

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Políticas activas
de empleo durante la
posconvertibilidad

JULIO CÉSAR NEFFA (COORD.)

BRENDA BROWN Y

EMILIANO LÓPEZ

11

C E I L



CONICET

ISSN 1853-0257

Nº10/TERCER TRIMESTRE 2012

Empleo, desempleo & políticas de empleo

**Políticas activas de empleo
durante la posconvertibilidad**

PICT 2383/06 MODOS DE DESARROLLO Y
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ARGENTINA
(2002-2007)

**JULIO CÉSAR NEFFA (COORD.)
BRENDA BROWN Y EMILIANO LÓPEZ**

11

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Publicación trimestral del CEIL CONICET

En esta serie de documentos, cuya salida se prevé con una frecuencia trimestral, se van a publicar los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos del CEIL del CONICET, que han sido sometidos a un sistema de referato interno, así como presentaciones de ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

© CEIL, 2010-2012

Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires

tel. 4953 9853/4952 7440

e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar

<http://www.ceil-piette.gov.ar>

Director: Julio César Neffa

Equipo editorial: Héctor Cordone, Graciela Torrecillas, Irene Brousse

Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad

Presentación	5
I. El Programa REPRO :: JULIO CÉSAR NEFFA	10
Julio César Neffa	10
<i>Reflexiones y perspectivas</i>	18
<i>Bibliografía</i>	20
II. Programa jóvenes con más y mejor trabajo :: BRENDA BROWN	21
1. <i>Introducción</i>	21
2. <i>Sobre el programa</i>	24
3. <i>Sobre los beneficiarios</i>	27
4. <i>Sobre las acciones del programa</i>	29
4.1. Orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo	29
4.2. Oficinas de empleo	30
4.3. Tutor personal	31
4.4. Actores.....	32
5. <i>Sobre las evaluaciones</i>	34
6. <i>Conclusión</i>	34
<i>Bibliografía</i>	35
III. Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST) :: JULIO CÉSAR NEFFA Y EMILIANO LÓPEZ	36
1. <i>El contexto</i>	36
2. <i>Finalidades del PIST</i>	37
3. <i>Estructura y organización institucional</i>	41
4. <i>Los modos de gestión</i>	42

<i>5. El monitoreo del PIST.....</i>	<i>44</i>
<i>6. El contenido del programa informado por el MDS.....</i>	<i>45</i>
<i>7. El distribuidor.....</i>	<i>46</i>
7.1. El primer momento.....	47
7.2. Segundo momento.....	51
<i>8. Los resultados.....</i>	<i>63</i>
8.1. Proyectos, cooperativas y cooperativistas.....	63
8.2. Evaluación.....	68
8.3. Ajustes propuestos luego de el ejercicio de evaluación FODA....	72
8.4. La evaluación.....	73
8.5. La opinión de los cooperativistas en actividad.....	74
<i>9. La discusión acerca de las cooperativas de trabajo.....</i>	<i>80</i>
<i>10. La opinión de los movimientos sociales partidarios y críticos del PIST.....</i>	<i>86</i>
10.1. Opiniones críticas.....	86
10.2. Experiencias provinciales que evalúan positivamente el PIST...	91
10.3. Reclamos de varios movimientos sociales antigubernamentales.....	92
10.4. Movimientos sociales que apoyan al gobierno.....	94
10.5. Críticas de una central de trabajadores de la economía social....	96
<i>11. Reflexiones y perspectivas.....</i>	<i>97</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>101</i>

Presentación

El PICT 2383/06 “Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007)” tiene entre sus objetivos analizar las políticas de empleo formuladas e implementadas en la Argentina durante la convertibilidad y posteriormente, habiéndose extendido el periodo de análisis hasta fines de 2011.

Un documento anterior de esta serie, el N° 7 “Políticas públicas de empleo III 2002/2010” (Neffa y Brown, 2011c), ha procedido al análisis y la comparación entre las políticas de empleo llevadas a cabo en tres periodos paradigmáticos: 1) el gobierno de Carlos S. Menem y 2) el de Fernando De la Rúa, ambos bajo el régimen de convertibilidad, y 3) los gobiernos de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner posteriores a este régimen de conversión.

El presente documento analiza someramente tres políticas activas de empleo adoptadas durante la posconvertibilidad.

Partiendo de la hipótesis central de la investigación, la coherencia y correspondencia entre los modelos de desarrollo y las políticas de empleo que se ponen en práctica con muchas variantes, se constata una gran diferencia entre las políticas implementadas durante la convertibilidad y la posconvertibilidad.

En aquella primera etapa predominaron una gran cantidad de políticas muy heterogéneas en cuanto al número de beneficiarios y al presupuesto asignado, sin mucha articulación o coordinación entre ellas; por lo general focalizadas y de naturaleza pasiva (es decir actuaban sobre la oferta de fuerza de trabajo), sin otorgar protección social. Los beneficios eran de un monto escaso; para percibirlos los “punteros” en el nivel de los municipios y regiones jugaban un papel determinante (exigiendo coimas, retornos). Las políticas cumplían la función de contención social proporcionando una ayuda alimentaria, pero sin llegar a cubrir la canasta básica de alimentos. Los beneficiarios debían insertarse en puestos de trabajo de carácter precario y temporario, ofrecidos en el sector público u ONG (en la escala local) llevando a cabo trabajos que requerían pocas calificaciones y brindaban reducidas posibilidades de aprendizaje profesional. La experiencia adquirida no estaba al altura de la demanda de fuerza de trabajo requerida por las empresas privadas, reduciéndose sus posibilidades futuras

de acceder a un empleo calificado, seguro y estable en el sector mercantil de la economía. De hecho, a pesar de la cantidad de políticas implementadas, la tasa de desempleo fue creciendo paulatinamente hasta el colapso de la convertibilidad con sus repercusiones, que alcanzó en mayo 2002 el máximo histórico de 21,5% para el promedio de los aglomerados urbanos relevados por la EPH (puntual).

Desde 2002, con el abandono abrupto de la convertibilidad, se gesta un nuevo modelo de desarrollo encabezado por el presidente provisional Eduardo Duhalde, el cual adopta una forma más definida a partir de mayo de 2003, cuando, mediante elecciones, asume la presidencia Néstor Kirchner. La descripción y análisis de las características de ese modelo son objeto de varias publicaciones resultantes del PICT (Neffa, 2010).

En un contexto de dramática crisis social, con elevados índices de desempleo, pobreza e indigencia, habían surgido previamente movimientos sociales muy dinámicos y contestatarios que luego se fortalecen y cuyas principales reivindicaciones estaban orientadas a acceder a los planes sociales y subsidios para hacer frente a las necesidades básicas insatisfechas.

El corte de rutas, el bloqueo de calles en las principales ciudades, los acampes en zonas céntricas, los “*sittings*” frente a los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social, las ocupaciones de locales y las presiones ejercidas ante los supermercados por familias necesitadas para obtener alimentos en forma gratuita, pasaron a ser tan frecuentes como para considerarse “naturales” por la sociedad civil. Las organizaciones sindicales, debilitadas por el desempleo, no intervinieron en su defensa. Pero los sectores más conservadores calificaban esos sucesos como actos terroristas, subversivos y una amenaza para el orden público y la paz social.

En ese año (2002), la represión policial a una de dichas manifestaciones en la estación de trenes Avellaneda dejó como resultado dos muertos. Las repercusiones del hecho obligaron al presidente Duhalde a cambiar sus propósitos iniciales de terminar su mandato iniciado en 2002 y fijar un cronograma electoral, acelerando el llamado a elecciones.

A partir de mayo de 2003, asume el Presidente Kirchner sin haber logrado la mayoría de sufragios.

En ese contexto, el diálogo social establecido por el gobierno con participación de asociaciones empresariales, sindicales, confesiones

religiosas y organismos de la sociedad civil, promovió la adopción de un plan social masivo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) cuyas características fueron analizadas en el Documento N° 5 (Neffa y Brown, 2011a).

El PJyJHD fue un plan masivo, que en abril de 2003 beneficiaba a casi 2.000.000 de personas. Su duración dependía de la edad de las personas que componían las familias, y concluía cuando los hijos llegaban a la mayoría de edad. El subsidio era por una suma fija (150 pesos), cualquiera fuera el tamaño de la familia. El Plan contribuyó a hacer frente de manera parcial a necesidades alimentarias de las familias; promovió el involucramiento de los municipios en la implementación porque los beneficiarios realizaron tareas de utilidad colectiva; movilizó ONGs para su gestión; los titulares del beneficio fueron en su mayoría mujeres de sectores populares pobres e indigentes, a las que el PJyJHD ayudó a salir del hogar (eran estadísticamente inactivas) para incorporarse a la actividad, aumentando su autoestima y en algunos casos permitiéndoles adquirir formación y experiencia en el trabajo.

Posteriormente se adoptó el Plan Familias, con una la inmensa mayoría de beneficiarias mujeres que -en contrapartida de subsidios cuya vigencia y monto estaba en función de la edad y número de hijos- debían asegurar la escolaridad y atender el cuidado de la salud de sus hijos. Por su naturaleza estos dos programas estuvieron a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y contaron con financiamiento de organismos internacionales.

En 2005, el ministerio de Trabajo creó el Seguro de Capacitación y Empleo, una de las primeras políticas activas de empleo (que actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo), hacia el cual se trató de redireccionar (con poco éxito) a los beneficiarios de ambos planes, pero con objetivos más directos: brindar a los desocupados e inactivos durante un periodo de dos años (renovable) un subsidio mayor al del PJyJHD, ofrecer información sobre la situación del mercado de trabajo señalando las oportunidades de empleo, y aumentar la empleabilidad brindando el acceso sin costos para el beneficiario a establecimientos educativos y de formación profesional.

En paralelo con estas políticas, la secretaría de Empleo del MTEySS, con recursos propios y la asistencia técnica de organismos internacionales creó más de 350 oficinas municipales de empleo (OME) en diversos puntos del país, que además de brindar los servicios del Seguro de Capacitación y Empleo sirven de ventanilla para acceder a las demás políticas sociales. Las

oficinas dependen directamente de la secretaría de Empleo, y coordinan su acción con los municipios pero sin mucha intervención de las respectivas provincias, las que por su parte formularon e implementaron sus propias políticas de empleo, aunque de menor magnitud y con menores perspectivas.

Más recientemente, aprovechando la experiencia acumulada y con el apoyo de la OIT y de otros organismos internacionales se pusieron en marcha varias políticas activas de empleo, algunas de las cuales se analizan en este documento:

- en la secretaría de Empleo, el “Programa jóvenes con más y mejor trabajo” brinda incentivos monetarios para completar la escolaridad primaria y secundaria y acceder a la formación profesional para el trabajo, promoviendo la inducción para insertarse en el empleo y el aprendizaje de los derechos laborales,

- en el ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo del ministerio de Planificación e Infraestructura, se puso en marcha desde 2008 el “Plan Argentina Trabaja, Programa de Inserción Social con Trabajo” (PIST) que consiste en la constitución de cooperativas de trabajo que actúan en el nivel de los municipios con mayor desempleo y NBI, compuestas por aproximadamente 60 personas desocupadas o inactivas, que perciben una suma fija superior a la ofrecida por los anteriores planes sociales (1200 pesos); llevan a cabo tareas de utilidad social, el cuidado de la infraestructura urbana, la construcción de viviendas y de edificios para fines sociales; en la actualidad agrupan a más de 150.000 personas de ambos sexos, cubiertos por la seguridad social, que llevan a cabo una actividad laboral en grupo, bajo la coordinación de un técnico o idóneo designado por la municipalidad y cumpliendo horarios. Pero no tienen aún el estatuto de asalariados de la municipalidad o del ministerio, con un empleo seguro y estable y protegidos por la ley de contrato de trabajo.

- la reactivación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) consiste en subsidios del MTEySS a las empresas que evaluadas como en situación de crisis, que asumen el compromiso de no despedir empleados cuando se encuentren en dificultades económicas y financieras; el MTEySS toma a su cargo una parte del salario, aportando aproximadamente 600 pesos mensuales durante un período de 6 meses, eventualmente renovables. En los años de crisis y recesión, un número considerable de PyME accedió a

este beneficio, pero la mayor parte de los trabajadores subsidiados se desempeñaban en grandes empresas.

Este documento aporta evidencias acerca del profundo cambio operado en el contenido y objetivos de las políticas de empleo durante la post-convertibilidad, cuando la situación del mercado de trabajo mejoró sensiblemente respecto de 2001-2002.

I. El Programa REPRO

Julio César Neffa

Desde la crisis de los años 1970, con sus graves consecuencias en materia de estancamiento del crecimiento, inflación y desempleo, las políticas de empleo fueron evolucionando, para evitar o reducir las secuelas económicas y sociales del desempleo elevado y estable que incrementaban la pobreza y la indigencia y contener los numerosos conflictos sociales originados como respuesta de los desocupados, a veces verdaderos movimientos sociales radicalizados, con evidentes repercusiones políticas.

Los organismos financieros así como las organizaciones internacionales, los mercados comunes y los uniones fiscales entre países propusieron medidas de política económica y reformas laborales neo-liberales para hacer frente al problema. Pero fue la OIT el organismo internacional más activo en la materia y el que propuso medidas de política activas buscando el consenso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores bajo el impulso del Estado.

Se pueden catalogar como "políticas activas" ya que la orientación prevaleciente fue la búsqueda de medidas alternativas al desempleo masivo, aunque se ofreciera el seguro contra el desempleo a las víctimas de las crisis, que provocaban disminución de la actividad y cierre de empresas. El Pacto Mundial para el Empleo (PME) jugó un importante papel en este sentido proponiendo políticas activas, como ser la generación de nuevos empleos netos por parte del Estado, el subsidio al empleo amenazado y la mejora en su calidad (el empleo decente) antes que subsidiar el desempleo.

Las medidas más importantes pueden ser agrupadas en cuatro grandes grupos (Agis, Persia, Malec, 2010).

1. Work-sharing

En sentido estricto el *work-sharing* (WS) consiste en la repartición del trabajo, antes que los despidos masivos; por ejemplo las "suspensiones temporarias" o "adelantos de vacaciones" de una parte del personal, o la reducción generalizada de las horas de trabajo del conjunto, con el fin de que todos mantuvieran el empleo, aunque con menos horas y por lo tanto la

reducción salarial. En algunos casos se otorgan compensaciones equivalentes a la diferencia por medio del sistema de seguridad social. Con frecuencia, las empresas mantuvieron durante las fases recesivas el salario pleno de sus obreros y empleados, a condición de que siguieran cursos de formación y de reconversión profesional, para no volver a contratarlos en las fases expansivas del ciclo.

Esas medidas a menudo fueron el resultado de los procesos de negociación colectiva y de pactos sociales tripartitos, donde los tres actores sociales contraen compromisos, merced a concesiones recíprocas. La experiencia argentina muestra muchos casos de este tipo y obviamente, su vigencia se ve lesionada si las crisis son estructurales y las recesiones tienen larga duración.

2. Reducción de las contribuciones a la seguridad social

Otra de las políticas implementadas consistió en otorgar reducciones en las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, a condición del compromiso empresarial de preservar el empleo, o de crear otros nuevos mediante contratos de duración indeterminada y específicamente en beneficio de categorías desfavorecidas de la población (jóvenes que buscan su primer empleo, desempleados de larga duración, mujeres jefes de hogar con hijos a cargo, etc.) asumiendo el Estado la diferencia, para no afectar el financiamiento de las cajas previsionales. En la Argentina, la ley 26.476 (“ley de Blanqueo”), promulgada en diciembre de 2008, estableció reducciones de las contribuciones del 50% durante el primer año y del 25% para los siguientes doce meses para nuevos empleos y para aquellos que se regularizaban. Pero también se recuerda una experiencia negativa: la reducción de aportes previsionales, incluida en el pacto fiscal adoptado durante la vigencia de la convertibilidad; el justificativo fue estimular el empleo abaratando los salarios, pero como no se impuso una contrapartida en materia de creación o preservación de empleos, los empresarios obtuvieron por ese medio una reducción de sus costos e incrementaron sus ganancias, sin asumir ningún compromiso. Fue un claro déficit en materia de “responsabilidad social empresarial”.

3. Creación directa de empleo mediante programas estatales.

Una de las formas en que el Estado puede intervenir para hacer frente al desempleo consiste en disponer políticas de obras públicas de manera directa, o mediante concesiones, buscando la generación de nuevos empleos

especialmente para la fuerza de trabajo menos calificada. Tales medidas requieren un tiempo previo, a veces largo, de preparación de los proyectos, de gestión de los procesos de licitación y selección de las empresas ejecutoras, de obtención del presupuesto nacional o de financiamiento por parte de organismos financieros internacionales. Un problema relevante es el de las tecnologías a utilizar, pues por su propia naturaleza algunas actividades requieren tecnologías altamente intensivas en capital, y en consecuencia poca mano de obra pero con una cierta calificación.

En la Argentina, el ministerio de Planificación e Infraestructura ha llevado a cabo una serie de obras de construcción de infraestructura social, intensivas en el uso de mano de obra, en municipios donde el índice de NBI es elevado. Argentina Trabaja, programa de Inserción Social con Trabajo a cargo del ministerio de Desarrollo Social, desarrolla tareas de utilidad colectiva generando más de 100.000 puestos de trabajo (pagados con estipendios modestos y por debajo del salario mínimo a fuerza de trabajo poco calificada) construyendo infraestructura en los municipios y barrios donde la proporción de trabajadores desocupados y población con NBI es elevado.

4. Pago de una subvención salarial de un monto o proporción fija para evitar los despidos

Aunque en la práctica ha sido menos utilizada, se ha implementado durante los ciclos recesivos una política que consiste en otorgar temporariamente subsidios a las empresas, una suma fija o un porcentaje de los salarios directos que deben pagar, con la condición de que existan verdaderas causas y amenazas de cierre o interrupción de actividades y de que no procedan a despedir personal durante un tiempo determinado. Con frecuencia estos procedimientos son el resultado de acuerdos tripartitos, como propone la OIT.

El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) es una experiencia de este tipo¹. Fue creado luego de la crisis económica que afectó al país en 2001/2002, se prorrogó su vigencia hasta nuestros días y se reactivó para hacer frente a la crisis financiera internacional de los años 2008-10.

¹ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Programa de Recuperación Productiva, Memoria 2003+2010.

Mediante el REPRO, en el año 2003 se brindó asistencia a casi 16.000 trabajadores de 1.328 establecimientos por un plazo de hasta seis meses. Entre los años 2004 y 2007 la aplicación del programa fue casi marginal. En ninguno de los años considerados las adhesiones superaron los 150 establecimientos. A fines de 2008 y en consonancia con el comienzo de la crisis internacional, comenzó a incrementarse el número de adhesiones (23.000 trabajadores y 448 establecimientos) y en 2009, superada la peor etapa de la crisis, el programa alcanzó a 140.000 trabajadores pertenecientes a 2.700 establecimientos, cambio que ilustra la decisión del Estado de intervenir con firmeza a través de este instrumento.

La norma establece que el procedimiento deberá sustanciarse en los casos en que abarque a un porcentaje significativo del personal. Para ello se establece una relación entre el tamaño de la empresa y el porcentaje de trabajadores afectados: más del 15% de los trabajadores en empresas de menos 400 trabajadores, más del 10% en empresas de entre 400 y 1.000 trabajadores, más del 5% en empresas de más de 1.000 trabajadores.

Durante la crisis de 2008/2009 el REPRO brindó a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos, por un plazo de hasta doce meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Para acceder a este beneficio las empresas debían previamente acreditar la situación de crisis, indicar las medidas de recuperación previstas y comprometerse a no despedir personal.

El REPRO operó en la práctica de manera articulada con el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC). El PPC es un instrumento creado en 1991 en la ley Nacional de Empleo, que obliga a una instancia de negociación y acuerdo entre las partes con intervención o mediación del Estado en los casos en que las empresas decidan tomar medidas que reduzcan el empleo. Si bien no existió una secuencia de intervención preestablecida, a muchas de las empresas que participaron de un PPC, luego del análisis de sus condiciones particulares, se les ofreció incorporarse al REPRO (Bertranou y Mazorra, 2009).

Entre octubre de 2008 y mayo de 2009 cerca de 12.000 trabajadores de empresas afectadas solicitaron la aplicación del PPC. En casi el 70% de los casos, las empresas optaron al mismo tiempo por suspender o reducir las horas de trabajo, en lugar de despedir a los trabajadores. Las empresas de los sectores metalurgia, textil, automotriz y fabricación de plásticos fueron

las más afectadas. Según estimaciones del MTEySS, mediante el PPC se logró que en más del 50% de los casos las empresas modificaran las medidas que previstas inicialmente o la cantidad de trabajadores que se verían afectados².

El número de empresas que solicitó participar en el sistema fue el siguiente: el número de solicitudes fue disminuyendo cada mes, sobre un total de 2.334 correspondiente a 2010, en enero 2010 fueron 187, para descender paulatinamente y ser solo 44 en junio del mismo año.

Cuadro N° 1: Empresas que solicitaron acogerse al PPC y al REPRO

AÑO	ESTAB
2003	1.328
2004	152
2005	55
2006	27
2007	63
2008	448
2009	2.769
2010	2.334

Fuente: MTEySS

La cantidad de trabajadores beneficiados evolucionó de manera similar, habiéndose registrado el máximo en 2009, con 143.653 trabajadores.

² La Memoria del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que brinda información sobre el REPRO abarca el periodo 2003-2010; la evolución de los establecimientos y trabajadores que solicitaron acogerse a este régimen varió en función del ciclo económico.

Cuadro N° 2: Cantidad de trabajadores beneficiado por el REPRO cada año.

AÑO	Trabajadores
2003	15.959
2004	9.428
2005	12.691
2006	7.328
2007	14.151
2008	22.846
2009	143.653
2010	112.614

Fuente: MTEySS

El monto de los recursos asignados al programa fue considerable, y varió con respecto a la cantidad de trabajadores subsidiados y a la evolución de los salarios. El máximo presupuesto se asignó en 2009, por un monto de \$ 515.380.750.

La distribución geográfica de los beneficios muestra que las zonas pampeana y austral fueron aquellas donde el programa estuvo más presente: el 33% de los beneficios se concentró en la región pampeana con un total de 48.374 trabajadores durante 2009 y 35.297 durante 2010, y con 48.374 y 35.297 establecimientos respectivamente.

Cuadro N° 3. Recursos otorgados por el REPRO según regiones geoeconómicas.

REGION	2009			2010			TOTAL
	ESTAB.	TRAB	MONTO (\$)	ESTAB.	TRAB	MONTO (\$)	MONTO (\$)
PAMPEANA	524	48.374	173.194.000	474	35.297	97.114.600	270.308.600
NOA	75	6.622	25.126.800	77	6.632	22.466.200	47.593.000
NEA	95	5.224	16.922.400	74	5.462	15.087.300	32.009.700
CUYO	417	19.763	69.708.700	350	15.391	40.676.200	110.384.900
CENTRO	478	32.005	123.821.700	247	17.087	50.532.500	174.354.200
CABA	167	11.002	37.639.950	172	14.604	41.396.100	79.036.050
AUSTRAL	1.013	20.663	68.967.200	940	18.141	42.102.800	111.070.000
TOTAL	2.769	143.653	515.380.750	2.334	112.614	309.375.700	824.756.450

Fuente: MTEySS

La distribución de los beneficiarios según sector o rama de actividad es heterogénea.

El sector productivo textil encabeza la distribución de beneficios con el 13.4% de los montos comprometidos totales entre el año 2009 y 2010. Cinco sectores, el textil junto con los de Autopartes (7.7%), Salud (7.6%), Metalúrgica (7.6%) y Pesca (5.5%) agrupan el 41.8% del total de dinero comprometido, que benefició a más de 93.500 trabajadores entre ambos años.

Cuadro N° 4: Monto de recursos otorgados por el REPRO según ramas de actividad.

ACTIVIDAD	2009			2010			TOTAL
	ESTAB.	TRAB	MONTO (\$)	ESTAB.	TRAB	MONTO (\$)	
Fabricación de productos textiles	170	14.865	67.995.000	179	14.278	42.515.600	110.510.600
Fabricación de autopartes	92	10.420	45.300.400	50	5.967	18.019.800	63.320.200
Salud	64	7.632	30.779.000	87	10.009	31.972.000	62.751.000
Fabricación de productos metálicos	175	10.905	45.234.500	90	4.950	17.216.700	62.451.200
Pesca	60	7.854	29.619.000	57	6.210	16.146.400	45.765.400
Fabricación de productos de cuero	45	5.816	30.405.600	18	3.142	6.064.800	36.470.400
Elaboración de prod. Alim. y bebidas	120	6.641	20.432.800	95	6.146	15.591.200	36.024.000
Fruti horticultura	831	6.710	18.696.600	742	5.637	15.667.300	34.363.900
Frigoríficos - carne bovina	61	6.342	21.598.200	39	4.452	9.854.400	31.452.600
Frigoríficos - otras carnes	-	-	-	8	703	2.436.600	\$ 2.436.600
Fabricación de cerámicas	36	4.686	18.963.300	41	3.652	8.933.100	27.896.400
Hoteles - Actividad Turística	181	5.484	13.674.800	146	4.348	5.534.200	19.209.000
Fabricación de maquinaria e insumos agrícolas	84	4.731	18.077.000	20	904	2.370.600	20.447.600
Fabricación de vehículos automotores	12	4.436	15.880.800	3	127	463.800	16.344.600
Fabricación de productos plásticos	36	3.083	8.641.800	36	2.820	8.305.200	16.947.000
Fabricación de equip.electrónicos y electrodom.	29	4.365	12.582.000	10	542	1.740.000	14.322.000
Otras actividades	772	39683	117.499.950	713	38.727	106.544.000	224.043.950
TOTAL	2.768	143.653	515.380.750	2.334	112.614	309.375.700	824.756.450

Fuente: MTEySS

El cuadro muestra que de los 2.769 establecimientos beneficiados por el programa en 2008 y 2009, 2.675 son Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES).

Pero si bien en cuanto al tamaño de los establecimientos que solicitaron la ayuda se observa que en su mayoría absoluta fueron pequeñas empresas, de menos de 10 trabajadores, fueron las empresas medianas y grandes, con más de 100 trabajadores, las que agrupaban el mayor número de trabajadores subsidiados (65% aproximadamente en 2010). Parecería por lo tanto que el REPRO fue utilizado por las medianas y grandes empresas.

Cuadro N° 5: Recursos otorgados por el REPRO según la dimensión del establecimiento.

Cantidad de trabajadores en establecimiento	2009			2010			TOTAL (\$)
	ESTAB	TRAB	MONTO COMPRO-METIDO (\$)	ESTAB	TRAB	MONTO COMPRO-METIDO (\$)	
1 a 10	1.206	5.490	15.427.650	1.070	4.745	10.949.000	26.376.650
11 a 50	921	22.442	67.290.100	732	17.756	46.115.500	113.405.600
51 a 100	285	20.529	70.869.250	243	17.625	46.266.800	117.136.050
101 a 300	263	43.574	156.269.050	215	34.966	96.860.000	253.129.050
TOTAL PYMES	2.675	92.035	309.856.050	2.260	75.092	200.191.300	510.047.350

Mas de 300	94	51.618	205.524.700	74	37.522	109.184.400	314.709.100
TOTAL	2.769	143.653	515.380.750	2.334	112.614	309.375.700	824.756.450

Fuente: MTEySS

Reflexiones y perspectivas

El REPRO es un ejemplo de lo que denominamos “políticas activas de empleo” que desempeña un papel importante durante las fases recesivas del

ciclo económico; pero por definición no puede ser una medida permanente para la generalidad de las empresas.

El financiamiento del REPRO surgió exclusivamente de fondos públicos: el seguro contra el desempleo y el Fondo Nacional de Empleo.

El subsidio se otorgó por medio de una resolución administrativa y a partir de la evaluación de la situación particular de cada empresa por el MTEySS, se fue determinando tanto la duración del subsidio como el monto y la cantidad de trabajadores de la empresa.

En la práctica, la duración del subsidio fue variable, aunque el monto otorgado en general ascendió al máximo previsto por el programa, es decir, 600 pesos por trabajador beneficiario. Si bien dicho monto equivalió a menos del 50% del salario mínimo vital y móvil vigente en 2009, significó un porcentaje menor respecto de las categorías inferiores de los convenios colectivos de las ramas indumentaria, fabricación de autopartes, trabajadores de la salud y la fabricación de productos metálicos, ramas donde se concentró la cantidad de beneficiarios.

En las fases recesivas, en términos generales la rotación de personal por despidos y contrataciones no es muy diferente que durante las fases expansivas del ciclo, con la diferencia de que en estas últimas se generan más empleos netos que en aquellas en las que ese saldo es negativo.

Como la legislación del trabajo impone costos a los despidos, en concepto de preaviso e indemnización, los empresarios tardan en despedir al personal si creen que los periodos recesivos serán cortos, para reducir también los costos de selección, contratación e inducción.

Para preservar el empleo durante las fases de crisis, las políticas pueden consistir en beneficiar a las empresas mediante la reducción de los aportes previsionales o el otorgamiento de subsidios del tipo REPRO. Pero según estimaciones del MTEySS la evaluación de la experiencia argentina del REPRO no resultó un incremento del empleo en las empresas involucradas.

La explicación hace referencia a la forma de gestión de la fuerza de trabajo: hay trabajadores con contratos de duración por tiempo indeterminado (CDI); por tiempo determinado o a plazo fijo (CDD); trabajadores contratados mediante agencias de servicios eventuales y trabajadores no registrados. El programa REPRO involucra solamente a la primera de dichas categorías, que es la más numerosa y por lo general constituye el

segmento del mercado de trabajo “primario” e “interno”, como lo definen Piore y Sabel.

En consecuencia, al proceder a las bajas en la planta de personal los empresarios focalizan su atención en los CDD (cuando expira el término del contrato), en los trabajadores temporarios contratados por medio de agencias y por un tiempo determinado y limitado, y a dejar sin efecto la contratación de personal no registrado, especialmente si hay políticas de regularización y sanciones emprendidas por el MTEySS, el ANSES y la AFIP. Es decir que los despidos se producen, afectan al segmento “secundario” y ”externo ” de la fuerza de trabajo pero adoptan formas permitidas por la legislación, cuya aplicación no implica violar el compromiso contraído al beneficiarse con el REPRO.

Por otra parte, con frecuencia se produce un efecto “regalo”, pues cuando la situación económica mejora y las empresas pueden contratar más personal, son reticentes a hacerlo para no perder el beneficio del REPRO.

Bibliografía

- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 5, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 6, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 7, Buenos Aires.

II. Programa jóvenes con más y mejor trabajo

Brenda Brown

1. Introducción

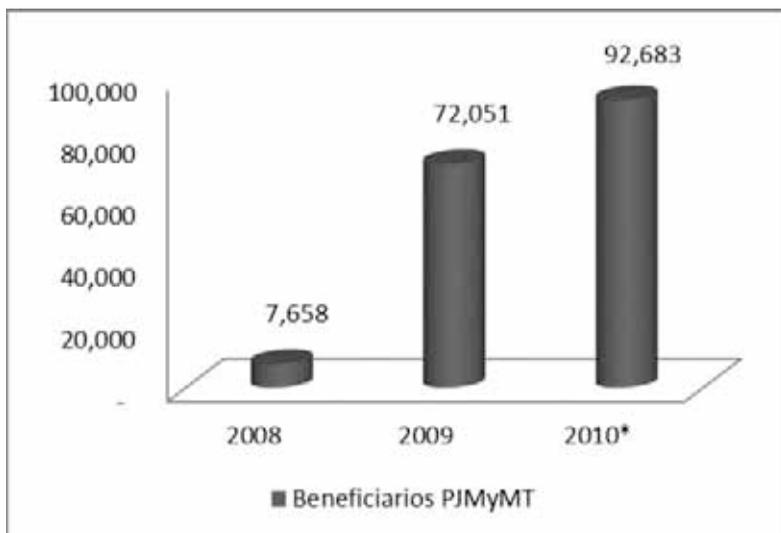
El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo -PJMyMT- fue creado en 2008³ y es un programa de transferencia directa que se enfoca a la inclusión socio-laboral de jóvenes de 18 y 24 años. Este programa busca brindar apoyo en aspectos relacionados con la terminalidad de estudios; adquisición de oficios por medio de cursos de formación profesional; la búsqueda e inserción laboral; iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. El objetivo principal del programa es el incremento de la *empleabilidad* de los jóvenes. Su gestión se apoya en las capacidades institucionales en el nivel local, en particular de los municipios, por medio de los servicios municipales de empleo. Incluye una asignación económica por beneficiario con una base de \$400⁴ por un plazo que varía entre 2 y 18 meses condicionados al cumplimiento de compromisos específicos vinculados a la participación en actividades del programa.

Con relación a los beneficiarios, y tal como se observa en el siguiente gráfico, desde sus inicios el número de beneficiarios muestra un crecimiento sostenido, el mayor incremento puede apreciarse entre el año 2008 y 2009 cuando la evolución de los beneficiario pasa de 7.658 a 72.051. De hecho, para julio del año 2010 el número de beneficiarios supera en más de 20.500 a los del año 2009 por lo que se espera que el crecimiento se mantenga.

³ Mediante resolución 497/2008 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - MTEySS-.

⁴ El monto percibido por el beneficiario fue aumentando desde que comenzó a ejecutarse el programa, cuando se otorgaban 150 pesos mensuales, hasta la actualidad.

Gráfico N°1. Evolución de beneficiarios del programa jóvenes con más y mejor trabajo de todo el país - Período 2008 – julio 2010

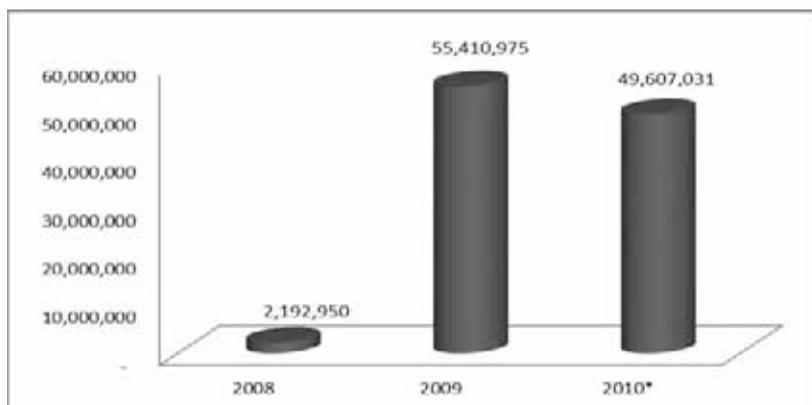


*Período enero-julio Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS.

Por su parte, como puede observarse en el gráfico N°2, el monto de los importes liquidados desde 2008 crece significativamente hacia el año siguiente. En el año 2009 el presupuesto ejecutado llegó a alcanzar un total de \$55.410.975 liquidados, más de veinticinco veces el valor de 2008. Respecto del año 2010, se observa que la tendencia hacia el crecimiento del número de liquidaciones se mantiene, alcanzando en julio del 2010 un total de \$49.607.031.

Gráfico N°2. Importes liquidados en el programa jóvenes con más y mejor trabajo en el total del país - Periodo: 2008 a julio 2010.



*Período enero-julio.

Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El presente documento se elaboró a partir de diversas entrevistas a funcionarios del ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, a talleristas del programa, a coordinadores de talleristas y a beneficiarios. Todas las personas entrevistadas fueron ejecutores del programa en Capital Federal y más explícitamente en las zonas de Constitución, La Boca, Bajo Flores y San Telmo. La intención de este texto es principalmente echar luz sobre cuestiones de aplicación práctica que hacen al programa con vistas a sacar algunas conclusiones que ayuden a reforzar los puntos más débiles, así como a continuar con aquellos que revelan fortaleza.

Por último, me interesa aclarar que las conclusiones obtenidas a partir de las entrevistas realizadas, valen únicamente para la jurisdicción analizada, y no se pueden generalizar los resultados ni al gran Buenos Aires ni al resto del país.

2. Sobre el programa

El PJMyMT comienza a funcionar durante el año 2008; sin embargo, según una entrevista a una funcionaria del MTEySS, el programa y la idea de su ejecución ya se venía gestando desde los años 2003-2004, cuando se trabajó una línea en la que se buscaba pasar de programas de transferencia directa, más ligadas al “asistencialismo” social⁵, a políticas activas de empleo, buscando “activar las políticas pasivas” de empleo. Fue así como surgieron dos propuestas de política que seguían esta lógica: el Seguro de Capacitación y Empleo y el PJMyMT, comenzando con el primero en el año 2004 y con el segundo hacia 2008.

La funcionaria comenta cómo en el momento de concebir al PJMyMT, se pensó en crear una política que abordara la problemática del empleo de los jóvenes, entendiendo que la misma no es exclusiva de nuestro país sino que se presenta en todo el mundo. También se buscaba afrontar la alta rotación del empleo juvenil dentro del mercado de trabajo. La funcionaria señala que al evaluar el panorama, se observó que uno de los impedimentos para que los chicos ingresaran al mercado de trabajo es haber interrumpido sus estudios secundarios. Teniendo en cuenta que alrededor de 300.000 jóvenes se encontraban en esta situación, el programa instaló la terminalidad educativa como objetivo primordial. También señala que de los 150.000 jóvenes beneficiarios del PJMyMT, 90.000⁶ asisten al secundario, por lo que el principal objetivo del programa -relacionado con la finalidad educativa- estaría cumpliéndose.

En su ejecución el programa depende de la secretaría de Empleo del MTEySS; sin embargo, se articula con distintas direcciones dentro de la misma.

Las prácticas calificantes son promovidas dentro de la dirección de Gestión y Asistencia Técnica para el Empleo -que a su vez depende de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo- en la línea que se denomina “entrenamiento para el trabajo”. Esta dirección es la que gestiona las posibilidades de que los jóvenes puedan realizar prácticas laborales en organismos públicos o privados. Por otro lado, la dirección de Empleo Independiente y Entramados Productivos, que también depende de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, brinda las herramientas

⁵ Como el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados

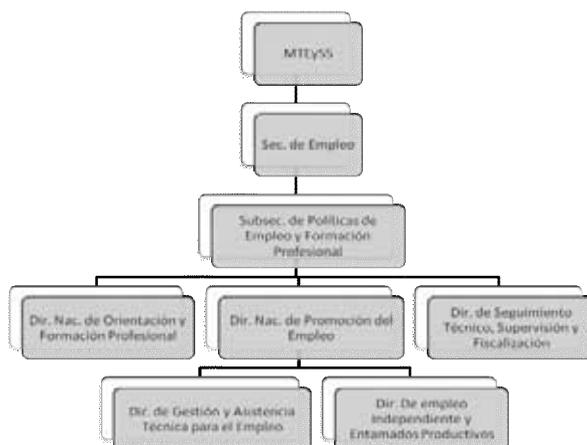
⁶ Datos de 2011.

necesarias para aquellos jóvenes -o beneficiarios de otros programas- que quieran ingresar de manera independiente al mercado de trabajo.

Por su parte, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional es la que se encarga de los cursos de capacitación y del fomento de la terminalidad de estudios, por lo que se articularía también con el PJMyMT. La misma promueve el desarrollo de cursos de formación firmando convenios con los ministerios de Educación provinciales -oferta pública-, con cámaras de empresarios, sindicatos o con organizaciones de la sociedad civil. Según la información obtenida en las entrevistas, la selección de estos organismos se realiza mediante una *negociación entre partes*.

La dirección de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización es la encargada de ir al territorio, observar y verificar que el programa se esté ejecutando. Sin embargo, esta dirección no evalúa al programa ni su ejecución. Cumple una función más bien de corte operativo.

Gráfico N°3. Organigrama de las Secretarías asociadas al PJMyMT dentro del MTEySS.

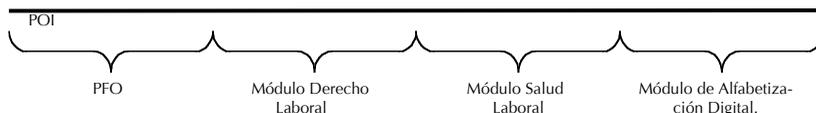


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la pág. web del MTEySS (<http://www.trabajo.gov.ar/organigrama/>).

En el presente organigrama se incluye únicamente una selección del organigrama total del MTEySS.

El PJMyMT exige dos contraprestaciones principales a los jóvenes beneficiarios: asistir a la escuela y al POI. Este último, el Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, está compuesto por cuatro prácticas distintas y complementarios: la primera es el PFO -Proyecto Formativo Ocupacional- donde se dictan talleres para inducir a los jóvenes al mundo del trabajo; esta primera etapa del POI es central y tiene como objetivo principal construir el perfil ocupacional de los jóvenes. La segunda práctica que incluye el POI es el Módulo de Derecho Laboral, que instruye a los jóvenes sobre sus derechos y obligaciones y les proporciona las nociones básicas de derecho del trabajo. La tercera etapa consta de un módulo de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, o Salud laboral, donde se instruye a los jóvenes de nociones básicas de seguridad e higiene en el trabajo. Para concluir, se realiza un taller de alfabetización digital, donde se enseña la utilización de herramientas informáticas como el paquete Office, abrir una cuenta de mail y responder a demandas laborales desde la misma.

Gráfico N°4. Módulos que estructura el POI.



Fuente: elaboración propia en base a información recopilada mediante entrevistas.

Cabe aclarar que el contenido de cada uno de los módulos es entregado desde el MTEySS ya que están incluidos dentro del diseño del PJMyMT. Al consultar a los entrevistados sobre sus apreciaciones respecto de los mismos, la coordinadora técnica nos comenta que el módulo del PFO “contiene la esencia del programa, que está muy bien presentado, articulado en forma de taller. El PFO brinda herramientas de contención para los jóvenes y los incentiva a incorporarse al mercado laboral”.

Los módulos más criticados en las entrevistas, tanto por talleristas como por sus coordinadores, son el de derecho y salud laboral. El planteo principal es la necesidad de “realizar varios ajustes a la hora de llevarlos al aula”. De hecho, la coordinadora señala que “el material es bastante técnico por lo que

termina siendo muy importante la labor de los talleristas y su creatividad para presentar los temas, adaptándolos a las necesidades de los jóvenes”.

El módulo de alfabetización también presentó ciertos inconvenientes en su ejecución, de índole más bien técnico, ya que no se contaba, en algunos casos, con la cantidad de computadoras necesarias. La coordinadora técnica señala que la baja cantidad de alumnos colaboró para que los talleristas pudieran desarrollar el módulo con una cantidad menor de computadoras e incluso trabajar de a pares.

Por su parte, los beneficiarios juzgaron el contenido del módulo de derecho del trabajo de gran interés, ya que les permite conocer “cuáles son sus derechos como trabajadores”, así como el módulo de alfabetización digital, especialmente en lo que respecta a la elaboración del curriculum vitae.

Con relación a su financiamiento, este programa es ejecutado a partir de un préstamo del Banco Mundial, que tiene una duración de 5 años, por lo que el PJMyMT se ejecutará como mínimo hasta 2013. La funcionaria entrevistada expresa que es “voluntad de la gestión continuar su ejecución. Durante estos años, se está buscando dejar capacidad instalada para tratar la problemática juvenil dentro de los municipios con miras a que éstos continúen la labor iniciada”.

3. Sobre los beneficiarios

Desde sus inicios y hasta mediados de 2010, puede observarse cómo se ha ido incrementando la cantidad de beneficiarios del programa. Siguiendo los datos expuestos en Neffa y Brown (2011c)⁷, en 2008 la cantidad de beneficiarios totales fue de 7.658 incrementándose a 72.051 hacia el año siguiente y a mediados 2010⁸, la cantidad de beneficiarios supera los 20.500.

Con relación al cupo de beneficiarios, la funcionaria entrevistada señala que “no existe un límite por provincia o por región, ni un criterio definido para su distribución. Sí existe una Oficina Municipal de Empleo -OME- que consta de un área de Empleo Joven; el lanzamiento del PJMyMT permite inscribirse a todos los jóvenes que cumplan con los requisitos propuestos en

⁷ Para la elaboración de este documento los datos fueron suministrados por el MTEySS.

⁸ Periodo enero-julio.

su normativa”. Señala que “esta ausencia de cupo resulta ser una novedad en comparación con los programas de empleo ejecutados durante el gobierno menemista. El límite podría estar dado por la capacidad del municipio para generar las prestaciones que requiere el PJMyMT”.

Con relación a la ejecución más concreta del programa, se comentó anteriormente que una vez inscriptos en el programa los jóvenes beneficiarios deben asistir de manera obligatoria al POI así como asistir a la escuela; en caso de que un joven no concurra a alguna de estas dos actividades queda excluido del cobro mensual correspondiente. Ahora bien, en relación con este punto cabe hacer dos observaciones:

- la primera está vinculada con la convocatoria: se podría decir que uno de los principales problemas que presenta el programa según los entrevistados, es que no se vislumbra una fluida comunicación entre la OME, los entes capacitadores⁹ y los beneficiarios. Dentro de los dos POI analizados¹⁰, la convocatoria de jóvenes no tuvo el éxito deseado: de los aproximadamente 30 jóvenes que debían asistir a cada taller, en la práctica el número de beneficiarios no superaba los 6. Esto fue expuesto como una preocupación central, especialmente para los talleristas, quienes dictaban sus cursos a un grupo reducido de jóvenes en lo que consideran “un derroche de recursos”. Cabe destacar que en algunos casos, dos profesionales -tallerista y auxiliar tallerista- tenían a cargo únicamente a cuatro o cinco beneficiarios. A esto se le suma que, muchas veces, la convocatoria seguía realizándose a medida que el POI se ejecutaba, por lo que mientras se dictaban los distintos talleres se iban incorporando jóvenes que no lograban tener una visión integral del POI, especialmente aquellos que ingresaban directamente en el módulo de derecho o salud laboral saltando el PFO, módulo central del POI. Al respecto, la coordinadora técnica señala que “al tratarse de un programa de inclusión, el reclutamiento es esencial y debe ser reforzado”.

- La segunda observación de los entrevistados es que “no se visualiza una verdadera articulación entre los requisitos que deben cumplir los jóvenes para recibir el cobro mensual [asistir al POI y presentar certificado de estudios] y su efectivo control en la práctica”. Es decir, los jóvenes que no cumplían con su contraprestación seguían cobrando el pago mensual. Uno de los talleristas señala que “al observar esta situación muchos jóvenes

⁹ En el caso analizado es la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

¹⁰ Ambos de 2011, el primero durante marzo-junio y el segundo julio-septiembre.

dejaban de asistir a las actividades propuestas por el programa, ya que para que va a ir si igual se les paga”.

Con relación a la ayuda económica que perciben los beneficiarios, que normalmente oscila alrededor de los 400 pesos mensuales, éstos expresan la importancia de contar con los recursos necesarios para poder adquirir los útiles escolares y el material escolar correspondiente -libros, fotocopias, etc- así como cubrir gastos de transporte, en el marco del desarrollo de sus tareas de formación.

4. Sobre las acciones del programa

El PJMyMT presenta una diversidad de acciones; a continuación se analizará cada una en particular.

4.1. Orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo

Como ya se mencionó, el primer paso que propone el programa es la asistencia a talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. Durante su desarrollo los jóvenes reciben el asesoramiento de un tallerista que les brinda los elementos necesarios para la identificación de: 1) sus intereses, necesidades y prioridades; 2) las particularidades de su entorno social y productivo; 3) la revalorización de los saberes y habilidades para el trabajo que hayan adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y 4) las estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo. A partir de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo, las/los jóvenes tienen la posibilidad de definir un proyecto formativo y ocupacional.

En relación con este punto y, a partir de las entrevistas realizadas surgen tres temas centrales para analizar. El primero de ellos se relaciona con el rol que debe cumplir el tallerista. Como se desprende de las acciones que éstos deben realizar, su participación en el PJMyMT es intensa implicando un fuerte involucramiento personal con los beneficiarios, cosa que se amplifica por el reducido número de beneficiarios que concurre a los talleres. Al respecto surgen dos demandas: por un lado la necesidad de constituir un equipo interdisciplinario de talleristas. En el caso analizado, en su mayoría eran licenciados en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias

Sociales – UBA; queda claro que por el contenido de los talleres, su perfil ocupacional es el apropiado; sin embargo, al trabajar con grupos vulnerables, muchos de éstos señalaron la necesidad de incluir en el equipo de trabajo a otros profesionales -psicólogos, trabajadores sociales, etc.- con vistas a dar un soporte más integral a los jóvenes que acuden al programa. La segunda demanda, se basa en contar con un centro de apoyo adonde puedan derivarse aquellos jóvenes que por cuestiones personales, necesitan de una contención particular y más personalizada.

Otras dos observaciones -muy relacionadas entre sí- quedan aquí planteadas: la selección y capacitación de los talleristas.

Estas dos tareas quedan a cargo del organismo capacitador y, en el caso analizado, muestra una carencia importante. Si bien el diseño del programa cuenta con un manual completo en el que se exponen los pasos a seguir por los talleristas así como se sugieren un conjunto de actividades a realizar con los jóvenes, es central e imprescindible capacitar a aquellos, especialmente en cómo trabajar con las problemáticas propias de este conjunto poblacional. En este sentido, el ente capacitador propuso e implementó dos jornadas de capacitación para talleristas, pero la asistencia no se consideró excluyente a la hora de contratarlos.

La coordinadora técnica señaló que “muchas veces los talleristas llegaban al programa sin conocer bien cuáles eran sus funciones dentro del mismo y era yo la encargada de guiarlos en el proceso hasta que comenzaran a desempeñar sus funciones de manera independiente”.

4.2. Oficinas de empleo

A través de las oficinas municipales de empleo (OME), que cumplen la función de intermediación laboral, los jóvenes incorporados al programa se informan sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas 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.

Sin embargo, en las entrevistas, los beneficiarios remarcan cierta carencia en el suministro de información por parte de la OME. De hecho, en muchos casos, los beneficiarios señalan que “no recibieron la información del inicio del POI” o sobre cuestiones formales del pago, y que el primer cobro mensual del programa suele hacerse con una significativa demora desde la

inscripción.

Una funcionaria pública recalca que “uno de los principales elementos a reforzar para mejorar la ejecución del PJMyMT es el fortalecimiento de los municipios así como de las OME”. El trabajo que comenzó la secretaria de Empleo respecto de este tema data del año 2005 -recordemos que las primeras OME se crearon en 2004-. La funcionaria planteó la necesidad de “generar una agenda para el fortalecimiento institucional de los municipios, tanto en materia de empleo, como de política y de recursos técnicos. Habría por lo tanto que cambiar su lógica de funcionamiento, ya que se venía trabajando con la implementación de otro tipo de programas, como el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, de corte más bien asistencialista y ahora se están implementando políticas activas [de empleo]”.

4.3. Tutor personal

Cada joven participante del programa cuenta con la asistencia de un tutor personal, miembro del equipo técnico de la oficina de empleo municipal, quien es responsable de acompañarlo durante toda su permanencia en el programa. Para ello, el tutor mantiene reuniones periódicas, individuales o grupales que tienen 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 ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

Cuando se preguntó por el rol de los tutores, los jóvenes entrevistados contestaron que su relación con el tutor ha sido esporádica antes que personal y dinámica. La coordinadora de talleristas señala que “esto podría deberse a que los tutores tienen adjudicados muchos jóvenes, a veces distribuidos en distintas sedes, por lo que la tarea se vuelve más compleja”. Los jóvenes destacaron en cambio que tiene una “relación más estrecha con

los talleristas que con los tutores”.

Por otro lado, algunos talleristas comentaron que “en algunos casos, se trata del primer empleo para muchos tutores dentro del PJMyMT, por lo que cuentan con poca experiencia, complejizándose así el acompañamiento de los beneficiarios en sus distintas instancias”.

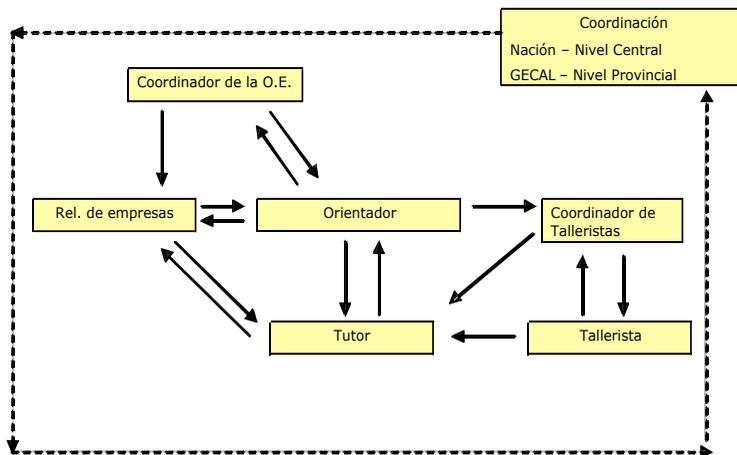
4.4. Actores

La puesta en marcha y ejecución del PJMyMT requiere de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de los siguientes actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal:

- provincias;
- municipios;
- instituciones de formación profesional;
- organizaciones empresariales;
- organizaciones sindicales;
- organizaciones de la sociedad civil.

Según lo señala el “manual del participante”¹¹, el circuito de comunicación entre algunos de los actores del programa debería ser como sigue:

¹¹ Manual entregado a los talleristas y a sus coordinadores con la descripción del PJMyMT y de sus actividades.



151

Entre los talleristas entrevistados hay consenso en que “el programa tiene un buen diseño; sin embargo, habría que hacer algunos ajustes en su ejecución”. Al haber tantas instituciones vinculadas, muchas veces los problemas de comunicación se hacen presentes, razón por la cual la coordinadora técnica señala que “es necesario apuntar hacia una mayor articulación”.

Los organismos capacitadores, por medio de los talleristas y en el marco del PFO, tienen el objetivo de construir el perfil ocupacional de los jóvenes, el cual es entregado a los tutores -que pertenecen a la OME- para ser tenidos en cuenta a la hora de responder a la demanda de las empresas que soliciten determinados perfiles. Pese a esto, y como ya se mencionó anteriormente, muchas veces la articulación entre la OME y el organismo capacitador no es lo suficientemente fluida. Se valora en consecuencia la idea de generar una red de instituciones que trabajen en conjunto en pos de un mismo objetivo, cooperación que debería acompañarse con canales de comunicación y diálogo que permitan la mejora continua durante la ejecución.

5. Sobre las evaluaciones

En cuanto a la evaluación del Programa, la funcionaria del MTEySS comenta que “aún no se ha concretado ninguna. Si bien se está pensando en realizar algunos relevamientos muestrales en algunas provincias, esta actividad todavía no se ha efectivizado”. Señala que “por las características de la ejecución del programa en distintos puntos del país -de amplia diversidad-, se hace difícil tomar una muestra representativa y que en algún momento se pensó desde la secretaría, incluir algunas preguntas sobre el programa en una encuesta sobre prestaciones de la seguridad social, pero luego esta idea fue desestimada”.

La funcionaria insiste en la complejidad que implica hacer una evaluación dentro de la administración pública, agravada por la envergadura del programa en cuestión. También la coordinadora técnica hace referencia a este punto diciendo que “faltarían más instancias de evaluación para lograr un mejor funcionamiento general del programa”.

Se plantea la importancia de hacer evaluaciones conjuntas con el personal de las OME, los tutores, los talleristas, coordinadores, entes capacitadores y del mismo MTEySS. Pero el problema muchas veces, agrega la coordinadora técnica, “es el ritmo con que se desarrollan los POI -muy seguidos unos de otros-, sin generar un espacio para que haya algunas instancias de interacción y de evaluación”.

6. Conclusión

Como se desprende de la información presentada en este documento, el PJMyMT es una política activa muy valorada por las personas entrevistadas. Aparentemente, el programa no presenta problemas de diseño propiamente dichos, aunque sí algunos vinculados con su ejecución práctica.

Cabe destacar que si bien el objetivo del PJMyMT es brindar herramientas para que los jóvenes se introduzcan en el mercado de trabajo, resulta indispensable articular esto con una batería de políticas que busquen resolver los problemas de demanda que presenta este grupo particular.

Bibliografía

- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 5, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 6, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 7, Buenos Aires.

III. Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST)

Julio Neffa y Emiliano López

1. El contexto

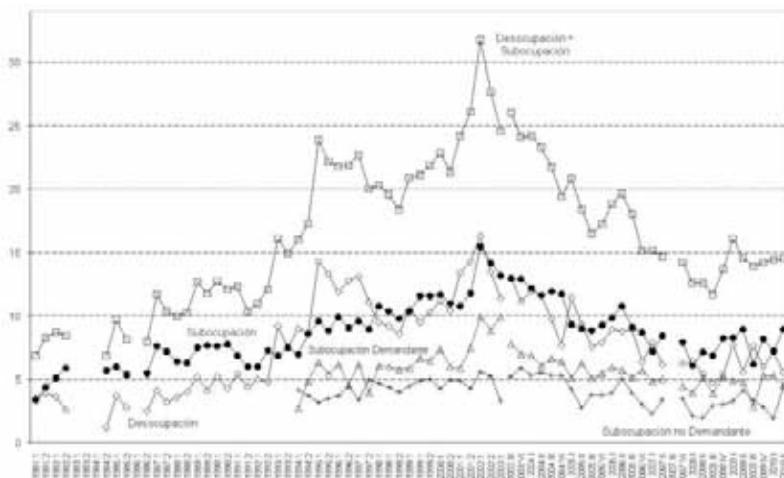
El Programa Argentina Trabaja, “Programa de Inserción social con trabajo” (PIST) se creó en el mes de agosto de 2009, cuando el partido gobernante comenzaba a recuperar el terreno perdido como consecuencia del largo conflicto con organizaciones de los propietarios terratenientes y la Federación Agraria Argentina (FAA), y del revés electoral en las elecciones legislativas, donde la lista encabezada por el ex presidente Néstor Kirchner no logró aventajar a Francisco de Narvaez (coalición de centro derecha) en la provincia de Buenos Aires.

La crisis financiera internacional de los *subprimes* afectaba a la economía argentina, provocando una fuerte reducción de las anteriores tasas de crecimiento del PIB, lo cual impactó sobre el mercado de trabajo, reduciendo las tendencias hacia la disminución del desempleo y del trabajo no registrado.

A partir de 2003, la cantidad de beneficiarios de las políticas de empleo comenzaron a variar en sentido inverso al crecimiento del empleo.

La situación del mercado de trabajo en el momento de aprobarse el PIST puede analizarse con la ayuda del gráfico N°1.

Gráfico N°1. Evolución Tasas de Desocupación y Subocupación demandante y no demandante. Región: Ciudad de Buenos Aires Período: 1981-2009



Fuente Cuadro I.A. Elaboración propia del CEIL en base a la EPH del INDEC.

2. Finalidades del PIST

En el mes de agosto de 2009 la presidente, Cristina Fernández de Kirchner anunció el programa de las cooperativas como una manera de luchar contra el desempleo. Se anotaron desde el mes de noviembre de ese mismo año aquellos que no tuvieran un trabajo fijo. El programa está destinado a las personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, y la Asignación Universal por Hijo; facilita su inclusión social a través del trabajo como eje vertebrador de integración. El nuevo programa se proponía corregir errores derivados de políticas de empleo pasivas, clientelares, acusadas de falta de transparencia.

Según la información oficial, recabada en el sitio web del ministerio de Desarrollo Social, “este programa crea oportunidades de inclusión que permiten mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios más vulnerables a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y

la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura local. De este modo, el impacto es doblemente positivo: por un lado, crea nuevos puestos de trabajo genuino que privilegian la participación colectiva por sobre la individual y, por otro, mejora los espacios comunitarios incidiendo directamente sobre la vida cotidiana de vecinas y vecinos”.

La ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, sostuvo que el programa Argentina Trabaja marca una diferencia con los anteriores planes sociales “habida cuenta de que por muchísimos años la política fue meramente asistencial” e indicó que “nosotros vamos a hacer que la gente pueda terminar el secundario, tener un oficio y buena salud”, dado que para el gobierno nacional “la mejor política social es el trabajo”. A fines de 2010 precisó que gracias al programa Argentina Trabaja “hoy tenemos 144 mil inscriptos, 40 mil han sido observados y el resto está en condiciones de ingresar; 70 mil ya están trabajando, los próximos 30 mil ingresan en febrero”.

Para su implementación, el ministerio de Desarrollo Social acuerda y firma convenios con los entes ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), promueve la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales intensivas en el uso de fuerza de trabajo.

Cada uno de los nuevos puestos de trabajo quedaría de alguna manera registrado (con lo cual el porcentaje de trabajo en negro disminuyó sensiblemente), sería remunerado a través de una tarjeta bancaria que garantiza transparencia y elimina la posibilidad de intermediarios en el proceso. Durante la primera etapa de ejecución, su funcionamiento sería auditado y asistido técnicamente por universidades públicas nacionales y se desarrollará en barrios de alta vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias de nuestro país, especialmente en el conurbano bonaerense y zonas aledañas.

El Programa de Ingreso Social con Trabajo, en la línea de Argentina Trabaja “es una decisión política del gobierno nacional, que por intermedio del ministerio de Desarrollo Social, tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de

la infraestructura local”.

Su propósito es amplio, pues además de generar ingresos para familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados”. Para el ministerio, “es un programa no comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Tampoco es un simple plan de obras públicas. Su objetivo es recuperar la dignidad del trabajo y la promoción de las familias. Está dirigido a personas en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica, sin ingresos en el grupo familiar, sin empleo ni pensiones o jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, excepto prestaciones de Seguridad Alimentaria”.

Entre sus fundamentos filosóficos se menciona en el sitio web del ministerio que “el trabajo es una actividad clave en la vida del ser humano tanto para desarrollo de sus capacidades personales, como para el de su familia y su comunidad. En el ámbito laboral, las personas sociabilizan y crecen con dignidad. Es por ello que el trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza. Porque la generación de empleo digno y genuino es la mejor política social, este Ministerio promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva)”.

El objetivo general explicitado en el programa es “la creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional para el desarrollo integral de población desocupada”. Y los objetivos específicos son:

- “1- Inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario;
- 2- Desarrollo de capacidades humanas desde una perspectiva integral, 2.a. Mejorar el acceso a la educación y formación, 2.b. Mejorar el acceso a servicios de salud y promoción del cuidado de la salud, 2.c. Promover el desarrollo de las potencialidades personales y sociales de la población-objetivo; y
- 3.- Promoción de la organización cooperativa, propiciado y favoreciendo el acceso a espacio de asociación y organización para el trabajo”.

La finalidad del programa es “mejorar la calidad de vida de personas en situación de alta vulnerabilidad socio-económica, facilitando su inclusión

social a través del trabajo como eje vertebrador de integración”.

En concomitancia con la inclusión social y el desarrollo de capacidades humanas, “a través de este tipo de obras se persiguen objetivos ambientales: recuperación y respeto por el medio ambiente, la concientización en la lucha contra el dengue, la desratización, y en el mejoramiento del hábitat en su conjunto; problemas físicos de infraestructura y servicios de los barrios: como la recuperación del espacio urbano para una mejor calidad de vida; y de equipamiento urbano y social: vinculados con la mejora, optimización y generación de oportunidades para mejorar los espacios recreativos, culturales y de la salud, adaptándolos a las necesidades emergentes de la comunidad en conjunto”.

En su informe anual, el ministerio pone de manifiesto la significación del PIST: “en el marco de las estrategias y herramientas de política social que el ministerio de Desarrollo Social viene desarrollando para mejorar la calidad de vida de la población y favorecer la inclusión social de los sectores más vulnerables, el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PIST) ‘Argentina Trabaja’ se encuentra orientado a la generación de trabajo genuino y está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal. Estos sectores, que constituyen el ‘núcleo duro’ de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años”.

Enfatizar una línea de política social en la creación de puestos de trabajo, por medio de prácticas cooperativas y desarrollo de capacidades socio-laborales de las personas en situación de alta vulnerabilidad social, implica desafíos de enorme complejidad para el MDS que se refieren tanto a la multidimensionalidad de los fenómenos de pobreza y vulnerabilidad, como a las condiciones y posibilidades de gestión y logística para el desarrollo local sostenible.

Considerando que cada cooperativa tiene a su cargo obras de mediana o baja complejidad en espacios públicos, en la creación de cada puesto de trabajo confluyen: factores antropológicos y culturales que hacen a la relación con el trabajo y la organización cooperativa de los participantes; las condiciones materiales (institucionales, geográficas, climáticas, logísticas, etc.) para la realización de las obras; las relaciones sociales y capacidades técnico-

laborales que se den y desarrollen en los equipos encargados de su realización; las estrategias de gestión, seguimiento y supervisión de las obras y los funcionamientos cooperativos, así como el cumplimiento administrativo-financiero correspondiente por parte de entes ejecutores para su correcta implementación, control y rendición.

El diseño e implementación del PIST se enmarca en la perspectiva de planificación-gestión orientada a resultados; esto requiere la permanente adecuación a la dinámica y heterogeneidad de situaciones específicas en cada ámbito local y a la multidimensionalidad de las problemáticas sobre las cuales decidir y actuar. Por eso, asumir la dialéctica realidad-planificación-gestión es el desafío permanente para mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los instrumentos de política social que se vienen sosteniendo desde el nuevo paradigma en desarrollo.

Para dicha mejora, es necesario analizar permanentemente oportunidades, capacidades y disponibilidades, cuya evaluación, incluso en el momento inicial o diagnóstico, tiene como propósito reducir incertidumbre, mejorar la efectividad de las acciones y propiciar la toma de decisiones relevantes.

3. Estructura y organización institucional

Dentro del ministerio de Desarrollo Social, el plan está a cargo de la *Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo*. Sus actividades se llevan a cabo orgánicamente por medio de varias coordinaciones:

- de planificación del ingreso social con trabajo,
- de integración sanitaria,
- de financiamiento para el fomento del ingreso social con trabajo que cuenta con tres direcciones de: 1) proyectos, 2) técnico administrativa, de evaluación y seguimiento,
- de formación, y
- de integración laboral.

Gráfico N°2. Presentación del programa dentro de la estructura del ministerio



4. Los modos de gestión

El modelo de gestión se basa en lo que se denomina “articulación multiactoral y multisectorial”. La metodología utilizada puede ser denominada “investigación – acción”. Se aplica un índice de criticidad y las prioridades para aprobar las cooperativas y aceptar los cooperativistas se fijan por medio de un distribuidor que combina el NBI, el desempleo, la población que vive en villas y asentamientos, la capacidad de gestión y la logística. Según el ministerio, se busca una gestión integrada orientada a obtener resultados con una evaluación, en tiempo real, del desarrollo e impacto del programa.

Los mecanismos de intervención del ministerio, para aprobar el subsidio está convenido con cada ente ejecutor para la implementación de un proyecto que ha sido previamente aprobado. El dispositivo articula el subsidio con varias actividades:

1. En relación con el destinatario final:

- el MDS paga en forma independiente del subsidio que se tramita con cada ente ejecutor, un “incentivo de inclusión social” a cada cooperativista

alcanzado por el programa.

- el subsidio del 100% del monotributo social a cargo del ministerio, con el mismo se accede a las prestaciones pertinentes de las obras sociales.
- el seguro de accidentes personales y reintegro por gastos de sepelio a cargo del ministerio, abarcando al 100% de las personas involucradas.
- la capacitación en obra y diversas acciones de capacitación y formación integral tanto en terminalidad educativa, como en prevención y promoción de la salud, en formación ciudadana, prevención de situaciones de violencia, actividades socio-culturales, entre otras.

Además se realizan cruces periódicos de los datos de los titulares activos con bases del SINTyS para chequear el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y permanencia en el programa.

2. En relación con la administración de los fondos:

- la posibilidad de optar, por parte del ente ejecutor, entre distintas modalidades de compra para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos.

3. En relación con la obra:

Se da preferencia a los módulos de obra estandarizados y predeterminados, con la posibilidad de seleccionarlos en base a las necesidades del lugar.

Existen posibilidades de combinar y modificar, en el marco de cuatro componentes, distintos módulos constructivo/productivos en base a la demanda registrada.

La certificación de obra se hace por parte del ente ejecutor pero con seguimiento a cargo del programa.

El trabajo se organiza buscando alcanzar metas de “rendimientos” mínimos y máximos, lo que permite abarcar las diferentes capacidades de los cooperativistas intervinientes.

Se formulan planes de actividades por cuatrimestre.

4. En relación con el monitoreo y seguimiento

Se promueve la generación de unidades ejecutoras dentro de cada ente ejecutor y el seguimiento de los planes de obra se lleva a cabo en periodos cuatrimestrales.

5. En relación con la rendición de cuentas

Es con la rendición del 50% del primer desembolso y su aprobación que se procede al segundo, en base al avance registrado de obra con capacitación. Luego del vencimiento del plazo de ejecución, los entes ejecutores tienen noventa (90) días para proceder a la rendición definitiva del subsidio.

4 Ley 25.877 – Régimen laboral. Capítulo III - Cooperativas de Trabajo. Artículo 40. Los servicios de inspección del trabajo están habilitados para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral. Estos últimos serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios, a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social.

Si durante esas inspecciones se comprobare que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la legislación del trabajo denunciarán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales y proceder a su juzgamiento y sanción, esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la ley 20.337.

Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación.

5. El monitoreo del PIST

El monitoreo del programa se hace con: la asistencia técnica de los *entes ejecutores* para el fortalecimiento de las habilidades según requerimiento de obras priorizadas; el acompañamiento del INAES para el fortalecimiento y la consolidación; la asistencia *in situ* de universidades públicas nacionales para el asesoramiento administrativo contable y fortalecimiento institucional así como para verificar el avance de obras con capacitación e informar sobre metas esperadas; y con requerimientos de informes de obras y de asistencia técnica para fortalecer internamente la organización, promover la responsabilidad solidaria en el trabajo y el cumplimiento de sus responsabilidades (seguimiento).

El monitoreo se hace: a las cooperativas por parte del ente ejecutor y del INAES; a los entes ejecutores: por parte de tribunales de cuentas, auditoría del ministerio de Desarrollo Social, Unidad Ejecutora Nacional, universidades nacionales; y al ministerio: por parte de la unidad de Auditoría Interna, del SIGEN y de la AGN.

6. El contenido del programa informado por el MDS

Las actividades según sectores son las siguientes:

- Saneamiento urbano: limpieza de arroyos, saneamiento urbano, mantenimiento y parquización de banquetas, recuperación de superficies deprimidas, recuperación de espacios verdes y forestación.
- Equipamiento urbano y o mejoras del patrimonio comunitario: pintura interior y exterior de edificios, impermeabilización de cubiertas, mantenimiento de espacios públicos y patrimonio comunitario, refugios para el transporte público, cercos de mamposterías, cercos con rejas, alambrado olímpico.
- Infraestructura urbana: veredas o sendas peatonales, rampas estándar, rampas y accesos a edificios, pintura en la vía pública, pinturas y nomencladores, zanjeo y entubamiento en cruces de calles.

También se incluyen la capacitación en obra a personas en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica, que realizan actividades vinculadas al programa en los Centros Integradores Comunitarios y proyectos de Inversión Social, ampliando el alcance de “Argentina Trabaja”.

Las obras que se están realizando son: mejoramiento o construcción de veredas, sendas peatonales y plazoletas, señalización, alumbrado público, refugios para transporte público, sistemas de riego, tomado de juntas, bacheo, cordón cuneta, pavimento intertrabado y multipropósito, red de agua, red cloacal y alcantarillado, pintura en vía pública, rampas para acceso de personas con dificultades motrices, mejoras de espacios verdes, saneamiento urbano, limpieza de arroyos y forestación, playones deportivos y refacciones de edificios públicos (hospitales, escuelas, centros de salud). Estas obras se han realizado en distintos puntos de cada distrito en los cuales los entes ejecutores las han determinado en función de su factibilidad técnica e impacto socioterritorial, incluyendo también específicamente mejoras en villas y asentamientos del conurbano bonaerense; también se han

realizado las primeras experiencias en producción de bloques de intertrabado asfáltico para proveer a las cooperativas que construyen sendas conforme a los módulos constructivo-productivos elaborados y aprobados para este programa.

El programa, además de las obras de infraestructura y de saneamiento urbano, incluye programas de alfabetización, terminalidad educativa (FINES) y/o formación profesional para personas con alta vulnerabilidad socioeconómica que viven en los grandes aglomerados urbanos. De acuerdo con el informe oficial sobre las actividades desarrolladas en 2010, las personas inscritas en los planes FINES fueron 15.675, es decir el 74% del total mientras que en los planes COA se registraron 5.400, el 26% restante. Las actividades educativas y de formación profesional acompañaron el PIST desde su inicio. El porcentaje de cooperativistas que accedieron a actividades de formación fue de 4% en el inicio del Programa y ya era de 98% en junio de 2011. Los cooperativistas que hicieron aportes a la obra social por medio del monotributo social, y accedieron a la protección de la salud, fueron 7.373 en 2009 y 157.745 en junio 2011.

Los temas acerca de los cuales se lleva a cabo la capacitación de los cooperativistas fueron: problemáticas de salud, educación, trabajo, juventud y desarrollo de capacidades organizacionales, familiares y comunitarias, contando con el acompañamiento de los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud, Planificación Federal. Para la constitución de las cooperativas y entendimiento funcional se contó con el aporte del INAES. En cuanto a las nociones generales de obras, salud y seguridad en la construcción son varias las asociaciones que capacitan en común con el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En cuanto al contenido de las actividades educativas, se hace énfasis en la recuperación de la cultura del trabajo organizado, de hábitos laborales y aprendizajes en obra de oficios (lo cual implica mecanismos de monitoreo y evaluación permanente para el aprendizaje).

7. El distribuidor

Una de las especificidades del PISDT -y que constituye una innovación positiva respecto de las políticas precedentes de empleo- consiste en que la asignación de puestos de cooperativistas en los diversos municipios fue el resultado de una primera etapa de evaluación cuantitativa de las necesidades de la población local, utilizando estadísticas oficiales pertinentes y en una

segunda etapa cualitativa, con lo que quedaba un amplio margen para modificar la cantidad de beneficiarios. Este operativo es el denominado *distribuidor*. Consideramos de interés el análisis detallado de este dispositivo, pues permite comprender su dinámica.

Los documentos oficiales del ministerio lo expresan así: “el distribuidor (de puestos a crear) inicial aplicado para la conformación de la primera fase del Programa orientada a su implementación en Gran Buenos Aires y alrededores, incluye dos momentos: el primero de carácter estrictamente cuantitativo que considera datos generales de población, pobreza estructural y desocupación; y el segundo que focaliza en datos de pobreza crítica (población que vive en villas y asentamientos y en condiciones de extremo déficit de infraestructura barrial) y construye coeficientes de redistribución de nuevas posibilidades de constitución de puestos de trabajo, en función de indicadores vinculados con dicha criticidad, junto con indicadores de ajuste por capacidad logística y de gestión territorial teniendo en cuenta la etapa de instalación del Programa”.

A lo largo del proceso de implementación del programa, se prevé hacer triangulaciones de los resultados obtenidos por estos primeros métodos de distribución, con nuevos datos cualitativos y de análisis del proceso de desarrollo de la iniciativa en cada realidad local.

Los objetivos del distribuidor utilizado son los siguientes: 1) identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención del programa, 2) definir la distribución de la cantidad total de puestos de trabajo y de cooperativas a crearse a partir de dicha intervención, de manera equitativa y eficaz entre las provincias pertenecientes a las regiones priorizadas.

El dispositivo se despliega en varios momentos.

7.1. El primer momento

Para esta primera instancia se tuvo en cuenta la disponibilidad de información estadística, desarrollando distintas herramientas para la distribución de las cooperativas y puestos de trabajo a crearse en el marco del PIST con el objeto de aportar la mayor transparencia y equidad territorial a su implementación.

Objetivo del distribuidor: fue asignar de manera equitativa los 100.000 puestos de trabajo a crearse en el marco de la primera etapa del programa.

Esta cantidad de puestos de trabajo se corresponde con la combinación de la cantidad de personas de entre 18 y 64 años que habita en hogares con NBI, la tasa de desocupación según EPH correspondiente al 2º trimestre de 2009 para el aglomerado “Partidos del GBA” y la proyección de crecimiento poblacional para el grupo etario de 20 a 64 años de edad al año 2010. Para la selección de los indicadores se tuvo en cuenta tanto su adecuación a los objetivos del programa como su capacidad de aportar información confiable, ampliamente difundida y utilizada para la planificación de políticas públicas, la distribución de recursos y la investigación social en ámbitos académicos.

Fuentes de datos e indicadores utilizados: la población de 18-64 en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) fue obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en noviembre de 2001.

El indicador de NBI sintetiza información relativa a un amplio espectro de dimensiones vinculadas con las condiciones de vida de la población. Por lo tanto, al tratarse de un indicador relativamente estable de condiciones de pobreza estructural, se asume su pertinencia como indicador aproximado del universo al cual está dirigido el Programa de Ingreso Social con Trabajo se obtiene a partir del censo del año 2001. Se consideran hogares con NBI a aquellos que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico), habitar una vivienda inapropiada (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho), habitar viviendas sin ningún tipo de retrete, tener algún niño en edad escolar (de 6 a 12 años) que no asiste a un establecimiento educativo; hogar compuesto por 4 o más personas por miembro ocupado cuyo jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

La tasa de desocupación correspondiente al segundo trimestre de 2009 para el aglomerado “partidos del Gran Buenos Aires” fue obtenida de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC, para el grupo etáreo de 18 a 64 años en el nivel de distrito que excluye a la población censada en instituciones colectivas.

Descripción del distribuidor

Este distribuidor constituye la primera instancia de definiciones basada en información estadística, y toma como universo los distritos del gran Buenos

Aires y alrededores, con peor situación, según sus indicadores de pobreza y desocupación, e incluye a aquellos distritos sin dificultades institucionales para ejecutar proyectos en convenio con el ministerio de Desarrollo Social de la Nación (no presentan antecedentes de deudas o inhibiciones en relación con ejercicios o ejecuciones de convenios anteriores).

Para distribuir de manera equitativa los 100.000 puestos de trabajo (previstos inicialmente) en los primeros 36 distritos, se ha elaborado una herramienta que contempla los siguientes componentes:

- el primero, denominado “cantidad mínima por distrito”, distribuye una cantidad equivalente al 10% de la totalidad de los puestos de trabajo a crearse de manera homogénea entre los 36 distritos incluidos en la primera etapa de implementación del programa. asignándose un total de 278 cooperativistas por distrito.
- El segundo componente, “estimación de la población de 18-64 años desocupada que habita en hogares con NBI”, distribuye el 50% de la totalidad de los puestos de trabajo en función de la proporción estimada de esta población, respecto de la misma estimación para el total de los distritos. El 50% de los puestos de trabajo a crearse en un primer momento en el marco del programa (50.000), se distribuye de manera proporcional según la estimación de la cantidad de población de 18 a 64 años que habita en hogares con NBI y se encuentra desocupada en cada uno de los distritos, con respecto a la estimación del total de la misma población que habita en los 36 distritos tomados en conjunto: población de 18-64 años con NBI en cada uno de los distritos (A) multiplicada por la tasa de desocupación (TD) correspondiente al segundo trimestre de 2009 para el aglomerado “partidos de gran Buenos Aires”, dividido 100. $(A \times TD / 100)$. Considerando la cantidad de población desocupada de 18 a 64 años con NBI para cada uno de los distritos (B), se calcula cuál es el porcentaje de dicha población respecto del total (C), lo cual da D. Finalmente, para obtener la cantidad de cooperativistas correspondiente a cada distrito según este criterio, se aplica el porcentaje obtenido en el punto anterior (D) a la cantidad de puestos de trabajo asignada para el criterio 2 (E) (50.000). $(D \times E) / 100 =$ Cantidad de cooperativistas asignados en X Distrito
- El tercer componente, “incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI”, tiene por finalidad distribuir el 40% del total de los puestos de trabajo a crearse, en función de la incidencia de población de 18-64 años

en hogares con NBI en cada uno de los 36 distritos. Se clasificaron los distritos en tres grupos, ordenados de manera jerárquica. Los tres grupos se han establecido de manera tal que cada uno de ellos incluya una cantidad similar de distritos, distribuyéndolos internamente según la incidencia del indicador. El primer grupo incluye aquellos distritos donde la incidencia de NBI en la población de 18 a 64 años se ubica entre el 0 y el 13%. Se le asignó el 25% de los puestos de trabajo (10.000) y contiene 12 distritos. El segundo grupo incluye aquellos distritos donde la incidencia de NBI entre la población de 18 a 64 años oscila entre el 13,1% y el 17%. A este rango se le asigna el 35% de los puestos de trabajo (14.000) contemplados en el presente componente y contiene 13 distritos. El tercer grupo incluye aquellos distritos donde la incidencia de NBI en la población de 18 a 64 años presenta valores iguales o mayores al 17,1%. Este rango concentra el 40% de los puestos de trabajo (16.000) considerados en el presente componente y contiene 11 distritos. Una vez establecida la proporción de potenciales cooperativistas correspondientes a cada uno de los grupos, se calcula su distribución en el interior de cada uno. Los criterios utilizados fueron los siguientes: garantizar a cada distrito incluido en el programa una cantidad mínima de puestos de trabajo, independientemente de sus características demográficas, socioeconómicas e institucionales, pues el fenómeno afecta a todos los distritos, y su reducción constituye el principal objetivo; tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones y diferenciar la asignación de puestos de trabajo a los distritos según la cantidad absoluta de población desocupada en condiciones de pobreza estructural; considerar como elemento diferenciador la incidencia de la pobreza al interior de cada distrito, para distinguir y favorecer a aquellos en los cuales la proporción de población en condiciones de pobreza es mayor, independientemente de su cantidad en términos absolutos.

Resultados

La asignación final de puestos posibles para cada distrito resulta de la sumatoria de las cantidades obtenidas en cada uno de los tres componentes descriptos.

Se ha planteado así el primer paso en la distribución; no obstante, a partir de la instalación e implementación del programa, en instancias sucesivas, el volumen de cooperativistas se modificó en función de variables cualitativas y de carácter institucional, según la capacidad de gestión y de logística de

cada lugar para alcanzar los objetivos del programa.

En resumen, los indicadores en porcentaje del total (100%= 100.000 puestos) son:

- Componente 1 “Cantidad mínima por Distrito”: 10% (10.000), $10.000 / 36 = 278$ puestos de trabajo asignados por distrito
- Componente 2 “Estimación de la población de 18-64 años desocupada que habita en hogares con NBI”, 50 % (50.000) y cantidad de cooperativistas asignados en X Municipio
- Componente 3 “Incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI”, 40% (40.000)

7.2. Segundo momento

En un segundo momento, ya iniciada la instalación del programa en su primera fase en los 36 distritos del gran Buenos Aires y alrededores, definidos según los criterios explicados, se procedió a la construcción de un distribuidor complementario de ajuste, considerando la información cuantitativa respecto de extrema vulnerabilidad de la población que vive en villas, asentamientos y en condiciones de infraestructura barrial extremadamente deterioradas, y las posibilidades presupuestarias de constituir nuevos puestos de trabajo. Formulando una propuesta metodológica de distribución máxima de 50.000 nuevos puestos que se suman a la ya lograda en el primer momento, se conforma un índice de redistribución general aplicado para completar las posibilidades de cooperativistas a integrar por distrito; un ajuste adicional vinculado a la capacidad de gestión y decisión de mayor inclusión mostrada por los entes ejecutores en la primera fase.

7.2.1. Objetivo del distribuidor complementario de ajuste

El distribuidor asignará de manera específica y equitativa un máximo de 50.000 nuevos puestos de trabajo a crearse en el marco del programa en función de 1) las realidades de extrema pobreza pero a la vez por la experiencia inicial- las capacidades, disposiciones y 2) posibilidades que los entes ejecutores han manifestado para la creación, seguimiento y monitoreo de puestos de trabajo de las características que requiere el programa..

7.2.2. Fuentes de datos e indicadores utilizados

- Estadística de población en villas y asentamientos urbanos del gran Buenos Aires, según el estudio sobre villas y asentamientos de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Cravino, 2008).
- Informes de evaluación territorial del ministerio de Desarrollo Social, en tanto situación de infraestructura y servicios de distritos del gran Buenos Aires y evaluación de la etapa inicial de creación de puestos de trabajo en el marco del programa.

7.2.3. Descripción del distribuidor.

Se tomó en cuenta la población que en el gran Buenos Aires vive en villas y asentamientos, identificando los déficits urbanos extremos; su adecuación a los objetivos del programa como su capacidad de aportar información confiable y se consideró la capacidad de logística y gestión en los distintos territorios en la instancia de instalación del programa.

El 80% de oportunidades de creación de nuevos puestos de trabajo, hasta un máximo de 50.000, se hizo de manera proporcional a la incidencia de la población que vive en villas o asentamientos y en situación de extremo déficit de infraestructura urbana en los 36 distritos en los cuales el programa se desarrolla en la primera fase.

La “evaluación de capacidad logística y gestión” permite un ajuste complementario de distribución del restante 20% de los nuevos puestos de trabajo, en función de la experiencia inicial de implementación del programa, y de la cantidad de población que vive en villas y asentamientos urbanos del área metropolitana, combinada con la proporción de personas en situación de extremo déficit de infraestructura en los mismos distritos.

Se consideró solamente la información disponible en los distritos en los cuales la magnitud de población en las situaciones priorizadas es altamente relevante según las fuentes consultadas. En virtud de su aplicación se obtuvo el siguiente resultado, para volcar en el proceso de distribución del 80% del total de nuevos puestos de trabajo:

- *Componente “evaluación de capacidad logística y gestión”¹²*

¹² Se entiende en el MDS por capacidad de gestión de un Estado, sea cual fuere su nivel (local, provincial o nacional), su habilidad para diseñar y ejecutar eficaz y eficientemente políticas públicas. Dicha capacidad fundamentalmente está asociada

Pone el acento en las potencialidades y las debilidades para la implementación de este programa en el momento de la evaluación de cada situación. La capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de inversión, de logística y de seguimiento, es la que permite a cada gobierno local involucrado en la primera fase alcanzar los objetivos de mejora de infraestructura e inclusión social a través del trabajo en obra de beneficio comunitario de los sectores más postergados de cada territorio; se toman en cuenta la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los diferentes niveles de gobierno, los procesos de cooperación horizontal y de asociatividad entre entidades territoriales para la creación y sostenimiento de puestos de trabajo cooperativos, la capacidad de administración e implementación de metodologías y procedimientos de una gestión eficiente y transparente, una estructura organizativa que contempla flexibilidad y especialización requerida para el programa, la existencia de un sistema de información y organización territorial sobre temas de orden financiero, social, económico y logístico.

El ministerio vincula la capacidad real de las instituciones para la viabilidad del logro de los objetivos del programa con la puesta en marcha de procesos que implican necesariamente reorganización interna, innovaciones, y adecuaciones en operatorias y modalidades de administración, monitoreo y rendición, circuitos y equipos de trabajo.

Para que cada cooperativa pueda llevar a cabo sus obras, se requiere: las condiciones materiales de realización de la obra; las relaciones sociales; estructuras organizacionales y capacidades técnico- laborales que se desarrollen en los equipos encargados de su realización, en la constitución de la cooperativa; las estrategias de gestión, seguimiento y supervisión de las obras y su funcionamiento operativo, así como el cumplimiento administrativo- financiero correspondiente por parte de los entes ejecutores.

a la coordinación de estrategias, herramientas y procesos sociales y económicos internos, organización de recursos, inversión y procedimientos administrativos, en pos del desarrollo con inclusión social sostenible. Esto implica conocimiento e interacción de actores, redes de relaciones de tipo horizontal y vertical, que provean capacidad de identificación, desde las múltiples interpretaciones de conflictos y potencialidades de trabajo colaborativo, sosteniendo procesos rigurosos, a la vez que flexibles y adaptables a cada realidad.

Al formalizar el ente municipal el convenio con el ministerio de Desarrollo Social en el marco del programa de Ingreso Social con Trabajo, cada gobierno local expresa una primera definición de viabilidad para cada módulo de trabajo cooperativo en su territorio conforme lo convenido. La capacidad de gestión del ente está dada por la disposición y asignación de recursos tangibles e intangibles propios del municipio para estas tareas y su logística. El ministerio entiende por logística el conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo el proceso que ordena y organiza las tareas y recursos para implementar y controlar los flujos de materiales, informaciones y actividades inherentes al aprovisionamiento, la producción y la distribución de productos y servicios, considerando las redes de infraestructura de transporte, la planificación territorial y urbana, las estructuras organizativas y las comunicaciones existentes. La logística para la instalación y desarrollo de las cooperativas de trabajo que realizan obra pública local comprende la capacidad de planificación, gestión y control de los entes ejecutores en todos los tramos de los flujos de aprovisionamiento y distribución de materiales, de actividades y servicios para la producción de obras y el control de los procesos de trabajo.

La capacidad de gestión local para la implementación del programa de Ingreso Social con Trabajo está estrechamente ligada a contar con condiciones institucionales y logísticas que garanticen la efectividad de dicha implementación.

Por eso, el convenio con los gobiernos locales como entes ejecutores incluye un porcentaje del presupuesto destinado al fortalecimiento de la capacidad de gestión y administrativa, considerando también la necesidad y exigencia de contraparte de los mismos municipios, dado que las obras y las familias a las que están destinadas son de la propia comunidad local. Dichas obras son elegidas y definidas por el propio gobierno local en beneficio de su desarrollo endógeno y las personas en situación de pobreza incluidas como cooperativistas y realizadores de las mismas pueden, mediante el ingreso que perciben por su trabajo, mejorar la condición de vida de sus familias, disminuyendo las demandas sociales al municipio. No obstante, es menester el análisis de la capacidad de gestión y logística para la implementación del programa, lo que determina la disponibilidad real.

- *Condiciones de logística:*

- *recursos de infraestructura* para crear puestos de trabajo en obras de baja o mediana complejidad:

- *maquinarias y movilidad* para el desarrollo de los módulos productivos conveniados;
- *espacios físicos y/o geográficos* que requieran y permitan realización de obra, conforme los módulos de producción cooperativa predefinidos;
- capacidad *logística para implementación y seguimiento* de flujo, en tanto recursos materiales y humanos disponibles (por reasignación, contratación u otras modalidades definidas por los gobiernos locales) identificando la existencia y disponibilidad de
- *movilidad* (disposición en relación con la dispersión territorial y concentración de obras) para la distribución de materiales y seguimiento de obra;
- *infraestructura* (espacio físico, fundamentalmente para resguardo de materiales, herramientas y ropas de seguridad);
- *equipos técnicos y recursos humanos* con especificidades sociales y de obra para control de presentismo y avance;
- *recursos tecnológicos* para procesamiento de información y elaboración de informes;
- *estructura y capacidad organizativa* de tareas y equipos de trabajo, en función de las prioridades de implementación del programa, el seguimiento de obra y del accionar social y cooperativo.

En función de esos ejes, se analizó la situación de cada uno de los entes ejecutores participantes en la primera fase, construyendo una plantilla evaluativa de la capacidad de gestión y logística local, estableciendo una valoración a cada condición que permite adjudicar una puntuación de 0 a 3 en cada ítem (conforme sea negativa, regular, medianamente adecuada o altamente positiva); el análisis se aplica en cada municipio para el incremento proporcional de la asignación del 20% de puestos de trabajo adicionales que favorezca la efectiva implementación del programa en cada distrito.

A su vez, si a este resultado se le agregan las cantidades obtenidas en el primer momento del distribuidor, se obtiene la distribución final de puestos de trabajo a crearse en cada distrito.

El procedimiento para la incorporación a una cooperativa:

- inscripción de datos y presentación de documentación de postulantes;
- aprobación en Registro Nacional de Efectores Sociales (Incluye carga en Registro y múltiples cruces con bases de datos SINTyS y AFIP);
- evaluación de criterios de elegibilidad del programa: análisis de resultados de cruces de bases de datos y evaluación profesional de condición socio-económica del hogar de los postulantes con posibles incompatibilidades;
- *Determinación de aprobados y no aprobados para el ingreso al programa*

Pertenencia a una cooperativa de trabajo (3026) contenida en los convenios específicos con el ente ejecutor para el desarrollo de los módulos de obra acordados con el ministerio de Desarrollo en el marco del programa

- *Finalidades*

El índice de alto riesgo socio-ocupacional de población de 18 a 64 años obtenido para este distribuidor se aplica a un universo máximo posible de 100.000 puestos de trabajo a crear y da por resultado el peso que cada provincia podría tener en la distribución de tales puestos. Se estima un posible desvío admisible (superior o inferior) de alrededor del 20% para cada caso, proveniente de la movilidad interna de la población.

La capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de inversión, de logística y de seguimiento, será la que permita a cada gobierno local alcanzar los objetivos de mejora de infraestructura e inclusión social mediante el trabajo en obra pública de los sectores más postergados de cada territorio.

Teniendo en cuenta esa definición, en los diagnósticos para la implementación del programa, en general se toman en cuenta los siguientes ejes:

- concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los diferentes niveles de gobierno, en función de experiencias previas;
- procesos de cooperación horizontal y de asociatividad entre entidades territoriales para la creación y sostenimiento de puestos de trabajo cooperativos;
- capacidad de administración e implementación de metodologías y procedimientos de una gestión eficiente y transparente;

- estructura organizativa que contempla flexibilidad y especialización requerida para el programa;
- existencia de un sistema de información y organización territorial sobre temas de orden financiero, social, económico y logístico.

- *Estrategia metodológica para el análisis de antecedentes.*

Para ajustar la distribución de cooperativas en este aspecto también se tuvo en cuenta la información proveniente de las experiencias previas del ministerio con cada municipio, tanto en ejecución, rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas.

Para estos análisis se definieron los siguientes ejes: condiciones institucionales; capacidades de gestión; antecedentes y experiencia administrativa y técnica para ejecución de proyectos de inversión social y en pequeñas y medianas obras de infraestructura local; tiempos requeridos y procedimientos para compras, contrataciones, administración y rendición.

Respecto de las *condiciones institucionales* se consideraron los siguientes *indicadores de antecedentes de ejecución* para constituir puntajes para la primera priorización y selección de las provincias en el marco del programa:

- regularidad: acreditaciones a los titulares de tarjetas alimentarias y otras de transferencias a personas por entidad bancaria, producidas con periodicidad mensual;
- rendición: cumplimiento en tiempo y forma de la obligación de rendir cuentas ante el gobierno nacional y calidad de la información suministrada;
- registro de titulares: adecuada conformación del registro de titulares de derecho, elegibilidad de titulares, calidad y actualización;
- cobertura: cantidad de población bajo modalidad de tarjeta, vinculadas a cooperativas de trabajo y en registro nacional de efectores, en relación con el total de titulares en situación de vulnerabilidad social de la jurisdicción provincial;
- logística: antecedentes de acompañamiento de los equipos de trabajo, contribuyendo con medios de movilidad, recursos humanos, materiales como ser equipos informáticos, folletería, papelería, etc.;
- articulación y promoción cooperativa: contactos que se realizan con diferentes instituciones gubernamentales (municipios y otras áreas de

gobierno) y/u organizaciones sociales para coordinar las diferentes tareas y promoción de actividades de organización social y cooperativa que se lleven a cabo en el transcurso de los trabajos realizados.

En todos los casos, el análisis de los antecedentes en cada indicador permite adjudicar un puntaje de 1 a 3: (3) muy bueno; (2) bueno; (1) regular; considerando los resultados de la sumatoria de las evaluaciones del siguiente modo:

- *de 16 / 18 puntos*: factibilidad óptima para lograr una gestión compartida de gobierno nacional y provincial con impacto territorial;

- *de 11 / 15 puntos*: no se alcanza una regularidad, eficiencia y eficacia en la gestión;

- *de 1 / 10 puntos*: limitaciones importantes para la gestión.

Con este esquema de análisis, sobre las condiciones institucionales se han obtenido inicialmente resultados de puntuación que surgen de la aplicación de los indicadores que figuran en el cuadro “Evaluación gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria / pensiones no contributivas de gobiernos provinciales / centros integradores comunitarios” y permitieron establecer un índice de ajuste por porcentajes atribuibles a cada evaluación particular considerando el máximo esperable.

No obstante, es importante aclarar que desde la perspectiva señalada de investigación- acción, estos primeros análisis se verán retroalimentados y las decisiones provienen de los mismos se ajusten a las condiciones y exámenes que resultan de la implementación efectiva del programa en cada jurisdicción provincial donde se defina la ejecución.

En función de ese puntaje, se ajustó la cantidad de los puestos de trabajo resultantes del criterio 1 para cada una de las provincias correspondientes a las regiones priorizadas, de forma tal que a la provincia cuyo puntaje es 18, le corresponde el 100% de los puestos de trabajo y aquellas provincias con puntajes menores, se les asigna una proporción menor, acorde a la relación entre puntaje máximo y puntaje obtenido.

De esta manera, al aplicar este porcentaje a la distribución proporcional por alto riesgo socio-ocupacional de población entre 18 y 64 años con NBI de cada provincia expandida a 100.000 puestos de trabajo máximos a crearse, se ajustan las cantidades y la distribución proporcional a las capacidades de gestión y logística para cada una de las provincias, conservando el margen

admisible de desvío de alrededor del 20% superior o inferior.

No obstante, caben algunas aclaraciones específicas, que se tendrán en cuenta al momento de ir avanzando progresivamente en los convenios con las distintas provincias, como por ejemplo, Jujuy, que tiene una línea de trabajo e inversión tan importante del ministerio de Planificación Federal, que permite considerar otras prioridades para la implementación del programa de Ingreso Social con Trabajo. Catamarca, por su parte, no ha podido concluir la construcción por medio de cooperativas de trabajo de los Centros Integradores Comunitarios, antecedentes directos para el tipo de programa que desarrolla este distribuidor; también Salta ha tenido dificultades en el desarrollo de dichos centros. Mientras que Tucumán, por su parte, ha tenido un desempeño correcto, ágil, regular y sin dificultades importantes en la construcción y desarrollo de la mayor cantidad de Centros Integradores Comunitarios del país.

7.2.4. Resultados

La asignación final de puestos de trabajo en cada provincia de las regiones seleccionadas resulta entonces de la aplicación de los índices construidos con el criterio 2 y el ajuste detallado en el criterio 3 a la cantidad de puestos de trabajo determinados; con un posible desvío admisible de alrededor del 20%. Pero con posterioridad, esas cantidades serán modificadas según la información cualitativa. En función de los antecedentes de cada provincia, resultó que, en principio, las posibilidades de distribución viable llegan a 61.666 puestos de trabajo a crear en esta etapa.

Cuadro N°1. Nivel 1- Nivel regional Población de 18 a 64 años Población de 18 a 64 años con NBI Población de 18 a 64 años con NBI (en %)

De la combinación entre la aplicación del índice de alto riesgo socio-ocupacional expandido y del análisis de capacidades logísticas y de gestión, en función de los antecedentes de cada provincia, resultó el orden de priorización provincial y el índice distributivo que deviene del proceso explicado en cada región:

	Población de 18 a 64 años	con NBI	(en %)
NEA	1.715.125	419.793	24,5
NOA	2.193.844	503.938	23,0
CUYO	1.579.633	204.396	12,9
PATAGONIA	1.131.010	142.389	12,6
CABA	1.703.176	121.744	7,1
CENTRO	4.071.413	448.574	11,0
TOTAL	29,937,073	3,968,986	13,3

Fuente: Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires

El resultado de los dos momentos, cuantitativos y cualitativos, señala el porcentaje asignado a cada municipio, en la distribución de los primeros 210,00 puestos de las cooperativas.

Cuadro N° 2. Resultados en porcentajes de los puestos de trabajo asignados. -Primer y segundo momento

MUNICIPIO	Primer momento				Segundo momento			Total puestos de trabajo asignados
	Puestos de trabajo asignados según componente 1	Puestos de trabajo asignados según componente 2	Puestos de trabajo asignados según componente 3	Total puestos de trabajo asignados según 1° momento	Puestos de trabajo asignados según componente 1	Puestos de trabajo asignados según componente 2	Total puestos de trabajo asignados según 2° momento	
Almirante Brown	2,78	5,69	4,03	4,73	4,46	1,11	4,54	4,5
Avellaneda	2,78	2,07	3,35	2,65	3,97	2,22	3,06	3,1
Berazategui	2,78	3,29	2,33	2,85	0,8	2,22	2,33	2,3
Berisso	2,78	0,77	0,55	0,88	s/d	1,48	0,71	0,7
Campana	2,78	0,78	0,55	0,89	s/d	1,30	0,70	0,7
Cañuelas	2,78	0,37	0,60	0,71	s/d	1,85	0,61	0,6
Ensenada	2,78	0,46	0,74	0,80	s/d	2,04	0,69	0,7
Escobar	2,78	2,36	2,69	2,53	s/d	1,3	1,82	1,8
Esteban Echeverría	2,78	2,92	2,07	2,57	1,38	1,3	2,22	2,2
Ezeiza	2,78	1,73	1,97	1,93	5,13	2,22	2,88	2,9
Florencio Varela	2,78	6,03	6,87	6,04	2,34	1,85	4,90	4,9
Gral. Las Heras	2,78	0,08	0,13	0,37	s/d	1,85	0,38	0,4
Gral. Rodríguez	2,78	0,73	0,52	0,85	s/d	1,67	0,70	0,7

MUNICIPIO	Primer momento				Segundo momento			
	Puestos de trabajo asignados según componente 1	Puestos de trabajo asignados según componente 2	Puestos de trabajo asignados según componente 3	Total puestos de trabajo asignados según 1° momento	Puestos de trabajo asignados según componente 1	Puestos de trabajo asignados según componente 2	Total puestos de trabajo asignados según 2° momento	Total puestos de trabajo asignados
Gral. San Martín	2,78	3,13	5,04	3,86	6,64	1,48	4,56	4,6
Hurlingham	2,78	1,31	2,11	1,78	0,79	1,3	1,52	1,5
Ituzaingó	2,78	1,02	1,64	1,44	0,39	1,48	1,20	1,2
José C. Paz	2,78	3,56	4,06	3,68	5,91	2,22	4,29	4,3
Matanza	2,78	15,00	10,63	12,03	12,02	2,04	11,67	11,7
Lanús	2,78	3,09	4,98	3,81	4,99	1,48	4,08	4,1
Lomas de Zamora	2,78	6,05	4,28	5,01	12,84	1,67	7,06	7,1
Luján	2,78	0,58	0,93	0,94	s/d	1,67	0,76	0,8
Malvinas Argentinas	2,78	3,95	4,50	4,05	1,11	1,67	3,19	3,2
Marcos Paz	2,78	0,55	0,63	0,80	s/d	1,85	0,68	0,7
Mercedes	2,78	0,28	0,46	0,60	s/d	2,04	0,55	0,6
Merlo	2,78	6,45	7,35	6,44	0,96	1,85	4,80	4,8
Moreno	2,78	5,68	6,47	5,71	1,35	1,67	4,39	4,4
Morón	2,78	1,39	2,23	1,86	1,69	1,48	1,84	1,8
Pilar	2,78	3,23	3,68	3,36	s/d	0,74	2,35	2,4
Pte. Perón	2,78	1,01	1,15	1,24	1,38	1,85	1,35	1,4
Quilmes	2,78	5,42	3,84	4,52	20,72	1,85	8,89	8,9
San Fernando	2,78	1,46	1,03	1,42	1,2	1,85	1,43	1,4
San Miguel	2,78	2,64	1,87	2,35	4,22	1,85	2,89	2,9
San Vicente	2,78	0,56	0,64	0,81	s/d	1,85	0,68	0,7
Tigre	2,78	3,64	2,58	3,13	4,45	1,3	3,45	3,4
Tres de Febrero	2,78	1,72	2,78	2,25	1,26	1,67	2,00	2,0
Zárate	2,78	1,02	0,72	1,08	s/d	1,67	0,85	0,9

8. Los resultados

8.1. Proyectos, cooperativas y cooperativistas

En el primer semestre de 2011 se presentaron 312 y las obras priorizadas fueron 34%.

En octubre de 2009, ya se habían constituido 230 cooperativas, su número creció rápidamente hasta comienzos de 2011 y en junio de ese año llegaron a ser 2022. En lo que atañe a la cantidad de beneficiarios, se expandió de 7.373 en octubre de 2009 a 189.319 en junio de 2011.

En 2011 las mujeres cooperativistas eran el 53%, y los varones el 47%. Sobre el total, 30% tiene menos de 24 años y, para la mayoría, ésta es su primera experiencia laboral. El 42% tiene más de 35 años, edad en la cual empiezan a mermar las oportunidades de inclusión al mercado de trabajo formal de aquellos que no han sido incorporados con anterioridad.

El 38% de los hogares son de jefatura femenina. Casi el 30% de los hogares constituyen familias numerosas, con más de 3 hijos a cargo.

Más del 80% de los cooperativistas no terminó la escolaridad formal (secundario completo). Más del 70% no ha tenido oficio ni profesión previo al ingreso al programa. La mayoría no había tenido experiencia de trabajo asociativo, ni contaba con aportes jubilatorios, ni a la obra social. En el momento de ingresar, el 27% eran inactivos, el 24% desocupados, y el resto hacían trabajos temporarios y changas, el 49%. El 53% de los desempleados en el momento de su ingreso al programa llevaba más de 6 meses sin trabajar y el 29% estaban en esa situación más de un año.

En conclusión, puede afirmarse que el perfil de los beneficiarios era el de una población en situación de vulnerabilidad socio ocupacional.

Dichas personas han atravesado los procesos de elegibilidad de los destinatarios en el marco de los criterios y procedimientos definidos a tal fin, vinculadas por convenios con entes ejecutores que garantizan la generación y concreción de oportunidades de trabajo.

Otras personas solicitantes fueron incluidas en bases de postulación que aún se encuentran en proceso de evaluación personal-familiar (visitas domiciliarias y análisis de encuesta socio-económica) o de generación de oportunidades laborales por parte de los posibles entes ejecutores, conforme la situación territorial y el alcance del accionar de la entidad.

Las cooperativas conformadas por las personas que ya cumplen los criterios de elegibilidad, con un mínimo previsto inicialmente de 60 asociados, están ejecutando las obras de mejora de espacios públicos propuestas por los entes ejecutores en el marco de un menú de opciones aprobado para el programa.

No obstante, y siendo una herramienta de política social destinada a personas provenientes de hogares en situación de alta vulnerabilidad socio-económica, en los que se ha constatado que más del 75% no ha concluido la escolaridad formal ni tiene oficio o entrenamiento laboral equiparable, la capacitación específica, introductoria o en obra resulta imprescindible; pero también la formación en diversas dimensiones de la vida ciudadana, familiar y comunitaria que permitan potenciar las capacidades de desarrollo del capital.

Una ONG -recurriendo al derecho a la información, decreto 1172/03 que “garantiza y regula el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional, teniendo como premisas la elaboración de una sólida fundamentación, la simplicidad y claridad conceptual y el respeto de los estándares internacionales en la materia”- solicitó información sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y a la Unidad Ejecutora del Programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social, sobre diversos asuntos: a. etapa actual de desarrollo del PRIST y períodos de referencia, así como zonas geográficas de cobertura de la primera y segunda etapa; b. cantidad de personas inscriptas y personas incorporadas al programa según año, distrito, municipio y etapa del PRIST; c. montos ejecutados desde el inicio del programa, desagregado por provincia y municipio.

La información solicitada se refería a: a. denuncias de irregularidades vinculadas al funcionamiento del programa: a. informes estadísticos producidos por la unidad ejecutora en función de las obligaciones establecidas en la resolución 1 del 4 de enero de 2010; b. cantidad total de denuncias recibidas desde el inicio del programa según diversos criterios de clasificación – por distrito, personales y/o anónimas, según el estado de tramitación a la fecha del pedido, etc. -

La inscripción de los beneficiarios estuvo condicionada a los siguientes procedimientos:

- por detección de alta vulnerabilidad social del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mujica” y del Programa Familias del ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se dará prioridad a los jóvenes desocupados;
- por relevamientos barriales realizados por profesionales del ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- por detección del gobierno municipal según sus bases de datos;
- por derivación de otros programas cooperativos destinados a población de alta vulnerabilidad.

La selección se realiza a partir de charlas informativas para aproximadamente 300 personas (en función de la capacidad disponible) en lugares acordados con cada ente ejecutor, donde se informa sobre el programa, cooperativismo, oficios y el Registro de Efectores.

Los interesados son entrevistados individualmente por un equipo idóneo del ministerio de Desarrollo Social, y además firman una declaración jurada.

A partir de esa información se elaboran las bases de datos, verificadas por el SINTyS y la AFIP para garantizar que cumplan con el perfil. Ante las dudas que pudieran surgir con los aspirantes observados por el SINTyS, se realizan posteriormente visitas domiciliarias pertinentes a fin de definir cada situación. El SIEMPRO, mientras se desarrolla el Programa, debe realizar un informe social de cada cooperativista.

Es importante destacar que cada cooperativista es inscripto como efector social, una suerte de monotributista que le da acceso a la protección social y lo inserta en el sistema de seguridad social (“queda registrado”).

¿Cómo se organizan las cooperativas? Se ha previsto, dada la escala del Programa, que las cooperativas tengan como mínimo 60 integrantes con cuadrillas articuladas por capataces. En los distritos donde se acuerde, uno de los cooperativistas cubrirá, además del trabajo de obra asignado, el de orientador, para el cual será capacitado por el INAES y la Subsecretaría de Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En las obras donde el ente ejecutor no tenga una adecuada contraparte de seguimiento de obra, la cooperativa incorporará un profesional arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra.

¿Cómo reciben los ingresos los cooperativistas? Mediante tarjetización bancaria, pudiendo retirar el monto correspondiente con tarjeta de débito. Las observaciones por inasistencias deben ser comunicadas por el ente ejecutor a la unidad ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo.

Los entes ejecutores son los municipios, las provincias, el INAES, a través de federaciones de cooperativas y mutuales evaluadas por el Instituto.

Beneficios y contraprestaciones

¿Qué les permite el programa a los beneficiarios? El ministerio enuncia así las posibilidades creadas: “tener un ingreso por su trabajo, terminar la escuela o alfabetizarse, capacitarse en oficios, cooperativismo, derechos ciudadanos..., hacer obras para la comunidad: mejorar escuelas, clubes, pavimentos, rampas para discapacitados, limpieza de arroyos y baldíos, plazas, refugios, señalización de calles, etc., superar la estigmatización (logrando un reconocimiento por su trabajo), participar de actividades culturales y deportivas, aprender a trabajar asociativamente, participar en actividades de prevención y promoción de la salud de su familia y su barrio, denunciar situaciones de extorsión y ser independientes para lograr una autonomía laboral con el crecimiento de la cooperativa”. También se beneficia a los capataces, “con actividades y responsabilidades específicas que hacen a la organización de equipos de trabajo y de las tareas en obra”. Estos fueron incorporados en procesos de reconocimiento y certificación de saberes. A los orientadores cooperativistas “se les ofrece una tecnicatura o diplomatura universitaria para aprender en la acción a acompañar problemáticas sociales y familiares dentro de estas cooperativas, especialmente protegidas para el desarrollo humano y social”. Pero tal vez lo más importantes es que les permite acceder a modestas remuneraciones –no propiamente un salario- en contrapartida de su actividad laboral, mejorar de manera inmediata sus condiciones de vida por incremento de los ingresos familiares.

Criterios de elegibilidad

- Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado;
- domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del programa;
- no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan

social (es compatible con tarjeta o prestación alimentaria);

- no estar en actividad registrada como empleado, empleador 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.

Cuadro N° 3. Criterios de elegibilidad y fuentes de verificación

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

Cada uno de los nuevos puestos de trabajo en blanco es remunerado a través de una tarjeta bancaria que garantiza transparencia y elimina la posibilidad de intermediarios en el proceso. Según los procedimientos administrativos, durante la primera etapa de ejecución, su funcionamiento es auditado y asistido técnicamente por universidades públicas nacionales y aborda barrios de alta vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias de nuestro país, con especial atención en el conurbano bonaerense y zonas aledañas.

8.2. Evaluación

La evaluación realizada por el MDS de la primera etapa del PIST siguió parcialmente el esquema FODA.

Fortalezas

Si bien el programa es de alcance nacional, sólo en varias provincias ha sido objeto de apoyo.

En los últimos años se ha ratificado la importancia y el valor que tiene el Programa de Ingreso Social con Trabajo en tanto generación de oportunidades de desarrollo de capacidades humanas y sociales orientado a sectores en situación de vulnerabilidad socio-ocupacional (Kirchner, 2007).

Se reconoce que en la implementación de las políticas sociales de inclusión que se vienen desarrollando en los últimos años, fundamentalmente las vinculadas a la generación de oportunidades ocupacionales y transferencias monetarias, la experiencia nos ha indicado la necesidad de generar “soportes” sociales, “puentes” formativos, integrativos y de revalorización de hábitos y capacidades individuales y colectivas, que permitan procesos de inclusión social más efectivos de quienes se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social. Las personas con postergaciones de larga data o sin inserción sostenida en el mercado de trabajo (que nunca trabajaron o lo hicieron muy irregularmente o no pudieron contar con experiencia familiar en ese sentido); que no ha completado los niveles formales de instrucción, o que no han podido acceder a experiencias de asociación y acción comunitaria, a estándares de satisfacción de necesidades básicas admisibles; que padecen problemáticas familiares y personales conflictivas o socialmente riesgosas requieren herramientas especiales, que permitan entrenamiento en la cultura, en la organización del y para el trabajo, el redescubrimiento de la autoestima y de las capacidades subjetivas; objetivos

que se conseguirán mediante la realización de acciones útiles para sí mismo y para otros, la mejora efectiva en niveles de instrucción y de habilidades en oficios, la prevención y cuidado de la salud, el reconocimiento de las potencialidades colectivas y organizativas para la mejora socio-comunitaria.

Así, y teniendo en cuenta las experiencias de los centros integradores comunitarios y otras similares, por su capacidad de inclusión en tanto realización cooperativa de capacitación con obras comunitarias, nació el programa en el marco de “Argentina Trabaja”, como otra herramienta inclusión, para el desarrollo de capacidades sociales y ocupacionales, el fomento del espíritu y la recuperación de la dignidad del trabajo, la educación, el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos y la promoción del trabajo asociado y el cooperativismo que demanda el accionar articulado entre diferentes actores sociales.

Como es de público conocimiento, la instrumentación del programa se reglamentó mediante el otorgamiento de subsidios a entes ejecutores específicos que, frente a una necesidad local, solicitan la colaboración del Estado Nacional para la realización de actividades y obras menores principalmente de mejoramiento de espacios públicos por grupos cooperativos. Esas obras o servicios significan oportunidades socio-ocupacionales, “escuelas de trabajo”, ámbitos de formación general y capacitación específica, en los cuales se favorezca el desarrollo de las capacidades humanas y sociales necesarias para la inclusión efectiva de la población, metas que expresan una multidimensionalidad de problemáticas subjetivas, sociales, laborales, culturales, económicas que requieren instrumentos y metodologías de abordaje proporcionalmente dinámicos, flexibles e integrales para asumir los desafíos de inclusión que orientan los lineamientos presentes.

Actualizando el informe hasta el primer semestre de 2010, desde la perspectiva de evaluación de procesos, podemos ratificar la pertinencia y adecuación del perfil de los titulares efectivamente incluidos en el programa en relación con las características esperables de la población meta (vinculadas principalmente con indicadores socio-demográficos, de situación educativa y ocupacional en el momento de iniciar su inclusión en el programa). Al respecto, se han afianzado los procesos de cruces con diversas bases de datos que permitan corroborar y/o reevaluar periódicamente el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los y las titulares del programa, con las consecuentes determinaciones.

Debilidades

¿Cuáles son las debilidades y los desafíos del programa, según el ministerio? En su autoevaluación, consideran que “en cada proyecto los funcionarios tienen que enfrentar a grandes esfuerzos logísticos que se deben superar día a día, que es difícil transformar prácticas alejadas del reconocimiento de la dignidad de las personas y su autonomía e inmorales”. “La no concurrencia al trabajo de algunos, pone en riesgo el objetivo para todos. La masividad del alcance y la dispersión territorial es un reto diario por recrear circuitos, mecanismos y modalidades de funcionamiento que interpelan las propias estructuras. La capacitación en el trabajo a veces demanda más tiempo de lo previsto, en relación con la experiencia de cada grupo de personas”.

En cuanto a los aprendizajes y fortalezas, considera que “lo más importante ha sido la recuperación de la dignidad en la inclusión social a través del trabajo y la organización. En muchos casos, los beneficiarios por primera vez en su vida se han acercado al sistema bancario y de protección social (para acceder a la cobertura médica y hacer el aporte previsional)”. Pero, “la inclusión laboral de sectores de larga data de postergación requiere un acompañamiento complejo, por ello la perspectiva integral que profundiza el programa”. Desde el punto de vista de la toma de conciencia, consideran que “la autonomía y la dignidad es un mensaje constante en todos los espacios”. Para el ministerio, “los cooperativistas van comprendiendo que su trabajo debe ser cuidado colectivamente, recuperan la cultura del trabajo. Tienen esperanzas, se esfuerzan, creen en sí mismos, apuestan a terminar la escuela, aprender un oficio, trabajar en grupo...”. Y gracias al programa “se logró una mejora sustancial en el hábitat de los sectores más postergados”. En tanto rasgos relevantes en la implementación y ejecución del programa en base a la experiencia acumulada cabe destacar:

No es programa de inclusión automática, requiere múltiples estrategias para acompañar, favorecer y potenciar los aspectos que hacen a la voluntad e integración del titular de derecho. No se puede, por la complejidad intrínseca de los procesos involucrados, traducir las necesidades y proyecciones en términos exactos e inmutables respecto de las previsiones iniciales. La realidad social varía y en base a eso el Estado adapta su intervención para dar respuesta a cada demanda.

No se trata meramente de un programa de ejecución de obras, sino que responde a una realidad compleja frente a la cual corresponde un abordaje

diverso, desde la multidimensionalidad socio-cultural en la que se insertan los entramados incluyentes. Eso implica asumir la dinámica que imprimen los actores, fundamentalmente los propios titulares al sostenimiento de las actividades. Siendo un programa cuyo propósito central es la inclusión social, se deben atender y acompañar los procesos dinámicos e implementar estrategias en este sentido, por cuanto su omisión implicaría desatender la complejidad de dimensiones necesarias como parte de dicha inclusión.

Es prioritario considerar en su desarrollo la multiplicidad de actores (ministerio, ente executor, cooperativas, personas físicas, y otros órganos de gobierno y de la sociedad civil) y las particularidades de cada sector.

Su desarrollo está fuertemente implicado en las capacidades y particularidades (potencialidades y dificultades) de cada uno de los territorios, actores y grupos involucrados. Debe tenerse en cuenta que esos factores repercuten en la implementación del programa, ya sea debido a cuestiones socioculturales propias de cada región, falta de capacidad instalada de los entes ejecutores, cuestiones de índole logístico y de articulación entre los distintos sectores intervinientes lo que hace más dificultosa la intervención, y se refleja en la puesta en marcha del programa.

Por el dinamismo que estos factores y condiciones territoriales tienen, no es posible considerar y prever una “demanda acumulativa constante”, mecánica y lineal.

Esto ha dado lugar a involucrar diversas modalidades y posibilidades de implementación como las que se desarrollan en distintos puntos del país, fortaleciendo espacios de capacitación con obra vinculadas con los proyectos construidos desde los centros integradores comunitarios y el Programa de Inversión Social

Dichos desarrollos y situaciones diversas -intrínsecos a la dinámica del programa- y la efectivización de las actividades, con sus variables subjetivas, asociativas, logísticas, climáticas, técnicas..., inciden en el cumplimiento de etapas en forma “cíclica”, no pudiendo considerarse la ejecución de la inversión predeterminada en forma regular, estática y fija. Es menester considerar ciertos “desacoples” temporarios entre las previsiones y los requerimientos de la realidad como parte de los procesos y asumirlos para el desarrollo del programa.

No siempre el mecanismo de ejecución es por año calendario; se suscriben convenios en base a las necesidades de cada jurisdicción y el estado de

ejecución local, y así se pautan las obligaciones de ambas partes (ministerio y entes ejecutores). Teniendo en cuenta el avance del programa y el estado de situación de cada ente ejecutor, se persigue la exigencia de requisitos administrativos determinados en el momento de renovar cada proyecto, sin dejar de reconocer la complejidad y el dinamismo expuestos anteriormente.

8.3. Ajustes propuestos luego de el ejercicio de evaluación FODA

La experiencia acumulada en los meses de ejecución del programa nos ha obligado a redefiniciones permanentes en distintos aspectos:

En capacitación y desarrollo de actividades de obras, en tanto metodologías y temáticas vinculadas con una formación integral con vistas al cumplimiento de los objetivos y sentido del programa, conforme al perfil del titular que se ha presentado, se demuestran excelentes resultados en términos de cumplimiento de criterios y evaluación de población-objetivo, pero se presenta la necesidad de duplicar esfuerzos y seguir adecuando metodologías y flexibilizando instrumentos para sostener, continuar y profundizar la generación de condiciones favorecedoras de la inclusión efectiva.

En el inicio, el objeto de los subsidios otorgados en el marco del programa consistió en obras o servicios que en base a las necesidades del ente ejecutor, fueran evaluados favorablemente por el área programática a cargo. Como lógico corolario de la complejidad que entrañaba la estructura programática, se detectaron desajustes relacionados con determinadas obras a ejecutar y la falta de conocimientos técnicos de los asociados, que las capacitaciones previstas no pudieron afrontar en el corto plazo.

Considerando que el análisis de las condiciones de base de las personas físicas agrupadas en las entidades cooperativas responsables de la ejecución de las obras subsidiadas arrojará niveles muy bajos en cuanto a conocimientos técnicos y/o sociales referidos a la incorporación de la cultura de trabajo en los niveles familiar y local, se debieron realizar ajustes en lo programado. Dada la situación, se instrumentaron en forma progresiva y diferenciada conforme las particularidades de cada población en cada territorio, con el acompañamiento de diversos actores, diversas unidades de capacitación en problemáticas de salud, educación, trabajo, desarrollo de capacidades organizacionales, familiares y comunitarias; nociones generales

de obras, salud y seguridad en la construcción; recuperación de la cultura del trabajo organizado, de hábitos laborales y aprendizajes en obra de oficios;

A ello se sumaron algunas dificultades que registraron varios entes ejecutores en lo referido a la coordinación ágil y multidisciplinaria de las diversas estrategias requeridas para la implementación del programa, la adquisición de materiales y herramientas (en varios casos el mercado local no podía abastecer en tiempo y forma el requerimiento del ente ejecutor para el cumplimiento de las obras en los plazos estipulados), logística, constitución de equipos específicos y seguimiento del programa.

Por lo tanto, las disparidades relevadas repercutieron en la operatividad de muchas de las actividades previstas. Desde una perspectiva dialéctica, la apreciación inicial respecto de la ejecución del programa en cuanto a los instrumentos y modalidades predefinidas por la tesis inicial pautada teóricamente en base a relevamientos y estudios de prefactibilidad al contrastar con las particularidades efectivamente incluidas de la población, las condiciones de los mercados locales para la provisión de materiales y herramientas en tiempo y forma, los desafíos de logística y gestión provocados a los entes ejecutores y las consecuencias originadas por la combinación de las variables expuestas, se estimó oportuno reformular aquellas pautas que parametrizaban la ejecución del convenio de manera inadecuada para su dinamismo; siempre teniendo en cuenta los objetivos de inclusión social y la visión que de los mismos dan sentido a este programa y reconociendo la importancia fundamental de sostener y profundizar su orientación al incentivo del desarrollo del capital humano y social.

En definitiva y tal como se ha expresado, el programa alcanza un alto impacto social, responde a una realidad diversa, frente a la cual corresponden respuestas personalizadas en los grupos de trabajo. Esta complejidad obliga a permanentes ajustes y reformulaciones con los entes ejecutores, en el nivel de áreas (recursos humanos, económicos, técnicos).

8.4. La evaluación

La investigación evaluativa que incorpora la triangulación de métodos y fuentes es, desde nuestra perspectiva, la actividad permanente que nutre y retroalimenta el proceso de planificación junto a la misma acción.

En las tendencias científicas contemporáneas se considera a la evaluación

(sea esta diagnóstica, de proceso o concurrente) no un evento aislado sino un proceso en el cual se integran las diversas fuentes de información y modalidades metodológicas que permitan una aproximación más directa a la realidad, asumiendo su complejidad y dinámica.

Dentro de las tipologías corrientes, la modalidad de “investigación evaluativa” se distingue de la investigación meramente académica, en tanto debe dedicarse a solucionar problemas prácticos, conducir a decisiones y, por ello, requiere aunar un amplio espectro de perspectivas y técnicas para cotejar resultados cualitativos y cuantitativos de varios órdenes.

La investigación-acción es la estrategia metodológica utilizada en la producción de conocimientos que buscan ser aplicados y la vez aportar a la toma de decisiones eficaces de intervención directamente en la realidad social. Por eso su celo de rigurosidad a la vez que de flexibilidad. Rigurosidad para tomar decisiones pertinentes, oportunas y adecuadas. Flexibilidad, para mejorar los niveles de adecuación a las particularidades y dinamismo de los entornos que las intervenciones sociales requieren, de acuerdo con sus objetivos de efectividad y calidad.

Esta estrategia metodológica parte del reconocimiento de que no existe un proceso uniforme de aplicación, sino principios que se adecuan a cada realidad concreta, por lo cual se acepta la flexibilidad metodológica en la elección de las modalidades, técnicas e instrumentos y permite su triangulación en un proceso dialéctico de construcción y retroalimentación en la acción.

Por ello, al iniciar el camino de definiciones en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, se asumieron primeras instancias de labor con los datos “duros”, estadísticas disponibles, que nos permitieran generar un primer estudio que sostuviera criterios objetivos de distribución de puestos de trabajo a crear; pero reconociendo que la multidimensionalidad de las situaciones requiere el ajuste permanente a las informaciones y los análisis que el mismo proceso de implementación genere.

8.5. La opinión de los cooperativistas en actividad

De los relevamientos realizados por el SIEMPRO en febrero - marzo 2011, procurando captar las percepciones y vivencias de los cooperativistas, surge que aproximadamente un 90% de los cooperativistas están entre satisfechos y muy satisfechos con el programa. Se transcriben del mismo frases tales

como:

“estamos trabajando bien” “estamos haciendo obras buenas” ... “tenemos mucho trabajo y cumplimos con la tarea” (hombres de edades centrales Berazategui, Ensenada, San Fernando entre otros).

Un aspecto en general muy valorado por las mujeres y sistemáticamente mencionado es el reconocimiento de sus tareas:

“...Recuperé la dignidad...los vecinos nos reconocen y nos saludan...valoran nuestro trabajo...”

“los vecinos...nos preguntan qué hacemos y qué tenemos planificado para las próximas semanas... ahora nos saludan...nos alcanzan agua...”

“...Muchos (vecinos) preguntan si el programa se va a terminar... otros dicen igual los podemos contratar...” (hombres y mujeres, varios de los municipios relevados)

El informe preliminar de SIEMPRO afirma que son las mujeres quienes expresan mayor satisfacción y orgullo por las actividades que realizan en el marco del programa. Incluso en aquellos casos cuyas tareas son o fueron tradicionalmente masculinas, como la construcción, pintura y parquización porque mejoraron la condición de sus viviendas y porque tienen un fuerte vínculo con la sensación de “reparación personal”; por eso la “recuperación de la dignidad”, desde su percepción, es una sensación fundamental para ellas.

En el informe de SIEMPRO, contratado por el ministerio, consta que “las mujeres, explícita y fervorosamente, expresan su agradecimiento a todo lo que involucra la implementación del programa: la salida laboral, el ingreso y la capacitación adquirida”. Una cooperativista al finalizar la encuesta, exclamó: “...anotaaaá y decí que SOY FELIZ!!!...”

“soy instrumentista quirúrgica ... yo quería estudiar medicina ... primero se enfermó mi mamá ... tuve que dejar de estudiar ... me casé y cuidé a los chicos ... después se enfermó mi viejo ... la cooperativa me dio un lugar ... por fin hago algo para mí”

“...esto me cambió la vida ... yo siento que ahora me respetan” (mujeres de distintas edades, en varios de los municipios relevados)

Muchas mujeres que anteriormente no tenían más opción que el servicio doméstico, ahora reflexionan y dicen:

“Antes trabajaba en casas de familia por 500, 700 u 800 pesos. Ahora en una

cantidad de tiempo me pagan más ... estoy con otras compañeras y hago cosas que me gustan.”

“me llamaban cada tanto para que les limpiara todo y me pagaban dos pesos (la entrevistadora hace un gesto de atención y la entrevistada, una joven de 21 años, dice)...pero de verdad dos pesos por hora....el mes pasado me volvieron a llamar”

El PIST les permite repensarse a sí mismas desde otros lugares; muchas piensan:

“Si este programa se termina ahora yo ya sé hacer trabajos que antes no sabía”.

“Ahora sé usar una bordeadora y podría trabajar por mi cuenta”

“ahora mi marido me mira ... y cuando digo algo sobre el trabajo en la casa me escucha ... me pone atención...a veces me consulta...”

Entre los aspectos que más se valoran del programa, tanto varones como mujeres, se destacan dos: uno tiene que ver con la revinculación del trabajo como eje dinamizador de la vida social y lo expresan de esta manera:

“ lo que más me gusta es el trabajo ..pero también ... el trabajo en equipo”

“aprender un oficio ... tener una rutina de trabajo”.

Y el otro, es la recuperación del lazo social. Esto lo han explicitado en cada uno de los municipios. El programa ha logrado comenzar a reconstruir las redes sociales, en el sentido ampliado:

“Este programa me dio la posibilidad de tener amigos ... con ellos pude superar este año que fue terrible se enfermó y se murió mi papá.” (mujer de 35 años)

“Yo estoy solo en la vida y esto me trajo todo lo que tengo ahora ... encontré amigos “(hombre de 53 años)

“yo puedo decir que hice amigos y conocidos ... tengo un grupo, ahora sé quienes son mis vecinos” (joven de 25 años)

“Los vecinos nos empezaron a conocer y nos respetan ... y respetan lo que hacemos” (presidenta de cooperativa)

En este relevamiento se destacan cuestiones de evaluación de proceso que permiten identificar logros intermedios o parciales vinculados con las finalidades y estrategias desarrolladas, en tanto percepción, autoestima, reconstrucción de redes sociales y acceso a la educación; pero también revisar algunas estrategias y mejorar el funcionamiento y calidad de algunas actividades. Los resultados preliminares dan cuenta de que, por ejemplo, una de las demandas más importantes entre los cooperativista, a la hora de

responder qué mejoras necesita el programa, es la de impulsar la participación en cursos y en capacitaciones para una mayor calificación.

“En cuanto a la opinión que los miembros de las cooperativas tienen sobre las capacitaciones recibidas, las menciones difieren según la experiencia previa con la que cuenta el entrevistado. En este sentido, la valoración positiva de los cursos es destacada por aquellas personas que no contaban con conocimientos sobre esos oficios: “...La gente salía contenta, más las mujeres que no tenían contacto con esas cuestiones...”.

“Por otro lado, las personas que ya contaban con el manejo de esos conocimientos tienden a describir los cursos como ‘básicos’ o ‘demasiado cortos’. Es importante destacar que, en aquellos lugares donde se impartieron cursos que no tenían que ver directamente con un oficio -seguridad laboral, administración y gestión de cooperativas- las opiniones son unánimes acerca de lo útil que resultaron para llevar a cabo el trabajo cotidiano de la cooperativa. Es cierto que los entrevistados también demandan capacitación adicional. En general, la demanda está orientada a profundizar los conocimientos, tomar cursos más extensos y continuos sobre pintura, plomería, electricidad, etc.. “

En términos cuantitativos, respecto de los cursos de capacitación en oficios a los que asistieron, de los titulares que respondieron al estudio muestral de referencia, el 73.6% cursó albañilería en general, pintura o carpintería y el 21% fue capacitado en plomería, electricidad o gas. Además, más de 1 de cada 4 cooperativistas cursó seguridad e higiene laboral. Un 35.8% de quienes participaron en cursos de albañilería en general también realizaron otro curso. La mitad de ellos cursó además plomería, electricidad o gas y 4 de cada 10 fueron capacitados en seguridad e higiene laboral.

La gran mayoría de los cooperativistas que realizaron cursos (83.3%) consideraron que les aportaron conocimientos. Algo más de un tercio (35.1%) afirmaron que todo lo que aprendieron fue nuevo, mientras que casi la mitad (48.2%) señaló que aprendió algunas cosas que no sabía. Quienes declaran que todo lo que aprendieron fue nuevo son fundamentalmente mujeres (71.7%), jóvenes (58.8% de 35 años o menos), que previamente tuvieron ocupaciones sin calificación o que nunca habían tenido un empleo (70%). En el otro extremo, los que afirman que no aprendieron nada nuevo son fundamentalmente varones (60.4%), mayores de 36 años (57%). En este grupo el grado de calificación previo al programa no presenta un perfil muy definido: un 48.9% habían tenido ocupaciones de calificación operativa y un 46.7% ocupaciones sin calificación.

Con relación a la condición de educación, podemos afirmar que hasta el

momento en el que se administró la encuesta, el 77,7% de los cooperativistas tenía el secundario incompleto. Si bien es un porcentaje importante, cabe señalar que entre los logros que perciben los cooperativistas un 24,7% desde que ingresaron al programa han podido reinsertarse en el sistema educativo por acciones impulsadas desde el programa en articulación con el ministerio de Educación.

Se reconoce que uno de los propósitos del programa vinculado a la mejora en la calidad de vida de la población se dirige a favorecer la recuperación de prácticas de participación comunitaria y reconstrucción de los lazos sociales, a fin de superar la atomización social. Con relación a este propósito: el 86,9% de los cooperativistas manifiesta que han tenido una participación activa en las cooperativas ya sea esporádica o permanente. No obstante, lo más positivo es que el 54,4% toman las decisiones fundamentales con relación a los problemas que atañen a la gestión de las cooperativas. Otras instancias en las que la toma de decisiones es fundamental son las cuadrillas de trabajo como parte de las cooperativas. Si bien es cierto que solo el 32,6% toma decisiones colectivas en relación con la organización de la tarea, es 60,3% participa colectivamente en la resolución de conflictos en el interior de la cuadrilla. El 69,3% de los respondentes valoran haber encontrado nuevos amigos y conocidos; el 30,2% responde haber comenzado a participar en la vida de organizaciones del barrio y el 26,3% ha logrado relacionarse más con los vecinos. Otro de los aspectos que más se valoran es el trabajo en equipo (61,7%) (Siempre, 2011).

Indagados sobre la experiencia de alguna dificultad a partir de su ingreso al programa, el 72,2% manifestó que no había tenido ninguna. Del 27,8% restante, la mitad señaló que encontró dificultades en el cuidado de sus niños u otros familiares (en este caso, 8 de cada 10 son mujeres) o no tuvo tiempo para otras actividades.

También les se preguntó a los cooperativistas si el trabajo les permitió acceder a determinadas mejoras para el grupo familiar o el hogar. Sólo 2 de cada 10 (21%) declararon que ni su familia ni su hogar experimentaron alguna mejora significativa a partir de su trabajo en la cooperativa.

Dentro del 79% restante, se destacan, más allá de las mejoras en el ingreso familiar, las mejoras referidas al estado de la vivienda y al equipamiento del hogar. También es importante la proporción de cooperativistas que declaran que a partir del trabajo en la cooperativa accedieron o mejoraron el acceso a

la atención de salud para ellos o para sus familias e indican lo mismo respecto de la educación.

De los que respondieron que poseían obra social, el 61,7% la había obtenido a partir de su ingreso en el Programa Argentina Trabaja. Entre estos últimos casi el 80% no había tenido cobertura previamente. No obstante, de los que afirmaron que su cobertura era resultado de su ingreso en la cooperativa, sólo el 11,9% había hecho uso de las prestaciones, con mayor intensidad las mujeres (15,5%) que los varones (8,1%). Este también es un eje de ajuste en las estrategias preventivas y de cuidado de salud futuras, de los y las titulares en tanto potenciación del acceso a la atención necesaria.

Contemplando esas observaciones y sintetizando otras valoraciones relevantes, se afirma que *“entre los logros más importantes que se observan se encuentran: la posibilidad de mejorar las condiciones de vida -refacciones en la vivienda, adquirir bienes de uso, mejorar las condiciones de salud y educación, entre otras- y adquirir experiencias que tienen que ver con la cultura del trabajo –trabajar en equipo, experiencia de trabajo, aprender un oficio y tener un rutina de trabajo-”* (Siempro, 2011).

Sobre los resultados más sustantivos percibidos por los titulares el mismo informe advierte: *“casi 1 de cada 4 cooperativistas valoran en primer lugar tener más experiencia de trabajo, en segundo lugar cobrar regularmente todos los meses y en tercer lugar trabajar en equipo con otras personas. Entre los primeros se destacan los jóvenes de hasta 25 años (35.6%) sin calificación previa o que nunca estuvieron ocupados antes (61.2%).”*

Por otra parte, a distintos referentes de las cooperativas se les preguntó en el informe de referencia *cómo es la reacción de los vecinos en los lugares donde realizan las obras o servicios*, y si bien se obtuvieron expresiones muy diferentes entre sí, las mismas pueden agruparse en tres grandes núcleos de ideas. Por un lado, perciben que la reacción de los vecinos fue cambiando, la mayoría de las veces, en sentido positivo, cuando observaban que la obra o el trabajo había finalizado. Incluso aprecian que cambia su mirada respecto de los cooperativistas o relativa a este tipo de programas. Algunos ejemplos que se mencionan en este sentido son los siguientes:

“al principio no eran bien recibidos porque tenían la experiencia de otros planes que dejaban el trabajo sin terminar; hubo un cambio cuando empezaron a ver los trabajos terminados y están muy agradecidos’ ‘la mayoría pensaba que esto era un ‘plan para juntar vagos’ y en realidad esto es un trabajo y lo perciben así, nos ven todos los días’; ‘ahora nos ven como ‘trabajadores’.

Por otro lado, se percibe que la valoración que hacen los vecinos es ‘buena’, ‘muy buena’, ‘están conformes’ y ‘agradecidos’ por el trabajo, las obras y servicios, que en algunos casos antes no se hacían en sus barrios. Asimismo se considera que es positiva la reacción de los vecinos porque se acercan y colaboran con la luz, el agua, y en algún caso ofrecen trabajos particulares a los cooperativistas. También se observan opiniones antagónicas entre los vecinos, en este sentido se menciona que algunos colaboran y otros no lo hacen, o que algunos están conformes y otros no tanto, que depende del vecino, no siempre es igual, incluso que siempre hay pequeñas dificultades, que está el prejuicio de desconocer el motivo por el cual se comienza con el arreglo de una calle y no de otra. A la vez, se percibe que la valoración depende mucho del tipo de vecino porque han ‘estigmatizado’ la obra pública y los planes de gobierno.”(Siempro, 2011).

9. La discusión acerca de las cooperativas de trabajo

Las personas e instituciones vinculadas con la versión tradicional de las cooperativas efectuaron críticas y formularon cuestiones problematizando esta dimensión del programa.

Por ejemplo el CIESO, recuerda que en la Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado, elaborada por la CICOPA, y aprobada por la Asamblea General de la ACI, en Cartagena, Colombia, el 23 de septiembre de 2005, se establece en el punto 4 de las consideraciones generales lo siguiente:

“Las cooperativas de trabajo asociado tienen el compromiso de regirse por la declaración sobre Identidad Cooperativa antes indicada. Además, se hace necesario definir a nivel mundial unos caracteres básicos y reglas de funcionamiento interno que resultan exclusivos y propios de este tipo de cooperativas, teniendo en cuenta que estas tienen fines y propósitos específicos que son diferentes de los de las cooperativas de otras categorías. Esta definición, permitirá una coherencia e identidad universal del cooperativismo de trabajo asociado, estimulará su desarrollo y producirá un reconocimiento mundial de la función social y económica que realiza en la generación de trabajo digno y sustentable, evitando también que se presenten desviaciones o indebidas utilizaciones”.

¿Cuáles son, de acuerdo con la ACI, los caracteres básicos y reglas de funcionamiento interno de las cooperativas de trabajo?:

I. Caracteres básicos

A partir de la definición de cooperativa, de sus valores y sus principios,

contenidos en la Declaración de Identidad Cooperativa (Manchester, 1995), reafirmada por la recomendación 193 del 2002 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, las cooperativas de trabajo asociado asumen los siguientes caracteres básicos:

- 1. Tienen como objetivo crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores, dignificar el trabajo humano, permitir la autogestión democrática de los trabajadores y promover el desarrollo comunitario y local.*
- 2. La adhesión libre y voluntaria de sus asociados, para aportar su trabajo personal y recursos económicos, está condicionada a la existencia de puestos de trabajo.*
- 3. Por regla general, el trabajo estará a cargo de sus asociados. Implica que la mayoría de los trabajadores de una empresa cooperativa de trabajo asociado son asociados trabajadores y viceversa.*
- 4. La relación del asociado trabajador con su cooperativa debe ser considerada como distinta de la del trabajo asalariado dependiente convencional y de la del trabajo individual autónomo.*
- 5. Su regulación interna se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los socios trabajadores.*
- 6. Deben ser autónomas e independientes, ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.*

II. Las reglas de funcionamiento interno

En su funcionamiento interno, según las consignas de la ACI las cooperativas de trabajo asociado deberán tener en cuenta las siguientes reglas:

- 1. Compensar equitativamente el trabajo de sus asociados, tomando en consideración: la función, la responsabilidad, la complejidad y la especialidad exigidas para los cargos, la productividad y la capacidad económica de la empresa, procurando reducir la diferencia entre las mayores y las menores compensaciones.*
- 2. Contribuir al incremento patrimonial y al adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles.*
- 3. Dotar los puestos de trabajo de aspectos físicos y técnicos para lograr un adecuado desempeño y buen clima organizacional.*
- 4. Proteger a los asociados trabajadores con adecuados sistemas de previsión, seguridad social, salud ocupacional y respetar las normas de protección en vigor*

en las áreas de la maternidad, del cuidado de los niños y de los menores trabajadores.

5. Practicar la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las etapas del proceso administrativo.

6. Asegurar la educación, formación y capacitación permanente de los socios e información a los mismos, para garantizar el conocimiento profesional y el desarrollo del modelo cooperativo de trabajo asociado, y para impulsar la innovación y la buena gestión.

7. Contribuir a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los asociados trabajadores y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven.

8. Combatir el ser usado como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo.

De esta transcripción surge claramente que las cooperativas de trabajo creadas en el ámbito del programa PIST no responden exactamente a las definiciones de la ACI.

Como una respuesta a esas objeciones, en la página web www.desarrollosocial.gov.ar del ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se puede observar el enlace “Programa Ingreso Social con Trabajo” (o sea “Argentina trabaja”) en el que aparece una “guía práctica” con una serie de preguntas y respuestas para conocer el funcionamiento del Plan. Así, por ejemplo, se pueden encontrar, entre otros, los siguientes temas:

¿Con qué módulos se trabaja? El ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación ha elaborado los módulos básicos sobre los cuales se asentará el trabajo de los cooperativistas, que será de 40 horas semanales. Estos módulos son requeridos por el ente ejecutor.

El criterio es que en cada módulo de trabajo, aproximadamente el 70% de su costo sea destinado al ingreso de los cooperativistas, y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos.

Se prevén también polos de abastecimiento de insumos propios para este y otros programas sociales de acuerdo con la escala de demanda.

¿Cómo se hace la preselección de los integrantes de las cooperativas? Por visitas a los barrios y villas más críticos de los distritos; por detección de

alta vulnerabilidad social del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mujica”, y del Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se dará prioridad a los jóvenes desocupados; por relevamientos barriales realizados por profesionales del ministerio de Desarrollo Social de la Nación; por detección del gobierno municipal a través de sus bases de datos; por derivación de otros programas cooperativos destinados a población de alta vulnerabilidad.

¿Cómo se hace la selección? Por charlas para aproximadamente 300 personas (en función de la capacidad disponible) en lugares acordados con cada ente ejecutor, donde se informa sobre el programa, cooperativismo, oficios y el Registro de Efectores. Los interesados son entrevistados individualmente por un equipo idóneo del ministerio de Desarrollo Social, y además firman una declaración jurada. Se hacen las bases de datos y estas son cruzadas por el SINTyS y la AFIP para garantizar que cumplan con el perfil. Antes las dudas que pudieran surgir con los aspirantes observados por el SINTyS, se realizan posteriormente visitas domiciliarias pertinentes a fin de definir cada situación. El SIEMPRO, mientras se desarrolla el programa, debe realizar un informe social de cada cooperativista. Es importante destacar que cada cooperativista es inscripto como efector social.

De estas consideraciones surge que se trata de organizaciones impulsadas por el sector público, las estimulan a ciertas personas (en situación de desempleo, con NBI, y de barrios carenciados) para que se incorporen, sin que necesariamente adhieran a los principios tradicionales del movimiento cooperativo de trabajo ni aporten al capital social.

¿Cómo se organizan las cooperativas? Se ha previsto, dado la escala del programa, que las cooperativas tengan como mínimo 60 integrantes con cuadrillas articuladas por capataces. En los distritos que así se acuerde, uno de los cooperativistas cubrirá, además del trabajo de obra asignado, el de orientador para el cual será capacitado por el INAES y la subsecretaría de Educación Popular del ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En las obras donde el ente ejecutor no tenga una adecuada contraparte de seguimiento de obra, la cooperativa incorporará un profesional arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra.

Las cooperativas constituidas por el municipio y el MDS tienen un límite numérico decidido arbitrariamente, se crean por una disposición administrativa, tienen un estatuto muy simple, sin contar con una comisión directiva electa por los miembros en asamblea y la organización del trabajo

propio de las cooperativas es dirigido y controlado por una persona designada por el municipio (cuya remuneración es el doble del reto) o en su defecto, un profesional de ingeniería o arquitectura contratado a tal efecto.

¿Cómo reciben los ingresos los cooperativistas? Mediante tarjetización bancaria, se puede retirar el monto correspondiente con tarjeta de débito. Las observaciones por inasistencias deben ser comunicadas por el ente ejecutor a la unidad ejecutora del programa de Ingreso Social con Trabajo.

Los ingresos de los cooperativistas no son anticipos a cuenta de los resultados obtenidos en cada ejercicio, y en función del trabajo realizado, sino una suma fija inferior al salario mínimo legal, determinada por el ministerio y el ente ejecutor.

¿Quiénes son los entes ejecutores? Los municipios, las provincias, el INAES, a través de federaciones de cooperativas y mutuales evaluadas por el Instituto.

Para el CIESO, que había recordado las pautas establecidas por la ACI, surgen numerosas preguntas acerca de las diferencias entre lo que consideran un genuino cooperativismo (tal como lo define la ACI) y el “Programa de Ingreso Social con Trabajo”.

Respecto de los caracteres básicos: ¿se generan puestos de trabajo sustentables? ¿Apunta a dignificar el trabajo humano? ¿Permite la autogestión democrática de los trabajadores? ¿Garantiza la adhesión libre y voluntaria de sus asociados? ¿La cantidad de asociados está condicionada por los puestos de trabajo?

¿La relación del asociado trabajador con su cooperativa, es distinta de la del trabajador asalariado dependiente convencional? ¿La regulación interna, se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los asociados trabajadores? ¿Son autónomas e independientes, ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción?

Respecto de las reglas de funcionamiento interno: ¿compensan equitativamente el trabajo de sus asociados, cuando en realidad les paga el estado y a todos por igual? ¿Está previsto el incremento patrimonial y el adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles? ¿Se practica la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las

etapas del proceso administrativo? ¿Se asegura la educación, formación y capacitación permanente de los asociados? ¿Realmente se combate el ser usado como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo?

El CIESO formula preguntas pensando en el futuro del programa: ¿qué pasará cuando los municipios no tengan recursos para continuar con las obras? ¿Desaparecerán como las cooperativas de los planes de Emergencia Habitacional y Agua Más Trabajo, por ejemplo, dejando otra vez a las personas sin trabajo? ¿Resistirán estas “cooperativas” una inspección de la AFIP o del ministerio de Trabajo si la misma se hiciera en forma similar a las que soportan, muchas veces injustamente, el resto de las cooperativas de trabajo? Si el Estado selecciona a los asociados, les paga los “anticipos a cuenta de excedentes” como si fuera un “sueldo”, les provee las herramientas, les indica si deben tener capataces o profesionales y controla las inasistencias para decidir quién continúa como asociado y quién no, ¿no se estaría más ante una relación laboral encubierta que ante un modelo de trabajo asociado por autogestión? ¿Qué criterios adoptarán los miembros de los consejos de administración a la hora de confeccionar los balances, determinar el resultado y proceder a la distribución de excedentes? ¿Los retornos se repartirán de forma igualitaria en contradicción con el criterio equitativo que deberían tener? ¿Se les exigirán los cuatro informes trimestrales de auditoría, el informe anual y el dictamen profesional al balance? ¿Quién actuará como auditor externo, teniendo en cuenta las irregularidades que se perciben? ¿Conocen los cooperativistas la declaración de principios y valores establecidos en la doctrina cooperativa y las normas legales vigentes que regulan el funcionamiento de estas entidades, o se trata de una asociación “compulsiva” basada en la necesidad de trabajo?

Las conclusiones del CIESO sobre estas cooperativas de trabajo son críticas, concluyendo que *“lo preocupante es que funcionarios del organismo de contralor de las cooperativas y algunos dirigentes cooperativistas parecen no haber profundizado su conocimiento sobre la doctrina del movimiento cooperativo y la legislación vigente, caso contrario no se explica su participación y defensa de este Plan que merecería un análisis en cuanto a sus objetivos, en tanto y en cuanto no utilice y desvirtúe el sistema creando cooperativas sin cooperativismo, corriendo el riesgo que, ante la probable mortandad de la mayoría de ellas, se termine dando un nuevo golpe de prestigio al cooperativismo como sistema”*.

10. La opinión de los movimientos sociales partidarios y críticos del PIST

10.1. Opiniones críticas

En contraposición con estas opiniones, un referente de organización popular, “un movimiento social no oficialista”, el Frente Darío Santillán, desarrolló una serie de argumentos críticos, buscando cómo mejorar las condiciones de sus miembros. Se transcribe casi íntegramente la desgrabación de la entrevista realizada por Emiliano López en el último trimestre de 2011.

“El sector territorial del frente en la búsqueda de avanzar con algunos ejes de lucha que permitan mejorar un poco las condiciones de los compañeros y las compañeras. Se venía viendo por qué lado entrarle a un Estado que de 2001 para acá se empezó a recomponer y -de alguna manera- en comparación con lo que venían siendo las políticas del neoliberalismo duro de los noventa se planta con un discurso -si se quiere- más popular, implementando algunas medidas, que si bien no son modificaciones estructurales, generan algunas mínimas mejoras - estamos hablando del primer gobierno de Kirchner. La realidad es que eso a la situación de los compañeros y las compañeras en los barrios no llega., entonces veníamos en un debate en relación a cómo generar algún nivel de presión mayor como para que no sólo se financie el aparato del Estado, el aparato del partido, sino que también llegue (a la organización) algo de los recursos que inclusive en términos de recaudación habían aumentado enormemente, por lo menos respecto a lo que fue la etapa neoliberal.

En ese debate estaba el sector cuando empezamos a leer que en términos de recomposición inclusive del aparato partidario empiezan a implementar -estamos hablando de fines de 2008, comienzos de 2009- políticas de asistencia directa ya no a lo que sería el aparato provincial, el aparato municipal, sino directamente a lo que -y empiezan a conformar- un entramado de cooperativas. Ese primer programa se llama PIST, que empezamos a leer, básicamente desde afuera, porque fue un programa que implementaron pura y exclusivamente con los afines, con quienes tenían algún armado territorial dentro de las estructuras municipales: punteros, funcionarios y demás. Pusieron una cantidad de guita muy importante - no manejo en este momento el monto que tiene este programa. No llega a ser como el programa posterior, el Argentina Trabaja, pero sí es el primer ensayo que hacen y en términos económicos le permite financiar y afectar bastante la campaña de Cristina en 2007, que es para presidente. Pero en términos de legitimidad social realmente fue un programa que pasó bastante desapercibido porque - justamente - no se hacen inscripciones abiertas. O sea, contra todo programa universal este programa es bien directo pero inclusive manejado a dedo en instancias bastante informales, lo que si el Estado genera

estructura básica como para empezar a armar legalmente una nueva herramienta que pasan a ser las cooperativas. No es una herramienta nueva en la lucha de los trabajadores en la historia de este país, sino que es una vuelta de rosca como reutilización instrumental de las cooperativas, justamente desconociendo las luchas que fueron generando –si se quiere en su momento los inmigrantes y demás respecto a esa herramienta– utilizándola como así como un modo de terciarizar la llegada de guita y haciéndola más directa que lo que sería a través de la burocracia municipal.

Hacemos esa lectura y decimos bueno, la realidad es que no veníamos en sintonía con las herramientas cooperativas. Nosotros tenemos mucho laburo autogestionado y un poco a partir de ahí empezamos a pensar desde la autogestión que veníamos construyendo en función del sujeto que compone gran parte de la organización –que son los compañeros y las compañeras desocupados por las políticas de los noventa– empezar a sistematizar el laburo de autogestión que se hacía con panaderías, herrerías, carpinterías, cooperativas de servicios, cooperativas de construcción, bueno todo lo que hay disperso por ahí a lo largo del país en el Frente Darío Santillán, y por ahí darle una vuelta –no ya por lo que hacía el Estado– pero sí empezar pensar a acelerarlo, organizarlo. Así construimos primero lo que fue el sector territorial –para sentirnos parte de un sector– pero también empezamos a cooperativizarnos. A nosotros nos agarra 2008 con dos cooperativas a las que muchos compañeros se asocian que son herramientas del frente pero que es algo más amplio, e inclusive comienza a tener una perspectiva organizativa de recuperar esa herramienta histórica que había sido la lucha por las cooperativas, las mutuales, etc.

Empezamos a leer esta gran derrota que fue como se implementaron las PRIS desde el gobierno kirchnerista – que se implementan a dedo y para los amigos y parientes del poder – entonces decimos “bueno, esto no puede quedar así”. Nos empezamos a meter un poco por adentro del Estado a manejar qué información de programas estaban pensando y nos enteramos que vienen proyectando darle un salto cuantitativo a esto de las PRIS, un programa de mucha más envergadura y mucho más alcance, que después se llamó Argentina Trabaja. Cuando nos enteramos de todo esto decimos “bueno, evidentemente otra vez va a haber un gran saqueo de recursos, todo va a apuntar a la reestructuración y rearmado del PJ, hay que salir a desviarlos”.

Nos juntamos con un conjunto de organizaciones, empezamos a pensar qué hacemos en relación a esto, y sale –para sintetizar– lo que es el acampe de octubre 2009 frente al ministerio de Desarrollo Social en la 9 de Julio, que es una medida novedosa tanto en términos de la característica de la medida como en el sentido del protagonismo que asumimos como desocupados –pero ya como trabajadores de los barrios, del sector territorial– porque no veníamos en ese nivel de interpelación, en ese nivel de interpelación –inclusive– a la sociedad. Salíamos de una coyuntura electoral bastante tranquila donde parecía que la

disputa venía por el lado de si Kirchner o los radicales o el peronismo más ortodoxo. Entonces aparece un conflicto en escena, que ya no son los trabajadores en una paritaria o una lucha salarial, sino que es una lucha gremial pero de un sector más marginado, más excluido.

La verdad que fue todo un proceso –hoy mirándolo ocho meses después– bastante intenso –que lleva a algunos balances– pero que al interior de las organizaciones significó la reaparición y el refuerzo de una identidad que se venía construyendo por lo bajo, pero que de parte del Estado estaba siendo completamente ninguneada. A pesar de que el kirchnerismo se recompone desde un discurso de reconstruir el tejido social, lo cierto es que en los barrios la estructura clientelar no se estaba modificando en lo más mínimo y las “políticas públicas” seguían (y siguen siendo) muy poco públicas. Salimos entonces fuertemente a interpelar a ese discurso y a una sociedad que –en todo cas – es receptora de ese discurso.

Hagamos algunos balances tal vez. Hacia el interior, muy bueno en términos de fortalecimiento de una identidad que –en principio– estaba siendo fuertemente atacada y desgastada. Pensemos que desde el 2002 que nos reprimen en el Puente Pueyrredón y matan a Darío y a Maxi –retomo esto porque el reclamo era el mismo– los planes sociales siguen en 150 pesos en un contexto de inflación y de luchas gremiales y paritarias que permiten –en cierta medida– a sectores de los trabajadores recomponer su salario. Paralelamente, se cortan muchas de las políticas sociales en términos de asistencia directa de alimentos. El Plan Remediar del primer gobierno de Kirchner, se corta. Entonces, realmente hacia lo que son los sectores más excluidos –de parte de este Estado– hay un abandono muy grande, o por lo menos no hay un cambio en relación a las políticas de los noventa.

El proceso de lucha se da en un marco de re-legitimación de la institucionalidad del Estado. Porque más allá de que haya cambios en el gobierno o no – esto fue a menos de un año de las elecciones – siempre los procesos electorales dan legitimidad al Estado.

En ese marco, desde la organización hay una lectura de que para los sectores más marginados venían de un gran retroceso. Las políticas seguían sin modificar los presupuestos asignados, “políticas públicas” muy poco públicas, muy marginales en términos – por ejemplo – de los subsidios a las empresas o a otros sectores más beneficiados. Además, nos llevó a una rediscusión del protagonismo propio, desde los sectores más marginados se miraba con mucha pasividad esta situación. Entonces lo que hacemos es replantearnos cuál es nuestro rol, cómo toma la organización este problema –de las políticas públicas- en sus manos o cómo empezar a tomarlo y ahí es donde se discute el tema de salir con fuerza. Por eso un acampe en la 9 de Julio, por eso una cantidad de medidas. No por un problema de radicalidad política o ideológica sino por la necesidad de reubicar un actor que está viviendo la marginalidad desde un silencio muy grande, que no

le permite tener el protagonismo para interpelar las políticas del Estado.

Entonces, primero lo que se da es la necesidad de salir a buscar a otros compañeros y otras organizaciones que le den a este actor esta visibilidad. La primera lectura que hacemos es “nosotros solos no podemos revertir esta situación” –estamos hablando de la mitad del año 2009, antes de la implementación del Argentina Trabaja y de la Asignación Universal por Hijo–.

En segundo lugar, nos plantemos cómo vamos a dar esta disputa. Entonces se dan una serie de acuerdos primero entre las organizaciones de resolver la dispersión. Venimos de muchos años de que cada organización negociaba por su lado. Mantener niveles de unidad, sabiendo que este Estado avanza sobre la fragmentación y la cooptación (negociación) con cada una de las organizaciones, dispersando la fuerza. Leemos esto, decimos “lo primero que necesitamos es niveles de unidad”. Por el otro lado, meternos un poco más a entender la lógica del Estado, empezar a hablar con funcionarios para manejar información de cómo los tipos estaban pensando implementar este programa –Argentina Trabaja–.

Esto nos permite, primero, releer que el rol de la organización es construir poder popular -no sólo por fuera de las políticas públicas, no sólo por fuera de los alcances del Estado en términos de trabajar y organizar en los lugares donde el Estado no llega o se retrajo, sino también disputar al Estado– como clase trabajadora –las políticas que no están siendo públicas. Disputarle el discurso a este neo-desarrollismo o un Estado -que tal vez, todos podemos pensar que ya no existe– que es el Estado benefactor pero que, en todo caso, aparece como la posibilidad de continuidad (o relegitimación) si es que hubiese un Estado con mayor “sensibilidad”. No decimos que los actores estatales no tienen “sensibilidad” –evidentemente, el Estado es un terreno en disputa mucho más complejo– pero entendemos que nosotros podemos tensionar o jugar un poco más en ese sentido. No entrando al Estado pero sí interpelando e interactuando más con la sociedad que, en todo caso, es la que permite que el Estado exista y que en todo caso va a permitir o no que las políticas se hagan más o menos públicas.

Ahí el acampe, ahí pensar también el discurso con que vamos a encarar el reclamo y ahí la necesidad de plantear la pelea por los puestos de trabajo, por la herramienta cooperativa y la consigna de “cooperativas sin punteros” como la posibilidad de que las cooperativas sean una herramienta universal en la construcción de puestos de trabajo –si es que el Estado efectivamente quiere hacer esto– pero que no puede partir de la distribución clientelar de los recursos, sino que tiene que ser –necesariamente– en función de una inscripción abierta y dar la posibilidad a cada desocupado o desocupada, o cada integrante del territorio que puede acceder a un trabajo, se pueda inscribir. Por eso la consigna.

En ese escenario, cuando arranca la pelea frontal, es donde se dan juegos de intención de negociar y cooptar, etc., para bajarnos de esta lucha. Cuando los funcionarios analizan que esto no es posible, se implementa este programa –que se viene reclamando casi desde fines de los noventa– que es el Ingreso Universal por Hijo, que da la posibilidad de que los trabajadores no formales y desocupados, reciban –de manera precaria, magra como es 150 pesos por hijo– un salario como política del Estado. El Estado implementa, entonces, en este marco una “política universal” cosa que no había ocurrido desde hace ocho años hasta la fecha.

Una pregunta posible es ¿sin la lucha que dan los sectores desocupados por las cooperativas, sin esta interpelación, este ingreso hubiera existido? Esto es un reclamo de mucho tiempo y valoramos que se haya ganado. Consideramos que es producto de la lucha. Y consideramos que es producto de la lucha de clases en términos de las políticas públicas.

Sintetizando este recorrido, la discusión que tenemos nosotros dentro de las organizaciones y básicamente en el sector territorial, nos parece que un balance necesario es pensar que las políticas públicas son el producto de la lucha de clases en tanto el Estado es el garante de cierta clase social –a través de sus políticas– y cómo la construcción del poder popular tiene que ver no sólo con la organización y formación de los trabajadores en sus fábricas, en su territorio sino también en función de disputar la relación de fuerzas que el Estado permanentemente impone y disputar lo público de las políticas que el Estado efectivamente tendría que tener.

La legitimidad del Estado reside en pensar que es “el garante de la distribución y la igualdad entre los individuos de esta sociedad”. La idea es no reconocer esto pero además disputarlo. No solamente decir “no, esto no ocurre” sino disputarlo, es decir, tenemos que garantizar que ocurra y meterse en ese terreno barroso y contradictorio que es disputar las políticas públicas.

Este es el balance de esta etapa, y nos deja bastante fortalecidos porque tal vez teníamos un discurso más “ideologizado” en términos de pensar que la sociedad se cambia por fuera de la disputa de lo público de las políticas del Estado. Consideramos que hemos triunfado en la lucha que dimos por las cooperativas, para nosotros es un triunfo. No un triunfo gratuito, no un triunfo que vino para quedarse, esta disputa se da, permanece. Ahora la lucha en la que entramos es por las condiciones laborales de los compañeros que están laburando, por el reconocimiento gremial, por el reconocimiento de una obra social, por el aporte jubilatorio de los compañeros, es decir, que el Estado se haga cargo – como patronal que es – de estos compañeros que están en relación de dependencia del Estado. Pero disputar esto y construirlo no es lo mismo que solamente decirlo. Nos metimos en este terreno y la verdad que hoy, para nosotros, esto es un triunfo. La verdad que estamos muy contentos.”

10.2. Experiencias provinciales que evalúan positivamente el PIST

Frente a esas reflexiones críticas de ese dirigente del Frente Darío Santillán, donde considera que la creación del programa Argentina Trabaja, programa PIST y los beneficios y derechos que trae consigo para los trabajadores cooperativistas es una consecuencia de la lucha (corte de calles y rutas, acampe en la avenida 9 de Julio, por ejemplo) de ese movimiento social contra las políticas sociales pasivas y clientelares, donde el acceso a los beneficios está en las manos de los punteros políticos del partido gobernante; veamos ahora la opinión en *La Nación*, en enero de 2012, de un funcionario provincial encargado de su implementación. El interventor del Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual (Ipacym) de Tucumán, confirmó en una entrevista editada en *La Nación*, que se dará continuidad a dos programas sociales que benefician a 21.500 tucumanos, pues los grupos cooperativistas ayudan a movilizar la economía de la provincia y "están bien desarrollados". Los beneficiarios del PIST realizan múltiples tareas, entre ellas, colaborar con la limpieza de la ciudad: "no son planes sociales, son programas de trabajo". El interventor del Ipacym, quien está convencido de que las numerosas obras que se concretaron mediante planes de cooperativas hablan por sí mismas. "La idea de movilizar la economía mediante cooperativas es brillante y en Tucumán se supo recibir y desarrollar. Por ello, somos una de las provincias más beneficiadas", destacó el funcionario.

El organismo brinda el soporte técnico a dos programas que, en total, benefician a alrededor de 21.500 tucumanos. Por un lado, el Argentina Trabaja, cuyas 250 cooperativas (integradas por 60 personas cada una) cumplen tareas en el gran San Miguel de Tucumán y dependen económicamente del ministerio de Desarrollo de la Nación. Por el otro, el programa 2.038 (actual 3.026, que toma su nombre del número de resolución que lo creó), financiado mediante el ministerio de Planificación Federal. Este último fue emprendido con el fin específico de la construcción de viviendas, módulos habitacionales, obras de agua o cloacas. Las 428 cooperativas que lo integran, compuestas por 16 miembros cada una, operan en toda la provincia. Desde 2004 hasta la fecha, se realizaron 7.200 obras gracias a ese plan; 870 de ellas son viviendas.

"La continuidad del Argentina Trabaja está asegurada para todo 2012. Eso permitirá la concreción de cientos de obras de carácter social. Para el año que viene, por ejemplo, tienen previsto edificar la tribuna del club Talleres de Tafi Viejo y una pista de skate en Yerba Buena", resaltó.

Mientras en el Argentina Trabaja todos los cooperativistas cobran lo mismo mensualmente (\$1.200 los miembros y \$ 2.200 los capataces), en el de obras se dispone de \$ 465.000 cada 10 módulos habitacionales (de allí se pagan porcentajes de insumos, herramientas y por las tareas). "Es decir que obra certificada, obra pagada". Subrayó que mediante los planes la gente recibe capacitación, herramientas y un medio para poder vivir. "Lo ideal sería que en el futuro se conviertan en empresas"; proyectó.

Frente a las críticas que recibe el Argentina Trabaja replica: "hay justos que pagan por pecadores. Hay muchos justos y algunos pecadores. Si uno camina la ciudad, se da cuenta de la cantidad de tareas cumplidas. En 2012 trabajaremos para que la gente se entere de lo que se está haciendo. Queremos darle calidad a la gestión. Hay mucha gente que está trabajando; y el que no, tiene liquidación cero. La mayoría cumple porque sabe que puede haber una sanción", aseveró.

Al respecto, el interventor adelantó que este año emprenderá una reforma del organigrama, para poder responder al manejo de las responsabilidades, que crecieron durante la era kirchnerista. "Trabajaremos fuerte en la regularización y la intimación de las cooperativas que no están regulares (deben presentar balances periódicamente), además de reforzar la capacitación. A todos nos hace bien que nos controlen", concluyó en esa entrevista periodística.

10.3. Reclamos de varios movimientos sociales antigubernamentales

Varios grupos de piqueteros, entre los cuales había cooperativistas del PIST, presionaron permanentemente ante el gobierno, pidiendo que se equiparara el salario del PIST (1.250 pesos netos aproximadamente) con el salario mínimo vital y móvil, que se ha actualizado constantemente por encima del índice de inflación.

Luego de la masiva manifestación y acampe en la avenida 9 de Julio durante casi diez horas, semanas previas a las elecciones presidenciales, se quejan de que ningún funcionario del ministerio de Desarrollo Social los convocara

al diálogo. Presentaron un nuevo petitorio de reclamo ante el despacho de la ministra Alicia Kirchner, con la adhesión de intelectuales, personalidades de la cultura y distintos sectores sociales, más la amenaza con posibilidad de un nuevo acampe. Su objetivo es que el gobierno los convoque a una mesa de discusión para escuchar sus reclamos. Entre ellos están los pedidos de equiparación del sueldo del plan Argentina Trabaja -que muchos de sus militantes integran y por el que se cobran 1200 pesos mensuales desde el año 2009- con el salario mínimo vital y móvil (de \$ 2300), la apertura de nuevos cupos para que ingresen más cooperativistas y que el programa llegue a todo el país. La Corriente Clasista y Combativa, el Polo Obrero, el Frente Territorial 26 de Junio, Barrios de Pie y el Movimiento Darío Santillán, organizaciones muy combativas, críticas del gobierno, se habían coordinado y movilizaron unas 15.000 personas en dicho acampe. Su acción trata de buscar la solidaridad de intelectuales, organismos de derechos humanos, centrales de trabajadores y personalidades de la cultura para el petitorio. En el caso de que ese documento no tuviera respuesta gubernamental, los piqueteros volverían a movilizarse el 28 de septiembre, con acampes y cortes de rutas y calles de la Capital Federal. La novedad es que exigían que el gobierno los convocara o los recibiera para armar una mesa de diálogo, para discutir aquellas reivindicaciones, lo cual significa una demanda de participación en la ejecución del plan Argentina Trabaja, que en esa época contaba con más de 150.00 beneficiarios, de los cuales ellos estimaban que sólo 5000 correspondían a los grupos antikirchneristas, pues los demás estaban bajo la órbita del partido gobernante y del Movimiento Evita..

A comienzos de 2010 un grupo de trabajadores efectuaron una protesta frente a la sede del ministerio de Desarrollo Social. Ya habían pasado más de tres meses desde que las autoridades ministeriales comprometieron la incorporación al plan de cooperativas Argentina Trabaja. El inicio del trabajo que involucraba entonces ya a más de 10 mil trabajadores, debió haberse realizado en noviembre y los primeros pagos en diciembre y se habían producido atrasos para cobrar.

La otra reivindicación era que se implantara el programa en Matanza, La Plata y Merlo; que se extendiera a todo el país, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Critican la discriminación que se llevó a cabo en Tucumán para la admisión de cooperativistas próximas a sus organizaciones. En opinión de los directivos de ese movimiento la demora en ampliar la vigencia del plan tenía una causa política: la extorsión de parte

del gobierno central a los gobiernos municipales y provinciales para que pactara políticamente antes de recibir los fondos del programa. Las demoras en la ejecución del programa obedecería a la intención de reformular la estructura de las cooperativas, de modo tal que todo el control quedara en manos de punteros políticos y de los intendentes y militantes del Frente Para la Victoria, el partido de gobierno, y sus organizaciones.

10.4. Movimientos sociales que apoyan al gobierno

Otro de los movimientos sociales muy activo en el programa PIST fue el Movimiento Evita, de mucha influencia dentro del gobierno. Emilio Pérsico era uno de sus dirigentes, como relata Gabriel Sued, de *La Nación*. Creado en mayo de 2006, es uno de los movimientos sociales que se identifica con el gobierno. Sin descuidar el trabajo territorial y la movilización callejera, sus formas tradicionales de lucha, el movimiento Evita consolidó un perfil más político y no se limitó a un trabajo meramente social. Varios de sus dirigentes pasaron a ocupar puestos importantes en el área social del gobierno nacional y en el de la provincia de Buenos Aires.

Según Pérsico, el movimiento tiene una capacidad para movilizar unas 70.000 personas en todo el país, cumple un papel clave en el programa Argentina Trabaja -en el que dirige buena parte de las cooperativas- y se desplegó también en universidades y colegios secundarios, incorporando a dirigentes "kirchneristas" de raigambre peronista como el ex canciller Taiana, y el diputado Fernando "Chino" Navarro. Su postura es clara: "vamos a seguir en la calle porque a un gobierno popular se lo defiende en la calle, pero ésta es una etapa de cualificación del Evita", afirma Pérsico, que define a su organización como "totalmente leal" a la Presidenta, aunque "no obsecuente". El movimiento logró ser percibido mayoritariamente como "una agrupación política con un fuerte compromiso con los humildes y los trabajadores", y no ya como un simple movimiento piquetero, según una encuesta. El giro comenzó a gestarse después de la asunción de Néstor Kirchner, en mayo de 2003. Fue el presidente quien estimuló a Pérsico, líder del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita, para que diera el salto a la política y en 2006 el MTD Evita se integró con otras organizaciones sociales nacidas en la crisis de 2001 (MTD Resistir y Vencer, Movimiento Peronista Auténtico, Corriente Peronista Nuevo Espacio y otros) que estaban dispersas, para crear el Movimiento Evita que cuenta con la simpatía del secretario general de la Presidencia, Oscar

Parrilli, el jefe de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina, y el secretario legal y técnico, Carlos Zannini,. El Movimiento Evita da apoyo a empresas recuperadas y fomenta las actividades de todo tipo de cooperativas, en especial las de Argentina Trabaja, donde pudo incorporar a un 10% del total de beneficiarios. La coordinación de la etapa bonaerense del plan está a cargo del Consejo de Participación Ciudadana, un órgano multisectorial que conduce Fernando Navarro. "Nos interesa ir al Estado para impulsar acciones, pero no para ocupar cargos porque sí", dice Pérsico, y detalla que el próximo objetivo del movimiento es "armar una central de trabajadores de la economía popular", a partir del agrupamiento de los empleados de las cooperativas.

A los dirigentes del Movimiento Evita les cuesta convencer a algunos participantes de que el programa no es un mero plan social, sino que exige una contraprestación de cuatro horas de trabajo al día. En esta materia, las mujeres son más cumplidoras que los hombres, y han tenido que aplicar varias sanciones a los incumplidores. "La plata no es mucha, dijeron varios miembros cooperativistas, pero te da la seguridad de que la cobrás todos los meses y además te queda tiempo para hacer changas", dice un capataz, al que le corresponde un sueldo de 2400 pesos, mientras que el resto cobra 1200.

Según ellos, "la fuerza del movimiento está en los barrios y la regla es que todos los dirigentes tienen que hacer trabajo territorial. En otras organizaciones, les sacan plata y los obligan a ir a las marchas a los beneficiarios", cuenta, y asegura que en la agrupación que dirige Emilio Pérsico las cosas son distintas. "Los días de acto, les explicamos a los compañeros la importancia de acompañar, y a los que quieren, los llevamos, pero los que no quieren, se quedan trabajando". Los habitantes de un barrio de La Matanza, expresaron que "hacía años que no se hacía nada en el barrio y la gente valora mucho eso, porque se les da trabajo a los vecinos". Muchos de los cooperativistas están muy conformes con el trabajo, porque anteriormente estaban desocupados o hacían trabajos informales o precarios. En esos barrios, los cooperativistas arreglaron las calles, construyeron veredas y desagües, y también lugares para deportes, especialmente canchas de fútbol. Dos militantes del movimiento Evita, Franco Almirón y Mauricio Ramos, fueron asesinados por la policía bonaerense luego del descarrilamiento de un tren en la zona y donde los habitantes del barrio trataron de apropiarse de las mercaderías que transportaban.

10.5. Críticas de una central de trabajadores de la economía social

En una nota del 17 de enero 2012 en *La Nación*, un directivo de la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativistas Autogestivos y Precarizados (AGTCAP) de Florencio Varela formuló críticas al PIST, que creó cooperativas de trabajo para reemplazar el Plan Trabajar meramente asistencialista, porque desde su creación cobran lo mismo, 1200 pesos, un sueldo sustancialmente menor que el salario mínimo establecido por el mismo gobierno, y para colmo es de carácter precario mientras en el momento de implantarse el plan se buscaba generar "empleo digno y genuino" en los barrios más postergados.

Esa reivindicación "es una lucha que venimos manteniendo desde hace ocho meses con el ministerio de Desarrollo Social, que es el organismo que nos paga el sueldo y por lo tanto es nuestro empleador, pero aun no hubo voluntad de resolver".

Aunque para formar parte de este programa es necesario que las personas interesadas formen cooperativas de trabajo y se inscriban como monotributistas sociales, el 70% de los 150.000 cooperativistas que ya están inscriptos y trabajando 8 horas por día, no tienen obra social: "tendríamos que tener obra social porque se le hace descuento a cada compañero de su sueldo para eso, pasa que las obras sociales te piden el último ticket del monotributo pago y no todos los compañeros lo tienen, porque el Estado, que con este programa se hace cargo del pago del monotributo, le paga a la obra social con atraso" afirma el dirigente. Y relata que las personas que sí tienen obra social es porque la misma asociación gremial se ha encargado de hacer la negociación con la obra social correspondiente, haciendo de nexo con el ministerio. "Por ejemplo, OSECAC está dando la cobertura a algunos compañeros porque nosotros hicimos de nexo para que Desarrollo Social le garantice a la obra social que le pagará después, pero que mientras tanto les den cobertura".

La denuncia de la asociación gremial, que se manifestó con cortes de calles, incluye también la falta de herramientas necesarias para su trabajo cotidiano, porque aseguran que "no llegan como deberían llegar".

Uno de sus dirigentes, que también pertenece a la organización barrial FOL, cuenta que junto a sus compañeros fueron parte de las 32 horas de acampe

en la 9 de Julio que en noviembre del 2009 paralizaron parte de esa avenida pidiendo integrar el programa al que hasta entonces, según aseguraban, sólo tenían acceso las personas relacionadas con los punteros políticos del conurbano. "Gracias a eso logramos ser incluidos, afirma el dirigente, pero a los tres o cuatro meses de ser parte, comenzamos a ver varios errores de parte del programa, que tendían a convertirse en un nuevo plan social y no en una fuente de empleo, que es importante para nosotros", añadió.

Por eso, cuenta que armaron un frente con los cooperativistas y organizaciones barriales que forman parte del programa en diversos barrios y que hace unos meses terminaron organizándose en la asociación gremial. "Vemos que el sueldo fijo de 1200 pesos es menor que el mínimo vital y móvil establecido, que hay problemas con la entrega de los materiales y las herramientas necesarias para trabajar, que no todos tienen acceso a la obra social, y encontramos en la asociación la herramienta para reclamar condiciones dignas de trabajo dentro del programa". Otro de los reclamos actuales es la nacionalización del programa, que se implementó mayoritariamente en el conurbano (donde aseguran que sigue habiendo irregularidades relacionadas con el manejo de punteros políticos) y sólo tiene alcance en algunas (pocas) provincias. "Muchos compañeros en el norte del país, por ejemplo, no pueden acceder al programa, por eso en nuestro reclamo del martes pasado hubo cortes no sólo en Capital, sino también en Tucumán, Jujuy, Chaco, Formosa, Rosario además de Neuquén, Mar del Plata, Florencio Varela, La Plata y en el Puente Pueyrredón", contó. Finalmente, concluyó: "queremos que el programa tenga un rol productivo y no que termine siendo un plan social, porque nos consideramos trabajadores".

11. Reflexiones y perspectivas

La adopción de medidas de políticas de empleo ha seguido varios itinerarios divergentes en la Argentina. En un documento reciente de la serie Empleo, desempleo y políticas de empleo del CEIL (Nº 9 "El funcionamiento del mercado de trabajo según organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo" Neffa (dir), Brown y López, 2012), se efectuó una comparación entre las políticas de empleo implementadas durante la convertibilidad, distinguiendo entre la etapa menemista y el gobierno del Dr. De la Rúa, y la posconvertibilidad, políticas que podrían sintetizarse como predominantemente pasivas y activas, respectivamente. Durante la

primera etapa las políticas fueron eminentemente sociales, con el objeto de contribuir a la satisfacción de necesidades básicas, esencialmente la alimentación, mientras los empleos eran transitorios, precarios, asignados individualmente. En cambio durante la posconvertibilidad, los objetivos se trasladaron a crear empleos, insertar a los ocupados en empresas o cooperativas de trabajo, cumplir con la terminalidad educativa y la formación profesional, combatir la estigmatización de los desocupados, promover la cultura del trabajo y la inclusión social.

En la primera etapa surgieron numerosos movimientos sociales entre cuyos objetivos figuraba el empleo; se llevaron a cabo acciones de protesta en el nivel regional, vinculadas con el desempleo generado por las políticas de privatización, pero los números y heterogéneos planes sociales fueron asignados individualmente a otros grupos de población vulnerable. En la segunda etapa los movimientos sociales se estructuran en dos grandes grupos, internamente heterogéneos, que participaron activamente pero de manera diferente en la programación e implementación de las políticas: unos formulando críticas y pidiendo acceso a las instancias decisorias para que incluir a sus miembros como beneficiarios aumentando el monto de las remuneraciones y otorgándoles el estatuto de asalariados, y los segundos aprovechando la coyuntura y su cercanía con el gobierno para completar los listados de beneficiarios elaborados por las autoridades de los municipios, generalmente cercanas al partido gobernante. Las presiones, las manifestaciones de protesta y demandas de unos, y el apoyo de los otros, contribuyeron a introducir modificaciones en el contenido y en la gestión de aquellas políticas de empleo.

En la primera época, las decisiones en cuanto a la cantidad de posibles beneficiarios, las condiciones para acceder, el tipo de actividad laboral ofrecida o impuesta y la duración, surgían de estimaciones presupuestarias, de cálculos electorales y de las condiciones impuestas por los organismos internacionales que contribuían a su financiamiento.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, adoptado en 2002, que otorgaba un escaso beneficio monetario fijo al jefe de familia, cualquiera fuera su tamaño, tuvo un carácter masivo, pero desde 2003 su magnitud se fue diluyendo; el beneficio se otorgaba efectuando controles en el nivel nacional para evitar las incompatibilidades; ni siquiera la bancarización de los beneficios pudo evitar el clientelismo ni las coimas a los punteros

políticos que los habían inscripto, y las instancias administrativas municipales, poco preparadas para tales operativos, jugaron un papel pasivo.

Desde 2003 los cambios son notables: el número de políticas se concentró para evitar la dispersión de esfuerzos; predominan las políticas activas que tratan de dinamizar la demanda de fuerza de trabajo; la estimación de la cantidad de beneficiarios y el área geográfica donde se crearían los puestos son el resultado de estudios de factibilidad y cálculos estadísticos sobre la situación sociodemográfica en cada territorio, tomando luego en cuenta las dimensiones cualitativas como la capacidad de los municipios para ocuparse de manera eficiente con los recursos humanos, la infraestructura y la logística necesarias.

En los municipios del conurbano, los intendentes realizan gestiones ante los ministerios de Desarrollo Social y de Planificación Federal buscando obtener recursos para la ejecución de obras de infraestructura y aumentar la cantidad de cooperativistas asignados. De allí un número importante es asignado a los candidatos propuestos por dirigentes políticos barriales (“los punteros”), mientras se negocia la distribución del resto entre los diversos movimientos sociales que operan en el municipio. Con frecuencia, el anuncio de la apertura de la inscripción da lugar a largas filas de candidatos, que a veces pasan varios días hasta que llega su turno para presentar la documentación necesaria, sin la seguridad de resultar admitidos. Estos operativos han sido más frecuentes en los períodos pre-electorales. Durante las primeras etapas de implementación del PIST continuaba la tradición de que los punteros políticos con influencia para el otorgamiento de los beneficios se quedarán con un porcentaje del mismo en el cobro en el banco. Posteriormente, la bancarización constituyó un progreso sensible, porque los beneficiarios no se sintieron obligados a pagar esa coima o retorno, dado que el carácter cuasi universal del plan no daba mucho espacio para las gestiones individuales por los favores. Las grandes negociaciones se llevaban a cabo con los movimientos sociales y las listas de preinscriptos daban argumentos a los intendentes para obtener cupos adicionales.

Las oficinas municipales de empleo –creadas bajo el impulso del MTEySS– se han constituido y han comenzado a funcionar regularmente como ventanillas para informar y acompañar a los desempleados en la búsqueda de empleo y aumento de su empleabilidad. En el caso del PIST, las políticas son cada vez más activas, el municipio actúa como intermediario respecto del empleador de última instancia (el ministerio de Desarrollo Social); los

puestos creados tienen un horizonte de duración de mediano plazo, la jornada efectiva de trabajo es reducida y el monto de los beneficios llega a ser aproximadamente la mitad del salario mínimo vital y móvil; los cooperativistas adoptan la figura de efector social o monotributista, cuyo aporte es cubierto por el ministerio, cuentan con protección social en materia de salud, el trabajo se asigna a cooperativas ya existentes (orientadas por movimientos sociales antigubernamentales) o por lo general son constituidas rápidamente “y desde arriba” por el municipio, que moviliza para ello los aparatos político-partidarios al confeccionar los primeros listados; éste juega un papel activo e ineludible en la recepción de las inscripciones y comunicación de los resultados. El cooperativista del plan PIST no es propiamente un asalariado (y por lo tanto, según el derecho laboral, no puede afiliarse al sindicato), pero con excepción de la seguridad y la estabilidad en el empleo y del monto de sus ingresos, goza de los demás derechos y beneficios de los trabajadores.

El cambio respecto de la situación precedente es de tipo cualitativo y considerable: tiene una dimensión territorial, los vecinos desocupados de los barrios más desventajados son los que se incorporaron prioritariamente cuando devienen cooperativistas; los puestos creados son verdaderos empleos que permiten el aprendizaje profesional y la generación de una cultura del trabajo y estimulan la identidad por el reconocimiento de los vecinos que se ven beneficiados por las obras realizadas; progresivamente la organización del trabajo se va formalizando y el control sobre el ausentismo es más sistemático, dándose el caso de descuentos del estipendio o pérdida del carácter de miembros para los incumplidores. La extensión real de la jornada de trabajo no siempre se cumple, pero dentro de ella tiene lugar la terminalidad educativa, mediante el plan “FINES” del ministerio de Educación de la Nación, que crea la posibilidad de terminar -aunque de manera “acelerada” y a veces sin el sistema pedagógico adecuado- los estudios primarios y secundarios, accediendo en algunos casos a la certificación de las competencias, pues la falta de credencial educativa es esgrimida por los potenciales empleadores como un mecanismo de exclusión.

Este cambio sustancial respecto de la experiencia durante los gobiernos de Menem y De la Rúa se origina en una toma de conciencia del sector público que se traduce en: la necesidad de promover la cultura del trabajo, de ofrecer un trabajo-ocupación con una dimensión colectiva; el esfuerzo por asegurar la terminalidad educativa y la formación profesional acelerada en

los oficios vinculados con el sector de la construcción; un monto del estipendio superior al de las políticas sociales tradicionales; el acceso a la protección social en materia de salud e inclusión dentro del sistema de seguridad social; la compatibilidad con el cobro de la AUH. También responde a las críticas de organizaciones sociales y grupos de intelectuales próximos al gobierno y a las provenientes de los movimientos sociales antigubernamentales cuyas reivindicaciones pasan progresivamente a ser consideradas.

Una prueba de que el PIST creó las condiciones para fortalecer la dimensión colectiva del trabajo es que un grupo de organizaciones sociales antigubernamentales conformó la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos, Autogestivos y Precarizados (AGTCAP), mientras que los movimientos afines al gobierno –sobre todo impulsados por el Movimiento Evita– procuran constituir la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

Bibliografía

- Agis Emmanuel A., Persia Juliana y Ruiz Malec Mara (2010). “Políticas de Protección del Empleo Frente a la Crisis”, Nota Técnica N° 38, ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente al Informe Económico N° 74 del Cuarto Trimestre de 2010.
- Cravino María Cristina (org) (2008), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Area Metropolitana de Buenos Aires*; Publicaciones UNGS, Buenos Aires, diciembre .
- Fundación CIESO (2011), Informe sobre el Programa Argentina Trabaja, Buenos Aires.
- Kirchner Alicia (2007), Políticas sociales en acción. La Bisagra. Memoria, verdad, justicia, organización social, ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011), Síntesis General del Programa de Ingreso social con Trabajo, Primer semestre 2011, Buenos Aires.
- Neffa Julio César (coord.) Brown Brenda y López Emiliano (2012), “El funcionamiento del mercado de trabajo según organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo”, *Empleo, desempleo y políticas de empleo* N°9, CEIL, Buenos Aires (disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/revistas/empleo/9organismosint.pdf>)

Neffa Julio César (dir.), Brown Brenda (2011c), “Políticas públicas de empleo III 2002/2010”, *Empleo, desempleo y políticas de empleo* N°7, CEIL, Buenos Aires (disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/revistas/empleo/7politicasemp0210.pdf>)

SIEMPRO (2011), Informe preliminar, Buenos Aires 2011.



Empleo,
desempleo
& políticas
de empleo

Esta serie de documentos, de frecuencia trimestral, publica los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos, sometidos a un sistema de referato interno, así como ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

Director: Julio César Neffa