



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Análisis de estrategias de inclusión sociolaboral: el
programa “Argentina Trabaja”

AUTOR: LEONARDO GABRIEL VISO

DIRECTOR: DR. AGUSTÍN MARIO

NOVIEMBRE DE 2019

Resumen

Teniendo en cuenta lo normado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional que señala el carácter integral de las prestaciones de la seguridad social, la protección integral de la familia y la obtención de un empleo pleno de derechos, el estado aplica distintas políticas de inclusión sociolaboral con el objetivo de contener la situaciones de pobreza y de brindar herramientas que incentiven a la población beneficiaria a la realización de actividades de autoempleo que logren que la misma se inserte en el mundo formal del trabajo.

En ese contexto la investigación estará basada en el análisis del principal programa de inclusión sociolaboral implementado a partir del año 2009 y hasta el año 2017 denominado Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja el cual se caracterizó por la realización de actividades laborales a través de cooperativas de trabajo en conjunto con la realización de actividades educativas con miras a mejorar la empleabilidad de las personas beneficiarias del programa, lo cual podría resultar en una reducción en los niveles de desocupación, pobreza y desigualdad.

Del análisis de la información recabada surgió que a pesar de que el programa tenía características que podían incentivar la empleabilidad de los beneficiarios, el mismo no tuvo una incidencia significativa que redunde en una reducción de los niveles de pobreza, desempleo, desigualdad o en la obtención de un empleo pleno de derechos con motivo del alcance limitado de la iniciativa. Es por ello que se sugiere a posteriori la universalización del programa en conjunto con una serie de modificaciones relativas a las tareas desarrolladas por los beneficiarios, la capacitación recibida, los requisitos de acceso y el fortalecimiento de los mecanismos de control para de esta manera lograr incrementar significativamente la incidencia en los indicadores mencionados precedentemente con el objetivo de cumplimentar lo normado por nuestra Constitución Nacional y mejorar la calidad de vida y el autoestima personal de las personas que se encuentran con problemas de empleo.

Palabras clave: Desigualdad, Análisis de pobreza, Creación de empleo.

Índice

Índice de contenido	Página
Resumen.....	2
Introducción.....	5
Presentación.....	5
Fundamentación.....	5
Contexto histórico y planteamiento del problema.....	6
Objetivos de la Investigación.....	11
Hipótesis.....	11
Marco Teórico.....	12
Pobreza y Desigualdad.....	12
Crecimiento Económico.....	14
Desempleo.....	15
Políticas Públicas.....	16
Presupuesto.....	18
Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos.....	20
Desarrollo.....	22
Características generales y específicas del Programa.....	22
Creación y propósitos del programa.....	22
Contenidos y actividades del Programa Argentina Trabaja.....	26
Instrumentalización del programa, rol de las cooperativas de trabajo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.....	28
Prestaciones recibidas por los beneficiarios y distribución de los puestos de trabajo.....	33
Condiciones de logística a nivel municipal.....	37
Resultados del programa y opinión de las partes interesadas.....	39
Resultados cuantitativos y cualitativos.....	39
Evaluación del programa.....	46
Opinión de los movimientos sociales en torno a la implementación del programa.....	47
El Programa “Hacemos Futuro” como continuador del PIST a partir de 2018.....	49
Evolución de los indicadores económicos y sociales durante la aplicación del Programa.....	53
Pobreza, indigencia y desigualdad social.....	53
Empleo y crecimiento económico.....	59
Propuesta de intervención.....	63
Síntesis de la problemática a resolver.....	63
Objetivos de la propuesta.....	63
Estrategia a implementar.....	64
Descripción y actividades a desarrollar.....	64
Acciones de monitoreo.....	73
Conclusiones.....	74
Referencias bibliográficas.....	80
Índice de tablas	
TABLA 1 Criterios de elegibilidad y fuentes de verificación del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja.....	30
TABLA 2 Cantidad de beneficiarios del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja.....	37

TABLA 3 Presupuesto estimado y gastos ejecutados del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (en millones de pesos).....	43
TABLA 4 Producto Bruto Interno a valores corrientes y presupuesto total de la Administración Pública Nacional (en millones de pesos).....	44
TABLA 5 Porcentaje de incidencia del presupuesto del programa Argentina Trabaja sobre el total del presupuesto nacional, comparación con el Producto Bruto Interno, gasto efectivamente ejecutado de la iniciativa en comparación con el PBI y cantidad de beneficiarios del programa.....	45
TABLA 6 Cantidad de beneficiarios del programa “Hacemos Futuro”.....	51
TABLA 7 Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (en porcentaje)	54
TABLA 8 Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (en porcentaje).....	55
TABLA 9 Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al trabajo de reconstrucción estadística que utiliza la metodología del INDEC y del IPC-San Luis (en porcentaje).....	56
TABLA 10 Índice de concentración de Gini e Índice de Desarrollo Humano durante los años de implementación del programa Argentina Trabaja.....	58
TABLA 11 Tasas de desocupación, subocupación, asalariados sin descuento jubilatorio y crecimiento del Producto Bruto Interno durante los años de implementación del programa Argentina Trabaja.....	60
TABLA 12 Porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia, cantidad de beneficiarios del Programa Argentina Trabaja, cantidad de personas desocupadas y subocupadas, gasto del programa en relación con el PBI y nivel de crecimiento de la economía nacional.....	61
TABLA 13 Cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja; cantidad de personas desocupadas y subocupadas; gasto ejecutado del programa, gasto estimado para el total de personas desocupadas y subocupadas, total presupuestado en derechos de exportación y resultado financiero del Sector Público Nacional (en millones de pesos).....	70

CAPÍTULO I: Introducción

Presentación:

El presente trabajo está basado en el análisis del principal programa de inclusión sociolaboral implementado desde el año 2009 hasta 2017 denominado Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja que basaba su accionar en la realización de actividades laborales por intermedio de cooperativas de trabajo impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e implementadas por los gobiernos locales, poniendo foco en los sectores sociales con mayor nivel de vulnerabilidad social con miras a mejorar su empleabilidad y así promover la inclusión social de éstas personas.

En cuanto a la estructura de la investigación, en primer término se expondrán las razones que dieron origen a la misma, su contexto histórico, el planteo del problema de investigación y los objetivos que la misma persigue. Posteriormente se expondrá el marco teórico con los diversos conceptos que atañen a este trabajo y la metodología de investigación aplicada para realizarlo. Su desarrollo está subdividido en dos secciones principales: la primera de ellas describe y analiza las características generales y específicas del programa y en segundo término se presenta la evolución de distintos indicadores sociolaborales para evaluar la incidencia de la iniciativa gubernamental en los mismos. Luego se expondrá una propuesta de intervención con miras a la mejora de la política pública analizada en donde se incluirá una serie de modificaciones que redundarían en un mejor alcance y mayor transparencia de la iniciativa, para finalizar con las conclusiones de la investigación en donde se hará un repaso por los diversos temas abordados, los principales resultados obtenidos y las limitaciones acaecidas durante éste proceso de análisis.

Fundamentación:

El art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional menciona el carácter integral de las prestaciones de la seguridad social y la protección integral de la familia así como también el acceso a un empleo digno pleno de derechos, con lo cual es misión del Estado arbitrar los medios necesarios para corregir las inequidades existentes.

Es así que el análisis de los programas de inclusión sociolaboral constituye una temática sumamente relevante para evaluar la incidencia de los mismos en los indicadores económicos y sociales de la Argentina con miras a corregir las situaciones de desigualdad

persistentes y promover que la población tenga acceso a un empleo pleno de derechos que le permita lograr un nivel de vida adecuado, cumplimentando así con lo normado en nuestra Constitución Nacional y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscriptos por la misma.

De esta manera y teniendo en cuenta las múltiples actividades realizadas durante ésta Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental en conjunto con mis dos formaciones de grado en administración y relaciones laborales en donde se analizan las distintas políticas económicas aplicadas durante la historia de nuestro país y su incidencia en los niveles de empleo y el consecuente impacto producido en los niveles de pobreza y desigualdad han configurado mi interés personal por ésta temática y delineado finalmente la concreción de éste trabajo que busca efectuar en primer término un análisis de la situación y posteriormente llevar a cabo un aporte en torno a la búsqueda de políticas públicas que generen una mejora en la situación de la población que se encuentra padeciendo este flagelo de manera estructural desde hace varias décadas.

Contexto histórico y planteamiento del problema:

Teniendo en cuenta la investigación realizada por Fernández (2012) que versaba sobre el programa que da origen a la presente investigación, el autor afirma que “El trabajo ha sido históricamente un factor clave en la integración de la sociedad argentina, siendo fundamental en los procesos de movilidad ascendente que ésta experimentó en diversos períodos históricos de la segunda mitad del siglo XX” (p. 8) dando a entender que la mencionada actividad resulta clave para la integración social y para el desarrollo económico de cualquier nación. Es así que el autor continúa detallando la situación laboral del país y menciona que el mismo registró durante la década del 90’ y al inicio de la década siguiente un continuo deterioro en la situación laboral de los trabajadores y en la distribución del ingreso, lo cual derivó en un incremento en los niveles de pobreza y una creciente precarización de las condiciones de trabajo, lo cual realimentó el fenómeno de deterioro en las condiciones de vida de buena parte de la población.

En ese entonces, la administración gubernamental implementó programas de transferencias monetarias que poseían contraprestaciones laborales y ocasionalmente incluían actividades de terminalidad educativa como el Programa Trabajar que se llevó adelante desde el

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es así que Fernández (2012) afirmó que además de esta actividad existieron otras de similares características pero con una cobertura reducida, constatándose que el gobierno de aquel entonces implementaba estrategias de contención social de tipo focalizada y con un presupuesto limitado.

Continuando con el análisis, en la década siguiente y luego de la crisis económica y social del año 2001, los índices de desempleo y pobreza se han visto incrementados de manera significativa en los primeros años, para posteriormente y de acuerdo con Mario (2017) los mismos mostraron un descenso paulatino producto del cambio en la política económica implementada por la gestión gubernamental que se encontraba al mando desde el año 2003. En ese sentido, Fernández (2012) afirma que:

La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación. Este aumento de la ocupación, fuertemente asociado al crecimiento económico que se puso de manifiesto con fuerza a partir de ese año, ha estado acompañado también de una importante recomposición del salario real promedio y de la ocupación de la mano de obra (p. 9).

En cuanto a los programas sociales implementados a partir del año 2002 en adelante se destaca el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En cuanto al mismo, el autor menciona que además de recibir un subsidio monetario, los jefes y jefas de hogar que poseían hijos menores de dieciocho años o hijos discapacitados de cualquier edad se inscribían en un registro abierto a tal fin. Además de esto, los beneficiarios debían enviar a sus hijos a la escuela, concurrir a actividades de capacitación laboral y/o educativa e incorporarse a proyectos productivos o comunitarios. Al ser un programa de inscripción abierta y en un contexto de crisis económica y social, Mario (2017) menciona que “el programa brindó empleo a casi 2 millones de trabajadores o alrededor del 5% de la población, (y alrededor del 13% de la fuerza laboral)” (p. 558) con lo que se convirtió en una iniciativa sin precedentes hasta el momento que logró contener parcialmente la grave crisis económica y social de ese entonces.

Además del Plan Jefes y Jefas de Hogar, Fernández (2012) destaca que el Ministerio de Desarrollo Social implementó desde el año 2003 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. El mismo promovió la creación de emprendimientos socioproductivos que permitían a los beneficiarios recuperar la capacidad de trabajar y

obtener un ingreso “en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio” (p. 13) poniendo así foco en que los beneficiarios recuperen la cultura del trabajo perdida ante los amplios períodos de desocupación prolongada.

A partir del año 2005 el autor menciona que el gobierno intentó desarticular al programa mencionado precedentemente y reemplazarlo por el Programa Familias, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y por el Seguro de Capacitación y Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es así que Mario (2017) destaca que:

De este modo, se buscaba reemplazar el Jefes con una combinación más tradicional de compensación por desempleo para la población “económicamente activa” (en gran parte, varones) y transferencias para “inactivos” (principalmente, mujeres). El SCE proveería un seguro por tiempo limitado a los “empleables” y, conforme la economía mejorara, los beneficiarios se incorporarían al mercado laboral privado. El Familias otorgaría una asignación familiar a los “inempleables” (Decreto 1506/2004) (p. 559)

De esta manera, la normativa de ese entonces reforzaba los estereotipos de género, pensando que sólo los varones trabajaban y que las mujeres se dedicarían a las actividades hogareñas. Continuando con las iniciativas, el Programa Familias sería reforzado con la creación de la Asignación Universal por Hijo, la cual “hizo posible que (prácticamente) la totalidad de los niños y adolescentes menores de 18 años cuenten con un ingreso, independientemente de la situación laboral de sus padres” (p. 559) implementando así programas que tendrían una impronta universal y que contribuirían a mejorar la situación económica de los sectores sociales vulnerables, incrementando el consumo de los mismos y coadyuvando así a un proceso de crecimiento económico.

A pesar del proceso de crecimiento virtuoso iniciado en el año 2003, el cual generó millones de puestos de empleo formales, Fernández (2012) afirma que el mismo no bastó para revertir de forma contundente los índices de pobreza y vulnerabilidad de una importante cantidad de población, la cual se encontraba ligada mayormente a situaciones de empleo informal. Es así que afirma que “en materia de informalidad, casi un 35% resultan asalariados sin descuento jubilatorio, por lo que se ve afectada su seguridad social

presente y futura” (p. 10), lo cual constituiría una cuenta pendiente en materia de generación de políticas públicas para la gestión gubernamental bajo análisis.

Sin embargo y de acuerdo a la investigación de Mario (2017), la crisis financiera internacional del año 2008 produjo una desaceleración en los niveles de crecimiento económico y un incremento en el porcentaje de la población desempleada, lo cual incidió en la generación del programa que da origen a este trabajo. En ese sentido y de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el nivel de crecimiento económico medido de acuerdo al Producto Bruto Interno que hasta el año 2008 dejó un saldo positivo de un 4,1% pasó a descender de manera brusca en el año 2009 en un 5,9%, produciendo un consecuente incremento en los niveles de desempleo y subempleo. En el período mencionado, las tasas pasaron en los años citados de un 7,3% a un 8,4% de desocupación y de un 6% a un 6,9% en torno al indicador de subocupación demandante, la cual está constituida por la personas que no laboran las 35 horas semanales establecidas por la metodología del INDEC y que buscan activamente trabajar más.

Desde el punto de vista de la medición de la situación de pobreza e indigencia, han surgido controversias en materia de medición del indicador, tanto es así que luego de la finalización del gobierno peronista en diciembre del año 2015 se procedió a revisar los indicadores publicados por el principal organismo de estadísticas del país, poniendo sus cifras bajo investigación de acuerdo a los Dtos. 181/2015 y 55/2016. En este sentido, han tomado relevancia los guarismos publicados por la Universidad Católica Argentina (UCA) a través del informe denominado: Barómetro de la Deuda Social Argentina, el cual releva no sólo sobre las situaciones de pobreza e indigencia, sino también sobre las características económicas, sociales y culturales de la población con elevados niveles de vulnerabilidad social. En materia de las cifras de pobreza e indigencia, el organismo oficial de estadísticas ha publicado cifras de constante decrecimiento en éstas temáticas, hasta llegar a niveles de un 4,7% de personas bajo la línea de pobreza y de 1,4% en materia de indigencia en el año 2013 para posteriormente suspender la publicación de los mencionados índices. Mientras tanto, la UCA publicó niveles de pobreza superiores al 25% y de 5% de indigencia para el período que va entre el año 2010 y 2015.

Finalmente, Mario (2016) llevó a cabo un nuevo cálculo de los precitados índices utilizando la metodología implementada por el organismo oficial de estadísticas y el IPC-San Luis con el objetivo de obtener una serie de datos que permita realizar un análisis comparativo de la situación que atravesase a ambas gestiones de gobierno. Del resultado de su análisis surge que entre los años involucrados que competen al programa de gobierno en

estudio, en materia de personas que se encontraban bajo la línea de pobreza el guarismo presentó variaciones entre el 27% y el 34% para el período 2009-2016 y en materia de indigencia se registró una variación poco significativa de entre el 6% y el 9% de personas para el mismo período.

En lo que concierne a la medición de las situaciones de desigualdad, el coeficiente de Gini es el indicador publicado por el Banco Mundial que mide la distribución de los ingresos de la población. El mismo presentó desde el año 2009 y 2017 en donde se implementó el programa que es materia de esta investigación variaciones poco significativas, encontrándose el mismo en valores siempre superiores a los 0,400 puntos teniendo en cuenta que cuando el guarismo se acerque más a 1 más desigual será el país, y cuanto más cercano a 0 será más igualitario.

Es así que en este contexto se ha implementado el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, el cual se focalizó en sectores sociales con elevados niveles de vulnerabilidad social con el objetivo de dotar a estas personas de herramientas educativas y de oficios que faciliten su inserción al mundo del trabajo formal y les permita elevar su calidad de vida. De esta manera, la presente investigación llevará adelante el análisis del programa anteriormente mencionado para verificar los requisitos de acceso al mismo, sus principales características y la incidencia de esta iniciativa en la reducción de los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad de la población.

En términos acotados, la problemática en la que versará el presente trabajo será las persistentes tasas de desempleo elevadas que afectan principalmente a los sectores sociales vulnerables, con los consecuentes críticos guarismos de pobreza y desigualdad que no presentan variaciones significativas en el tiempo y que a pesar de la implementación de este trascendente programa de inclusión sociolaboral, no se logra disminuir significativamente los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad en la sociedad argentina. Es así que se plantearán las siguientes preguntas problematizantes: ¿El Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja ha tenido alguna incidencia en torno a la reducción de los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad?, ¿Existieron inconsistencias en torno al diseño de esta política pública?, ¿Es posible llevar adelante un programa de inclusión sociolaboral que incida en la reducción de los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad de la población?

Objetivos de la Investigación:

Objetivo General:

Analizar la política pública de inclusión sociolaboral denominada “Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja” desarrollada entre los años 2009 y 2017 y su relación en torno a la reducción de los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo.

Objetivos específicos:

Describir los criterios de inclusión, alcance y montos transferidos del programa de inclusión sociolaboral “Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja”.

Relacionar el esfuerzo en términos de erogaciones por parte del Estado Nacional y la evolución de los indicadores como ser: crecimiento del Producto Bruto Interno, nivel de pobreza, desigualdad en materia de ingresos y desempleo durante la aplicación del programa.

Hipótesis:

La política de inclusión sociolaboral que es materia de ésta investigación, la cual se implementó a través de una metodología de transferencia monetaria enfocada en el empleo y en la realización de actividades de terminalidad educativa, implementada entre los años 2009 y 2017 no logró modificar sustancialmente las condiciones de pobreza, desigualdad y desempleo estructurales de la población.

CAPÍTULO II: Marco teórico

Pobreza y Desigualdad:

De acuerdo al análisis efectuado por Bazán Ojeda y otros (2011) el concepto de pobreza ha tomado distintas definiciones y características a lo largo de la historia de la humanidad. Es así que antes del siglo XX la variable para determinar si una persona era considerada pobre era principalmente los ingresos que esta percibía. Posteriormente y con el surgimiento de los informes del Banco Mundial las situaciones de pobreza se valorizaban de acuerdo a los ingresos per cápita, dividiendo así a los países en aquellos que tenían más o menos renta.

Hacia las décadas de 1960 y 1970 comenzó a utilizarse los enfoques de tipo multidimensional o no monetario. De acuerdo a esta nueva forma de medición: “lo que determina si una persona es clasificada como pobre o no pobre no es su poder adquisitivo, sino qué tan lejos de los estándares sociales se encuentren sus condiciones observables de vida” (p. 209) ampliando de esta manera la concepción que imperaba hasta ese entonces, buscando así una conceptualización más profunda de la temática.

Posteriormente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) introduciría el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), evaluando si los hogares relevados satisfacen una serie de necesidades específicas. Para ello el proceso de selección tenía una serie de pasos: “Determinar el grupo de necesidades mínimas susceptibles de estudiarse con información del censo; Seleccionar indicadores censales que representen dichas necesidades; Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad y asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza” (p. 209), profundizando aún más el análisis multidimensional que existía hasta ese entonces, con el objetivo de lograr mediciones objetivas de las situaciones de precariedad.

Continuando con el análisis, los autores destacan que en la década de 1990, el Banco Mundial definió a la pobreza como: “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación” (p. 209) mencionando también que cualquier tipo de restricción económica que padezcan las personas las perjudica en términos de alimentación, acceso a la salud, educación y repercute negativamente en la esperanza de vida de las mismas. De igual forma, Sen (1992) define a la situación de pobreza como la imposibilidad que tiene la persona de conseguir una situación de bienestar ante la ausencia de medios en la sociedad en la que habita, poniendo así énfasis en la

exclusión social por la que pasan éstos individuos y a la falta de políticas públicas que corrijan este flagelo. A posteriori los autores continúan vertiendo diversos conceptos que profundizarían el análisis, teniendo en cuenta aspectos relativos a la calidad de la vivienda, del empleo y el malestar psicológico ante una vida insatisfactoria y sin perspectivas de futuro.

Al realizar un análisis sobre el término desigualdad, Sen (1992) afirma que existe una relación cercana con el concepto de pobreza ya que “las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la pobreza en muchas sociedades” (p. 312) por lo que la pobreza es parecida a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la sociedad en la que se realiza la medición del indicador. O sea que en principio cuando las sociedades poseen una menor brecha de ingresos entre las personas que más ganan y las que menos ganan, no sólo la desigualdad es menor, sino que la pobreza también lo será. Pero sin embargo, el autor enfatiza que aunque ambos conceptos están relacionados, no representan una misma cosa, ya que:

Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente (p. 313).

De esta manera, el autor grafica que con sólo una distribución del ingreso en la sociedad no es suficiente para corregir las situaciones de desigualdad y pobreza, sino que es necesario que los países logren un crecimiento económico inclusivo que permita corregir las situaciones anteriormente descritas, mejorando la distribución del ingreso a la vez de implementar políticas públicas que logren incluir a la población fuera del sistema, ampliando y mejorando la cobertura en materia de salud, educación, empleo de calidad, vivienda digna, alimentación y herramientas que contribuyan al bienestar general de la población.

Crecimiento Económico:

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en su Informe sobre el crecimiento (2008) utiliza al Producto Bruto Interno como la medida integral para evaluar el grado de crecimiento o decrecimiento de una economía. Es así que afirma que: “un PIB creciente es evidencia de que una sociedad realiza su acto colectivo en conjunto” (p. 15) resaltando así que todos los actores de la economía están involucrados para el cálculo del mismo. En este sentido, afirma que “una economía en crecimiento es aquella en la cual las energías están mejor dirigidas, los recursos mejor desplegados, las técnicas dominadas y luego adelantadas” (p. 15) representando así el rol de la eficiencia productiva en el logro del crecimiento nacional y del papel de los estados en materia del manejo de los recursos y su despliegue a lo largo del territorio que se trate.

En términos técnicos y de acuerdo al Informe de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016), el Producto Bruto Interno es:

El total del valor agregado bruto a precios básicos de todas las unidades institucionales (sociedades, gobierno, hogares, instituciones sin fin de lucro que sirven a los hogares) residentes en la economía, sumando todos los impuestos sobre los productos, restando todas las subvenciones sobre los productos (p. 7).

Teniendo en cuenta esta definición técnica por parte del principal organismo que gestiona las estadísticas en nuestro país, se puede visualizar las conceptualizaciones vertidas por el BIRF ya que en la definición se toma en cuenta el esfuerzo integral de toda la sociedad, ya sea del sector público, privado o de las organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz critica que se utilice el PBI para medir el desempeño de las economías nacionales, ya que este indicador no tiene en cuenta la distribución de la riqueza y que “la medida debería establecerse a través del ingreso medio per cápita, la sostenibilidad y la distribución”¹, marcando así que el nivel de crecimiento económico de un país debe tener un componente de cálculo más profundo que permita constatar la incidencia del crecimiento económico en la sociedad a través de la distribución del ingreso y teniendo en cuenta factores que marquen la sostenibilidad del

¹ El premio Nobel también critica la creciente mecanización de los procesos de trabajo, lo cual deriva en un aumento en el nivel de desempleo en la población. Para más información véase: https://elpais.com/economia/2013/03/17/agencias/1363506504_434325.html

mismo, como ser el cuidado del medio ambiente, lo cual incide directamente en la calidad de vida de los habitantes del territorio bajo análisis.

Desempleo:

En materia de desempleo, Neffa (2014) ha llevado una extensa investigación en donde se han tenido en cuenta las distintas definiciones del término y sus características principales. De esta manera, menciona que de acuerdo a la Conferencia de Estadígrafos del Trabajo desarrollada en el año 1954, la persona se considerará desocupada si no posee un empleo asalariado o independiente, si está disponible para trabajar y si ésta se encuentra buscando trabajo. Continuando con su análisis y tomando las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se considera que una persona se encuentra desempleada si posee una cierta edad especificada y si en un día o semana específica se encontrara disponible para trabajar con su contrato expirado o suspendido temporalmente o que se encuentren directamente sin empleo y que busquen un trabajo remunerado. También se considera desempleadas a aquellas personas que estén disponibles para trabajar pero que nunca hayan sido empleadas, las que en algún momento fueron empleadores y ahora no se encuentren en ésta situación, también a aquellas que hayan conseguido efectivamente un trabajo pero que su fecha de inicio en las labores sea posterior al relevamiento efectuado y a las que han sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de haberes.

De acuerdo a estas definiciones, el autor menciona que las mismas poseen ciertas ambigüedades, ya que no se estaría considerando a aquellas personas que aunque no perciban una remuneración estén llevando adelante una tarea cuyos productos tengan valor en el mercado. También plantea que la disponibilidad para trabajar depende de la simple voluntad de la persona, excluyendo de este concepto a los que se encuentran actualmente estudiando o que están temporalmente enfermos, y finalmente menciona que “es ambigua la condición de estar en la búsqueda de empleo, ya que puede simplemente creerse lo que manifiesta el encuestado o, por el contrario, tratar de controlar efectivamente las gestiones que hizo o está realizando para conseguirlo” (p. 22) cuestionando de esta manera las conceptualizaciones generales del término con miras a sugerir una profundización de la definición.

Desde el punto de vista técnico, la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC que refiere a los indicadores relativos a la situación del mercado de trabajo define el

concepto de ocupación, subocupación e inactividad². En primer término, se considera que una persona se encuentra ocupada, cuando la misma, en la semana en la que se realizó la encuesta ha trabajado al menos una hora en una actividad económica, lo cual ha sido criticado por el autor mencionado en el párrafo precedente. El organismo oficial menciona que el criterio de la hora trabajada corresponde a un parámetro internacional que permite realizar comparaciones y a la vez tener en cuenta a las personas que desarrollen una actividad informal o de baja intensidad. En segundo lugar, el informe considera que una persona se encuentra subocupada cuando la misma trabaja menos de 35 horas semanales por causas involuntarias pero que se encuentra dispuesta a trabajar más horas. Profundizando el concepto, con posterioridad se subdivide a las personas en situación de subempleo en personas demandantes y no demandantes. Las primeras son aquellas que además de querer trabajar más horas buscan activamente otro empleo y las segundas son las que en la misma situación mencionada no se encuentran activamente buscando otro trabajo. Finalmente se define también a la población que se encuentra inactiva, siendo la misma aquella que no posee trabajo y que además no lo busca activamente. En este punto, se señala también que existen personas inactivas marginales e inactivos típicos según estén dispuestos o no a desarrollar una actividad laboral. Este último concepto reviste una singular importancia ya que los inactivos marginales son aquellas personas que se encuentran desalentadas al no poder encontrar un empleo y que por lo tanto han dejado de buscarlo, mientras que los inactivos típicos son personas con características puntuales como por ejemplo los jubilados, estudiantes, etc.

Políticas Públicas:

De acuerdo a Krieger (2015) una política pública: “designa a las intervenciones de una autoridad política, investida de poder legal y legítimo para ello, en materia general o sobre un campo temático específico de la problemática pública y en el ámbito territorial de su competencia” (p. 150), mencionando además que dichas iniciativas abarcan temáticas de tipo social, económica, laboral, etc., y que las mismas deberían estar deseablemente dotadas de consenso para ser aplicadas ya que esto les brinda sustentabilidad, además de

² Cabe destacar que en todos los informes de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos referidos a la situación del mercado de trabajo se mencionan las definiciones de cada uno de los indicadores que son tenidos en cuenta en la presente investigación. En este caso, se optó por tomar el informe correspondiente al segundo trimestre de 2019 el cual es contemporáneo con el período de realización de este trabajo. El resto de los informes puede consultarse en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTécnicos-58>

respetar la normativa vigente que corresponda según el caso. El autor también menciona que a la hora de llevar adelante políticas públicas debe tenerse en cuenta la lucha por el poder, estando en esto presente actores no sólo políticos, sino también económicos y sociales, teniendo siempre en mente a las contiendas electorales propias del sistema democrático de gobierno.

Continuando con su análisis, el autor menciona que: “cada política pública suele tener beneficiados y perjudicados, son muy pocas las que pueden beneficiar a todos” (p. 151) dando a entender que a la hora de llevar adelante éstas iniciativas y al haber actores que reciban beneficios y otros que no, se podrían llegar a dar ciertas discrepancias entre los distintos actores económicos, sociales y políticos que podrían incidir incluso en la efectividad de éstas intervenciones. Reafirmando lo antedicho, Waisbrod (2013) menciona que las políticas públicas: “son el resultado emergente de la capacidad de pujar e incidir en su desarrollo por parte de los diferentes sectores o subsistemas sociales, económicos y culturales” (p. 59) remarcando así la importancia de la negociación entre los actores que mencionaba el autor anteriormente citado, lo cual deriva en que resulta clave que las políticas públicas que tengan incidencia en alguno de los principales actores de la sociedad deberían ser consensuadas para lograr una efectividad en la aplicación de estas políticas.

Posteriormente, la autora citada en el párrafo anterior destaca que las políticas públicas tienen un ciclo de cinco fases. La primera de ellas es el ingreso a la agenda del gobierno la cual “es el conjunto de temas, problemas o cuestiones que ingresan en la consideración para la toma de posición de un gobierno” (p. 85) mencionando también que el origen puede estar dado por ciertos obstáculos que impidan llegar a cumplimentar los objetivos del gobierno, por una distancia entre lo que existe actualmente y el lugar al que se desea llegar, por desequilibrios, necesidades urgentes, presiones de grupos de interés, etc. Para observar los temas que se encuentran en la agenda del gobierno, la autora menciona que pueden vislumbrarse en los discursos políticos, en la Ley de Presupuesto o en la apertura de sesiones del Congreso Nacional.

La segunda etapa corresponde a la formulación de la política pública la cual tiene propósitos explícitos e implícitos que los funcionarios de gobierno gestionan, manifestando por ejemplo el motivo o necesidad por el cual surgió la iniciativa, explicando cuál es el objetivo que se pretende alcanzar y las soluciones que brindarán a la ciudadanía para posteriormente detallar minuciosamente las características de la misma a través de una serie de pasos concretos. Lo que la autora destaca es que usualmente hay más de una vía de

solución de la problemática, con lo cual se abordan distintas alternativas y se plantean escenarios diversos que podrían darse si se toma una decisión u otra. A posteriori se priorizan los pasos a seguir en la política según el grado de urgencia existente, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las posibilidades diversas en el marco de la fijación de horizontes de corto, mediano y largo plazo que derivarán posteriormente en la construcción de las metas. Estas últimas traducen los objetivos en tiempo y espacio, informando a su vez qué es lo que se quiere lograr, dónde y cuándo. En este sentido, la autora menciona que las metas pueden ser tanto cualitativas como cuantitativas de acuerdo a las características de la política a implementarse.

El tercer paso consiste en la adopción, la cual “supone dotar de carácter institucional a las alternativas de resolución de la cuestión que se han seleccionado como vía de solución” (p. 89) traduciendo la iniciativa en actos administrativos concretos, como por ejemplo una Ley dictada por el Poder Legislativo Nacional, la cual estará sujeta a las negociaciones que se den entre los diferentes bloques de partidos políticos.

La cuarta fase es la efectiva implementación de la política pública, planificando y movilizand los recursos de manera estratégica, tomando a su vez decisiones a lo largo del proceso. En este sentido intervienen las jerarquías que se encargarán de la implementación, las características de cada una de las áreas que estarán implicadas, la dispersión geográfica y el formalismo o informalismo en cuanto a la aplicación de normas y procedimientos que predomine en cada uno de los sectores.

Finalmente la quinta etapa la constituye la evaluación y retroalimentación en donde se pondera los efectos de la política teniendo en cuenta los objetivos propuestos y las metas que debían alcanzarse, teniendo en consideración los diversos fenómenos y/o variables que podrían haber influenciado en el resultado. Los guarismos que haya arrojado el proceso conformarán el sustento para decidir sobre la continuidad, reformulación o finalización de la política pública, poniendo foco en las mejoras que deberían aplicarse para lograr una mayor efectividad en el tratamiento de la problemática abordada.

Presupuesto:

Tal como menciona Krieger (2013) el presupuesto es un instrumento clave para llevar adelante las políticas públicas del estado. En términos conceptuales el autor señala que el presupuesto es una “asignación de recursos preparada anticipadamente, relativa a un período futuro, basada en una previsión de variables claves adaptada para ejecutar ciertos

objetivos de política, contando con metas para la ejecución de tales objetivos y relacionando anticipadamente gastos y recursos” (p. 306). De esta manera, el autor establece una especial relevancia a los procesos de planificación de los recursos y los gastos para el presupuesto que se trate y su concatenación con las políticas públicas que la administración gubernamental desee implementar durante su gestión de gobierno. Es así que el presupuesto es una herramienta fundamental de programación de políticas públicas ya que permite que éstas se concreten mediante la asignación de los recursos correspondientes. Asimismo, el autor menciona que debe existir una efectiva vinculación entre las políticas públicas que el gobierno quiere aplicar y la programación presupuestaria, y resalta que el “plan y presupuesto deben dejar de gestionarse en forma aislada, si el objetivo es lograr un mayor impacto o efectividad en la acción gubernamental” (p. 305) subrayando de esta manera que si las políticas públicas no toman en cuenta las asignaciones presupuestarias correspondientes será sumamente complejo que las mismas logren niveles de efectividad en la consecución de los objetivos del gobierno.

CAPÍTULO III: Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos

En cuanto a la descripción de la metodología a utilizar, la misma estará basada en los conceptos metodológicos de Sampieri y otros (2010). En ese sentido, el presente estudio será de tipo mixto, ya que el mismo implica combinar los métodos cuantitativos y cualitativos. Es así que en los estudios cuantitativos “se usa la recolección de datos para probar hipótesis utilizando mediciones numéricas y realizando análisis estadístico para determinar comportamientos y probar ciertas teorizaciones” (Sampieri, 2010, p. 4) como en éste caso lo será la obtención y el análisis numérico de los datos obtenidos por la CEPAL en torno al monto invertido en los programas analizados, los datos de organismos oficiales de estadística, las erogaciones presupuestarias efectuadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre otros. Por otro lado en los estudios cualitativos “se utiliza la recolección de datos pero sin medición numérica con el objetivo de descubrir o refinar preguntas de investigación mientras se va realizando el proceso de interpretación” (Sampieri, 2010, p. 7) como será la evaluación y el análisis de los datos obtenidos, con la idea de responder a las preguntas de investigación.

Por otra parte, el trabajo tendrá un diseño descriptivo, ya que de acuerdo al citado autor el mismo “busca especificar determinadas características y rasgos relevantes de un fenómeno, o sea que lo que se busca es ver cómo son y cómo se manifiestan los mismos” (Sampieri, 2010, p. 80) como en este caso lo será por ejemplo la mención de las características del programa analizado, especificando sus particularidades y el grado de incidencia en los indicadores de pobreza, desempleo y desigualdad. También, el estudio será no experimental ya que “no se manipulan variables, sino que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos posteriormente” (Sampieri, 2010, p. 149), como lo es por ejemplo en este caso las características del programa, ya que el mismo vino dado en su momento e incidió en mayor o menor medida en los indicadores propuestos en esta investigación.

Adicionalmente, el trabajo constituye un estudio de caso, ya que de acuerdo a Simons (2011) este estudio “trata sobre algo particular, singular o exclusivo y tiene la idea de investigar sobre éste tema en particular” (Simons, 2011, p. 19) como es el caso del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, implementado entre los años 2009 y 2017.

Por otra parte, la investigación será de tipo longitudinal ya que de acuerdo a Sampieri y otros (2010) la misma busca “analizar cambios a través del tiempo de determinadas

categorías, conceptos, sucesos, variables, contextos o comunidades” (p. 158) recolectando datos a través del tiempo durante la aplicación del programa y examinando su incidencia en las variables bajo investigación. En cuanto a la unidad de análisis ésta estará compuesta por el programa de inclusión sociolaboral denominado Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, analizando su incidencia en torno a la situación de pobreza, desempleo y desigualdad de la población, ya que “el interés se centra en los participantes, objetos, sucesos o comunidades de estudio lo cual dependerá del planteamiento de la investigación y de los alcances del estudio” (Sampieri, 2010, p. 172).

Para la recolección de los datos se utilizarán fuentes secundarias ya que las mismas “surgen de revisar documentos, registros públicos y archivos físicos o electrónicos” (Sampieri, 2010, p. 261) como ser el presupuesto del programa, su normativa, los datos de los organismos oficiales de estadística, entre otros.

En torno a los objetivos específicos mencionados y su técnica de procesamiento se presenta a continuación el siguiente cuadro representativo:

Objetivo específico	Fuente de Información	Técnicas de procesamiento
Describir los criterios de inclusión, alcance y montos transferidos del programa de inclusión sociolaboral “Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja”.	Normativa específica del programa e investigaciones relacionadas con el mismo, así como también las estadísticas presupuestarias proporcionadas por la CEPAL y organismos estadísticos nacionales.	Análisis de la normativa específica del programa y de las estadísticas proporcionadas por los organismos, comparación de las características del mismo de acuerdo a las investigaciones realizadas.
Relacionar el esfuerzo en términos de erogaciones por parte del Estado Nacional y la evolución de los indicadores como ser: crecimiento del Producto Bruto Interno, nivel de pobreza, desigualdad en materia de ingresos y desempleo durante la aplicación del programa.	Estadísticas presupuestarias proporcionadas por la CEPAL y otros organismos estadísticos nacionales, indicadores en materia del Producto Bruto Interno, nivel de pobreza, coeficiente de Gini y nivel de desempleo proporcionados por los organismos estadísticos mencionados.	Análisis de las estadísticas presupuestarias mencionadas en el programa y la comparación en términos de incidencia con respecto a los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo.

CAPITULO IV: Desarrollo

Características generales y específicas del Programa:

Creación y propósitos del programa:

El Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja fue creado mediante la Resolución N° 3182/2009 del entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y fue ratificado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1067/2009 en donde en su art. 2° se facultó a la Ministra de Desarrollo Social para conformar la estructura organizativa y la dotación de cargos y en el art. 3° se dotó al entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para asignar las partidas presupuestarias correspondientes, facultándolo a su vez a la eventual emisión de deuda pública para el cumplimiento de los objetivos del programa. Por último, en el art. 1° de la norma recientemente citada se estableció que el titular del programa tendría rango y jerarquía de Subsecretario, constatándose de esta manera el elevado nivel de importancia que tenía esta política pública para la administración gubernamental de ese entonces.

A su vez y de acuerdo al análisis de la normativa relacionada efectuado por Fernández (2012) la iniciativa:

Se encuentra afectada por la Resolución N° 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal. Por otro lado, la Resolución N° 2476 del MDS del 3 de Mayo de 2010, resuelve adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en función de los cambios producidos en los programas, proyectos y organismos intervinientes en el área. Se hace referencia particular a la creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo. De este modo, el Plan Nacional “Manos a la Obra” queda asimilado en su conjunto a la marca registrada “Argentina Trabaja”. El Programa de Ingreso Social con Trabajo queda inserto en este espacio junto al programa de proyectos socio-productivos, al programa de formación del microcrédito para el desarrollo social “Padre Carlos Cajade” y al programa de inversión social. (p. 14)

De esta manera y de acuerdo al análisis del autor, el programa fue absorbiendo algunas iniciativas que eran implementadas hasta ese entonces para concentrar los esfuerzos en una sola de ellas, posiblemente para incrementar la efectividad de la aplicación de los recursos y por las facultades otorgadas al entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para disponer de los instrumentos económicos y financieros que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la nueva política gubernamental.

Prosiguiendo con el análisis de los programas relacionados con ésta iniciativa, Mango y Campana (2018) resaltan que en conjunto con el Argentina Trabaja se incluyó el programa “Ellas Hacen” que se generó a través de la Resolución N° 2176/2013 en la cual se busca atender a un importante colectivo de mujeres “que no habían terminado sus estudios secundarios, que atravesaban situaciones de violencia de género y tenían más de tres hijos, o bien uno con capacidades especiales, y que se encontraban en situaciones socio-laborales y económicas vulnerables” (p. 4). De esta manera se buscó atender a este colectivo que se encontraba en una acuciante situación de vulnerabilidad económica y social, con el objetivo de que las mismas se reinserten en el sistema educativo y que a la vez mejoren su calidad de vida.

Continuando con el análisis de la Resolución que dio origen al programa en estudio, en los considerandos de la norma se establecía que era prioridad de las autoridades nacionales y ministeriales llevar a cabo acciones tendientes a la protección e integración social con el objetivo de reducir las situaciones de vulnerabilidad existentes, las cuales afectaban principalmente a los menores de edad, ancianos, mujeres y personas con capacidades especiales. En ese sentido y teniendo en cuenta lo normado por la Constitución Nacional se menciona que es prioridad para la gestión gubernamental el acceso a la vivienda digna y al cumplimiento de los diversos tratados internacionales suscriptos, por lo que para que esto se lleve adelante es necesario un Estado presente y activo que corrija las situaciones de inequidad y brinde derechos a las personas. Finalmente, en el penúltimo de los considerandos de la norma se menciona la raíz del programa ya que se menciona la existencia de una:

Imperiosa la necesidad de gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuven a consolidar un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma al empleo como instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno.

En ese sentido y de acuerdo a la investigación de Neffa y López (2012), la entonces Ministra de Desarrollo Social, mencionó que el programa se proponía modificar errores acaecidos de las políticas sociales implementadas con anterioridad afirmando que “por muchísimos años la política fue meramente asistencial” (p. 38) y que la gestión tenía como objetivo que las personas logren terminar la escuela secundaria, tener un oficio y una cobertura de salud, ya que de acuerdo a la funcionaria la mejor política social que podría implementarse sería la generación de puestos de trabajo.

Continuando con la idea de la generación de empleos como un factor clave para lograr la inclusión social, Fernández (2012) menciona que en los distintos textos y documentos distribuidos por el Ministerio de Desarrollo Social se expresa la necesidad de recuperar un rol activo por parte del estado y que éste sea un verdadero promotor de la creación de puestos de trabajo. Adicionalmente, se menciona que para lograr este objetivo, las actividades relacionadas con la economía social serían la mejor herramienta para alcanzar la tan ansiada inclusión, puesto que ésta “promueve la organización social en base a relaciones solidarias, horizontales y voluntarias. El trabajo no es entendido solamente como un medio para generar ingresos, sino también como un canal de inclusión social” (p. 15). De esta manera, el autor concluye que el programa estaría inscripto dentro de los compromisos de lograr la promoción del trabajo decente, que constituían uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que hoy corresponden a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, más específicamente al octavo de los mismos que hace referencia al trabajo decente y crecimiento económico, y menciona que “Para conseguir el desarrollo económico sostenible, las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente”³

³ Adicionalmente, se menciona que es deber de los estados firmantes generar oportunidades laborales para todas las personas en edad de trabajar, reduciendo así la tasa de desempleo y promoviendo la inclusión social

Por otra parte, Neffa y López (2012) mencionan que para el Ministerio de Desarrollo Social, el programa Argentina Trabaja no es comparable con un plan de ingresos como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ni es un plan de obras públicas, ya que su objetivo es recuperar la cultura del trabajo y el mismo está direccionado a las personas en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica que se encontraban sin trabajo y que tampoco percibían beneficios de la seguridad social. Adicionalmente, los autores destacan que en ese entonces, el sitio Web del Ministerio mencionaba que “En el ámbito laboral, las personas sociabilizan y crecen con dignidad. Es por ello que el trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza. (p. 39) reforzando así lo mencionado precedentemente en los folletos de la entidad y en la normativa que dio origen a la iniciativa de gobierno.

De esta manera se establecían las características esenciales del programa, el cual estaría basado en la generación de empleos a través de la formación de cooperativas, las cuales darían la posibilidad de tener un trabajo a aquellas personas que estaban siendo excluidas del sistema y que estaban pasando por una situación crítica en materia de pobreza, indigencia y desempleo persistente. Es así que hacia el final de los fundamentos de la norma creadora del programa, se expresa que uno de los objetivos indirectos del programa consistía en lograr el “desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” lo cual demuestra que la intencionalidad del programa era ser una herramienta central para el combate a la pobreza estructural y el desempleo, con la idea de lograr que los sectores sociales más desprotegidos incrementen su nivel de vida y tengan una perspectiva futura de movilidad social ascendente.

Desde una mirada crítica a la generación del programa De Sena y Chahbenderian (2011) mencionan que en materia de los programas sociales implementados por las distintas administraciones gubernamentales se cuestiona el modo de cooptación de los destinatarios, resaltando que en ocasiones se utiliza a las personas con fines relacionados a la militancia política. Continuando con su argumento, critican que ésta iniciativa además de ser impulsada por los organismos internacionales de crédito “considera que las personas

de los sectores sociales más vulnerables. Para más información véase:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

afectadas (en este caso por el desempleo) padecen de cierta enfermedad que requiere tratamiento a fin de evitar que infecte el cuerpo sano de la economía y la sociedad” (p. 7), expresiones que no son propias textual ni indirectamente de la normativa que aprueba el programa Argentina Trabaja, sino que el mismo considera que las personas se encuentran en esta situación debido al proceso de exclusión social vivenciado en las últimas décadas de nuestro país y que existe una oportunidad para incluir a los beneficiarios en un proceso de desarrollo económico integral de la nación.

También los autores mencionan que éste programa “fuerza a las personas a ocuparse en un empleo precario y temporal” (p. 7) agregando que el crecimiento económico lograría que estas personas puedan dejar de estar excluidas del sistema y que además se implementan acciones de re-educación y sanción para de esta manera disminuir las posibilidades de que las mismas se subleven ante las autoridades en contra del sistema de gobierno. Sin lugar a dudas, esta particular forma de ver la iniciativa no se condice con los objetivos directos e indirectos de la misma, ya que más allá de comprender la expresión en torno a la precariedad laboral, se busca que las personas recuperen la cultura del trabajo, la cual fue severamente deteriorada ante un proceso de desempleo prolongado y exclusión social. Adicionalmente, el Monotributo Social brinda a las personas la oportunidad de tener una obra social y aportes jubilatorios, los cuales le permitirán en un futuro el acceso a una jubilación, además de atender con mayor celeridad y calidad las necesidades sanitarias de la persona y de su grupo familiar primario.

Contenidos y actividades del Programa Argentina Trabaja:

En lo que concierne a las actividades que son desarrolladas por el programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, Neffa y López (2012) realizaron un minucioso análisis de las distintas actividades llevadas a cabo, las cuales versan sobre las siguientes materias:

Acciones de saneamiento urbano: realizando limpieza de arroyos, saneamiento, mantenimiento y parquización de las banquetas, recuperación y reconversión de superficies deprimidas y espacios verdes y acciones de forestación.

Equipamiento urbano y/o mejoras en el patrimonio comunitario: llevando a cabo tareas de pintura exterior e interior de edificios, impermeabilización de cubiertas, mantenimiento

general de espacios públicos y de patrimonio comunitario, construcción y mejoras en los refugios para el transporte público de pasajeros, cercos de mamposterías, cercos con rejas, alambrado olímpico, entre otros.

Pequeñas obras de infraestructura urbana: consistente en la construcción de veredas o sendas peatonales, rampas para personas discapacitadas en las aceras y en los accesos a diversos edificios de la comunidad, pintura en la vía pública y numeración de calles, zanjeo y entubamiento en los cruces de calles, etcétera. Es así que los autores destacan que:

Estas obras se han realizado en distintos puntos de cada distrito en los cuales los entes ejecutores las han determinado en función de su factibilidad técnica e impacto socioterritorial, incluyendo también específicamente mejoras en villas y asentamientos del conurbano bonaerense; también se han realizado las primeras experiencias en producción de bloques de intertrabado asfáltico para proveer a las cooperativas que construyen sendas conforme a los módulos constructivo-productivos elaborados y aprobados para este programa (p. 45).

Adicionalmente, los autores destacan que además de las distintas obras de infraestructura mencionadas, se llevan adelante programas de alfabetización, terminalidad educativa mediante el programa FINES y/o formación profesional para las personas que se encuentran padeciendo una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y que a su vez residan en grandes aglomerados urbanos. Asimismo y en lo que concierne a la capacitación brindada a los cooperativistas y al importante rol que en este caso juega el trabajo articulado entre las distintas cartetas ministeriales del gobierno nacional, los autores mencionan que:

Los temas acerca de los cuales se lleva a cabo la capacitación de los cooperativistas fueron: problemáticas de salud, educación, trabajo, juventud y desarrollo de capacidades organizacionales, familiares y comunitarias, contando con el acompañamiento de los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud, Planificación Federal (p. 46).

De esta manera y como se ha podido constatar, las temáticas en las que interviene el programa son diversas y los mejoramientos en la infraestructura urbana tienen un carácter

integral, con lo que puede deducirse que la iniciativa está orientada no solo a provocar una mejora en la calidad de vida de los sectores sociales con alto nivel de vulnerabilidad social mediante acciones que restituyen la dignidad que reviste tener un trabajo digno sino también en el entorno urbano y en el hábitat en donde conviven los beneficiarios del programa. Es así que en este sentido, los autores mencionan que la iniciativa está destinada a los sectores que: “a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal”. (p. 40), constituyendo según los mismos el ‘núcleo duro’ de la desocupación y la pobreza de nuestro país el cual fue resultado de un proceso de exclusión de décadas de duración y que por lo tanto requieren de una intervención activa por parte del Estado para corregir las desigualdades generadas por el mismo.

Finalmente y en cuanto al monitoreo que el programa posee, Neffa y López (2012) describen que la iniciativa recibe controles y auditorías por parte de los entes ejecutores, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Ministerio de Desarrollo Social, distintas Universidades Nacionales y finalmente de los organismos de control interno y externo reglados por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que corresponden a la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Instrumentalización del programa, rol de las cooperativas de trabajo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios:

En cuanto a la instrumentación del programa, la Resolución del MDS N° 3189/2009 establece que: “se implementarán las acciones necesarias a los efectos de lograr la articulación con los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía y Finanzas Públicas” lo cual denota que ésta política buscaba ser una de las principales acciones de gobierno que logren integrar socialmente a los sectores sociales más postergados y que para ello se necesitaba llevar adelante un trabajo conjunto con las distintas cartetas ministeriales del Estado para lograr cumplir con los objetivos de la administración, considerando que para lograr resultados efectivos era necesario encarar acciones articuladas que atiendan las distintas necesidades que padecen los sectores sociales postergados.

En lo que concierne a la estructura organizacional que se constituyó para el funcionamiento del programa, Fernández (2012) menciona que además del titular que se encuentra a cargo del mismo, el cual posee rango y jerarquía de Subsecretario, existen cinco coordinaciones que se encargan de la vinculación de la cartera ministerial con las otras jurisdicciones intervinientes en las acciones de la iniciativa. Estas coordinaciones tienen a su cargo las temáticas de planificación, integración sanitaria, financiamiento, formación y finalmente sobre la integración laboral, recorriéndose así las diversas aristas en las que tendrá acción la iniciativa gubernamental y de la importancia de la articulación con las demás jurisdicciones para que se logre efectivamente los objetivos pretendidos.

En materia de creación de cooperativas de trabajo y en las actividades que éstas llevarían adelante, en los fundamentos expresados en la normativa de creación se menciona que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) asistiría técnicamente en lo atinente a la creación y gestión de las mismas, las cuales estarían enfocadas en la realización de actividades de: “construcción, conservación y mantenimiento de la red vial, servicios de agua, cloacas, viviendas, equipamiento social, espacios recreativos, deportivos, culturales, educativos, sanitarios y socio- comunitarios”, lo cual demarca una amplia variedad de actividades en las que el programa intervendría, dando la posibilidad de que el programa se pueda convertir potencialmente en una herramienta crucial para el desarrollo económico y social de la Argentina.

En cuanto a la asistencia técnica y las características generales de las cooperativas de trabajo, Neffa y López (2012) mencionan que el Ministerio de Desarrollo Social acuerda y firma convenios con los entes ejecutores, los cuales están constituidos por municipios, provincias, federaciones y/o mutuales por intermedio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Es así que la entidad promueve la formación y capacitación de éstas cooperativas de trabajo, las cuales están compuestas por aproximadamente sesenta trabajadores cada una de ellas y son las encargadas de ejecutar las obras públicas locales mencionadas precedentemente mediante cuadrillas de personas articuladas y dirigidas por capataces. En ese sentido, si en las obras el ente ejecutor no posee un adecuado seguimiento de la obra, la cooperativa podrá incorporar a un profesional arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra. También existe un rol de orientador cooperativista, el cual acompaña las problemáticas sociales y familiares dentro de éstas organizaciones para el cual se ofrecerá una diplomatura universitaria o tecnicatura, mejorando así su inserción al mercado formal del trabajo. A la vez, se menciona que

gracias a las múltiples tareas que realizan los trabajadores, éstos logran superar la estigmatización, ya que son reconocidos por su trabajo y en general, son bien recibidos por los vecinos beneficiarios de las distintas obras que se llevan a cabo.

Los autores también destacan que los puestos de trabajo generados quedarían registrados y su remuneración sería abonada a través de una tarjeta bancaria, mejorando así la transparencia y eliminando a los intermediarios en el proceso. En cuanto a las zonas de constitución de las cooperativas, los autores mencionan que se implementarán en: “barrios de alta vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias de nuestro país, especialmente en el conurbano bonaerense y zonas aledañas” (p. 38) poniendo así foco en los sectores sociales más concentrados en materia poblacional y que a la vez presentan situaciones de mayor criticidad en materia de desempleo y pobreza prolongadas en el tiempo.

En cuanto a la selección de los integrantes de las cooperativas de trabajo, Neffa y López (2012) mencionan que la misma se realiza a través de visitas a barrios y asentamientos precarios que presenten elevados niveles de criticidad en cuanto a infraestructura urbana, beneficiarios que se encuentren percibiendo el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el programa de Jóvenes Padre Mujica, el programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social y por bases de datos que posean los gobiernos municipales. De manera más específica, los autores resumen los criterios de elegibilidad del programa y sus fuentes de verificación en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Criterios de elegibilidad y fuentes de verificación del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja

Criterio de elegibilidad	Fuente de verificación
Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado.	Planilla de inscripción con información sobre condición socio-económica familiar declarada y firmada por el postulante – Cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP).
Domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del programa.	DNI (original y fotocopia) – Planilla de inscripción.

Criterio de elegibilidad	Fuente de verificación
No recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, nacional o provincial.	Cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP).
No estar en actividad económica laboral registrada ni como empleado, empleador u otros, jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir el seguro de desempleo.	Informe de condición socio-económica familiar confeccionado por profesional idóneo y/o certificación de solicitud de baja en otro plan o programa social o declaración jurada (adjunta), con cruce posterior en base SINTyS para constatación de efectivización de baja en otro plan o programa social.
Estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del programa.	Anexos técnicos de convenio con ente ejecutor – Informes INAES.

Fuente: Elaboración propia en base a la investigación realizada por Neffa y López (2012) denominada “Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo”. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°11. CEIL-PIETTE.

Del análisis preliminar de los requisitos surge que los mismos se encuentran limitando el ingreso de cooperativistas al programa, como el lugar de residencia de la persona, la situación de vulnerabilidad socio-económica, la percepción del seguro de desempleo y estar inscripto en algún otro programa social.

Teniendo en cuenta éstas características, Neffa y López (2012) destacan que estas organizaciones están impulsadas por el gobierno y no por la propia dinámica de la actividad cooperativa. Es así que los cooperativistas de este programa son personas que se encuentran desempleadas, con necesidades básicas insatisfechas o que pertenecen a barrios carenciados “sin que necesariamente adhieran a los principios tradicionales del movimiento cooperativo de trabajo ni aporten al capital social” (p. 83). Además, los autores resaltan que los ingresos que éstos trabajadores perciben no son a cuenta de los resultados obtenidos de la organización cooperativa o de su trabajo realizado sino que es una suma fija otorgada por el gobierno la cual es inferior al salario mínimo vital y móvil. Estas características mencionadas hacen que el régimen de cooperativas de trabajo aplicado en el programa pueda llegar a ser cuestionado, ya que de acuerdo a los autores, la Ley N° 25.877 de Régimen Laboral, en su art. 40 que menciona a las cooperativas de trabajo indica que si en el caso de realizarse una inspección:

Se comprobare que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la

legislación del trabajo denunciarán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales y proceder a su juzgamiento y sanción.

Adicionalmente se menciona que las cooperativas no pueden actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada ni brindar servicios propios de agencias de colocación, con lo cual y principalmente en lo mencionado en la cita se estaría infringiendo ciertas normas laborales en lo referente a la percepción de una remuneración inferior al salario mínimo vital y móvil y a una desnaturalización de la actividad cooperativa, con lo cual sería necesario llevar adelante una readecuación del sistema para cumplimentar con la normativa vigente, evitando de esta manera cuestionamientos de índole jurídico que podrían llegar a perjudicar el funcionamiento del programa que tiene el propósito de lograr la inclusión social de personas que se encuentran padeciendo situaciones de desempleo prolongado, pobreza e indigencia.

Desde su visión crítica del programa y con respecto a las cooperativas de trabajo, De Sena y Chahbenderian (2011) llevan adelante un estudio cualitativo realizando entrevistas puntuales a beneficiarios del programa, en donde además de hacer hincapié en el clientelismo que se daría para la asignación de los puestos y en que la contraprestación laboral no se cumpliría efectivamente se resalta que:

Entre las entrevistas analizadas no logramos hallar ninguna beneficiaria del Plan que se incluyera dentro de una cooperativa. Y, por otro desde las organizaciones vinculadas con estos movimientos, consideran que no pueden considerarse como tales sino como agrupaciones de trabajadores en cuadrillas organizadas para labores típicas de obras y servicios públicos (p. 9)

De allí en más los autores cuestionan la figura de las cooperativas de trabajo, mencionando que las mismas son formadas y dependientes del Estado para su efectivo funcionamiento, además de no practicar acciones previstas en éste sistema como la toma de decisiones de manera democrática entre los cooperativistas y la falta de conocimiento de la normativa vigente. En este punto, debe destacarse que aunque los datos relevados por los autores no correspondan a fuentes oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, debe tenerse en cuenta que tal como se mencionó en párrafos anteriores resulta

trascendente llevar adelante una modificación del sistema que permita regularizar la situación laboral de las personas, concretar una mayor cantidad de actividades de control e implementar acciones de capacitación en materia cooperativa para los beneficiarios del programa.

En lo que refiere a la gestión del programa Argentina Trabaja, Neffa y López (2012) enfatizan que ésta línea de política social a través de herramientas de inclusión sociolaboral en contextos de elevada vulnerabilidad social, implica desafíos de una gran complejidad para las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social ya que los fenómenos de pobreza e indigencia son multidimensionales y la gestión en materia logística de los gobiernos locales puede llegar a traer dificultades en la concreción de los objetivos de la iniciativa. Adicionalmente, los autores remarcan que cada puesto de trabajo generado posee factores específicos que deben ser considerados, como ser el factor de pérdida de la cultura del trabajo de los beneficiarios, las condiciones materiales, geográficas, climáticas y logísticas de los gobiernos locales para la realización de las obras planificadas, la concreción de las actividades de capacitación previstas, el seguimiento y supervisión de las obras, el funcionamiento del esquema cooperativo y el cumplimiento administrativo-financiero por parte de los gobiernos locales para la efectiva ejecución de las obras y la correspondiente rendición de cuentas.

Prestaciones recibidas por los beneficiarios y distribución de los puestos de trabajo:

En cuanto a las prestaciones recibidas por los beneficiarios del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, Fernández (2012) menciona que los mismos, además de tener una jornada laboral para cumplimentar poseen un ingreso mensual y el acceso a actividades de capacitación. En términos específicos, el autor menciona que “La jornada laboral es de 40 horas semanales, dentro de las cuales cinco están reservadas para las capacitaciones” (p. 16) con lo cual se constata que las personas reciben actividades de capacitación todas las semanas, lo cual refiere un factor positivo en cuanto al perfeccionamiento de las habilidades y en la consecuente disminución de los errores en las tareas que les son encomendadas, con el adicional de que gracias a la capacitación recibida la misma podría ser utilizada por los trabajadores para desarrollar una actividad independiente que complemente sus ingresos y mejore su nivel de vida.

En términos remuneratorios, el autor destaca que el ingreso de los cooperativistas se calcula por módulos básicos establecidos por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. De la totalidad de los módulos establecidos, el 70% se destina al ingreso de las personas y el 30% para los gastos administrativos, materiales, herramientas e insumos para ejecutar las obras comprometidas. En ese sentido, los cooperativistas perciben sus ingresos a través de una tarjeta de débito del Banco de la Nación Argentina y el monto de las remuneraciones percibidas en ese entonces era de \$1.200 para cada cooperativista y \$2.400 para los que ejerzan el puesto de capataces. Lo que Fernández (2012) resalta es que esa remuneración “no ha variado desde el comienzo de su implementación. Esto cobra relevancia en tanto se trata de un programa que apunta a asegurar ingresos en la población vulnerable, en un contexto inflacionario produce una sostenida reducción del ingreso real” (p. 16), lo cual podría derivar en una disminución en la calidad de vida de los beneficiarios y a un menor incentivo para la participación en el programa.

En cuanto a las prestaciones sociales, el autor destaca como un aspecto positivo el hecho que los beneficiarios estén inscriptos como efectores sociales, teniendo acceso a una jubilación y a una obra social a través del sistema de Monotributo Social, además de que por esta situación, perciben también la Asignación Universal por Hijo. Adicionalmente, Neffa y López (2012) mencionan que el Ministerio de Desarrollo Social, además de hacerse cargo totalmente de las prestaciones anteriormente mencionadas, brinda a los beneficiarios un seguro por accidentes personales y reintegro por gastos de sepelio.

En materia de actividades formativas Fernández (2012) menciona que las que versan sobre temáticas de constitución y administración de cooperativas son brindadas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y las que tratan temas de formación en oficios, nociones generales en materia de salud y seguridad en el trabajo son dictadas por la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Asimismo y como se ha mencionado anteriormente, se fomenta la terminalidad educativa la cual está a cargo del Ministerio de Educación de la Nación y en lo que incumbe a la capacitación integral sobre las actividades del programa intervienen diversas carteras ministeriales anteriormente citadas. En cuanto a los temas que se tratan en la capacitación general, el autor menciona que los mismos abarcan:

Salud, educación, trabajo, juventud, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias. En las cooperativas en las que se haya establecido la presencia de un orientador, se ofrece también el apoyo diario a los trabajadores en las tareas de capacitación. Finalmente se trabaja con el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para fomentar el sentido de familia, la integración barrial y la recuperación de la cultura de trabajo (p. 16)

Como puede constatarse, la política pública implementada abarca una amplia gama de actividades, lo cual requiere minuciosos procesos de articulación entre las distintas carteras ministeriales para lograr brindar a los beneficiarios la formación adecuada para la correcta ejecución de las tareas atinentes al programa. Asimismo, la presencia de especialistas en las distintas materias que son tratadas en las actividades requiere de procesos de selección y retención de las personas, gastos presupuestarios en materia de viáticos y movilidad, insumos para desarrollar las actividades a dictarse y capacidad logística para brindar a los beneficiarios una formación que se ajuste a las necesidades tanto de las personas como del cumplimiento de los objetivos del programa.

Para la distribución de los puestos de trabajo y de acuerdo a la investigación de Neffa y López (2012) el programa utilizaba un distribuidor de los mismos, el cual fue variando de acuerdo a la etapa en la que se encontraba la iniciativa. En una primera instancia, se buscó asignar de manera equitativa cien mil puestos de trabajo. De acuerdo a los autores éste número se correspondía con la combinación de personas de entre 18 y 64 años que habitaran en hogares con necesidades básicas insatisfechas, la tasa de desempleo correspondiente al segundo trimestre del año 2009 para el aglomerado del Gran Buenos Aires y la proyección de crecimiento poblacional para las personas de entre 20 y 64 años de edad para el año 2010, siempre que la información se adecúe a los objetivos del programa y sea confiable para planificar políticas públicas. En ese sentido y continuando con su análisis, para éste primer distribuidor se eligió el indicador de necesidades básicas insatisfechas ya que el mismo “sintetiza información relativa a un amplio espectro de dimensiones vinculadas con las condiciones de vida de la población” (p. 48) mostrando de esta manera la evolución de la pobreza estructural de la Argentina, para la cual se llevó adelante la concreción de ésta política pública.

En cuanto a la distribución de los puestos de trabajo y más allá de lo mencionado precedentemente, los autores remarcan que se trató de garantizar que todos los distritos

incluidos en el programa dispongan de los mismos más allá de las características socioeconómicas, demográficas o institucionales, ya que las situaciones de exclusión social afectan a todas las provincias argentinas. Lo que se buscó distinguir fue en qué distrito existe una mayor incidencia en materia de vulnerabilidad social para de ésta manera dar una mayor prioridad a éstas jurisdicciones, pero sin dejar de atender a las demás que también lo necesitan.

En una segunda instancia del programa Neffa y López (2012) mencionan que se diseñó un distribuidor complementario para ajustar los cálculos realizados en la primera etapa. Dicho cálculo consistía en tener en cuenta “información cuantitativa respecto de extrema vulnerabilidad de la población que vive en villas, asentamientos y en condiciones de infraestructura barrial extremadamente deterioradas, y las posibilidades presupuestarias de constituir nuevos puestos de trabajo” (p. 51) profundizando de esta manera la multidimensionalidad del análisis.

En esta nueva etapa los autores remarcan que se preveía asignar cincuenta mil nuevos puestos de trabajo de una manera más específica y equitativa en función de las situaciones de extrema pobreza y de las capacidades, disposiciones y posibilidades que tengan los entes ejecutores para crear, seguir y monitorear los puestos de acuerdo a las características del programa.

En cuanto a la evolución de la cantidad de beneficiarios desde la creación del programa hasta su finalización, se expone a continuación la siguiente tabla con los datos recopilados al respecto:

Tabla 2

Cantidad de beneficiarios del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja

Año	Cantidad de Beneficiarios
2010	150.381
2011	146.104
2012	131.800
2013	191.000
2014	168.000
2015	200.708
2016	185.704
2017	246.479

Fuente: Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <https://razonyrevolucion.org/un-pasado-muy-presente-acerca-de-la-politica-social-en-el-kirchnerismo-y-el-macrisimo-a-traves-del-argentina-trabaja-y-hacemos-futuro/>

Como puede observarse, luego de un inicio en donde la cantidad de personas beneficiadas tendió a disminuir, se produjo un importante aumento en la cantidad de personas que desarrollaban esta actividad en el año 2013 para posteriormente mostrar otro retroceso y un posterior repunte en los guarismos. Sin embargo, al observar la tendencia desde el inicio del programa hasta su finalización, puede concluirse que la cantidad de beneficiarios se ha visto incrementada en aproximadamente cien mil personas, sufriendo en el lapso de variaciones esporádicas. Esta inestabilidad en la cantidad de beneficiarios iría en detrimento de uno de los objetivos del programa que consiste en que las personas que presten estos servicios perciban una remuneración estable que les permita incrementar su nivel de vida, morigerando así su situación de vulnerabilidad social.

Condiciones de logística a nivel municipal:

En lo que concierne a la logística a nivel municipal para la implementación del programa, Fernández (2012) resalta que cuando el Ministerio de Desarrollo Social y el municipio firman el convenio de implementación de la iniciativa, cada uno de esos gobiernos locales analiza si las tareas que están previstas podrán ser ejecutadas efectivamente, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y materiales, redes de infraestructura, medios de transporte disponibles, estructuras organizacionales existentes y la logística para la instalación y el desarrollo de las cooperativas de trabajo que llevarán a cabo las obras previstas. Adicionalmente, se destaca que en éstos convenios se incluyen

partidas presupuestarias destinadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y las obras que serán ejecutadas en el territorio en cuestión. En cuanto a la implementación del programa, el autor menciona que el mismo “exigió el desarrollo de herramientas de gestión por parte de los gobiernos provinciales y locales, que debieron organizar mecanismos y procesos en diversas áreas de la administración” (p. 25) lo cual resulta lógico ya que el programa presenta determinadas complejidades que los gobiernos locales no podrían enfrentar con su actual estructura administrativa. Es así que se menciona que algunos gobiernos locales lograron llevar a cabo la compra de los materiales a través de sus estructuras administrativas actuales mientras que otros tuvieron que generar nuevas unidades organizativas para atender éstas demandas.

Por otro lado, el autor destaca como un aspecto interesante la figura de los orientadores, los cuales se ocuparon de llevar adelante el proceso de conformación de las cooperativas, la realización de las obras y otras actividades relacionadas. Es así que para ejercer éste rol se llevaron a cabo rigurosos procesos de selección en los cuales se valoraba especialmente sus antecedentes profesionales y su inserción en la comunidad local, para de ésta manera llevar adelante la tarea de manera óptima y de acuerdo a lo pautado en los convenios.

Posteriormente, el autor citado precedentemente lleva adelante una crítica en materia de la implementación del programa en las provincias y municipios al momento de confeccionar su investigación y sostiene que “las fuentes consultadas en diversos distritos han dado indicios para señalar que la asignación efectiva tuvo un claro componente político-arbitrario” (p. 20) señalando en éste caso la incidencia de la actividad política para que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social participen efectivamente en el programa, restringiendo así el acceso al programa a personas que no presentan interés en participar de éste tipo de actividades y que aun así desean obtener un ingreso y beneficios sociales para mejorar la calidad de vida de ellos y de su grupo familiar.

Por otra parte, Fernández (2012) analiza el accionar del Ministerio de Desarrollo Social en lo que concierne a la implementación de la iniciativa y señala que la cartera ministerial “aún no ha confeccionado un manual operativo con precisiones y/o recomendaciones para la ejecución del programa. En consecuencia, las provincias y municipios definen sus estrategias de implementación de acuerdo a sus propias pautas e instituciones” (p. 21) mencionando también que se termina dependiendo de lo acordado en los convenios de adhesión, con lo cual deja entrever que la implementación se realiza de manera diferente

en cada lugar del país en donde se ejecuta, ocasionando dificultades para la medición de los resultados, en las actividades de control y en las iniciativas conjuntas que se deseen implementar, por ejemplo, entre dos gobiernos locales diferentes.

Resultados del programa y opinión de las partes interesadas:

Resultados cuantitativos y cualitativos:

En materia de análisis de los resultados del programa, Neffa y López (2012) destacan principalmente que hacia el año 2011 las mujeres superaban a los varones en cantidad de beneficiarios, representando al 53% de las personas. Por otra parte y pasando al análisis de los rangos etarios, destacan que el 30% de las personas tienen menos de 24 años, representando para la mayoría de las mismas su primera experiencia en el ámbito laboral y el 42% poseen más de 35 años, edad en la cual comienzan a disminuir las oportunidades de conseguir un trabajo. Estos primeros resultados arrojan resultados contundentes, ya que se denota que el programa efectivamente tiene efecto en los sectores sociales que poseen dificultades para insertarse en el ámbito laboral y que de no conseguir un empleo derivan en un empeoramiento en el nivel de vida de los mismos. Adicionalmente, los autores remarcan que del total de beneficiarios casi un 30% pertenece a familias con más de tres hijos a cargo, lo cual indica que en estos casos el ingreso obtenido por el programa resulta clave para la subsistencia familiar. En materia educativa los resultados también reflejan una realidad categórica, ya que más del 80% de los cooperativistas no finalizó la escuela secundaria, y como era de esperarse, la gran mayoría de los participantes nunca había integrado una cooperativa de trabajo ni tenía aportes jubilatorios ni obra social. Esta realidad contundente que Neffa y López (2012) describen se complementa con los datos obtenidos en materia de desempleo prolongado que padecen los beneficiarios, ya que:

En el momento de ingresar, el 27% eran inactivos, el 24% desocupados, y el resto hacían trabajos temporarios y changas, el 49%. El 53% de los desempleados en el momento de su ingreso al programa llevaba más de 6 meses sin trabajar y el 29% estaban en esa situación más de un año. En conclusión, puede afirmarse que el perfil de los beneficiarios era el de una población en situación de vulnerabilidad socio ocupacional. (p. 63)

Uno de los guarismos más representativos de la cita recientemente expuesta lo marca el importante porcentaje de personas que se encontraban inactivas, o sea que las mismas estaban directamente fuera del mercado laboral, posiblemente porque en algún momento formaron parte de la población económicamente activa pero que, al no conseguir un empleo se desmotivaron y eso las llevó a la situación que hasta el momento padecían. Sin lugar a dudas y teniendo en cuenta éstos nuevos resultados, el programa logra reactivar a las personas que habían abandonado la búsqueda laboral activa y adicionalmente las hace recuperar la cultura del trabajo y la obtención de un ingreso y beneficios de la seguridad social que hasta el momento no tenían, con lo cual se constata que el programa no sólo incluye social y laboralmente sino también motiva a las personas a recuperar la cultura del trabajo y el autoestima personal. Es así que Mario (2017) menciona que “Los participantes del PRIST dan la bienvenida a la posibilidad de trabajar; de hecho, ven a la participación como empoderadora” (p. 578) lo cual reafirma lo antedicho, ya que las personas recuperan no sólo el ánimo de volver a participar de la actividad económica argentina y de realizar una obra que mejora la calidad de vida de los vecinos, sino también los hace sentir parte de la sociedad y miembro de una comunidad de trabajadores que se ve reflejada en la actividad cooperativa.

En cuanto a los resultados relativos al nivel educativo de los beneficiarios en donde se constató que la mayor parte de ellos no finalizó sus estudios secundarios, Neffa y López (2012) mencionan que más allá de esta situación resulta imprescindible realizar actividades de capacitación en oficios, en obra o de similares características, pero también resaltan que es sumamente importante instruir a las personas en lo relativo a la vida ciudadana, familiar y comunitaria. Lo que los autores mencionan es trascendental para que además de finalizar sus estudios formales de rigor, desarrollen capacidades que les permitan insertarse en la sociedad en la que habitan, conociendo así sus derechos y obligaciones que como personas les corresponden.

Sin perjuicio de lo mencionado precedentemente, los autores remarcan que a pesar de que el porcentaje de personas que no finalizaron sus estudios de nivel secundario es muy importante, casi el 25% de los beneficiarios cooperativistas ha retomado sus estudios por intermedio de los programas impulsados por el Ministerio de Educación, lo cual demuestra que progresivamente y a medida que los trabajadores se van insertando en el mundo del trabajo tienden a emprender acciones que los fortalecen a sí mismos como personas, mejorando de esta manera a futuro su inserción profesional.

Como se ha mencionado anteriormente, las actividades de capacitación son una de las principales acciones que desarrolla este programa. En esta materia y de acuerdo a los autores citados en el párrafo precedente, de las personas que respondieron a las encuestas realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social surge que más del 70% de las mismas cursó actividades relacionadas con la albañilería, pinturería o carpintería, más del 20% realizó actividades de plomería, electricidad o gas y un 25% aproximadamente realizó cursos relativos a la higiene y seguridad en el trabajo. Es así que la mayor parte de los beneficiarios, al realizárseles una encuesta de satisfacción, afirmaron que los cursos les resultaron útiles, cerca del 35% afirmó que adquirió conocimientos que no tenía antes y casi el 50% mencionó que todo lo visto había sido completamente novedoso. En éste último punto, las personas que declararon que adquirieron conocimientos que nunca habían visto fueron en su gran mayoría mujeres, jóvenes o personas que nunca habían tenido la oportunidad de tener un trabajo, en contraposición de los varones, los mayores de 36 años o los que ya habían tenido algún tipo de ocupación que declararon mayoritariamente lo contrario.

Continuando con el análisis de las encuestas del Ministerio de Desarrollo Social, Neffa y López (2012) mencionan que de las personas que accedieron a responder sólo el 20% declaró que su hogar no experimentó mejoras significativas a partir de su trabajo en las cooperativas, en contraposición al contundente 80% que declaró que no sólo mejoraron su calidad de vida al realizar mejoras en su vivienda sino que también accedieron a una mejor atención de salud y a la realización de actividades educativas. En este sentido, mencionaron que “De los que respondieron que poseían obra social, el 61,7% la había obtenido a partir de su ingreso en el Programa Argentina Trabaja. Entre estos últimos casi el 80% no había tenido cobertura previamente” (p. 79) lo cual denota la importancia del Monotributo Social para brindar a los cooperativistas una mejor calidad de vida a través de los beneficios del sistema de seguridad social.

Finalmente, en torno a la relación con los vecinos beneficiarios de las obras realizadas por el programa, los autores citados en el párrafo anterior destacan que:

Al principio no eran bien recibidos porque tenían la experiencia de otros planes que dejaban el trabajo sin terminar; hubo un cambio cuando empezaron a ver los trabajos terminados y están muy agradecidos’ ‘la mayoría pensaba que esto era un

‘plan para juntar vagos’ y en realidad esto es un trabajo y lo perciben así, nos ven todos los días’; ‘ahora nos ven como ‘trabajadores’. (p. 79)

En virtud de estos resultados de percepción ciudadana realizados mediante las encuestas del Ministerio de Desarrollo Social, se puede afirmar que con el tiempo la experiencia es positiva para los vecinos beneficiarios ya que ellos mismos también ven mejoras en su ámbito urbano, lo cual incrementa significativamente su calidad de vida. Pero es pertinente destacar que teniendo en cuenta los guarismos realizados a los cooperativistas, no sólo mejora la calidad de vida de los vecinos sino también de los propios trabajadores, en donde no sólo reciben un ingreso y los beneficios de la seguridad social, sino que también al realizar estas actividades son reconocidos por el resto de la sociedad, concretándose de esta manera el proceso de inclusión sociolaboral que el programa busca generar.

En materia presupuestaria la iniciativa bajo análisis se encuentra incluida en el Programa N° 38 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En la gestión gubernamental anterior que finalizó en el año 2015, el mencionado programa poseía la misma denominación de la iniciativa, siendo ésta la de “Programa de Ingreso Social con Trabajo”, mientras que en la nueva administración que asumió sus funciones a partir del 10 de diciembre del año 2015 cambiaría su denominación a “Apoyo al Empleo” estando el nombre del programa anterior en una de las actividades previstas para el ejercicio presupuestario⁴. A continuación se presentará el presupuesto previsto para el programa y el total de gastos ejecutados en cada uno de los ejercicios fiscales en donde el mismo tuvo vigencia:

⁴ El cambio de denominación del programa puede constatarse ingresando en los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se encuentran publicados en la Oficina Nacional de Presupuesto. Para consultar los mismos véase: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>

Tabla 3

Presupuesto estimado y gastos ejecutados del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (en millones de pesos).

Año	Presupuesto estimado	Gasto ejecutado
2010	1.500,00	3.782,00
2011	3.345,59	3.613,20
2012	5.020,95	4.058,63
2013	4.661,60	4.415,75
2014	5.006,77	6.570,96
2015	7.227,73	8.318,74
2016	8.813,09	11.161,12
2017	15.076,00	17.459,00

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Hacienda y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En términos nominales, desde la implementación del programa el presupuesto estimado y el ejecutado han tenido una tendencia creciente, con excepción del año 2011 en donde se puede verificar una disminución en ambos valores. En ese mismo sentido, se destaca también una contracción en el presupuesto estimado para el año 2013 que luego pasaría a recuperarse en el año siguiente volviendo a alcanzar los valores del 2012. Posteriormente los guarismos irían creciendo rápidamente en materia nominal hasta llegar al último año del programa con un valor estimado diez veces superior al del inicio. Sin dudas el análisis anteriormente realizado no aporta información significativa que permita evidenciar la consolidación de la política pública en el ámbito nacional. Para llevar adelante un análisis más exhaustivo resultará necesario confeccionar una comparación del presupuesto estimado y el efectivamente gastado con el Producto Bruto Interno y con el presupuesto total de la administración pública nacional, para de esta manera lograr conclusiones más certeras en torno a la incidencia presupuestaria del Programa Argentina Trabaja. Es así que a continuación se presentan los valores correspondientes al Producto Bruto Interno y al presupuesto total aprobado de la administración pública nacional para cada uno de los años en los que estuvo vigente el programa, para posteriormente visualizar el impacto que ha tenido el presupuesto de la iniciativa de acuerdo a los valores que se exponen seguidamente:

Tabla 4

Producto Bruto Interno a valores corrientes y presupuesto total de la Administración Pública Nacional (en millones de pesos).

Año	PBI a valores corrientes	Total del Presupuesto de la APN
2008	1.149.646,09	161.486,4
2009	1.247.929,26	233.817,5
2010	1.661.720,92	273.129,4
2011	2.179.024,10	372.911,9
2012	2.637.913,84	505.129,9
2013	3.348.308,48	628.629,2
2014	4.579.086,42	859.542,6
2015	5.954.510,89	1.251.630,2
2016	8.228.159,55	1.569.412,0
2017	10.644.778,79	2.363.619,8

Fuente: Elaboración propia en base al datos de la Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Hacienda y al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De éstos resultados surge que los valores del Producto Bruto Interno a valores corrientes, el cual se ve afectado por el proceso inflacionario de los años expuestos al igual que el presupuesto de la Administración Pública Nacional muestran valores de crecimiento constante en términos nominales, lo cual no se condice con el crecimiento y decrecimiento mostrado en el presupuesto del programa bajo estudio. Es así que a continuación se expone el nivel porcentual de participación del presupuesto de la iniciativa en comparación con el presupuesto nacional, el guarismo con relación al PBI, el gasto del programa con relación al PBI y por último y como dato adicional, se anexa la cantidad de beneficiarios del programa, para de esta manera tener un panorama más amplio sobre la incidencia de la iniciativa en las políticas públicas implementadas por el sector público nacional:

Tabla 5

Porcentaje de incidencia del presupuesto del programa Argentina Trabaja sobre el total del presupuesto nacional, comparación con el Producto Bruto Interno, gasto efectivamente ejecutado de la iniciativa en comparación con el PBI y cantidad de beneficiarios del programa.

Año	Presupuesto del programa en comparación con el presupuesto nacional (%)	Presupuesto del programa en comparación con el PBI (%)	Gasto en el programa en comparación con el PBI (%)	Cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja
2010	0,55	0,09	0,23	150.381
2011	0,90	0,15	0,17	146.104
2012	0,99	0,19	0,15	131.800
2013	0,74	0,14	0,13	191.000
2014	0,58	0,11	0,14	168.000
2015	0,58	0,12	0,14	200.708
2016	0,56	0,11	0,14	185.704
2017	0,64	0,14	0,16	246.479

Fuente: Elaboración propia en base al datos de la Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Hacienda; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

Como puede observarse, la incidencia del presupuesto del programa en comparación con el total estimado para todo el Sector Público Nacional ha sufrido variaciones a lo largo de la ejecución del programa. En ese sentido se constata que la mayor incidencia de la iniciativa se da en los años 2011 y 2012, llegando a valores cercanos al uno por ciento del total estimado. Con posterioridad, se produce un descenso en los porcentajes de incidencia a valores aproximados al 0,6% del total del presupuesto, mostrando a través del tiempo guarismos estables a pesar de que la cantidad de beneficiarios se ha ido incrementado, por lo que puede deducirse que las remuneraciones percibidas por los cooperativistas se han visto disminuidas en términos reales, lo cual va en detrimento de la calidad de vida de estos sectores sociales que presentan un elevado nivel de vulnerabilidad social. Estos resultados se repiten en torno a la comparación del presupuesto del programa con el Producto Bruto Interno y con el gasto efectivamente ejecutado, lo cual reafirma lo anteriormente mencionado en torno al deterioro de las prestaciones brindadas por el programa a los beneficiarios.

Evaluación del programa:

De acuerdo a la investigación realizada por Neffa y López (2012) la evaluación del programa aplicó parcialmente la metodología FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

Entre las fortalezas del programa, los autores destacan que ésta iniciativa genera un soporte social integrador, además de incluir actividades formativas que fortalecen las capacidades individuales, logrando así el objetivo de incluir socialmente a éstos sectores con elevado nivel de vulnerabilidad social. Además, estas actividades mejoran la autoestima de los beneficiarios y los incentiva a descubrir habilidades en diversos oficios que pueden utilizar para desarrollarse personal y profesionalmente.

En materia de debilidades y oportunidades, la investigación de los autores señala que existieron problemas relacionados con la logística, prácticas que van en contra de la dignidad, autonomía y moralidad de las personas, ausentismo y dificultades en torno a las capacidades en cada uno de los territorios involucrados, ya sea en materia logística como en la articulación para el correcto desarrollo de las tareas asignadas a los cooperativistas.

En definitiva y como aporte para la solución de estos inconvenientes, los autores señalan que:

El programa alcanza un alto impacto social, responde a una realidad diversa, frente a la cual corresponden respuestas personalizadas en los grupos de trabajo. Esta complejidad obliga a permanentes ajustes y reformulaciones con los entes ejecutores, en el nivel de áreas (recursos humanos, económicos, técnicos). (p. 73).

De esta forma, los autores mencionan que aunque el programa es bien recibido por los beneficiarios, existen algunas dificultades en la ejecución del mismo para mejorar la eficiencia de las prestaciones previstas en los planes a ejecutarse en los territorios.

En el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) se destaca que las beneficiarias mujeres son las más satisfechas con las actividades ejecutadas, principalmente en materia de construcción, pintura y parquización de espacios públicos ya que de esta manera también mejoran su situación habitacional, viviendo el momento como una forma de reparación personal y recuperación de la dignidad.

Finalmente, los autores señalan que durante las primeras etapas del programa: “continuaba la tradición de que los punteros políticos con influencia para el otorgamiento de los beneficios se quedaran con un porcentaje del mismo en el cobro en el banco” (p. 99) problemática que fue parcialmente corregida al implementar la bancarización del beneficio. Lo que los autores señalan aquí es trascendental, ya que aunque se han dado progresos en ésta materia en torno al cobro de la remuneración por medio de una tarjeta de débito, no se han eliminado completamente los mecanismos de corrupción que se daban comúnmente en los diversos programas sociales implementados por la gestión gubernamental nacional. En ese sentido, los autores remarcan que: “Las grandes negociaciones se llevaban a cabo con los movimientos sociales y las listas de preinscriptos daban argumentos a los intendentes para obtener cupos adicionales” (p. 99) lo cual reafirma lo anteriormente señalado, ya que al existir cupos para el programa se dan situaciones de falta de transparencia para la asignación de nuevas vacantes, quedando estas supeditadas a los menesteres de la política entre los movimientos sociales y los gobiernos locales.

Opinión de los movimientos sociales en torno a la implementación del programa:

Los distintos movimientos sociales existentes tuvieron de acuerdo a Neffa y López (2012) opiniones dispares en cuanto a la implementación del programa Argentina Trabaja. Uno de los más importantes es el Frente Darío Santillán, el cual expresa que aunque el programa rescata la figura de las cooperativas de trabajo, la cual había sido desprestigiada durante las administraciones anteriores, el mismo no posee una inscripción abierta para que las personas que necesiten un empleo lo puedan obtener, además de ser una iniciativa que busca tercerizar la fuerza laboral y ampliar el poder político del partido gobernante a través de los denominados ‘punteros’ políticos. En cuanto a la distribución de los recursos del programa, la organización social reitera que el Estado:

No puede partir de la distribución clientelar de los recursos, sino que tiene que ser – necesariamente– en función de una inscripción abierta y dar la posibilidad a cada desocupado o desocupada, o cada integrante del territorio que puede acceder a un trabajo, se pueda inscribir. (p. 89)

Resaltando de esta manera las acciones clientelares implementadas por los estados locales en las que la iniciativa era ejecutada y propulsando la conversión del sistema a

través de un programa universal que brinde una cobertura económica y social que logre satisfacer las necesidades de la población que se encuentra en situación de desempleo prolongado y pobreza estructural.

Por otra parte, determinados movimientos sociales anti-gubernamentales que en ocasiones formaban parte de las personas que integraban las cooperativas del programa “presionaron permanentemente ante el gobierno, pidiendo que se equiparara el salario del PIST (1.250 pesos netos aproximadamente) con el salario mínimo vital y móvil, que se ha actualizado constantemente por encima del índice de inflación” (p. 92) demostrando de ésta manera lo que se ha resaltado con anterioridad en el análisis del presupuesto del programa, el cual mostraba un crecimiento inferior que las erogaciones totales de la administración pública nacional para la cantidad creciente de beneficiarios de la iniciativa, produciéndose de esta manera una disminución en el ingreso real de los cooperativistas.

Otro punto crítico que en este caso marca la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativistas, Autogestivos y Precarizados (AGTCAP) de Florencio Varela, es que además de lo antedicho en torno a la falta de actualización de las remuneraciones, la existencia de intermediarios políticos que van en contra de la transparencia del programa y la necesidad de lograr concretar una iniciativa de tipo universal, existen dificultades en torno al pago del Monotributo Social lo cual perjudica a los cooperativistas en lo que respecta a la atención de la salud a través de las obras sociales. Según la asociación, el Ministerio de Desarrollo Social no abona a tiempo el referido impuesto a las obras sociales, con lo cual éstas entidades se ven reticentes a atender a los beneficiarios, yendo así en contra de uno de los objetivos del programa que era otorgar los beneficios del sistema de seguridad social a los cooperativistas para de esta manera mejorar su calidad de vida.

En cuanto a experiencias positivas, Neffa y López (2012) destacan que el Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual apoya la continuidad del programa ya que “los grupos cooperativistas ayudan a movilizar la economía de la provincia y "están bien desarrollados". Los beneficiarios del PIST realizan múltiples tareas, entre ellas, colaborar con la limpieza de la ciudad: "no son planes sociales, son programas de trabajo". (p. 91) remarcando la incidencia en torno a la promoción del crecimiento económico que implica concretar obras de infraestructura que provocan que distintos sectores de la economía se activen por los diversos insumos que son utilizados para realizar las intervenciones previstas.

Desde otro punto de vista, el Movimiento Evita promueve la ejecución del programa pero resalta que “A los dirigentes del Movimiento Evita les cuesta convencer a algunos participantes de que el programa no es un mero plan social, sino que exige una contraprestación de cuatro horas de trabajo al día” (p. 95) remarcando que aunque la iniciativa tiene aspectos positivos, quedan acciones que concretar en materia de concientización y promoción de la cultura del trabajo.

De esta manera y teniendo en cuenta las diversas opiniones vertidas sobre el desarrollo del programa, puede concluirse que aunque existen numerosos motivos para continuar impulsando la iniciativa, principalmente los referidos a la percepción de los beneficios de la seguridad social, tener un empleo que les haga recuperar a las personas no sólo la posibilidad de tener un ingreso sino también la cultura del trabajo, actividades de capacitación que los impulse a desarrollarse profesionalmente y el incremento en el autoestima personal entre otros beneficios enumerados en los párrafos precedentes, aún existen numerosas situaciones que se deberían atender para mejorar la eficiencia del programa, como lo relativo al pago a tiempo del Monotributo Social, la actualización salarial de los cooperativistas para que de esta manera no se produzca una pérdida remunerativa en términos reales, la apertura del programa para permitir que más personas que deseen trabajar puedan hacerlo y la mejora en la transparencia con el objetivo de lograr un mejor alcance del programa y que los beneficiarios puedan percibir los distintos beneficios en forma plena y no parcial.

El Programa “Hacemos Futuro” como continuador del PIST a partir de 2018:

La finalización de la gestión del gobierno peronista el 10 de diciembre de 2015 y la posterior asunción de la administración de Cambiemos llevó adelante una serie de procesos económicos y sociales que derivarían en ciertas modificaciones de los programas sociales existentes hasta el momento. Es así que el 8 de febrero de 2018 es aprobada la Resolución N° 96/2018 que crea el programa “Hacemos Futuro” que reemplazaría a la iniciativa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja. Según reza en su art. 2° el objetivo del nuevo programa:

Es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad

educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.

Asimismo y teniendo en cuenta lo expresado por Mango y Campana (2018) los lineamientos generales de la iniciativa fueron aprobados por la Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social. En términos generales, los autores mencionan que el programa es de transferencia condicionada de ingresos ya que comprende la percepción de un subsidio si se cumplen ciertas condiciones. La contraprestación establecida está basada en la finalización de estudios primarios y secundarios y la realización de actividades de capacitación, con el adicional de mantener las bases de datos del gobierno actualizadas en forma anual.

En cuanto a los beneficiarios del programa, los autores mencionan que se encuentran incluidos aquellos que tengan un hijo con discapacidad, que sean víctimas de violencia de género, trata o explotación sexual o mujeres con tres o más hijos. Adicionalmente y complementando las políticas socio-laborales de la administración se incorpora como novedad la relación con el Plan Empalme “dado que se establece que los titulares pueden ingresar al mercado formal de empleo y mantener su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral” (p. 5) incorporando de esta forma la idea de que la simple capacitación realizada logrará que la persona sea empleada por el sector privado de la economía.

Continuando con el análisis del programa y en lo que concierne a la cantidad de beneficiarios, los autores resaltan que además de que se ha incrementado el presupuesto asignado, ha crecido la cantidad de beneficiarios y se ha actualizado el monto de la retribución. Esto se explicaría por la sanción de la Ley de Emergencia Social la cual amplía las partidas presupuestarias asignadas a estos programas y a la estrecha vinculación del Ministerio de Desarrollo Social con las organizaciones sociales en un contexto de recesión económica persistente. Es así que a continuación se presenta la evolución de la cantidad de beneficiarios de acuerdo a los datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social del Sistema de Indicadores Sociales (SIEMPRO):

Tabla 6

Cantidad de beneficiarios del programa “Hacemos Futuro”

Período informado	Cantidad de Beneficiarios
Febrero de 2018	255.153
Marzo de 2018	257.363
Junio de 2018	235.885
Septiembre de 2018	234.432
Diciembre de 2018	247.169
Marzo de 2019	236.880
Junio de 2019	236.274

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Indicadores Sociales (SIEMPRO). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Teniendo en cuenta que el último guarismo informado del programa Argentina Trabaja para el año 2017 fue de 246.479 personas beneficiarias, con el surgimiento del programa Hacemos Futuro, la cantidad de beneficiarios se ha visto inicialmente incrementada, llegando su pico máximo en el primer trimestre del año 2018 en donde la iniciativa alcanzaba a más de 250.000 personas para posteriormente mostrar una disminución de aproximadamente veinte mil beneficios, permaneciendo relativamente estable en el tiempo hasta la confección de la presente investigación.

En materia presupuestaria, el programa también ha tenido una evolución positiva en los montos en términos nominales designándose un presupuesto de 19.401 millones de pesos para el año 2018, 21.864 millones para 2019 y de 29.424 millones para el año 2020 de acuerdo a lo publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación⁵. Sin embargo, al analizar la evolución del Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el mismo ha arrojado una variación interanual para diciembre de 2018 del 47,1% y de más del 50% para el año 2019⁶, por lo que el presupuesto del programa ha evolucionado de manera negativa en

⁵ Los datos hallados se encuentran en el Programa N° 38 denominado “Apoyo al Empleo” en el Ministerio de Desarrollo Social para el año 2018 y del Ministerio de Salud y Desarrollo Social para los años 2019 y 2020. Para más información véase: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2020> para el último dato consignado.

⁶ Los datos interanuales publicados pueden hallarse en la página oficial del INDEC en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_ipc_aperturas.xls

términos reales, derivando de esta manera en una pérdida de poder adquisitivo para los beneficiarios del programa en estudio.

En materia de economía social, Mango y Campana (2018) mencionan que en comparación con el programa Argentina Trabaja, el Hacemos Futuro no promueve el trabajo cooperativo sino que fomenta la individualidad del beneficiario al eliminar la intermediación de los entes ejecutores locales, por lo que las personas se desorientan al no tener un líder al cual recurrir ante dudas o preguntas relacionadas a la iniciativa. En ese sentido, los autores resaltan que:

Se produce una confusión, falta de información y falta de acompañamiento que tiene como correlato un aislamiento del beneficiario y un desconocimiento de un otro que se encuentra en la misma situación, producto de la tendencia a la desintegración de las formas organizativas previas, toda vez que el control pasa a ser certificado ante Anses y no ante la Unidad Ejecutora. La incorporación de la burocracia del Anses genera, por su parte, interrogantes entorno a su capacidad de recepción. (p. 11)

De esta manera, deja de funcionar el esquema cooperativo para tomar un enfoque individualista, propio de los gobiernos con políticas neoliberales. Además, los autores remarcan que los gobiernos locales, que conocen las diversas problemáticas existentes en sus territorios pierden el contacto con las personas beneficiarias, aislando a las mismas y perdiendo así efectividad en las políticas que versan sobre la inclusión socio-laboral. De esta manera y en forma de conclusión, los autores dicen que se dio un “proceso de redireccionamiento hacia paradigmas de contención en lugar de inclusión, atentando y debilitando la función social del Estado.” (p. 15) reafirmando de este modo lo analizado en materia de normativa vigente y en términos presupuestarios.

En tono de crítica, la Fundación Germán Abdala lleva a cabo una serie de propuestas de mejora sobre el Programa Hacemos Futuro. Es así que entre las iniciativas más trascendentes declaman que en materia educativa deben construirse un mayor número de escuelas en conjunto con más personal de apoyo socioeducativo que colabore en materia de inclusión. En lo referente a la capacitación, deben recuperarse los cursos de oficios, implementar los mismos en todo el territorio nacional y se deben formar redes de

contención para personas que padezcan de violencia de género y otras problemáticas sociales. Posteriormente, critican la centralización del programa en manos de la ANSES, lo cual produce un desconocimiento de las particularidades de cada territorio, la pérdida de los convenios con universidades para la formación de los beneficiarios y la no obligatoriedad en la inscripción de las personas en el Monotributo Social, perjudicando así a los beneficiarios y sus familias principalmente en el acceso a una cobertura de salud a través del sistema de obras sociales.

Evolución de los indicadores económicos y sociales durante la aplicación del Programa:

Pobreza, indigencia y desigualdad social:

Teniendo en cuenta lo expresado por Sen (1992) que afirmaba que la situación de pobreza es aquella que impide a la persona conseguir una situación de bienestar debido a la carencia de medios sociales en los que habita y que la misma se debe principalmente a la exclusión social por falta de políticas públicas en la materia y los conceptos metodológicos vertidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que mide los índices de pobreza e indigencia de acuerdo a los ingresos, siendo una persona indigente aquella que no logra “cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas” (p. 5) y una persona pobre aquella que cubre la canasta de alimentos anteriormente mencionada pero que carece de recursos para acceder a otro tipo de consumos que no son alimentarios, se presenta a continuación la evolución de los índices de pobreza e indigencia publicados por el organismo oficial de estadísticas durante la aplicación del programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja:

Tabla 7

Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (en porcentaje)

Año*	Situación de pobreza		Situación de indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2008	11,9	17,8	3,8	5,1
2009	9,4	13,9	3,1	4
2010	8,1	12	2,7	3,1
2011	5,7	8,3	2,2	2,4
2012	4,8	6,5	1,8	1,7
2013	3,7	4,7	1,5	1,4
2014	s/d	s/d	s/d	s/d
2015	s/d	s/d	s/d	s/d
2016	21,5	30,3	4,5	6,1
2017	20,4	28,6	4,5	6,2

*Datos al primer semestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base al datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Como se ha señalado con anterioridad, la medición de la pobreza e indigencia por parte del organismo oficial de estadísticas ha sido cuestionada a partir del cambio de gobierno en diciembre del año 2015, con lo cual se procedió a revisar las cifras oportunamente publicadas de acuerdo a los Dtos. 181/2015 y 55/2016, para posteriormente realizar nuevas publicaciones de los mencionados guarismos a partir del año 2016. En torno a los datos se destaca la inexistencia de los mismos para los años 2014 y 2015 con lo cual el análisis que podría realizarse sería parcial. Los valores presentados muestran una constante disminución a lo largo de la aplicación del programa, tanto en el nivel de pobreza como en indigencia hasta la suspensión de la publicación de los índices, para retomar a partir del año 2016 con resultados completamente diferentes a los expuestos con anterioridad, en los cuales las cifras se ven multiplicadas, siendo por ejemplo que para el año 2013 la cantidad de personas que se encontraban padeciendo de una situación de pobreza representaba a un 4,7% para luego pasar a un 30,3% en el año 2016, mostrando en este caso una quintuplicación de su valor. Es por ello que por la considerable variabilidad de los índices ante cambios metodológicos no es posible llegar a una conclusión concreta en torno a la incidencia del programa en estudio.

Durante el mencionado cuestionamiento en términos estadísticos tomó relevancia pública los valores presentados por el Barómetro de la Deuda Social Argentina, que es un

informe publicado por la Universidad Católica Argentina (UCA) que versa sobre temáticas de pobreza, indigencia y guarismos relacionados con las necesidades básicas insatisfechas de la población. En este caso, los informes publican éstos valores cuestionados desde el año 2010 lo cual podría tomarse como una referencia, pero teniendo en cuenta que la metodología de cálculo presenta variaciones con respecto a la utilizada por el organismo oficial de estadísticas⁷. Es así que a continuación se presentan los resultados que arrojaron los distintos informes en materia de pobreza e indigencia:

Tabla 8

Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (en porcentaje)

Año	Situación de pobreza		Situación de indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2010	18,4	28,2	3,8	6,4
2011	15,5	24,7	3,7	6,1
2012	16,8	26,2	3,2	5,7
2013	18,0	27,4	3,2	5,4
2014	18,3	28,7	3,4	6,4
2015	18,8	29,0	3,2	5,4
2016	22,0	32,9	4,0	6,9
2017	18,6	26,9	3,8	6,0

Fuente: Elaboración propia en base al datos del Barómetro de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (BDSA-UCA).

Valorizando los resultados expuestos por el informe de la UCA durante los años de aplicación del programa Argentina Trabaja, puede constatarse que los guarismos de pobreza e indigencia no han presentado variaciones significativas durante la aplicación de la iniciativa con excepción de los años 2011 y 2016 en los cuales se ha dado un descenso y un ascenso respectivamente más significativo que en el resto de los porcentajes expuestos. Sin embargo, en materia de personas en situación de pobreza se observa un progresivo crecimiento de los valores desde el año 2011 en adelante llegando a su punto crítico durante 2016 donde llega al punto máximo de la serie que involucra al programa. En torno a las personas en situación de indigencia en donde probablemente la iniciativa debería tener un mayor impacto, los valores han mostrado resultados más estables a lo largo de la

⁷ La metodología utilizada por el BDSA de la UCA se puede consultar en: http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/ODSA_Anexo_Metodologico_2013.pdf

serie, situándose en guarismos de entre un 5% y 6% exponiendo de esta manera la escasa incidencia del programa de acuerdo a los datos publicados por la citada universidad privada.

Finalmente, Mario (2016) lleva adelante una reconstrucción estadística de los índices de pobreza e indigencia mediante la combinación de la metodología del INDEC con la del Índice de Precios de la Provincia de San Luis desde el año 2003 hasta el año 2016 en donde se reinicia el cálculo del organismo nacional oficial de estadísticas, logrando resultados significativos que serán analizados a continuación:

Tabla 9

Hogares y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia de acuerdo al trabajo de reconstrucción estadística que utiliza la metodología del INDEC y del IPC-San Luis (en porcentaje)

Año	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2003*	49.8	59.4	17.3	22.0
2004	50.7	59.6	18.4	21.4
2005	42.6	52.7	11.0	14.8
2006	35.3	44.8	8.9	11.9
2007	30.0	39.0	7.3	9.7
2008	28.0	36.8	7.3	10.2
2009	26.1	34.3	6.3	8.6
2010	25.6	34.0	7.0	9.4
2011	21.7	29.4	5.9	7.9
2012	20.9	29.0	5.2	7.0
2013	19.8	27.4	4.8	6.1
2014	25.4	34.0	6.5	8.5
2015	23.3	31.5	4.8	6.0
2016	23.1	32.2	4.8	6.3

*Para 2003, los datos corresponden al tercer trimestre.

Fuente: Mario (2016) en base a EPH-INDEC, IPC-INDEC e IPC-San Luis.

Desde el año 2003 en adelante los índices de pobreza e indigencia se han reducido significativamente ya que de acuerdo a la reconstrucción estadística realizada el porcentaje de personas en situación de pobreza ha disminuido desde casi un 60% en el inicio de la serie hasta valores cercanos al 30% y en materia de personas en situación de indigencia, el índice ha mostrado resultados aún más significativos en cuanto a su reducción, pasando de

guarismos superiores al 20% a valores que se estabilizaron posteriormente entre un 6% y un 8%.

Pasando al análisis de los años que conciernen a la aplicación del programa Argentina Trabaja surge que tanto el porcentaje de personas que se encuentran en situación de pobreza como de indigencia las variaciones en términos porcentuales han sido poco significativas. Es así que lo que se refleja entre 2009 y 2016, con excepción del año 2013, es que los porcentajes han variado en valores cercanos al 30% para las personas que se encuentran en situación de pobreza y en materia de personas en situación de indigencia los guarismos han arrojado rangos de entre el 6% y el 9% aproximadamente, reflejando de esta manera la escasa incidencia del programa Argentina Trabaja en la reducción de los índices de pobreza e indigencia.

En último término y como se ha mencionado con anterioridad, para la medición de las situaciones de desigualdad en los ingresos suele utilizarse el coeficiente de Gini el cual es publicado por el Banco Mundial. El mismo puede tomar valores de entre “0” y “1” siendo que cuando el valor se acerque a “0” el país se considera más igualitario en ingresos, en tanto cuando dicho valor se acerca a “1” los ingresos de esa sociedad serán menos igualitarios por lo que la sociedad tendrá una mayor desigualdad social⁸.

De igual forma, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) efectúa la medición de factores que hacen a la calidad de vida de la población, tomando datos relativos a la esperanza de vida al nacer, años de escolaridad e ingreso nacional bruto per cápita⁹. Es por ello que ambos indicadores deben ser considerados en éste análisis ya que el programa Argentina Trabaja, al incentivar la terminalidad educativa, suministrar un ingreso y proveer a sus beneficiarios cobertura de salud a través del sistema de obras sociales provocaría un efecto positivo en todos los indicadores que son tenidos en cuenta para el cálculo de los índices. Es por ello que a continuación se presentan los mencionados guarismos para los años involucrados en el programa:

⁸El indicador puede hallarse seleccionando los años involucrados, el país y el área geográfica requerida, para posteriormente proceder a la descarga del archivo contenedor del indicador. El mismo puede descargarse desde: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3289&idioma=e>

⁹ De esta forma el PNUD menciona que el desarrollo nacional no debe medirse sólo por el ingreso per cápita, sino también por los logros alcanzados en la salud y educación de la población. Para más información acerca de la metodología y de los resultados del estudio a nivel mundial véase: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

Tabla 10

Índice de concentración de Gini e Índice de Desarrollo Humano durante los años de implementación del programa Argentina Trabaja.

Año	Índice de concentración de Gini	Índice de desarrollo humano
2008	0,445	0,795
2009	0,439	0,799
2010	0,430	0,813
2011	0,423	0,819
2012	0,412	0,818
2013	0,410	0,820
2014	0,414	0,820
2015	s/d	0,822
2016	0,424	0,822
2017	0,406	0,825

Fuente: Elaboración propia en base al datos del índice de concentración de Gini, Banco Mundial y del índice de desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Analizando los datos obtenidos se observa una evolución levemente positiva a través de los años de aplicación del programa. En el caso del coeficiente de Gini como se ha indicado con anterioridad, la variación luciría poco significativa, pero a largo plazo y de continuar la evolución presentada el impacto en torno a la desigualdad de los ingresos sería positivo. En ese mismo sentido, el Índice de Desarrollo Humano ha tenido una evolución constantemente positiva a través de los años, no registrándose en este caso una variación que signifique un retroceso en los términos de la calidad de vida de la población, con lo cual, de persistir el ascenso el país continuará dentro del rango de nivel de desarrollo humano muy alto, ya que se considera que los países que logran resultados superiores a los 0,800 puntos son considerados con el nivel recientemente mencionado. En relación con la aplicación del programa Argentina Trabaja, puede deducirse que teniendo en cuenta el escaso impacto observado en los indicadores de pobreza e indigencia, los resultados positivos visualizados recientemente se deben a otros factores que no se encuentran involucrados con la aplicación de la iniciativa, como por ejemplo, una mejora en la esperanza de vida de la población, el mejor acceso al sistema educativo, la aplicación de programas sociales universales que incrementan los ingresos de las familias, entre otras causas.

Empleo y crecimiento económico:

En lo que respecta al mercado de trabajo y su relación con el crecimiento de la economía se han tomado para la presente investigación los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la salvedad de que por los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 181/2015 y 55/2016 mencionados precedentemente “las series estadísticas publicadas con posterioridad a enero 2007 y hasta diciembre 2015 deben ser consideradas con reservas, excepto las que ya hayan sido revisadas en 2016 y su difusión lo consigne expresamente” tal como se ha remarcado en las exposiciones anteriores. En ese sentido, para el indicador del Producto Bruto Interno es de mencionarse que los datos suministrados han sido revisados y recalculados, con lo cual no se encontrarían dentro de los parámetros considerados con reservas.

En el próximo cuadro de datos, se presentarán los relativos al nivel de desempleo, subempleo, porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio y crecimiento del Producto Bruto Interno con el objetivo de otorgar una mirada amplia de la situación del mercado de trabajo y de su relación directa con el crecimiento económico. Desde el punto de vista metodológico y siguiendo las definiciones básicas utilizadas por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, se considera que una persona está ocupada si en la semana de referencia han trabajado como mínimo una hora en una actividad económica, será desocupada aquella persona que no tenga una ocupación, subocupada demandante aquella que además de trabajar menos de 35 horas semanales busquen activamente otra ocupación y no demandante a las que no la estén buscando. Por otro lado, se incluye también a los asalariados a los cuales no se les aplica descuentos jubilatorios, con lo cual se está en presencia de un empleo que carece de los derechos relativos a la seguridad social¹⁰. En el caso del crecimiento del Producto Bruto Interno, se toman los datos revisados que son suministrados por el mencionado organismo oficial tomando las series de oferta y demanda globales que exponen los porcentajes de variación anual, para de esta manera realizar un análisis de la relación entre el mercado de trabajo y el crecimiento o decrecimiento económico¹¹.

¹⁰ Las definiciones conceptuales se encuentran descriptas con un mayor grado de detalle en el apartado metodológico de todas las publicaciones técnicas sobre el Mercado de Trabajo correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares. Para las citadas en este caso, las mismas fueron extraídas desde:

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim19ED75D3E4D2.pdf

¹¹ Los datos extraídos se encuentran en el cuadro N° 2 de la serie revisada de oferta y demanda globales, el cual puede consultarse en: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_09_19.xls

Tabla 11

Tasas de desocupación, subocupación, asalariados sin descuento jubilatorio y crecimiento del Producto Bruto Interno durante los años de implementación del programa Argentina Trabaja.

Año	Tasa de desempleo	Tasa de subempleo demandante	Tasa de subempleo no demandante	Asalariados sin descuento jubilatorio (%)	Crecimiento del PBI (%)
2008	6	6	3,1	37,0	4,1
2009	6,9	6,9	3,4	36,2	-5,9
2010	5,5	5,5	2,8	35,2	10,1
2011	5,9	5,9	2,6	34,3	6,0
2012	6,4	6,4	2,6	34,6	-1,0
2013	5,1	5,1	2,7	33,5	2,4
2014	6,1	6,1	3,0	34,3	-2,5
2015*	5,9	5,9	2,7	33,1	2,7
2016	7,2	7,2	3,1	33,6	-2,1
2017	7,2	7,2	3,0	34,2	2,7

*Con excepción del porcentaje de crecimiento del Producto Bruto Interno, el resto de los indicadores corresponden al 3° trimestre.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Como puede observarse, el nivel de desempleo y subempleo ha presentado un leve crecimiento en sus guarismos a partir del año 2016. Estos resultados se condicen con una reducción del PBI para el año 2016 del 2,1%, y los datos relativos al año siguiente no han mejorado sustancialmente estos indicadores ya que el porcentaje de crecimiento ha sido escaso como para recuperar los mencionados guarismos.

En cuanto al análisis de la situación de años anteriores se denota que el mercado de trabajo se resiente ante una caída del crecimiento económico, ya que en los años 2009, 2012 y 2014 se produjo una disminución del mencionado indicador lo cual derivó en un deterioro en la situación de desempleo y subempleo, siendo que en los años de crecimiento económico, los mencionados guarismos han tendido a mejorar en prácticamente todas las categorías. Es así que se puede concluir que la relación entre el crecimiento de la economía y el mercado de trabajo es estrecha, y que cuando el primero mejora, el segundo también tiende a mejorar sus indicadores.

Pasando al análisis de las personas que declararon que no se les practica descuento jubilatorio sobre sus haberes puede afirmarse que el indicador no se encuentra relacionado directamente con el nivel de crecimiento económico, ya que a pesar de las variaciones en términos del PBI sufridas en los años bajo análisis, el porcentaje ha tenido una tendencia

levemente decreciente pero con un cierto grado de inelasticidad en valores cercanos al tercio de las personas consultadas.

De este análisis puede inferirse que la incidencia del programa Argentina Trabaja es también limitada en lo que respecta a la desocupación, subocupación y precariedad laboral y que los mencionados indicadores sufren variaciones con motivo del crecimiento o decrecimiento económico.

Finalmente y para obtener una visión integral de la problemática económica, social y laboral de la población en conjunto con la incidencia del programa Argentina Trabaja, se presentará a continuación los indicadores relativos a los niveles de pobreza, indigencia, cantidad de beneficiarios del programa en análisis, personas que se encuentran desocupadas y subocupadas, el gasto de la iniciativa en relación con el Producto Bruto Interno y el nivel de crecimiento de la economía nacional, para de esta manera llegar a una conclusión con respecto a la incidencia del programa implementado por el Ministerio de Desarrollo Social:

Tabla 12

Porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia, cantidad de beneficiarios del Programa Argentina Trabaja, cantidad de personas desocupadas y subocupadas, gasto del programa en relación con el PBI y nivel de crecimiento de la economía nacional.

Año	Pobreza (%)	Indigencia (%)	Cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja	Cantidad de personas desocupadas y subocupadas*	Gasto del programa en relación con el PBI (%)	Crecimiento del PBI (%)
2010	34.0	9.4	150.381	1.827.568	0,23	10,1
2011	29.4	7.9	146.104	1.822.316	0,17	6,0
2012	29.0	7.0	131.800	1.922.797	0,15	-1,0
2013	27.4	6.1	191.000	1.712.046	0,13	2,4
2014	34.0	8.5	168.000	1.935.385	0,14	-2,5
2015	31.5	6.0	200.708	1.862.982	0,14	2,7
2016	32.2	6.3	185.704	2.215.398	0,14	-2,1
2017	28,6	6,0	246.479	2.230.858	0,16	2,7

*De acuerdo a los boletines de estadísticas laborales relativos al total de población desocupada y subocupada, los datos de 2015 son al 2º trimestre del año. Asimismo, los datos desde 2007 hasta 2015 se encuentran con reservas por los Dtos. N° 181/2015 y 55/2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Hacienda; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social; Mario (2016) en base a EPH-INDEC, IPC-INDEC e IPC-San Luis y Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Ministerio de Producción y Trabajo.

Del análisis de la información obtenida de las distintas fuentes consultadas surge que la cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja con respecto al total de las personas que se encuentran desocupadas y subocupadas informadas por el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) del Ministerio de Producción y Trabajo se aproxima al 10% de ésta población que se encuentra con problemas de empleo, con lo cual la incidencia del programa en estudio es limitada y los cambios relativos a los niveles de pobreza, indigencia, desempleo y subempleo de la población se encuentran entonces relacionados directamente con el nivel de crecimiento de la actividad económica y no por la presente iniciativa gubernamental implementada. Es por ello que para lograr una mayor incidencia en los diversos indicadores presentados a lo largo de este trabajo el programa debería ampliar su espectro de población alcanzada para de esta manera lograr influir en los guarismos analizados. En cuanto al presupuesto aplicado, es dable mencionar que la política pública poseía fondos limitados, posiblemente por razones presupuestarias que impedían ampliar el grado de cobertura atento a una política de restricción del gasto público, sin valorizar enfáticamente los efectos positivos económicos y sociales que la iniciativa producía en los sectores vulnerables que eran beneficiarios del programa.

CAPITULO V: Propuesta de intervención

Síntesis de la problemática a resolver:

A partir del diagnóstico detallado en el apartado anterior, el trabajo se plantea examinar la principal política pública de inclusión sociolaboral denominada “Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja” implementada entre los años 2009 y 2017 y su relación en torno a la reducción de los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo. A partir de allí, el programa se plantea como objetivo lograr que parte de la población que ha sido excluida del mercado de trabajo o que no ha tenido la oportunidad de acceder al mismo por la extrema situación de vulnerabilidad social logre recuperar la habitualidad de desempeñar una actividad laboral, a la vez de llevar a cabo actividades educativas y de capacitación en oficios, para de esta forma mejorar su empleabilidad.

Esta iniciativa se concreta con el objetivo de lograr incluir a las personas que han quedado fuera del sistema económico y del mercado laboral, con miras a lograr que los niveles de pobreza e indigencia estructurales de la población logren quebrantarse y comenzar paulatinamente a disminuir, a la vez de lograr que estas personas recuperen la cultura del trabajo perdida ante décadas de exclusión social y contribuyan activamente al desarrollo económico y social de la Argentina.

Objetivos de la propuesta:

La propuesta de intervención tiene como objetivo principal corregir las inconsistencias detectadas en las características generales y específicas de la política pública y su consecuente incidencia en los mencionados niveles de pobreza, indigencia, desempleo y exclusión social de la población vulnerable para de esta manera establecer un criterio uniforme y claro para el acceso al programa. En ese sentido, se propone también analizar las actividades que actualmente son ejecutadas por los beneficiarios del programa con el objetivo de proponer nuevas iniciativas que se encontrarán relacionadas con el nivel de alcance que se propondrá.

Por otra parte se prevé establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia de la iniciativa ante ciertos testimonios recabados por beneficiarios del programa que versaban sobre situaciones irregulares en el momento de otorgar el beneficio y de las actividades realizadas. En ese mismo sentido, se realizarán propuestas relativas a la publicación de estadísticas sobre el programa y sobre la financiación del mismo.

Estrategia a implementar:

En base a la problemática a resolver con sus consecuentes objetivos oportunamente descritos, la estrategia que deberá implementarse para modificar las características generales y específicas de la normativa vigente así como también la implementación de nuevas actividades que no estaban siendo consideradas hasta el momento, los nuevos parámetros en torno a la transparencia de la iniciativa y de su consecuente financiamiento versarán sobre la modificación de la normativa que da origen al programa, incorporando cambios relativos al alcance del mismo, que probablemente constituya uno de los factores principales que limite el nivel de incidencia en los niveles de desocupación, pobreza e indigencia. En esta instancia modificatoria se deberá tener en cuenta la incorporación de actividades que no se encontraban previstas con anterioridad, las cuales emergen ante la ampliación en materia de cobertura de la iniciativa. Para ello, se propondrá la incorporación de un anexo con las actividades que deberán realizar los beneficiarios del programa. Finalmente, la transparencia será otro de los elementos constitutivos de la nueva propuesta normativa, ya que se hará mención a la temática en parte del articulado que debería implementarse, señalando los sitios específicos en donde la información debe estar disponible, las características que la misma debe tener, el financiamiento del programa y los controles ejercidos por la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

Descripción y actividades a desarrollar:

Teniendo en cuenta lo normado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional que resalta el carácter integral de las prestaciones de la seguridad social, la protección integral a la familia y, principalmente, el acceso a un empleo digno pleno de derechos lo que deriva en que es esencial que el Estado lleve a cabo las acciones necesarias para hacer cumplir éstos principios, es que surgen diversas políticas públicas para corregir las desigualdades

sociales persistentes como lo es en este caso el programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En este sentido y teniendo en cuenta lo expuesto por las Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la pobreza persistente que ha podido visualizarse en los cuadros presentados en los párrafos precedentes en donde a pesar de la implementación del programa en estudio los guarismos no han mostrado variaciones significativas en torno a este flagelo, el mencionado organismo expresa que para lograr disminuir los niveles de vulnerabilidad social “el crecimiento económico debe ser inclusivo, con el fin de crear empleos sostenibles y de promover la igualdad”¹² así como también menciona “la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud”, problemáticas que intentan ser abordadas desde el programa en estudio pero con resultados poco significativos.

Continuando con los mencionados objetivos y como se ha resaltado oportunamente en esta investigación, en lo que respecta al empleo las Naciones Unidas indican que deben existir “oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar”¹³ lo cual iría en línea con el programa si éste tuviese un margen más amplio de alcance que el actual, ya que como se ha constatado de acuerdo a las cifras expuestas la cantidad de personas beneficiarias del Argentina Trabaja no supera en más del 10% del total de la población que se encuentra con problemas de empleo.

En consonancia con la creación de empleo, Mario (2017) destaca que “Los participantes del PRIST dan la bienvenida a la posibilidad de trabajar; de hecho, ven a la participación como empoderadora” (p. 578) lo cual provoca que las personas no solo logren tener un empleo y el acceso a los beneficios de la seguridad social sino que también mejora su autoestima personal. En lo que respecta a la potencialidad del programa no sólo en el ámbito laboral sino también en lo social, el autor menciona que “el PRIST posee características institucionales que le permitirían potencialmente eliminar el desempleo involuntario en la Argentina, contribuyendo de manera crucial a la erradicación de la pobreza” (p. 579) lo cual constituye el objetivo principal que debe alcanzar el programa,

¹² Asimismo resalta que es trascendental que las personas que padecen de situaciones de extrema vulnerabilidad social, puedan participar en conjunto con los Estados en las decisiones en torno a las acciones de gobierno que los afectan. Para más información véase:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

¹³ También destaca que estos empleos que se generen deben ser decentes y que debe incentivarse el consumo por parte de la población de los países. Para más información véase:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

para de esta manera dar cumplimiento a lo normado no sólo por nuestra carta magna sino también con los citados objetivos de desarrollo sostenible.

En materia logística, Fernández (2012) menciona que el programa Argentina Trabaja resulta desafiante en términos de complejidad de gestión para los gobiernos locales, no solo desde el punto de vista administrativo sino también por la variedad de actividades que son llevadas a cabo por los cooperativistas. Es por ello que el autor sugiere que debe existir una adecuada coordinación y cooperación del gobierno nacional para con los gobiernos locales para concretar los objetivos del programa. En ese sentido y como se ha señalado anteriormente, es necesario generar un manual de procedimientos unificado para llevar adelante las distintas actividades del programa y realizar cursos de capacitación tanto a los agentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como a las autoridades y empleados de las distintas jurisdicciones en donde se concreten las actividades previstas por la iniciativa.

Continuando con la temática que refiere a la capacitación de los beneficiarios y en concordancia con lo que expresa el autor citado anteriormente, resultará necesario continuar con las actividades formativas de los cooperativistas en materia de oficios, tareas atinentes a su puesto de trabajo y en materia de cooperativismo, para de esta manera mejorar la eficacia de las acciones realizadas y disminuir los errores y pérdidas en los tiempos de ejecución de las obras o actividades previstas. Asimismo, la capacitación en oficios resulta clave para que los beneficiarios logren reinsertarse en el mercado laboral, ya sea en el sector privado de la economía como realizando tareas profesionales en forma autónoma.

Como se ha mencionado y analizado anteriormente, el alcance del programa tiene ciertas limitaciones que le impiden incidir en los niveles de pobreza, indigencia y desempleo estructural de los sectores sociales con elevados niveles de vulnerabilidad social. Es de esta manera y en coincidencia con Mario (2017) que la iniciativa “debería transformarse desde su fisonomía actual hasta ser un programa universal y permanente que garantice el derecho al trabajo a todo aquél que quiera emplearse bajo las condiciones del programa” (p. 579) y que depende las autoridades políticas concretar ésta modificación con miras a resolver las problemáticas mencionadas precedentemente. Teniendo en cuenta las características de la actual iniciativa y como se ha visualizado en los datos económicos y sociales expuestos a lo largo de este trabajo, el autor citado con anterioridad menciona que

el programa Argentina Trabaja no ha sido eficaz en la reducción de las tasas de desempleo, pobreza e indigencia debido principalmente a las características que limitan la entrada de nuevos beneficiarios al mismo, siendo una posible solución la universalización de la iniciativa. En cuanto a las características técnicas que deberían modificarse, Mario (2017) menciona que:

Es probable que el PRIST tenga que expandirse para producir una caída considerable en las mediciones de desempleo y sub-empleo. Esto podría lograrse relajando reglas de modo que puedan crearse más empleos que los establecidos en las distintas etapas del “distribuidor”. Más generalmente, si el programa fuera más allá de los criterios de elegibilidad y dejara de lado las condicionalidades, podría proveer empleo a todos los que quisieran trabajar al salario básico (p. 574)

Es así que en coincidencia con el autor anteriormente citado, la universalización del Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja constituye uno de los requisitos fundamentales que lograrían incidir en la reducción de los niveles de pobreza, indigencia, desempleo y sub empleo de la población. En este sentido, los distribuidores de puestos de trabajo establecidos así como los requisitos de elegibilidad anteriormente expuestos deberían ser suprimidos y reemplazados con el único requisito de que la persona que se encuentre en situación de desempleo o con problemas de empleo esté dispuesta a realizar una actividad laboral.

Teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior en torno a la universalización del programa Argentina Trabaja, resultará necesario readecuar las actividades que son llevadas a cabo por los cooperativistas con miras a ampliar la cantidad de las mismas, para de esta manera distribuir las con mayor eficacia y lograr beneficiar a un mayor conjunto de personas. Es de esta manera que Mario (2017) expresa que “el PRIST debería incluir todo tipo de trabajo socialmente útil, sea en obras públicas (por cierto, de mucha utilidad) o en servicios personales (intensivos en mano de obra)” (p. 576), citando el autor en este último punto actividades de cuidado de adultos mayores, niños, etc., para lo cual se requerirá de actividades de capacitación intensiva al respecto realizadas por profesionales en la materia ya que se trata de personas vulnerables que deben recibir cuidados permanentes por personas altamente capacitadas.

En esta misma línea, Fernández (2012) propone ampliar los servicios personales prestados por los cooperativistas del programa hacia las personas con algún tipo de discapacidad o de personas dependientes en general, lo cual generaría en conjunto con lo propuesto anteriormente una gran cantidad de puestos de trabajo, además de beneficiar a las personas mencionadas precedentemente que en ocasiones no poseen los medios económicos suficientes para solventar los costos que acarrea tener un trabajador dependiente.

Continuando con la temática formativa, el autor menciona que además de realizar cursos intensivos en materia de construcción o administración de cooperativas, debería incrementarse la cantidad de actividades en cuestiones de “salud, seguridad e higiene, evaluación y planificación de tareas y sensibilización en cuestiones de género” (p. 33) cuestiones que son transversales para el desarrollo económico y social integral de la sociedad.

En cuanto a las actividades que son ejecutadas por el programa y ante el déficit habitacional existente en el país que en concomitancia con la exclusión social generaron una proliferación de asentamientos precarios a lo largo del territorio nacional y teniendo en cuenta lo normado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional que establece que el Estado debe asegurar el acceso a una vivienda digna es que resulta imprescindible que el Programa Argentina Trabaja impulse la construcción de viviendas sociales en principio para los propios cooperativistas participantes del programa y posteriormente a todas aquellas personas que tengan dificultades para obtener una solución habitacional, para de esta forma mejorar su calidad de vida. Adicionalmente, deberían ejecutarse también las obras de infraestructura necesarias para la urbanización de estos nuevos barrios y la integración con el tejido urbano de la ciudad en donde se esté realizando el emprendimiento.

Continuando con las actividades constructivas, sería trascendental contribuir a la expansión de la red de centros de atención primaria de la salud y centros educativos de todos los niveles, así como también proseguir con las obras habitualmente realizadas por los beneficiarios del programa, como ser la reparación y puesta a punto de establecimientos educativos, sanitarios, instalación y mantenimiento de mobiliario urbano, actividades de saneamiento y limpieza, entre otras.

La progresiva inserción de los beneficiarios en el sector privado de la economía también es una cuestión que debe impulsarse, en la cual las oficinas de empleo del

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deben participar asesorando a los beneficiarios del programa en cuanto a cursos de capacitación específicos y confeccionando una base de datos integrada a la cual las organizaciones del sector privado puedan acceder para captar a cooperativistas que cumplan con los requisitos de los perfiles de puesto buscados por las mismas. Adicionalmente y en el caso de que las personas logren conseguir un empleo y que por diversas circunstancias lo pierdan con posterioridad, el programa por sus características propias volverá a recibir a estas personas en las cooperativas de trabajo, conservando íntegramente los beneficios de la seguridad social y la prestación de servicios de salud a través de las obras sociales.

En materia de financiamiento del programa Mario (2017) menciona que ciertos autores se contraponen a la idea de la universalización ya que el mismo generaría déficits fiscales insostenibles que derivarían en un incremento significativo del endeudamiento público y que aunque se incrementen las tasas impositivas no se asegura que se vaya a incrementar la recaudación impositiva para lograr el financiamiento, pero sin embargo y basado en el trabajo de Wray (1998) el autor remarca que:

No hay nada inherentemente malo con los grandes déficits, porque todo el gasto público de naciones con control soberano sobre sus monedas es “financiado” mediante la creación de dinero. Los impuestos se requieren sólo para generar una demanda por este dinero; nunca son requeridos para “financiar” el gasto público (que ya ha ocurrido). (p. 578)

Lo que el autor remarca con estos conceptos es que el déficit fiscal generado por esta política podría financiarse mediante la emisión monetaria y que los gravámenes recaudados por el Estado Nacional no se requieren para financiar el gasto público puesto que el mismo ya ha sido efectivamente realizado con anterioridad. En esta línea, el autor menciona que el gobierno no debería dejar de erogar recursos fiscales para alcanzar el pleno empleo, pero que una vez alcanzado, se generará una tendencia a un incremento en el índice de precios al consumidor. Es así que menciona que:

La clave es comprender que el abandono de la convertibilidad ha – prácticamente- eliminado todas las barreras racionales al gasto deficitario como medio para contratar a todos los desempleados, a menos que se quiera usar a la desocupación

como instrumento para alcanzar algún objetivo –por ejemplo, la estabilidad de precios-. (p. 578)

De esta manera, el autor menciona que el resultado fiscal no debería constituir un objetivo de la política económica y que el mismo debería ser “un instrumento o herramienta para alcanzar un determinado objetivo de política económica -el pleno empleo-.” (p. 579) remarcando de esta manera la idea de que el objetivo de las políticas estatales debería estar basado en la satisfacción de las necesidades de la población y no en el cumplimiento de un objetivo netamente numérico.

Continuando con la temática del financiamiento de la universalización del programa Argentina Trabaja y analizando los datos recabados a lo largo de este trabajo en materia de beneficiarios, gasto ejecutado y confeccionando proyecciones de gastos para el total de los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo y subempleo con miras a lograr algún método de financiamiento que no requiera de una excesiva emisión monetaria se recolectaron los siguientes guarismos:

Tabla 13

Cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja; cantidad de personas desocupadas y subocupadas; gasto ejecutado del programa, gasto estimado para el total de personas desocupadas y subocupadas, total presupuestado en derechos de exportación y resultado financiero del Sector Público Nacional (en millones de pesos)

Año	Cantidad de beneficiarios del programa Argentina Trabaja	Gasto ejecutado del Programa (en millones de pesos)	Cantidad de personas desocupadas y subocupadas	Gasto estimado para el total de personas desocupadas y subocupadas (en millones de pesos)	Total presupuestado en derechos de exportación (en millones de pesos)	Resultado Financiero del SPN (en millones de pesos)
2015	200.708	8.318,74	1.862.982	77.214,97	156.923,10	-247.324,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Ministerio de Producción y Trabajo y Boletín Fiscal del 4° Trimestre de 2015. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Para el presente análisis se tomaron los datos relativos al año 2015 en donde el gravamen propuesto para ser afectado a estos fines no poseía hasta ese entonces reducciones en las alícuotas y se realizó una proyección del gasto ejecutado para el total de

los trabajadores que se encuentran con problemas de empleo. Analizando los resultados obtenidos surge que de universalizarse el programa Argentina Trabaja, el mismo podría financiarse al menos parcialmente mediante la recaudación impositiva derivada de los derechos de exportación. Es así que de los ingresos presupuestados para 2015 el mencionado gravamen contribuiría con más de 150.000 millones de pesos a las arcas del Estado Nacional y el gasto previsto para cubrir el nuevo programa sería de aproximadamente 77.000 millones, sin tener en cuenta que ante la multiplicidad de actividades propuestas, principalmente en lo atinente a la construcción de viviendas sociales el gasto estimado se vería incrementado.

Sin embargo, al brindar ingresos a personas que anteriormente no los percibían y teniendo en cuenta que los sectores sociales con elevados niveles de vulnerabilidad social suelen destinar la mayor parte de su ingreso al consumo de bienes y servicios, el Estado Nacional vería incrementada significativamente su recaudación impositiva a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que representa el gravamen con mayor nivel recaudatorio del gobierno, adicionando también que las empresas fabricantes de éstos productos verían un aumento significativo de sus ingresos, derivando en un mayor incremento recaudatorio del mencionado gravamen y del impuesto a las ganancias. Adicionalmente y en el marco de una mayor inversión en viviendas sociales, se produciría un efecto multiplicador de la economía ya que para construir estas soluciones habitacionales se requieren de numerosos elementos relacionados con la industria de la construcción, generando que muchas industrias conexas incrementen su actividad económica y el consecuente pago de gravámenes impositivos, a la vez también de generarse nuevos puestos de trabajo directos e indirectos, contribuyendo de esta manera al financiamiento del sistema de seguridad social y a la mayor recaudación impositiva por parte del Estado Nacional, con lo cual la iniciativa lograría un mayor nivel de autofinanciación sin incurrir en una emisión monetaria excesiva.

En torno a los derechos a las exportaciones y como menciona Krieger (2015) las políticas públicas implementadas por la administración gubernamental suele tener sectores beneficiados y perjudicados, pero en éste caso, al tratarse de una iniciativa que contribuiría sustancialmente al combate al desempleo y a la exclusión social, el conjunto de la sociedad experimentaría mejoras en su calidad de vida, puesto que más allá de la obiedad del beneficio a los sectores sociales vulnerables, las personas que revisten en niveles medios y altos de la pirámide social se verían beneficiados por ejemplo en una disminución en los niveles de delincuencia, ya que de acuerdo a estudios del Banco Mundial (2014) “los

expertos encontraron que esa premisa es correcta, y que localidades con menos desigualdad tienen, en efecto, menos tasas de crimen”¹⁴, con lo cual es crucial que más allá de las erogaciones efectuadas, el Estado Nacional en conjunto con las administraciones provinciales y municipales lleven adelante trabajos conjuntos en éste sentido para mejorar la calidad de vida de toda la población.

En materia de control y rendición de cuentas de los programas sociales, Fernández (2012) menciona que la misma “ayuda a proteger, promover y garantizar los derechos sociales de las personas, dado que desarrolla mecanismos e incentivos que previenen la utilización indebida de los diferentes recursos públicos” (p. 34) cuestión trascendental en materia de transparencia gubernamental ya que se gestionan recursos presupuestarios derivados del pago de todo tipo de impuestos por parte de la ciudadanía, además de que el objetivo debe ser que las prestaciones establecidas en el programa se cumplan efectivamente, para lo cual se requiere de una adecuada ejecución presupuestaria de los recursos y del seguimiento en el cumplimiento de las metas establecidas.

En este sentido, el autor recomienda que el programa Argentina Trabaja publique información de manera periódica, se establezcan mecanismos de solicitud de información, se puedan recibir quejas o consultas y se logren detectar eventuales irregularidades. Adicionalmente, propone que se organicen audiencias públicas periódicas en donde se dialogue e intercambie ideas con la ciudadanía con miras a compartir información y someter al programa a acciones de control, para de esta manera “mejorar la relación entre la provincia o municipio que ejecuta el “Argentina Trabaja” y la ciudadanía, y facilitar y promover el monitoreo social” (p. 34) acercando de esta forma a las partes que son impactadas con la iniciativa. A su vez menciona también que debe continuar fortaleciéndose las capacidades en materia administrativa, contable, legal, logística y de división de funciones, roles y responsabilidades.

Continuando con las acciones de control y con miras a mejorar la transparencia del programa, podría implementarse la publicación en sitios Web oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de información pública de las cooperativas existentes, generando una

¹⁴ En cuanto a las políticas públicas que los gobiernos deberían implementar, el artículo del Banco Mundial sugiere que: “es importante que los gobiernos consigan consolidar los logros alcanzados en la última década en cuanto a reducción de la pobreza, desigualdad y desempleo. Para esto es fundamental seguir promoviendo el crecimiento económico y la implementación de políticas sociales para asistir a los hogares más vulnerables”. Para más información véase: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/03/latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen.print>

gran base de datos nacional en donde se mencione quiénes son los integrantes de las mismas y las acciones que realiza cada una de ellas. En este punto, cada cooperativa existente tendría un espacio propio en el cual se mencione todas las obras finalizadas, en ejecución y los proyectos previstos en cada una de ellas, publicando asimismo fotografías de los trabajos realizados durante el proceso y al finalizarlo, en conjunto con los gastos estimados y ejecutados, en donde si existiera algún tipo de desvío de lo previsto se incluya la justificación correspondiente. Asimismo, debe incluirse una sección que contenga los proyectos a ejecutarse por cada año calendario y las remuneraciones percibidas por los cooperativistas.

Finalmente, deben fortalecerse las acciones de control por parte de los organismos existentes a tal fin, como ser la Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación en un todo de acuerdo con la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, poniendo especial énfasis en materia presupuestaria, obras realizadas, comprobantes de compra de los materiales necesarios para ejecutar las obras y servicios, entre otras acciones, publicando en internet los resultados de las auditorías oportunamente realizadas.

Acciones de monitoreo:

El monitoreo del programa es trascendental para evaluar la ejecución de las metas previstas, cuestión que resulta fundamental ya que está en juego la consecución de las obras y los servicios que las personas vulnerables necesitan. En este sentido es necesario llevar a cabo un seguimiento continuo de la ejecución de metas del programa, preferentemente en forma mensual, para de esta manera detectar eventuales desvíos y realizar las acciones correctivas necesarias. También debe realizarse un monitoreo permanente de la ejecución de las obras y la prestación de servicios previstas en la iniciativa, así como también mantener permanentemente actualizada esta información en los sitios de Internet del Ministerio de Desarrollo Social. Las acciones de monitoreo no sólo deben ser cuantitativas sino también cualitativas, pudiendo realizarse entrevistas a las personas que son beneficiarias de los servicios anteriormente propuestos como el cuidado de personas mayores, niños, discapacitados, dependientes, etc. para lo cual es necesario la constitución de equipos interdisciplinarios que lleven adelante estas acciones, a la vez de consultar permanentemente a los vecinos que son beneficiarios de las obras del programa

sobre la ejecución, calidad de las mismas y eventuales problemáticas surgidas durante su realización.

CAPÍTULO V: Conclusiones

Las características generales y específicas de la iniciativa constituyeron un factor fundamental para detectar hallazgos significativos para ésta investigación. Es así que se detectó que existen requisitos que limitan el ingreso de nuevos cooperativistas al programa, poniendo foco en la residencia de la persona, su situación de vulnerabilidad socioeconómica, la percepción del seguro de desempleo y estar inscripto en algún otro programa social. Además, se realizaron cuestionamientos relativos a que el programa estaría infringiendo determinadas normas laborales en cuanto a la percepción de una remuneración inferior al salario mínimo vital y móvil o la desnaturalización de la actividad cooperativa, a lo cual se propuso una readecuación del sistema para cumplimentar con la normativa vigente para así evitar consecuencias de índole judicial.

En cuanto a los beneficiarios del programa, se realizaron críticas relativas a la captación de los mismos, ya que ciertos autores mencionaron que existían situaciones en donde se utilizaba a las personas con fines relacionados a la militancia política y en materia de cantidad de personas se constató que la cantidad de beneficiarios presentaría guarismos altamente variables, yendo así en detrimento de uno de los principios del programa que consiste en que los beneficiarios perciban una remuneración estable que les permita incrementar su nivel de vida, para de ésta manera lograr paliar su situación de vulnerabilidad social.

Posteriormente se remarcó que de acuerdo a las encuestas realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, las personas beneficiarias eran mayormente de sexo femenino, un 30% menores de 24 años que además no tenían experiencia laboral previa y el 42% tenían más de 35 años, edad en la cual se presentan más dificultades para conseguir un nuevo puesto de trabajo, con lo cual se comprobó que el programa benefició específicamente a sectores sociales que podrían presentar situaciones de vulnerabilidad económica y social. En términos educativos se relevaron resultados contundentes, ya que más del 80% de los cooperativistas no había finalizado sus estudios de nivel secundario, lo cual marca la importancia del sistema educativo en torno a la obtención de un empleo pleno de derechos. En ese mismo sentido, se destacó que el 25% de las personas

entrevistadas por el Ministerio de Desarrollo Social habían retomado sus estudios, lo cual demuestra que el programa también incentiva a las personas a desarrollarse personal y profesionalmente.

Adicionalmente, en las mencionadas encuestas se señaló especialmente que un importante porcentaje de personas se encontraban inactivas, o sea que se encontraban fuera del mercado laboral, presumiblemente por el desincentivo provocado por no conseguir un empleo. El programa demostró que reactiva a las personas desalentadas y les brinda además de un ingreso, los beneficios de la seguridad social con el adicional de recuperar progresivamente la cultura del trabajo perdida.

Otro de los beneficios percibidos por los cooperativistas fue la mejora en la calidad de vida de ellos mismos, ya que de las encuestas realizadas un contundente 80% respondió que el programa mejoró su nivel de vida, realizando reparaciones en su vivienda y accediendo a una mejor atención sanitaria y educativa. Por otra parte, los vecinos beneficiarios del programa también percibieron mejoras en su entorno urbano, relacionándose de forma mayormente positiva con los cooperativistas al observar que las obras se concretaban y que mejoraba el lugar en donde vivían.

En lo atinente a las características operativas y presupuestarias se destacó que la incidencia del programa en el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional es poco significativa, no superando el 1% del total de los gastos estimados durante la ejecución de la iniciativa. Con posterioridad al 2012 se verificó que el mencionado porcentaje descendió a valores cercanos al medio punto porcentual, quedando estable a través del tiempo a pesar de que en los últimos años la cantidad de beneficiarios se incrementó por lo que se dedujo que las remuneraciones percibidas por los mismos disminuyeron en términos reales, deteriorando el nivel de vida de éstas personas. En cuanto al cobro del beneficio se señaló que existían testimonios de personas que afirmaban que ciertos punteros políticos se apropiaban de una parte de la remuneración de los beneficiarios, problemática que fue parcialmente corregida al implementar el cobro a través de una tarjeta de débito, pero se resaltó que no se ha corregido completamente ésta operatoria y que las principales negociaciones se llevaban a cabo a través de movimientos sociales que pujaban por una determinada cantidad de beneficios, destacándose que la limitación en el ingreso de nuevos beneficiarios facilita las situaciones de falta de transparencia en la asignación de puestos y en el cobro del salario.

También se señaló en materia del accionar del Ministerio de Desarrollo Social la no confección de un manual operativo con precisiones y/o recomendaciones para ejecutar correctamente el programa, derivando en que cada gobierno local tenga su propia metodología, dificultando la coordinación entre localidades y obstaculizando las tareas de control. Por último, ciertos movimientos sociales destacaron que existían dificultades en torno al pago del Monotributo Social, lo cual perjudica a los beneficiarios en lo que respecta a la atención de las obras sociales, yendo así en contra de uno de los objetivos centrales del programa que era la de provocar una mejora en la calidad de vida de los beneficiarios.

A posteriori se analizó brevemente algunas de las características del programa Hacemos Futuro, el cual sería continuador del Argentina Trabaja y fue implementado a partir del año 2018. En primer término se constató que en materia presupuestaria, al analizar la evolución del índice de precios al consumidor y el presupuesto asignado se produjo una disminución del mismo en términos reales, perjudicando el poder adquisitivo de las personas beneficiarias del programa. Adicionalmente, se destacó que la nueva iniciativa no promueve el trabajo cooperativo sino que fomenta la individualidad del beneficiario al suprimir la intermediación de los entes ejecutores locales, derivando en situaciones de desorientación de los beneficiarios al no tener un líder al cual recurrir ante dudas o preguntas relacionadas a las características del programa.

Subsiguientemente se analizó la incidencia del Programa Argentina Trabaja con respecto a los índices de pobreza, indigencia, desigualdad en materia de ingresos, desempleo y subempleo de la población durante el período en donde el programa se instrumentó. De los datos obtenidos y del análisis realizado oportunamente surgió que si se toma el período desde el año 2003 en adelante los guarismos relativos a la situación de pobreza han disminuido desde casi un 60% en el inicio de la serie hasta valores cercanos al 30% y en indigencia dicho indicador mostró también un comportamiento descendiente pero con un grado más marcado de significatividad, disminuyendo desde valores superiores al 20% hasta llegar a porcentajes de entre un 6% y un 8%.

Sin embargo, al analizar el período atinente a la aplicación del programa que es objeto de análisis, entre 2009 y 2016 exceptuando al año 2013 los guarismos han sufrido modificaciones poco significativas versando cerca de un 30% para las personas que se encuentran en situación de pobreza y de entre el 6% y el 9% para indigencia, reflejando de

esta manera la exigua incidencia del programa Argentina Trabaja en la reducción de los mencionados indicadores. En ese mismo sentido, se comprobó que la iniciativa tampoco provocó variaciones significativas en los niveles de desempleo, subempleo y precariedad laboral, llegando a la conclusión de que los guarismos mostrarían cambios de acuerdo a la evolución del crecimiento o decrecimiento económico.

A partir del análisis de la cantidad de beneficiarios del programa con respecto al total de las personas que se encuentran desocupadas y subocupadas de acuerdo a los datos oficiales surgió que el Programa Argentina Trabaja involucra a cerca de un 10% de esta población que padece de problemas de empleo, por lo tanto se dedujo que la incidencia del programa también es limitada, por lo que los cambios relativos a la situación de pobreza, indigencia, desempleo, subempleo y demás indicadores analizados oportunamente se encuentran directamente relacionados con la evolución de la actividad económica y no por ésta política pública implementada. Es por estos motivos que se sugirió posteriormente ampliar el espectro de la población alcanzada, para de esta forma influir en los guarismos analizados.

Por todo el análisis realizado precedentemente a lo largo de este trabajo es que se propuso llevar adelante la universalización del Programa Argentina Trabaja, ampliando el rango de actividades que actualmente se llevaban a cabo, incluyendo prestaciones relacionadas con el cuidado de personas mayores, niños, dependientes, etc., a la vez de incrementar los esfuerzos con el resto de la estructura gubernamental en materia de vivienda social ante la situación de la falta de soluciones habitacionales para las personas que lo necesitan. También se avanzó con la cuestión del financiamiento de la iniciativa a través de dos alternativas, ya sea a través de la emisión monetaria como por la utilización de parte de lo recaudado por el Estado Nacional en lo relativo a los derechos de exportación, justificando adicionalmente que los beneficiarios del programa destinarían su ingreso mayormente al consumo de bienes y servicios, impulsando de esta forma la recaudación del Impuesto al Valor Agregado y del impuesto a las ganancias de las organizaciones que se benefician ante este mayor consumo, a la vez de impulsar la actividad económica integral por medio de la priorización en la construcción de viviendas sociales, produciendo un efecto de crecimiento de las actividades relacionadas con la construcción, generando empleos directos e indirectos y la consecuente mayor recaudación impositiva. Además, se propuso fortalecer la coordinación con los gobiernos locales para mejorar la ejecución del programa, llevar a cabo actividades de capacitación intensiva para

las personas que presten los nuevos servicios personales propuestos y mejorar lo relativo a la transparencia de la iniciativa a través de la publicación de los datos de cada cooperativa, sus integrantes, las obras realizadas, la ejecución presupuestaria e informes justificados de los desvíos que eventualmente se produzcan y el impulso a la realización de auditorías por parte de los organismos de control previstos en la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control Interno N° 24.156 en cuanto a la ejecución de las partidas, los gastos efectuados en las diversas obras y/o prestación de servicios, etc.

En torno a los alcances de esta investigación, la misma abarcó principalmente al Programa Argentina Trabaja y en menor medida a la iniciativa que posteriormente se implementó durante el gobierno que asumió en diciembre de 2015, llevando adelante el análisis de la normativa vigente, la Constitución de la Nación Argentina, los datos obtenidos de diversas fuentes gubernamentales como el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social publicado por el Ministerio de Hacienda, revistas y autores especializados en la temática, datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, del Banco Mundial, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otras fuentes oportunamente mencionadas a lo largo de ésta investigación. Constituyeron limitaciones de este trabajo los datos estadísticos en materia laboral y social presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos que como se ha mencionado anteriormente se encuentran publicados “con reservas” de acuerdo a los Dtos. N° 181/2015 y 55/2016 disminuyendo la precisión de las comparaciones oportunamente realizadas.

Teniendo en cuenta las temáticas planteadas en este trabajo y con miras al establecimiento de futuras líneas de investigación o intervención, puede replicarse el análisis a los futuros programas de inclusión social y/o laboral implementados por las distintas administraciones gubernamentales, ya sea del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social u otras iniciativas que se implementen a nivel provincial o municipal que tengan características similares, ya que la inclusión sociolaboral de todas las personas que deseen trabajar debe ser una política de estado, implementando acciones que logren que las familias argentinas tengan la posibilidad de tener un ingreso y de mejorar su nivel de vida, a la vez de recuperar la cultura del trabajo

de las personas que quedaron fuera del mercado laboral y se encuentran actualmente inactivas, promoviendo no sólo el desarrollo profesional sino también incrementando el autoestima personal de las personas involucradas.

Referencias bibliográficas

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2008). Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/282811468321254594/pdf/449860PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Bazán Ojeda, A., Quintero Soto, M., y Hernández Espitia, A. (2011). Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 13 (1), 207-219.
- De Sena, A., y Chahbenderian, F. (abril de 2012). Argentina, ¿trabaja?. *Revista Polis*, 30. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/polis/2136>
- Fantoni, E. y Krieger, M., “La gestión presupuestaria y su relación con los objetivos de las políticas públicas y con la programación técnica” en Krieger, Mario, *Estado y administración pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*, Errepar, Buenos Aires, 2013, capítulo 11.
- Fernández, J. (octubre de 2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°96*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fundación Germán Abdala. (Julio de 2018). ¿Hacemos futuro?. Grupo de Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Fundación Germán Abdala. Recuperado de <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/09/desarrollo-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). Cuentas nacionales, metodología de estimación. Base 2004 y serie a precios constantes y corrientes. Recuperado de https://sitioanterior.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_21_cuentas_nacionales.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

- Krieger, M., “Políticas públicas y gestión pública para satisfacción de la población” en Krieger, Mario, *Sociología de las organizaciones públicas. Un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la administración pública*, Errepar, Buenos Aires, 2015, capítulo 5.
- Mango, C. y Campana, J. (Julio de 2018). Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?. *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Informe N°11*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Mario, A., (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Revista Trabajo y Sociedad*, 29, 555-581.
- Mario, A., (2016). Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016). *Centro de Estudios de Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.
- Neffa, J., (2014). Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina*.
- Neffa, J. y López, E., (2012). Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo. *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°11, CEIL-PIETTE*.
- Sampieri, R., Collado, C. y Baptista Lucio, M., *Metodología de la investigación*, 5° ed., McGraw-Hill, Ciudad de México, 2010.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de Pobreza, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm. 4, México.
- Simons, H., *El estudio de caso: Teoría y práctica*, Morata, Madrid, 2011.
- Waisbrod, L., “Problemas Públicos y Políticas Públicas. Un enfoque integral para la toma de decisiones de intervención en contexto” en Krieger, Mario, *Estado y administración pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*, Errepar, Buenos Aires, 2013, capítulo 3.