

2014
UBA

Facultad de Ciencias Económicas

Especialización en Gestión y
Desarrollo Gubernamental:

El Portal de Servicios de
Empleo del Ministerio de
Trabajo Empleo y Seguridad
Social como sistema de
identificación de participantes

Prof. Claudia Wentzel
DNI 13.0403.506



INDICE**Página**

1	Objetivo	2
2	Marco conceptual	4
2.1	El estado y las instituciones en el marco del nuevo capitalismo: masividad, demandas crecientes y heterogeneidad	4
2.2	Las TICs y la administración pública y los gobiernos	8
3	Una caracterización de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: De políticas sociales a políticas de empleo y empleabilidad, 2003 al 2013	13
3.1	El ciclo 2003-2008, la atención de la masividad: Desempleo y homogeneidad	16
3.2	El ciclo 2009-2013, la atención del empleo y la empleabilidad: desarrollo económico y heterogeneidad	21
3.3	La institucionalidad de apoyo. La Red de Oficinas de Empleo y el Sistema de Formación Continua	25
4	Los sistemas de información y gestión del MTEySS: De la liquidación simple de los subsidios a la intermediación laboral	28
4.1	El Portal de Empleo y las bases administrativas del estado nacional: un giro en las políticas de empleo y empleabilidad	34
5	A modo de conclusión: limitaciones, contrastes y realidad del E Gobierno	42
	Bibliografía	49

1. Objetivo

El objetivo de este trabajo es analizar el resultado de la aplicación de las TICs a las políticas de empleo y empleabilidad ejecutadas desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS). Se pretende con este breve estudio mostrar la utilidad de las TICs con sus problemáticas en un decurso histórico -2003/2013- de masividad-homogénea del desocupado/vulnerable a masividad heterogénea del ocupado / desocupado / vulnerable, y proponer un reordenamiento de la información y de los sistemas a los efectos de lograr una mayor información, más afinada y sutil acerca de las poblaciones con problemas de inserción laboral o de mejora de su empleo.

En este sentido no se reduce el tema sólo a la implementación de las TICs sino que se conjuga con un armado especial, un esquema institucional de apoyo y una decisión política en las que las TICs cobran importancia y se manifiestan como instrumentos de ayuda/soporte para el diseño, identificación, seguimiento, etc. de las personas con problemas de empleo y empleabilidad superando la tensión discrecional heredada de la crisis del 2001 y sostenida en cierta manera por un sistema político de índole delegativo (O'Donnell, 2010).

La importancia del tema radica en la necesidad de mejorar la gestión del estado tendiendo a lograr mayor eficiencia, eficacia, economicidad e impacto en sus políticas. La gestión de lo público incorpora dimensiones muy importantes de distinto nivel, desde las más honorables que deben fijar el norte del estado como ser la justicia social y la equidad, hasta las más operativas para su logro por ejemplo el correcto destino de los bienes que reparte el estado, su forma de gestión y la transparencia en su manejo.

La realidad indica que los nuevos entornos tecnológicos llegan inevitablemente a las organizaciones, la cuestión es utilizarlos en pos de los objetivos del estado para una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos. La eficacia de las políticas de empleo (Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) para mejorar el acceso (empleabilidad) y/o su permanencia en un empleo, depende en parte, del modo en que se seleccionan los grupos poblacionales con los cuales se pretende actuar. En este sentido, las políticas deberían estar dirigidas a resolver las problemáticas de la población con trayectorias laborales:

- a mejorar por pertenecer a un sector económico prioritario para el desarrollo del país,
- insatisfactorias debido a variadas causas como ser la baja calificación,
- excesivamente limitadas o inexistentes debido a su pertenencia a grupos de alta vulnerabilidad social.

Por ejemplo, el concepto de que las políticas de empleo y formación tienen que estar orientadas a la población con problemas de empleo y de empleabilidad y vulnerable se justifica desde la perspectiva de mejorar la gestión de los recursos destinados a la inversión social, invariablemente escasos. Esto es evidente con sólo mencionar dos datos que describen la realidad laboral argentina: el 47% de la población económicamente activa se encuentra inmersa en la informalidad laboral o en el desempleo, porcentaje que representa alrededor de 7,8 millones de trabajadores en el total urbano nacional¹.

Para lograr una buena identificación de la población con el objetivo de proponer mejoras y no caer en la “entrega indiscriminada de planes a la vieja usanza” (Neffa, 2008), se necesitan de al menos, tres requerimientos básicos:

- Contar con información individualizada sobre las características demográficas, laborales y socio-económicas de las personas y de sus unidades familiares.
- Disponer de criterios explícitos y consistentes para el acceso a cada una de las políticas y prestaciones de empleo y formación profesional.
- Desarrollar una metodología que permita, a través de la vinculación entre la información que describe, las características de las personas/unidades familiares y los criterios de acceso de los beneficiarios, para la asignación de los beneficios y prestaciones disponibles.

Con el fin de dar respuesta a esta problemática se propone la implementación de una herramienta que se la ha denominado “Sistema de apoyo para la identificación de participantes para las políticas de empleo” (en adelante “Sistema”) a diseñarse en la

¹ Indicador estimado para el año 2011 a partir de la agregación de dos fuentes de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS).

Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante SE) que permitirá apoyar la gestión del proceso de identificación, selección y asignación, para habilitar a las personas para que ingresen a las distintas prestaciones que ofrece la SE en sus políticas de empleo de un modo más eficiente.

La relevancia de la propuesta es que la implementación de este tipo de sistemas promoverá la superación de los ciclos de promoción de programas de índole asistencialista, discrecional y pseudo-focalizados, a políticas de mayor pertinencia sobre las poblaciones a asistir y de mejor adaptación de los servicios a prestar por parte del estado nacional y subnacional mejorando sustancialmente el impacto en el desarrollo socio-económico de la población y de los territorios en los que habitan.

2. Marco conceptual

2.1. El estado y las instituciones en el marco del nuevo capitalismo: masividad, demandas crecientes y heterogeneidad.

Una forma de analizar los problemas del estado se encuentra en la situación actual del capitalismo centrado en algunas consignas como ser:

- Revolución de las expectativas crecientes
- Desplazamiento de la economía del ahorro por la economía del consumo
- Protesta social localizada como expresión de la pluralidad
- Pluralidad problemática, sin articulación del consenso y sin el orden
- Estado y política tensionadas; Gobierno, administración y política en conflicto de intereses
- Transparencia y gestión de lo público gris en sus procedimientos, informes, etc.

La sociedad capitalista vive hoy un conflicto fundamental: por una parte, existe una institución -el mercado- que trata de conquistar la plena autonomía respecto de la política, y en general de cualquier instancia no estrictamente económica; por la otra un valor -la igualdad- que se difunde rápidamente en todos los ambientes sociales como un contagio y que, a medida que las generaciones se suceden, adquiere cada vez más vigor hasta hacerse una formidable fuerza histórica. El problema de los estados es

entonces, armonizar lo inarmonizable, el mercado y las crecientes exigencias de los ciudadanos. El mercado y el principio de igualdad tienen exigencias incompatibles entre sí, puesto que el primero exige la no intervención del estado y el segundo, por el contrario, postula que el estado debe asumir la carga de eliminar todos los obstáculos que objetivamente impiden a los ciudadanos menos pudientes gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos. En este contexto la sociedad se defiende del mercado y pide que la defiendan y el estado actúa poniendo límites a la lógica del primero no necesariamente a la lógica capitalista.

El estado en este escenario no sólo desempeña funciones de garante de la propiedad privada y de tutor del orden público, sino que interpreta demandas que el mercado reniega. En esta secuencia de pasaje de capitalismo que se caracteriza por un espectacular crecimiento de la riqueza y por la revolución estatal que es la “revolución keynesiana”, la sociedad ha visto extender ventajas económicas insoslayables y se ha pasado de un concepto de economía del ahorro a economía del consumo. Al decir de Bobbio, “Ha nacido así la sociedad opulenta con sus extraordinarias capacidades productivas, las cuales hacen posible que el estado pueda destinar una cuota considerable del rédito nacional a fines sociales. Esto se ha producido con una lógica estatal de intervención sistemática con la asignación de un papel central. Él tiene así una función directiva sobre la propensión al consumo a través de instrumentos fiscales, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo. Estas intervenciones son así fundamentales para limitar las crisis cíclicas que el propio sistema genera. Es así que del capitalismo individualista, con su orgánica incapacidad de evitar las crisis económicas y por su insensibilidad frente a las exigencias de las clases sometidas, sin protección alguna, a la intemperie de la competencia, se pasa a un capitalismo con otro nivel de intervencionismo para el mantenimiento del equilibrio económico general y la persecución a fines de justicia social (lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, tutela de los grupos sociales más débiles, etc.). (Bobbio, 1983)

Ahora bien para que el estado intervenga, estructura sus intervenciones de manera general es decir a nivel nacional/macronacional, con lo que las localizaciones, sean protestas o sean intereses regionales/locales, se ven complicadas en sus aspiraciones tensionando el sistema como un capitalismo intervencionista centralizado que se

complica con las pluralidades pre-existentes. Retomando a N. Bobbio, se puede decir que hoy en día “todos los grupos que ocupan una posición periférica en la jerarquía social exigen la plena ciudadanía política y moral. Produciendo una fermentación continua de las demandas verificándose así el fenómeno que los científicos sociales han bautizado “revolución de las expectativas crecientes” (1983). Los grupos ya no perciben como natural e inmodificable su condición de ciudadanos de segunda o tercera categoría, ahora pretenden un status igual al de las clases privilegiadas. Y el instrumento para ejercer una presión eficaz sobre la sociedad para que ésta, mediante sus órganos, satisfaga sus demandas, es la protesta. La época contemporánea es la época del progresivo avance del principio de la igualdad a través de la estrategia de la protesta. Ya no se toleran diferencias económicas, sociales o políticas, y las diferencias que, a pesar de todo, permanecen, son percibidas como ilegítimas.

Esta transformación del estado observable en especial en los países emergentes con democracias atípicas (delegativas), nos permiten argumentar que se están produciendo una infinidad de cambios en su naturaleza, función y legitimidad. Las actividades del sector público han cambiado a pesar de que mucho de su esencia permanece. La educación, la protección contra el desempleo y la seguridad social han sido, entre otros, los objetivos primordiales de unas sociedades muy humanas y altamente civilizadas. Junto con las estrategias adoptadas para conseguir estos objetivos sociales, los estados modernos se han visto obligados a ofrecer a sus ciudadanos cada vez más servicios a más personas. Éstos, además de ser equitativos, deben ser de calidad ya que así lo exigen los ciudadanos, cada vez mejor informados de sus derechos y conscientes de que nada se les regala ya que, al fin y al cabo, todo es pagado por ellos mediante los impuestos, en general elevados e impopulares. (O’Donnell, 2010; Ramió, 2008)

Este nuevo escenario coloca a la Administración Pública en una posición paradójica: con los mismos o inferiores recursos debe satisfacer nuevas y crecientes demandas. Es decir, la Administración se ve obligada a renunciar al incremento de sus recursos por las limitaciones propias del capitalismo pero, en cambio, la ciudadanía no parece dispuesta a renunciar a su amparo y, con ello, a recibir nuevos y mejores servicios que contribuyan a su bienestar. Así no se trata de retroceder linealmente sino de mejorar la eficacia y la eficiencia de sus actuaciones mediante la revisión de la idoneidad de los

programas existentes y, especialmente, de la gestión de dichos programas, políticas, planes, proyectos. (Ramió, 2008)

Con estos comentarios se develan algunos problemas a los que se enfrentan los estados modernos y en especial los estados populistas, democracias delegativas, con su función de abastecedor de bienes y servicios de manera masiva en un contexto de expectativas crecientes en tiempo corto (por naturaleza propia del consumo) y continuamente multiplicadas y fomentadas por el mismo estado (el consumo es dinamizador de la economía), con regiones/localizaciones tensionadas por la compleja trama del desarrollo y la heterogeneidad y la limitada articulación del consenso para el orden tan deseado. La protesta se maneja coyunturalmente y con discrecionalidad para empoderar y la discrecionalidad en algún momento tiene su límite, el límite es la propia masividad, cuando se enteran muchos más de la entrega de bienes y servicios, el estado vuelve a tener el problema de una demanda insatisfecha (otro círculo de expectativas).

Así el mayor desafío de la heterogeneidad (las diferencias de las personas) y la masividad (la cantidad) es el equilibrio de la gestión de lo político y la política y la legitimidad de sus acciones limitando la discrecionalidad que en definitiva es una suerte de corrupción pragmática.

En este contexto el estado debe repensar y readecuar los instrumentos de política tendiendo a, entre muchas otras cosas:

- Reforzar la coordinación gubernamental.
- Simplificar las estructuras organizativas
- Rediseñar las funciones y los órganos horizontales
- Fundamentar la calidad de la gestión en la motivación, profesionalidad y transparencia de los agentes públicos
- Revisar la eficacia de sus instrumentos de gestión y de control.
- Reordenar los efectos no queridos de propia gestión discrecional del estado (Ramió, 2008)

2.2. La TICs y la administración pública y los gobiernos

La experiencia de la implementación de las TICs en los diferentes niveles de Gobierno, para lograr una evolución consecuente de una e Administración a un e Gobierno en Argentina, es compleja. Se observan difíciles tramas internas de la gestión de “lo digital” y externas en lo referido a la propia realidad, con un camino signado de avatares pero con importantes logros, que parecen a simple vista desordenados, pero que sostienen una idea de inclusión, de equidad y de justicia social en los actos de Gobierno.

Si se escribe una primera definición de e Gobierno se podría apuntar a la utilización extensiva, intensiva y estratégica de las TICs particularmente de Internet en las actividades del Estado Nacional, los Estados provinciales, los Municipios y los Entes Estatales o Mixtos de modo tal que se mejore el gobierno, es decir se hagan más eficientes sus actividades, la transparencia de sus actos, y la mejora de su performance con el objetivo de lograr una sociedad más justa, equitativa e igualitaria. El e Gobierno si bien es un sistema aplicado, no deja de evolucionar a una nueva cultura generadora de bienes simbólicos, de actitudes y conductas, en la que la transformación más importante es la interacción, es el tiempo, y es la magnitud de los intercambios.

En este sentido lo que se quiere describir es la complejidad de apropiación y de implementación real, eficaz y sostenible de la transición e Administración (en adelante eA) a e Gobierno (en adelante eG) en función de escenarios de crisis extrema como los hubo en la Argentina del 2002 al 2012, en la que se conjuga una extremada crisis social, económica y política que se empieza a saldar recién a partir del 2003, pero que en realidad sus “tempus” de ordenamiento fueron variados según las áreas y la naturaleza propia de cada jurisdicción. Es así que en este trabajo se va a abordar el tema de los políticas vinculados al empleo y a la empleabilidad en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS), poniendo el eje en el Portal de Empleo que en la actualidad se está modernizando con el fin de lograr una mejor interactividad con la ciudadanía (www.emple.gob.ar).

El MTEYSS sostiene el trayecto de una E Administración a un E Gobierno de manera ininterrumpida que no apuntan a atajos pseudo-democráticos ni a pseudo-transparencias (Tesoro, 2002). Esto es así porque la atención de la vulnerabilidad a

nivel del empleo y la empleabilidad es un tema complejo de abordar y compleja la posibilidad de encontrar formas más modernas de encararla, en el cual se debe primero generar un círculo virtuoso en la atención y provisión de servicios, para poder encarar también un trabajo en la inclusión digital de los participantes/ciudadanos, ya que careciendo de la primera en el caso del vulnerable laboral, se va a imponer la vulnerabilidad/exclusión social y la inclusión digital será sólo una máscara.

Muchas de las discusiones sobre los impactos de la tecnología digital, se han concentrado en las implicaciones sobre el aparente incremento de la eficiencia en el sector público y la aún vigente exclusión de muchos ciudadanos. Menos atención han recibido los retos de apropiación por parte del funcionario-ciudadano y las implicaciones en los arreglos institucionales, que basan toda su estrategia en el cambio de responsabilidad institucional como factor clave de la implementación de la estrategia en el e Gobierno. Es limitada la literatura acerca de cómo los funcionarios públicos despliegan servicios ciudadanos a través de las TICs, quienes, a su vez, son consumidores y se ven afectados por su capacidad o limitación para apropiar los vertiginosos y permanentes cambios de las tecnologías digitales.

El principal cambio no está asociado principalmente al cambio del ecosistema institucional que obliga a la masificación en el uso de las TICs. Los estudios¹ plantean dos dimensiones,

- Por el lado de la oferta aparece un nuevo dominio asociado a la entrega de servicios públicos y sociales a través de interfaces electrónicas, lo que no se reduce a la implementación de portales web, sino y sobre todo, al desarrollo de garantías para el acceso (e-acces), la capacidad de aprovisionamiento de nuevos servicios o de servicios previos ahora digitalizados (e-provision), la definición de política pública específica para los servicios del gobierno electrónico (e-gouvernement) y como nuevo principio general, la capacidad de articular funciones y centros antes fragmentados para garantizar la realización de derechos, la concreción de las garantías y promesas de transparencia (e-delivery).
- Por el lado de la demanda, es decir frente a los portales de servicios web, tenemos la promesa de la profundización de la democracia aún no muy visible. Lo que sí se puede observar es una toma de decisiones más cercanas y

¹ <https://sites.google.com/a/oui-iohe.org/infografia-egovcol/>

oportunas a los requerimientos ciudadanos. Y desde el punto de vista del ciudadano, una mayor transparencia, que se sienta nominado/incluido, una cierta legitimidad de las acciones.

Este sistema supone nuevas demandas y capacidades a las que el funcionario-consumidor de tecnología debe enfrentarse y sobre lo cual es importante definir apuestas que apuntalen dicho proceso de transformación.

Es importante hacer hincapié en lo que implican las sociedades contemporáneas. Estas antes de la revolución digital, se habían organizado jerárquicamente alrededor de funciones sociales claramente establecidas donde el Estado y el gobierno ocupaban una posición central en la provisión de regulaciones y de servicios sociales. En el contexto actual, dominado por la interdependencia global y la interacción a través de las TICs, muchas de esas funciones de regulación y provisión ya no las desempeña el Estado o lo hace permitiendo la acción subsidiaria de otros agentes y actores sociales que asumen el protagonismo o desempeñan el vínculo más cercano al ciudadano.

En este sentido un funcionario típico de las instituciones públicas en nuestra región, desempeña su actividad marcado por la demandas de articulación de políticas y programas donde convergen agentes de entidades del orden nacional, regional y local, representantes del sector privado y del tercer sector, líderes comunitarios, entre otros. En medio de ese escenario, las respuestas que ha de proveer no dependerán por tanto de su propia capacidad o de su institución; sino de la posibilidad de concitar virtuosamente el conjunto de esfuerzos sociales, que la atención a las complejas necesidades de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad, demandan.

Es ese sentido, surgen una nueva serie de requerimientos de gestión para la construcción de ofertas pertinentes y oportunas por parte del Estado, con arreglo a la convergencia de sistemas de información y de servicios para el Ciudadano. Así, es necesario incorporar capacidades para la gestión distribuida, descentralizada y colaborativa de políticas y programas en rubros sociales cada vez más integrados y superpuestos. Es así que, este tipo de demandas no se pueden resolver desde las prácticas de concentración y centralización muy características en los esquemas de las instituciones estatales y de la función pública. Por lo tanto, es necesario desarrollar plataformas capaces de identificar y monitorear competencias distribuidas de atención

al ciudadano, en dónde el funcionario y el Estado pase de la función de regulación a la de articulación y potenciación.

Otra característica importante agregada a la anterior son los tiempos y las expectativas. La interacción del ciudadano con el Estado a través de mediaciones digitales y la internet por vía de dispositivos fijos o móviles; ha modificado la formalidad, la temporalidad y la continuidad de la participación en comparación con escenarios no intervenidos con estas tecnologías. Fundamentalmente se ha producido un acortamiento de los ciclos de solicitud respuesta, lo que genera expectativas en tiempo diferente y promueve interacciones diferentes.

Es evidente que el devenir de estos nuevos ecosistemas generará interacciones diferentes en las cuales las relaciones verticales y horizontales de los sistemas Estado/Ciudadano se verán complejizadas. La que más importa por el momento es que estos nuevos ecosistemas implicarán disponer de infraestructura, herramientas, habilidades y administración para la gestión de la interacción en tiempo real, más aún cuando dichos contactos en tiempo real hacen parte de ejercicios o experiencias de participación comprometida de los ciudadanos. De hecho, es mucho más probable que un ciudadano retorne a un portal para hacer una consulta que fue exitosa en una primera ocasión, a que haga lo propio cuando la promesa de la participación directa y de manera horizontal se ofrece pero no se gestiona bien o no se cumple.

En lo que se refiere a las expectativas, un tema de interacción sincrónica y tiempo real, la confluencia de la ampliación de las formas de acceso a los servicios institucionales para los ciudadanos a través de mediaciones electrónicas, ha derivado en el surgimiento de nuevas expectativas y demandas de interacción para los funcionarios; pues en el escenario del gobierno pre-digital, los tiempos y las posibilidades de respuesta eran siempre asincrónicas y definidas por la institución ofertante del servicio, ahora se exigen respuestas sincrónicas, en tiempo real y bajo las condiciones de oportunidad y pertinencia para las necesidades del ciudadano. Esto se ha hecho evidente en Argentina en el contexto de crisis y de reclamo, una vez superada la fase explosiva, y encaminados los subsidios, el conocimiento de los agentes externos es mayor, y las demandas son mayores aún. Ya no sólo es el pago a tiempo, correspondiente, bancarizado, en un banco cercano al individuo, sino que se desea más, acorde a la mejora observable en todo el escenario. De la misma manera el

efecto se produce por el conocimiento de lo que le sucede a otros, muchas veces pares. La información sistematizada en tiempo real, también produce competitividades intra-agentes, que generan más tensión aún en el funcionario.

En síntesis el problema está en que, entre la transformación de la arquitectura relacional y las demandas ciudadanas, se encuentra un funcionario con una curva de aprendizaje fracturada, con nuevos volúmenes de información a manejar y una crisis entre la respuesta en arreglo a funciones segmentadas y con temporalidades formalmente establecidas; que debe pasar a reaccionar con criterios de integración y en tiempos que no distinguen horas de solicitud. Aquí encontramos un conflicto entre la promesa (del e Acceso, e Provisión, e Servicio), las exigencias (e Democracia, e Participación, e Ciudadanía) y las capacidades de quiénes deben materializar esta nueva arquitectura de relaciones: el funcionario.

Por ello la importancia de reconocer el proceso de transformación de la gestión de la información pública en ambientes digitales. En primer lugar, es claro que la combinación de internet y datos públicos con destino a "dejar leer" archivos cerrados, no legibles por sistemas expertos y basada en la actualización manual, hizo crisis con el advenimiento de las posibilidades de construcción y actualización distribuida de contenidos, conocido como la primera transición de la Web de 1.0 a 2.0. Pero, la mera interacción sobre datos distribuidos tampoco logra dar cuenta de la continua ampliación de las bases de información pública disponibles, ahora abultadas, por la propia interacción entre productores y usuarios de las mismas. El programa de gestión de la información pública por aplicaciones abiertas implica el inicio de la transición de la web 2.0 a la web 3.0, en donde la apuesta fundamental, es disponer de los datos en formatos e interfaces donde, con apoyo de inteligencia artificial, la acción de la inteligencia social distribuida pueda usarlos y representarlos en mecanismos tales que, lenguajes, datos e información se presenten como una unidad manejable y disponible para la toma de decisiones y para la acción ciudadana colaborativa.

El objetivo del e G, sintéticamente, es facilitar al ciudadano su participación, promover una sociedad de información y conocimiento orientada al desarrollo, aproximar a los gobiernos y a los ciudadanos, incrementar la calidad de servicios, etc. Pero es interesante también reflexionarlo desde la justicia social, la igualdad y la equidad de acceso. En este sentido el eG debería ayudar a los gobiernos a limitar la

discrecionalidad, fomentar y mejorar el acceso de éstos a los servicios y promover gestiones integrales y legítimas sustentando un Estado y no sólo un Gobierno para que sus institucionalidades se afiancen y organicen lo social de manera justa.

3. Una caracterización de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: De políticas sociales a políticas de empleo y empleabilidad, 2003 al 2013.

Si se toma como referencia comparativa la situación laboral en la Argentina hacia mediados del siglo XX, las consecuencias negativas del proceso abierto por la dictadura militar en el último cuarto del siglo pasado fueron más profundas aún que las registradas en Europa Occidental como resultado de la aplicación generalizada de políticas de libre mercado. En este contexto, la política pública imprimió supremacía a las cuestiones económicas por sobre las laborales y las sociales. Abogando por la “estabilidad macro” y una mayor eficiencia, se implementaron severas reformas estructurales y privatizaciones que, sumadas a la creciente exposición internacional, condujeron al desmantelamiento del sistema productivo nacional y al debilitamiento del Estado en su rol de garante de las condiciones mínimas de vida de la población. Como resultado, la desarticulación del modelo laboral consolidado en la Argentina derivó en crecientes niveles de desempleo, precariedad y exclusión social.

La profunda crisis económica, social y política de 2001/02 exigía la revisión de las políticas basadas en aquellas ideas. Frente a este desafío el Gobierno que se hizo cargo de la gestión en 2003 enfrentó la mirada neoliberal y decidió configurar el modelo socio-productivo en vigencia, con el objetivo de armonizar los requerimientos de la economía globalizada, de competitividad y eficiencia, con la necesidad imperiosa de mejorar las condiciones de vida de la población (MTEySS, 2010). En el año 2003 el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante JJHD) brindaba asistencia a más de 2 millones de personas. Sin embargo, en los años subsiguientes, progresivamente muchos de estos trabajadores desocupados fueron incorporándose al empleo formal (más de 600 mil), desarrollaron emprendimientos productivos, o dejaron de percibir el beneficio debido a la modificación de la situación general del hogar (mayoría de edad de los hijos, mejora de los ingresos familiares por la activación

general de la economía). Así, entre los ejes que orientaron los cambios se colocó al empleo de calidad como un determinante de la política pública, y se posicionó al Estado tanto como promotor del desarrollo económico como de coordinador de actores y políticas, por ejemplo, a través del estímulo a la inversión y la mejora de la competitividad. En combinación con las medidas para aumentar la productividad se promovió la extensión de la protección social, la determinación de salarios dignos y la ampliación de la formación profesional. También se consideró ineludible para asegurar la cohesión e inclusión social propender a una distribución del ingreso más equitativa, a través del diálogo social, la negociación colectiva; y la articulación de la política salarial con la protección social. Es a partir de esta nueva concepción que se definieron las acciones y políticas implementadas en la Argentina desde el año 2003 (MTEySS, 2010).

En una segunda etapa, producto de la dinámica inclusiva que se fue verificando en el mercado de trabajo, los programas se rediseñaron para adecuar las prestaciones a las necesidades de quienes aún requerían de la asistencia del Estado. Así, los hogares con una cantidad superior de hijos y en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica fueron incorporados al Programa Familias por la Inclusión Social (en adelante PFIS, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Por el otro lado, las personas cuyo perfil permitía asistirles en su inserción en el mercado de trabajo fueron atendidas a través del Seguro de Capacitación y Empleo (en adelante SCyE, bajo la responsabilidad del MTEySS), en orden a mejorar su formación y brindarles apoyo para la búsqueda de trabajo. A estas políticas se agrega el Programa Jóvenes con Más y Mejor (PJMMT) trabajo que apunta a mejorar la empleabilidad de una de las poblaciones más afectadas por el desempleo a nivel mundial.

De esta manera, el MTEySS fue transformando el objeto y las características de sus políticas, pasando de hecho de un esquema de política social y de transferencias de ingresos, a un sistema basado en políticas corresponsabilidad (ex de transferencia condicionada) de empleo y empleabilidad para la mejora de los participantes de sus condiciones de acceso al mercado de trabajo (CEPAL, 2011). Estas políticas se ejecutan teniendo como base dos sistemas fundamentales: el Sistema Red de Servicios de Empleo y el Sistema de Formación Continua lo que implicó el cambio de lógica de programas independientes (en muchos casos financiados por organismos

internacionales) a un esquema más integrado para la relación participante-institucionalidades-mercado laboral.

Desde que aparecieran en la década del 90, los programas de transferencias condicionadas o de corresponsabilidad como debieran ser llamados (en adelante PdC)¹, se han difundido como un instrumento privilegiado de la política. De la década pasada a la actual los PdC han conseguido crecer de manera sustantiva y representan un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social, fundados en nociones de inclusión y universalidad de los derechos (CEPAL, 2011). La estructura de los PdC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad específica (por ej. vulnerabilidad laboral) con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. Diversos autores han recalcado el papel que pueden jugar los PdC como puerta de entrada para familias pobres y vulnerables a sistemas integrales de protección social inclusiva, basados en una perspectiva de derechos.

No se profundizará acá en los aspectos de los PdC, sólo interesa comentar un lugar común que es la existencia de fenómenos de clientelismo y corrupción en relación con los programas sociales es una característica histórica de la política social en América Latina y el Caribe, y los PdC no han estado exentos de estos problemas. Sin embargo, en varios países se están tomando medidas para contrarrestar estos fenómenos mediante el fomento de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La presencia de mecanismos claros de rendición de cuentas que establezcan las responsabilidades y funciones de los actores involucrados, tanto públicos como privados, hace más fácil que los PdC sean entendidos en términos de titularidad y de derechos, y no como instrumentos de clientelismo que pueden ser manipulados por diferentes actores políticos y sectores que históricamente han gozado de un alto poder de negociación y autonomía. Asimismo, junto con el establecimiento de mecanismos horizontales de auditoría ejecutados por organismos públicos y de evaluaciones externas, la participación directa de la ciudadanía —o contraloría social— ha adquirido

¹ Se usarán el término “condicionalidades” para determinar a los compromisos concretos que las familias tienen que cumplir para recibir las transferencias. Asimismo, en lugar de “beneficiarios” se utilizarán términos más adecuados desde una perspectiva de derechos, como “destinatarios” (más relacionado con el concepto de población objetivo) o “usuarios” (más vinculado a la población que efectivamente participa en un programa).

creciente consideración dentro de los debates sobre el control de los programas sociales. La transparencia y accesibilidad de los registros de destinatarios de los PdC para diversas personas que pudieran estar interesadas en conocerlos es otro elemento fundamental para garantizar la rendición de cuentas de los organismos encargados de implementarlos y, de ese modo, fomentar la sostenibilidad de los programas. Al poner a disposición pública la información sobre los usuarios de determinados programas, se facilitan las labores de monitoreo y evaluación de dichos programas, tanto por parte de los organismos públicos que los implementan como de entidades externas, la comunidad académica y la sociedad civil en su conjunto, de manera de verificar que estos se ajusten a sus reglas de operación. Esta información permite identificar posibles errores de inclusión o exclusión en la focalización, así como de duplicación de los beneficios entregados a través de uno o más programas sociales. Finalmente, la transparencia de la información es importante para controlar posibles escenarios de clientelismo político y la captura de los beneficios por parte de determinados grupos de interés al eliminar o, por lo menos, corregir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, ejemplo de esto fue la presentación formal de los datos de titulares JJHD que hacía el MTEySS mensualmente.

En este nuevo modelo de política, los sistemas de información cobraron una importancia vital por la magnitud de la atención (millones de participantes) pero también por la heterogeneidad de los problemas que se presentaban y aún se presentan.

3.1. El ciclo 2003 al 2008, la atención de la masividad: desempleo y homogeneidad.

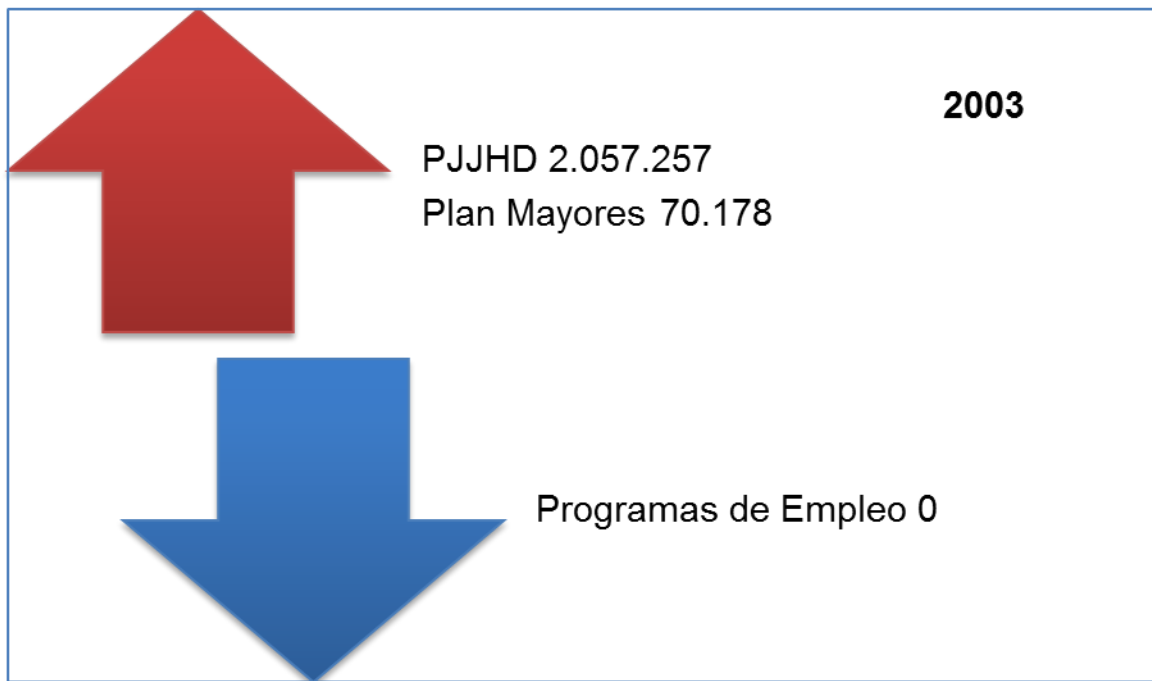
En este escenario, es ineludible contextualizar de manera sintética, la llegada del 2002 al MTEySS. La crisis, encuentra en líneas generales a la Secretaría de Empleo con cuadros con una experiencia de gestión relevante. Con esta caracterización, el personal de la SE que venía de una amplia trayectoria en lo que se refiere a programas de índole focalizada (Trabajar, Proyecto Joven, Mayores de Edad, Forestar, etc.) lo que implicaba una capacidad de gestión técnica de altísimo nivel en condiciones de normalidad relativa, se enfrenta a un escenario de:

- millones de desempleados, (21.5% de desocupación, 18.5% de subocupación, 57.5% de personas por debajo de la línea de pobreza, 27.5% de personas por debajo de la línea de indigencia, son algunos de los números de la crisis 2001/2002);
- innumerable cantidad de personas haciendo colas en las MTEySS (central y territorial) para ser atendidas frente a la crisis¹;
- nuevos movimientos sociales (piqueteros, ONGs barriales, ONGs sociales activas en la calle), transformados en nuevos actores políticos conductores de la gente en la crisis;
- baja presencia de los partidos políticos y organizaciones tradicionales de la sociedad política sin liderazgos en la conducción de la crisis;
- nuevas formas de demandas, cortes de calle, presión sobre los bienes públicos, petitorios permanentes, amenazas de tenor variado, etc.

Una imagen cuantitativa se podría delinear de la siguiente manera, en el inicio del año 2003, se observaba la siguiente situación (MTEySS, 2014) en lo que se refiere a programas con transferencia de ingresos²:

¹ El MTEySS tiene una estructura nacional con sedes en cada provincia (en alguna de ellas más de una), dependen de las dos secretarías, Trabajo y Empleo. Las de Trabajo son las Delegaciones Regionales, 39 en total al 2012, y las de Empleo Gerencias de Capacitación y Empleo –Gecales- que al 2003 eran 26, en la actualidad son 33.

² Todos los datos cuantitativos aportados surgen de la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, Informe mensual, Diciembre de 2014. MTEySS.



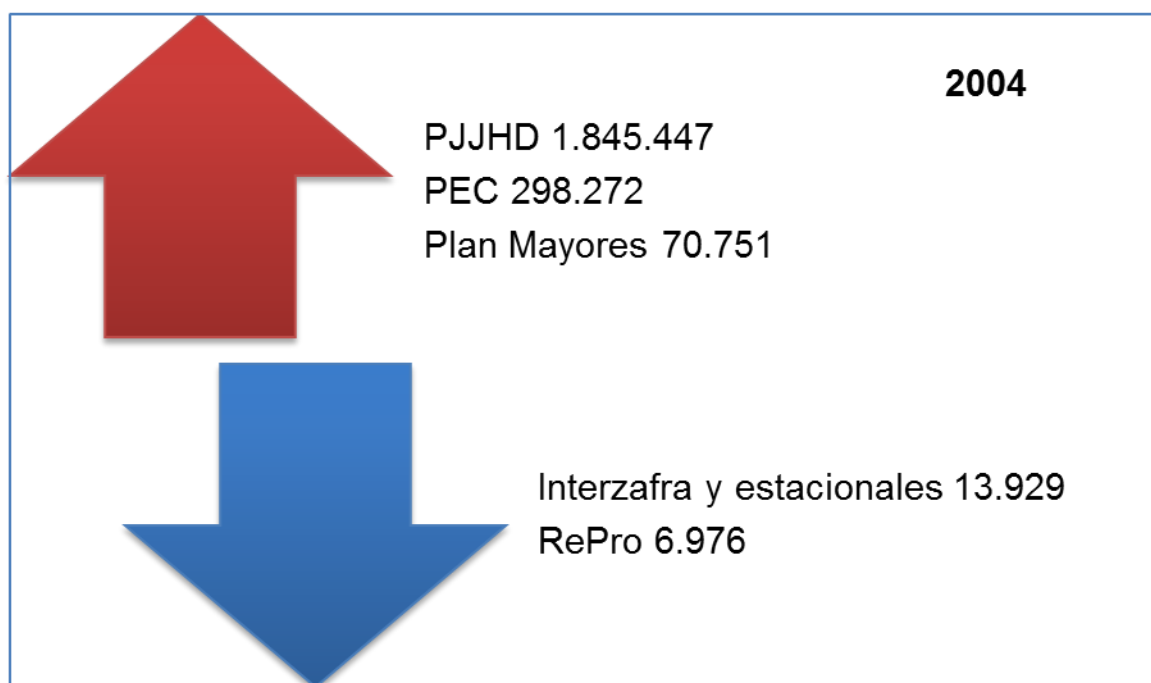
El resultado de esta primera etapa fue:

- aprendizaje de trabajo con los nuevos actores sociales (Organizaciones sociales)
- atención a la población a nivel masivo
- negociación permanente con los actores en territorio
- implementación de sistemas de gestión de mejor rendimiento y eficiencia
- automatización de la entrega de subsidios
- concentración del trabajo del personal del MTEySS en la crisis
- preparación de una batería de prestaciones para el desocupado muy variada pero de relativa calidad y de coyuntura.

El objetivo del período fue: salir de la crisis y atender a las personas mediante esquemas que apuntaban a desarrollar todo tipo de acciones/mecanismos para integrar a la masa de excluidos o a subsidios o a formas de inserción laboral asistida de naturaleza variada, muchas veces totalmente contradictorias y desordenadas. Se implementaron así programas de alcance mínimo a máximo en el sector público y privado apelando a todas las modalidades contractuales posibles. Esto se realizaba con los gobiernos municipales, provinciales, actores sociales, etc., sin una planificación

estricta y apelando a los recursos que comenzaban a llegar de manera constante y fluida. Estos recursos provenían del tesoro nacional, situación no menor a la hora de analizar la cultura organizacional que se cimentaba ya que de las rigideces técnico-neoliberales de la década del 90, se pasa a cierta discrecionalidad operativa, lo que promovía libertad de acción a las líneas y mucha movilidad y creatividad.

Para el 2004, ya se observaban cambios en la situación en la medida que se generaban nuevas líneas de atención al sostenimiento del empleo para empresas en crisis (Programa de Recuperación Productiva en adelante “RePro”), y para sostener el empleo estacional sobre todo en el sector rural (Programas estacionales “Interzafras”) y una nueva forma de atender la conflictividad social con programas que asistían a las personas pero a través de las organizaciones sociales (el responsable era la ONG de la inclusión de los beneficiarios) mediante el Programa de Empleo Comunitario (en adelante PEC) frente a los programas de asignación individual como el JJHD que seguía activo pero en disminución por la creación de trabajo que se evidenciaba¹.



¹ Existieron otros programas de similares objetivos, pero se prefiere trabajar con los más dominantes a nivel cuantitativo.

Durante este mismo período, la SE, comenzó a trabajar en desarrollos enfocados al mercado laboral formal e informal, que se abrió producto de la mejora económica, y que apuntaban a la atención del problema del empleo en general (registrado y no registrado), la capacitación, el desarrollo de carrera de los trabajadores, las negociaciones colectivas, etc.

Así surgen dos nuevas institucionalidades: la Red Federal de Empleo conformada por Oficinas de Empleo (para la Promoción/Inserción en el Empleo) creadas en los municipios que las solicitan de gestión mixta (MTEySS-Municipio) y el Sistema de Formación Continua (para la mejora del empleo y la empleabilidad) que consistía en un conjunto de instituciones (centros de formación, instituciones educativas, organizaciones sociales con espacio ad hoc, etc. de diversos actores fundamentalmente sindicatos, cámaras empresarias, ONGs, etc.) que convenían con el MTEySS para la prestación de servicios de diversa naturaleza, en especial formación profesional e inserción laboral asistida.

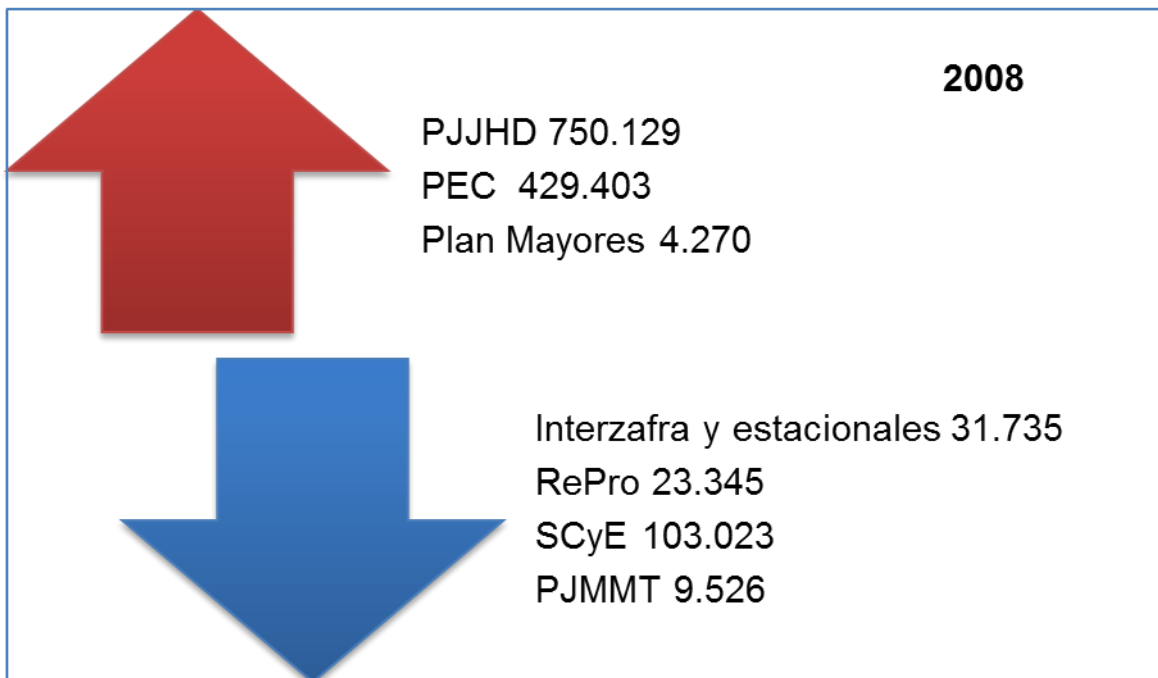
Esto da lugar a una nueva experiencia de trabajo en conjunto con los actores emergentes del nuevo ciclo, como ser municipios, empresarios, sindicatos, cámaras empresariales, organismos internacionales específicos (Organización Internacional del Trabajo), incluyendo también a nuevos actores como ser las organizaciones de la sociedad civil (en especial Organizaciones Sociales), para:

- cambiar el eje de los programas focalizados en la exclusión y el asistencialismo y ponerlo en el mercado laboral como un todo
- dinamizar el empleo
- mejorar de la empleabilidad
- dinamizar la negociación colectiva y convocar a los consejos sectoriales para promover el diálogo social
- generar espacios para el desarrollo de acciones de formación, inserción laboral asistida, etc.

En síntesis, las acciones promovidas se encuadran en tres líneas de gestión:

- creación, fortalecimiento y consolidación de una red institucional de servicios públicos de empleo que desarrollan acciones de intermediación laboral.
- creación, fortalecimiento y consolidación una red de instituciones de formación profesional que promuevan la incorporación de trabajadores ocupados y desocupados a procesos de formación continua.
- promoción del empleo, a través del establecimiento y desarrollo de mecanismos de inserción laboral asistida, de creación y sostenimiento del empleo para que los trabajadores más vulnerables obtengan un trabajo o preserven el existente.

Se cierra así el año 2008 con la siguiente situación:



3.2. El ciclo 2009 al 2013, la atención del empleo y la empleabilidad: desarrollo económico y heterogeneidad.

Cuál fue el resultado de todas las acciones desarrolladas a veces de manera muy desordenada? Al 2009 en líneas generales, sin contemplar la crisis internacional, el sistema de atención al empleo/desempleo observa un giro total en los resultados con una reversión significativa de los problemas a que nos enfrentábamos en el 2003:

- Bajo desempleo, 7,2%

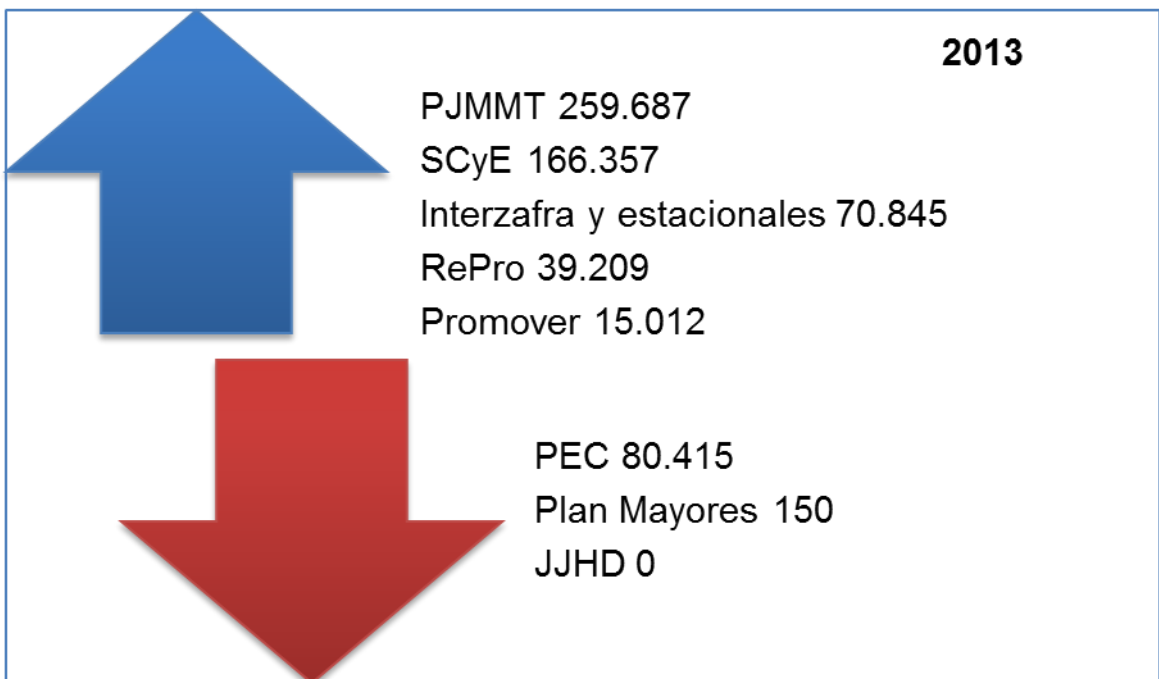
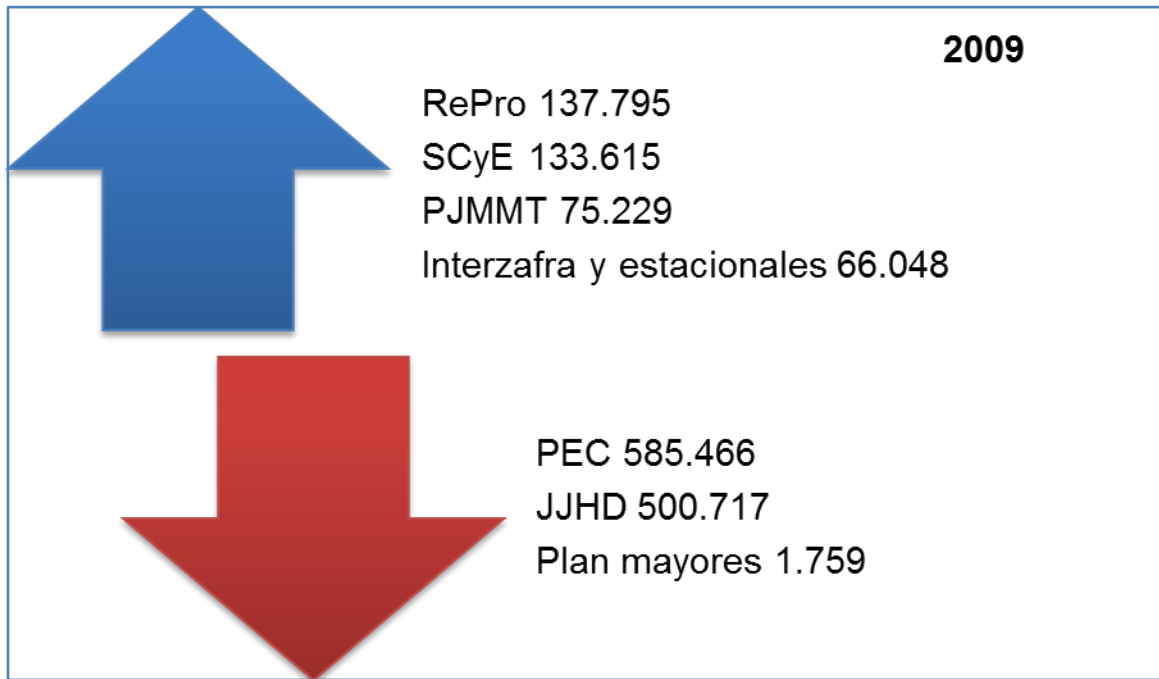
- Sin pedidos de subsidios de manera generalizada;
- Los movimientos sociales se encuentran aglutinados en esquemas más de partidos políticos que de movimientos;
- La política enfoca y entrama la gestión de lo público (planes de desarrollo, políticas de inversión pública, etc.);
- Las modalidades de demanda se armonizan.
- La productividad y la competitividad ordenan el desarrollo.

El período se inicia con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH), que cierra el ciclo de transformación de los programas asistenciales del 2003, generando un sistema de Protección Social que combinado con las políticas de empleo, deja a la Argentina con un sistema de protección moderno. La AUH se encuentra enmarcada en una nueva concepción de la política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. Hasta el año 2009, existían principalmente dos planes de cobertura social dirigidos a las poblaciones de bajos ingresos: el Programa Familias por la Inclusión Social a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los planes tuvieron experiencias fructíferas, especialmente en lo que compete a la indigencia y la pobreza extrema. Salvaguardaron la calidad mínima de vida de los más pobres y motorizaron de a poco su poder adquisitivo en el corto plazo. Con el Decreto 1.602/09 se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) “... un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o Las beneficiarias de la Asignación por Embarazo para Protección Social quedaron definidas por aquellas mujeres que se encuentran desocupadas, o son monotributistas sociales sin ninguna prestación contributiva o no contributiva, trabajan en el sector informal o en el servicio doméstico y perciben un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil. El objetivo de esta asignación es reducir los niveles de mortalidad materna y las defunciones neonatales,

ambos evitables con acceso a los servicios de atención médica especializados. Consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a la mujer embarazada desde la doceava semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción de embarazo.

Los beneficiarios de la AUH son todos aquellos niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años (o sin límite de edad cuando se trate de un niño discapacitado) que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714. Adicionalmente, deben poseer D.N.I., ser argentinos nativos o por opción, naturalizados o residentes, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud; y sólo pueden recibir asignaciones, como máximo, por cinco de sus hijos. Los niños también deben ser argentinos nativos o tener al menos tres años de residencia en el país, deben poseer D.N.I., y ser solteros. En síntesis con la AUH, se cierra el círculo de los programas asistenciales y se combina la protección con políticas de empleo de segunda generación. Queda de esta manera más ordenado el universo de personas con problemas de exclusión en dos grandes grupos, poblaciones con problemas de sustentabilidad y con problemas de empleabilidad en líneas generales. Frente a esta situación, la política debía encuadrarse en lograr calidad en la atención, cumplimiento de condiciones para la permanencia de las personas en cada programa, búsqueda de resultados por ej logro de inserción laboral, etc. todo realizado en el sistema Red de Servicios de Empleo/Sistema de Formación Continua e Inserción Laboral Asistida.

Las diferencia observable con los ciclos anteriores es que no hay una masividad homogénea de población con un problema dominante, sino que hay masividad heterogénea y fragmentada con problemas variados; no hay una tasa de desempleo alta sino que hay problemas en la entrada y salida del empleo registrado al no registrado; hay prestaciones armadas en territorio mucho más adecuadas para mejorar el empleo y la empleabilidad pero son de calidad y pertinencia dispar; hay cantidad de acciones pero de calidad desigual; y finalmente se carece de actores sociales “modernos” por lo cual hay sostener de manera continua los objetivos de los cambios y el sentido final de éstos. Esquemáticamente para los años 2009 y 2013, la situación de los participantes de los programas de empleo era la siguiente:



En síntesis desde el año 2003, aproximadamente 6.700.000 de personas participaron de alguna acción del MTEySS cambiando el ciclo de políticas asistenciales a políticas de empleo y empleabilidad con una inversión de aproximadamente 29.800.000\$.- sólo en transferencias a personas.

3.3. La institucionalidad de apoyo. La red de Oficinas de Empleo y el Sistema de Formación Continua

La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), desde el año 2005 promovió la creación de Oficinas de Empleo municipales conformando una red pública integrada que al 2008 constaba de 261 unidades que junto a sus Gerencias de Capacitación y Empleo (al 2008 aproximadamente 30, una en cada provincia y otra agregada si la dimensión poblacional lo requiera)¹ fueron conformando la estructura territorial de apoyo para la gestión del Ministerio.

La creación y fortalecimiento de las Oficinas de Empleo (en adelante OEs), de carácter municipal, se encuentra enmarcada por la Ley de Empleo nacional; y, la idea central en la base de su concepción, en tanto facilitan servicios de empleo, es que interrelacionen el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo del MTEySS y las oportunidades de trabajo originadas en el sector empresarial privado con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral. En este sentido, las OEs son instancias técnicas que relacionan la oferta y demanda de empleo, apoyando la inserción laboral y promoviendo la mejora de las habilidades para el empleo de las personas en forma gratuita, para lo cual brindan información, orientación, articulan derivaciones con el sistema educativo y de formación profesional, y realizan acciones directas de Intermediación laboral.

Las OEs, no son sólo un espacio de atención e información, sino que actúan como los capilares del sistema ya que son centros convocantes, de acceso y administración de los programas de empleo y de vinculación con toda la red de prestadores de ofertas, tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. Todo ello se realiza a través del Portal de Empleo que interactúa en todo el país.

Su población objetivo está conformada centralmente por personas desocupadas y subocupadas que buscan empleo o mejorar sus capacidades para el trabajo. En general, las OEs representan un adecuado mecanismo de articulación entre la oferta y la demanda de empleo a nivel local/municipal. Adicionalmente, frente a los agudos problemas de empleo de algunas localidades –en algunos casos profundizados por crisis globales – se han probado también como efectivos instrumentos para la

¹ Véase www.trabajo.gob.ar para Gerencias y OEs

promoción del empleo, facilitando condiciones para el mejoramiento y la creación de empleo favoreciendo la inserción laboral de los desocupados. Esto ha sido posible particularmente a partir de la decisión estratégica de insertar a las OEs en las estructuras municipales, dado su alto conocimiento de la situación territorial y su capacidad de acción inmediata, involucrando a los gobiernos locales, en la atención de las problemáticas del empleo de sus jurisdicciones.

En síntesis la Oficina de Empleo está abierta a Postulantes, Personas con problemas de empleo (desocupados/as y ocupados/as que desean cambiar el puesto que ocupan); Empleadores, Empresas grandes, PYMES, Micro-emprendedores, etc. Del 2005, fecha de formalización de la Red, al 2008, en 3 años, se crearon 261, que atendieron a 120.081 personas en 662.275 citas con programas de empleo del MTEySS, y 50.000 personas ajenas al sistema de subsidios.

Se agrega a ello la creación del Sistema de Formación Continua que consiste en la generación de sociedades entre el estado (MTEySS) y actores del mundo empresarial, del mundo del trabajo (sindicatos) y de la sociedad civil (Agencias, Organizaciones, etc.) además de otros Ministerios del estado, que se efectivizan en convenios, protocolos, etc. para el desarrollo de instituciones de Formación Profesional, Fortalecimiento Institucional de ellas, generación de Certificación de Competencias, mejoras tecnológicas de capacitación, generación de puestos de práctica laboral, etc. De estas vinculaciones surge un sistema de cursos de formación profesional, acciones de terminalidad educativa, certificaciones de competencias laborales en puestos de trabajo, capacitación a docentes y directivos para el sistema, colaboración con los planes industriales de generación reciente, etc. El sistema está abierto para toda persona mayor de 18 años que quiera mejorar sus calificaciones, priorizando especialmente a la población de los Programas de Empleo del MTEySS.

Del 2003 al 2008 se atendieron a las siguientes personas en todas las unidades del sistema o sea las gerencias y las oficinas de empleo 461.948 para enviarlos a terminalidad educativa; 264.554 para enviarlos a formación profesional, 19.293 personas certificaron competencias en 25 sectores especialmente industriales con 193 normas acreditadas en cada consejo sectorial. Esto se realizó con el apoyo de 483 instituciones fortalecidas habiendo capacitado a sus directivos y docentes.

A septiembre 2014, la estructura de atención al empleo/desempleo de la SE es la siguiente:

- En la Red Federal de Empleo, 660 Oficinas de Empleo y centros de Atención y Orientación se atendieron desde su creación a 2.089.501 personas en confeccionando aproximadamente 8.000.000 de historias laborales.
- En el Sistema de Formación Continua, 1.751.137 personas atendidas en todo el ciclo (2003 al 2014), en 2.623.868 vacantes generadas con las instituciones prestadoras. De los participantes, 978.356 fueron derivadas a acciones de finalización de estudios secundarios; 904.750 fueron derivadas a cursos de formación profesional; todo ello se desarrolló en aproximadamente 1.500 instituciones de formación de las cuales 897 están calificadas y algunas certificadas bajo normas IRAM.
- 40 Sectores de la economía, Sindicatos y Cámaras, tienen sus consejos sectoriales de apoyo al desarrollo activos y funcionando continuamente, incluso en período de paritarias. Del trabajo con estos sectores ha resultado la generación de 402 normas de competencias laborales certificando a 116.161 personas.

Acompañando el crecimiento del país, el MTEySS decide en este período iniciar el cierre de los programas asistenciales de la crisis para generar nuevos esquemas en los cuales las personas deban realizar acciones tendientes a su inclusión en el mercado laboral. Es así que nacen en diferentes período dentro de este ciclo pero con los mismos objetivos, el Seguro de Capacitación y Empleo en especial para adultos (en adelante SCyE), el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante PJMMT), se reestructuran los subsidios a las personas con discapacidad (Programa Promover) en coincidencia con la Ley Nacional de Discapacidad, el plan Integrando, etc.

Todos estos nuevos programas son de corresponsabilidad (PdC), y exigen que las personas que están incluidos en ellos cumplan con ciertos requisitos como ser ir dos veces por mes a la OE para informarse de las ofertas de formación/empleo que hay, que de no aceptar implica dentro de un tiempo determinado la suspensión de su participación en el Programa. Estos programas ayudaron a la disolución del JJHD. Hay que agregar a estos el Plan Familias para la Inclusión Social (en adelante PFIS),

gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social que recibía a mujeres con hijos, población típica del último período del JJHD.

Con este nuevo esquema se produce el inicio de la declinación del JJHD y del PEC, y comienza la construcción de un nuevo esquema de atención de la problemática social con el Familias, y de la problemática del empleo con el SCyE y el PJMMT. Todas estas migraciones estuvieron canalizadas vía las Gerencias y las Oficinas de Empleo, con el apoyo de los actores sociales, en especial las Organizaciones Sociales que se transformaron en instrumentos de la política socio-económica del gobierno. El traspaso se realiza masivamente, no sin complejidades y tensiones lógicas de estos procesos.

4. Los sistemas de información y gestión del MTEySS: De la liquidación simple de los subsidios a la intermediación laboral.

Lo que queda pendiente es analizar cómo se administra, registra, liquida el subsidio y los incentivos, cómo es todo este movimiento de gente/instituciones/actores de toda naturaleza/ofertas/prestaciones/liquidaciones de dinero, etc. a nivel país.

No tiene el MTEySS un historial de sus sistemas de información y control de gestión, éstos siempre estuvieron en íntima vinculación con los de la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante ANSES) que es la que informa a través de sus bases de control algunas situaciones de los habitantes del país, en especial la que tiene que ver con sus aportes a la seguridad social.

Los sistemas de ANSES, al decir de Finkelievich et al, (2010), lograron una singular interfaz, la de la Seguridad Social con el Gobierno Electrónico y la inclusión socio-digital, que potencia notablemente los alcances, eficiencia, transparencia e impactos y le permite brindar nuevos servicios de protección social a los ciudadanos. La ANSES considera que “la Seguridad Social asume hoy, en todo el mundo, el compromiso de garantizar a todos los miembros de la sociedad una plataforma de dignidad asentada en el principio de la solidaridad. Las primeras aplicaciones de este principio tuvieron la forma de asistencia pública, evolucionando luego hacia los sistemas de seguro social y, más tarde hacia los primeros regímenes de Seguridad Social”. Esta plataforma social es hoy también tecnológica, permitiendo incrementar su alcance y la calidad de servicio a los beneficiarios. Hay muchos estudios que describen

la evolución de los sistemas ANSES que al día de hoy se ocupan de más de seis millones de jubilados y pensionados, lo que convierte al ANSES en uno de los organismos públicos de mayores dimensiones y relevancia socio-económica. Además, en los últimos años ha extendido sus funciones fuera del área previsional o jubilatoria, siendo la institución encargada a partir del 2009 de otorgar la Asignación Universal por Hijo (AUH). Millones de personas dependen de la gestión del ANSES para poder cobrar su pensión, asignación o jubilación (recordemos que para más del 80% de los jubilados, la jubilación es su único ingreso doméstico) (Fontdevila, s/f).

Al decir de la bibliografía el primer desafío de ANSES fue la implementación del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD), que implicaba una ayuda económica a más de 2 millones de personas, a las cuales había que identificar y sistematizar. Al igual que en tiempos anteriores, el organismo se transformó en una herramienta fundamental para atravesar grandes crisis. El JJHD fue una experiencia singular para recuperar el capital humano y la cultura organizacional característica de otras épocas. El segundo paso fue el proceso de parametrización y automatización del otorgamiento de beneficios que, al igual que el Plan anterior, implicaba la modernización de la estructura tecnológica y hacer un vuelco a Internet como estrategia de acceso masivo, además de crear áreas de calidad y arquitectura de los sistemas en el plano interno. Para ello, existió una decisión clara de despojarse del monopolio de IBM como proveedor e inclinarse por formatos más “amigables” y accesibles al conjunto de los funcionarios de ANSES. En lo que se refiere a la implementación de TIC para la relación con los beneficiarios, el servicio implementado más relevante ha sido la Autopista de Servicios de la Seguridad Social (2006). La Autopista de Servicios es un portal de Internet capaz de brindar la totalidad de servicios que brinda ANSES, tanto a los trabajadores pasivos (jubilaciones) como activos (asignaciones familiares y subsidios). Dicho portal permite realizar una amplia gama de trámites desde la jubilación automática para autónomos y solicitar turnos hasta otros trámites y consultas como la constancia de CUIL (Clave Única de Identificación Laboral) por Internet. Esta experiencia de otorgar la Constancia de CUIL por internet, mostró resultados importantes: se pasó en menos de 6 meses de 240.000 constancias mensuales a más de 800.000 (Finquilievich, et al, 2010).

Si todo esto pasó en la ANSES, cómo evolucionaba el MTEySS para llegar al Portal de Empleo actual?. Hay que recordar que el brazo ejecutor de las políticas en territorio es el MTEySS y que ANSES sólo es el validador/pagador de éstas. Del rastreo de información realizado¹, hay que focalizarse en el año 1997, para ver una primera base llamada PROGEMP, Programas de Empleo, en la cual de manera muy limitada y precaria se cargaban en línea los datos básicos de beneficiarios de los programas Trabajar en su secuencia 1 y 2. La base era muy limitada y su vinculación en línea era con muy pocas Gerencias de Capacitación y Empleo (Gecales) del interior del país, en especial de las ciudades capitales de dimensión grande (Rosario, Córdoba, Santa Fe). Estos datos se entregaban en discos flexibles al nivel central (MTEySS) y luego de chequearlos, se enviaban a ANSES para proceder a: el control de la condición básica si era desocupado u ocupado lo cual se hacía mediante el cruce con las pocas bases que ANSES disponía ya que no todas las provincias enviaban la información a la administración central, y en un segundo paso liquidaba los subsidios en incluso los pagaba en efectivo en las bocas de pago que la ANSES determinaba (UDAls, Correo, etc.).

Esto implicaba que ANSES controlaba condicionalidad, liquidaba y pagaba a los beneficiarios y el MTEySS inscribía y fijaba datos básicos. El DNI era el identificador de ingreso de la persona. Un dato importante para la transparencia de la gestión es que entre el año 1999 y el 2000, ANSES empieza a realizar los pagos a través del sistema bancario de manera directa al beneficiario logrando de esta manera un paso enorme hacia la transparencia y gestión de los flujos de fondos.

La implementación del Programa JJHD, con su masividad, puso a ambas instituciones en una situación de aceleramiento de las reformas ya que el riesgo de conflictividad social era muy alto. El MTEySS con sus unidades en el interior y con los municipios (actor nuevo en el tema vinculación con beneficiarios) recababan los datos de las personas. En esas localizaciones el aspirante a JJHD, completaba a mano una planilla de datos básicos, personal del municipio cargaba los datos en un aplicativo en un disco flexible, éste era llevado a las Gecales que lo ingresaba a un sistema central. Los datos ingresados eran procesados por el nivel central, controlando

¹ Entrevista a la Lic. Adriana Espinosa a cargo de la Coordinación Técnica y Planeamiento de la SE y referente de la intermediación con ANSES, y la Lic. Mirta Ponce colaboradora del área a quienes agradezco especialmente su tiempo.

condicionalidades iniciales (excepto ocupado/desocupado) y en CDs lo envía a ANSES para validar e iniciar la indicación de pago en el caso que correspondiera. De la indicación de pago, la información volvía al MTEySS para informar a la persona en qué banco cobraría (boca de pago). El sistema de acceso de la información se llamaba Mercurio. El Mercurio mostró una falta de capacidad total a medida que los beneficiarios se multiplicaban, lo que implicó en julio de 2003 se pone en marcha la base Gestión de Empleo a la cual se migran todos los datos del MTEySS y al día de hoy es la que tiene toda la historia de los participantes del MTEySS hasta la actualidad.

En el año 2004 y continuando con la mejora continua de sistematización y transparencia, el proceso de pago se tarjetiza. Esta decisión es un hito tanto a nivel de operativo como de facilidad de uso de los fondos, control de movimientos, libertad de localización de cobro, etc. A nivel operativo implicó la generación de millones de tarjetas de débito y la logística de entrega, capacitación de uso en los cajeros y en los bancos, y agilidad de reemplazo en el caso de pérdida. Este operativo estuvo a cargo del MTEySS en todo el país e implicó bajar a expresiones mínimas la presión de los beneficiarios en los bancos para cobrar una vez por mes. Hasta el día de hoy continua el pago por tarjeta para todos los participantes de políticas de empleo del MTEySS, sólo el 5% de los beneficiarios cobra en mano en localidades en las que no hay bancos. En síntesis, se podría decir que se conocían los datos básicos personas de las personas, pero no se sabía a ciencia cierta su trayectoria laboral.

Para el año 2006, año en que ANSES generó la Autopista de Servicios de la Seguridad Social e impone el CUIL como identificación de las personas con el estado, el MTEySS inicia su experiencia con el Portal de Empleo. Este ciclo que se inicia en el 2006 y finalizará en el 2015, representa años de puesta en marcha del Portal, de interconectarlo con las Oficinas de Empleo, con las Gerencias y con los actores para apuntar a conocer al participante para evaluar sus comportamientos en torno a las condicionalidades que le impone el programa y fomentar la intermediación laboral y su inclusión laboral final y no sólo liquidarle los subsidios.

A modo de antecedentes, el MTEySS tiene alguna experiencia en bases de personas pensando no sólo en la carga de información para la liquidación de los beneficios sino también en conocer a la población inicialmente desocupada para su intermediación laboral. En el año 2002, ya se hizo un primer esbozo de historia laboral,

indicando en un formulario los datos del beneficiario (básicos y laborales), de la familia y de la vivienda. En la mayoría de los casos estas fichas eran enviadas por CD al nivel central y se cargaban vía la Dirección de Sistemas en una base nacional muy simple. En muy pocos casos se usaba internet. Al 2004, mediante este sistema se logró incluir en la base nacional unas 97.000 historias laborales provenientes de las pocas oficinas de empleo que empezaban a surgir en el territorio, y de las gerencias del MTEySS. Si se tiene en cuenta que ya había en ese año, 1.844.590 JJHD, obviamente el conocimiento de las personas era aún muy limitado o nulo.

En el año 2004, nace el SIL, Software de Intermediación Laboral. Software desarrollado en Visual Fox con un costo bajo de mantenimiento. Se distribuye a las oficinas de empleo mediante los instaladores junto con una clave de acceso que identifica a cada oficina y cada gerencia. Todas las oficinas cuentan con el mismo sistema para la carga de historias laborales permitiendo una capacitación y soporte centralizado. Funciona en RED y tiene módulos de Estadísticas predefinidas y de Búsquedas de Perfiles personalizable. Está diseñado para el rápido ingreso de datos y tiene la posibilidad de realizar exportaciones al nivel central alimentando la base Nacional ya existente. Por primera vez cada oficina cuenta con una base propia de personas con las cuales se puede trabajar la intermediación laboral y no sólo la liquidación de subsidios. A finales de este periodo se contaba con aproximadamente 80 Oficinas de Empleo en el país en las cuales se cargaron 140.000 historias laborales.

Si se retoman las explicaciones desarrolladas en los ciclos descritos en el apartado anterior se observa el cambio de política: del problema sólo de liquidar los beneficios por la crisis (política asistencialista), se apunta por primera vez al problema real que es el empleo, la ocupación de la persona, la intermediación laboral, la oferta y demanda de trabajadores para el desarrollo económico. Para ello había que conocer a la persona y sistematizar la información de la desocupación en las localidades y promover la mejora de esta y su inserción laboral final. En este tiempo convivían las fichas manuales realizadas por los municipios que lentamente se volcaban en el sistema, los datos de las oficinas volcados en el SIL, y otros cúmulos de formularios, fichas, etc. de otros programas de las jurisdicciones provinciales que a veces llegaban al MTEySS.

Nuevamente aparece el 2006 como fecha importante, si para ANSES fue un hito de reorganización de los sistemas, para el MTEySS lo es también ya que se implementa el

primer portal de empleo en red apuntando a la intermediación laboral y a un conocimiento en profundidad de la persona y del mercado. El portal es una donación del Ministerio de Trabajo de Italia, (Italia Lavoro), que en conjunto con la OIT, promocionó su colocación y adaptación a la Argentina.

El Portal promueve la incorporación de todas las personas interesadas en mejorar su empleabilidad o su empleo, sean ocupados o desocupados, así como de los empleadores que deseen realizar búsquedas, proponer prestaciones, generar acciones especiales en conjunto con la sociedad civil o con el propio MTEySS. También recibe personas y propuestas de la llamada economía social, de micro-emprendedores, cooperativas, empresas recuperadas, etc. Con los datos recibidos, la oficina puede generar intermediaciones laborales, hacer seguimiento de prácticas laborales, de emprendimientos productivos, asesorar a las personas acerca de las posibilidades laborales o de generación de emprendimientos independientes, gestionar los programas específicos del MTEySS como el SCyE o el PJMMT, derivar a los interesados a acciones de mejora de la empleabilidad como ser terminación de estudios obligatorios, formación profesional, certificación de competencias, etc.

Al 2013, el Portal de Servicios de Empleo articula la Red federal de Empleo con consta de aproximadamente 600 oficinas de empleo y el Sistema de Formación Continua con sus aproximadamente 1.500 instituciones habilitadas de formación continua e inserción laboral asistida, y contiene la información de 1.522.948 participantes cada uno con sus historias laborales, que al ser actualizadas en un promedio de 3 veces se evalúan aproximadamente 7.000.000 de ingresos de datos de personas. Esto implica saber la trayectoria laboral de las personas y sus cambios, los cobros de beneficios si los hubiera tenido, y también sus saberes, sus intereses, su nivel educativo, su complejo familiar, etc. Se vincula con la base Gestión de Empleo, que maneja la información especialmente referida a las liquidaciones en el caso que sea un beneficiario de un programa de empleo, por lo tanto aporta una visión integral del individuo, subsidios y situación laboral. Gestión de Empleo, la vieja base de control que nutre los datos a enviar a ANSES para las liquidaciones, sigue concentrando la información de pagos, derivados por el Portal, que le indica qué se paga y a quién se paga. Hay que recordar que hace sólo 4 años, en mayo del 2008, se cerró el círculo de la información, ya que en mayo se cambia la entrega de datos a ANSES en CDs para

pasar a estar conectados on line cargando la información en el SITACI, y automatizando la gestión de pagos.

Las características generales del Portal hoy son, entre otras:

- Cuenta con más de 2.500 usuarios en todo el país;
- Acceden más de 1.500 actores, entre ellos Oficinas de Empleo, Instituciones de Capacitación y actores del mundo del trabajo.
- 50.000 transacciones diarias de actualizaciones de datos/bajas altas y suspensiones/vinculaciones a cursos/pagos de incentivos/adscrición a proyectos de inserción laboral asistida/presentaciones de empresas a crédito fiscal/etc.
- Generación de 15.000 cursos anuales lo que implica 300.000 vacantes sólo de formación profesional y finalización de estudios.
- 5.500 proyectos de inserción laboral

El Portal hoy apunta a conocer a las personas, situarlas en su tránsito por el mundo del trabajo, y conectarlas con sus necesidades y con las necesidades de los otros (el mercado).

4.1. El Portal de Empleo y las bases administrativas del estado nacional, un giro en las Políticas de Empleo y Empleabilidad,

Se ha dicho al inicio de este trabajo que la entrega de subsidios durante el período de crisis se hacía con el eje puesto en estar ocupado o no en el momento de acceso al plan y en la edad (mayor de 18 años), con el agregado de otras condiciones pero no dominantes. Por ejemplo, las condiciones de acceso al JJHD eran las siguientes:

- la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante una simple declaración jurada; para el caso de los jóvenes, expresar su condición de desocupado mediante una simple declaración jurada; para los mayores de 70 años de edad, su condición de desocupado se justificará mediante una simple

declaración jurada manifestando que no ha accedido a ningún beneficio previsional.

- residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;
- todos los postulantes, sin excepción, deberán presentar el Documento Nacional de Identidad y la constancia de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL);
- número de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del menor o de los menores;
- en caso de embarazo, certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- en el caso de hijos mayores con discapacidad, acreditar tal condición mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- escolaridad en condición de alumno regular del hijo o de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del hijo o de los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;

Sin embargo la realidad de control y validación era otra. Superados por el número, se controlaba de manera fehaciente la edad y la residencia del beneficiario vía el CUIL y la ocupación/desocupación vía el Sistema de Jubilaciones y Pensiones (en adelante SIJP), esta última con posibles errores debido a que ANSES no tenía en su poder todas las bases de las cajas provinciales. En segundo lugar la carga de hijos vía partida de nacimiento se podía considerar relativamente válida, pero bajaba mucho el nivel de confiabilidad en todos aquellos temas que debían ser sustentados con certificados como ser discapacidad. En las condicionalidades educativas y sanitarias prácticamente no existía registro de control, lo que hacía imposible su validación.

La conclusión a la que se puede llegar es que para afinar las políticas públicas las mejoras en los sistemas de información deben estar con una actualización permanente. La fijación de condicionalidades para el acceso a programas/planes/servicios, etc. deben contar con mecanismos (E Administración) de: asignación, control y

suspensión/baja/egreso, claros y precisos para hacer de las políticas acciones legítimas, creíbles y conducentes.

El diseño e implementación de una política de empleo y empleabilidad cuenta hoy con un escenario de

- baja desocupación pero alto empleo no registrado,
- heterogeneidad alta en la posibilidad de inserción laboral debido a fuertes carencias de calificación de las personas y niveles de exclusión complejos;
- importante rotación en el sentido de ingreso/egreso en tiempos cortos al empleo registrado;
- poblaciones que nunca han tenido empleo registrado en su historia.

Por lo tanto debe ser muy elaborado ya que la dinámica del mercado laboral es compleja y se necesita más información de la que se usaba en otros períodos.

El análisis empírico de las trayectorias laborales muestra que una proporción significativa de la población, inmersa en problemáticas vinculadas al trabajo, cambia rápidamente de situación ocupacional, poniendo en evidencia la existencia de esquemas de inserción laboral inestables. Es decir, que los trabajadores son difícilmente clasificables de manera permanente bajo una misma problemática, por el contrario, asumen diferentes estados a lo largo del tiempo. La alta movilidad no es exclusiva de las situaciones ocupacionales problemáticas, pero resulta una característica constitutiva de la desocupación. En efecto, en un análisis de los cambios verificados en la situación ocupacional de los trabajadores en la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) se ofrece información útil para mensurar la participación de la población en edad de trabajar en cada una de las trayectorias laborales definidas de acuerdo al acceso al trabajo formal. El 31% de la población entre 18 y 65 años que tuvo alguna experiencia laboral, nunca accedió a un trabajo formal a lo largo de toda su vida laboral. En el otro extremo, un 37% de la población que participó como ocupado en el mercado de trabajo, siempre tuvo un trabajo registrado. El restante 32% de la población presentó una trayectoria en la que alternó trabajos formales con otros informales (MTEySS, 2012).

Una de las derivaciones más importantes de este fenómeno en materia de políticas de empleo es que, el diseño, la metodología de asignación y la implementación de las acciones deben considerar tanto la situación ocupacional de las personas en un momento dado, como la trayectoria laboral de las mismas a lo largo del tiempo. Esto supone que las políticas deberían ser diferentes, para dos personas que, en un momento dado, enfrentan una misma problemática laboral pero que presentan trayectorias ocupacionales diferentes. Dicho de otro modo, no sería adecuado aplicar la misma acción a un individuo desocupado que nunca accedió a un empleo formal en su vida laboral, que a otro desempleado que fue recientemente desvinculado de un empleo asalariado registrado. En consecuencia, el máximo desafío para las políticas, es brindar elementos que permitan incrementar el capital laboral de los individuos que transitan por trayectorias mixtas e informales puras, de forma de incrementar sus posibilidades de salir de ellas y acceder, no sólo a un empleo formal, sino a una trayectoria puramente formal. No está de más decir, que las dos trayectorias laborales que no implican permanencia en la formalidad suponen diferentes grados de exclusión, ya que los trabajadores que acceden, aunque sea intermitentemente, a trabajos formales se encuentran en mejores condiciones socio-económicas que las personas inmersas en dinámicas totalmente informales, a la vez que incrementan sus posibilidades de acceder a trayectorias formales puras.

Es así que para diseñar una política de empleo y empleabilidad que apunte al problema hoy de Argentina se deberán tener en cuenta estas características más las que apuntan a las condiciones de ingreso al mercado formal de trabajo con las priorizaciones que éste realiza y a las condiciones de permanencia en dicho mercado con las evidencias que se muestra en los análisis realizados. De la información estadística se pueden sistematizar los siguientes aportes a la estrategia de política dirigida a mejorar la empleabilidad de los trabajadores:

- El hecho de que las personas ingresan y egresan rápidamente de situaciones ocupacionales, como el desempleo o la informalidad, pone de manifiesto que las acciones orientadas a mejorar la empleabilidad no deberían establecer como criterio de asignación la situación de las personas en un momento dado, sino las trayectorias laborales en las cuales los trabajadores están inmersos a lo largo del tiempo.

- La inserción de las personas en el mercado de trabajo se encuentra enmarcada en distintos tipos de trayectorias laborales, conformados por la articulación de diferentes situaciones ocupacionales. Esto implica la existencia de colectivos de trabajadores inmersos en trayectorias más o menos virtuosas, dependiendo de las situaciones ocupacionales que las integran. En consecuencia, las políticas deberían orientar sus acciones a la población que transita por las trayectorias vulnerables.
- Se reconocen trayectorias laborales diferenciadas de acuerdo al acceso al empleo formal. Una proporción importante de las personas se encuentran inmersas en dos particularmente vulnerables: la trayectoria laboral sin acceso al trabajo registrado y la que muestra un acceso intermitente a dicha situación ocupacional. Las acciones deberían considerar como un elemento central la diferencia existente entre trabajadores que nunca atravesaron por una experiencia laboral formal, de los que sí lo hicieron. Ambos colectivos requieren abordajes de política diferentes incluyendo además el análisis del entorno familiar como influenciador en dicha trayectoria.
- Dado que la experiencia laboral formal constituye una condición relevante para acceder a un empleo formal, la promoción directa de esa inserción laboral a través de políticas específicas parece ser el mecanismo adecuado para modificar las trayectorias de las personas que siempre ocupan puestos informales. En este sentido, las acciones que incentivan la contratación de personal en empresas formales (como el Programa de Inserción Laboral y el Programa de Entrenamiento Productivo) tendría que incrementar la cantidad de prestaciones y ser fortalecida institucionalmente. Sin embargo, un aspecto clave de esta política es que debería tender a promover el empleo de personas que no tienen experiencia laboral formal previa. Y dentro de este colectivo, deberían priorizarse las personas de mayor edad (desde adultos) y las mujeres, ya que son los grupos que muestran mayores dificultades para incorporarse al trabajo de calidad.
- En el caso de los trabajadores inmersos en trayectorias laborales mixtas, es decir, con acceso intermitente al empleo formal, la prioridad no sería promover su inserción directa en el empleo formal, sino mejorar sus credenciales

educativas a través de políticas de formación para incrementar la permanencia en el empleo formal. Ya que, de acuerdo a los modelos estadísticos realizados, el nivel educativo es determinante para conseguir empleos formales más estables.

- Estas acciones orientadas a los trabajadores con acceso al empleo formal, deberían priorizar la atención a los trabajadores adultos y mayores, y a las mujeres.

A modo de síntesis, en el cuadro siguiente se observan las características a tener en cuenta por los empleadores a la hora de seleccionar una persona e integrarlo al trabajo formal que surgen de los últimos análisis.

Posición	Característica	Sentido
1°	Edad	La probabilidad de insertarse aumenta a medida que se reduce la edad
2°	Sexo	Los varones tienen mayor probabilidad de instarse que las mujeres
	Experiencia laboral formal	Contar con experiencia laboral formal aumenta la probabilidad de acceder a un empleo formal
3°	Nivel educativo	La probabilidad de insertarse se incrementa a medida que aumenta el nivel educativo formal

En este esquema de situación, y enumerando los ítems que implican un PTC como se consignó al inicio de este trabajo, los sistemas deberían apuntar a mejorar la información y gestionarla de manera on line analizando a cada participante para asignarlo a las prestaciones/servicios activos de las OEs priorizando los grados de exclusión/vulnerabilidad frente al resto de los universos.

En esta línea de trabajo, es vital que el participante que accede a una OE al completar su historia laboral sea cruzado por las bases administrativas existentes mejoradas, SIJP, Autónomos y Monotributistas, Servicio Doméstico, Pasivos, Seguro de Desempleo, Beneficiarios AUH y SUAF, Administrador de Personas, datos que se pueden georeferenciar para determinar núcleos de vulnerabilidad laboral y poder focalizar acciones que realmente logren mejorar su inserción laboral teniendo en cuenta

además la localidad/barrio si existiera concentración (en especial para áreas metropolitanas, barrios precarios, etc.). Este proceso ya está en marcha en el MTEySS, sólo se espera la conexión directa con las bases de ANSES, en especial el AdP que al día de hoy tiene un retraso de información de aproximadamente 2 meses para lo que sea consultas masivas no individuales.

El problema se encuentra en algunas condicionalidades/validaciones de las que se carece información fidedigna corroborable mediante bases administrativas oficiales, públicas y actualizadas, y ellas es principalmente el nivel educativo. Este problema lo tiene tanto ANSES como el MTEySS a la hora de controlar tanto el pago de subsidio anual por concurrencia en los niños, o en el PJMMT a la hora de controlar acceso/egreso de jóvenes, o simplemente para fomentar que finalicen los estudios y poder tener una simple información. Si bien se suple con el certificado/papeleta de variado tenor legal, sería indispensable informatizar el sistema alumnos como tienen otros países, hasta el nivel secundario (obligatorio por ley) y poder contar con la información adecuada simplificando los procedimientos y limitando cada vez más el legajo beneficiario que finalmente queda perdido en el horizonte del tiempo.

En síntesis los PdC hoy requieren información más afinada del núcleo familiar y del propio individuo en el sistema para ser utilizada evitando los errores de inclusión y exclusión que se observan de manera permanente. La información por otro lado dará a los organismos del estado legitimidad a la hora de informar la exclusión o la inclusión, o el mismo egreso de los PdC a los actores. En este sentido la tensión manifiesta con los municipios/jurisdicciones, Organizaciones Sociales, Cooperativas (Argentina Trabaja), por la inclusión/exclusión de beneficiarios es continua, si bien es natural, una gran parte de la contienda se vería subsanada si el estado tuviera información con la cual explicar los objetivos y la naturaleza de la inclusión/exclusión de manera clara y objetiva. La historia demuestra que la aplicación de sistemas de información baja la discrecionalidad (y por ende la tensión), aumenta la eficiencia (resultados y uso de fondos); y genera una legitimidad en la política pública que con el tiempo el propio PdC puede evolucionar a políticas de estado de protección social como pasó con la AUH tendiéndola a hacerla universal.

Un cuadro síntesis podría mostrar las siguientes ventajas de la aplicación de sistemas de información cruzados a la hora de las validaciones:

Etapa de PTC	Hoy	Con todas las bases
Focalización	Según estudios e informes	La afluencia de personas a las OE junto a las bases de datos de 4 millones de beneficiarios darían una selección más afinada por localidad
Selección	Cruces con ANSES, vía CUIL, e información provista por el participante	Cruces con bases de datos daría un ranking de vulnerabilidad laboral en cada localidad
Registro	Vía OE, Historia Laboral	Vía OE Historia Laboral con indicación del resultado de los cruces que cada vez que se activa realiza un nuevo cruce y se activa el cambio
Egreso	Irregular, por tiempo cumplido, por cumplimiento de nivel educativo con certificado presentado (muy poco habitual)	Se mejoraría el egreso por cómputo en el sistema de obtención del nivel educativo por ej.
Prestaciones	La persona elije si va y cuando va según oferta y deseo de esta, no hay mecanismos específicos	Se priorizaría según trayectoria laboral la asistencia de una prestación específica
Condicionalidades	El sistema Portal valida con información de ANSES y con información del beneficiario	Serían corroborables a través de diversas fuentes y la sanción (suspensión/baja, etc,) ser más transparente.
Transparencia y registro	Portal y legajo personal del beneficiario	Portal especialmente

5. A modo de conclusión: Limitaciones, contrastes y realidad del E Gobierno,.

Para cerrar es importante retomar algunos puntos que complejizan algunos temas a veces planteados de menar muy lineal¹ y que son interesantes para el Portal, su uso y la evolución a un e Gobierno.

El problema de la asimetría de acceso es uno de ellos y el segundo masificación / apropiación de TIC frente al escenario de brecha digital. Con relación al primero, el reto es que la inversión en infraestructura siempre ira detrás de la velocidad de las transformaciones tecnológicas. Lo segundo es que en el ciclo de diseño de políticas para superar la brecha digital siempre éste estará sometido a la condición de final abierto, pues donde se cierran unas brechas se abren otras. Frente al escenario de brecha digital, se discuten dos elementos centrales de cualquier programa o política orientada a generar la llamada “inclusión digital”: las dinámicas de aprendizaje a través de mediaciones digitales y las prácticas de uso y apropiación que los vinculados a los programas de alfabetización digital despliegan. Población que generalmente es considerada vulnerable, en condiciones de exclusión dada su situación económica, educativa y social en general.

En los últimos años se han experimentado vertiginosos cambios, que quienes habían logrado adaptarse a la incorporación de los aparatos computacionales a su vida cotidiana, hoy no necesariamente hacen parte de los usuarios más avanzados o exitosos del giro hacia lo móvil, lo abierto y lo distribuido. De esta manera, el reto es propiciar condiciones para la actualización digital permanente. Algunos han planteado que ésto se logra por la combinación de ofrecer garantías de acceso (e Accesibilidad), entrenamiento y desarrollo de competencias y habilidades digitales (alfabetización digital) e Inclusión social de poblaciones geográficamente desfavorecidas (inclusión digital). Pero el reto radica en la interacción constante en dónde las condiciones de acceso, los saberes requeridos y las poblaciones excluidas cambian o se afectan con los cambios tecnológicos. De allí que es importante retomar una serie de criterios, en el escenario de la revolución digital que apunta a:

- Aprender a consultar
- Aprender a construir contenidos

¹ <https://sites.google.com/a/oui-iohe.org/infografia-egovcol/>

- Aprender a interactuar, colaborar y participar
- Aprender a administrar una identidad digital

Sobre estos principios se propone que para paliar la brecha digital por obsolescencia, el tipo de habilidades a desarrollar pasan por:

- Capacidad para realizar juicios de valor informados acerca de la información que se obtenga en línea, que se iguala al «arte del pensamiento crítico», la llave para «hacer valoraciones equilibradas que distingan entre el contenido y su presentación».
- Destrezas de lectura y comprensión en un entorno de hipertexto dinámico y no secuencial.
- Destrezas en la construcción del conocimiento; es decir, construir un «conjunto de información fiable» proveniente de diversas fuentes, con la «capacidad de recoger y evaluar tanto el hecho como la opinión, de ser posible, sin sesgo».
- Gestión del «flujo de multimedia» utilizando filtros y agentes, creación de una «estrategia personal de información», con selección de fuentes y mecanismos de distribución.
- Concienciación acerca de la existencia de otras personas y una disponibilidad facilitada –a través de las redes– para contactar con ellas, debatir temas o pedir ayuda.
- Capacidad para comprender un problema y seguir un conjunto de pasos para resolver esa necesidad de información.
- Valoración de las herramientas del sistema como apoyo a los formatos tradicionales del contenido.
- Precaución al juzgar la validez y exhaustividad del material accesible a través de los enlaces de hipertexto.
- Habilidades de búsqueda, esencialmente basadas en motores de búsqueda en Internet.
- Respecto de las anteriores proponemos modificar la última y agregar otras más de la siguiente manera:
- Habilidades de búsqueda, gestión y actualización de bases y repositorios de información relevantes para necesidades específicas

- Desarrollar la capacidad para participar y construir de manera distribuida, descentralizada y colaborativa iniciativas en red en dónde se articule lo presencial y lo digital

El factor tecno-cultural propone pensar el problema de la brecha digital no sólo como la variable acceso, sino incluir la de uso. Las políticas para garantizar acceso generalmente han tomado la línea dura de garantizar conectividad y disponibilidad en un número creciente de aparatos computacionales; sea por vía de conexión de los hogares o por puntos de acceso colectivos: Telecentros, Bibliotecas, Centros Comunales, Escuelas; para los contextos de vulnerabilidad económica y social como el latinoamericano. Los usos necesariamente se ubican en el registro de las maneras propias y particulares en que los sujetos y ciudadanos se exponen a la mediación digital y construyen interacciones inéditas. De allí que, con este factor se apunta a brechas asociadas a lo tecno-cultural. La llamada Cibercultura está generando otro tipo de brechas que no pueden desatenderse en el escenario de sociedades más igualitarias, ahora, digitalmente igualitarias. La principal brecha en este escenario se genera por la coexistencia paradójica entre ciudadanos que habitan una Sociedad 1.0 y 2.0 y aquellos que ya están en el tránsito a la Sociedad 3.0. En este sentido es importante cuestionar si sólo la garantía de acceso implica la profundización en el uso y sobre todo apropiación y aplicación a la transformación de las desigualdades aún vigentes en muchos planos de la vida social.

Muchas acciones ya están en marcha en el estado nacional (Prince y Jolíás, 2011) que apuntan a los que se enumeró arriba, pero aun así, faltan muchas cosas, entre ellas dos muy importantes, que son de orden más básico que la compleja dinámica de un EG, desde el ángulo del usuario gobierno:

- En primer lugar, a nivel de los modelos de transacción de Gobierno a Gobierno (G2E): Es importante aumentar la articulación, es decir, la apertura y uso on line entre organismos de los sistemas de información que se encuentran activos, lo que implicaría una mejor información sobre cada ciudadano, tema no menor a la hora de diseñar políticas más ajustadas a la heterogeneidad social que tiene el país. (Ej. ANSES, Ministerio del Interior, AFIP).

- En segundo lugar, hay que continuar con la informatización a escala nacional de acciones de los ciudadanos, en especial el legajo único de los alumnos del sistema educativo, niveles obligatorios para el chequeo de asistencia y certificación de estudios. La importancia de esto radica en que se ha transformado en condicionalidades para la asignación/recepción de subsidios/asignaciones (Asignación Universal por Hijo, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Seguro de Capacitación y Empleo, etc.). En este sentido la ejecución de las políticas se vería muy beneficiada al tener esta información concentrada y con una actualización normativizada (Véase Corea, 2010).

A estos dos problemas, se agregan otras dificultades que se observan para la implementación de un EG centrado en el Portal de Servicios de Empleo del MTEYSS. Sin la pretensión de abarcarlos todos, se describirán otros más que se definen como dominantes en este sistema y que se han observado a lo largo de la corta historia del Portal y de la gestión de las políticas de empleo en este último tiempo. Tampoco están ordenados según nivel de gravedad ya que en general unos están correlacionados con los otros conformando un sistema interconectado de problemas, que con variaciones regionales, se repiten en todo el país.

Uno de los primeros que se puede observar es el problema de la dispar actualización tecnológica de los equipos tanto de la red (en las OEs se deberían actualizar los equipos a cargo de los Municipios y esto obviamente no ocurre), como de los variados actores que componen el núcleo de prestadores/oferentes de servicios. Considerando que hay desde empresas de punta (está presente la CESSI, Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos) hasta comedores barriales (ONGs que se las abastece de tecnología desde el MTEySS), el arco es muy heterogéneo, lo que hace dificultosa una accesibilidad homogénea. Si a ellos se agrega la dispar conectividad, el uso del portal se limita a la inclusión/consulta de personas/acciones en cantidad baja o por lotes mínimos en el caso de actores con limitada conectividad y equipos de bajo alcance, perdiendo la posibilidad de usar el portal para el manejo de cúmulos de información altos con posibilidad de relacionar y filtrar diversas variables para una mejor inclusión de las personas y generación de acciones en el territorio.

Si bien la reactividad cultural de los actores al uso de las tecnologías de esta

naturaleza, superadoras de entrar a la Web, buscar información general y comunicarse vía mail, es alta, en este momento preocupan más a los actores la entrega de la información, el uso de ella, y la pérdida de poder consecuente que se pueda generar. Para cada uno de ellos el manejo de los beneficiarios en el caso de los programas y el manejo de éstos en las prestaciones en el caso de prestadores es un tema que se relaciona con la ecuación cantidad/poder en el primer caso y cantidad/cobro en el segundo. Ya se había comentado que los sistemas transparentan y generan el quiebre de cierta discrecionalidad, por lo tanto el “blanqueo” de los números (cantidad de personas en las Organizaciones como beneficiarios, cantidad de personas por curso dictado por el prestador, etc.) puede redundar en conflictos, negativas de dictado de cursos, no aceptación de aplicación de condicionalidades de cumplimiento, etc. El trabajo por cierto con este tema, es lento y radica en la legitimidad de la gestión ministerial sosteniendo el sentido de las políticas de manera continua y segura.

De la misma manera que los actores temen la aplicación de los sistemas, aplauden su existencia como aceleradores del proceso administrativo, ordenadores de la tarea, y generadores de posibilidades ya que sin ellos los números, la cantidades en estos tiempos de masividades, son imposibles de manejar.

Un punto no tenido en cuenta a veces es la falta de compromiso/solidaridad para interactuar en un Portal participando, o simplemente como en este caso buscando trabajadores para incluir en el mundo laboral formal. Todavía quedan sesgos de estigmatización de estas poblaciones “con planes” lo que podría redundar en una baja interactividad Empresarios – Portal – Búsqueda de personal. La importancia de tener otras bases de datos no vinculadas sólo a personas con planes como el AdP con todas las personas que cobran asignaciones familiares u otras, abre el universo, baja la estigmatización del desocupado de larga duración, moviliza a la sociedad civil tanto para la inclusión como para el uso de estos instrumentos que deben tener el objetivo final de la equidad y la justicia social.

Para finalizar, cuál es la situación de los usuarios, personas externas comunes, cuyo único deseo es mejorar su empleo o lograr uno, o conseguir alguna información relativa a su vida cotidiana?. Los estudios indican los problemas del acceso al mundo digital en la Argentina, según las diferentes edades, los problemas son unos u otros, en este caso aún predominan en las bases MTEySS personas con altos niveles de exclusión sobre

las que hay que generar acciones de formación permanente y profunda. Si el simple paso de autocompletar su historia laboral es un trabajo cognitivo importante, el paso a una interacción con el portal es superior aún ya que incorpora el complejo trabajo de la elección, que es entender qué se elige y que no. La población que atiende el MTEySS es en su mayoría de baja calificación educativa, de mínimo acceso a bienes culturales, por lo tanto el trabajo que el MTEySS se ha impuesto con ellos es muy exigente, obligatorio e importante, que puedan acceder a una mejor forma de vida. A modo de conclusión, el MTEySS con sus aplicaciones está en un excelente proceso superando la E Administración para acceder al E Gobierno, es un período de transición.

El cierre de la masividad homogénea pone al MTEySS en la necesidad de afinar sus políticas hacia una masividad heterogénea, en ella el uso de las TICs se impone pero no sólo como mecanismo de selección-asignación-control sino que a futuro la participación dará al ecosistema al decir de los expertos un vuelco importante para asegurar un aspecto de la inclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

- @LIS. (2005). Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo, *CEPAL, Documentos de Proyectos* (pp. 52): CEPAL Unión Europea, @LIS.
- Avilés, J. M., Lepore, W., & Lorenzo, M. C. D. (2012). Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta Santiago de Chile: CEPAL Unión Europea. *Programa Alianza para la Sociedad de la Información 2*, @LIS2.
- Bobbio, N. (1983). *Diccionario de Política* (1 ed. Vol. 2). México DF: Siglo XXI.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencia condicionada. Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL*, 95.
- Combalia, P. E. (2008). *Formularios electrónicos en la Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina*. Paper presented at the XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008). Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina *CEPAL, Series de Políticas Sociales*, 142, 64.
- Fernández, M. d. C., Cernadas, M. A., & Castro, M. (Sin fecha). Rediseñando la Administración Pública: El Impacto de las TIC.
- Finquillievich, S. (2005). *E Política e E Gobierno en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Links.
- Finquillievich, S., Prince, A., & Jolfas, L. (2010). El caso ANSES, informatización e inclusión digital.
- Fontdevila, P. (Sin fecha). Argentina de la tarjeta perforada a la inclusión digital. Apunte sobre innovación tecnológica en la gestión pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Irrázaval, I. (2004). Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. *BID, Diálogo regional de política*, BID, 1, 44.
- Isuani, F. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación. Interorganizacional de Políticas Públicas*. Paper presented at the IV Congreso de Administración Publica. .

- Jolíás, A. P. L. (2011). Etapas de la inclusión digital en Argentina: Difusión y adopción de las TICs. In E. Thill (Ed.), *Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011* (Vol. 1). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jolíás, S. F. A. P. L. (2011). *El caso ANSES, informatización e inclusión digital*. Paper presented at the XIV Encontro Nacional, Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. from <http://www.academia.edu/>
- Krieger, M. (2013). *Estado y administración pública*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- Lahera, E. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 16, 13.
- Linskens, J. (2008). *Reingeniería de sistemas: gobierno electrónico en la administración descentralizada*. Paper presented at the XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. from <http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/xiii-buenos-aires-2008>.
- Matas, C. R. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Matas, C. R. (2008). Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41.
- Medina, J. M. A. (2008). *Modernización tecnológica en el Estado argentino: incrementando el desarrollo y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito público*. Paper presented at the XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ministerio de Educación, C. y. T. (2011). *Libro blanco de informatización de la educación*. Seúl, Corea: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. (2010). *Nuevo Modelo de Gestión Integrado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. (2010). *Trabajo y empleo en el Bicentenario: Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010* (1 ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. (2012). *Consideraciones sobre las políticas dirigidas a la mejora de la empleabilidad a partir de la evidencia empírica.*
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. (2012). *Fortalecimiento del Sistema de Información. Cómo lograr la integración y una mejora sustentable*
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. (2014). *Informes de Monitoreo. Programas y acciones de transferencias de ingresos.*
- Neffa, J. C. (2008). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Universidad de Buenos Aires CEIL-PIETTE: Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica, Investigación de áreas: Problemas del mercado de trabajo.
- O'Donell, G. (2010). Revisando la democracia delegativa. *Escenarios alternativos.*
- Pessino, C., & Fenochietto, R. (2011). La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social [Electronic Version]. *Notas Técnicas, BID* from http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-TN-187_esp.pdf.
- Ramirez, M. (2008). *El camino hacia un sistema integral e integrado en el ámbito de las políticas de protección social.* Paper presented at the XXIX Jornadas Universitarias de Contabilidad, Universidad Nacional del Sur
- Ramos, M. P., Castañeda, L. S. T., & 28/09/2012. (2012). *Programa de Desarrollo del Sistema de Información Gerencial (SIG) transformación hacia la toma de decisiones basada en resultados.*
- Repetto, F. (2011). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina.* Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Saroka, R. (Sin fecha). Manual de sistemas de información (INACAP ed., pp. 70). Santiago de Chile: Universidad Tecnológica de Chile, Instituto Profesional, Centro de Formación Técnica.

- Saroka, R. (2002). *Sistemas de información en la era digital* (1 ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Schweinheim, G. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49, 24.
- Solís, J. B. D. G. (2009). Análisis y aprovechamiento de los sistemas de información para una eficiente auditoría y control de gestión
- Tesoro, J. L. (2002). *Gobierno electrónico: Factores asociados a su desempeño. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales*. <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/gobel.pdf>.
- Tesoro, J. L. (2002). Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas. *Nueva Sociedad*, 195.
- Thill, E. (2011). *Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011* (Vol. 1). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Vaitsman, J., Rodrigues, R. W. S., & Paes-Sousa, R. (2006). El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil. *UNESCO, Policy Papers, Management of Social Transformations*, 75.
- Vázquez, Á. (2005). Experiencias del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe. *CEPAL. Estudios Especiales Financiamiento para el desarrollo*(165), 52.
- Zapata, J. G. (2007). *El diseño, el monitoreo y la evaluación del sistema de información y su papel en la política social de atención a los más pobres* (1 ed.). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.