



## Documento de Trabajo N° 55

---

# La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo

---

**Corina Rodríguez Enríquez**

**María Fernanda Reyes**

**Diciembre de 2006**

**ISSN 1668-5245**

**Los trabajos realizados para la elaboración de este documento, son parte de las actividades de los proyectos: “Distribución progresiva del ingreso y acumulación de capital: conflictos, restricciones y políticas alternativas en el contexto argentino” (PICT 2003 N° 2-14112).**



## Índice

I. Las políticas asistenciales a la salida de la convertibilidad .....	4
I.1. Asistencia social y promoción de la empleabilidad.....	6
II. Las intervenciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).....	10
II.1. Más y mejor trabajo: El Plan integral para la promoción del empleo y los programas de inserción laboral. ....	10
II.2. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).....	12
<i>Cobertura y evolución del PJJHD</i> .....	16
<i>La salida del PJJHD por ingreso al empleo registrado</i> .....	20
II.3 Fortalezas y debilidades de las intervenciones del MTESS .....	21
<i>La transformación del PJJHD: clasificación y migración de beneficiarios</i> .....	27
III. Las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).....	31
III.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria .....	31
III.2. Plan Familias por la Inclusión Social .....	34
III.3. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “ Manos a la Obra” .....	36
III.4. Fortalezas y debilidades de las intervenciones del MDS.....	46
IV. Conclusiones .....	55
Referencias Bibliográficas.....	60
Anexo I: Líneas de Financiamiento – Plan Manos a la Obra .....	62
Anexo II: INAES .....	66



## La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo

Corina Rodríguez Enríquez<sup>1</sup>

María Fernanda Reyes<sup>2</sup>

Diciembre 2006

La sociedad argentina fue testigo y partícipe, durante la década del 90, de uno de los procesos de transformaciones económicas y sociales más profundos y acelerados de la historia del país. La vigencia simultánea de la regla de la convertibilidad, que determinó una situación de precios relativos sumamente desfavorable para la producción local, conjuntamente con la aplicación del modo más estricto y violento de las políticas de ajuste estructural sugeridas en el marco del Consenso de Washington, derivaron en una situación cuyos elementos centrales pueden sintetizarse del siguiente modo: i) se produjo la culminación del proceso de des-industrialización comenzado con la política de liberalización externa implementada por la última Dictadura iniciada en 1976; ii) se completó el proceso de privatización de los servicios públicos; iii) se profundizó el proceso de liberalización comercial y financiera; iv) se aceleró el proceso de endeudamiento público externo; v) se flexibilizó la legislación laboral, bajando los costos de contratación y aliviando las responsabilidades empresarias frente a los riesgos laborales; vi) se transformó la lógica de las instituciones sociales, deteriorando los componentes universales, privatizando la gestión de los seguros sociales, y guiando con la lógica de la focalización y descentralización la política asistencial.

Las consecuencias sociales de estos procesos fueron evidentes, resultando no simples manifestaciones coyunturales, sino imponiendo problemáticas que se transformarían en el nuevo y persistente mapa social del país. Las principales manifestaciones de la cuestión social construida en los noventa pueden sintetizarse del siguiente modo: i) elevadas tasas de desempleo, sub-empleo y distintas manifestaciones de precariedad y vulnerabilidad laboral; ii) profundización de la segmentación del mercado de empleo; iii) aumento de la volatilidad de los ingresos personales; iv) incremento de los niveles de pobreza e indigencia por ingreso; v) expansión de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; vi) como consecuencia de todo lo anterior, aumento de la

---

<sup>1</sup> Investigadora. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) – Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). [crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar](mailto:crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar).

<sup>2</sup> Investigadora. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). [freyes@ciepp.org.ar](mailto:freyes@ciepp.org.ar)



inseguridad socio-económica de los hogares y disminución de las oportunidades de vida de las personas.

El agotamiento de las posibilidades macroeconómicas de sostener la regla de convertibilidad y su posterior abandono abrupto y desregulado, empeoraron cada una de estas manifestaciones. El panorama de fines de 2001 y comienzos de 2002 era de profundísima crisis económica y financiera, y agudización de los conflictos sociales, con expresiones públicas y callejeras con elevado contenido de violencia. En este contexto, el manejo de la política pública asistencial resultó clave, tanto para recomponer mínimamente la situación cotidiana de los sectores de población más afectados, como para garantizar cierta estabilidad social básica.

Este fue el objetivo, en el ámbito social, de la gestión de gobierno interino de Eduardo Duhalde, que de alguna manera sentó las bases sobre las cuales se construyó la actual política asistencial y de empleo. Este trabajo se propone realizar una revisión crítica de la política asistencial implementada a partir de la salida del esquema de convertibilidad, identificando sus elementos de continuidad y ruptura con el paradigma de la década del 90, señalando sus principales fortalezas y debilidades.

Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se desarrollan algunas precisiones sobre la orientación general de la actual política asistencial. En la segunda sección se describen y analizan críticamente los principales programas asistenciales de empleo, desarrollados bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. En la tercera sección se describen y analizan críticamente los principales programas asistenciales de atención a la población pobre, desarrollados bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El trabajo se cierra con una sección de síntesis y conclusiones.

## I. Las políticas asistenciales a la salida de la convertibilidad

El propio modelo de crecimiento vigente junto con la regla de la convertibilidad, la crisis de sus últimos años y la manera en que la misma fue abandonada, dejaron una situación social extrema, caracterizada por: i) un elevado nivel de desempleo y subempleo; ii) alta precariedad en los empleos existentes (bajos niveles de remuneración; deterioradas condiciones y medio ambiente de trabajo; escasa registración y cobertura social; elevada flexibilidad en las formas de contratación, en la organización del trabajo, en la regulación del tiempo de los trabajadores); iii) elevados índices de pobreza e indigencia por ingresos; iv) profundización de la brecha de ingresos.

Uno de los impactos inmediatos de la devaluación fue el incremento en el nivel de precios. Entre diciembre del 2001 y diciembre del 2002 el índice de precios al consumidor aumentó 40%. El impacto en el poder adquisitivo de los ingresos personales, fundamentalmente para los sectores de ingresos fijos, fue inmediato. En consecuencia, también se incrementaron las manifestaciones de la pobreza e indigencia por ingresos. Así, en octubre de 2002, el 42,3 % de los hogares y 54,3% de la población percibían ingresos inferiores a los de la línea de pobreza (LP) y el 16,9% de los hogares y 24,7% de la población, no alcanzaban a cubrir la línea de indigencia (LI).

La profundidad del deterioro de la situación social requirió una inmediata e impostergable acción de **política pública "de emergencia"**. De hecho, al amparo de la Ley de Emergencia Pública y



Reforma del Régimen Cambiario<sup>3</sup>, se establecieron marcos normativos de emergencia en las áreas sociales. En efecto, la declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional<sup>4</sup> y la declaración de la Emergencia Nacional Ocupacional<sup>5</sup> son los paraguas jurídicos que hicieron posible implementar, con importantes grados de discrecionalidad en distintos aspectos de la gestión, los principales programas sociales del momento<sup>6</sup>.

En este marco, la gestión interina de Eduardo Duhalde lanzó tres mega-programas asistenciales: el "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" (PJJHD), el "Programa de Emergencia Alimentaria" (PEA) y el "Programa Remediar". El primero a cargo del Ministerio de Trabajo, el segundo implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social y el último a cargo del Ministerio de Salud.

Sin lugar a dudas, estos programas marcaron un punto de inflexión respecto a la gestión asistencial implementada hasta entonces. No porque cambiaran radicalmente los valores promovidos o la lógica de funcionamiento de la política asistencial, sino fundamentalmente por la magnitud que dichos programas adquirieron. Se trató de tres programas masivos de transferencias, de dinero y de especie, que focalizaron en grupos poblacionales muy extensos.

Durante la primera etapa de la gestión del presidente Kirchner<sup>7</sup>, ante la permanencia de elevados indicadores de vulnerabilidad social, y a pesar del comienzo de la recuperación de la actividad económica, esta estrategia "de emergencia" se transformó en una orientación de **política asistencial** más estructural.

En efecto, el marco normativo de la misma sigue siendo la declaración de emergencia, que se renueva año tras año. Más aún, a partir de la Ley 26.204 de diciembre de 2006, se extiende la emergencia hasta el 31/12/2007 y, a diferencia de las anteriores prórrogas, no se establece la obligación por parte de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la presentación de un informe relativo a la evolución del proceso de salida del estado de emergencia declarado. Claramente, esta eliminación constituye el blanqueo de una situación irregular de hecho, ya que no hay indicios de que el informe correspondiente al último año haya sido presentado.

Desde el punto de vista organizacional, la política social se articula a nivel de la Presidencia de la Nación desde el **Consejo Nacional de Políticas Sociales**, que tiene como principal objetivo establecer la planificación estratégica de las políticas y los programas sociales del gobierno Nacional<sup>8</sup>. Hacia principios del 2005, se incorpora dentro de éste el **Consejo Consultivo Nacional**

---

<sup>3</sup> Ley 25.561 sancionada en 2002.

<sup>4</sup> Decreto 108/2002.

<sup>5</sup> Decreto 165/2002.

<sup>6</sup> Por citar un ejemplo en relación con la amplia discrecionalidad amparada en esta normativa, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, el Decreto 687/2002 autoriza al Ministerio de Desarrollo Social, mientras dure la emergencia pública en materia social, a **contratar en forma directa** la provisión de bienes y servicios necesarios para paliar las situaciones derivadas de la misma, que pudieran existir actualmente en el país o producirse en el futuro.

<sup>7</sup> Ubicamos esta primera etapa desde su asunción en el año 2003, hasta las elecciones legislativas del año 2005, donde las listas apoyadas por el Presidente Kirchner obtienen importantes victorias electorales.

<sup>8</sup> Este Consejo está conformado por los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud y Economía. Además de él dependen: la Comisión Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas; el Consejo Nacional de la Mujer; el Sistema de Identificación Tributario y Social (Sintys); el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (Siempre); el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (Cenoc).



de **Políticas Sociales**, del cual dependen los Consejos Consultivos locales<sup>9</sup>. El fortalecimiento de estos organismos y la generación de otros espacios tales como los Centros de Atención Local (CAL), los Centro Integrales Comunitarios (CIC), y el lanzamiento del programa de Promotores Territoriales, formados para generar el diagnóstico y seguimiento de los programas sociales, permiten inferir una importante tendencia hacia el desarrollo e implementación territorial de las políticas.

Este tipo de organización cristaliza lo que el gobierno anunció a mediados del 2004 como "**Red Federal de Políticas Sociales**", que centraliza todas las políticas sociales ejecutadas por los distintos ministerios. En ese marco, la Coordinación Nacional de Políticas Sociales es la encargada de la coordinación, evaluación y monitoreo de las mismas.

En términos de política específicamente asistencial, es posible clasificar las intervenciones de la gestión Kirchner en dos ejes, que representan además la separación jurisdiccional de las mismas. Por un lado se estructura la **política asistencial de empleo o para las personas desocupadas**, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y por el otro la **política asistencial para la población pobre**, bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Más allá de esta separación, lo cierto es que se evidencian características asistenciales en la política para la población desocupada y, simultáneamente, la cuestión del empleo atraviesa en buena medida las acciones destinadas a la población pobre. Esta intersección en las acciones de ambas jurisdicciones también se evidencia en los valores que promueven y los aspectos centrales que las caracterizan, que sintetizamos a continuación.

### I.1. Asistencia social y promoción de la empleabilidad

A comienzos de 2006, y después de dos años de su primer anuncio, se promulgó la normativa que da nacimiento al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)<sup>10</sup>, el último paso en la transformación de la política asistencial de empleo que está operando la actual gestión de política. En ocasión de su anuncio, el Ministro de Trabajo de la Nación pronunció como parte de su discurso las siguientes afirmaciones<sup>11</sup>:

- "Las decisiones que ha ido tomando (el gobierno), las batallas que se han librado en estos años, han sido decisiones y batallas por hacer que el **empleo** vuelva a ser el motor del crecimiento, vuelva a ser el principal mecanismo de distribución del ingreso, vuelva a ser la más importante política de inclusión social."
- "El Gobierno lleva casi dos años preparándose para transformar sus planes de contención de la pobreza causada por el desempleo, en políticas activas de capacitación e inserción laboral."

<sup>9</sup> El Consejo Nacional de Políticas Sociales y los consejos consultivos, fueron creados en la gestión de Duhalde. Especialmente, éstos último se desarrollaron como parte de la gestión del PJJHD.

<sup>10</sup> Las características del SCE se describirán más adelante.

<sup>11</sup> Discurso pronunciado por Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de Febrero de 2006.



- "... estamos dando un paso importante, un paso demandado por la sociedad hacia la Argentina que todos queremos. Una Argentina que ha vuelto a instalar al **trabajo** como fuente de derechos de inclusión social para todos. Una Argentina con un Estado presente que garantice la vigencia efectiva de estos derechos a través de sus instituciones."
- "Sras. y Sres. dirigentes empresarios, sindicales y de organizaciones sociales quedan todos convocados a este nuevo y trascendental paso hacia la recuperación de la cultura del trabajo en nuestro país."

Estas palabras constituyen una síntesis bastante precisa de la lógica de intervención del gobierno en el área. Por un lado, se impone una oposición entre un pasado caracterizado por el hundimiento, la destrucción y el conflicto a un presente (liderado por la actual gestión) de recuperación y reconstrucción nacional.<sup>12</sup>

Por otro lado, **el empleo es concebido como el eje de la inclusión social**. Y nótese aquí que, en el discurso oficial, al trabajo se lo considera sinónimo de empleo. Desde esta mirada, se hace referencia al trabajo remunerado como la vía legítima de las personas para adquirir los medios que necesitan para satisfacer sus necesidades y deseos. Pero además, el empleo es el espacio donde se materializa la utilidad social del trabajo. Tal como se afirma en el decreto de creación del PJJHD, reviste "igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad"<sup>13</sup>. Queda excluida de esta concepción restringida del trabajo, todo aquel que no adopta la forma mercantil, incluyendo el que resulta imprescindible para la reproducción de la fuerza laboral, como es el caso del trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior de los hogares.

Desde esta perspectiva, la acción del Estado debe entonces enfocarse a **recrear la ética del empleo** y promover la inserción de la población en el empleo mercantil. **El foco de la acción asistencial se traslada desde la pobreza a la empleabilidad**. Se entiende a esta última como el conjunto de características individuales que dotan a las personas de mayores posibilidades de inserción en el mercado de empleo.

Este principio encierra un fuerte supuesto: que el actual modelo de acumulación económica es capaz de generar la suficiente cantidad de puestos de empleo. Y que **los puestos de empleo a generar tendrán las características que lo transforman en un vehículo efectivo de inclusión social, distribución de derechos y ampliación de oportunidades de vida**<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> "Esta particular distinción entre pasado (reciente) y futuro tiene como efecto investir de una carga valorativa a las acciones de gobierno convirtiéndolas, más allá de su contenido y orientación, en un camino de salida. En este marco discursivo el trabajo es colocado como uno de los pilares en el proceso de reconstrucción y desarrollo nacional." (Graffigna y Lucero, 2005: 9)

<sup>13</sup> Decreto 565/02.

<sup>14</sup> Existe un importante debate acerca de la calidad del empleo generado en la actual etapa de recuperación económica. Algunos estudios señalan que la efectiva expansión del empleo registrado sucede junto con la consolidación de un núcleo importante y estable de trabajadores precarios, informales y no registrados. Y en cualquier caso, aún sosteniéndose durante muchos años las actuales tasas de crecimiento económico (situación poco probable) deberían pasar varias décadas antes que el empleo registrado pueda absorber completamente los actuales niveles de empleo no registrado y desempleo. Al respecto ver Giosa Zuazúa (2006) y Cenda (2006).



En estas afirmaciones, se apela a un pasado donde pareciera que el empleo efectivamente cumplió con esta función de distribuidor de “derechos de inclusión social para todos”. Sin embargo, la característica de segmentación del mercado laboral argentino siempre dejó por fuera del acceso a derechos sociales fundamentales a importantes sectores de trabajadores, ocupados en empleos no protegidos, sub y des-ocupados. Sumado a que aquella configuración se sostenía en una organización de la reproducción de la fuerza de trabajo que imponía (y sigue imponiendo) fuertes restricciones a la plena participación de las mujeres en el mercado de empleo.

De hecho, y como se verá en detalle más adelante, esta perspectiva encierra otra definición central: **que el cuidado de las personas dependientes del hogar, que la atención de la futura fuerza de trabajo, es una responsabilidad individual de los hogares, y en particular, de las mujeres al interior de las unidades domésticas.** Y que en tal caso, la responsabilidad del Estado se limitaría a complementar los recursos necesarios para que las mujeres (pobres) puedan cumplir efectivamente con esta obligación.

Haciendo eje en la promoción de estos dos valores fundamentales (la ética del empleo y la responsabilidad de las mujeres en la reproducción de la fuerza de trabajo), los elementos centrales que atraviesan al conjunto de las políticas asistenciales pueden sintetizarse esquemáticamente como sigue:

- La vigencia del paradigma de la **focalización**. Los programas, más allá de la extensión o magnitud de su cobertura están dirigidos a poblaciones objetivo específicas, que deben demostrar ciertas condiciones y cumplir con determinados requisitos. En este sentido, y a pesar de los discursos en contrario, se mantiene la misma lógica que imperó en los años 90.
- Los beneficios que se transfieren son **condicionados**, y se otorgan en la medida que se demuestra su merecimiento. Así, la configuración de las políticas asistenciales consolidan la **meritocracia** propia del desarrollo histórico del sistema de protección social argentino. El mérito, una vez manifestada la carencia (falta de empleo, falta de ingresos, cargas de familia, etc.), se expresa fundamentalmente en la predisposición a cumplir con determinadas condicionalidades, que se encuadran en línea con los valores señalados anteriormente: obligaciones respecto al cuidado de los hijos e hijas, contraprestaciones laborales, capacitación para el empleo, desarrollo de pequeños emprendimientos productivos, etc. La condición para recibir el beneficio implica también un mecanismo de **control social** para los sectores vulnerables. En efecto a través de esas condicionalidades se les imponen normas de conducta que se presumen socialmente aceptadas, y que por cierto no se le exigen a otros grupos poblacionales. La aceptación o no de este tipo de condicionalidades serviría para diferenciar entre “merecedores” y “no merecedores” de asistencia. La obligación de aceptar un empleo o un curso de capacitación se justificaría en el mismo sentido que la obligación de concurrir al sistema educativo hasta cierta edad: sería un beneficio de los asistidos y de la propia sociedad (Barbeito et.al., 2003).



- Dado lo anterior, se explica que el sesgo de las intervenciones sea hacia formas de **workfare**<sup>15</sup>. Por un lado, porque en la medida que se considera al empleo como el mecanismo “natural” de inclusión social, las intervenciones de política pública deberían servir para mejorar las posibilidades de inserción de las personas en el mercado laboral. Por ello se aplican mecanismos que se supone mejoran las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios: la capacitación, la práctica laboral y la recreación de la disciplina en el trabajo (en la forma de una contraprestación), la organización de pequeños emprendimientos productivos autogestionados. Por otro lado, porque se trataría de una suerte de “test de trabajo”, de la voluntad y el esfuerzo de las personas para salir por sus propios medios de su situación de necesidad.
- En la medida que la meta es el empleo, la intervención asistencial debe necesariamente ser **transitoria**. En este sentido se abandona toda pretensión de conformar una red de seguridad socio-económica universal. Porque se concibe como meta la universalización del empleo y las instituciones de protección social asociadas al mismo.

Finalmente, y en línea con todo lo anterior, **la responsabilidad tanto de la situación de carencia como de su solución se considera individual y se traslada a los propios beneficiarios**. Son las características de los beneficiarios las que definen su nivel de empleabilidad. Para aquellos considerados empleables, está en su voluntad aprovechar las oportunidades que brinda el mercado laboral, y las acciones complementarias de política pública. Para aquellos considerados no-empleables, queda la dependencia de la asistencia estatal sujeta a la voluntad de cumplir con las obligaciones propias de la reciprocidad social.

---

<sup>15</sup> El término *workfare* se ha construido como alternativa conceptual al de *welfare* (bienestar). Refiere al tipo de intervenciones públicas que se proponen como caminos para llegar al empleo, y que habitualmente exigen la obligación de emplearse, o la manifestación de esa voluntad, como “precio” por recibir el beneficio.



## II. Las intervenciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Las acciones asistenciales del MTESS, se organizan en dos ejes. Por un lado se ubican aquellas destinadas a atender, transitoriamente, la situación de carencia de ingreso de los desocupados. Por otro lado se encuentran aquellas destinadas a generar mecanismos de re-inserción laboral, con tres orientaciones: i) la mejora de la empleabilidad, mediante acciones de formación, capacitación laboral y recreación de la ética del empleo, ii) la promoción de emprendimientos productivos autogestionados de pequeña escala, y iii) la intermediación entre la población activa y los sectores productivos.

### II.1. Más y mejor trabajo: El Plan integral para la promoción del empleo y los programas de inserción laboral.

El **Plan Integral para la Promoción del Empleo (PIPE)** se creó en Octubre de 2003 con el objetivo de potenciar la relación positiva entre el crecimiento económico, el incremento de la productividad y el aumento del empleo<sup>16</sup>.

En su concepción original, el PIPE se proponía las siguientes **líneas de acción**:

- a) *sostenimiento y fortalecimiento del empleo*, brindando apoyo económico a trabajadores de empresas del sector privado;
- b) *promoción de nuevos puestos de trabajo*, incentivando la contratación de trabajadores beneficiarios de planes sociales;
- c) *intermediación laboral*, vinculando eficientemente los requerimientos de puestos de trabajo a cubrir con los perfiles ocupacionales disponibles, mediante la asistencia y el fortalecimiento de la red de oficinas y servicios del sector público, de los actores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a esta actividad;
- d) *formación profesional*, apoyando la puesta en práctica de sistemas de formación continua e implementando propuestas formativas acordes a las demandas sectoriales;
- e) *asistencia técnica*, facilitando el acceso a los distintos servicios de consultoría que brindan los entes públicos especializados en materia tecnológica, de administración, planificación y producción.

El Plan se operacionaliza en acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y actores privados (cámaras, empresas, sindicatos) y públicos (gobiernos provinciales y locales). Prevé tres **tipos de acuerdos**:

- a) *Sectoriales*: Comprometen y vinculan a representantes de sectores nacionales y regionales representados por cámaras empresarias y sindicatos con potencial de generación de empleo. Estos se concretan en proyectos específicos con empresas y trabajadores en las áreas geográficas donde se concentra la actividad del sector.
- b) *Territoriales*: Comprometen a empresarios, organizaciones sindicales de una determinada región o territorio, junto con las autoridades provinciales y locales. Se concentran en proyectos que,

---

<sup>16</sup> El PIPE se creó a través de la resolución 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



en el marco de procesos de desarrollo local, responden a las necesidades de distintos grupos de población.

c) *Empresariales*: Comprometen a una empresa o grupos de empresas en la calificación e inserción laboral de trabajadores beneficiarios de planes sociales.

El programa se relaciona y complementa con **componentes del PJJHD** (que se explicarán en la próxima sección), incluyendo los siguientes:

a) *Reinserción laboral*:

Consiste en el subsidio estatal a la incorporación de nuevos trabajadores en el sector privado, personas provenientes tanto de la desocupación, como de programas sociales. El subsidio consiste en un 50% de descuento en las contribuciones a la seguridad social que deben pagarse por los nuevos trabajadores. En el caso de contratar beneficiarios del PJJHD en el marco del Componente de Reinserción Laboral de ese programa, durante los seis primeros meses de la contratación, el empleado continúa percibiendo los \$150 de la asignación no remunerativa prevista en el programa. Dicha suma es descontada del salario que deba abonar el empleador. Y sobre la diferencia, se efectúa además el descuento de 50% en las contribuciones a la seguridad social. Al cabo de seis meses la empresa debe efectivizar al trabajador. Esta es condición indispensable para poder contratar nueva fuerza de trabajo bajo esta modalidad.

b) *Materiales*:

Con este componente se brinda la posibilidad a beneficiarios del PJJHD de realizar su contraprestación en la construcción de infraestructura de utilidad comunitaria y productiva. Para ello los gobiernos locales deben presentar los proyectos respectivos. El aporte máximo por proyecto es de \$ 35.000, y se financian obras de infraestructura educativa, sanitaria, de salud, asistencial, cultural, comunitaria, deportiva, productiva, de mejoramiento barrial y huertas comunitarias. La duración de las obras contemplan un mínimo de 3 meses y un máximo de 6, excepto en la tipología de huertas orgánicas que pueden tener una duración máxima de 9 meses.

c) *Formación*:

A través de este componente se realizan aportes financieros y se brinda asistencia técnica para la instalación de capacidades y herramientas destinadas a mejorar los procesos de formación a los que pueden acceder los beneficiarios de programas sociales, particularmente del PJJHD.

d) *Terminalidad Educativa*:

A través de este componente se suministra material editorial para la terminalidad educativa semipresencial de adultos (material desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación), destinado a beneficiarios del PJJHD y trabajadores desocupados que se incorporan a la contraprestación formativa.

e) *Plan Sectorial de Calificación*:

Consiste en la participación organizada de actores de un sector específico, a nivel regional o nacional, que con el apoyo del MTESS y otras áreas del Estado buscan fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo, desde la formación de calificaciones. Los sectores involucrados pueden ser cámaras empresarias, organizaciones sindicales e instituciones



de apoyo que brindan capacitación, promoción y asistencia técnica vinculadas a las actividades del sector.

f) *Trabajo autogestionado:*

Con este componente el MTESS brinda apoyo técnico y económico a las empresas y fábricas recuperadas, que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación.

En el marco del PIPE, en enero de 2006 se creó el **Programa de Inserción Laboral (PIL)**<sup>17</sup>. Este programa se propone la inserción laboral en empleos adecuados, en el sector público o privado, de los trabajadores desocupados. En el marco del programa, se considera que una *oferta de empleo es adecuada* cuando reúne, en forma necesaria y suficiente, las siguientes tres condiciones: a) el perfil del empleo ofrecido concuerda con las competencias y calificaciones del beneficiario; b) la remuneración ofertada no es inferior al 60% de la mejor remuneración percibida en su última ocupación; y c) el tiempo de trayecto de ida y vuelta entre el domicilio del demandante y el lugar de trabajo no debe insumir más de un cuarto de su jornada de trabajo.

Los **beneficiarios** potenciales del PIL son los beneficiarios de programas de transferencias monetarias a cargo del MTESS (en la actualidad, el PJJHD y el Programa de Empleo Comunitario que se describe más adelante). Para estos casos, la actividad desarrollada en el marco del PIL se considera equivalente a la contraprestación exigida por los otros programas.

El programa se desarrolla a través de dos **líneas de acción**. La línea de *Promoción del Empleo Asalariado*, que fomenta la inserción laboral de los beneficiarios de los programas mencionados mediante el subsidio parcial del salario a pagar por el sector privado. Y la línea de *Promoción del Autoempleo*, donde los beneficiarios deben presentar un proyecto, individual o asociativo, para el desempeño en oficios o el desarrollo de un emprendimiento productivo, que contará con el apoyo del MTESS.

En la misma dirección que esta última línea de acción del PIL se encuentra el mencionado **Programa de Empleo Comunitario (PEC)**, creado en el año 2003 y prorrogado sucesivamente<sup>18</sup>. Este programa brinda ocupación a través de la realización de proyectos productivos a trabajadores con discapacidad que se encuentren desocupados o subocupados.

Este programa repite el formato de muchos anteriores y de componentes vigentes en otros programas sociales existentes, donde los beneficiarios deben presentar, a través de una ONG o Municipio, un proyecto productivo asociativo con un mínimo de dos personas y un máximo de cinco. Los proyectos aprobados reciben apoyo financiero para su organización y sus miembros perciben una transferencia monetaria mensual de \$150 por un lapso de nueve meses.

## II.2. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)

<sup>17</sup> El PIL se creó a través de la resolución 45/2006 del MTESS.

<sup>18</sup> El PEC fue creado por Resolución 7/2003 del MTESS.



El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue instaurado a comienzos de 2002 bajo la denominación de "Derecho Familiar de Inclusión Social"<sup>19</sup>. Las principales características del programa en cuanto al beneficio que otorga y las condiciones para su acceso son las siguientes:

- a) **es una transferencia monetaria a las personas desocupadas** (\$150 mensuales): cuyos núcleos familiares cuenten con determinadas características, establecidas en las condiciones de acceso.
- b) **el acceso es condicionado**: para acceder al beneficio los postulantes deben acreditar a) la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado; b) la presencia de hijos e hijas menores a cargo, o las mujeres certificar su estado de gravidez; c) la asistencia escolar regular de los hijos menores de 18 años; d) el cumplimiento de planes de vacunación de los hijos menores, cuando corresponda. No pueden acceder aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo, ni quienes perciban prestaciones de previsión social o pensiones no contributivas<sup>20</sup>.
- c) **requiere contraprestación laboral**: los beneficiarios deben comprometerse a participar en actividades de capacitación o comunitarias, con una dedicación diaria de entre cuatro y seis horas. La realización de la contraprestación requerida es obligatoria a los efectos de que los beneficiarios puedan acceder a cobrar el beneficio. Los proyectos de actividades comunitarias o de capacitación deben ser aprobados por el titular de cada municipio. Las actividades relevantes son las mismas que se venían realizando en los anteriores programas de empleo transitorio<sup>21</sup>: construcción, refacción, atención de niños y ancianos, actividades turísticas. Cuando la contraprestación se corresponde con actividades de capacitación, se pueden realizar cursos de formación de oficios o conocimientos específicos, o la finalización de estudios básicos generales.
- d) **plazo determinado de vigencia**: su aplicación fue prevista originalmente hasta el 31 de diciembre de 2002, en todo el territorio nacional, y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria. Posteriormente su fecha límite fue prorrogada anualmente, al igual que las normativas de emergencia que lo amparan.

El PJJHD se organizó en torno a diferentes componentes que fueron de algún modo construyéndose sobre la marcha. Algunos de ellos, los más originales en el tiempo, tienen que ver con mecanismos para operacionalizar el cumplimiento de la contraprestación. Otros tienen que ver con la tendencia más reciente a profundizar el acceso al empleo en el sector productivo, a través del programa. En lo que sigue se sintetizan los contenidos de estos componentes:

---

<sup>19</sup> El PJJHD fue creado por el decreto 565/02 y reglamentado por resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo.

<sup>20</sup> Una condicionalidad no establecida en el decreto pero que operó en la práctica, fue la de haberse inscripto en el programa con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Según señala Cels (2003): "Para poder ser beneficiario del Programa Jefes y Jefas los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Si bien esta restricción no estaba prevista en el ordenamiento legal, de conformidad con información recabada en forma verbal, habría existido una instrucción del Ministerio de Trabajo que indicaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta la fecha, por lo que en la actualidad resulta imposible, al menos formalmente, ingresar como beneficiario".

<sup>21</sup> El Plan Trabajar es el antecesor inmediato del PJJHD, pero los programas transitorios de empleo se sucedieron con distintos nombres durante toda la década del 90.



a) *Actividades Productivas/Comunitarias:*

Este componente prevé dos líneas de intervención. Por un lado, la *incorporación de beneficiarios del PJJHD a unidades productivas privadas*, mediante convenios de adhesión entre el programa y los empleadores. A través de dichos convenios los empleadores contratan por tiempo determinado a los beneficiarios del PJJHD. Los \$150 que los beneficiarios reciben del programa, funcionan como parte del salario, que es complementado por el empleador hasta completar el monto establecido en el convenio colectivo correspondiente. Los empleadores deben realizar los aportes a la seguridad social correspondientes al complemento pagado, así como contratar el seguro por riesgos de trabajo.

La otra línea dentro de este componente consiste en la organización a nivel de los municipios, de *proyectos comunitarios* a través de los cuales los beneficiarios puedan cumplir con la contraprestación. Estos proyectos deben tener utilidad social, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.

Los proyectos deben ser presentados por organismos municipales u organizaciones de la sociedad civil y ser evaluados por los Consejos Consultivos locales<sup>22</sup>. Los beneficiarios son entonces asignados a los proyectos. Es decir, los beneficiarios no participan en el diseño de los proyectos, sino que estos son elaborados y presentados por los municipios u organizaciones y luego el programa le asigna los beneficiarios correspondientes. Queda bajo responsabilidad de los organismos ejecutores (municipios u organizaciones de la sociedad civil), brindar los insumos necesarios para que el proyecto pueda llevarse a cabo.

Si bien en la normativa original se previó una larga lista de actividades que podían ser comprendidas en el marco de estos proyectos, la evidencia demuestra que las mismas se concentraron en comedores, huertas y roperos comunitarios, y mejoramiento y limpieza de plazas, parques y paseos públicos<sup>23</sup>. Asimismo, se verifica que muchos de estos proyectos no han podido ser sostenidos en el tiempo y de hecho, como se comentará más adelante, la cantidad de beneficiarios que no realizan la contraprestación, más por dificultades ajenas a ellos que por su propia voluntad, ha ido creciendo.

b) *Formación :*

Este componente tiene dos modalidades de prestación: i) terminalidad educativa y ii) formación profesional<sup>24</sup>.

La terminalidad educativa tiene por objetivo desarrollar y ejecutar actividades dirigidas a certificar niveles de educación básica (primaria, media y polimodal) de los beneficiarios del programa, bajo diferentes modalidades de educación oficialmente reconocidas, según decida cada jurisdicción.

La formación profesional tiene por objetivo el desarrollo y ejecución de actividades de capacitación laboral dirigidas a potenciar la empleabilidad de los beneficiarios. Esta modalidad también se implementa a nivel local y está por lo tanto a cargo de las jurisdicciones sub-nacionales. Las

<sup>22</sup> Diversas fuentes señalan las dificultades para el funcionamiento efectivo de los Consejos Consultivos, especialmente por la falta de asignación de fondos específicos. Al respecto del tema ver Pautassi (2004).

<sup>23</sup> El listado completo de actividades sugeridas puede verse en el Anexo I de la Resolución 420/2002 del MTESS.

<sup>24</sup> Estas modalidades han sido readecuadas por Resolución 178/2003 del MTESS.



instituciones prestadoras de los servicios de formación profesional deben estar inscriptas en el Registro de Trabajo y Formación<sup>25</sup>.

La información disponible permite afirmar que este componente ha sido el que más aceptación ha tenido entre los beneficiarios del PJJHD, en particular, el de terminalidad educativa.

c) *Desarrollo Productivo :*

Este componente se creó en abril de 2003 como mecanismo complementario al componente de Actividades Productivas/Comunitarias<sup>26</sup>, con el objetivo de incorporar beneficiarios que en carácter de contraprestación desarrollaran emprendimientos productivos autogestionados en forma individual o colectiva.

En el marco del programa, y siempre con implementación a nivel local, se brinda asistencia técnica y capacitación para fortalecer estos proyectos productivos, en aspectos vinculados a la gestión y/o a su desarrollo tecnológico, a fin de promover el incremento en sus ingresos y hacerlos sostenibles en el tiempo.

Los mecanismos de presentación, aprobación, ejecución y control de los proyectos productivos son iguales a los establecidos para el componente de actividades comunitarias.

d) *Materiales*

El componente de Ayuda Económica No Reembolsable para la Provisión de Materiales consiste en la ayuda financiera que el MTESS brinda a los municipios para financiar la compra de materiales destinados a obras de infraestructura social y comunitaria en localidades de hasta cien mil habitantes<sup>27</sup>. Los beneficiarios del PJJHD pueden realizar su contraprestación trabajando en estas obras de infraestructura social y comunitaria.

El porcentaje del valor de los materiales necesarios para llevar adelante las obras, financiado por el MTESS, se gradúa de acuerdo a la cantidad de población total y de población con Necesidades Básica Insatisfechas, en la jurisdicción. El mismo varía entre 50% y 80%, con un tope de \$35. 000

<sup>28</sup>

e) *Solidario de Reinserción Laboral*

Este componente tiene como objetivo la reinserción laboral en puestos de trabajo estables en el sector productivo privado de los trabajadores desocupados que sean beneficiarios del PJJHD<sup>29</sup>. Para ello se creó el Registro de Historia Laboral para sistematizar y mantener actualizada la historia laboral y los perfiles ocupacionales de los beneficiarios, y así facilitar su selección y reinserción.

A través de este componente los empleadores que así lo deseen y que se inscriban en el Registro Nacional de Empleadores, firman un Convenio de Adhesión, de hasta 6 meses de duración, por el cual pueden contratar beneficiarios del PJJHD como trabajadores en sus unidades productivas. Los puestos deben ser a tiempo completo, y los empleadores deben cubrir el complemento sobre los

<sup>25</sup> Al respecto ver la Resolución 459/2002 del MTESS.

<sup>26</sup> El componente Desarrollo Productivo se creó por Resolución 172/03 del MTESS.

<sup>27</sup> El componente Materiales fue creado por Resolución 173/03 del MTESS.

<sup>28</sup> Este componente se articula con el PIPE.

<sup>29</sup> Este componente fue creado en enero de 2003, por Resolución 37/03 del MTESS.



\$150 hasta llegar al nivel de salario correspondiente, según el convenio de la actividad. Asimismo, el empleador debe realizar las contribuciones a la seguridad social correspondientes a este complemento.

El empleador también puede optar por realizar durante los primeros cuatro meses del Convenio un programa de inducción y reentrenamiento laboral para los beneficiarios que contrate<sup>30</sup>.

f) *Infraestructura y Viviendas*

Este componente se propone como un mecanismo de intermediación entre los beneficiarios del PJJHD y las empresas privadas adjudicatarias de la construcción de viviendas en programas financiados total o parcialmente por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>31</sup>.

Las empresas interesadas deben inscribirse en el Registro de empleadores de este componente. El MTESS debe relevar las capacidades de los beneficiarios que pueden incorporarse al empleo en el sector privado en este marco.

Por el tiempo en que los beneficiarios se encuentren contratados por las empresas constructoras, dejan de percibir los \$150 no remunerativos que prevé el programa, al que son re-incorporados una vez que cese su relación laboral con el sector privado, y en la medida que persistan las condiciones que lo hicieron acreedor del beneficio.

g) *Cooperativas de Trabajo de Construcción*

El componente de Cooperativas de Trabajo de Construcción se instauró en agosto de 2004 y reemplazó al anterior componente de Emergencia Habitacional<sup>32</sup>. Incorpora como actividad de contraprestación a la participación de los beneficiarios en cooperativas de trabajo conformadas localmente para la construcción de viviendas, de infraestructura social, educativa, de salud u obras de saneamiento.

Este componente se operacionaliza a nivel local, mediante convenios firmados entre el MTESS y los municipios, organismos provinciales y ONGs. Quienes se incorporan a estas cooperativas reciben los \$150.- de ayuda no remunerativa prevista en el PJJHD, por el tiempo que duran los citados convenios.

## Cobertura y evolución del PJJHD

Desde su lanzamiento el PJJHD contó con una extensión muy considerable. La cobertura del programa se ubica por encima del millón de beneficiarios, llegando a su pico máximo en el segundo trimestre de 2003 (con 2.040.916 beneficiarios). Desde entonces, la cantidad de beneficiarios decrece cada trimestre, llegando al final del 2006 a valores similares a los de inicio del programa<sup>33</sup>. Las razones del desgranamiento en la cantidad de beneficiarios incluye: i) depuración del padrón y

<sup>30</sup> Este componente se articula con el PIPE.

<sup>31</sup> Este componente fue creado en octubre de 2003, por Resolución 246/03 del MTESS.

<sup>32</sup> El componente de Cooperativas de Trabajo de Construcción se creó por Resolución 594/2004 del MTESS.

<sup>33</sup> La meta física presupuestaria para el año 2007 ubica a la totalidad de beneficiarios que se espera atender en 950 mil.



eliminación de los casos irregulares, por no cumplimiento de los requisitos del programa; ii) el cumplimiento de 18 años de los hijos e hijas a cargo; iii) el abandono voluntario del programa; iv) el ingreso a un empleo registrado.

Aún cuando en el marco de su diseño se pensó que el beneficio sería reclamado principalmente por los jefes varones desocupados, en los hechos los requisitos existentes provocaron que se inscribieran en el mismo una gran cantidad de cónyuges mujeres que se encontraban inactivas<sup>34</sup>. En efecto, según información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), más del 30% de quienes estaban ocupados a través de un plan de empleo en octubre de 2002 se encontraban inactivos en mayo del mismo año. Pero mientras entre las mujeres ese porcentaje asciende a 40%, se reduce a apenas 7,9% en el caso de los varones. O lo que es lo mismo, del total de beneficiarios provenientes de la inactividad, el 92% eran mujeres y el 8% varones. Esto revela que la estrategia de los hogares para poder acceder al beneficio implicó en los hechos un proceso de activación de las mujeres del hogar.

Asimismo, casi un cuarto de quienes estaban ocupados en planes de empleo en este período provenían de la ocupación, muy probablemente, de puestos informales y mal remunerados que resultaban menos atractivos que el monto y la certidumbre del beneficio del PJJHD. Es decir, los hogares utilizaron estrategias para acceder al beneficio que forzaron los propios requisitos de acceso y modificaron, de alguna manera, la población objetivo teórica.

El proceso de activación femenina provocado por el PJJHD explica que la gran mayoría de sus beneficiarios sean efectivamente mujeres, y que esta "feminización" del plan haya crecido con el tiempo. En efecto, la información disponible indica que mientras en el segundo trimestre de 2002 el 63% de los beneficiarios eran mujeres, esta participación se elevó a 72% en el cuarto trimestre de 2006. Como se verá más adelante, esta creciente feminización del programa se explica también por los motivos que dan cuenta de la salida de beneficiarios del mismo.

Analizando la composición de la cobertura del programa por grupos de edad y por sexo, se observa que más de la mitad de las beneficiarias mujeres tienen hasta 35 años, mientras en los varones la participación de los más jóvenes es menor. En contraposición, la participación de las personas mayores de 55 años si bien es poco relevante en ambos casos (lo cual se entiende por el propio requisito del programa de tener menores de 18 años a cargo) es relativamente mayor, y de hecho creciente con el tiempo, entre los varones. El crecimiento de la participación relativa de los varones mayores, se explica fundamentalmente por la salida de los varones más jóvenes del programa, en buena parte por su incorporación a empleos registrados. Sobre esto volveremos más adelante.

MTESS (2005) presenta información adicional sobre las características de los beneficiarios del PJJHD recogida en una encuesta realizada a los beneficiarios<sup>35</sup>. Allí se da cuenta de las siguientes características socio-demográficas y ocupacionales de los mismos y sus hogares que resulta interesante resaltar:

---

<sup>34</sup> Esto mismo ha sido señalado tempranamente por Monza y Giacometti (2003).

<sup>35</sup> La encuesta fue realizada en junio de 2004 sobre una muestra probabilística de algo más de 3500 casos con representación a un millón de beneficiarios del Gran Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires.



- a) Los beneficiarios presentan un bajo nivel educativo: el 20% tiene nivel primario incompleto y el 37% apenas completó dicho nivel.
- b) La carga de familia de los hogares es significativa: el 60% tiene uno o dos hijos menores y el 16% tiene tres; cerca del 20% de los beneficiarios tiene familias muy numerosas, con cuatro o más hijos menores.
- c) El 60% de las beneficiarias declararon no tener cónyuge y estar solas a cargo de sus hijos e hijas.
- d) La gran mayoría de los beneficiarios tiene experiencia laboral, alcanzando al 98% de los varones y al 83% de las mujeres. Sin embargo, la calificación asociada a esa experiencia laboral es en términos generales baja: el 49,5% de los varones y el 75,5% de las mujeres no tenían ningún tipo de calificación; el 44% de los varones y el 20% de las mujeres tenían calificación operativa y apenas 6,4% de los varones y 4,5% de las mujeres tenían calificación técnica<sup>36</sup>.
- e) El perfil ocupacional de los varones se encontraba vinculado principalmente con la construcción y con ocupaciones de la producción industrial. En el caso de las mujeres, en cambio, con el servicio doméstico, la producción industrial y las tareas administrativas.
- f) Los hogares de los beneficiarios se caracterizan por sus bajos ingresos. Al momento del relevamiento, contando con los \$150 que otorga el Programa, el 90% de los mismos se encontraba por debajo de la línea de pobreza. A su vez, más de la mitad de los hogares se hallaba en una situación de pobreza extrema (indigencia), ya que con los ingresos percibidos no accedían a una canasta básica alimentaria.

El cumplimiento de la contraprestación por parte de los beneficiarios fue elevado en los primeros años del programa. Según la Dirección General de Empleo y Estudios Laborales (DGEyEL), más del 80% de los mismos realizaban efectivamente la contraprestación a comienzos de 2003. Este porcentaje se redujo a 62% en el primer trimestre de 2006.

Roca et al (2005b) sintetiza la información disponible sobre las características de las contraprestaciones realizadas, a partir de la encuesta de beneficiarios. Al respecto señala:

- a) Por las propias características del programa, la mayoría de los beneficiarios realizan la contraprestación en el ámbito de proyectos comunitarios y en organismos estatales (gestión administrativa en municipios u organismos provinciales). Las actividades elegidas en el marco de estos proyectos por los varones son: mantenimiento y limpieza de edificios públicos (37%), actividades sociales y comunitarias (32%), construcción, refacción de viviendas e infraestructura social (14%) y comedores públicos o escolares (10%). En el caso de las mujeres las actividades principales son: actividades sociales y comunitarias (53%), comedores públicos o escolares (16%), mantenimiento y limpieza de espacios públicos (13%), actividades

---

<sup>36</sup> Las tareas de calificación técnica requieren conocimientos de orden teórico y práctico obtenidos a través de la educación formal (por ejemplo, técnico electricista, supervisor de calidad en planta industrial, maestro mayor de obra, ingeniero, etc.); las tareas de calificación operativa requieren conocimientos previos adquiridos a través de la experiencia y/o estudios formales o no formales; las tareas sin calificación no requieren de ningún tipo de capacitación específica (por ejemplo, tareas de limpieza en servicio doméstico y no doméstico, peón albañil, recolección de cartones y envases, etc.).



educativas (6%), construcción, refacción de viviendas e infraestructura social (3%), actividades sanitarias y de salud (3%) y cuidado de niños (2%).

b) Con relación a los microemprendimientos productivos organizados en el marco del programa y como contraprestación, los varones participan en emprendimientos que se dedican principalmente a: cultivos de hortalizas y legumbres (43%), elaboración de productos de panadería (34%) y elaboración de jaleas y mermeladas (18%). Las mujeres lo hacen en proyectos dedicados a: cultivo de hortalizas y legumbres (27%), fabricación industrial de prendas de vestir (24%), elaboración de productos de panadería (19%), fabricación artesanal de lana, algodón, etc. (10%), Elaboración de comidas preparadas y venta de comidas para llevar (10%), servicios de alojamiento (6%).

c) El destino de la producción de los microemprendimientos donde participan los varones es centralmente para consumo propio, en menor medida lo es para abastecer a organizaciones sin fines de lucro y para venta. En el caso de las mujeres, el destino principal es la venta. Le siguen el consumo propio y el abastecimiento a organizaciones sin fines de lucro. El trueque solo tiene alguna significación, menor, entre las mujeres.

d) En relación con quienes optan por cumplir con la contraprestación realizando alguna actividad de capacitación, la especialidad de los cursos varía fuertemente según el sexo. Los varones se concentran en: carpintería (46%) electricidad (27%) y electricidad del automóvil (26%). Las mujeres tienen una mayor variedad de actividades, las más importantes son: auxiliar administrativa (20%), cuidado de enfermos y ancianos (14%), costura (13%), computación (12%) y pintura sobre tela (9%), repostería (7%), magisterio (6%), peluquería (6%), tejido (4%), corte y confección (3,5%), violencia familiar (3,4%).

A pesar del relativamente alto cumplimiento de la contraprestación, y probablemente como consecuencia del bajo nivel del beneficio monetario y la necesidad de complementarlo con ingresos adicionales, el 70% de los beneficiarios se encuentra activo más allá de la contraprestación (89,5% de los varones y 62,4% de las mujeres)<sup>37</sup>.

Según señala MTESS (2005), una parte de estos beneficiarios activos se encuentran ocupados. Esto es, 63% de los varones y 36% de las mujeres recipientes tienen una ocupación, además de la contraprestación impuesta por el programa. Lógicamente, estas ocupaciones son no registradas, dado que la propia normativa del programa establece que el beneficio se pierde si se obtiene un trabajo remunerado<sup>38</sup>.

Los beneficiarios que no tienen otra ocupación ni la buscan (10,5% de los varones y 37,6% de las mujeres) señalan razones diversas que justifican esta situación. "Las mujeres argumentaron principalmente falta de tiempo por encontrarse a cargo de los hijos o de familiares enfermos. Se identificó también un grupo de mujeres inactivas que no buscaban trabajo por encontrarse embarazadas. Los varones declararon principalmente problemas de salud (incluyendo a

<sup>37</sup> La alta vulnerabilidad social de los recipientes del PJJHD y sus hogares, se manifiesta también en que más del 60% de ellos recibe algún tipo de ayuda adicional en especie, fundamentalmente a través de alimentos, asistencia a comedores escolares y comunitarios y remedios. En definitiva, el PJJHD es un eslabón más en la estrategia de supervivencia de estos sectores sociales, que combinan ingresos por empleo precario con transferencias públicas en dinero y en especie.

<sup>38</sup> Los beneficiarios destinan, en promedio, 18 horas a las tareas de la ocupación "extra-PJJHD".



beneficiarios físicamente impedidos de trabajar) y la edad (beneficiarios mayores de 50 años)." (MTESS, 2005: 57)

### **La salida del PJJHD por ingreso al empleo registrado**

El deseo de ingresar a un puesto de empleo resulta una preocupación o anhelo relevante entre la población beneficiaria del PJJHD<sup>39</sup>. De hecho, la incorporación a un puesto de empleo registrado es uno de los motivos principales para salir del programa. En efecto, según la información provista por la Secretaría de Empleo del MTESS, entre el segundo trimestre de 2003, momento de máxima cobertura del PJJHD, y el cuarto trimestre de 2006, 839 mil beneficiarios fueron dados de baja del programa. Los motivos principales de las bajas fueron en un 38,6% de los casos por incorporación a un empleo registrado, 34,7% por no seguir cumpliendo con los requisitos de acceso, 10,9% por traspaso a otros planes, 8,9% por no haberse presentado a cobrar durante tres meses seguidos, y 6,9% por otros motivos.

La DGEyEL analizó en particular a la población que emigra del PJJHD por incorporarse a un empleo registrado. Uno de los datos llamativos es la corta duración en el empleo de quienes salen del plan, y la importante rotación que experimentan, tanto entre ocupaciones, como entre situaciones de ocupación, desocupación e inactividad. Según la información provista, el 50% de los beneficiarios que se incorporaron a un puesto de empleo registrado, permanecen en el mismo menos de 4 meses.

Asimismo, la información revela que los trabajadores se incorporan en puestos de muy bajo nivel de remuneración. El 67,2% se ubicaba en niveles salariales inferiores a los \$350 mensuales. En términos de los sectores de actividad donde se incorporan los beneficiarios que pasan a ocuparse en un empleo registrado, casi un cuarto lo hace en la rama de la construcción. Casi 17% lo hacen en servicios inmobiliarios y empresariales, 13,7% en comercio, hoteles y restaurantes, 12,6% lo hace en la industria manufacturera, 8,3% en la agricultura y ganadería, 6,5% en la administración pública y 17% en otras ramas.

Claramente, la edad y el sexo aparecen como factores muy determinantes a la hora de poder transitar desde un programa de empleo hacia un empleo registrado. A pesar que más del 70% de los beneficiarios del PJJHD son mujeres, éstas representan menos del 40% de quienes acceden a puestos de empleo. En términos de edad, la mitad de quienes accedieron a un empleo registrado tenían hasta 35 años de edad.

Como bien lo sintetiza DGEyEL, de acuerdo a las variables relevadas, las que explican la mayor probabilidad de insertarse en un puesto de empleo registrado son, en orden de importancia: i) el sexo y la edad; ii) la experiencia laboral en empleos registrados; iii) el nivel educativo y la búsqueda activa de empleo. En cambio, no parece brindar ninguna contribución relativa la posición en el hogar y la condición de actividad del beneficiario.

---

<sup>39</sup> Así lo señala la DGEyEL a partir de la información relevada por la encuesta de beneficiarios realizada en el año 2004. En ese momento, un 51% de los beneficiarios del PJJHD buscaba activamente un empleo. De estos, el 56% prefería tener un empleo en relación de dependencia, valorando en particular la mayor estabilidad, los beneficios sociales y el sueldo fijo. En contraposición, 25% prefería trabajar por cuenta propia y 14% prefería tener un microemprendimiento productivo.



### II.3 Fortalezas y debilidades de las intervenciones del MTESS

El conjunto de intervenciones reseñadas evidencian los puntos de continuidad entre la actual política de empleo y la “heredada” de los años ‘90. La evolución de la misma da cuenta del fortalecimiento de la idea que los problemas de empleo son básicamente individuales y coyunturales, y por ello el rol del Estado debería limitarse a: i) mejorar la empleabilidad de los desocupados; ii) intermediar entre éstos y los potenciales empleadores; iii) sostener su ingreso hasta que consigan insertarse en un puesto de empleo, (o hasta que pasen a la categoría de no-empleables).

En este contexto, pueden señalarse los siguientes elementos respecto a los programas de promoción del empleo y de inserción laboral:

- a) Durante la década del ‘90 quedó en evidencia que ningún instrumento podía ser útil en el contexto de un mercado laboral que expulsaba fuerza de trabajo. De igual manera, cabe preguntarse, en el contexto de una economía cuyo nivel de actividad se recupera aceleradamente, si se parte de un diagnóstico correcto cuando se promueven mecanismos de subsidio al sector privado, como si el supuesto fuera que existe un problema de costos laborales excesivos. El mayor riesgo de estas acciones es que caigan en el efecto reemplazo, esto es, estar subsidiando creación de empleo que se realizaría de cualquier manera, lo que es dable esperar en un contexto como el vigente en Argentina. Por esta razón, la intervención estatal para la promoción del empleo debe partir de un **diagnóstico preciso** para diseñar las herramientas adecuadas
- b) La nueva situación de **precios relativos post-convertibilidad**, ha impactado sin dudas positivamente en amplios sectores productivos, pero no en todos de la misma forma. Por lo mismo, las herramientas de política como las sugeridas en el marco del PIPE y los demás programas de promoción del empleo, deberían contemplar estas diferentes situaciones y seleccionar para subsidiar a aquellos sectores productivos con desventajas relativas, pero con potencialidad de creación de empleo.
- c) Sí resulta un valor positivo implícito en estas intervenciones que el Estado asuma un **rol intermediador entre la oferta y demanda de trabajo**. En este sentido, deben ponderarse positivamente los esfuerzos por construir bases de datos de beneficiarios con información de sus calificaciones para conciliarlas con las características de la demanda de trabajo en los sectores productivos. En la misma línea puede situarse la potencialidad positiva de las oficinas regionales y locales de empleo que se están promoviendo desde el MTESS y en el marco del PIPE.
- d) En el mismo sentido, resultan positivos los esfuerzos destinados a mejorar las **capacidades y calificaciones de los beneficiarios** de programas sociales y la población desocupada en general, promoviendo mecanismos de capacitación y de terminalidad educativa.
- e) En relación con las **capacitaciones profesionales**, si bien las mismas resultan en términos generales positivas, adolecen de algunas debilidades: i) tienden a implementarse según la



disponibilidad de la oferta de cursos y talleres, en lugar de partir de evaluar las trayectorias de los beneficiarios y sus necesidades específicas; ii) no se basan en una correcta evaluación de las exigencias provenientes de la demanda de empleo; iii) en su mayoría se trata de transmisión de conocimientos y habilidades muy básicas, cuando justamente el sector productivo está demandando niveles de calificación cada vez más elevados; iv) tienden a reproducir la segregación horizontal de género presente en el mercado de empleo, esto es, formar o capacitar a varones y mujeres en actividades típicamente masculinas y femeninas.

f) Finalmente, los componentes de reinserción laboral basados en la **promoción del autoempleo** aparecen como el elemento más débil y discutible de las herramientas presentadas. De la evidencia recogida se concluye que, en términos generales y a pesar de algunas escasas experiencias exitosas: i) los beneficiarios adolecen de las capacidades necesarias para el armado de los proyectos y requieren de la intermediación de otras instituciones (ONGs, movimientos sociales y oficinas municipales); ii) la variedad de proyectos productivos es escasa y en general se concentran en productos y servicios acotados a las demandas del barrio y del territorio; iii) no existe desarrollo de cadenas productivas que puedan integrar a los pequeños emprendimientos; iv) los emprendimientos son muy dependientes del financiamiento público; v) existen dificultades en el desarrollo de la cultura asociativa que requieren los emprendimientos; vi) en algunos casos existe incompatibilidad entre la maquinaria que se recibe y la infraestructura física que puede albergarla.

El **PJJHD**, por su parte, representó un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas alcanzadas por inéditos niveles de pobreza e indigencia y, en contraste con los programas asistenciales focalizados de la larga década anterior, no cabe duda que adquiere dimensiones cuantitativas relevantes.

Tanto la masa de recursos como la extensión de su cobertura, resultaron un punto de inflexión en la gestión de las políticas asistenciales a nivel nacional. Aquí radica una de las mayores fortalezas del programa: **el reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad en la atención de las situaciones de carencia de los ciudadanos**. En el momento de su implementación, la transferencia monetaria del programa resultó clave para la contención de una explosiva situación social y pasó a formar parte central de las estrategias de sobrevivencia de los hogares de menores recursos.

También el hecho de reconocer las **transferencias monetarias** como un mecanismo válido de atención de las carencias resulta un valor positivo a atribuirle al programa. En efecto, el PJJHD fue el primer programa asistencial de envergadura que transfirió dinero en lugar de especie, dotando de esta forma de más libertad a los beneficiarios para decidir el uso de los recursos según sus criterios individuales.

A pesar de estos rasgos distintivos, el PJJHD **no rompió con el paradigma del asistencialismo** predominante en la década pasada. Por el contrario, significó, de alguna manera, la institucionalización de un modo particular de control social sobre la población vulnerable. ¿Por qué? Porque a la vez que el Estado asume su responsabilidad, aunque sea de manera parcial, en la atención de la situación de los sectores de población más carentes, lo hace restringiendo sus oportunidades de vida, sin dotarlos de los elementos que les permita justamente romper la



dependencia de la asistencia estatal, e imponiendo determinados valores y modos de vida a cambio del beneficio.

Tampoco parece haber funcionado efectivamente como **mecanismo de inclusión social**. Desde su propio diseño, no queda claro cuál es el mecanismo a través del cual busca alcanzarse este objetivo. Si es a través del ingreso (y por eso la transferencia monetaria) o a través del empleo (y por eso el foco en los desocupados y la exigencia de una contraprestación laboral). Tal vez puede pensarse que el programa lo que busca justamente es fortalecer la idea de que sólo se puede garantizar ingresos por medio del empleo y de esta forma se constituye simultáneamente en un programa de fomento del empleo, la empleabilidad y sus valores asociados, y a su vez en un programa de sostenimiento del ingreso. Así concebido, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?

En primer lugar, si es considerado **como una política de sostenimiento del ingreso**, y pensando su vinculación con la problemática de la pobreza, pueden señalarse los siguientes aspectos<sup>40</sup>:

- a) El **nivel del beneficio** transferido ha sido, incluso en los orígenes del programa, **insuficiente**, y ha perdido valor real con el transcurso del tiempo. Su insuficiencia se considera cuando se toma como referencia el valor de la "línea de pobreza". Según los últimos registros, el beneficio alcanzaba a cubrir apenas alrededor de 15% del valor de la canasta de pobreza de una familia tipo.
- b) Dados los **criterios de focalización**, centrados en los jefes o jefas de hogar desocupados con menores a cargo, el plan excluye de la cobertura a distintos grupos poblacionales que pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad por ingresos, como por ejemplo: ocupados pobres o adultos mayores pobres. Asimismo, la exigencia de contraprestación también limita el acceso a aquellos grupos que cumplen con las condiciones de acceso pero cuentan con otras restricciones para incorporarse a un empleo, como por ejemplo, las madres solas con hijos menores a cargo, dada la ausencia de una red de cuidado accesible.
- c) **No discrimina según el tamaño y la composición de los hogares**. Así, el beneficio "per capita" es decreciente cuanto más numeroso es el hogar que atiende. Por lo tanto, impacta con menor fuerza allí donde más se necesita. Adicionalmente el diseño del programa no tiene en cuenta la distribución heterogénea de la pobreza al interior de los hogares.

Todo lo anterior se refleja en los indicadores cuantitativos: tanto la pobreza como la indigencia sólo se redujeron en una mínima proporción como consecuencia de la implementación del plan. Según la última información provista por el Indec, correspondiente al 1er semestre de 2006, si se excluyera el beneficio del PJJHD del ingreso de los hogares, la pobreza aumentaría de 31,4% a 31,7% de la población, mientras la indigencia pasaría de 11,2% a 11,9% de la población.

Entendido **como programa de empleo**, el PJJHD se asemeja en sus arreglos normativos a los programas de workfare aplicados en los países centrales, que requieren de una contraprestación laboral del beneficiario para efectivizar la transferencia monetaria. En este sentido, debería evaluarse no sólo su impacto en la atención de las personas desocupadas, sino también su capacidad para generar mejores condiciones para su inserción laboral (en los términos oficiales, su

---

<sup>40</sup> Se sigue aquí lo desarrollado por Rodríguez Enríquez (2005) y Barbeito et al (2003).



empleabilidad), y para reducir el desempleo y la precariedad de los empleos existentes. A este respecto pueden realizarse las siguientes observaciones:

a) Por las propias características del programa, el mismo **excluye a importantes sectores de la población desocupada**, como los inactivos, los no jefes y los jefes mayores de 45 años (que es más probable que no tengan hijos menores a cargo). De esta forma entre los excluidos normativamente del beneficio se concentran algunos de los grupos poblacionales con mayores problemas de acceso al empleo. Sin embargo, las características de los beneficiarios descritas en el apartado anterior dan cuenta de cómo la propia estrategia de supervivencia de los hogares ha transformado, en los hechos, la población objetivo del programa, con una importante incorporación de personas no provenientes de la desocupación.

b) El rol de la **contraprestación** como mecanismo de mejoramiento de las posibilidades de inserción laboral ha sido diverso. De hecho, la sucesiva incorporación de nuevos componentes o transformación de los existentes en el programa, da cuenta de cómo ha ido variando la propia idea de contraprestación, adaptándose a su vez a las posibilidades efectivas para su implementación. En este sentido, pueden identificarse tres ejes entendidos como contraprestación:

i) **Actividades productivas o comunitarias.** Este fue el formato de contraprestación más utilizado al comienzo de la implementación del programa. La evidencia demuestra que hubo poca diversificación de proyectos; que la mayoría tuvo que ver con servicios comunitarios y limpieza en espacios públicos; que los mismos no contemplaron ni las necesidades en el territorio, ni las historias laborales de los beneficiarios. Por todo lo anterior, buena parte de estos proyectos tuvieron dificultad en conseguir sustentabilidad y han sido desactivados.

ii) **Formación y capacitación laboral.** Este resulta el componente más valorado por los beneficiarios. En particular, la posibilidad de completar los niveles educativos básicos y aprender o perfeccionar un oficio. En este último sentido, las experiencias de talleres que a su vez permiten cierta producción de bienes para su comercialización, parecen haber sido experiencias positivas desde el punto de vista de los beneficiarios. En efecto, como señala Conaeyc (2004) las encuestas demuestran que los beneficiarios aceptan y sostienen la contraprestación fundamentalmente cuando les significa un espacio de aprendizaje y /o formación laboral.

iii) **Mecanismo de inserción en el mercado laboral**, mediante la contratación, por parte de empresas privadas, de beneficiarios del programa. En este sentido, el programa funciona como intermediador a la vez que subsidia el costo laboral empresario. Como se describió en la sección anterior, una proporción creciente de los beneficiarios se ha incorporado al empleo registrado. Sin embargo, al respecto puede señalarse lo siguiente: i) la incorporación de beneficiarios del PJJHD a puestos de empleo en el sector privado está muy mediado por la existencia del subsidio del programa; ii) el sexo y la edad, resultan factores claves para explicar las posibilidades de inserción; en este sentido, el programa no parece



haber mejorado las posibilidades de las mujeres y de las personas mayores para incorporarse en el mercado laboral; iii) las trayectorias ocupacionales previas y los niveles de calificación de los beneficiarios son también un factor determinante de la posibilidad de insertarse en estos componentes; en este plano parece ser más relevante la experiencia anterior al plan que las capacidades adquiridas en el mismo.

Una limitante respecto del cumplimiento efectivo de la contraprestación es el **poco grado de libertad** que en algunos casos tienen los beneficiarios para elegir lo que desean hacer. Al respecto, Conaeyc (2004: 7) señala que “la asignación de beneficiarios a proyectos de contraprestación en agencias públicas provinciales y municipales genera condiciones de precarización del trabajo, subordinación y temor en los beneficiarios a la pérdida del plan y limita su opción de continuar los estudios”.

A pesar de las características de precariedad asociadas a la contraprestación laboral, la mayoría de los recipientes manifiesta “sentirse satisfecho por su participación en dichas actividades. La realización de las mismas no sólo les permite cumplir con los requisitos del Programa, sino que además los incluye en actividades de tipo laboral, de ayuda a la comunidad y les brinda la oportunidad del aprendizaje, tanto en el caso de la asistencia a la escuela o en los cursos de capacitación, como en el desarrollo de actividades en general. Entre aquellos beneficiarios que se declararon insatisfechos con la realización de una contraprestación a cambio del beneficio, el principal motivo se relacionó con el monto de sus ingresos.”(MTESS, 2005: 53).

c) El PJJHD ofrece un beneficio monetario exiguo y contraprestaciones de tiempo parcial y, simultáneamente, impide legalmente que sean beneficiarios quienes tienen ingresos por otra ocupación. Esto genera, en algunos casos, una suerte de “**trampa del desempleo**” y “**del empleo no registrado**”, por cuanto el hecho de acceder a una ocupación registrada significaría la pérdida automática del beneficio.

De hecho, la propia contraprestación laboral ejercida en el marco del plan, es un tipo de empleo precario. Las evidencias estadísticas muestran que la mayoría de los empleos ocupados por beneficiarios/as del PJJHD son puestos de baja productividad, escasa o nula calificación, subocupación horaria, bajo salario (dado el reducido monto del beneficio), que no cuentan con ningún tipo de protección social y que no implican registros contributivos a la seguridad social.

Esto no es novedoso del PJJHD. Los diversos programas de empleo transitorio que han existido desde los '90 han incluido un elemento de contraprestación laboral que se ha transformado en la práctica en empleo no registrado. En algunos casos, los beneficiarios han permanecido, rotando por este tipo de planes, durante largos períodos de tiempo (años) bajo condiciones laborales no registradas <sup>41</sup>.

d) El PJJHD provoca una **reducción del desempleo estadístico** al considerar como ocupados a aquellos trabajadores que declaran a la contraprestación del programa

---

<sup>41</sup> Al respecto, puede consultarse la evidencia provista por Olmedo (2005).



como su ocupación principal. Según la información provista por el Indec para el tercer trimestre de 2006, la tasa de desocupación abierta pasaría de 10,2% a 12,1% si no se considerara a los beneficiarios del PJJHD que realizan una contraprestación como ocupados.

- e) Por otro lado, la ausencia de cualquier **consideración de equidad de género** en el diseño e implementación del PJJHD es evidente. De hecho, esto condice con la implementación sistemática en la última década de programas sociales focalizados como si fuesen “neutros” en términos de género. La evidencia demuestra que esta neutralidad no es tal.

En efecto, un programa pensado para jefes varones desocupados, terminó con más del 70% de su población beneficiaria femenina. El hecho que buena parte de las mujeres beneficiarias provenga de la inactividad, revela cómo los hogares han aprovechado la posibilidad de acceder al PJJHD como parte de su estrategia de sobrevivencia. En este sentido, se ha dado un proceso de “activación” de las mujeres para complementar los ingresos del hogar.

Sin embargo, este proceso de “activación” femenina se dio sin una oferta acorde de servicios de cuidado o arreglos alternativos para las mujeres que debían realizar la contraprestación. Esto es, las mujeres que estaban activas en su “inactividad”, realizando trabajo de cuidado no remunerado, sumaron la contraprestación del PJJHD a sus responsabilidades domésticas. Es decir, desde la política pública se está promoviendo una inserción de las mujeres al mercado laboral, que a la manera tradicional ajusta la tensión entre trabajo remunerado y responsabilidades de cuidado, vía sobrecarga en el tiempo de las mujeres, y por ende, deterioro en su calidad de vida<sup>42</sup>.

Esta no es la única situación de inequidad de género propia del mercado laboral que el programa recrea. Las propias actividades de contraprestación reproducen la segregación ocupacional presente en el mercado de empleo, relegando a las mujeres a tareas tipificadas como “femeninas”, sin darles opción a algo diferente y reproduciendo además la dinámica propia de los anteriores programas de empleo. De esta forma, la vulnerabilidad histórica de las mujeres respecto a la discriminación se reconstituye en este programa, fundamentalmente a través de la figura de la contraprestación (Rodríguez Enriquez, 2005).

En definitiva, si bien el PJJHD ha sido un vehículo que permitió que muchas mujeres se incorporaran al espacio de la producción y el trabajo remunerado, esto sucedió en un ambiente de elevada precariedad y fuertes inequidades de género. Si se entiende que desde la política pública debe promoverse la equidad, que implica igualdad en las oportunidades de crecimiento personal, de acceso a los recursos y de participación en la decisión de los destinos personales y colectivos, resulta fundamental remover los

---

<sup>42</sup> Según la información provista por MTESS (2005), los recipientes destinan al trabajo en la contraprestación laboral, en promedio, 19 horas semanales, lo que en el caso de las mujeres se suma a su jornada completa de trabajo no remunerado de cuidado.



obstáculos que, desde los programas asistenciales como el PJJHD, impiden el pleno desarrollo de las capacidades de mujeres y varones.

En síntesis, si bien el PJJHD funcionó efectivamente como instrumento de contención de la explosiva situación social en la que fue implementado, y sin lugar a dudas se convirtió en un elemento central en la estrategia de sobrevivencia de muchos hogares de escasos recursos, se mostró como una herramienta contradictoria desde sus inicios, con discutibles impactos en términos de generación de empleo y reducción de la pobreza, con múltiples filtraciones, e incluso con la generación de distorsiones poco deseables en una política pública de su tipo.

### La transformación del PJJHD: clasificación y migración de beneficiarios

La persistente recuperación de la actividad económica y con ella del nivel de empleo, junto con el paulatino desprestigio del PJJHD a nivel social y político, llevó al gobierno a plantear una estrategia de modificación del mismo.

Como ya se señaló, el eje de los cambios propuestos consiste en revitalizar la idea que el empleo es el elemento fundamental (y exclusivo) de inclusión social. Esto se sostiene independientemente de las características del empleo generado, y de que el nivel de desempleo permanezca en tasas superiores al 10% de la población económicamente activa.

A partir de este eje, se proponen entonces dos criterios de clasificación de los beneficiarios del PJJHD, para considerar su traspaso a otros programas sociales que atiendan de mejor manera sus características específicas. Los valores implícitos tanto en los criterios de clasificación, como en las propuestas programáticas para cada grupo marcan la consolidación de un modelo particular de organización social, con una clara dualidad entre quienes tienen posibilidades de insertarse en el mercado laboral y quienes no, así como en la re-valorización de las formas más tradicionales de organización de la reproducción social.

En efecto, a fines de 2004, un decreto presidencial<sup>43</sup> estableció que los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social elaborasen una clasificación de los beneficiarios del PJJHD de acuerdo a dos criterios: i) las condiciones de empleabilidad; y ii) la necesidad de protección de los núcleos familiares. La clasificación de los beneficiarios según estos criterios quedaba a cargo de los municipios, comunas o administraciones locales, que irían siendo elegidos para participar de este proceso<sup>44</sup>.

A partir de dicha clasificación, los beneficiarios con posibilidades de inserción laboral continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, que entendería en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral a través de programas específicos y acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. El resto de los beneficiarios se incorporarían a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En la práctica, los beneficiarios del primer tipo se traspasan al **Seguro de Capacitación y Empleo**, y los segundos al **Programa Familias por la Inclusión Social**.

<sup>43</sup> Decreto 1506/04 del 28/10/2004.

<sup>44</sup> Resoluciones conjuntas MTSS – MDS 155/2005 y 336/2005.



En varios trabajos sobre el tema, y desde la perspectiva de derechos, se señala que esta "categorización resulta discriminatoria, ya que la definición de ser o no "empleable", no sólo presenta serios problemas en su definición teórica<sup>45</sup>, sino que además se asocia –en este caso– con el acceso a distintos planes sociales que conllevan diferentes exigencias de contraprestaciones."

MTESS (2005) realiza un primer ejercicio de agrupamiento de los recipientes del PJJHD, para reflejar los diferentes grados de empleabilidad por grupo de población. Para ello considera en primer lugar, el comportamiento de los beneficiarios en el mercado laboral, utilizando las categorías de activos e inactivos. En segundo lugar, contempla las condiciones de acceso al mercado laboral en función de las variables que orientan la demanda de trabajo remunerado: calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad. Así, con estos criterios y en base a las características de los beneficiarios y beneficiarias actuales, se llega a los siguientes grupos:

- i. 18,2% de los beneficiarios actuales son personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral;
- ii. 20,1% de los beneficiarios actuales son personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral;
- iii. 30,3% de los beneficiarios actuales son personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral;
- iv. el resto, esto es 34,4% de los beneficiarios actuales, son personas inactivas y mayores de 60 años, en su mayoría mujeres.

Las personas pertenecientes al grupo i) se consideran aquellas con más chances de insertarse en el mercado laboral. Para ellas, el gobierno propone la incorporación al SCE al que complementaría con actividades de intermediación para la inserción laboral.

Las personas pertenecientes a los grupos ii) y iii) también se consideran empleables, aunque con algún grado de dificultad mayor. Para este grupo también se prevé su incorporación al SCE, al que reforzarían acciones complementarias de capacitación y formación laboral, tendientes a mejorar su perfil de empleabilidad.

Finalmente, las personas pertenecientes al grupo iv) se consideran directamente inempleables. Como puede desprenderse de la descripción de las características socio-demográficas de los beneficiarios, a este grupo pertenecerían las personas mayores y fundamentalmente las mujeres con carga de familia, que se han refugiado en la inactividad principalmente porque no pueden resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de ausencia de políticas específicas de cuidado infantil. Estas personas pasarían al Plan Familias.

Qué características tienen estos programas y qué implicaría la migración para los beneficiarios actuales del PJJHD?

---

<sup>45</sup> Entre los problemas que surgen de dicha categoría puede mencionarse que la capacidad de insertarse en el mercado laboral se comunica como una condición adscripta a los sujetos, a quienes se estigmatiza como *empleables* o *inempleables* y no a una condición relacionada con la estructura de un mercado de empleo altamente segmentado según sexo y clase social. Vale decir, que el énfasis queda siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo.



El **Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)** fue anunciado con mucha anticipación, pero creado normativamente a fines de marzo de 2006<sup>46</sup>. Como se mencionó, el lanzamiento de este programa marca el punto culminante del proceso por el cual el gobierno pretende pasar de programas de transferencias monetarias y contención de la pobreza, a mecanismos de arbitraje en el mercado de empleo, promoción de la empleabilidad y sostenimiento transitorio del ingreso de las personas desocupadas.

Los supuestos básicos en que se sustenta esta perspectiva son: i) que la mayor parte de la población argentina tiene suficientes condiciones de empleabilidad; ii) que el crecimiento económico es suficiente para generar un nivel de empleo que satisfaga la oferta de fuerza de trabajo; iii) que la función esencial del Estado es la intermediación laboral y la atención de las situaciones coyunturales de desempleo; iv) que el mercado laboral argentino ha recuperado condiciones de seguridad socio-económica como para garantizar que el empleo sirva como mecanismo de inclusión social.

Sobre la base de estos supuestos se comienza a implementar el SCE, de base no contributiva, con el objetivo de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.

En una primera etapa, el SCE está orientado a los beneficiarios del PJJHD, priorizando a los menores de 30 años de edad que opten por incorporarse al mismo, para luego ir extendiéndolo a beneficiarios de otros programas sociales y a otras personas desocupadas. El traspaso se realizará a través de entrevistas de los beneficiarios en las Oficinas y Gerencias de Empleo locales.

El programa prevé una asignación monetaria mensual, de carácter no remunerativo, de \$225 durante los primeros 18 meses, y de \$200 durante los restantes meses hasta completar el período máximo, que puede ser de 24 meses.

El programa prevé la oferta de los siguientes servicios de apoyo a la inserción laboral, a ser brindados a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo:

- a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo;
- b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado;
- c) servicios de formación básica y profesional;
- d) participación en actividades de entrenamiento para el trabajo;
- e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

Las personas interesadas en el SCE deben suscribir un Convenio de Adhesión Personal en el que se comprometen a:

- Concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo y participar de entrevistas y/o talleres de orientación laboral organizados o coordinados por la Oficina de Empleo.

---

<sup>46</sup> El Seguro de Capacitación y Empleo fue creado a través del decreto 336/2006.



- Participar en las actividades de formación básica, orientación, formación profesional y práctica laboral que le sean ofrecidas.
- Aceptar las ofertas de empleo que se le propongan.

Las personas incluidas en el SCE que obtengan un empleo en el sector público o privado, pueden continuar percibiendo la prestación dineraria durante un plazo de hasta doce y seis meses respectivamente.

El Seguro de Capacitación y Empleo se encuentra en un estado de implementación muy incipiente. La información disponible da cuenta que en los municipios donde se comenzó a presentar, apenas el 10% de los beneficiarios del PJJHD eligieron esta opción. En esta situación de todavía casi no funcionamiento, es poco lo que pueda señalarse respecto de sus fortalezas y debilidades.

Valen en tal caso los reparos ya señalados en relación a otras herramientas de política:

- i) no parece positivo insistir con mecanismos que segmentan los derechos de la población: derecho al empleo para quienes demuestran el mérito de la empleabilidad, derecho a un ingreso de subsistencia para el resto, siempre sujeto a condicionalidades y requisitos vinculados con un discutible concepto de reciprocidad social;
- ii) deberían ajustarse los mecanismos de capacitación y formación profesional, y la intermediación del Estado entre la oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral, aprendiendo de la experiencia recogida, para mejorar su eficacia en lograr el objetivo de inserción laboral de los trabajadores desocupados.
- iii) se sostiene la duda acerca de qué sucederá con los beneficiarios, si transcurrido el plazo de duración del beneficio no consiguen insertarse en el mercado de empleo.

Mucho dependerá el éxito de este programa de lo que ocurra con la dinámica de la demanda laboral, y de lo eficaces que resulten los mecanismos de capacitación e intermediación implementados desde el Estado.

¿Qué ocurre, por otro lado, con las personas con déficit de empleabilidad? Para ponerlo en términos más precisos, ¿qué ocurre con las mujeres con tres y más hijos, beneficiarias del PJJHD? Su destino es el **Programa Familias por la Inclusión Social**, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Es decir, para este grupo se está proponiendo, en definitiva, una modificación en su propio estatus y en la base de su derecho a la inclusión social. En efecto, el cambio jurisdiccional, del Ministerio de Trabajo al de Desarrollo Social, ya marca una primer valoración importante que afecta la identidad de los beneficiarios como sujetos sociales<sup>47</sup>. Claramente, las mujeres inempleables pasan del ámbito del trabajo al ámbito de la asistencia social. En la próxima sección se realizará una descripción del plan en el marco de las acciones del Ministerio de Desarrollo Social.

---

<sup>47</sup> Golbert (2004)



### III. Las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Las acciones asistenciales del MDS se organizan en tres ejes. Por un lado, aquellas destinadas a garantizar el acceso a los alimentos en forma directa o indirecta. Por otro lado, las dirigidas a atender, transitoriamente, la situación de carencia de ingreso de las mujeres con niños y niñas a cargo. Por último, aquellas orientadas a generar mecanismos de re-inserción laboral, centrada principalmente en la promoción de emprendimientos productivos autogestionados de pequeña escala, mediante subsidios y microcréditos.

#### III.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

A principios del año 2002, se declaró la Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario<sup>48</sup>, dando lugar a una serie de decretos, entre ellos el que establecía la Emergencia Alimentaria Nacional<sup>49</sup>, y a través del cual se creaba en el Ministerio de Desarrollo Social el **Programa de Emergencia Alimentaria** (PEA), destinado a la compra de alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.

A principios del 2003 se aprueba el **Programa de Nutrición y Alimentación Nacional** bajo la Ley 25.724 que estará a cargo principalmente del Ministerio de Desarrollo Social y el de Salud. El objetivo principal es asegurarle a toda la ciudadanía el acceso a la alimentación y terminar con la desnutrición a nivel nacional. Para ello, el programa se centra en los siguientes puntos: la seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales, la prevención en Salud Materno Infantil y de carencias nutricionales específicas, la rehabilitación nutricional, la Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.), un sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población, la lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros seis meses de vida, asistencia alimentaria directa, la calidad e inocuidad de los alimentos, el autoabastecimiento y la producción de alimentos, y la evaluación integral del Programa.

El programa esta destinado principalmente a los sectores con ingresos por debajo de la línea de pobreza, entre ellos a las mujeres embarazadas, los chicos menores de 14 años y los adultos mayores de 70 años. A pesar de esta apertura, el programa establece una cobertura en dos etapas<sup>50</sup>: a) en la primera se prioriza a la población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños de 0 a 5 años y adultos mayores de 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios de Programas de Asistencia y la población con desnutrición grado 1, 2 y 3, y b) en la segunda etapa se incorporaría a la población anterior la población bajo la línea de pobreza: las embarazadas, los niños de 0 a 14 años, los adultos mayores de 70 años sin cobertura social, los discapacitados y las nodrizas. Una vez que ingresaron al programa, la obtención del beneficio continúa hasta que se supere la situación socioeconómica y de riesgo nutricional por la cuál ingresó. Sin embargo, no se establecen los plazos de inicio de la segunda etapa, dando a entender a través del proyecto de ley de presupuesto para el 2007, que se continuará dando prioridad a las familias indigentes, es decir la primera etapa de cobertura.

<sup>48</sup> Ley 25561

<sup>49</sup> Decreto 108/2002. La misma ha sido prorrogada desde entonces a través de D 1014/2002, D 1121/2003, D 1069/2003, D 1693/2004, Ley 26.077 y 26.204 durante el 2006.

<sup>50</sup> D 1018/2003 Reglamentación de la Ley



Para la coordinación del programa y armado de políticas nutricionales, se crea la *Comisión Nacional Alimentaria y Nutricional*<sup>51</sup>, integrada por distintos ministerios ( Educación, Salud, Economía, Trabajo, etc) y organizaciones no gubernamentales. A fin de lograr la descentralización, priorizando la realidad territorial, estas comisiones deben reproducirse a nivel provincial y municipal. En base a los componentes del programa, la comisión debía además de diseñar la estrategia para su implementación establecer un *sistema permanente para la evaluación del Estado Nutricional de la población*<sup>52</sup> e implementar un *Registro Único de beneficiarios*.

Para el financiamiento del programa se crea el *Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional* integrado por partidas asignadas en la ley de presupuesto y otros aportes, siendo éste intangible; es decir que las partidas destinadas al mismo no pueden ser reasignadas a ningún otro fin. Sumado a esto, se establece la *unificación y coordinación de los programas vigentes con el mismo destino y se establece que planes nutricionales deberían ser elaborados en 30 días*.<sup>53</sup>

A pesar del tiempo estipulado, es recién a fines del 2003, y en el marco de la Ley que dio origen al Programa Nutricional y Alimentario Nacional, que se crea el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente"**<sup>54</sup>. En el mismo, se establece que serán agrupadas bajo su órbita todas las prestaciones con componente alimentario (comedores, huertas, granjas, etc.) incluido el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). De esta manera, el Plan Nacional pasa a ser uno de los tres pilares que marcarán la política asistencial del gobierno de Kirchner.

En este marco, los objetivos principales<sup>55</sup> serán realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar y fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad. Para llevarlos a cabo, siguiendo el espíritu de unificación de los programas existentes,<sup>56</sup> el plan promueve y/o financia:

- a. *Asistencia Alimentaria Directa*: (i) mediante la distribución de módulos de alimentos o tickets a las familias, desnutridos y otros grupos de riesgo a través del financiamiento a las provincias desde el Ministerio de Desarrollo Social. (ii) entrega de leche hasta los 2 años y leche fortificada a través del Plan Materno Infantil, (iii) entrega de alimentos para situaciones especiales, que hagan a pautas sociales y culturales, (iv) entrega para desnutridos y celíacos.

---

<sup>51</sup> Dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Por D 178/2004 se designa el Presidente de la Comisión, la actual Subsecretaria de Políticas Alimentarias Irma L. Paredes.

<sup>52</sup> En base a esto, el Ministerio de Salud por la resolución 196/2003 aprueba la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, los resultados obtenidos fueron publicados en setiembre del 2005

<http://www.msal.gov.ar/hm/Site/ennys/site/a-quien-se-encuestara.asp>

<sup>53</sup> Art. 11 de la Ley 25561

<sup>54</sup> Resolución Ministerio de Desarrollo Social 2040/2003

<sup>55</sup> La descripción del plan que aquí se realiza surge de documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y de las agencias financiadoras del programa.

<sup>56</sup> Entre los programas que fueron unificados se encuentran: Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), PRO-HUERTA, Asistencia a comedores (infantiles, comunitarios, otros), Prosonu / Prosoco, Asistencia nutricional directa. Asimismo, se integra y articula también con el Ministerio de Salud el Plan Materno Infantil.



- b. *Asistencia a Comedores* (Escolares, infantiles o de organizaciones de la sociedad civil (comunitarios): (i) mejoramiento de los servicios alimentarios, raciones diarias para brindar almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas mediante financiamiento del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social, (ii) y financiamiento a organizaciones de la sociedad civil para realizar proyectos alimentarios y productivos en comedores a través de la operatoria del PNUD.
- c. *Autoproducción de Alimentos*: (i) distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas entre otros, mediante recursos del Pro-Huerta y el MDS, (ii) asistencia a Huertas escolares, familiares, comunitarias y a granjas familiares y comunitarias, (iii) apoyo Financiero para Proyectos Alimentarios Específicos
- d. *Orientación*:<sup>57</sup> (i) estimulación temprana y desarrollo Infantil, (ii) educación alimentaria nutricional, (iii) orientación en compras comunitarias, (iv) asistencia técnica y capacitación.
- e. *Evaluación y Monitoreo*: Se plantea la evaluación permanente de procesos, resultados e impacto, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos.<sup>58</sup> Asimismo, se evalúa el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los efectores sobre accesibilidad, calidad de las prestaciones y satisfacción de los beneficiarios. Resultando sustancial la generación del Registro Único de Beneficiarios y la Evaluación del Estado nutricional de la población como lo establece la Ley.

Respecto al **modo de implementación**, las provincias deben presentar proyectos que respondan a los objetivos detallados e incluir acuerdos con los municipios y la sociedad civil. Asimismo, también se consideran los proyectos sobre:

- f. *Atención integral del niño desnutrido* con acciones coordinadas de las áreas de Salud y Desarrollo Social.
- g. Acciones integrales específicas para *poblaciones aborígenes*.
- h. *Comedores comunitarios*, refuerzo nutricional en comedores escolares en zonas críticas, huertas, granjas y autoproducción de alimentos, módulos alimentarios para patologías y casos especiales.
- i. *Equipamiento a efectores*.

El gobierno de esta manera aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios y cada una establece la modalidad de ejecución según el tipo de prestación que realice. El indicador utilizado para la asignación del presupuesto a las provincias es: el 55% por coparticipación federal,

---

<sup>57</sup> Se conforman equipos de trabajo a nivel nacional que, en colaboración con los del ámbito territorial, ayudan a la coordinación intersectorial y la conformación de los Consejos Consultivos. Desde estos espacios se invita a las familias a participar en actividades concretas y sostenidas, con periodicidad establecida y destinadas al intercambio de saberes en temas cotidianos que las involucren. Para la conformación de estos equipos se precisa la formación de agentes de seguridad alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, jefes y jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros).

<sup>58</sup> Para ello se han establecido distintos tipo de indicadores para determinar: la cobertura y satisfacción de los beneficiarios; la periodicidad de las entregas de prestaciones del Plan; el aporte nutricional alcanzado; el nivel de ejecución de los fondos; el aporte de fondos de los distintos niveles y sectores; el costo de las prestaciones y el costo unitario de la prestación alimentaria. Sin embargo, los únicos informes encontrados pertenecen a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en el marco de la Red Federal de Control Público.



el 35% según la población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia, y el 10 % por mortalidad infantil.

Además de los recursos financieros, se contempla la posibilidad de recibir donaciones de alimentos en buen estado<sup>59</sup> –por parte de empresas, comerciantes e industriales– que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino, y que no logren colocarlos entre los consumidores por problemas de envasado, etiquetas mal pegadas, abolladuras, errores en la información del envase, etc.<sup>60</sup> Este registro se establece desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el mecanismo de distribución de las mismas lo realiza el Ministerio de Desarrollo Social, que debe dar a publicidad las donaciones efectuadas y las organizaciones, provincias o municipios que hayan sido beneficiados.

De la misma manera, e independientemente de los proyectos, a través del plan se asiste y entrega directamente alimentos a sectores vulnerables de alto riesgo social con el fin de dar respuesta a emergencias originadas en situaciones de extrema necesidad y urgente intervención.

Los organismos responsables de la ejecución del Plan son los Ministerios de Desarrollo Social y Salud en el ámbito nacional, y los gobiernos provinciales y municipales en sus respectivas jurisdicciones. Los organismos del nivel nacional tienen a su cargo el financiamiento, la cooperación técnica para la gestión y el seguimiento de las acciones y resultados. Mientras que los ministerios provinciales constituyen un ámbito de análisis y coordinación de Políticas Sociales y elaboran su plan de acciones integrales para abordar la problemática alimentaria nutricional en sus jurisdicciones; ejecutando las prestaciones en forma directa, centralizada o descentralizada mediante recursos materiales o financieros a los municipios para que sean gestionados localmente. En todos los casos, la provincia tiene la responsabilidad de velar por una distribución equitativa, realizar el monitoreo, coordinar con todos los sectores intervinientes, y dar cuenta de la utilización de los fondos.

La coordinación efectiva de las acciones y el impulso para la conformación de una red de efectores para la prestación de bienes y servicios se realiza en los municipios y localidades. La sociedad civil, dado que en numerosos casos integra la red de efectores, participa en las prestaciones del Plan, como por ejemplo, en los comedores comunitarios administrados por las ONG's.

Con la conformación de Consejos Consultivos, tanto a nivel provincial como local, la participación está orientada a definir las prioridades, a brindar información relevante que oriente las acciones en cuanto a las necesidades a cubrir destacando las prácticas y afinidades de la comunidad.

### **III.2. Plan Familias por la Inclusión Social**

El Plan Familias por la Inclusión Social surge como reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), creado en 1996, que fue reorientado luego de la crisis de 2001, con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: el Ingreso para el Desarrollo

---

<sup>59</sup> Por el Decreto 1643/2002 se crea el Régimen Especial para la Donación de Alimentos en buen estado que tiene como principal objetivo la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y riesgo de subsistencia. Es a partir de la Ley 25.989 del 2005, que se convierte en Ley.

<sup>60</sup> Información oficial obtenida de la pagina del MDS. [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)



Humano (IDH). En el año 2004, este programa se relanzó bajo la denominación de Plan Familias<sup>61</sup> y como parte de una estrategia de migración al mismo de la totalidad de beneficiarios del IDH y, voluntariamente, de los beneficiarios del PJJHD con dos o más hijos a cargo<sup>62</sup>.

Según señala la documentación oficial, el objetivo del traspaso del PJJHD al Plan Familias “no es una mera cuestión formal, sino que apunta a incluir a 750 mil madres solas que al optar por el nuevo plan, **en lugar de una contraprestación laboral, tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos**, además de tener la posibilidad de capacitarse laboralmente.”<sup>63</sup>

El Plan Familias (PF)<sup>64</sup> transfiere un beneficio monetario cuyo monto se encuentra graduado según la cantidad de hijos e hijas menores en el hogar. El beneficio puede alcanzar un máximo de \$200 mensuales. Son elegibles los hogares beneficiarios del PJJHD que cumplan con los siguientes requisitos: i) residan en los municipios identificados como prioritarios; ii) tengan dos o más hijos (o menores a cargo) de menos de 19 años de edad y/o discapacitados de cualquier edad; iii) el nivel de escolaridad de la madre o del titular varón sea menor a secundaria completa. **Para ser elegibles para el traspaso, los actuales titulares varones del PJJHD cuyos hogares cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas, deberán efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a la cónyuge o madre de los hijos.**

El programa consiste en tres componentes:

**a. Ingresos no remunerativos:** se trata de un beneficio monetario mensual, con un mínimo de \$100 para la mujer embarazada u hogares con un hijo, y \$25 por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de \$200 por hogar. Las condicionalidades para recibir y permanecer en el beneficio son: i) en salud, el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos e hijas y menores a cargo conforme sea indicado por el Ministerio de Salud de la Nación, y controles bimestrales para las mujeres embarazadas; y ii) en educación, matriculación inicial y continuidad de cumplimiento de las condiciones de alumno regular según la normativa vigente en cada provincia, para cada uno de los niños y niñas a cargo del titular, desde 5 años de edad hasta los 19 o la culminación del nivel secundario o polimodal (lo que ocurra primero).

**b. Promoción familiar y comunitaria local:** este componente incluye tres líneas de actividades: (i) apoyo escolar; (ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario; y (iii) remoción de barreras para acceder a servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa. Este último incluye el pago de un estipendio adicional (\$50 mensuales) para cubrir costos de cuidado infantil en caso que las beneficiarias se matriculen en cursos de educación, capacitación o formación profesional.

**c. Comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional:** Este componente está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y

<sup>61</sup> De hecho, ambos programas terminan de unificarse a través de la Resolución del MDS 825 del 12 de mayo de 2005.

<sup>62</sup> Este proceso de lanzamiento/creación del Plan Familias, está reglada por el Decreto 1506/04.

<sup>63</sup> Estas afirmaciones pueden constatarse en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar).

<sup>64</sup> La descripción del Plan Familias que aquí se realiza surge de documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y de las agencias financiadoras del programa.



seguimiento de sus beneficiarios, y cumplir con sus requerimientos de gestión administrativa y financiera.

La evolución del proceso migratorio de beneficiarios del PJJHD al PF avanza muy lentamente, con lo cual no es posible todavía contar con información sustantiva que permita evaluar sus éxitos y fracasos<sup>65</sup>. La evaluación de pruebas piloto de traspaso de beneficiarios del PJJHD al PF permite señalar:

- a. La mayor parte de los beneficiarios que optan por el traspaso tienen 3 o más hijos o menores a cargo.
- b. La principal motivación de los beneficiarios por declarar la opción por el PF tiene que ver en primer lugar con la posibilidad de percibir mayores ingresos, y en segundo lugar, con la posibilidad de no realizar la contraprestación.
- c. Los varones que optan por la migración entre planes presentan en general mayores edades (más de 40 años) y núcleos familiares con muchos menores a cargo.
- d. Los varones que optan por la migración no muestran resistencia a cambiar la titularidad del beneficio a favor de la mujer.

La lentitud en el proceso de migración de los beneficiarios del PJJHD al PF se demuestra en lo poco que ha crecido la cantidad de beneficiarios en el último año y la meta de duplicación de los mismos prevista para el 2007. En efecto, según información presupuestaria, mientras en el 2005 los beneficiarios alcanzan los 225.760, durante el 2006 se incrementaron a 335.415, y la meta presupuestaria para el 2007 los ubica en 636.000.

Según información del MDS, a septiembre de 2006, la cantidad de beneficiarios que se habían trasladado del PJJHD al PF alcanzaba los 96.951. El 83% eran mujeres. El 52% eran personas de hasta 35 años. El promedio de hijos por núcleo familiar de los beneficiarios "migrantes" es de 3,54.

### **III.3. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social " Manos a la Obra "**

A partir de abril del 2004 se pone en funcionamiento el tercer pilar que caracteriza la política del Ministerio de Desarrollo Social, a través del Programa Manos a la Obra<sup>66</sup> presentado como una de las respuestas desde la política social a los problemas estructurales del mercado de empleo. En base a esto, el objetivo principal se centra en un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos.

El Plan se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. Con respecto al programa Jefes y Jefas de Hogar, el gobierno afirma que ha dado la posibilidad de

---

<sup>65</sup> La puesta en marcha del traspaso de beneficiarios ("migración" en términos del MDS) del PJJHD al Programa Familias comenzó a realizarse en el partido de Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires, y en la ciudad de Santa Fe, en los primeros meses del año 2005. La meta de traspaso de beneficiarios a alcanzar en el 2007 es de 400.000 beneficiarios. Según Informe del MDS.

<sup>66</sup> Se crea a partir de la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 1.375/04. Según el Ministerio de Desarrollo Social se encontraba en funcionamiento desde agosto del 2003. La descripción del Plan que se encuentra aquí responde a documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social.



mejorar sus ingresos desde la economía social, con subsidios para insumos y herramientas con el objeto que desarrollen emprendimientos acordes a sus capacidades.<sup>67</sup>

Para llevarlo adelante, la actual gestión se centra en tres **líneas de acción**: i) apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o de servicio, ii) fortalecimiento institucional<sup>68</sup> y iii) asistencia técnica y capacitación<sup>69</sup> aunque el eje central es el primero de estos puntos, complementado por los otros dos. De esta manera, el **objetivo del programa es financiar emprendimientos**, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios, a emprendedores, sea en forma directa o en forma indirecta a través de la participación de organizaciones públicas, privadas y/o mixtas, que apoyen los emprendimientos económicos priorizados en el marco del plan.

Si bien el Programa Manos a la Obra tiene un tiempo escaso de vigencia, ha sufrido principalmente en el último año importantes cambios, sobre todo en lo que respecta a las líneas de financiamiento.

A partir de su creación y hasta fines del 2006 las mismas se centran en: i) Emprendimientos productivos y Fondos solidarios para el desarrollo y ii) Créditos y Microcréditos .

En el primer punto se encuentran, por un lado, los **subsidios a emprendimientos productivos** y por otro los **fondos solidarios para el desarrollo**. El primero de ellos está destinado a la compra de herramientas, insumos, materias primas, maquinaria y/o capacitación según cada línea de subsidio. Los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social y tienen que ser presentados a través de un Municipio, Comuna o una ONG local, y debe contar con el aval del Consejo Consultivo Local<sup>70</sup>. El monto otorgado es asignado según cada caso, con una variación entre los \$ 4.000 a \$ 15.000. Por la entrega de los mismos, el Estado recibe como contraparte principalmente servicios o productos.

Por su parte, los **fondos solidarios para el desarrollo**, presentan tres tipos de acciones: Redes, Fondos Descentralizados y Bancos de la Buena Fe Los primeros entregan subsidios para la constitución de fondos de crédito a través de los municipios, comunas y organizaciones no gubernamentales, destinados a financiar proyectos de carácter individual, familiar o asociativo que se dediquen a la producción de bienes y/o servicios. El Ministerio de Desarrollo Social aporta hasta el 80% del fondo y la contraparte el 20% restante. Del total, el Ministerio entrega un 15% más destinado a capacitación y asistencia técnica de los proyectos financiados. En el año 2005 se entregaron 214 créditos a través de esta modalidad. Los Fondos Descentralizados, por su parte, brindan apoyo financiero y técnico a municipios, comunas, organizaciones no gubernamentales y/o mixtas, a través de la entrega de un monto de hasta \$ 30.000 para la constitución de un fondo rotatorio. Del total del fondo un 10% puede ser destinado a capacitación y asistencia técnica y

---

<sup>67</sup> Estas afirmaciones pueden encontrarse en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar).

<sup>68</sup> Se propone fortalecer los espacios de concertación local - Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los equipos territoriales y los espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones.

<sup>69</sup> Se prevé realizar acciones de asistencia técnica y capacitación en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos a los emprendedores y grupos de emprendimientos facilitando el intercambio de experiencias y la interrelación en el territorio y en forma sectorial.

<sup>70</sup> Se financian proyectos agropecuarios, pesqueros, agroindustriales, de insumos para la industria, producción de bienes vinculados a la construcción y al mantenimiento edilicio, de servicios rurales, agropecuarios y de comercio. Pero no se financia la compra de terrenos, pagos de arriendos, seguros e impuestos, construcción de instalaciones, pago y refinanciación de deudas o compra de rodados.



gastos operativos. La finalidad es promocionar emprendimientos productivos de carácter regional o local. Mientras que los Bancos de la Buena Fe otorgan un microcrédito hasta \$ 500 a devolver en 6 meses como máximo con un interés del 30% anual, y está destinado a personas individuales o familias que desarrollen proyectos socio-productivos vinculados a la producción de bienes y servicios.

La segunda línea es la de **Créditos y Microcréditos** que responde a los servicios del Fondo de Capital Social (FONCAP). El FONCAP es una institución crediticia cuyo objetivo es brindar apoyo al sector microempresario de menores recursos económicos y "eliminar las barreras de acceso al crédito". Tiene forma jurídica de sociedad anónima y **administra un fondo fiduciario creado con Aportes del Tesoro Nacional (ATN)**. Sus acciones se agrupan en dos grandes categorías: i) desarrollo institucional (capacitación tanto a microempresas como a Instituciones de Microfinanzas (IMF)<sup>71</sup>) y ii) administración y finanzas.

Esta segunda área tiene dos líneas básicas: i) actúa como banca de segundo piso<sup>72</sup> para IMF<sup>73</sup> adelantando fondos a un plazo de 3 años amortizables trimestral o semestralmente, con una tasa del 9% anual más IVA o ii) actúa como banca micro, buscando fondear a ONG's para que amplíen sus operaciones de cartera y guiarlas en la transición hacia instituciones formalizadas de microfinanzas. Se les otorgan 100 mil pesos a tres años con 18 meses de gracia sobre el capital, a una tasa de 8% más IVA en pagos trimestrales o semestrales de intereses<sup>74</sup>. Las IMF pueden ser instituciones de derecho privado: ONG, cooperativas, mutuales, y toda otra figura asociativa sin participación estatal, con o sin fines de lucro.

A partir del 2005, se conforma el Fondo para el Desarrollo Productivo (FDP) pertenecientes al FONCAP y a fines del 2006 se aprueba la Ley 26.117 de "Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social" ampliando claramente las líneas de financiamiento y generando modificaciones en las existentes. En la actualidad, la composición del financiamiento se centra en cuatro ejes: i) Emprendimientos Productivos, ii) Servicios Financieros del Fondo de Capital Social (FONCAP), iii) Fondos para el Financiamiento de la Economía Local, y iv) Fortalecimiento de actores de la Economía Social

El primer eje, **Emprendimientos Productivos**, mantiene la misma estructura que detallamos anteriormente, tanto en los objetivos como en los destinatarios, variando únicamente en la forma de ponderación de los subsidios a entregar, ya que algunos de ellos están basados en el salario mínimo, vital y móvil. Los tipos de **subsidios** otorgados son: Emprendimientos Productivos, Unipersonales y Familiares, Emprendimientos Productivos Asociativos y Comerciales, Emprendimientos Productivos y Servicios de apoyo a la producción y "Herramientas por Trabajo"<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Las Instituciones de Microfinanzas son aquellas Instituciones, con o sin fines de lucro, que administran fondos (la fuente puede o no ser del Estado) para ser entregados en forma de microcrédito para el financiamiento de proyectos productivos. En general, la población a la que se destinan estos microcréditos son personas o grupos de bajos recursos que no tienen acceso al sistema formal de crédito.

<sup>72</sup> Una banca de segundo piso es aquella institución que canaliza recursos financieros al mercado a través de otras instituciones financieras intermediarias.

<sup>73</sup> Las IMF deben cumplir una serie de requisitos, y el se busca lograr la autosuficiencia de las mismas al cabo de 3 años.

<sup>74</sup> Goldberg (2006)

<sup>75</sup> Para la descripción de cada tipo en detalle ver Anexo I. i.



La segunda línea de financiamiento, **Servicios Financieros del FONCAP**, presenta solo algunas modificaciones respecto a las **líneas de crédito** de la descripción anterior (modificaciones en los montos a prestar, plazos de devolución y tasas de interés) e incorpora los **subsidios no reintegrables** que hasta el momento sólo eran otorgados en el marco de los Emprendimientos Productivos.

En el caso de los créditos, los destinatarios finales deben ser **microempresas en marcha**, en sectores de menores ingresos, y para algunos de ellos también pueden ser pequeños productores. Las Instituciones deben ser de derecho privado, incluyendo figuras mixtas con mayoría privada, formalmente constituidas y vinculadas al sector de la microempresa. Los destinos pueden ser conformación de un fondo para microcrédito, para la adquisición asociativa de capital de trabajo y/o bienes de consumo durable para su uso en la actividad de las microempresas asociadas y ampliación de cartera de micro crédito o para la producción o comercialización conjunta de grupos asociados de hecho. Los montos varían entre \$10 mil y \$ 2 millones, así como las tasa que se encuentran entre el 0% a 12% variable trimestralmente y los plazos de devolución de 24 a 36 meses, en todos los casos las variaciones se dan según qué tipo de crédito se tome. Las principales líneas son Pre Banca Micro, Banca Micro, Instituciones de Financiamiento a Microempresas – IMF y Microfinanzas sectoriales.<sup>76</sup>

Cabe aclarar que los préstamos son otorgados a las IMF y las tasas aquí presentadas son las que éstas deben pagar al FONCAP, no hay información respecto de las tasas que las IMF les cobran a los destinatarios finales para el financiamiento de sus proyectos. Sin embargo, y debido a que las IMF poseen elevados costos propios de la actividad, se estima que estas tasas deben estar muy por encima a las que ellas mismas deben pagar.<sup>77</sup>

Respecto a los subsidios no reintegrables, los mismos son creados a fines del 2005 en el marco del Fondo para el Desarrollo Productivo<sup>78</sup>, y deben destinarse a la capacitación, asistencia técnica y seguimiento a Organizaciones, para que estas administren Créditos de Honor<sup>79</sup>, y desarrollen esquemas de capacitación, asistencia técnica y seguimiento, para Proyectos Socio-Productivos. Dichos Créditos de Honor deberán promover la participación comunitaria y el desarrollo social y productivo. Los Proyectos Socio-Productivos deberán ser desarrollados por una o más personas de bajos recursos económicos o en situación de vulnerabilidad social, privilegiando aquellos beneficiarios de algún Plan/Programa social de nivel nacional, provincial o municipal.

La Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales (SOISS), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), es la responsable de la aprobación final de los proyectos y la encargada

---

<sup>76</sup> Para la descripción de cada tipo en detalle ver Anexo I. ii.

<sup>77</sup> Los costos de la actividad microfinanciera son: i) costos de captación de los fondos prestables, costos de incumplimiento (prima de riesgo por incobrabilidad), costos de transacción (gastos de operación y administración). Goldberg (2006)

<sup>78</sup> Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Políticas Sociales, Programa de Atención a Grupos Vulnerables / Ingreso para el Desarrollo Humano. Componente: Préstamos Banco Interamericano de Desarrollo 1021-OC/AR y 996/SP/AR. Sub componente III: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOCIO-PRODUCTIVO (FIDSP).

<sup>79</sup> Así son llamados en la Reglamentación que el BID establece para el proyecto.



de la transferencia de los fondos encomendándole al FONCAP la planificación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones para la ejecución del programa.<sup>80</sup>

Los destinatarios del subsidio son los organismos gubernamentales (Municipal, Local, Provincial), las organizaciones no gubernamentales (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales y/o todo otro tipo de entidad con o sin fines de lucro, pertenecientes al sector de la Sociedad Civil) y los Consorcios de Gestión para el Desarrollo Social<sup>81</sup>. Las mismas son las encargadas de administrar el subsidio, es decir, con él deben crear un fondo para el otorgamiento de financiamiento a Proyectos Socio-Productivos. Estas organizaciones reciben como máximo un monto de \$25.000 como subsidio no reintegrable para la generación del fondo. Adicionalmente, cada organización recibirá un 15% del fondo asignado, destinado a asistencia técnica, capacitación y seguimiento de los Proyectos Socio-Productivos y un 5% para ser aplicado a gastos operativos de la Organización en la implementación de la Propuesta de Trabajo.<sup>82</sup> La diferencia sustancial con las otras líneas de crédito es la falta en este caso de los costos que deben afrontar las IMF observadas anteriormente, ya que en este caso el Estado se hace cargo del mismo, sin cobrar interés y otorgando un 5% más por encima del fondo entregado para gastos de administración.

La incorporación de este tipo de subsidio no es un cambio menor, ya que por un lado al ser no reintegrables las IMF no tienen que pagar el costo de las tasas que el FONCAP les cobra cuando les otorga un crédito y por otro tampoco afrontan los costos administrativos y de capacitación dado que el FONCAP además del subsidio les otorga un 20% más de ese monto para tal fin. La diferencia radicaría principalmente en que ante la disminución de estos costos, las IMF pueden generar préstamos con tasas considerablemente menores a las de mercado, sin embargo aún no existen datos al respecto. A su vez, se incorporan también los organismos gubernamentales, exceptuados en las líneas anteriores.

Las líneas de crédito otorgadas para los Créditos de Honor pueden tener ser de un máximo de \$5.000, variando los plazos de devolución según los montos ofrecidos (por debajo de los \$ 2.000 son 12 meses, por encima de este valor el plazo máximo son 18 meses).

Independientemente de cuál sea la forma en que las IMF reciben los fondos, en general los microcréditos que éstas ofrecen pueden resumirse de la siguiente manera:<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Más de 300 organizaciones se presentaron para postular propuestas de trabajo. La primera convocatoria de proyectos se realizó en el mes de julio de 2005, la segunda durante los meses de febrero y marzo de 2006 y la tercera a fines del 2006. La información de la convocatoria se encuentra en la pagina web del FONCAP. [www.foncap.com.ar](http://www.foncap.com.ar)

<sup>81</sup> Los consorcios de gestión para el Desarrollo Social, fueron creados por la Resolución 2618/04 del MDS con el fin de administrar subsidios para el financiamiento de emprendimientos productivos y de servicios, en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".

<sup>82</sup> Se excluye el pago de cualquier tipo de remuneración u honorarios.

<sup>83</sup>Fondo para el Desarrollo Productivo. 3<sup>ra</sup>. Convocatoria. Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Socio-Productivo (FIDSP) [www.foncap.com.ar](http://www.foncap.com.ar)



<b>Microcrédito tradicional.</b> Créditos de montos pequeños y escalonados. Para capital de trabajo. Plazo corto al igual que la frecuencia de pago.	Grupo solidario	Se otorgan <b>créditos a los integrantes de un grupo de personas</b> con actividad propia, que se avalan solidaria y recíprocamente.
	Préstamos individuales	Se hace un análisis de riesgo, se otorga el crédito acorde al funcionamiento del proyecto socio productivo. Las garantías las fija cada institución
<b>Microcrédito con administración participativa</b>	Fondos Rotatorios	
	Bancos Comunales	<p>Grupos de personas que <b>administran sus propios créditos y se avalan recíprocamente</b>. Tienen un componente de ahorro o garantía, o no de acuerdo a la institución madre.</p> <p>Aparece un fuerte componente de capacitación y tratamiento solidario y común de los problemas. Puede estar abierto a otros integrantes de la comunidad o no. Estos acuerdos se establecen a la hora de conformación y administración del fondo.</p>
<b>Formas de préstamos no tradicional</b>	Asociación de Compras	Grupo de personas que se <b>reúnen con el objetivo de comprar insumos o productos</b> específicos para sus respectivas actividades, siempre que tengan, insumos, o materias primas comunes. La compra se realiza en forma comunitaria, según la demanda común a todos.
	Pre-financiación para producción	Grupos de personas que <b>desarrollan por cuenta propia una misma actividad productiva</b> sectorialmente focalizada. Destinados para recolección, cosecha, o comercialización.

Para comprender la incorporación de la tercera y cuarta línea debemos remitirnos a fines del 2006 en el marco de la aprobación de la **Ley 26.117 de "Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social"**. La nueva ley establece de esta manera las pautas para la



promoción y regulación del microcrédito, en el marco del Programa Manos a la Obra, definiendo a los microcréditos como aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce salarios mínimo, vital y móvil.

La nueva ley establece que los **destinatarios finales** de los microcréditos son las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que “se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las cincuenta canastas básicas totales por el adulto equivalente” (Art. 2). Asimismo, incorpora organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (sin fines de lucro), **instituciones de microcrédito**, que serán encargadas de administrar los fondos entregados por el Estado para la generación de los microcréditos.

Para la ejecución de sus objetivos, la Ley establece la creación de una **Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social** en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Entre sus funciones, la Comisión debe diseñar programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las instituciones de microcrédito; proponer el dictado de las disposiciones reglamentarias obligatorias para las mismas, debidamente inscriptas en el **Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito**<sup>84</sup>; proponer la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de microcréditos financiadas con recursos del **Fondo Nacional de promoción del microcrédito**; sancionar a las instituciones en caso de incumplimiento de las reglamentaciones respectivas; seguir, monitorear y evaluar las cuentas de Proyectos y Planes de las instituciones de microcrédito.

Finalmente, la Ley 26.117 crea el **Fondo Nacional de promoción del microcrédito** para aplicarlo a: capitalizar a las instituciones de microcrédito adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales; subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia técnica de las instituciones de microcrédito que corresponda a las operaciones de su incumbencia; fortalecer a las instituciones de microcrédito mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada. El Fondo estará integrado por asignaciones presupuestarias establecidas anualmente en la Ley correspondiente y las herencias, donaciones, legados de terceros, cualquier otro título y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación. El capital inicial para el Fondo se establece en cien millones de pesos.

Por lo tanto, la forma de ejecución, al menos en principio, se centraría en la tercer y cuarta línea de financiamiento que caracteriza al Programa Manos a la Obra:

La tercera línea de financiamiento, **Fondos para el Financiamiento de la Economía social**, divide su aplicación en: “Apoyo a la red de financiamiento de la Economía Social” y “Fondos de

---

<sup>84</sup> En la actualidad también existe el RIFIM (Registro Único de Instituciones de Financiamiento a la Microempresa y al Pequeño Productor) dependiente del FONCAP con más de 200 instituciones. Cabe aclarar que en el caso del FONCAP las instituciones pueden ser **también con fines de lucro**.



Microcrédito". El primero está basado en el apoyo económico a las organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro que formen parte de la red de financiamiento de la economía social. Estos fondos están destinados a fortalecer las capacidades y recursos de las organizaciones locales que garanticen la continuidad de la asistencia técnica y financiera a los emprendimientos sociales, por lo cuál comprende cooperación y asistencia técnica, fortalecimiento de los equipos técnicos locales y capacitación de los promotores de crédito. No obstante, también otorga asistencia financiera para la incorporación de tecnología y equipamiento. Los Fondos de Microcrédito, por su parte, son otorgados a la organización administradora como institución dedicada a la microfinanzas en carácter **no subsidiario monetario no reintegrable**<sup>85</sup>, destinado a la constitución de un fondo para otorgar pequeños créditos a emprendimientos productivos y servicios individuales y familiares. Se otorgarán microcréditos a emprendimientos productivos y servicios a partir de la conformación de grupos con garantías solidarias. El microcrédito deberá ser destinado para la adquisición de capital de trabajo, activos patrimoniales, refacciones, insumos, o cualquier otro destino de carácter productivo y de servicios con sustentabilidad. Estos fondos no podrán devengar intereses en la amortización de los préstamos. Cada organización podrá solicitar fondos para asistencia técnica y seguimiento a los proyectos de hasta el 7% del total del fondo solidario apoyado por este Ministerio.

Finalmente, la cuarta línea, llamada **Fortalecimiento de Actores de la Economía Social**, se orienta al financiamiento de programas de fortalecimiento organizativo de los actores gubernamentales y no gubernamentales, que contribuyan a la consolidación de emprendimientos socioproductivos y de los espacios de concertación multiactoral. Proyectos sectoriales, locales o regionales que podrán contemplar acciones de capacitación, asistencia técnica, relevamientos, certificados de calidad, registros de productos, etc. Esta línea comprende subsidios no monetarios no reintegrables a la Organización Administradora con contraparte institucional sujeta a convenio.

La diferencia sustancial entre la Ley de Microcrédito y los subsidios no reintegrables del FONCAP es la participación de las organizaciones sin fines de lucro, dado que, en la primera los fondos son destinados estrictamente a éstas, mientras que para el FONCAP esta restricción no existe. A su vez, en la Ley se agregó la imposibilidad de que los fondos puedan devengar intereses y otorga a las IMF un 7% del mismo para la asistencia técnica y seguimiento, a diferencia del FONCAP en la que ésta cláusula no existe y además cuentan con un 15% destinado al mismo fin.

Además de las cuatro líneas de financiamiento que ofrece el programa, en el mismo eje de acción, se encuentra el Instituto Nacional de Asociativismo y de Economía Social (INAES). Si bien fue creado en el 2000<sup>86</sup>, es a partir del 2001, frente a la generación de cooperativas por el surgimiento de las empresas recuperadas, que se observa un mayor nivel de actividad<sup>87</sup>. Su consolidación llega en el 2004 ante la articulación de éste, el Plan Jefes y Jefas y Manos a la Obra. Tal política se ve acompañada por un importante aumento en las partidas presupuestadas disponibles para el

<sup>85</sup> Esta figura es similar a la de donación, al ser de carácter no subsidiario da a entender que es por única vez.

<sup>86</sup> Los orígenes del INAES, se encuentran en el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM) e Instituto de Acción Cooperación (INAC) creados por la Ley 20.321-1971 y la Ley 20.337-1973, respectivamente. Por el Decreto 420/1996 se unifican dando lugar al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutal (INACyM). Es a partir del Decreto 721/2000 que se le otorga el nombre con el que hoy se conoce.

<sup>87</sup> Sin patrón (2004)



Instituto pasando de un promedio de \$ 8 millones entre el 2002 y 2004 a \$ 38 millones en el 2005, contando con un presupuesto de \$ 39 millones para el 2007.

Entre los objetivos, se encuentra la promoción y desarrollo de la acción cooperativa y mutual a través de la asistencia técnica, económica y financiera -es decir a través de subsidios y créditos-, y la promoción en el surgimiento de nuevas cooperativas y mutuales.

Al igual que en los casos anteriores, el sistema de financiamiento a proyectos es a través de instituciones que actúan como intermediarias entre el Estado y los beneficiarios. Es por esto que a partir del 2004 en el INAES surge el Sistema de Coordinación Institucional<sup>88</sup> a fin de lograr convenios con Confederaciones y Federaciones (Mutuales o Cooperativas) con el objetivo de que estas financien proyectos. En este caso existen topes de préstamos hacia los destinatarios finales, ya que cada uno de estos no puede exceder el 10% de la transferencia otorgada por el INAES. Asimismo, las Instituciones disponen del un 9% del total transferido por el INAES para gastos de administración.

Es a fines del 2005 que se amplía el Sistema<sup>89</sup> y se incorporan los órganos locales con el objetivo de aunar esfuerzos entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales para desarrollar en forma conjunta actividades tendientes al fortalecimiento, desarrollo, promoción e integración del cooperativismo y el mutualismo en todo el ámbito provincial, así como también asistencia técnica y financiamiento. Al igual que en el caso anterior, existen topes en los préstamos a otorgar y disponibilidad de fondos para gastos de administración, manteniéndose el 9% del monto transferido para gastos en administración.

A mediados del 2006, el INAES presentó las líneas de subsidios y préstamos para el año<sup>90</sup>. El destino de los mismos se resume de la siguiente manera: generación y consolidación de puestos de trabajo, desarrollo de nuevos servicios públicos o ampliación de los mismos, desarrollo de nuevos servicios de salud y educación o ampliación, capacitación, estrategias de integración de cooperativas y mutuales y fortalecimiento institucional. La presentación de los mismos permite inferir que son **principalmente subsidios** que van de los \$ 20.000 a \$ 500.000. La figura del préstamo, en cambio, aparece cuando el monto solicitado del subsidio excede el tope máximo ha otorgar según la línea elegida, es ese caso puede accederse a un crédito. Los préstamos varían de \$ 80.000 a \$ 500.000, con una tasa del 6% anual, la institución deberá hacer un aporte equivalente al 25% del proyecto con recursos propios.<sup>91</sup>

Retomando las características del Plan Manos a la Obra, específicamente, puede observarse que la profundización del programa no sólo se dio a través sus líneas de financiamiento, sino también mediante la incorporación de nuevos elementos. De esta manera, a partir de Enero de 2004 se crea el **Monotributo Social**, implementando el **Registro Nacional de Efectores** y en Junio del 2004 se extiende el programa a los Jóvenes mediante el **Plan Incluir**.

---

<sup>88</sup> Resolución INAES 1776/2004, reglamentado por Resolución INAES 1897/2005. En la reglamentación se anexa el listado de las instituciones coejecutoras (10 en total), los temas que serán tomados como prioritarios para la generación de los convenios, Etc. Ver Anexo II. i. Ejes de proyectos

<sup>89</sup> Resolución INAES 3522/2005.

<sup>90</sup> Resolución INAES 1667/2006

<sup>91</sup> Anexo II. ii. Líneas de subsidio y crédito.



El **Registro Nacional de Efectores<sup>92</sup> de Desarrollo Local y Economía Social**, está destinado a personas físicas, integrantes de proyectos productivos (que conformen grupos de trabajo de hasta tres personas) y asociados a cooperativas de trabajo que sean o no beneficiarias de planes sociales, que estén realizando una actividad económica de producción, servicios o comercialización, vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y los ingresos brutos por beneficiario no superen los \$12.000 anuales<sup>93</sup>.

El efector social, al incorporarse al registro queda inscripto dentro del régimen de Monotributo social<sup>94</sup>, por medio del cual abonando mensualmente el 50% del componente social (actualmente \$12,22) puede: (i) emitir factura oficial, (ii) acceder a una obra social de libre elección, con idénticas prestaciones que reciben los monotributistas del régimen general<sup>95</sup>, (iii) a los efectos del sistema jubilatorio se le computará como período aportado el tiempo de permanencia en el Registro, (iv) podrán ser proveedores del Estado a través de la modalidad de contratación directa, tal como lo prevé el decreto 204/04 del Poder Ejecutivo Nacional. El plazo máximo establecido de permanencia en el Registro es de 24 meses a partir de efectuado el primer pago en el banco <sup>96</sup>.

La actividad económica realizada por el efector debe ser sustentable, es decir que debe contar con la posibilidad de desarrollarse en un lapso de tiempo prolongado, para lo cual el inscripto debe poseer un cúmulo de capacidades, experiencia en la actividad y conocimiento del mercado en el que el proyecto laboral se llevará a cabo. Asimismo, debe tratarse de una actividad económica genuina y enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de su región. Para ello, se evaluará el entorno barrial y comunitario donde se realizará la actividad, la provisión de insumos de la región, la potencial generación de empleo, la vinculación con redes comunitarias, la motivación de la inscripción, etc.

El Programa Nacional de Inclusión Juvenil (INCLUIR) es un programa de la Dirección Nacional de Juventud que apunta a la inserción y permanencia de los jóvenes en el mercado laboral y al asociativismo. Está dirigido a los jóvenes de 18 a 25 años de edad desocupados o subocupados, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral. Principalmente se centra en capacitación y financiamiento, este último a través del Fondo de Iniciativas Productivas. Este fondo brinda apoyo económico a grupos de jóvenes que se encuentren interesados en la generación, fortalecimiento o ampliación de proyectos productivos desarrollados y administrados por ellos, a los fines de aumentar su patrimonio productivo. El Fondo financiará tanto

---

<sup>92</sup> El Efector Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social.

<sup>93</sup> Si se supera esa monto se da de baja inmediatamente. Para los Proyectos Productivos el límite será de \$24.000 de ingresos brutos anuales cuando estén conformados por dos integrantes y \$36.000 cuando sean de tres. En el caso de las Cooperativas de Trabajo no habrá límites porque tienen la categoría de responsable inscripto en el IVA. Pero sus asociados no podrán superar los \$ 12.000 de retiros anuales, desde que solicitan la inscripción en este Registro.

<sup>94</sup> También existe la categoría de Monotributista social eventual creada para aquellas actividades que se desarrollan irregularmente o de carácter temporario /estacional y no necesitan facturar durante todo el año. El Monotributista social eventual está exento de ingresar el pago a cuenta del 5% de los ingresos brutos que generen cada una de las operaciones que realicen, tal como se exige a los Monotributista eventuales del régimen general, pero no tendrán la cobertura de una obra social.

<sup>95</sup> Es requisito indispensable que el interesado opte por una obra social al momento de inscribirse en el Registro. Caso contrario, no se llevará a cabo tal inscripción. La familia puede acceder a la obra social pagando \$11 por cada miembro.

<sup>96</sup> Transcurrido ese período, se recategorizará automáticamente al monotributo del régimen general.



los proyectos que ya estén en marcha como las iniciativas originadas en el marco del Programa. Este componente se articula y refuerza con las acciones que está realizando el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", dirigidas a reactivar las potencialidades productivas de cada región.

### III.4. Fortalezas y debilidades de las intervenciones del MDS

Para comprender las fortalezas y debilidades de las políticas asistenciales del MDS, es necesario enmarcarnos en las causas que según el gobierno, originan la falta de ingresos: la inempleabilidad, entendiendo entonces al empleo como la principal causa de la pobreza. De esta manera, tanto en los noventa como en la actualidad, en la Argentina nos encontramos con modos de regulación estática de la pobreza. Es decir, un modo de regulación que no busca superar el problema sino meramente **administrarlo** como un componente funcional a los principios de organización social.

Esta perspectiva se manifiesta claramente, y responde a la conjunción de dos visiones que en palabras de Lo Vuolo et. al. (1999) dan a llamarse la "tecno-liberal" y la "caritativa". La primera alega que la solución del problema llegará en el largo plazo como resultado del crecimiento económico, el empleo y los micro-empresarios que revalorizan los activos económicos de los pobres. La visión caritativa, por su parte, valoriza principalmente la solidaridad moral como ética personal de los donantes y promueve la fraternidad entre los propios pobres alentándolos a su auto-organización económica. Las acciones de los agentes que promueven estas visiones se ven convalidadas y legitimadas por profesionales locales que participan en la aplicación de estas políticas. Los organismos internacionales son los que principalmente financian los programas asistenciales en el país, respondiendo a la "visión tecno-liberal" (Banco Mundial, Banco Interamericano de desarrollo, etc.), mientras que las organizaciones sociales son las que mejor representan a la visión caritativa.

La primera visión, paradójicamente, reconoce el contenido económico del problema de la pobreza, pero descarta que la solución venga de una modificación de la política económica. El origen se ve fundado en las deficiencias personales de los pobres, en su falta de condiciones para obtener empleos suficientemente remunerados o eventos extraordinarios que vuelvan a las personas "incapaces" económicamente y las coloca fuera del cauce principal de la prosperidad del resto de la sociedad. Por lo tanto, el esfuerzo está puesto en descubrir esas características que, en cada caso particular, invalidan a las personas pobres para funcionar económicamente y ser miembros plenos de la sociedad. Más aún, se trata de identificar las características que permitan seleccionar quienes merecen mayor o menor asistencia. Estas visiones encontraron en la focalización el mejor modo de solución, porque creen que en definitiva cada caso es particularmente diferente, dejando de lado que en realidad existe un claro punto de coincidencia en la pobreza: la falta de ingresos.

En otras palabras, lo que no termina de comprenderse es que la pobreza no es una situación excepcional o de emergencia, sino que existen factores generalizables a la mayor parte de la sociedad que explican este resultado: incertidumbre y volatilidad de ingresos personales, precariedad laboral y dificultades para conseguir empleo, distribución regresiva del ingreso, concentración del poder económico y político y clientelismo tanto político como de mercado, entre otras.



A pesar de esto, la política asistencial continúa generando soluciones a lo que entiende como problemas focalizados. En ese marco, se sitúan los programas que hemos descrito y que analizamos a continuación.

La primera de las políticas a analizar será el Plan Nacional de **Seguridad Alimentaria**, comenzando justamente por sus palabras, es decir por el concepto que el nombre de este programa encierra. A tal efecto, basaremos nuestro análisis sobre el marco teórico-empírico desarrollado por Aguirre (2005). Al respecto explica que la seguridad alimentaria es entendida como el **derecho** de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada. No ya centrándose en la disponibilidad física ligada a la producción, sino resaltando la influencia que ejerce el marco social y político que regula las relaciones que permiten a los agregados sociales **adquirir** sus alimentos en una economía organizada a escala mundial (salarios, precios, impuestos), **producirlos** (derechos de propiedad) o entrar en **programas asistenciales** (inversión social).

Existen cinco condiciones asociadas a este concepto:

- **Suficiencia**, alimentos en cantidades suficientes para abastecer a toda la población.
- **Estabilidad**, ya que la producción tiene la capacidad de asimilar las variaciones cíclicas (estacionales o climáticas).
- **Sustentabilidad**, porque el tipo de explotación de los recursos posibilita su reproducción en el futuro.
- **Autonomía**, en tanto el abastecimiento no depende del suministro externo.
- **Equidad**, es decir que toda la población y sobre todo los pobres, tengan acceso a una alimentación culturalmente aceptada, nutricionalmente adecuada, variada y suficiente para desarrollar su vida.

A los fines de este trabajo, centraremos el análisis en la última de estas condiciones. Entendiendo que la **inequidad** existente en la Argentina actual y de los noventa, no sólo se refiere a la injusticia distributiva y al desigual acceso a bienes y servicios, sino fundamentalmente al proceso intrínseco que la genera, o sea a las tendencias predominantes en nuestra sociedad en términos de poder y solidaridad.

¿Por qué la década del noventa, aún con altos índices de pobreza, que superaron el 25% y dejando como legado un 54% de las personas por debajo de la misma para el año 2002<sup>97</sup>, no mostró índices de desnutrición aguda exorbitante? ¿Significa que la falta de ingresos no repercute finalmente en la nutrición de las familias? Todo lo contrario. Las familias, ante la falta de acceso a su canasta habitual, generaron otra **estrategia de consumo**, marcada por una alta cantidad de hidratos de carbono (fideos, pan, harinas, papa, etc.) y una importante falta de nutrientes (carnes, frutas, verduras, etc) que se adecuaban mejor al nivel de ingresos que recibían y/o a la asistencia social. Si bien a simple vista no parecía generarse grandes consecuencias, los efectos de tales carencias se marcan como **desnutrición oculta**, que es también una desnutrición profunda y encubierta que manifiesta sus carencias en los huesos (calcio), en la sangre (hierro) y en sus

---

<sup>97</sup> Fuente: Indec para el Gran Buenos Aires.



tejidos. Sus déficit se verán en la vida cotidiana como falta de fuerza, menor capacidad de aprendizaje y en el desarrollo, como retardo de talla y otras menos visibles como mayor vulnerabilidad a las infecciones.

Por lo tanto, el problema es aún mayor ya que no existe sólo una limitación de acceso a la alimentación, sino que existe una **falta de acceso a la nutrición** que es aún más peligrosa porque las consecuencias no se observan inmediatamente, transformándose en lo que se llama “hambre silenciosa”. Por lo tanto, las políticas a desarrollar deberían ser analizadas a partir de un diagnóstico real y en respuesta a la verdadera problemática. Sin embargo, los programas centralizados en teoría y descentralizados en la práctica, continúan basados en un diagnóstico desactualizado. Es decir, distribuyendo alimentos que no resuelven realmente el problema nutricional, ya que en general los **programas asistenciales**<sup>98</sup> reparten (salvo excepciones) cereales y leche para complementar la alimentación. Al respecto, Aguirre (2005) define que esto se debe a distintas causas:

- i. Nutricionales: Desde hace años en la Argentina se afirma que la desnutrición es calórica y no proteica, por lo cual cualquier programa que tenga objetivos de prevención deberá reforzar la ingesta calórica: harina, fideos, polenta. Esta afirmación, ya no es correcta, como se verá más adelante.
- ii. Económicas: Los productos al ser secos, transportables y baratos, pasan a ser provistos por la gran industria concentrada en el eje pluvial industrial y principal proveedora del aparato estatal.
- iii. Ideológicas: La conveniencia técnica y económica de estos productos en los planes asistenciales configuran una **indicación de lo que deben comer los pobres**, y en tanto son productos que ya existen en cantidad en la alimentación en estos sectores, refuerzan el patrón de consumo sectorial y proveen además una doble articulación: dentro del sector refuerzan la identificación y la identidad de “comedores de fideos” y entre los sectores sirven para el etiquetamiento, la diferenciación y la estigmatización porque “no saben comer”.

La justificación del Estado sobre la entrega de este tipo de alimentos, según Aguirre (2005), es que al ser provistas por los programas, las familias complementarían la dieta destinando el dinero que utilizaban para estos productos a los productos frescos. En realidad esto no ocurre ni puede ocurrir, porque los productos secos aportados por los programas se suman a los productos secos consumidos habitualmente, logrando aumentar el volumen de productos secos, disminuyendo la diversificación y la calidad de las dietas. Esto se debe a que en principio ningún programa cubre el 100% del consumo del hogar en estos productos y porque si finalmente destinaran el resto a productos frescos, por el alto precio relativo, el volumen de frescos obtenidos tampoco lograría estabilizar la dieta a un nivel nutricionalmente adecuado.

Por lo tanto, la estrategia familiar apunta a lograr saciedad integrando los productos secos de la asistencia social al volumen de productos secos ya consumidos, con lo cual logran comer más de

---

<sup>98</sup> Además de la política asistencial directa (cajas, ticket, etc.), dentro de este análisis pueden incorporarse los comedores comunitarios y escolares que se ven limitados también por los ingresos y crean su propia estrategia de consumo.



lo mismo. No porque no sepan, sino porque la complementariedad con frescos –con los escasos ingresos que libera la asistencia– es irrisoria. Pero al no cumplir con las pautas de educación alimentaria “adecuada” que se les ofrece, confirman lo que el sistema asistencial ya sabía de antemano: “que los pobres no saben comer”, volviendo a remitirnos a los procesos de etiquetamiento y estigmatización ya conocidos.<sup>99</sup>

A pesar de las políticas asistenciales, el Estado también puede facilitar y garantizar, a través de su **política económica**, el acceso a los alimentos. La realidad es que siendo la alimentación una problemática compleja que articula diferentes áreas, las decisiones que se tomen en el campo de la ocupación, del empleo, de la distribución del ingreso, créditos, retenciones, impuestos, etc., tienen mayor incidencia en el acceso que las acciones directas y visibles como la asistencia y la promoción social alimentaria.

En este escenario, la actual gestión, a partir de abril del 2006 y ante el nombramiento de Guillermo Moreno como Secretario de Coordinación Económica, determina como principal objetivo a ejecutar: (i) que la inflación no supere el 8,6% anual, respondiendo al nivel proyectado para el 2006, y (ii) una revisión de los precios de la canasta básica. Sin embargo, y a pesar de los anuncios por parte del gobierno en la búsqueda de un **acuerdo de precios**, el IPC<sup>100</sup>, si bien tuvo una pequeña caída a mediados de año, muestra un aumento de 10 p.p. respecto a noviembre del 2005. Esto resulta sumamente relevante si se toma en cuenta que uno de los principales rubros que componen el IPC es el de **Alimentos y bebidas**, lo que explica más del 50% del Índice, rubro que, a diferencia de lo que podría inferirse debido a los anuncios del Gobierno, **ha crecido en el último período**. Los datos de noviembre indican que respecto al mes de octubre el crecimiento fue en un 1,4 p.p. y, si se lo compara con el II semestre del 2005, el aumento fue del 10,5 p.p.. En consecuencia, las políticas del Gobierno respecto a los precios no ha tenido un efecto significativo para el consumo de la población y aún mucho menos para el 32% de las personas por debajo de la Línea de Pobreza<sup>101</sup> y del 11% de las mismas que están por debajo de la Línea de Indigencia.

Otro factor que influye directamente en la capacidad de compra de las personas es el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**. En la década del noventa, la alícuota pasó al 21%<sup>102</sup> con algunas excepciones tales como agua común, pan, leche entera o descremada sin aditivos, entre otros. A partir del 2000 el mismo comienza a padecer modificaciones, principalmente en las excepciones y en los productos con alícuota diferencial<sup>103</sup>. Hasta la Asunción de Kirchner las alícuotas diferenciales del 10,5% se aplicaban a los siguientes productos: frutas, legumbres, hortalizas, miel,

<sup>99</sup> Aguirre (2005)

<sup>100</sup> IPC. Índice de Precios al Consumidor. El IPC mide la evolución de los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares. El conjunto de bienes y servicios cuyos precios son recopilados para el cálculo del IPC constituye la canasta del índice, que es representativa de los gastos de consumo de los hogares residentes en la Ciudad de Buenos Aires y en 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA). El mismo está compuesto por los siguientes rubros: Alimentos y bebidas, Indumentaria, Vivienda y servicios básicos, Equipamiento y mantenimiento del Hogar, Atención médica y gastos para la salud, Transporte y Comunicación, Esparcimiento, Educación, Otros bienes y servicios varios.

<sup>101</sup> La Línea de Indigencia refleja el ingreso que debe tener una persona para satisfacer la canasta básica alimentaria, lo mismo refleja la línea de pobreza pero se le agregan bienes y servicios no alimentarios tales como salud, transporte, educación, vestimenta, etc.

<sup>102</sup> Decreto 280/1997

<sup>103</sup> Dentro del Decreto 280/1997, las excepciones no pagan IVA, se encuentran en el Art. 7. Mientras que los productos con alícuota diferencial, que puede ser de hasta el 50% de la alícuota general, se encuentran en el Art.28.



granos (cereales y oleaginosas, excepto arroz), legumbres secas (porotos, arvejas y lentejas), animales vivos y carnes bovina y ovina. Durante la actual gestión, las modificaciones incorporadas fueron dos, la primera agrega a los bovinos y ovinos, camélidos y caprinos dentro de la alícuota diferencial. La segunda modificación, ya para fines del 2006 y en el marco del acuerdo de precios de Moreno, determina que el pan deja de estar exento y pasa a ser gravado por la alícuota del 10,5%, mientras que la harina, que se encontraba gravada por el 21%, pasa a la alícuota diferencia del 10,5%.

Esta última modificación no es menor, de modo que resulta beneficiaria para cierto sector productivo y claramente perjudicial, considerando que el pan es uno de los alimentos principales de consumo, para las familias pobres que se ven afectadas por el traslado de este impuesto al precio.

En este marco, el acceso a los alimentos deberá ser bajo el brazo protector de un Estado al que le resulta más efectivo destinar fondos a la política asistencial que generar una política económica superadora. Como bien lo indica Aguirre (2005), una modificación de la política económica implica una relectura con criterio alimentario y nutricional de las variables del ajuste económico, establecer objetivos alimentarios a corto, mediano o largo plazo y tomar decisiones operativas acerca de la universalidad o especificidad de las acciones a emprender. Y por sobre todo, supone asumir el legítimo derecho que tienen todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y el rol de garante de tal derecho que debe asumir el Estado.

Lamentablemente, el Estado actualmente presenta importantes deficiencias al respecto, ya que: (i) sobre la política asistencial continúa con las líneas de pensamiento de los noventa, sumado a una visión desacertada sobre cuál es el principal problema como la nutrición o lo que se dio en llamar "el hambre silenciosa", mientras que (ii) desde la política económica, si bien hay anuncios que informan lo contrario en los hechos, el acuerdo de precios, los cambios sobre el IVA, la distribución del ingreso y las políticas de empleo son los grandes ausentes. En consecuencia, resulta insuficiente plantear a este Plan como de seguridad alimentaria ya que no garantiza el derecho de acceder a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada. A menos que se considere que existe una determinada nutrición, claramente diferenciada, según de qué lado se está de la línea de pobreza.

La otra de las principales políticas de este Ministerio es, tal como se explicó en el apartado anterior, el **Programa Familia por la Inclusión Social (PF)**.

Como política de sostenimiento de ingresos, existen varas falencias que condicionan la inclusión social vía el PF: (i) el **nivel del beneficio** transferido es insuficiente, tomando como referencia el valor de la "línea de pobreza" (según los últimos registros, el beneficio alcanzaba a cubrir apenas alrededor de 30% del valor de la canasta de pobreza de una familia tipo), (ii) existen **criterios de focalización**, centrados no solo en las mujeres con niño/as a cargo, sino bajo el requisito de que sean ex beneficiarios del PJJHD, lo que deja fuera de este mecanismo de inclusión a quienes no verifican estas condiciones y (iii) el **límite máximo del beneficio** sigue discriminando contra los hogares más numerosos.

Por otro lado, este programa también surge de alguna manera como reconocimiento de una situación de **inequidad de género**, esto es que las mujeres con hijos e hijas menores enfrentan



dificultades para cumplir con la contraprestación laboral, así como para intentar insertarse en el mercado de empleo.

Sin embargo, el reconocimiento de la situación de inequidad como consecuencia de las relaciones de género que ubican a las mujeres como principales responsables del cuidado de las personas dependientes, tiene como respuesta de política una consolidación de este rol.

Para que quede claro, el PF tiene una impronta de género muy marcada desde su creación. Con esta “nueva” orientación de política, el gobierno parece reconocer las dificultades de inserción laboral que enfrentan las mujeres pobres, con baja o nula calificación laboral y con responsabilidades familiares que les insume una cuota considerable de trabajo de cuidado no remunerado. Ahora bien, ¿cómo responde el gobierno a este reconocimiento? **Asumiendo la inserción laboral de estas mujeres como imposible y recluyéndolas a sus responsabilidades domésticas, por una mínima compensación monetaria** (Rodríguez Enríquez, 2006). En otros términos, las mujeres –pobres– que asumen individualmente la tarea de la reproducción social, se ven tratadas como un grupo vulnerable, receptoras no de una compensación por su trabajo, indispensable para el sistema en su conjunto, sino de una “ayuda” de subsistencia **que les imposibilita cada vez más cualquier otra estrategia de inclusión social.**

En este sentido, los componentes de capacitación del programa parecen más bien una muestra de cinismo. Si el diagnóstico es que la “inempleabilidad” está dada por la incompatibilidad entre vida laboral y responsabilidades domésticas, ¿en qué contribuyen, a este respecto, las ofertas de capacitación?

Sí podría apreciarse positivamente que las mismas mejorarían las capacidades de las mujeres, capacidades que no podrían ser puestas en práctica en el espacio laboral, hasta tanto no se modifique la situación que impide la plena inserción de las mujeres al mercado de empleo. Y no parece haber ninguna acción en este sentido. Por el contrario, este programa no involucra a los varones en las responsabilidades de cuidado. La mayor demostración de esto es la condición de cambio de titularidad del beneficio, del varón a la mujer, para poder ingresar al mismo.

Por otro lado, el **monto que transfiere el beneficio**, si bien puede llegar a ser superior al del PJJHD, resulta de todas formas escaso<sup>104</sup>. Más aún si se lo piensa o concibe como una remuneración al ejercicio de las responsabilidades de cuidado. En este sentido, la manifestación de las propias beneficiarias, señalando que la principal motivación para transferirse de programa tiene que ver con incentivos económicos, permite presumir que no es la búsqueda del regreso a la inactividad lo que desean, sino que se trata de una simple estrategia de sobrevivencia económica del hogar.

Para las mujeres, esta orientación de política implica perder la posibilidad de consolidar uno de los elementos que las destinatarias del PJJHD –que han podido cumplir con la contraprestación– más valoraban, esto es, “tener un trabajo”, a pesar de todas las dificultades y la tensión que esto les implicaba en relación con sus responsabilidades domésticas<sup>105</sup>. En lugar de avanzar en el diseño

<sup>104</sup> Cabe señalar, como aspecto positivo, que la recepción del beneficio no es incompatible con otros ingresos del hogar, siempre que los mismos no superen el nivel del salario mínimo.

<sup>105</sup> Entre las beneficiarias del PJJHD, el trabajo productivo aparece claramente como un valor positivo en sus vidas y se constituye en una aspiración legítima, y, en algunos casos, es apropiado como un derecho. Para las mujeres, el acceso



de una política pública de cuidado que permitiera a las mujeres conciliar estos dos espacios, el gobierno avanza en la dirección de tratarlas como un grupo vulnerable y recluirlas en sus hogares, donde puedan ejercer su “obligación” de hacerse responsables exclusivas del cuidado de sus hijos e hijas.

En conclusión, esta acción de política que puede entenderse originada en una consideración central sobre la cuestión de la reproducción social, brinda una respuesta en las antípodas de lo que sería una estrategia de remoción de los principales condicionantes para transformar las relaciones de género y dotar a las mujeres de mayor autonomía.

Por último, se analizará el programa de **Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”**, en el marco de debate sobre el concepto de Economía Social.

Coraggio (2002) explica al respecto que esta vertiente, bajo diversas variantes, ve la posibilidad de desarrollar una socioeconomía en la que los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales. En decir, al ver a la economía como inseparable de la cultura, la Economía social la observa como un espacio de acción no constituido por individuos utilitaristas buscando ventajas materiales, sino por individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y valores de solidaridad y cooperación, limitando, y no necesariamente anulando, la competencia. A esto agrega que se trata de poner límites sociales al mercado capitalista y, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resulten de una matriz social que pretenda la integración de todos, con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera igualitaria. En este marco, su confrontación o competencia con el sistema de empresas capitalistas, en los mercados, en el territorio, en el Estado, en la sociedad, requiere como **estrategia ensanchar continuamente el campo de la economía social**. Ello implica que una parte de los excedentes de estas organizaciones se dedique a expandir al sector creando o subsidiando las etapas iniciales de otras organizaciones que comparten la misma lógica y que pueden ser de diversos tipos<sup>106</sup>.

Si bien reconoce la existencia de diversas miradas sobre la economía social, asevera rotundamente que **la economía social no puede ser para los pobres**, sino que debe ser una propuesta para todos los ciudadanos que además se asegure de lograr la inclusión de los pobres, de los excluidos. Explica que “no se trata de hacer que “aguanten” hasta que se reactive la economía y el empleo porque no se va a reactivar al punto de reintegrar a los hoy excluidos, al menos no en varias décadas.” Por lo mismo se propone la conformación de una economía social perdurable, capaz de reproducirse dentro del sistema.

Entendiendo que el MO es un programa desarrollado en el marco de la Economía Social, como bien lo define su nombre, indefectiblemente se hace necesaria la comparación entre el concepto y su ejecución.

---

a la fuerza de trabajo es un paso importante en un proceso más amplio de autonomía y ejercicio de la ciudadanía económica. (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2005).

<sup>106</sup> Entre ellas, nombra a las cooperativas productoras de bienes y servicios, investigación y capacitación, asociaciones de productores autónomos, culturales, sindicatos, banca social, etc.



La principal debilidad del programa se centra en uno de los pilares que le dan lugar a la Economía Social: la sostenibilidad. Esta debilidad se manifiesta en la ausencia de: un marco legal específico, políticas de sostenimiento de la demanda y circuitos de comercialización, el desarrollo de redes de emprendimientos asociativos (materias primas y productividad), la apertura de nuevos mercados, los planes estratégicos de desarrollo local, etc. A continuación se profundizará en algunos de estos elementos:

- i) *Ausencia de un marco legal específico*: No existe un marco legal que represente estas nuevas formas de asociación, y en definitiva terminan adecuándose a la figura de cooperativa. Sin embargo, aún bajo esta figura se encuentran grandes limitaciones, a las que los mismos actores hacen referencia:<sup>107</sup> "( es necesario) un régimen más elástico y menos burocrático en la constitución de cooperativas que permita la ampliación de los objetos sociales dado que la actividad inicial no es necesariamente la definitiva. (...) la necesidad de que se sancione una Ley de Cooperativas de Trabajo que contemple la actualidad social y económica de nuestro país considerando especialmente la figura del trabajador asociado en un colectivo, diferente del trabajador en relación de dependencia y del trabajador autónomo individual". Respecto al monotributo social implementado por el Registro de Efectores se puntualizó que "existían problemas en la lentitud de los trámites, en la intermediación de los municipios, en actitudes clientelísticas, en la obligatoriedad de verificar por parte del Registro la vulnerabilidad de los beneficiarios,(acción difícil de implementar y que ha causado un gran atraso en la incorporación al régimen, "Hay que demostrar que los pobres somos pobres") y ausencia del registro en algunas provincias."
- ii) *Sostenimiento de la demanda y circuitos de comercialización*: Se presenta como la mayor traba a la sustentabilidad de los microemprendimientos. Más allá de acciones de capacitación y asesoría, no existe atención de esta problemática en los programas sociales en general. Lo que existe parte de una concepción del "marketing de los microemprendimientos", y no en el sentido de crear redes de comercialización. Al respecto los promotores de la economía social sugieren: sistemas de compras del Estado; promover circuitos no tradicionales de comercialización; fortalecer la integración con otras esferas de la economía social (como por ejemplo las empresas recuperadas), etc. Sin embargo, los mismos emprendedores aseveran que "existen además obstáculos culturales que se originan en la debilidad del sector, constituido por entidades nuevas que han pasado rápidamente de desocupados a cooperativistas sin la suficiente capacitación y maduración. Existen además factores económicos y políticos ajenos a las cooperativas que obstaculizan esa integración, tales como monopolios locales que se oponen a las compras en común, mezquindad de dirigentes y funcionarios, empresarios que aprovechan la necesidad de los trabajadores, etc." Agregan que "se observa además una escasa participación del Estado en sus diferentes niveles en el fomento de la integración cooperativa con una notoria descoordinación de las políticas sociales." De esta manera, no se logra la generación

---

<sup>107</sup> Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Cooperativas del Trabajo. Encuentro organizado por el INAES durante el 29,30 de septiembre y 1º de octubre del 2006.



de una red capaz de absorber y coordinar este tipo de políticas, por lo cual la "economía social" debe salir a disputarle recursos a la economía de mercado, y/o por el contrario el mercado se reduce a la comercialización entre los mismos pobres, y/o mediante clientes cautivos que establece el Estado o para el Estado.

- iii) *Desarrollo de redes de emprendimiento asociativo* (Acceso a materias primas y productividad): en base a la falta de generación de redes, esto resulta sumamente difícil porque no logra existir complementariedad dentro de la producción social para la obtención de materias primas y, mucho menos, se logra la reducción de costos mediante la asociación de emprendedores que posibiliten un aumento en la productividad.

En consecuencia, la sustentabilidad de los microemprendimientos depende del acceso a una demanda artificial o cautiva lejos de lo que la economía social definía en las líneas anteriores. De alguna forma, reconociendo la carencia de una red capaz de volver sustentable estos emprendimientos, y de alguna manera ante la insuficiencia de recursos que este tipo de demanda genera, la forma de complementar o asegurar la continuidad de los mismos muestra otro de los ejes de este programa: financiamiento vía créditos o subsidios.

Este punto es crucial, dado que la actual gestión busca sistemáticamente organizar y poner a disposición un sin fin de líneas de financiamiento, que fueron descriptas en el apartado anterior, siendo la última de estas propuestas el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social en el marco del Programa Manos a la Obra.

Este tipo de programas no resulta sorprendente, considerando que la visión dominante en la literatura sobre la materia adjudica a las microfinanzas un objetivo central: **aliviar la pobreza**. De hecho el desarrollo de las microfinanzas ha pasado a ser una de las principales herramientas en la agenda de las recomendaciones de diseño de las política de lucha contra la pobreza de las organizaciones internacionales (BID, BM, USAID, etc.) (Goldberg: 2006). Por lo tanto, nos acercamos nuevamente al gerenciamiento y administración estática de la pobreza, alejándonos cada vez más de la visión de la economía social explicada anteriormente.

Los orígenes de la promoción de las microfinanzas, como política de alivio a la pobreza por parte de los organismos internacionales y los gobiernos, puede caracterizarse como **estático en la medida en que asume a la informalidad y a la pobreza como dadas** y, a partir de allí, el rol del Estado se limita a "gestionarlas" antes que evitarlas. En consecuencia, el diagnóstico de los orígenes del desempleo y la pobreza se ha trasladado desde el problema de la **falta de calificaciones** de la población desempleada y/o pobre respecto de lo que el mercado laboral reclamaba, predominante en la década del ochenta y principios de los noventa, hacia la idea de que no faltaban oportunidades de progreso, sino que a la gente le **faltaba espíritu emprendedor**<sup>108</sup>. Desde esta nueva concepción, **las políticas contra la pobreza viraron hacia la promoción del auto-empleo y los microemprendimientos sin dejar de tener como eje la responsabilidad individual**. En ese contexto se ubica la promoción de las microfinanzas como herramientas para el éxito de estas actividades. Con ellas los pobres dejan de ser "beneficiarios" para pasar a ser "clientes" y "deudores".

---

<sup>108</sup> Pauselli (2005)



No obstante, las microfinanzas también presentan grandes problemas. Una de las debilidades, es la sustentabilidad del financiamiento, problema que se traslada a los clientes a través de tasas de interés más altas. Esto se debe a que los organismos que promueven el desarrollo de las microfinanzas apuntan a la necesidad de que las IMF logren la **autosostenibilidad**. Esto es, que sean capaces de disminuir progresivamente su dependencia del fondeo de agencias, el Estado o donantes privados hasta llegar a autofinanciarse. Si se logra la sostenibilidad, la actividad microfinanciera se transforma en una actividad económica atractiva y/o independiente de la subvención del Estado. Para que esto suceda, las IMF deben prestar a tasas más altas, por lo menos por encima de las que a ellas mismas les prestan. Si por el contrario son subsidiarias<sup>109</sup> como en el caso de algunos programas, las mismas pueden llegar a ser más bajas hasta que cambie la política de generación de recursos por parte del Estado o de las mismas IMF.

Sin embargo, el problema central de las políticas contra la pobreza basadas en la promoción de las microfinanzas es que asimilan erróneamente **“acceso al ingreso”** y **“acceso al crédito”**. No obstante, para que el acceso al crédito resulte en acceso al ingreso para los clientes se requiere mucho más que crédito. Se requiere en primer lugar, tener **garantizado un nivel de ingreso para consumo** de modo de poder destinar el crédito a la actividad productiva. En segundo lugar, en caso de poder utilizarse para financiar la actividad productiva, se requieren **mercados donde colocar los productos**, capacitación, etc. En principio, ninguno de los dos están asegurados actualmente.

Finalmente, la falta de acceso al crédito puede ser uno de los problemas que enfrentan los sectores pobres. Pero al identificarlo como acceso directo al ingreso, la política de promoción de las microfinanzas entra en **competencia con otros programas de sostenimiento de ingresos** y al imponerse les quita o niega espacios, sin que esté comprobada su mayor eficiencia en el combate a la pobreza.<sup>110</sup>

A partir de lo tratado hasta aquí, se puede observar que el programa MO no sólo no se dirige hacia la conformación de una economía social, ya que: (i) presenta grandes problemas de sustentabilidad (normativa, comercialización, asociación, generación de redes, mercados cautivos, etc.), y (ii) su implementación continúa con un alto nivel de focalización, siendo los pobres los principales beneficiarios. Sino que a su vez, reproduce un sistema en paralelo, a la espera del crecimiento económico, en el que existe un mercado de empleo, de bienes y servicios de pobres para pobres con la misma inestabilidad, baja calidad y excluidos aún más del sistema.

#### IV. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos hecho un recorrido por las principales acciones de política asistencial implementadas en Argentina con posterioridad al abandono del esquema de la convertibilidad. La descripción y el análisis realizado permiten dar cuenta de una gestión que, manteniendo sin modificaciones los rasgos estructurales de la política asistencial de los 90, va

<sup>109</sup> El Programa de Microcréditos anunciado por el gobierno, al subsidiar a las IMF, posibilita que las tasas a las que ellas prestan estén entre el 6 y el 8%, mucho más bajas que las que existen en el mercado.

<sup>110</sup> Goldberg (2006), agrega que no existen evaluaciones sobre los impactos de las microfinanzas en los clientes, centrándose las mismas principalmente en el desempeño de las IMF.



reorientando la lógica de acción en función de una convicción principal: que el empleo es el único medio legítimo por el cual las personas deben acceder a los recursos requeridos para satisfacer sus necesidades y deseos. De este modo, la acción del Estado debe enfocarse en recrear la ética del empleo y promover la inserción laboral de las personas. Así, el foco de lo asistencial se traslada de la pobreza a la empleabilidad.

Esta convicción encierra un fuerte supuesto: que el actual modelo de acumulación económica es capaz de generar una suficiente cantidad de puestos de empleo. Y que los mismos tendrán las características que los transformen en un vehículo efectivo de inclusión social, distribución de derechos y ampliación de oportunidades de vida. Esta visión resulta cuanto menos simplista, ya que las evidencias demuestran que aún sosteniéndose durante muchos años las actuales tasas de crecimiento económico (situación poco probable) deberían pasar varias décadas antes que el empleo registrado pueda absorber completamente los actuales niveles de desempleo y, sobre todo, de empleo no registrado.

La sostenida recuperación económica, la vigencia de la creencia en la teoría del derrame del crecimiento económico (principalmente en la forma de generación de empleo) y el consecuente rol atribuido al Estado, imponen por tanto, a la gestión que sostiene esta visión, la necesidad de clasificar y segmentar a la población potencialmente beneficiaria de las intervenciones públicas. El criterio de clasificación es el nivel de empleabilidad, que se reconoce como un atributo de las personas. Por lo mismo, y tal como sucediera en los 90, la solución a los problemas de empleo y de pobreza se consideran responsabilidad de los propios beneficiarios. Para aquellos considerados empleables, está en su voluntad aprovechar las oportunidades que brinda el mercado laboral y las acciones complementarias de política pública. Para aquellos considerados no-empleables, queda la dependencia de la asistencia estatal sujeta a la voluntad de cumplir con las obligaciones propias de la reciprocidad social.

Considerando por tanto que los problemas de empleo son básicamente individuales y coyunturales, el rol del Estado se concibe limitado a: i) mejorar la empleabilidad de los desocupados; ii) intermediar entre éstos y los potenciales empleadores; iii) sostener su ingreso hasta que consigan insertarse en un puesto de empleo, (o hasta que pasen a la categoría de no-empleables).

Considerando a los problemas de carencia de ingresos como un derivado de los de inempleabilidad, el rol del Estado se concibe limitado a lo que fue su papel en la década del 90: la regulación estática de la pobreza. Es decir, un modo de regulación que no busca superar el problema sino meramente administrarlo como un componente funcional a los principios de organización social.

Esto último asume una gravedad particular cuando se advierte cuáles son los grupos poblacionales que entran en este espacio de vulnerabilidad. Particularmente, el repaso de los programas vigentes, y de su transformación, señalan que en la concepción gubernamental las personas con carga de familia presentan importantes e insalvables problemas de empleabilidad. La solución propuesta por el gobierno no es generar instancias de conciliación entre las responsabilidades domésticas y la vida laboral, sino recluir en la inactividad a quienes asumen mayormente estas tareas. Lo grave, desde un punto de vista de equidad de género, es que el gobierno asume explícitamente que esta es una "obligación" de las mujeres.



Esta visión completa entonces el mapa de valores de la gestión de política asistencial: i) el empleo es la vía principal y más legítima, de inclusión social de las personas; ii) la posibilidad de emplearse depende de las características personales y es por tanto una responsabilidad individual; iii) el cuidado de la fuerza de trabajo es una responsabilidad de los hogares, y de las mujeres al interior de los mismos, aún cuando esto las convierta en inempleables; iv) la intervención del Estado debe enfocarse en promover la inserción laboral de los empleables, y regular estáticamente la situación de carencia de los inempleables.

En este mapa, de por sí cuestionable, los programas ejecutados dan cuenta de algunas fortalezas y muchas debilidades, que se han analizado en este trabajo. A modo de síntesis, remarcamos los siguientes elementos:

- La intervención estatal para la promoción del empleo y la inserción laboral de las personas, debe partir de un diagnóstico preciso para diseñar las herramientas adecuadas. De no ser así, la actual situación de recuperación económica plantea el riesgo de estar subsidiando creación de empleo que se produciría de cualquier forma. En este sentido, parece necesario, por parte de la actual gestión, un mayor esfuerzo de diferenciación entre la situación de los distintos sectores productivos, para que se contemple la prioridad de aquellos sectores con desventajas relativas, pero con potencialidad para la creación de empleo de calidad.
- En el mismo sentido, deberían fortalecerse las acciones de intermediación pública entre la oferta y la demanda de trabajo. En este sentido, se ponderan positivamente los esfuerzos actuales por construir bases de datos de beneficiarios con información de sus calificaciones, para conciliarlas con las características de la demanda de trabajo en los sectores productivos. En la misma línea puede situarse la potencialidad positiva de las oficinas regionales y locales de empleo que se están promoviendo desde el MTESS y en el marco del PIPE.
- En relación con las capacitaciones profesionales, si bien las mismas resultan en términos generales positivas, adolecen de algunas debilidades: i) tienden a implementarse según la disponibilidad de la oferta de cursos y talleres, en lugar de partir de evaluar las trayectorias de los beneficiarios y sus necesidades específicas; ii) no se basan en una correcta evaluación de las exigencias provenientes de la demanda de empleo; iii) en su mayoría se trata de transmisión de conocimientos y habilidades muy básicas, cuando justamente el sector productivo está demandando niveles de calificación cada vez más elevados; iv) tienden a reproducir la segregación horizontal de género presente en el mercado de empleo, esto es, formar o capacitar a varones y mujeres en actividades típicamente masculinas y femeninas.
- Los componentes de reinserción laboral basados en la promoción del autoempleo aparecen como el elemento más débil y discutible de las herramientas presentadas. De la evidencia recogida se concluye que, en términos generales y a pesar de algunas escasas experiencias exitosas: i) los beneficiarios adolecen de las capacidades necesarias para el armado de los proyectos y requieren de la intermediación de otras instituciones (ONGs, movimientos sociales y oficinas municipales); ii) la variedad de proyectos productivos es escasa y en general se concentran en productos y servicios acotados a las demandas del barrio y del territorio; iii) no existe desarrollo de cadenas productivas que puedan integrar a los pequeños emprendimientos; iv) los emprendimientos son muy dependientes del financiamiento público; v) existen dificultades en el desarrollo de la cultura asociativa que requieren los emprendimientos;



vi) en algunos casos existe incompatibilidad entre la maquinaria que se recibe y la infraestructura física que puede albergarla.

- Las virtudes del PJJHD, que representó un esfuerzo importante por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, para quienes se transformó en un elemento central de su estrategias de vida, fueron rápidamente opacadas por sus enormes debilidades. Las mismas incluyen problemas en el nivel y determinación del beneficio, en la existencia y aplicación de criterios de focalización, en las características y gestión de la exigencia de contraprestación, en la obstaculización de la posibilidad de emplearse por fuera del plan, entre otras.
- Por lo anterior, la transformación del PJJHD debería saludarse positivamente. Sin embargo, los valores promovidos en la clasificación de sus beneficiarios para ser transferidos a otros programas sociales, así como las características de estos últimos, ensombrecen las perspectivas.
- La reclusión de las mujeres en el Plan Familias no puede ser menos auspiciosa. En primer lugar, y desde la más básica noción de equidad de género, la concepción de que son ellas las responsables absolutas de las tareas de reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, por las propias características del beneficio: un nivel monetario inadecuado, debilidades en los criterios de focalización, límites al beneficio que siguen discriminando contra los hogares más numerosos.
- La situación de estos sectores vulnerables no se ve demasiado modificada por la existencia de los otros programas asistenciales. En el marco de la política alimentaria, la inequidad en la distribución de los alimentos genera un problema aún mayor ya que no existe sólo una limitación de acceso a la alimentación, sino que existe una falta de acceso a la nutrición que es aún más peligrosa porque las consecuencias no se observan inmediatamente, transformándose en "hambre silenciosa". Frente a esta situación, los programas alimentarios actuales, centralizados en teoría y descentralizados en la práctica, continúan basados en un diagnóstico desactualizado. Es decir, distribuyendo un tipo de alimentos que no resuelven realmente el problema nutricional. En consecuencia, resulta insuficiente plantear a este Plan como de seguridad alimentaria ya que no garantiza el derecho de acceder a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada. A menos que se considere que existe una determinada nutrición, claramente diferenciada, según de qué lado se está de la línea de pobreza.
- La promoción del auto-empleo como salida a las situaciones de carencia también demuestra sus limitaciones, en particular en su sesgo hacia la promoción de las microfinanzas. El problema central de las políticas contra la pobreza basadas en la promoción de las microfinanzas es que asimilan erróneamente "acceso al ingreso" y "acceso al crédito". No obstante, para que el acceso al crédito resulte en acceso al ingreso para los clientes se requiere mucho más que crédito. Se requiere, en primer lugar, tener garantizado un nivel de ingreso para consumo de modo de poder destinar el crédito a la actividad productiva. En segundo lugar, en caso de poder utilizarse para financiar la actividad productiva, se requieren mercados donde colocar los productos, capacitación, etc. En principio, ninguno de los dos requerimientos están asegurados actualmente.



- Contrariamente a lo que se propone, el programa MO no se dirige hacia la conformación de una economía social, ya que: (i) presenta grandes problemas de sustentabilidad (normativa, comercialización, asociación, generación de redes, mercados cautivos, etc.), y (ii) su implementación continúa con un alto nivel de focalización. A su vez, reproduce un sistema en paralelo, a la espera del crecimiento económico, en el que existe un mercado de empleo, de bienes y servicios de pobres para pobres con la misma inestabilidad, baja calidad y excluidos aún más del sistema.

En síntesis, la política asistencial de la post-convertibilidad presenta un giro de énfasis que no modifica las cuestiones centrales de la gestión social de los '90. Se sigue reconociendo en la carencia de empleo la principal raíz de la pobreza, desconociendo la todavía persistente precariedad y vulnerabilidad de los empleos existentes, aún de los que se están creando. Se sigue transfiriendo a un lugar de responsabilidad individual la causa y potencial solución de los problemas. Se profundizan los rasgos focalizados y segmentados, de los programas y de la población beneficiaria. Se insiste en acciones que no solucionan los problemas, sino que los administran y regeneran su funcionalidad en el presente modo de organización social.

La actual visión sobre la cuestión social, aleja la acción de política asistencial cada vez más de la pretensión de conformar una red universal de seguridad socioeconómica básica. Este debería ser el objetivo, porque es el camino hacia la conformación de una sociedad más igualitaria, donde la política pública cohesione en lugar de fragmentar, distribuya derechos en lugar de asistencia caritativa, promueva valores diversos y plurales en lugar de éticas restrictivas, expanda el concepto de reciprocidad social al conjunto de la sociedad y no solamente a las personas necesitadas, recueste sus intervenciones en acciones que fomenten la autonomía de las personas en lugar de su dependencia, ampliando de esta forma las oportunidades de vida de varones y mujeres en la sociedad.



### Referencias Bibliográficas

- Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Ciepp/ Miño y Dávila
- Barbeito, A., N. Giosa Zuazua y C. Rodríguez Enríquez (2003) "La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Buenos Aires: Proyecto de cooperación técnica OIT – Gobierno Argentino (MTESS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina.
- Cels – Centro de Estudios Legales y Sociales (2003). Plan Jefes y Jefas, ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Buenos Aires: Cels.
- Cenda (2006) "El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas." Buenos Aires: Informe Trimestral 08.
- Conaeyc – Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (2004) "Octavo Informe al Poder Ejecutivo Nacional. Programa Jefes de Hogar." Buenos Aires: Conaeyc.
- Coraggio, J.L. (2002) *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública - [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm).
- Giosa Zuazúa, N. (2006) "La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo." Buenos Aires: Ciepp. Serie Análisis de Coyuntura 12.
- Golbert, L. (2004) "Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados." Santiago: Cepal. Serie Políticas Sociales 84.
- Goldberg, Laura (2006): *Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas*. Buenos Aires: Ciepp, DT 54.
- Graffigna, M. L. y M. Lucero (2005) "El "trabajo" como referente de la intervención pública en el discurso oficial: Plan Jefes y Jefas de Hogar." Buenos Aires: Aset - 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Monza y Giacometti (2003). Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 1.
- MTESS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005) "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Olmedo, C. (2005) "El rol del Estado en la informatización-precarización e hibridación del trabajo en Argentina. Una aproximación etnográfica a programas como el "Jefes de Hogar" en la Ciudad de Chilecito, Provincia de La Rioja 2002-2005. Un estudio de caso." Buenos Aires: Aset - 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades.
- Pauselli, E. (2005): *Microcrédito: una industria sin clientes o Sobre paradigmas y negocios*. Documento Organización Poleas: [www.organizacionpoleas.net](http://www.organizacionpoleas.net)
- Pautassi, L. (2004) "Beneficios y Beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina". En: Valenzuela, M. (Ed.) *Políticas de Empleo para superar la pobreza*. Santiago de Chile, Oficina Regional de la Organización Internacional de Trabajo.
- Pautassi, L. y C. Rodríguez Enríquez (2005) "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Asistencia sin Género?". Ponencia presentada en el taller: *Efectos Distributivos del Gasto Social en Educación y Formación de Trabajadores*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales y Facultad de Filosofía y Letras



de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.

Roca, E., L. Schachtel, F. Berho y M. Langieri (2005b) "Resultados de la segunda evaluación del programa jefes de hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleo registrados." Buenos Aires: Aset - *7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades.*

Rodríguez Enríquez, C. (2005) "Gender Aspects of Social Policy in Argentina: The case of Money Transfer Policy". Ponencia presentada en la 6th International Conference Engendering Macroeconomics and International Economics. Salt Lake City: GEM-IWG – University of Utah.



Anexo II: Líneas de Financiamiento – Plan Manos a la Obra

i. Emprendimientos Productivos

Tipo	Tipo de proyecto y destinatario	Monto Subsidiado	Destino	Contraprestación
Emprendimientos Productivos Unipersonales y Familiares	En todos los casos debe ser presentado por una ONG local, y estar orientado a mejorar los ingresos de personas desocupadas o subocupadas.	Hasta un monto total en correspondencia de diez salarios mínimos, vitales, y móviles.	compra de insumos, materiales y bienes de capital.	"Devolución no monetaria": que se realiza con la donación de un equivalente del 20% de lo recibido, en productos o servicios a lo largo del año.
Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales	Comprenden a grupos asociativos, desde tres integrantes organizados en torno a una actividad productiva	Hasta un monto en correspondencia con diez salarios mínimos, vitales, y móviles por persona asociada al emprendimiento productivo, debidamente fundamentado en la propuesta integral presentada por la Organización Administrativa.	compra de insumos, materiales y bienes de capital.	
Productivos y Servicios de Apoyo a la Producción	Es el conjunto de unidades socio-productivas que intervienen en un proceso de producción de bienes y servicios.	El monto dependerá de la propuesta integradora	Compra de equipamiento, insumos, materiales y bienes de capital con contraparte institucional debidamente fundamentada	Se define en cada caso



<p>Herramientas Trabajo</p>	<p>por Destinado a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, con el objetivo de promover su inserción laboral y la mejora de sus ingresos, a través del financiamiento de proyectos productivos y la constitución de cooperativas de trabajo, como mínimo dos o tres integrantes.</p>	<p>Hasta \$ 10.000 dos integrantes, \$15.000 a partir de tres integrantes..</p>	<p>compra de herramientas, insumos y maquinarias.</p>	<p>"Devolución no monetaria":se donan productos o servicios que realiza el emprendimiento. La donación la pueden hacer a instituciones de la comunidad que fomenten la solidaridad social: comedores, bibliotecas populares, la salita del barrio, la escuela. Son los integrantes del grupo los que deciden a quien donar.</p>
-----------------------------	--	---	---	---



## ii. Servicios Financieros del FONCAP

DETALLE	OBJETIVOS	DESTINO	DESTINATARIOS	CONDICIONES	REQUISITOS
PREBANCAMICRO	<p><b>Apoyo crediticio</b> a organizaciones sociales para el desarrollo de microempresas en sectores de menores ingresos y/o de operatorias de micro crédito para microemprendimientos productivos.</p> <p><b>Asistencia técnica</b> para la formulación del plan de desarrollo institucional.</p>	*Adquisición asociativa de capital de trabajo y/o bienes de consumo durable para su uso en la actividad de las microempresas asociadas. *Ampliación de cartera de micro crédito.	*Instituciones de derecho privado: ONG, cooperativas, mutuales, y toda otra figura asociativa sin participación estatal.	*Créditos de hasta \$ 10 mil por institución. *Plazo Hasta 24 meses. *Período de gracia y cuotas adaptables en función del flujo de fondos del proyecto. *Tasa de interés 0% real, ajustable en función del proyecto.	*En todos los casos, los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, en sectores de menores ingresos. *Elaboración de un proyecto que demuestre la viabilidad de la operatoria, y capacidad de repago de la institución acorde al préstamo solicitado. Avales institucionales de organizaciones públicas o privadas de reconocida inserción en el sector a atender. *Garantías en función del proyecto, a satisfacción de FONCAP
BANCO MICRO	<p><b>Apoyo técnico</b> para la implementación de la operatoria.</p>	*Constitución de un fondo de micro crédito para microempresas.	*Instituciones de derecho privado, incluyendo figuras mixtas con mayoría privada, formalmente constituidas y vinculadas al sector de la microempresa.	*Créditos desde \$ 10 mil hasta \$ 50 mil. *Plazo Hasta 24/36 meses. *Período de gracia y cuotas adaptables en función del flujo de fondos del proyecto. *Tasa de interés 7,2% anual en pesos, variable trimestralmente, definida según grado de liquidez de las garantías ofrecidas.	* En todos los casos, los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, en sectores de menores ingresos. *Elaboración de un proyecto y un plan de negocios que demuestren la viabilidad de la operatoria, y capacidad de repago de la institución acorde al préstamo solicitado. *Garantías propias o de una institución pública o privada avalista, u otras a satisfacción de FONCAP.
INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO A MICROEMPRESAS - IFM				*Créditos hasta \$ 2 millones. *Plazo Hasta 36 meses con período de gracia acorde al proyecto. *Cuotas trimestrales, semestrales, o adaptables en función del flujo de fondos del proyecto. *Tasa de interés 12% anual en pesos, variable trimestralmente, definida según grado de liquidez de las garantías ofrecidas.	En todos los casos, los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, de menores recursos y escaso acceso al crédito tradicional. *Antigüedad mínima de la organización 2 años. *Capacidad patrimonial, legal y jurídica para otorgar préstamos. *Elaboración de un plan de acción que demuestre la viabilidad de la operatoria, y la capacidad de repago de la institución. *Garantías consistentes con las características del proyecto



<p>MICROFINANZAS SECTORIALES</p>			<p>Instituciones de derecho privado, incluyendo figuras mixtas con mayoría privada, formalmente constituidas. *Grupos de productores asociados de hecho para la producción o comercialización conjunta.</p>	<p>*Créditos hasta \$ 2 millones. *Plazo Hasta 36 meses con período de gracia acorde al proyecto. *Cuotas trimestrales, semestrales, o adaptables en función del flujo de fondos del proyecto. *Tasa de interés 12% anual en pesos variable trimestralmente, definida según grado de liquidez de las garantías ofrecidas. *Tasa en dólares o unidad de producto: 8,5% anual.</p>	<p>*En todos los casos, los destinatarios finales deberán ser microempresas en marcha, o pequeños productores. *Capacidad legal y jurídica para otorgar préstamos. *Elaboración de un plan de acción que demuestre la viabilidad de la operatoria, y la capacidad de repago del préstamo. *Garantías consistentes con las características del proyecto.</p>
--------------------------------------	--	--	---	--	---



## Anexo II: INAES

### i. Ejes de Proyectos a para el Sistema de Cooperación Institucional

Promoción de la Economía Social como elemento diferenciador en la consolidación del nuevo modelo de producción e inclusión:	Se asignará prioridad a propuestas de acciones estables de promoción y defensa de la Economía Social promovida en conjunto por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual u organizaciones de primer grado con presencia territorial de carácter regional, provincial o supraprovincial con iguales antecedentes.
Consolidación de la presencia del modelo solidario en la escuela, la juventud y la sociedad en general:	Se asignará prioridad a convenios con Organismos Públicos nacionales o provinciales, y a proyectos presentados por Organizaciones de segundo y tercer grado, u organizaciones de primer grado con presencia territorial de carácter regional provincial o supraprovincial, destinados a la promoción de la economía social a través de modelos prácticos de acción.
Acciones de apoyo a los programas de implantación y fortalecimiento de la Calidad Institucional en Cooperativas y Mutuales, y su coordinación con los programas de fiscalización del INAES:	Se asignará prioridad a proyectos de creación de Entidades Independientes de autofiscalización, profundización de los procedimientos democráticos, control de ética y transparencia, y fiscalización primaria. Dentro de ellos se dará especial énfasis a los proyectos que supongan facilitar convenios con Organismos Públicos nacionales y provinciales, y proyectos presentados en conjunto por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual.
Diagnósticos, Estudios y Proyectos destinados a consolidar el modelo solidario como fórmula de captación y asignación del ahorro interno, destinado al Desarrollo Local sostenible, en el marco de las Políticas Sociales del Gobierno Nacional:	Se considera prioritario el establecimiento de fórmulas de utilización del ahorro interno al servicio de la economía social. Se asignará prioridad a Proyectos de creación de Cajas de Crédito, Fondos de Garantía Recíproca, Fideicomisos financieros destinados al sector, y cualquier otra fórmula jurídica que garantice transparencia acerca del destino de los fondos promovidos en conjunto por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual, u organizaciones de primer grado con presencia territorial de carácter regional provincial o supraprovincial con iguales antecedentes. Dentro de ellos la prioridad se asignará a Diagnósticos, Estudios y Proyectos que faciliten la recuperación de instalaciones productivas subutilizadas, a la creación y/o fortalecimiento de empleo viable, al mejoramiento de condiciones de vida de población rural y marginal y a la integración y consolidación de sistemas financieros locales y regionales.
Asistencia técnica, capacitación y asistencia financiera a entidades en situación de vulnerabilidad:	La prioridad se asignará a la asistencia integral de Instituciones que por sus antecedentes, importancia local y regional, trascendencia de los servicios que presta, apoyos institucionales de otras organizaciones del propio sector y/o de los organismos públicos nacionales o provinciales afectados, supongan a juicio del Directorio del INAES proyectos de alto impacto social.
Desarrollo de lazos de cooperación y ayuda mutua en zonas de frontera, consolidación de las entidades de la Economía Solidaria en dichas zonas:	Serán prioritarias todas las acciones destinadas a creación de cooperativas y mutuales y/o delegaciones de las mismas, creación de cooperativas de productores y microproductores beneficiarios de programas nacionales o provinciales de inserción. Se dará preferencia a Proyectos presentados por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad en la zona y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual, u organizaciones de primer grado con presencia territorial de carácter regional provincial o supraprovincial con iguales antecedentes.
	Será prioritaria la asistencia directa brindada por cooperativas y mutuales referida a disposición de locales



<p>Asistencia técnica, capacitación y asistencia financiera para las nuevas cooperativas creadas por los programas C. I.C., Emergencia Habitacional, Agua + Trabajo y todo otro hoy existente o que se creen con similares objetivos sociales:</p>	<p>y medios ofimáticos, confección y mantenimiento de documentación social, capacitación del asociado en oficios que amplíen el horizonte productivo de las cooperativas. Igualmente tendrán prioridad los proyectos propuestos en conjunto por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual, dirigidos a financiar la reconversión de nuevas cooperativas.</p>
<p>Integración de las nuevas cooperativas en la estructura y sistema solidario de la Economía Social tradicional y apertura de nuevas oportunidades de actividad para las mismas. Programa comprende "Economía Social Solidaria".</p>	<p>Se financiarán prioritariamente Proyectos que aseguren la continuidad y estabilidad de las nuevas cooperativas en el mercado a través de su integración y articulación con el sistema Cooperativo y Mutual tradicional, como socio, proveedor o asociado. Tendrán prioridad los proyectos propuestos en conjunto por organizaciones de segundo y tercer grado con representatividad y antecedentes acreditados en los sectores cooperativo y mutual, y Organizaciones representativas de las nuevas Cooperativas. Asistencia técnica y financiera a toda fórmula que promueva, estimule o facilite la instalación del programa "Compre Economía Social Solidaria".</p>
<p>Coordinación e integración horizontal y vertical de microemprendedores en redes y cadenas productivas como Cooperativas y/o Mutuales:</p>	<p>Financiación de la creación y capital inicial de Proyectos destinados a asociar a emprendedores beneficiarios de programas nacionales de desarrollo e integración social.</p>
<p>Asistencia y apoyo a la Recuperación Productiva de Cooperativas y/o Mutuales en crisis, empresas cerradas o quebradas, instalaciones públicas ociosas, pymes y microemprendimientos productivos en crisis:</p>	<p>Subsidios de iniciación o relanzamiento de actividad. Apoyos financieros de largo plazo para la adquisición en subasta de activos productivos.</p>
<p>Participación expresa del modelo solidario en la construcción del nuevo espacio económico y social latinoamericano. Desarrollo del Mercosur Cooperativo y Mutual:</p>	<p>Subsidios parciales de cuotas y gastos de participación en Organizaciones del Mercosur. Préstamos para financiación de operaciones entre instituciones de economía social de la región.</p>



ii. Líneas de subsidio y préstamo

Tipo	Objetivo	Monto Subsidio	Monto Préstamo	Criterio de priorización	Aplicación de Fondos
PROYECTOS DE FORTALECIMIENT O INSTITUCIONAL (Subsidios-Préstamos).	Para la ampliación o reparación de sedes sociales	Hasta \$80.000		Se priorizarán aquellas entidades cuyos asociados se encuentren en situación de vulnerabilidad social y entidades de localidades de menos de 15.000 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamiento nuevo o usado.</li> <li>• Ampliación o reparación de sedes sociales. Para adquisición de inmuebles, sólo en el caso de préstamo.</li> </ul>
	Para la compra de equipamiento que constituyan inversiones imprescindibles para el mejor desarrollo de servicios de alta relevancia social en la localidad, brindados por la entidad solicitante.	Hasta \$20.000			
	Para compra de inmuebles		Hasta \$80.000.		
	La aprobación del proyecto podrá requerir, a juicio de la Secretaría de Desarrollo y Promoción, de un diagnóstico institucional integral y el acompañamiento de instituciones relevantes de la localidad.				



Tipo	Objetivo	Monto Subsidio	Monto Préstamo	Criterio de priorización	Aplicación de Fondos
<b>PROMOCIÓN DEL TRABAJO Y CONSOLIDACIÓN DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA ASOCIATIVA (Subsidios y Préstamos).</b>	Generación y consolidación de puestos de trabajo. Incremento en los ingresos de los asociados. Mejoramiento en las condiciones que se desarrollan las actividades.	Hasta \$200.000 ( o \$10.000 por nuevo puesto de trabajo creado o consolidado, lo que sea menor). En caso de montos mayores puede pedir un préstamo.	Hasta \$500.000.	Se priorizará de acuerdo al grado de vulnerabilidad social de parte relevante de los beneficiarios o, que el proyecto genere externalidades positivas importantes en términos de desarrollo local, transparencia de los mercados o consolidación de modelos de generación de empleo que puedan ser replicados en el futuro. En base a eso se tomarán principalmente los que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generen el mayor empleo permanente en la entidad solicitante, en relación al monto solicitado.</li> <li>• Generen el mayor empleo permanente en los emprendimientos de los asociados, en relación al monto solicitado.</li> <li>• Incrementen en mayor magnitud el ingreso de los asociados, en relación al monto solicitado.</li> <li>• Beneficien a mayor cantidad de asociados en relación al monto solicitado.</li> <li>• Mejoren en mayor medida las condiciones de transparencia del mercado y con ello el ingreso de los asociados y del resto de los participantes del mercado.</li> <li>• Demuestren mayor fortaleza institucional para gestionar el proyecto.</li> <li>• Cuenten con la participación de otras instituciones públicas o privadas en la implementación del proyecto, en particular si están enmarcados en políticas del gobierno nacional o de las organizaciones de segundo o tercer grado del cooperativismo o del mutualismo.</li> </ul>	a) Gastos en la contratación de recursos humanos en la fase de inversión del proyecto. b) Compra de equipamiento de cualquier tipo, nuevo o usado. c) Reparación o puesta a punto de equipamiento. d) Compra de herramientas de cualquier tipo, nuevas o usadas. e) Compra de insumos a utilizar durante la fase de inversión del proyecto. f) Compra de insumos operativos <sup>111</sup> g) Mejoras en inmuebles, construcción de instalaciones o compra de inmuebles cuando sean condición indispensable para la implementación del proyecto.

a) <sup>111</sup> sólo cuando se demuestren acabadamente las dificultades para acceder a crédito comercial para el mismo, y limitado a un ciclo de producción y/o servicios o dos meses de producción y/o servicios, lo que sea mayor.



<p><b>SERVICIOS PÚBLICOS ( Préstamos ).</b></p>	<p>Para el desarrollo de nuevos servicios públicos o ampliación de los mismos, incluyendo agua potable, electricidad, telefonía y cloacas.</p>		<p>Hasta \$300.000.</p>	<p>Se priorizarán aquellos proyectos que no cuenten con alternativas de financiamiento, que posibiliten la generación de emprendimientos sustentables, que se desarrollen en zona de frontera en particular si están asociados a estrategias de integración regional, que estén destinados, principalmente, a la atención de población en situación de vulnerabilidad social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos en la contratación de recursos humanos en la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Compra de equipamiento de cualquier tipo, nuevo o usado.</li> <li>• Reparación o puesta a punto de equipamiento.</li> <li>• Compra de herramientas de cualquier tipo, nuevas o usadas.</li> <li>• Compra de insumos a utilizar durante la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Mejoras en inmuebles, construcción de instalaciones o compra de inmuebles cuando sean condición indispensable para la implementación del proyecto.</li> </ul>
<p><b>SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN (subsidios y Préstamos ).</b></p>	<p>Para el desarrollo de nuevos servicios de salud (incluyendo farmacia, odontología, etc.) o educación, o ampliación de los mismos.</p>	<p>Hasta \$200.000. Para montos mayores se puede pedir un préstamo.</p>	<p>Hasta \$500.000.</p>	<p>Se priorizarán los proyectos de acuerdo a grado de vulnerabilidad social de los beneficiarios, grado de integración a políticas públicas de salud o educación y localización en poblaciones pequeñas. Se priorizarán también aquellos proyectos donde se demuestre, a satisfacción de la Secretaría de Desarrollo y Promoción, un interés avalado y/o documentado por autoridades locales, provinciales o nacionales de las áreas de salud o educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos en la contratación de recursos humanos en la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Compra de equipamiento de cualquier tipo, nuevo o usado.</li> <li>• Reparación o puesta a punto de equipamiento.</li> <li>• Compra de insumos a utilizar durante la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Mejoras en inmuebles o construcción de instalaciones sólo cuando sean condición indispensable para la implementación del proyecto. Podrá destinarse a la compra de inmuebles sólo en caso de préstamos.</li> </ul>



Tipo	Objetivo	Subsidio	Préstamo	Criterio de priorización	Aplicación de Fondos
<p><b>CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN EN COOPERATIVISMO O Y MUTUALISMO. (Subsidios-Préstamos).</b></p>	<p>Actividades de capacitación, educación, investigación o difusión del mutualismo o del cooperativismo</p> <p>Actividades de capacitación y asistencia técnica dirigidas a mejorar la gestión y desempeño de cooperativas o mutuales en el marco de su objeto social</p> <p>Programas de capacitación y/o asistencia técnica de cooperativas o mutuales consolidadas dirigidos a entidades vulnerables emergentes</p> <p>Contratación de servicios de consultorías dirigidos a mejorar el desempeño de la cooperativa o mutual, en cumplimiento de su objeto social</p> <p>Organización y/o fortalecimiento de centros de investigación y/o de capacitación orientados principalmente a la temática cooperativa o mutual</p>	<p>Hasta 50.000\$</p> <hr/> <p>Hasta 50.000\$</p> <hr/> <p>Hasta 100.000\$</p> <hr/> <p>Hasta 50.000\$</p> <hr/> <p>Hasta 50.000\$. Puede ampliarse para pedir préstamo.</p>	<p>Hasta \$300.000</p>	<p>Los que faciliten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La transferencia de experiencias de gestión, asistencia técnica o capacitación de las entidades consolidadas a las entidades emergentes, cooperativas o mutuales emergentes.</li> <li>• La incorporación de la enseñanza teórico práctica en los establecimientos oficiales y privados de los principios del mutualismo y del cooperativismo, en el marco del Decreto Nacional 1171/03.</li> <li>• Los procesos de reconversión, desarrollo o consolidación de emprendimiento productivos que generen empleo.</li> <li>• Los procesos de reconversión, desarrollo o consolidación de infraestructura y servicios públicos dirigidas a mejorar las condiciones de vida de población carenciada y/o a facilitar el desarrollo productivo.</li> <li>• La creación de nuevas cooperativas o mutuales cuyo objetivo sea generar puestos de trabajo o atender necesidades de población en condiciones de vulnerabilidad social.</li> <li>• Consoliden centros permanentes de capacitación, educación y/o investigación cooperativa o mutual.</li> <li>• Produzcan diagnósticos, estudios y/o proyectos destinados a consolidar el modelo solidario como fórmula de captación y asignación de ahorro interno, destinado al desarrollo local sostenible, en el marco de las políticas sociales del gobierno nacional.</li> <li>• Cuenten con la participación de otras instituciones públicas o privadas en la implementación del proyecto, en particular si están enmarcados en políticas del gobierno nacional o de las organizaciones de segundo o tercer grado del cooperativismo o del mutualismo.</li> <li>• Cuenten con destacada experiencia y calificación para el desarrollo de las actividades propuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos en la contratación de recursos humanos en la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Material didáctico o bibliográfico.</li> <li>• Alquiler de equipamiento exclusivamente para actividades puntuales (seminario, un curso, etc.)</li> <li>• Transporte de disertantes, capacitadores o consultores exclusivamente cuando se justifique por falta de oferta profesional local.</li> <li>• Transporte de los beneficiarios exclusivamente en los casos de transferencia de experiencia de una cooperativa o mutual consolidada a una cooperativa o mutual emergente.</li> <li>• Equipamiento de centros de investigación o de capacitación.</li> <li>• Obras de infraestructura en centros de investigación o de capacitación. La compra de inmuebles solo podrá considerarse para el caso de préstamos.</li> </ul>



Tipo	Objetivo	Subsidio	Préstamo	Criterio de priorización	Aplicación de Fondos
PROYECTOS DE INTEGRACIÓN COOPERATIVA O MUTUAL (Subsidios-Préstamos ).	<p>Para proyectos para la consolidación de estrategias de integración llevados adelante por federaciones o confederaciones de cooperativas o mutuales. Los mismos deberán encuadrarse en alguno de los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación o consolidación de centros o programas de investigación, capacitación o asistencia técnica a cooperativas o mutuales.</li> <li>• Creación o consolidación de sistemas o programas de comunicación y difusión.</li> <li>• Creación o consolidación de instrumentos que faciliten el ahorro interno y su aplicación al desarrollo de la economía social.</li> <li>• Desarrollo de nuevos canales de comercialización en mercados de características monopólicas o de exportaciones no tradicionales.</li> </ul>	Hasta \$500.000		<p>Se priorizarán aquellos proyectos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promuevan la integración de cooperativas o mutuales emergentes con entidades de grado superior ya consolidadas.</li> <li>• Sean presentados por las entidades de mayor representatividad o consoliden organizaciones emergentes de segundo grado en ámbitos territoriales o sociales donde no existen organizaciones preexistentes que cumplan funciones equivalentes.</li> <li>• Promuevan la integración regional (MERCOSUR).</li> </ul>	<p><b>Aplicación de Fondos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos en la contratación de recursos humanos en la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Material didáctico, bibliográfico.</li> <li>• Gastos de promoción y difusión.</li> <li>• Alquiler de equipamiento exclusivamente para actividades puntuales (seminario, un curso, etc.)</li> <li>• Transporte de disertantes, capacitadores o consultores exclusivamente cuando se justifique por falta de oferta profesional local.</li> <li>• Transporte de los beneficiarios exclusivamente en los casos de transferencia de experiencia de una cooperativa o mutual consolidada a una cooperativa o mutual emergente.</li> <li>• Equipamiento de centros de investigación o de capacitación.</li> <li>• Compra de equipamiento de cualquier tipo, nuevo o usado.</li> <li>• Reparación o puesta a punto de equipamiento.</li> <li>• Compra de herramientas de cualquier tipo, nuevas o usadas.</li> <li>• Compra de insumos a utilizar durante la fase de inversión del proyecto.</li> <li>• Mejoras en inmuebles, construcción de instalaciones o compra de inmuebles cuando sean condición indispensable para la implementación del proyecto. En el caso de compra de inmuebles solo podrá solicitarse préstamo, manteniéndose el monto máximo.</li> </ul>

