Carlos Acuña, Marisa Miodosky y Fernanda Potenza Dal Masetto (2001): "Análisis político - institucional sobre la gestión social del Estado nacional: hacia una propuesta de reforma de la lucha frente a la pobreza", Observatorio UNESCO - MOST / SIEMPRO, mimeo.

Repetto, Fabián, Daniela Dborkin y Gala Díaz Langou (2009): "Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación", septiembre de 2009, CIPPEC.

Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009): "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", *Documento de Políticas Públicas/Análisis Nº67*, CIPPEC, octubre de 2009.

Ruete, Rodrigo (2010): "Asignación Universal por Hijo: Un acercamiento al análisis de la prestación", *Presentación en el Seminario "Sesión preparatoria de Buenos Aires para la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Rio de Janeiro"*, Banco Mundial, 6 y 7 de mayo de 2010, disponible en www.bancomundial.org.ar, consultado el 20 de mayo de 2010.

UNESCO- IIPE (2007a): *"Becas estudiantiles y costos de oportunidad del nivel medio en la Argentina"* Buenos Aires, 2007.

UNESCO- IIPE (2007b): "*Costos e impacto de una eventual ampliación del Programa de Becas Estudiantiles"*, Buenos Aires, 2007.

UNESCO- IIPE (2007c): "*Impacto distributivo y costo-beneficio de las becas del nivel medio en Argentina"*, Buenos Aires, 2007.

UNESCO- IIPE (2007d): Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, ME, SSPE, "*Criterios de selección y evolución del Programa Nacional de Becas de la Argentina"* Buenos Aires, 2007.

UNICEF (2007): "*Evaluación del Programa Nacional de Inclusión Educativa 'Todos A Estudiar' del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT). Informe final"*, febrero de 2007.

Universidad Nacional de Tres de Febrero (2007): Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada-CINEA, *Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación "Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Becas Estudiantiles*".

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Decisión administrativa Jefatura de Gabinete de Ministros 352/09.
Decisión administrativa Jefatura de Gabinete de Ministros 410/09.

Decreto 2.724/02 – Plan Materno Infantil.
Decreto 1.018/03 - Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
Decreto 1.067/09 - Programa de Ingreso Social con Trabajo.
Decreto 1.140/04 - Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial.
Decreto 1.245/96 - Régimen de Asignaciones Familiares.
Decreto 1.810/09 – Jefatura de Gabinete de Ministros. Designación-Aprobación.
Decreto 108/02 – Declaración de Emergencia Alimentaria Nacional.
Decreto 141/03 – Modificación de la Ley de Ministerios.
Decreto 20/07- Administración Pública Nacional – Estructura Organizativa – Modificación.
Decreto 355/02 – Modificación de la Ley de Ministerios.
Decreto 565/02 – Programa Jefes de Hogar – Creación.
Decreto 115/10 - Organigrama y Objetivos del Ministerio de Educación.
Decreto 357/02 - Organigrama de la Administración Pública Nacional.
Decreto 368/04 - Régimen de Asignaciones Familiares.
Decreto 486/02 - Emergencia Sanitaria Nacional.
Decreto 897/07 - Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.
Ley 24.013 – Ley de Empleo.
Ley 24.714 - Régimen de Asignaciones Familiares.
Ley 25.561 - Emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.
Ley 25.590 - Emergencia Sanitaria Nacional.
Ley 25.724 - Programa de Nutricion y Alimentacion Nacional.
Ley 26.061 - Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Ley 26.075 – Financiamiento Educativo.
Ley 26.206 – Educación Nacional.
Leyes de presupuesto 2002-2010 y respectivos Mensajes de elevación, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.
Resolución ANSES 132/10.
Resolución ANSES 393/09.
Resolución de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del MTEySS Nº 24/01.
Resolución Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos de ANSES Nº 137/09.
Resolución INAES 3.026/06.
Resolución Ministerio de Desarrollo Social 2.040/03.
Resolución Ministerio de Desarrollo Social 2.476/10.
Resolución Ministerio de Desarrollo Social 3.182/09.
Resolución Ministerio de Educación 701/08.
Resolución Ministerio de Salud 1.173/04 – Plan Nacer.
Resolución MTEySS 1094/09.
Resolución MTEySS 497/08.
Resolución MTEySS 521/09.
Resolución Secretaría de Empleo del MTEySS 1.554/09.
Resolución Secretaría de Empleo del MTEySS 261/08.
Resolución Secretaría de Empleo del MTEySS 82/08.

Páginas web

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), http://www.iadb.org/, visitada el 5/4/2010.

Banco Mundial, http://www.worldbank.org/, visitada el 5/4/2010.

Canal Encuentro, www.encuentro.gov.ar, visitada en junio de 2010.

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, www.cenoc.gov.ar/institucional, visitada en junio 2010.

Consejo Federal de Salud (COFESA), http://www.msal.gov.ar/htm/site/cofesa-index.asp, visitada el 5/4/2010.

Diario Clarín, http://www.clarin.com/, visitada en octubre y noviembre de 2009.

Diario Crítica, http://criticadigital.com/, visitada en octubre y noviembre de 2009.

Diario La Nación, http://www.lanacion.com.ar/, visitada en octubre y noviembre de 2009.

Diario Página 12, http://www.pagina12.com.ar/, visitada en octubre y noviembre de 2009.

Diario Perfil, http://www.perfil.com/, visitada en octubre y noviembre de 2009.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, www.diniece.gov.ar, visitada en junio de 2010.

Dirección Nacional de Juventud, www.juventud.gov.ar, visitada en junio de 2010.

Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, www.siempro.gov.ar, visitada en Junio 2010

Fundación Miguel Lillo, www.lillo.org.ar, visitada en junio de 2010.

Ministerio de Desarrollo Social, http://www.desarrollosocial.gov.ar/, visitada 11/5/2010.

Ministerio de Educación de la Nación, http://www.me.gov.ar/, visitada 4/6/2010.

Ministerio de Salud de la Nación, http://www.msal.gov.ar, visitada el 5/6/2010.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, http://www.trabajo.gob.ar/, visitada 14/4/2010.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), www.politicassociales.gob.ar/odm, visitada en junio de 2010.

Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, http://www.mecon.gov.ar/onp/html/, visitada 15/5/2010.

Plan Nacer, http://www.nacer.gov.ar, visitada el 5/6/2010.

Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí), http://168.83.82.201/dnpc/plan_ahi_1.html, visitada en Junio 2010

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, http://www.undp.org.ar, visitada el 18/06/2010.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil del Ministerio de Educación, http://168.83.82.201/dnpc/desarrollo_infantil_1.html, visitada en junio de 2010.

Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, www.sintys.gov.ar, visitada en junio 2010

Entrevistas realizadas

- Federico Ludueña, coordinador del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*.
- Luis Castillo Marin, Director Nacional de Promoción del Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*.
- Marcela Giorno, coordinadora de Becas, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación.
- Martín Sabignoso, subcordinador general del Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación.
- Mónica Sladogna, Directora de Fortalecimiento Institucional, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*.
- Pablo Fontdevila, Subdirector de Prestaciones, Administración Nacional de la Seguridad Social.

* Entrevistas realizadas en el contexto del proyecto "Cómo alcanzar mejores sistemas de protección social en la región: un análisis de sus retos de coordinación".

Acerca de las autoras

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). Trabajó como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Paula Forteza: asistente del Programa de Protección Social de CIPPEC. Estudios de posgrado en "Investigación socio-laboral de base empírica", FLACSO (en curso). Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Docente en la cátedra "Teoría Política 1" 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.

Este documento fue elaborado bajo la dirección general de Fabián Repetto.

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

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

La opinión de las autoras 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