

EL PROGRAMA TRABAJAR
Lucas Ronconi*

Documento 63

Marzo 2002

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objetivo analizar el principal programa de empleo público focalizado existente en Argentina: El TRABAJAR. Es un programa de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con menores recursos. Para ser beneficiario, la persona debe estar desocupada y ubicarse por debajo de la línea de pobreza.

En un contexto de alto desempleo y creciente pobreza e informalidad laboral, donde son evidentes las falencias de cobertura del seguro de desempleo, las indemnizaciones y la seguridad social en general, el TRABAJAR aparece como una política adecuada. Sin embargo, existe una amplia percepción negativa en la sociedad sobre el mismo debido al uso clientelar de los recursos.

Comprender las causas y determinantes de este malestar indudablemente requiere un análisis general de la política social en Argentina, tarea que se desarrolla en el cuerpo principal del presente estudio. En este documento se analiza un caso particular de política social con el objetivo de ilustrar el problema.

Ciertamente son numerosos y diversos los interrogantes que el investigador desearía responder sobre el TRABAJAR. Por un lado es necesario describir las normas que regulan el programa y los procedimientos establecidos. En el plano institucional, cabe preguntarse respecto a las causas que determinaron la existencia del programa y sus características; ¿cuáles fueron y son los actores claves y sus motivaciones; cómo era la correlación de fuerzas al interior del gobierno; qué rol cumplieron los Bancos Multilaterales de Desarrollo? Por otra parte, cabe preguntarse respecto al funcionamiento real del programa, ¿quiénes son los beneficiarios; se cumplen los objetivos y parámetros establecidos en la elección de los mismos; existen interferencias en la asignación de los recursos?

Intentar responder dichos interrogantes ha sido un gran desafío para el que les escribe. Una evaluación micro del programa es particularmente difícil, ya que no existe una base de datos completa y confiable que permita indagar las características de los beneficiarios. Por

otra parte, resulta imposible responder algunos interrogantes a nivel macro del programa sin los contactos políticos necesarios. En otras palabras, no hay información transparente. Estos hechos de por sí ilustran la necesidad de mejorar la transparencia en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos. Pero más allá de éstas limitaciones, nuestro análisis permite ilustrar una serie de características, algunas de ellas no deseables, del programa que conviene considerar.

El análisis se divide en 4 secciones: Comenzaremos analizando algunas características generales del programa. En la segunda sección se describe el funcionamiento micro del programa de acuerdo a la normativa respectiva; mientras que en la tercer sección se ilustra el funcionamiento real del mismo, sobre la base de fuentes secundarias, entrevistas a funcionarios públicos y miembros de ONG. Finalmente, en la cuarta sección, se reflexiona respecto a los potenciales determinantes del pobre desempeño del TRABAJAR. La hipótesis central es que el pobre marco político institucional argentino, léase la falta de una justicia independiente y de una burocracia estable y calificada, discrecionalidad del poder ejecutivo en el manejo de la política de lucha contra pobreza, y la falta de un rol activo del poder legislativo, son los determinantes principales de la ineficacia del TRABAJAR.

PARTE 1.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL TRABAJAR

El programa TRABAJAR nace en 1996, como un sucesor del “Programa Intensivo de Trabajo” (PIT) creado en el año 1993. En 1997, con el objetivo de mejorar el alcance de las acciones se realizaron modificaciones de diseño, resultando el Trabajar II. Actualmente se encuentra en vigencia una nueva versión denominada Trabajar III.

De acuerdo a entrevistas con personas que cumplían funciones ejecutivas en el Ministerio de Trabajo durante el momento en que el programa fue creado, el surgimiento del mismo resultó a partir de una oferta que realizaron funcionarios del Banco Mundial a los directivos del ministerio. Es decir, no habría sido una iniciativa local, sino más bien una propuesta desde el mencionado organismo internacional para implementar una política activa de empleo con recursos que prestaba dicho organismo.

Durante el año 2001, el programa ejecutará recursos del orden de los 250 millones de

pesos, que como se mencionó anteriormente son otorgados en forma de préstamo por el Banco Mundial. Inicialmente el poder ejecutivo nacional disponía de alta discreción en el manejo de los recursos, aunque a partir de los pactos de coparticipación, parte de los fondos son manejados por los gobernadores.

Cabe señalar que el programa Trabajar coexiste con una amplia oferta de políticas de protección contra el desempleo. Por un lado, existen las políticas pasivas como el seguro de desempleo y el régimen de indemnizaciones por despido. Si bien dichas medidas fueron diseñadas para brindar cobertura al universo de trabajadores en relación de dependencia, el alto índice de informalidad laboral en la población de menores recursos ha resultado en una cobertura marginal de las mismas. Un ejemplo paradigmático es el seguro de desempleo, al cual sólo acceden menos del 10% de los trabajadores que pierden su empleo¹.

Por el otro lado, existe un amplio número de programas de empleo y capacitación nacionales y provinciales dirigidos a aliviar la situación económica de los desocupados. Actualmente existen 28 programas de empleo provinciales, y desde 1993 hasta la fecha se crearon más de 20 programas nacionales². El grado de coordinación entre los mismos es prácticamente nulo³.

¹ Para mayores referencias ver el apartado sobre seguridad social.

² Ver “Estadísticas Laborales”, Revista de Trabajo, Ministerio de Trabajo; e “Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales”, Ministerio de Economía.

³ Si bien existen diversos documentos oficiales que señalan la necesidad de coordinar las acciones, crear una base de datos única de beneficiarios, etcétera, en la práctica han resultado ser enunciaciones puramente voluntaristas. Para la mayoría de los programas ni siquiera existen bases de datos de beneficiarios. Un ejemplo paradigmático es el Consejo Federal de Trabajo, órgano constituido por representantes de las 24 provincias argentinas y del Ministerio de Trabajo nacional, cuyo objetivo es justamente el de coordinar los programas de empleo. Del análisis de las resoluciones del Consejo no se observan medidas concretas tendientes a cumplir el objetivo mencionado. Se realizaron 6 reuniones referidas a este tema entre enero 2000 y septiembre 2001; sin embargo no se lograron mayores avances según la opinión de un miembro del

Programas de Empleo Nacionales a Noviembre del 2001

Programa	Fecha Creación	Vigente	Duración (años)
PIT	1993	No	2
Pago Único	1993	No	6
PEP / PEP-PYME	1994	No	4
PROAS / PRENO	1995	No	2
Forestar	1995	No	5
TRABAJAR	1996	Si	6
Serv. Comunitarios	1996	No	4
Prolana	1997	No	2
Especiales	1997	No	3
PROEMPLEO	1998	No	3
PROEMPRI	1999	No	1
EMPLEAR / PYME	2000	No	1
PEL comunitario	2000	Si	2
PEL productivo	2000	No	1
CREAR Trabajo	2001	Si	1
Turismo es Trabajo	2001	Si	1
Manos a la Escuela	2001	Si	1

Fuente: Ministerio de Trabajo, diversas publicaciones.

Nota: No se incluyen los programas que el Ministerio de Trabajo categoriza como "otros". Tampoco se incluyen los programas de capacitación y los de empleo provinciales.

El análisis de los recursos asignados a través del programa TRABAJAR en los últimos tres años se hace dificultoso debido a las diferencias que aparecen entre diversas fuentes de información, y las diferencias entre montos ejecutados y presupuestados. De todos modos, un primer análisis indica que los montos asignados aumentaron en los años de crecimiento económico, pero se redujeron durante 1999 con el comienzo de la recesión.

Tabla.- Evolución

Año	Pobreza ¹	Tasa de Desempleo	Crecimiento PBI	Recursos TRABAJAR ²	Gasto Público Social Consolidado ²
1996	27.9 %	17.2 %	5.5 %	\$ 82 mill	\$ 54684
1997	26.0 %	14.9 %	8.1 %	\$ 210 mill	\$ 57371
1998	25.9 %	12.9 %	3.9 %	\$ 227 mill	\$ 59525
1999	26.7 %	14.3 %	-3.1 %	\$ 183 mill ³	\$ 61609
2000	28.9 %	15.1 %	0.5 %	\$ 260 mill	n.a

Nota: 1 El porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza se refiere a octubre de cada año en GBA.

2 Montos ejecutados, en millones de pesos.

3 El monto presupuestado fue de \$ 217 millones.

Fuente: INDEC, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, Gabinete Social.

De acuerdo a Ravallion (2000), una de las razones que explica la caída en los montos ejecutados del programa durante los períodos recesivos corresponde a la falta de recursos en los organismos responsables del proyecto para aportar los materiales. A mi entender,

Consejo. Finalmente, la falta de coordinación en los programas ha sido enfatizada por todos los miembros de

esta afirmación es cuestionable ya que hay alta evidencia que la gran mayoría de los proyectos no termina la obra⁴.

El mismo autor, que en general es positivo en sus evaluaciones del programa, señala como aspecto negativo del mismo el hecho que durante los períodos de contracción en el gasto, el programa reduce el nivel de focalización en las localidades de menores recursos. Las localidades más pobres sufren en mayor medida durante los períodos de caída en el gasto total del Trabajar.

PARTE 2.- EL PROGRAMA TRABAJAR “EN TEORÍA”

El programa TRABAJAR fue creado y reglamentado a través de diversas resoluciones del Ministerio de Trabajo⁵. En las mismas se explicitan un gran número de disposiciones y requisitos que reglamentan las condiciones que deben cumplir tanto los beneficiarios como los organismos responsables de ejecutar el proyecto. A continuación se enumeran las principales:

- El TRABAJAR es un programa de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con menores recursos.
- Para ser beneficiario, la persona debe ser mayor de 16 años, estar desocupada y estar debajo de la línea de pobreza. El beneficio es de \$160 pesos mensuales, durante un período máximo de 6 meses, a cambio de trabajar 6 horas diarias.
- Los proyectos pueden ser presentados por organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, o por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. El formulario de presentación del proyecto contiene una compleja y elevada cantidad de detalles, contiene 38 páginas. En caso de aprobarse el proyecto, el organismo es el responsable de garantizar los resultados. Debe cumplir con sus compromisos de proveer los materiales necesarios para la obra y brindar el personal técnico necesario.

ONG entrevistados.

⁴ De acuerdo a la opinión de una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social, más del 90% de los programas TRABAJAR relevados no ha terminado la obra comunitaria.

⁵ Por ejemplo, el TRABAJAR III es creado por la Resolución N° 327/98 del Ministerio de Trabajo. Note el lector que no existe ninguna participación normativa del Poder Legislativo Nacional. Este fenómeno es común a la gran mayoría de los programas sociales. Ver Rodríguez Larreta (1999).

El Programa Trabajar III es coordinado desde una Unidad Ejecutora Central (UNEC), dependiente de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) del Ministerio de Trabajo. La UNEC asume el gerenciamiento y coordinación del Programa. Está a cargo del manejo financiero, la asistencia técnica, evaluación, seguimiento, monitoreo y administración contable. Asimismo, las tareas realizadas desde la UNEC son apoyadas por diversas áreas del PEN, entre ellas la ANSES y la SIGEN.

La DNPEyC cuenta con 26 Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) a lo largo de todo el territorio nacional, que dependen de la Coordinación de Gestión de Programas. Las GECAL son responsables de la operación del Programa a nivel territorial. Cuentan con diversas funciones, entre ellas la evaluación y seguimiento de los proyectos. Esta última actividad se realiza en forma conjunta con las Agencias Territoriales, que dependen de la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo (DNRdelT). Finalmente, se establece la participación de actores externos como las organizaciones locales o los sindicatos en la evaluación de viabilidad y en el control de los proyectos.

Cabe mencionar que se estipulan una serie de parámetros para categorizar la viabilidad de los proyectos, otorgándose mayor puntaje a los proyectos que cumplen los requisitos establecidos en términos de la población objetivo.

Se establece que la GECAL deberá cargar en el Sistema Integrado de Información (SIDI)⁶ los datos básicos de todos los proyectos presentados, y remitir al área de evaluación o a la entidad técnica externa los proyectos para el análisis de la viabilidad.

Finalmente, el listado de proyectos es enviado a la URAT (Unidad Regional de Aprobación del Trabajar) que determina si el proyecto es aprobado. La URAT está conformada por los Gerentes de Empleo y Capacitación Laboral de dos o más provincias (alternadas por mes); por representantes de la UNEC y de la DNPEyC; y por los Directores Regionales del MTSS. Asimismo, pueden participar hasta un (1) representante por provincia del Gobierno Provincial; la Confederación General del Trabajo; y los

⁶ Este sistema cuenta con un Administrador del Banco de Datos en la oficina Central; Administradores de Banco de Datos y módulos de asistencia para las Gerencias Provinciales y Software de Comunicación entre todas las gerencias de Programa.

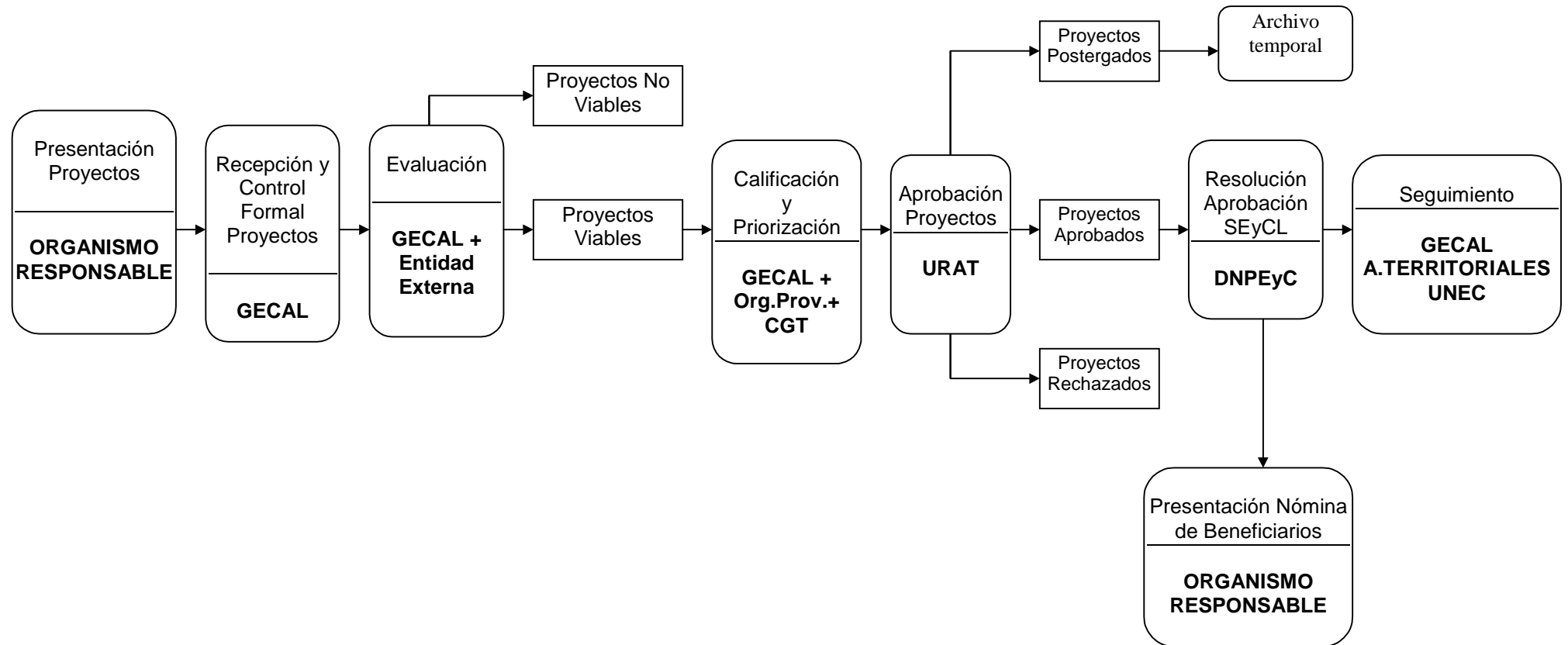
Municipios.

La URAT aprueba proyectos hasta cubrir el monto de recursos asignados por provincia para el mes. (Cabe mencionar, que en uno de los Anexos de la Resolución 327/98 se establece la distribución por jurisdicción, en base al número de trabajadores desocupados en situación de pobreza que surge del INDEC).

Por último, se establece que los proyectos aprobados deben constar en una resolución de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

El siguiente cuadro permite ilustrar el proceso descripto:

CICLO DE LOS PROYECTOS - PROGRAMA TRABAJAR III



Ciertamente, llama la atención el alto número de disposiciones y reglamentaciones existentes. Cabe preguntarse si las mismas efectivamente se realizan. ¿Carga la GECAL los datos en el SIDI? ¿Se respetan los criterios fijados en lo referido a distribución jurisdiccional? ¿Se cumplen los parámetros establecidos para evaluar y aprobar proyectos?

Tal como se describe en la siguiente sección la respuesta en general es negativa. Las reglamentaciones parecen ser un mero formalismo; no existe una base de datos completa y confiable de beneficiarios y organismos ejecutores; los proyectos en general no se controlan.

PARTE 3.- EL FUNCIONAMIENTO “REAL” DEL PLAN TRABAJAR

Trabajar sobre una base de datos de beneficiarios es una de las alternativas posibles para constatar si el funcionamiento teórico descrito anteriormente del TRABAJAR es el que efectivamente ocurre. Lamentablemente no podré realizar dicho ejercicio.

Hay dos razones fundamentales: Por un lado, no logré obtener las bases de datos existentes. Supuestamente el Ministerio de Trabajo tiene un registro con toda la información de beneficiarios y organismos responsables, cubriendo diversos campos como el nivel socioeconómico del mismo, la localización de la obra. Digo “supuestamente”, porque según me informó un personal técnico del Ministerio de Trabajo, algunos proyectos no se incluyen en la base de datos. De todas maneras, no pude conseguir esta base de datos⁷.

Otra base de datos sobre beneficiarios del TRABAJAR existe para el año 1997, a partir de un muestro adicional a la Encuesta de Desarrollo Social (EDS). Tampoco he logrado obtener dichos datos, aunque hay razones para creer que dichos datos representan una muestra sesgada de los beneficiarios del trabajar⁸.

⁷ Sólo tuve acceso a entrevistar a funcionarios de rango medio que no fueron capaces de responder a las preguntas, argumentando que eran nuevos en el ministerio y por ende desconocían la cuestión que les planteaba. Otros funcionarios me sugirieron, en tono confidente, que no perdiera tiempo intentando conseguir una base de datos porque no la obtendría, a menos que tuviera alguna amistad en el gobierno.

⁸ Según Pedro Hee Bang, consultor del SIEMPRO y a cargo de dicho estudio, “la muestra utilizada en el estudio no es la más feliz para caracterizar al programa”.

Con estos “fracasos” en mi haber, procederé a intentar describir el funcionamiento del programa TRABAJAR sobre la base de tres fuentes: Por un lado se analizan los informes y evaluaciones realizadas por otros autores. Como segunda fuente de información se resumen notas periodísticas publicadas en los principales periódicos argentinos referidas al programa. Finalmente, se ilustra la percepción que tienen los miembros de Organismos no gubernamentales (ONG) a través de un caso particular.

3. A.- Evaluaciones Realizadas

He analizado tres informes que consideran positivo al programa, más allá de señalar falencias menores, sobre todo en lo que respecta al uso clientelar de los recursos. Considero que las conclusiones de todos estos informes no son confiables y su utilidad limitada. El problema de mal uso de los recursos está artificialmente minimizado. A continuación se describen los informes analizados.

El Ministerio de Trabajo publicó en Noviembre de 1999, un informe titulado “*Evaluación del Programa Trabajar III*”. El documento se basa en 159 respuestas de beneficiarios del programa, localizados en las provincias de Formosa, Río Negro y Córdoba. El informe es muy positivo respecto al programa, ya que considera que brinda ayuda a las personas más necesitadas, destaca que la elección de beneficiarios se realiza en base a los criterios socioeconómicos establecidos y enfatiza que las obras realizadas sirven a la comunidad. El informe menciona sólo dos aspectos negativos: La falta de capacitación, se señala que sólo el 30% de los proyectos la brinda a pesar que todos están comprometidos; y cierto grado de interferencia política, ya que el 18.3% de los beneficiarios encuestados señaló que se contactó a través de dirigentes barriales y/o políticos.

A mi entender hay innumerables razones para tomar con extrema precaución este informe. La confección de la encuesta, y la elección de los proyectos y beneficiarios que se encuestaron, fue realizada por personal del Ministerio de Trabajo que podría tener cierto interés directo en la continuidad del programa⁹.

⁹ Según un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social “el documento es muy poco confiable”.

Otro informe que analicé son los dos estudios de Ravallion. El primero de éstos estudios se refiere al TRABAJAR I (1997) y se basan sobre datos obtenidos a partir de un módulo adicional de la EDS¹⁰. Según Ravallion, el programa TRABAJAR tiene una buena focalización ya que entre el 75-85% de los beneficiarios se encuentran por debajo de la línea de pobreza¹¹. Además encuentra que los beneficiarios obtienen importantes ganancias en términos de ingreso debido a su participación en el programa. Ravallion, aclara que los beneficiarios tienen mayor probabilidad de ser miembros de partidos políticos comparado con personas de similares características pero no beneficiarias, sin embargo sostiene que las magnitudes son muy bajas. A mi entender, todo el ejercicio econométrico realizado por Ravallion debe ser interpretado con mucho cuidado ya que se basa en una muestra que podría estar sesgada. El universo de beneficiarios del Trabajar en el período analizado era de 65 mil personas. Los autores escogieron 350 proyectos en forma aleatoria (cerca de 7 mil beneficiarios). Pero sólo pudieron obtener la dirección de cuatro mil quinientos beneficiarios, de los cuales sólo fueron entrevistados 3,5 mil¹². Asimismo, de los 3,5 el estudio sólo considera a los 2,8 que respondieron todas las preguntas y que cumplen ciertos requisitos como por ejemplo declarar que ganan al menos \$150¹³. Es evidente que las 2,8 mil observaciones sobre las cuales se extrapolan las conclusiones tiene una altísima probabilidad de representar una muestra sesgada de los 7 mil beneficiarios que se escogieron de manera aleatoria.

Otro estudio de Ravallion¹⁴, parte de aclarar que no existe información micro de los beneficiarios. Es decir, no hay información sobre la situación laboral del beneficiario, su nivel de educación o vivienda. Al mayor grado de desagregación que se puede llegar es el monto de dinero asignado por departamento. Sobre esta información, Ravallion señala que el Trabajar II ha logrado mejorar la focalización en los municipios pobres respecto al Trabajar I. ¿Pero acaso no era un requisito para la aprobación del proyecto que el

¹⁰ Jalan J. y Ravallion M. (1999), "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Tráabajá Program", Banco Mundial.

¹¹ En otro estudio del mismo autor "Are the Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence for Argentina", sostiene "the income gains from the program (TRABAJAR) were far better targeted than social insurance and social service as a whole. The program's targeting also appears to be better than any other targeted program in Argentina".

¹² Muchos de los restantes mil beneficiarios se negaron a contestar.

¹³ En el año 1997 el beneficio del TRABAJAR era de \$200. Considero que uno de las razones por las cuales las personas declaran menor ingreso es justamente porque perciben un ingreso menor consecuencia de "costos de intermediación". Mi sospecha es que un dirigente político se queda con parte del beneficio.

¹⁴ Ravallion M. (2000), "Monitoring Targeting performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved". Banco Mundial.

organismo responsable envíe información detallada de cada beneficiario? ¿Es suficiente saber que el dinero se asigna a un municipio pobre, para afirmar que el programa está bien focalizado en las personas pobres?

El tercer informe relevado es una consultoría elaborada coordinada por Silvia Kremenchutzky de Crisol, Consultores Económicos de Empresas Industriales, para el SIEMPRO. El documento se titula “Evaluación Diagnóstica del Programa Trabajar I”, fue elaborado en 1997, en base a 60 proyectos evaluados radicados en las provincias de Tucumán, Chubut y Santa Fé. El informe aclara que se trata de una “evaluación mixta porque está realizada por evaluadores externos, en conjunto con los actores del Programa”. Por ejemplo, la elección de las provincias y de los proyectos evaluados fue realizada por la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo.

El informe en general evalúa de manera positiva al programa, aunque aclara en reiteradas oportunidades la existencia de “clientelismo político en la selección de los beneficiarios” en las tres provincias relevadas. Otros problemas que detecta son: la falta de capacitación, la existencia de beneficiarios trabajando en otras tareas no específicas al proyecto, incumplimiento con los horarios estipulados, y que en la mayoría de los proyectos evaluados las obras no se finalizan por falta de materiales.

A modo de conclusión y a título personal, considero que todos los informes mencionados tienen una utilidad limitada para el lector que quiera conocer el verdadero funcionamiento del TRABAJAR.

3. B.- Información Periodística

La presente sección se basa en una recopilación de noticias publicadas en el diario Clarín entre 1997 y agosto del 2001. Es cierto que la información que surge de un medio periodístico puede ser sesgada por múltiples motivos. Ya sea porque el periódico tiene alguna alineación política, o simplemente porque intenta ser sensacionalista y sólo publica las noticias que incluyen escándalos. Pero más allá de dichos problemas, es indudable que constituye una fuente adicional de evidencia. Asimismo, cabe señalar que he analizado también el diario La Nación y encontré el mismo tipo de evidencia que a continuación se

presenta. Por otra parte, desde mi experiencia como asesor voluntario de diversas ONG¹⁵ considero que la información de los diarios refleja una realidad cierta, que está oculta en muchos de los informes que anteriormente se analizaron. A continuación se transcriben textualmente una selección de noticias, que bien podría titularse: “Programa TRABAJAR: Una historia de piquetes, extorsiones, cortoplacismo y clientelismo político”¹⁶.

- El Programa Trabajar como ejemplo de la Manipulación de la Ayuda Social

“En las últimas semanas se ha puesto de manifiesto que los planes Trabajar son utilizados no sólo como instrumento de ayuda social sino también de *negociación política*, lo cual implica una distorsión del sistema. Esto refuerza la necesidad de rediseñar el esquema de ayuda social orientándose hacia uno de carácter más generalizado y con menores posibilidades de *manipulación*...la selección de quienes accederán al apoyo se vuelve crucial. Porque este criterio de focalización se presta a que quien determina los beneficiarios cobre un gran poder, sea aquél un funcionario del Estado o un militante político, sindical o social. Y además, brinda la ocasión para que se cometan fraudes y para que los repartos se alejen de los objetivos planteados en los programas.”

Diario Clarín, Editorial, 12 de Agosto, 2001

- El Caso de La Matanza. Planes Trabajar Hoy = Piquetes Mañana

“Tras 17 días de tirones con la plana mayor del Gobierno, los piqueteros de La Matanza consiguieron lo que pedían y levantaron el corte de la ruta nacional 3. La solución, ansiosamente buscada por el Gobierno, contrastó ayer con otras nueve manifestaciones y cortes de ruta en distintos puntos del país, todos por la crisis social. Desde junio, los desocupados de La Matanza recibirán 7.500 planes Trabajar, subsidios temporarios de entre 160 y 200 pesos. Además, cobrarán desde hoy los planes que se les debía.”

Diario Clarín, 24 de Mayo, 2001.

“Los piqueteros de La Matanza exigen que se cumpla el acuerdo firmado en noviembre de 2000, cuando se levantó un corte de ruta similar, que incluía la promesa de unos 8.000 planes de empleo. Los manifestantes dicen que "se cayeron" más de 5 mil de esos planes con el reempadronamiento que dispuso la ministra Bullrich y los quieren de vuelta. Además exigen: 10 mil pares de zapatillas, 2 mil becas estudiantiles, dos millones de pesos en medicinas y herramientas de trabajo, arreglos de escuelas y mejoras en la ruta 3. La

¹⁵ Entre ellas Cáritas San Isidro, Centro de Fortalecimiento Familiar (Pacheco), Lechería de la Solidaridad, Red de Centros (Tigre), Centro de Atención Integral San Cayetano (Virreyes).

¹⁶ El título y las itálicas corresponden al autor. El lector puede acceder a dichos artículos a través de la página web del periódico Clarín. Similares notas pueden extraerse de los restantes matutinos como La Nación o Página 12.

propuesta que el Gobierno les hizo llegar incluye la entrega de 7.500 planes Trabajar y las 2 mil becas de estudio, de 600 pesos cada una. Pero como requisito *exigen reempadronar a cada beneficiario. Ese es el punto más conflictivo.*”

21 de Mayo, 2001

“Para el Gobierno, esos movimientos reflejan una *competencia* cada vez más arriesgada *entre sectores gremiales y políticos radicalizados para capitalizar la protesta social.*”

10 de Mayo, 2001

“La ministra de Trabajo, Patricia Bullrich, confirmó ayer que se detectó un alto porcentaje de irregularidades en la distribución de los planes Trabajar en La Matanza. "Hemos encontrado un porcentaje muy importante de personas que no pueden ser beneficiarios porque son estudiantes universitarios del tercer o cuarto año de una carrera, con padres trabajando, y que estaban recibiendo el plan Trabajar", dijo la ministra. La semana pasada, Bullrich ya había criticado a *dirigentes políticos del partido de La Matanza* por la supuesta "*manipulación*" de los planes sociales destinados a jefes de familias desocupados. Y ayer confirmó que se detectaron varios casos de gente que trabaja y que recibe los planes: "Hay personas que tienen un remis o un comercio que no está registrado y a la vez reciben el plan Trabajar. Son muchas irregularidades".

1 de Marzo, 2001

- Extorsiones en la asignación de beneficios

“La ministra de Trabajo, Patricia Bullrich, confirmó finalmente que se enviará medio millar de auditores a todos los rincones del país. Tal como adelantó Clarín, el objetivo es controlar que los beneficiarios de los planes Trabajar no sean obligados a participar de la protesta bajo la *amenaza de retirarles esos beneficios por parte de jefes piqueteros.*”

6 de Agosto, 2001

“El ministro del Interior, Federico Storani, ratificó ayer que los planes Trabajar son utilizados por algunas organizaciones para *extorsionar* a los desocupados. Según contó, *esas organizaciones les piden dinero a desocupados* para garantizarles la inclusión en la lista de beneficiarios de los subsidios que da el Gobierno, en determinados casos, a quienes no tienen empleo. "Generalmente resultan beneficiarios activistas de esas organizaciones y sus familias", remarcó Storani, a la salida de la reunión del gabinete nacional. También reveló que "hay muchas denuncias de los propios beneficiarios que denuncian extorsiones, las cuales han permitido que el Gobierno se presente como querellante ante la Justicia contra un tipo de activismo político". Advirtió que ese activismo "tiene orientación política, que como todos sabemos, no son neutros, ni independientes, y esto debe comenzar a verse objetivamente y con pruebas". Storani avanzó más sobre el tema y remarcó: "Como una réplica a una medida de transparencia, ahora viene la amenaza de nuevos cortes de rutas, es decir, una nueva extorsión al Estado nacional que no vamos a permitir". En tanto, la ministra de

Trabajo, Patricia Bullrich, identificó a "dirigentes de la Federación de Vivienda y sin Tierra de La Matanza como autores de las extorsiones con los planes Trabajar. Uno de los referentes de este grupo es el concejal del Frepaso Luis D'Elía."

31 de Enero, 2001

- Politización y clientelismos en la asignación de beneficios

"El Gobierno detectó 12 organizaciones con irregularidades en la instrumentación de los 126 proyectos de planes Trabajar auditados en todo el país durante los cortes de ruta de esta semana. Lo anunció ayer la ministra de Trabajo, Patricia Bullrich, en una contraofensiva judicial y *política* contra la dirigencia piquetera, que desde hace diez días corta rutas en tiempos progresivos. Bullrich *no inspeccionó aún las organizaciones de La Matanza*, donde se concentra la fuerza de este sector de la protesta social. La estrategia de la funcionaria choca con algunas voces del mismo oficialismo, que salieron en respaldo de los reclamos piqueteros. Ayer se escucharon, por ejemplo, la del ex presidente *Raúl Alfonsín* y la del ministro de Desarrollo Social, *Juan Pablo Cafiero*. El martes, cuando comenzó la segunda protesta nacional con cortes de ruta, Bullrich sacó a la calle 485 inspectores para corroborar *denuncias sobre extorsiones y manipulaciones con los planes Trabajar*. La investigación administrativa derivó en las sanciones conocidas ayer, que son para los movimientos sociales, pero no para los beneficiarios de los planes laborales. Bullrich dijo que las organizaciones, en vez de contemplar la situación de pobreza de los beneficiarios, *establecieron "un sistema de puntaje para un ránking de acceso a los planes" basado en el activismo demostrado en piquetes y asambleas*. Por esas prácticas, será dado de baja como intermediario del beneficio el Movimiento Teresa Rodríguez... La ministra también atribuyó irregularidades a la Municipalidad de Santa Fe. "El intendente santafesino, Marcelo Alvarez, nos dijo que había *recibido amenazas y extorsiones por lo cual, en su momento, debió entregar varios de estos beneficios bajo presión*", relató... El informe oficial atribuyó irregularidades también a la *Asociación Unidos y Solidarios (del Movimiento Teresa Rodríguez)*, la *Asociación Civil, Cultural y Biblioteca Popular Horizonte* y los *sindicatos docentes SUTEBA de Berazategui y de Quilmes*. Mencionó al *Centro Comunitario Juan Manuel de Rosas*, *Asociación Civil San Onofre de Misiones*, *Asociación de Empleados de Tucumán*, *Centro de Desocupados de Familia de Tucumán*, *Sindicato de Obreros y Empleados Municipales de Aguilares y Comunas de Río Chico y Chichiligasta de Tucumán* y *Emaus Huertas Comunitarias de Santa Fe*."

10 de Agosto, 2001

"El presidente Fernando de la Rúa recibirá hoy a los 14 gobernadores justicialistas, que llegarán a la Casa Rosada con reclamos puntuales sobre la administración de los fondos que se destinan a las políticas sociales y a la educación... Oficiosamente, los gobernadores dejaron trascender la semana pasada que, ante De la Rúa, presentarán sus quejas porque consideran que existe una *"manipulación política"* del Gobierno de los planes de empleo Trabajar. Los gobernadores manifestaron su rechazo por *el supuesto favoritismo oficial con las provincias administradas por la Alianza*. El mismo argumento que usaba la coalición para atacar al PJ cuando estaba en la oposición."

20 de Marzo, 2000

“A tres semanas de la interna abierta de la Alianza, Graciela Fernández Meijide y Juan Pablo Cafiero denunciaron que unos 80 millones de pesos destinados al programa Trabajar II en 1997 no llegaron a sus destinatarios: más de 225 mil desocupados en condiciones de pobreza. A partir de esos números, los legisladores frentistas creen que ese dinero se utilizó para el *financiamiento partidario del oficialismo*. El reparto de los planes Trabajar está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que el año pasado dirigió Eduardo Amadeo, hasta que fue reemplazado en abril por Ramón "Palito" Ortega. Según advirtió Cafiero, quien motorizó la investigación, de 170 casos en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, sólo el 18,2 por ciento cumplió las tareas que se le asignaron -los programas incluyen, por ejemplo, la construcción de viviendas y obras de vialidad- y recibieron el subsidio de 200 pesos por su trabajo. El resto abarca a personas que figuran en los listados del plan Trabajar, pero los domicilios que figuran en las planillas oficiales abren varios interrogantes: la iglesia La Piedad, el Mercado de Abasto, unidades básicas, un estudio de televisión y el Hospital Británico. Cafiero, precandidato a gobernador bonaerense de la Alianza, también resaltó que los planes Trabajar fueron entregados a partir de junio, cuando la campaña electoral comenzaba a ponerse en marcha y el Gobierno debía enfrentar varios estallidos sociales como los que se produjeron en Cutral-Có y Jujuy. Con esos datos, Fernández Meijide y Cafiero se reunirán hoy a las 19 con Mark Hagestrom, directivo del Banco Mundial, la entidad que otorgó el préstamo para los planes de empleo. A él le preguntarán si fue por las irregularidades detectadas por lo que el Banco decidió este año reducir la ayuda. Además, presentarán un pedido de informes para que el Ejecutivo informe sobre el destino de los 80 millones de pesos. En la charla con el Banco Mundial no estará ausente uno de los casos más llamativos que aparece en la investigación frentista: "*Argentino el Diego*" tal es el nombre con que figura un supuesto desocupado, que vive en el primer piso de un edificio de la avenida Belgrano al 200. Allí -dicen los frepasistas- "sólo puede verse la fachada del Teatro Colonial y nadie sabe del paradero de Argentino el Diego".

4 de Noviembre, 1998

Estos artículos periodísticos ilustran las falencias del programa Trabajar y al menos cuestionan, la confiabilidad de los estudios analizados en la sección precedente. El TRABAJAR aparece como un programa sujeto a diversas interferencias políticas. Cabe preguntarse si dicho problema es exclusivo del TRABAJAR o si también aparece en otros programas de empleo. Si bien no se dispone de información suficiente para responder este interrogante, en mi opinión, no sólo existen interferencias políticas en los otros programas sino que las mismas son aún más graves¹⁷. La siguiente nota periodística ilustra el problema en el caso de los programas de empleo de la provincia de Buenos Aires.

¹⁷ Según diversos miembros de distintas ONG, la necesidad de contar con algún contacto político para obtener apoyo es común a todos los programas, aunque en algunos casos es de mayor gravedad, como es el caso de los programas de empleo público provinciales. Los entrevistados se referían al programa Barrios Bonaerenses.

“Investigan la entrega de planes laborales. *Amigos de dirigentes de los partidos, parientes, gente que tiene trabajo y hasta aquellos que tienen una situación económica holgada*”. Según una concejala de Esteban Echeverría, en esos grupos estarían los mayores beneficiarios del Plan Provincial de Generación de Empleos, destinado originariamente a desocupados o jefes de familia con ingresos mínimos o de mayor vulnerabilidad social. La denuncia la hizo la concejala frepasista Susana Pérez, que llevó pruebas a la Justicia de Lomas de Zamora e inició una causa penal por malversación de caudales públicos, abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público contra el intendente Alberto Groppi (vecinalista) y los presidentes de la UCR de Echeverría, Carlos Bonino, y del Frente Grande, Rolando Micheloud. Ante la sospecha de que se estarían produciendo ilícitos, Pérez pidió los listados al Banco Provincia donde figuran las personas y los montos que cobra cada beneficiario del Plan. *“Después de revisar más de 1.500 casos, encontramos que en su mayoría hay gente afiliada y que hasta ocupa cargos, sobre todo en el Frente Grande y la UCR. Incluso hay familiares que ya no viven en la zona o ni siquiera pertenecen a la Tercera Sección Electoral, por lo que sospecho que puede haber hasta testaferros*”, aseguró la concejala, una de las fundadoras del Frente Grande de Echeverría con su esposo, Horacio Cruz. En su denuncia ante la Fiscalía N° 1 de Lomas de Zamora, Pérez precisó que *“el Frente Grande recibe 125 planes por un valor de 22.700 pesos en forma mensual y la UCR, 193 planes trabajar por 49.520 pesos. Es decir que en forma anual alcanzan los 866.640 pesos*”. Los beneficiarios de los distintos planes provinciales (Barrios Bonaerenses, Bonus Primer Trabajo, Segunda Oportunidad, Capacitación, Alfabetización) cobran entre 160 y 350 pesos mensuales. La edil precisó que *“el secretario de Prensa de la UCR de Echeverría es uno de los tantos que cobran 350 pesos; una hermana de él que ya no vive en el distrito, cobra cerca de 200 pesos y también la secretaria de la Mujer del Frente Grande y su esposo, a pesar de que una misma familia no puede tener dos planes*”. Según Pérez, su presentación judicial le valió amenazas telefónicas que denunció en la comisaría 1 de Monte Grande. *“La gente pobre sigue diciendo que se anota en los listados y nunca tienen una oportunidad. Sin embargo en la información bancaria queda claro que hay muchos privilegios para la gente que pertenece a algunos partidos. No digo que todos no lo necesiten pero que siempre salen beneficiados los mismos es casi un hecho según esos cobros*”, aseguró. Según el intendente Groppi, el municipio para obtener planes laborales *“debe primero generar proyectos laborales y luego, una vez aprobados por la provincia, convoca a las personas anotadas en esos listados de acuerdo con las propuestas*”, generalmente de pequeñas obras públicas o microemprendimientos comerciales. *“Nosotros no manejamos todos los planes ni existe eso de los repartos. Sólo llamamos a la gente que está anotada en la Municipalidad y cumple con los requisitos. Esas personas no pueden tener otro trabajo porque lo informaría la ANSES y hay un auditor que inspecciona que la gente cumpla con las tareas. No entendemos por qué la concejala nos involucra en su denuncia*”, dijo.

Diario Clarín, 8 de enero del 2001.

3.C.- Los planes de empleo público y las ONG: El caso de la Hermana Diana¹⁸

A mediados de julio del 2000, la Hermana Diana encargada del Centro de Formación ubicado en un barrio de bajos recursos de la localidad de Pacheco (conurbano bonaerense) y dirigido por la Congregación Esclavas de Sagrado Corazón de Jesús, pensó en presentar un proyecto ante el Estado para obtener fondos públicos con el objeto de financiar parcialmente la capacitación de mujeres pobres del barrio en el oficio de asistentes de enfermería.

Su idea comenzó a tomar cuerpo a partir un ofrecimiento que le hicieron dos mujeres que se presentaron como “asesoras del senador Moreau”. Le sugirieron presentar un proyecto dentro del Programa de Emergencia Laboral (PEL), y le ofrecieron darles la información y agilizar los trámites a cambio de que 4 de los 20 beneficiarios fueran elegidos por ellas. Sin embargo, la idea no prosperó porque de acuerdo a las asesoras “surgieron otros proyectos más urgentes”.

Fue entonces cuando la Hna. Diana se acercó a Caritas San Isidro, que le brindó los formularios a completar y asesoramiento al respecto. A comienzos del 2001, se presenta el proyecto ante el Ministerio de Trabajo. Dos meses más tarde le informan que el proyecto fue aprobado en lo técnico pero postergado por falta de presupuesto.

“Parece que para conseguir los fondos hay que cortar la ruta” reflexiona Diana, en referencia a su fracaso y al éxito de los dirigentes del Partido Obrero local, que obtuvieron 84 planes TRABAJAR luego de haber cortado la ruta. “Pero ellos le exigen a la gente que aporten parte del beneficio para financiar el alquiler de un local que utilizan como sede del partido”.

En junio, volvió a insistir con su proyecto, en éste caso a través de Caritas que le presentó su reclamo al secretario de Empleo Horacio Viqueira y al encargado de la región

¹⁸ El caso que describo a continuación es un ejemplo que ilustra mi experiencia como asesor voluntario de diversas ONG radicadas en la municipalidad de Tigre. Entre ellas Cáritas San Isidro, Centro de Fortalecimiento Familiar, Lechería de la Solidaridad, Red de Centros, Centro de Atención Integral San Cayetano. Asimismo, sirve de ejemplo representativo de las entrevistas que he realizado con 6 miembros que trabajan en las mencionadas ONG.

bonaerense Guido Lorenzino. Los funcionarios compartieron el reclamo y le expresaron su malestar por la falta de recursos, e indicaron su fastidio por tener que asignar los pocos fondos disponibles a “apagar incendios”. Sin embargo, se comprometieron a aprobar al menos 2 proyectos presentados por Cáritas. Finalmente, el 20 de julio se aprobó el proyecto.

PARTE 4.- HIPÓTESIS Y REFLEXIONES FINALES

En un contexto de alto desempleo y creciente pobreza e informalidad, donde se hacen evidentes las falencias existentes en las supuestas políticas universales de cobertura contra el desempleo, nacen los programas de empleo público como el TRABAJAR. Dado que el mismo está dirigido a brindar una cobertura transitoria a los desocupados de menores recursos, podría sostenerse que constituye una respuesta adecuada, o al menos bien direccionada, desde el gobierno a las demandas de los más carenciados.

Sin embargo, la gran cantidad de interferencias políticas tanto a nivel micro como macro, nos llevan a cuestionar la anterior afirmación. La forma en que se asignan las prestaciones, tanto entre provincias, proyectos y beneficiarios, indican que al menos una parte significativa de los recursos se utilizan con fines exclusivamente políticos. El hecho que no existan bases de datos completas y confiables sobre los beneficiarios, y la necesidad de tener “amistades” en el gobierno para acceder a la información existente, ilustran la falta de transparencia en el manejo de los recursos.

Los ciudadanos de menores recursos que no pertenecen a partido político alguno y las ONG apolíticas han terminado en gran medida excluidas en el reparto. Los recursos han sido mayoritariamente utilizados con objetivos electorales y clientelares, tanto para premiar “amigos” como para apaciguar a los adversarios políticos organizados.

¿Cuáles son las causas de este pobre desempeño? Simplificando el análisis pueden señalarse dos factores. Por un lado, la naturaleza misma del problema por resolver y las características del conjunto de políticas implica altas complejidades. La pobreza y desocupación en Argentina requieren de políticas activas de empleo, y por definición estas son sensibles a la interferencia política. Por otra parte, el problema anterior adquiere

gravedad mayúscula cuando se implementan en un país con un pobre desarrollo político institucional como el existente en Argentina.

Una política activa de empleo, que al mismo tiempo tenga intenciones redistributivas implica complejidades. Crear puestos de trabajo comunitarios subsidiados con recursos públicos es muy sensible a la interferencia política. Un empleo = un voto es la ecuación que tienen los políticos en mente. Además, al beneficiario es lógico que se le pague con dinero, ya que de esa manera parece que es un empleo genuino. Este instrumento de pago despierta codicia y reduce los costos de transacción de la malversación de recursos.

El gobernante tiene la tentación de convencer al beneficiario y a la población que gracias a sus medidas ha creado empleo genuino. Asimismo, con la intención de ganar la simpatía de los beneficiarios, no les exige el cumplimiento de sus obligaciones. Pero esta política cortoplacista se torna un arma de doble filo. Cuando termina el período de beneficios, que en el caso del Trabajar es de 6 meses, el ex-beneficiario y ahora desocupado, va a ser muy activo en su reclamo de seguir con el beneficio. Adicionalmente, el mismo programa lo ha puesto en contacto con otras personas en su misma situación, resolviendo el problema de coordinación y facilitando la creación de grupos locales de presión. Los piqueteros son el ejemplo. Una vez formados dichos grupos, sus integrantes tienen el incentivo de continuar reclamando subsidios públicos. Los políticos en general tenderán a responder a dichas demandas ya que no desean asumir el costo político que implica negarles el subsidio. Prefieren dejar el problema para más adelante.

Ciertamente el argumento anterior asume un horizonte cortoplacista en los gobernantes. Como se ha señalado en el cuerpo principal de este estudio, el marco político institucional argentino induce a los políticos a actuar con dicho horizonte.

En una línea argumental similar puede señalarse la necesidad que el programa sea contracíclico, que esté coordinado con otras políticas focalizadas tanto nacionales como provinciales y municipales, y que contenga mecanismos de autocontrol. Todos estos requisitos imponen fuertes demandas de índole institucional. En los países donde el marco político institucional presenta graves falencias, es predecible que el programa resulte ser ineficaz y sujeto al clientelismo político. El caso argentino así lo indica.