

**INFORME EVALUATIVO DEL PROGRAMA INGRESO SOCIAL  
CON TRABAJO “ARGENTINA TRABAJA”, LA PLATA 2014**

**PRO SECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**Autoridades**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**PRESIDENCIA**

**LIC. RAÚL ANIBAL PERDOMO**

**VICEPRESIDENCIA ÁREA INSTITUCIONAL**

**DR. FERNANDO ALFREDO TAUBER**

**VICEPRESIDENCIA ÁREA ACADÉMICA**

**PROF. ANA MARÍA BARLETTA**

**SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA**

**LIC. LEANDRO QUIROGA**

**PROSECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES**

**LIC. MARIA BONICATTO**

## ÍNDICE

1- Presentación del informe	4
<hr/>	
2- La Universidad Nacional de La Plata como ente ejecutor del Programa Ingreso social con trabajo.	5
<hr/>	
3- Un modelo político integral de evaluación de políticas y programas públicos	9
<hr/>	
4- La evaluación del Programa Ingreso Social con trabajo: la opinión de los actores involucrados	14
<hr/>	
4.1 Significado y trascendencia del Programa. Reconocimiento de derechos de personas en situación de extrema vulnerabilidad social.	17
<hr/>	
4.2 Aprendizaje de oficios y competencias para el trabajo.	21
<hr/>	
4.3 Inclusión en la economía social y conformación de cooperativas.	23
<hr/>	
4.4 Gestión del programa, el rol de la UNLP como unidad ejecutora.	27
<hr/>	
5- Aprendizajes y conclusiones del equipo de la Pro Secretaría de Políticas Sociales	32
<hr/>	
	39
<b>ANEXOS</b>	

## **1- Presentación del informe**

Durante el año 2014 la Universidad Nacional de La Plata incluyó entre sus desafíos como ente ejecutor del Programa Ingreso Social con Trabajo, una evaluación del mismo, con el propósito de construir información valiosa sobre su funcionamiento y resultados en términos sociales.

Acercándonos al cierre de gestión del año 2014, y dadas las características contextuales del momento en el cual el programa se desarrolla, siendo el año siguiente electoral y en cierta forma marcando esto una oportunidad de reflexionar sobre los resultados alcanzados hasta el momento, el propósito de esta evaluación es visualizar y valorar los resultados alcanzados por el Programa, respecto de los objetivos propuestos en su diseño.

Entendemos que el seguimiento y evaluación de las políticas públicas son un componente imprescindible para cuidar la calidad tanto de los procesos como de los resultados de la intervención estatal.

Es intención de este equipo aportar a la construcción y fortalecimiento de un Estado cada vez más preparado para hacer frente a la inclusión social. Y como este desafío es complejo, resulta necesario poner a disposición las mejores estrategias y herramientas de gestión que podamos diseñar.

La evaluación del Programa Argentina Trabaja se realiza con el objetivo de aportar conocimiento que promueva la reflexión tanto sobre el diseño, como la mejora de los diferentes aspectos de la implementación del programa, permitiendo así potenciar los resultados alcanzados y su socialización.

Este documento es una síntesis basada en las valoraciones realizadas tanto por integrantes del equipo de gestión del programa de la UNLP (“equipo” en adelante), como sus beneficiarios, que a lo largo de este informe nombraremos como “participantes”.

Esperamos que estas reflexiones colaboren con procesos de decisión que se expresen en mejoras del programa y fortalecimiento de sus resultados sociales.

## **2- La Universidad Nacional de La Plata como ente ejecutor del Programa Ingreso social con trabajo**

Las universidades públicas han tenido y tienen a lo largo de la historia un papel fundamental en la consolidación y rupturas de los procesos políticos de nuestro país. No es una novedad la relación estrecha que ha existido entre la academia y el proceso de producción de políticas públicas. Sin embargo la coyuntura actual y la decisión del gobierno nacional en la última década de fortalecer la educación argentina, y en ese marco la producción de las universidades públicas, han colocado en el centro de la escena la pregunta acerca de la direccionalidad de la educación pública universitaria y su aporte a la agenda pública.

La respuesta a este interrogante es diversa y ha variado a lo largo de las distintas décadas que conforman los últimos setenta años en nuestro país. Como plantea el cientista social Carlos Vilas las universidades argentinas han formado los dirigentes de los gobiernos democráticos pero también de las dictaduras, y los aportes técnicos realizados por profesionales y científicos de las distintas disciplinas han sostenido políticas públicas en los diferentes momentos históricos.

Sin embargo el clima de época, la vuelta al valor de lo público, a la recuperación del rol del Estado entre otros factores, nos permite que volvamos a resignificar el papel de las universidades y su potencial en la construcción y consolidación de “la cosa pública”. Daniel Lvovich en la apertura del encuentro “Ciencias Sociales y Política en la Argentina, organizado por el Consejo de Decanos de Ciencias Sociales de Universidades Argentinas en el mes de marzo del año 2012, nos orienta acerca de la necesidad de generar espacios de debate que aporten a la resolución de problemas de la agenda pública, y la necesidad de establecer puentes entre los procesos de investigación realizados en el ámbito de las universidades y los diseños, implementaciones y evaluaciones de políticas públicas.

Es en este marco y en base a la decisión estratégica de avanzar en el sostenimiento de espacios institucionales de la UNLP que se vinculen con distintos estamentos del gobierno argentino para el acompañamiento en procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas, que la Secretaria de Extensión a través de la Prosecretaria de Políticas Sociales ha definido la creación en el año 2010 de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas.

Esta dirección orienta su gestión en base a la participación de equipos de graduados y estudiantes universitarios que puedan aportar desde sus saberes disciplinares a los procesos de política pública en tiempo real.

Esta variable es distintiva de la propuesta, ya que intenta establecer un dialogo entre lógicas diferentes, a partir de la hipótesis de la potencialidad que supone la retroalimentación entre ambas: la académica y la de la gestión pública.

Las universidades analizan los procesos de producción de políticas en forma permanente, lo hacen a partir de reflexiones consensuadas y/o solicitadas por un equipo de gestión o autónomas como pueden ser las que resultan de procesos de análisis en el marco de tesinas, tesis de maestrías y/o doctorados.

Sin embargo el factor tiempo es uno de los elementos que significan y diferencian los aportes mencionados. El funcionario público está condicionado por el factor tiempo, ya que tiene que abordar, solucionar y mitigar problemas de agenda pública por los que la ciudadanía le pedirá cuentas. Aquí entonces es donde aparece el segundo desafío que se ha planteado la Prosecretaría de Políticas Sociales de la UNLP: ser capaces de acompañar procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con dos objetivos: la generación de insumos de calidad para mejorar los procesos de gestión y toma de decisiones por un lado y el entrenamiento de científicos sociales para que puedan generar los insumos mencionados en el marco de procesos avalados académicamente.

Pensar que la universidad pública participa de una experiencia de evaluación de política pública, puede llevar a un lector apresurado a interpretar que el aporte será unidireccional. Que la universidad será quien aporte su bagaje conceptual y metodológico para la comprensión del proceso de política analizado. Sin embargo este proceso es de doble vía, es un camino de retroalimentación permanente, ya que los tiempos de la función pública, los problemas complejos que presenta la porción de realidad analizada, interpelan fuertemente a los universitarios y a sus saberes construidos. Esta es la potencia de la alianza entre ambos actores. Una alianza que puede posibilitar un saber situado, un saber que es interpelado desde las prácticas de política y que produce un saber específico que debe ser reprocesado.

Desde el año 2011 se ha establecido una relación de cooperación mutua entre la UNLP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde a través de convenios de colaboración específico se han desarrollado una serie de acciones que tienen entre sus objetivos el desarrollo conjunto de experiencias de implementación de programas sociales cogestionados entre ambas organizaciones.

Es en este marco, La UNLP ha definido la implementación de programas que fortalezcan la inclusión social de sectores de la población con sus derechos vulnerados. Los programas diseñados para llevar adelante las acciones son: Fortalecimiento de la red de inclusión social, Gestión Territorial y Participación en el diseño e implementación de Políticas Sociales. En el marco del último programa mencionado, la UNLP desde el año 2011 a través de la Dirección General de Políticas Sociales, junto con la Secretaria de Planeamiento, Obras y Servicios, se constituye como ente ejecutor del programa nacional de entrenamiento para el trabajo: Programa Ingreso Social con Trabajo, usualmente denominado o conocido como "Argentina Trabaja". La Universidad entonces se asume como partícipe de la totalidad del proceso de implementación del programa poniendo al servicio sus dependencias, áreas, recursos humanos, organizativos y edilicios en una experiencia que constituyo la primera en su tipo a nivel nacional.

Este programa diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación reconoce entre sus objetivos primordiales: *la creación de oportunidades laborales para la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y barrios más vulnerables mediante el entrenamiento para el trabajo y el fortalecimiento del trabajo asociativo*. Esos objetivos son sintetizados en tres pilares: inclusión social a través del trabajo; capacitación desde una perspectiva integral y promoción de la organización cooperativa.

El diseño programático asumió que los entes ejecutores serian municipios de distintos territorios de la República Argentina. Sin embargo la experiencia incorporó otros tipos de organizaciones. Las universidades, algunos niveles provinciales y entes gubernamentales mixtos fueron reconocidos e integrados como entes ejecutores. En este sentido, cada ente ejecutor cuenta con un margen de acción para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de seguimiento, de logística y de inversión reconociendo de esta forma las características particulares de cada proceso y *en este caso*, asumiendo las particularidades vinculadas con la creación,

sostenimiento y monitoreo de espacios de capacitación, destinados a sectores de población de alta vulnerabilidad.

Para tales fines la universidad puso en marcha un dispositivo institucional de gestión del programa basado en tres ejes: la capacitación y mejora de las calificaciones de los titulares de programa; el sostenimiento cotidiano de los objetivos del programa desde la perspectiva social; y la administración de los procesos de compras y rendiciones de los insumos utilizados en el programa.

Hoy participan de este proceso centrado en la capacitación 560 hombres y mujeres nucleados en 37 cooperativas en proceso de formación. La iniciativa apunta a la formación en diferentes oficios según un esquema de módulos previamente definidos. De esta manera, los cooperativistas se forman en la fabricación y colocación de rejas, reparación de veredas, construcción de muros, pintura y colocación de pavimento articulado, entre otras actividades.

Este dispositivo de capacitación es abordado reconociendo la experiencia y saberes previos que tiene cada cooperativista. A partir de allí, se propone la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades, tomando en cuenta y fomentando la importancia que tiene la terminalidad educativa.

El proceso de asistencia técnica de la Dirección de Políticas Sociales en la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo constituye fundamentalmente una experiencia que pretende aportar a la discusión del rol que las universidades pueden asumir en la construcción de respuestas o alternativas de abordaje a las manifestaciones de la cuestión social como lo son la exclusión, el desempleo, la pobreza.

La participación en el proceso de implementación de un programa de alcance nacional se da en un marco en el cual distintos programas instrumentalizados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en su instancia de diseño, se constituyen en la puesta en marcha de la generación de condiciones propicias para acompañar la transición de una política de contención, de asistencia a la emergencia social y ocupacional, a un tipo de política activa con acento en el desarrollo económico regional. En este sentido, la profundización de líneas de acción cogestionadas con organizaciones sociales y gubernamentales materializada en la participación en los procesos de producción de políticas públicas se torna en el eje central.

### **3- Un modelo político integral de evaluación de políticas y programas públicos**

Habitualmente la evaluación de políticas y programas públicos ha estado asociada a perspectivas reduccionistas del Estado, y en muchas ocasiones ha sido utilizada como herramienta enmarcada en un concepto de administración pública ligada a la eficiencia y efectividad en un sentido acotado.

Desde estas perspectivas, el Estado es visto ya sea como un actor más del sistema y / o como una institución cuyo desempeño debe ser revisado y controlado antes que fortalecido y empoderado.

Este trabajo se sustenta en visiones y valores asociados a la necesidad de fortalecer tanto el protagonismo político del Estado en la transformación social, como en la necesidad de mejorar y profundizar sus capacidades de liderazgo y gestión.

Por lo tanto, nos parece importante en primer lugar, compartir ciertas consideraciones teóricas que se convierten en el marco conceptual y de principios que sustentan la experiencia llevada a cabo.

Entendemos que el Estado, expresado en organizaciones complejas, es la institución más pertinente y apropiada para liderar los procesos sociales, resultando necesario profundizar su fortalecimiento desde su identidad argentina y latinoamericana.

En segundo lugar, valoramos la política como el conjunto de actividades que las personas realizan persiguiendo fines colectivos, asociados a la construcción de mejores oportunidades sociales. Por lo tanto, ambas valoraciones sobre el Estado y la política, nos conducen además a entender la importancia de mejorar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, donde las administraciones del Estado y su relación con los diferentes sectores de la ciudadanía, juegan un rol fundamental.

En este sentido, la evaluación puede constituirse en una herramienta valiosa, tanto para tomar decisiones que mejoren la implementación de las políticas, como para socializar y potenciar los resultados sociales obtenidos.

El concepto de evaluación desarrollado desde esta visión rescata la “mirada integral” de las políticas, programas y proyectos: aspectos de diseño, procesos de gestión, perspectiva de los sujetos, resultados y trascendencia social de las intervenciones evaluadas.

**La perspectiva de evaluación que presentamos y que sostiene este trabajo, se plantea como una oportunidad de articulación de las decisiones públicas**

Entendemos que la evaluación puede ser de utilidad para el fortalecimiento del Estado, desde una comprensión del rol del mismo como organización protagónica en la mejora de las condiciones de igualdad social. Pero no nos referimos a *“cualquier tipo de evaluación”*. Nos referimos a lo que, en base a las conceptualizaciones de diferentes autores y nuestras propias construcciones teóricas hemos denominado **evaluación integral de las políticas y programas públicos**.

Por lo tanto, quisiéramos abordar los conceptos que definen a este “tipo” o “perspectiva” de la evaluación, ya que consideramos que la práctica innovadora aquí presentada expresa de manera interesante varios de sus componentes.

Existe cierto nivel de acuerdo en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta un componente importante a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales. Solo para ejemplificar este consenso, citamos a continuación algunas referencias.

*“La evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales”* **Arlette Pichardo Muñoz**<sup>1</sup>

*“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática”* **Sonia Ospina**<sup>2</sup>

*“La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión puede ser útil para aumentar la eficiencia de las administraciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión”* **Joan Subirats**<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> PICHARDO MUÑIZ, Arlette (1997) “Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires.

<sup>2</sup> OSPINA, Sonia (2002) “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” Publicación del CLAD. Caracas.

*“Toda política pública es una hipótesis (o un conjunto de hipótesis) de acción (...). La evaluación deviene, en este marco, un instrumento poderoso de aprendizaje a partir de la relación que establece entre el conocimiento producido y la práctica” Nerio Neirotti<sup>4</sup>*

Este implícito acuerdo sobre el reconocimiento de la evaluación y su importancia no resulta simple de asociar a prácticas concretas de evaluación de políticas y programas, debido a las dificultades que la materia asume en el marco de la complejidad que las políticas públicas representan.

¿A qué se deben estas dificultades? En primer lugar, la evaluación no puede plantearse como una práctica exclusivamente “técnica”, dissociada de los procesos intrínsecos de la política, las relaciones de poder y las complejidades que definen a la institucionalidad pública.

El desarrollo de la evaluación guarda estrecha relación con su entorno político estatal, por lo tanto, es necesario tener en cuenta que construcciones complejas como: el modelo empírico de Estado operante, las características del régimen político, las formas de articulación del Estado con las organizaciones de la sociedad, las caracterización de políticas públicas, los procesos y actores intervinientes en su diseño, implementación y evaluación, y el desempeño de las administraciones públicas en este complejo mundo de interrelaciones, inciden de forma determinante en la evaluación de las políticas, sus definiciones, estrategias, prácticas y resultados.

Se entiende que estas cuestiones son cada una materia de estudio en sí mismas, que videntemente no es posible desarrollar cada vez que evaluamos una política o un programa, pero que debemos considerar para comprender la práctica de la evaluación.

Abonamos entonces la idea de que la evaluación se encuentra directamente influenciada por concepciones y decisiones más más amplias y complejas. Restringir el lugar de la evaluación a las cuestiones procedimentales, es acotar su ámbito de incidencia a la mejora de la eficacia parcial de la intervención estatal.

---

<sup>3</sup> Joan SUBIRATS ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? (2004) Documentos del Congreso Internacional del CLAD. Madrid.

<sup>4</sup> NEIROTTI, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.), Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation 134, 7- 16. Traducción al español del autor.

La evaluación, más que un saber acotado a lo “técnico”, resulta un componente de la “capacidad de gobierno”, en relación al “proyecto de gobierno”, utilizando términos del autor chileno Carlos Matus<sup>5</sup>.

En los desarrollos de Matus, la planificación y la evaluación adquieren otra impronta en relación a su potencial como sostén de la construcción de la viabilidad y la estrategia en el plano de las definiciones políticas.

En este marco, la evaluación también es “práctica”, también se constituye en ciertas complejidades “intrínsecas” a la tarea misma de evaluar y a ella dedicaremos algunos párrafos a continuación.

Definimos a la evaluación de políticas y programas públicos como un conjunto de decisiones articuladas al proceso de diseño e implementación de las mismas, expresadas en **una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas**. Implica una reflexión social compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre los aciertos y errores cometidos, como así también la modificación de los cursos de acción. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las mismas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población<sup>6</sup>.

Esta definición resalta diferentes cuestiones. En primer lugar, aborda a la información sobre los programas como una construcción colectiva, como base del aprendizaje sobre las políticas. En este punto la reflexión y la mejora en la toma de decisiones se vuelven constitutivas de la evaluación.

En segundo lugar, la práctica de la evaluación se define como “integral”, y este adjetivo adquiere una importancia central en esta perspectiva.

Se entiende que, para que una evaluación sea un aporte transformador de una política o programa, debe asumir un abordaje integral de la misma.

---

<sup>5</sup> MATUS, Carlos (1993) “Adiós, Señor Presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA. Buenos Aires.

<sup>6</sup> Definición elaborada por una de las autoras de este documento, en revisión como parte de su tesis doctoral sobre la temática.

Las evaluaciones parciales de políticas y programas, son de gran ayuda a diferentes propósitos: optimizar la toma de decisiones en relación a los procesos administrativos, agilizar las modificaciones de acciones puntuales de gestión, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, estimular el correcto desempeño de los funcionari@s, entre otras utilidades. Pero si tenemos cuenta a la evaluación como estrategia de mejora de la capacidad estatal en un entorno donde el Estado se propone liderar la construcción sociedades más equitativas, entonces el proceso evaluativo tiene que constituirse de manera integral, abordando los diferentes aspectos, momentos, idiosincrasias, características, resultados y actores involucrados en la política o programa evaluado.

La noción de “integralidad” del modelo evaluativo se fundamenta en la comprensión de las políticas y programas como un proceso social complejo, cuyo análisis y evaluación implica:

- 1- La articulación de saberes disciplinares diversos,
- 2- La comprensión, análisis y valoración de los distintos aspectos que conforman las políticas y programas,
- 3- La participación de los diferentes tipos de actores en relación con el proceso de diseño, formulación e implementación de la política,
- 4- La triangulación tanto de las fuentes de información, como de las estrategias metodológicas para la construcción de las valoraciones.
- 5- La visualización, análisis y socialización de los resultados sociales de la política y programa público evaluado (qué aspectos de la vida de la población sujeto se han visto mejorados por la implementación de una política o programa).

La función de la evaluación integral es aportar al complejo proceso de mejora de la calidad de las intervenciones estatales, contemplando la complejidad que la cuestión social representa y los usos creativos y diversos de la información que la evaluación puede proporcionar.

Estas definiciones conceptuales apenas esbozadas enmarcan la experiencia que compartimos a continuación, y dejan planteado el debate sobre los procesos de evaluación de políticas y programas públicos que necesitamos fortalecer y profundizar en Argentina y América Latina.

#### **4- La evaluación del programa ARGENTINA TRABAJA**

Este informe tiene por objetivo establecer ciertas valoraciones del programa Argentina Trabaja y su implementación en la experiencia llevada a cabo por la UNLP como unidad ejecutora.

El proceso de evaluación es llevado a cabo por un equipo perteneciente a la Pro Secretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. El diseño, implementación de la evaluación y elaboración de informes se realizó de forma participativa, incluyendo al equipo de gestión del programa.

Principalmente interesa informar y valorar sobre las principales características del proceso de capacitación llevado a cabo, para conocer los aspectos de gestión y resultados más importantes.

La perspectiva de análisis está centrada desde la perspectiva de los actores involucrados: equipos de gestión y participantes del programa.

A través de estrategias cualitativas se abordan diferentes dimensiones del programa, sobre la base de las “voces” (percepciones y opiniones) de los protagonistas de esta intervención.

No es una evaluación en profundidad, sino más bien una aproximación a su funcionamiento y resultados.

**Se han realizado un total de 15 entrevistas. Cinco de ellas corresponden al equipo de gestión y técnicos (coordinadores generales, de tareas, contadores y docentes) y diez a los sujetos de derecho del programa (en adelante “participantes”) en diferentes sedes, elegidas al azar. Se ha propuesto a los entrevistados una serie de ejes y temas, que fueron abordados en el marco de entrevistas semi estructuradas durante los meses de mayo y junio.**

**Se aplicó además, durante el mes de diciembre, una encuesta a 30 participantes del programa, pertenecientes a diferentes cooperativas (al final de este documento, en la sección “Anexos”, se encuentran ambos instrumentos).**

El propósito ha sido construir información valiosa sobre las características de la implementación y sus efectos, a fin de tomar decisiones que mejoren futuras intervenciones similares.

En cuanto al abordaje de la voz de los sujetos protagonistas del programa, se seleccionaron los ejes fundamentales relacionados con sus objetivos, con el propósito de indagar su alcance desde la perspectiva de sus participantes.

La evaluación tuvo en cuenta el objetivo del programa, que, de acuerdo a los documentos institucionales de presentación, es crear oportunidades de inclusión que permitan mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura.

El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva.

### **Objetivo de la evaluación**

Acercándonos al cierre de gestión del año 2014, y dadas las características contextuales del momento en el cual el programa se desarrolla, siendo el año siguiente electoral y en cierta forma marcando esto una oportunidad de reflexionar sobre los resultados alcanzados hasta el momento, el propósito de esta evaluación es:

**Visualizar y valorar los resultados alcanzados por el Programa Argentina Trabaja en la región La Plata, respecto de los objetivos propuestos en su diseño.**

## Dimensiones de la evaluación

Frente a este propósito, se priorizan las dimensiones centrales que expresan los objetivos del programa, como paso necesario para definir y organizar la información que será de relevancia para la evaluación. Estas dimensiones son:

- 1- Trascendencia del Programa en el reconocimiento de derechos de personas en situación de extrema vulnerabilidad social.
- 2- Aprendizaje de oficios y fortalecimiento de competencias para el trabajo.
- 3- La economía social y conformación de cooperativas en el programa.
- 4- La gestión del programa y el rol de la UNLP como unidad ejecutora.

Estas dimensiones se constituyeron en la base de la evaluación, y dieron lugar a una serie de variables sobre las cuales se construyeron preguntas, cuyas respuestas fueron elaboradas por diferentes actores vinculados al programa.

La información referida a cada dimensión, en función de las opiniones e ideas más frecuentes presentes en las entrevistas, constituyó además un último apartado, denominado **“Aprendizajes y reflexiones sobre el programa”**, donde el equipo de la Pro Secretaría de Políticas Sociales propone una lectura sobre el programa y las posibles decisiones que pueden tomarse para profundizar su trascendencia.

A continuación se presentan diferentes “capítulos”, que asumen el nombre de cada dimensión, donde se destacan las opiniones e ideas más frecuentes presentes en las diferentes “voces” de los actores involucrados. Las opiniones tanto de los integrantes del equipo de gestión como de los participantes mismos del programa se presentan por separado, y en algunos casos se colocan comillas a las expresiones, para resaltar su carácter textual, un grupo en particular.

#### **4.1 Trascendencia del Programa en el reconocimiento de derechos de personas en situación de extrema vulnerabilidad social.**

Frente al impacto que la falta de acceso al trabajo provoca en la organización familiar y social, las diferentes personas entrevistadas dentro del **equipo de gestión** opinan en su totalidad que el programa “Argentina trabaja” es la mejor herramienta posible y existente hoy para afrontar desde el Estado la inclusión social: como subsidio y como aprendizaje para el trabajo.

Más allá de las mejoras necesarias de implementar, expresan que las cooperativas son la mejor forma de resolver la relación Estado – Individuo socialmente vulnerable, dado que no implica los costos del trabajo formal y a la vez es un paso adelante del subsidio entregado sin contraprestación.

Entre los principales logros destacados por los entrevistados encontramos que el programa sostiene una política de inclusión, que parte del trabajo como articulador de jóvenes, mujeres y personas mayores (sectores difíciles a incorporar), sostiene el ingreso y, en algunos casos, implica la constitución de cooperativas. Si bien no resuelve la cuestión del empleo, mejora la capacitación laboral de las personas.

Afirman que el programa reconoce redes preexistentes, comprende el entramado social y político de la población implicada y ayuda a identificar nichos productivos de tareas.

Algunas razones expresadas que fundamentan la opinión positiva sobre el programa se fundan en la referencia a su **estructura programática**: se lo ubica dentro de un plan (Economía Social y Desarrollo local: manos a la Obra), ese plan tiene una línea integradora que es “Argentina Trabaja” de donde se desprenden distintos programas. Según los entrevistados, esto le otorga un soporte distinto en términos de marco y coherencia global, observándose además rasgos de integralidad ya que confluyen en la propuesta distintos ministerios como infraestructura, salud y educación articulados en una misma propuesta.

Encuentran importancia además en que los documentos del programa posicionan a los destinatarios como sujetos **“titulares de derecho de un programa”** lo que implica desde lo discursivo y conceptual que se estaría corriendo de un carácter meramente asistencial y benéfico.

Resaltan que el programa incorpore instrumentos como el **monotributo social** en sus componentes de seguridad y previsión social que lo colocan en una clara distinción con los beneficios otorgados. (Obras sociales: plan médico obligatorio y aportes).

Otorgan además importancia a la utilización de **tarjetas de cobro nominales**, siendo este un recurso que le daría transparencia al programa e impediría la acentuación de redes clientelares.

Se hace referencia a que la exclusión es una categoría compleja y multidimensional en la cual, la desocupación y la fragmentación, son dos componentes que cobran relevancia para esta propuesta, bajo una impronta que pone de relieve como respuesta el factor de capacitación y una forma de asociativismo como lo es la conformación cooperativa.

De acuerdo a las personas entrevistadas, el programa intenta también dar respuesta a las trayectorias de exclusión de estos sectores articulando con los sistemas de salud, de previsión social y de educación. Esta articulación incipiente con otros programas, de acuerdo a los entrevistados, demuestra que comienza a tenerse en cuenta que la exclusión debe abordarse desde su complejidad. Los participantes del Argentina Trabaja son además titulares de la asignación universal, quienes pueden acceder luego al progresar, a ciertos programas alimentarios, al FINES como opción para lograr la terminalidad educativa, entre otros.

*“El programa avanzó en el diseño respecto de programas similares, en beneficios: obra social, aportes y monotributo social. La lógica o idea de la cooperativa es potente. Fue transformándose y mejorando”.* **Equipo de gestión.**

*“El programa construye la idea del trabajo. Pero tendría que fortalecerse más la idea del camino necesario recorrer para estar realmente preparado para el trabajo”* **Equipo de gestión.**

Los miembros del equipo que han sido entrevistados coinciden en que la implicancia en los sujetos es variable. Algunos de los sujetos involucrados consideran que el programa es un derecho. Otros, la oportunidad de hacer algo y llevar dinero a su casa. Para los jóvenes, la oportunidad de estar con otros y aprender a trabajar. Mientras que para un sector, significa “una changa más”. La “voluntad” de crecimiento es central para el aprovechamiento del programa.

Entienden en este sentido, que el mayor aporte para las mujeres es poder salir de sus casas y cobrar un sueldo propio. En muchos casos son las mujeres quienes se esfuerzan y trabajan mejor.

También coinciden en que ayuda a las personas a aprender que el trabajo no depende de una persona, sino de los grupos. Además, colabora en la construcción de valores como la proactividad, la independencia, la cultura del trabajo.

*“Son sujetos que hoy están más fortalecidos desde el punto de vista de sus calificaciones, la utilización de las obras sociales, la certificación de sus experiencias, la adquisición de títulos primarios y secundarios, la posibilidad de explorar (muy poquitos) la alternativa asociativa, de explorar lógicas de mayor autonomía que las de otros programas, la posibilidad de ser oferentes en el mercado laboral y cuestión que no es menor la contención que muchos sienten sobre todo con el área social para quienes se han constituido como referentes ante quien recurrir en caso de inconvenientes”.* **Equipo de gestión.**

En cuanto a la gestión misma del programa y su incidencia en los sujetos de derecho, se trabajó fuertemente en un encuadre de capacitación que incluyen alternativas para las mujeres en situación de maternidad en relación al tipo de tarea y luego al periodo de parto y lactancia (licencia), se justifican las inasistencia a obra en caso de enfermedad o cualquier motivo certificable (se trata de una población con muchos padecimientos, faltan mucho). Se solicitó también un subsidio a desarrollo para cobertura de un porcentaje del gasto de micros para quienes no tienen ningún tipo de cobertura.

Con respecto al cooperativismo, los miembros del equipo entienden que se ha avanzado más en términos legales/contables que en términos organizativos. Los avances aún se hacen con externalidad a los propios integrantes de las cooperativas.

En referencia los aprendizajes realizados en las capacitaciones, miembros del equipo destacan que existen datos sobre la perspectiva de los sujetos respecto de su opinión sobre la adquisición de nuevos aprendizajes en el tránsito por el programa y un alto porcentaje contesto afirmativamente.

**En esta primera dimensión, resulta central reconocer también la opinión de los participantes del programa.**

En la encuesta realizada a 30 personas participantes del programa, al preguntarse si consideran que **el programa ha mejorado su calidad de vida**, la totalidad contestó de manera afirmativa, resaltando, entre otros aspectos, **la oportunidad de capacitación y la mejora en ingreso económico.**

Las personas que respondieron la encuesta también consideran que el programa ha significado una mejora en relación a las **oportunidades de trabajo**, resaltando la importancia de la capacitación, y solicitando en algunos casos profundizar este eje del programa.

La mayoría de los y las encuestadas responde que utiliza **la obra social**. Valoran la atención médica y la cobertura de gastos de internación y operaciones. Como aspecto negativo, resaltan la falta de co-seguro que cubra la totalidad de los gastos. Hay un grupo que admite tenerla pero no utilizarla. Y otro más reducido que indicó no contar con la obra social.

En cuanto a las entrevistas en profundidad realizadas, en referencia a la trascendencia general que los participantes le asignan al programa, valoran, en todos los casos, el aprendizaje de oficios y el aprendizaje para el trabajo. Este es, según las entrevistadas, el aspecto central del programa.

Las personas entrevistadas destacan la importancia de aprender a trabajar en grupo, del compañerismo, de la solidaridad, de esforzarse para lograr el objetivo. Destacan que, cuando esto no se logra, se torna mucho más difícil la tarea. Algunas comentan que a raíz de los aprendizajes realizados pudieron encarar reformas en sus casas o en casas de familiares.

Valoran además que para muchos sea la primera experiencia de trabajo. Un primer paso para la inserción laboral. Consideran la importancia que el programa tiene para las personas mayores.

En términos negativos, las mujeres entrevistadas refieren a que “es un programa de hombres”, “las tareas que realizamos son pesadas”, y se sienten cómodas realizando otras tareas (jardinería, por ejemplo). Algunas de las mujeres entrevistadas destacan también en términos negativos el valor del ingreso, expresando que, si bien este programa resulta una contención central, de todas formas no les alcanza para satisfacer las necesidades básicas.

#### **4.2 Aprendizaje de oficios y fortalecimiento de competencias para el trabajo**

De acuerdo a la opinión de los miembros del equipo que han sido entrevistados, existe demanda de capacitación en módulos textiles y de acompañamiento, cuidado de personas ya que refieren a experiencias concretas de trabajo de este sector.

Mayoritariamente se valora también la terminalidad educativa. La formación en gastronomía, enfermería, peluquería, artesanías y decoración también es valorada.

En cuanto a las tareas relacionadas a la albañilería, descartando las tareas que implican esfuerzo, que tal como se ha dicho son resistidas por las mujeres, han tenido aceptación e impacto en la cotidianidad, en la autoconstrucción, y refacción de sus propias viviendas. La herrería también es otro oficio en el que muchas mujeres se han destacado y el cual les permite una posibilidad concreta de inserción al mercado y a la economía social.

Los sujetos de derecho **entrevistados** valoraron positivamente todas las capacitaciones recibidas. Sugieren organizar mejor **cuando** se realizan y agregar temas que les resulten más interesantes. Destacan la importancia de aprender sobre los cuidados necesarios para el trabajo en la construcción.

Valoran en general el uso que en sus hogares pueden hacer de los aprendizajes realizados. Los temas de seguridad para el trabajo, jardinería, pintura y albañilería son los más nombrados.

Entre los miembros del equipo de gestión existe un debate acerca de la pertinencia del programa en referencia a las cuestiones de género. Si bien se destaca que existe un encuadre de trabajo que tiene en cuenta la maternidad y el rol de la mujer en relación al cuidado de los niños en edad escolar, el programa es flexible en horarios de entrada y salida, un régimen de licencia por maternidad y existe tolerancia en lo que hace al tiempo de lactancia y hasta que ellas puedan darse estrategias para dejar esos niños al cuidado de alguien, se advierte que sería importante profundizar en las características, necesidades de capacitación y expectativas de formación de las mujeres.

### **Principales resultados en términos de construcción de competencias laborales**

En las encuestas aplicadas a 30 participantes del programa, todos admiten haber aprendido a **trabajar en equipo**, señalando como ventajas el trabajo grupal, los objetivos en común y el compartir tareas. Como desventajas, la dificultad para coincidir y establecer acuerdos. Se destacan los conocimientos de albañilería, soldadura y pintura.

En cuanto a resultados concretos de competencias certificadas hay personas que acreditaron en la competencia de soldador debido a lo que aprendieron durante la inserción al programa y personas que certificaron como ayudantes de albañil. Hay población en proceso que aún no fue evaluada pero los roles solicitados están vinculados a la albañilería en su mayoría como peones o ayudantes de oficiales.

Las personas participantes del programa que fueron entrevistadas destacan haber aprendido a “leer planos”, albañilería, jardinería, cuidado de plantas, forestación, seguridad laboral, entre otros aprendizajes.

### 4.3 Economía social y conformación de cooperativas

#### **Conformación y funcionamiento de las cooperativas**

Los miembros del equipo entrevistados coinciden en que el proceso de conformación de una cooperativa dura un año y destacan principalmente que resulta central e imprescindible que las personas sean acompañadas por profesionales con experiencia en este tipo de procesos. Que los ayuden a construir la visión, la misión, el objeto de la cooperativa. Que les ayuden a comprender que es una cooperativa, la importancia de la representación que ejercen las autoridades, entre otras cuestiones centrales al buen funcionamiento de la misma. La conformación de la cooperativa debe ser producto de un proceso grupal.

Cada organismo, agencia interviniente, tiene sus lógicas, requisitos y circuitos administrativo / burocrático, la mayoría de las veces no acordes a la realidad de estas poblaciones (ejemplo ARBA solicita impuestos inmobiliarios para certificar localización). Pensar en que las cooperativas entran en la ley de funcionamiento de cualquier cooperativa es en parte un error, ya que al ser conformaciones realizadas por el Estado como requisito de un programa, tienen complejidades propias. La fluctuación de la población, de las autoridades, no están acompañadas por procesos dinámicos que permitan hacer cambios, certificarlos sino que en términos legales/formales se encuentren siempre “en deuda”.

Respecto de este nivel, se está por presentar un proyecto al concejo deliberante para exceptuar a las COOPES ya que están generando deudas que recaen sobre las autoridades del consejo de administración.

Algunos tiempos de los organismos intervinientes se tornan en obstáculos: se tardó más de un año para rubricar 5 juegos de libros contables, los cuales se requieren para asentar cualquier movimiento que tenga la cooperativa.

Uno de los principales problemas es la estipulación de números exactos para la conformación de las cooperativas (15, 30, 60). Este requisito asigna una rigidez al proceso que no permite tener en cuenta la realidad en la conformación de los grupos.

De acuerdo a la opinión de algunos miembros del equipo, la rigidez del diseño, el hecho de dar a los grupos como “ya conformados” en cooperativas, sumado a la falta de preparación de las personas para desempeñarse como tal, tanto en el aspecto formal (que impuestos pagar, como son los procesos de conformación, cambios de autoridades, etc.), como en el aspecto vincular, dan cuenta de que queda mucho camino por recorrer en referencia a lograr los objetivos del programa.

En las encuestas aplicadas a las personas participantes del programa, frente a la pregunta sobre si **ha mejorado el funcionamiento de la cooperativa desde su creación hasta hoy**, la amplia mayoría de las y los encuestadas/os respondieron que sí, señalando que creció el compañerismo. Otro porcentaje bastante menor pero significativo respondió que no (atribuyendo esto a la falta de seriedad con que se lo toma o al ausentismo), mientras que unos pocos señalaron que sólo en algunas cosas o parcialmente.

En referencia al **conocimiento de las actividades administrativas y contables necesarias para llevar adelante las cooperativas** por parte de los participantes del programa, la gran mayoría respondió que no las conocía. El resto se lo dividieron entre quienes dijeron conocer lo básico o en parte y quienes afirmaron conocerlas. De este último grupo (quienes dijeron sí conocerlas) solo una pequeña porción las especificó y cuando lo hizo se refirió en algunos casos a los cargos (presidente, vicepresidente, tesorero, vocal) y sólo en una ocasión a las “los libros, Matrícula de provincia y Nación”

La mayoría (algo más de la mitad aproximadamente) de las personas que respondieron la encuesta afirmó que **existe un referente en la cooperativa** pero lo identificaron con distintas personas (el presidente, los asistentes sociales o los arquitectos fueron algunas de las respuestas a si existía un referente) y les atribuyeron diferentes tareas (anotar todo en los libros, dirigir el trabajo, realizar trabajos de albañilería, entre otros). La otra mitad estuvo dividida entre quienes no respondieron a esa pregunta en particular y quienes señalaron que no existía (en algunos casos manifestando que todos lo eran).

Respecto a las **dificultades más importantes para trabajar en equipo**, un pequeño porcentaje respondió que no había aspectos difíciles ni dificultades al trabajar en equipo pero la gran mayoría identificó a algunos de ellos. Entre los más mencionados apareció el no ponerse de acuerdo; en ese sentido también se nombró la dificultad de entenderse o comprenderse, las trabas para afrontar las

diferencias entre compañeros, el no-respeto, la in-comunicación y la falta de voluntad o compañerismo.

En referencia a los **aspectos positivos** del trabajo en equipo prácticamente todas las personas encuestadas identificaron algunos, entre los que se destacan la mayor rapidez con que se trabaja, la unión, el apoyo mutuo y el compañerismo.

La mayoría de las personas consideró que **sí podría llevar una cooperativa fuera del programa**, sin extenderse demasiado en la respuesta. Algunos mencionaron que no pero tampoco se explayaron la razón y una mínima cantidad de personas se mostró dubitativa con respecto a esto, señalando que creían que sí o que podría ser.

Respecto a los aprendizajes pendientes para **poder conformar de la mejor forma un emprendimiento laboral fuera del programa**, las respuestas fueron muchas y muy diversas. Entre las más reiteradas (aproximadamente un tercio de estas) encontramos aquellas en que los y las encuestadas dijeron sentir la necesidad de más capacitaciones. Algunos lo mencionaron en general, mientras que otros hicieron particular hincapié en la capacitación en materia administrativa, legal o contable.

Otros señalaron que requerían aprender más o tener más experiencia en oficios como albañilería, herrería, electricidad, etc; mientras que algunos pocos identificaron que la mejora debería darse en torno a los estudios, a la capacitación en cooperativas y sus salidas laborales, en el trabajo conjunto, en la comunicación, etc.

### **Tareas más aceptadas y las más resistidas por los participantes del programa**

De acuerdo a las opiniones de los miembros del equipo. Entre los participantes del programa son más aceptadas las tareas administrativas, y más rechazadas aquellas que implican un esfuerzo corporal. Sobre todo para las mujeres. También son más rechazadas las tareas que implican mayores esfuerzos de calificación, prefiriendo los hombres las tareas básicas.

Algunos miembros del equipo comentan también que existe un cuestionamiento bastante generalizado respecto a que las tareas son realizadas en beneficio de la Universidad, y no en sus propios barrios.

Una de las personas del equipo entrevistada destaca las características del programa “Argentina Trabaja” en Berisso, a través del programa “Intra - lotes”, en el cual, se arreglan, reforman y mejoran las casas de las propias personas incluidas en el programa, por un orden de prioridad social establecido por la gestión del mismo.

La opinión de las personas sujetos de derecho entrevistadas respecto de las tareas que realizan dentro del programa, es un tema de relevancia especial. Se advierte que en términos generales, las mujeres no valoran como positivo realizar tareas vinculadas a la albañilería.

Las mujeres participantes del programa entrevistadas confirman en las entrevistas que los trabajos que implican un esfuerzo corporal, no les gustan. También expresan una tendencia a las tareas más sencillas, y la mayoría refiere a encontrarse realizando tareas en el ámbito de la construcción. Se observan respuestas positivas en aquellas que están realizando tareas de jardinería.

Se advierte disposición para realizar cualquier tipo de tarea, pero haciendo siempre referencia a las limitaciones corporales en las mujeres.

#### **4.4 Gestión del programa, el rol de la UNLP como unidad ejecutora.**

##### **Importancia de realizar un diagnóstico que caracterice a las personas involucradas.**

Todos los miembros del equipo entrevistados resaltaron la importancia de realizar un diagnóstico para caracterizar a las personas antes de planificar la capacitación y el trabajo con ellos / ellas.

Los datos y reactualizaciones sobre las personas involucradas en el programa existen, pero en cierto aspecto no fueron tenidos en cuenta para la planificación del programa.

Esto se advierte en varias situaciones, por ejemplo en el hecho de que, siendo el 60 % de composición femenina se han pensado componentes de capacitación vinculados a actividades connotadas como masculinas, desvinculadas muchas veces de posibilidades reales de salida al mercado laboral.

Otra cuestión relevante en relación al diagnóstico, de acuerdo a la opinión de los miembros del equipo, refiere a que muchas de las personas incluidas en el programa, no se sienten expresados en la lógica y forma de trabajo que una cooperativa implica, y este es un aspecto muy difícil de modificar luego de su inclusión.

La UNLP también ha construido sus propios instrumentos de diagnóstico, que se han convertido en importantes instrumentos de gestión. Perfiles, encuadres de capacitación, distribuciones grupales y espaciales, insumo para asesoramientos, acompañamientos e intervenciones/derivaciones de problemáticas particulares.

Tanto en las entrevistas realizadas al equipo de gestión como a los participantes del programa, se advierte que, si este tipo de intervenciones se realizara sobre un diagnóstico preciso acerca de la población participante, los resultados, la potencialidad y la trascendencia social serían mucho más fuertes. Sin análisis, sin saber quiénes son, es muy difícil diseñar procesos que fortalezcan las competencias de las personas insertas en el programa. Si son hombres o mujeres, con / sin hijos, donde viven, que trayectorias formativas poseen, sus trayectorias laborales, si hay liderazgos en los grupos, entre otros datos muy importantes para diseñar los trayectos de capacitación.

### **Caracterización de la UNLP como unidad ejecutora del programa**

De acuerdo a todos los miembros del equipo entrevistados, la intervención de la UNLP agrega un plus diferenciador en términos de construcción de conocimiento: Aprendizaje y mejora de las capacidades para el ejercicio de los oficios. El equipo de gestión expresa que las obras que se realizan para la Universidad son la actividad práctica del proceso de capacitación.

El rol de “acompañamiento” también es valorado por los entrevistados. Coinciden en la importancia que adquiere el trabajo del equipo de la UNLP, poniendo en marcha estrategias de apoyo a las dificultades que surgen producto de suponer que las cooperativas ya están conformadas desde el inicio.

El dispositivo institucional de gestión está basado en tres ejes: la capacitación en oficios y mejora de las calificaciones de los titulares de programa; el sostenimiento cotidiano de los objetivos del programa desde la perspectiva social; y la administración de los procesos de compras y rendiciones de los insumos utilizados en el programa.

En el último tiempo se trabajó prioritariamente en la institucionalización de la propuesta de capacitación en lo que hace a sus contenidos, trayectos de formación crecientes, perfil y compromiso de los capacitadores y dispositivos acordes inaugurando con esta propuesta la línea de formación para titulares de programas sociales en la Escuela Universitaria de Oficios. Este dispositivo de capacitación es abordado reconociendo los perfiles, la experiencia y saberes previos que tiene cada cooperativista. A partir de allí, se propone la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades, tomando en cuenta y fomentando la importancia que tiene la terminalidad educativa.

En lo que hace a la terminalidad educativa el equipo de la UNLP acompañó la conformación de 5 sedes que funcionan en distintas unidades académicas y reciben a los cooperativistas en horario de jornada de capacitación. Luego del proceso transitado se explora la posibilidad de inserción real de algunas cooperativas en el mercado de trabajo mediante la contratación de las mismas, inicialmente por la universidad. Este circuito requiere de acompañamiento ya que se empieza a trabajar con los obstáculos ya no hipotéticos sino reales que conlleva implicarse en líneas autogestivas.

Los sujetos de derecho que han sido entrevistados también valoran como positivo el desempeño de la UNLP como unidad ejecutora. Aseguran que “aprenden más que antes” y que “está mejor organizado”. Además de la función formativa valoran la gestión y la logística a cargo de la UNLP.

En algunas entrevistas, se sugiere que la universidad haga una valoración sobre quiénes son los grupos que mejor trabajan y contratarlos a contra turno, para poder mejorar sus ingresos y estar formalmente empleados.

Algunos entrevistados opinan que todavía queda espacio por “explotar” en relación a la intervención de la UNLP, sobre todo en la profundización y mejora de las ofertas formativas.

### **El rol de las organizaciones sociales en el programa**

De acuerdo a la opinión de los miembros del equipo entrevistados, las organizaciones sociales tuvieron un protagonismo distinto a lo largo de las diferentes etapas que fue asumiendo la implementación del programa. Al inicio (2009) tuvieron mayor protagonismo ya que los cupos para acceder al programa se manejaron con ellas como mediadoras, luego se fue trabajando sobre la figura de la cooperativa y el cooperativista y algunos dirigentes barriales quedaron subsumidas a estas categorías y otras pudieron capitalizar los aportes del programa y están acompañando los procesos con mayor consenso y con disensos acerca del programa y las políticas del gobierno lo que impacta en los lazos de estas cooperativas.

En ciertos casos, los entrevistados advierten cierta desvinculación o alejamiento de las organizaciones sociales, ya que el programa tiene más una lógica “individual”. En algunos casos la pérdida de relación entre los sujetos y sus organizaciones de origen no resulta positiva. Algunos entrevistados sostienen que la articulación con las organizaciones sociales debiera volver a ser un objetivo prioritario sobre todo pensando en las estrategias de salida del programa y de la sostenibilidad en el tiempo de estas alternativas.

Según los integrantes del equipo consultados, el rol de las organizaciones depende de la madurez de estas. Cuando las organizaciones sociales cumplen con su rol, su inserción y desempeño en el programa es altamente productivo. Ellas conocen la historia de la población, sus necesidades, sus

preferencias. Sus conocimientos y su relación con los grupos son centrales para la descripción de las necesidades.

Un entrevistado destaca que sería bueno constituir una “mesa de diálogo” con los referentes sociales, las asociaciones, el ente ejecutor, y los demás grupos de actores involucrados. El propósito sería identificar de forma rápida las capacidades, las necesidades y las oportunidades del grupo involucrado en la conformación de las cooperativas.

### **Principales dificultades para la implementación**

El equipo de gestión expresa que, en términos más de referencia, el programa implica un cambio de encuadre en la forma de relacionarse entre el Estado y los grupos sujeto de este tipo de programas. La inserción de los sujetos implica una responsabilidad, ciertas tareas que cumplir, y muchos no están acostumbrados.

En términos prácticos, para las mujeres, es difícil articular las responsabilidades del programa con el cuidado de los hijos. Horarios de ingreso y salida de las escuelas, marcan el reloj de lo posible.

También las distancias desde sus casas hasta los lugares de encuentro suele ser una dificultad.

Las condiciones sociales y conflictos también son una dificultad para la implementación del programa: problemas habitacionales, de salud y de violencia influyen en las tareas cotidianas.

La desconfianza en este tipo de programas, las malas experiencias que tuvieron respecto de su relación con el Estado, aparece como obstáculo en la implementación.

Otro factor negativo es que los componentes/módulos sobre los que se trabaja muchas veces no están dentro del ámbito de interés de los participantes, sobre todo las mujeres.

En algunas entrevistas se destaca que las tareas de refacción en la UNLP no son bien aceptadas por los participantes, debido a la lejanía que presentan en cuanto a la mejora de sus propios entornos.

Luego, en términos puntuales, existen las dificultades de las personas que tienen impedimentos de salud extremos.

Cuando se pregunta a **las personas participantes del programa** sobre las dificultades, destacan sobre todo dos obstáculos:

- 1) La dificultad del trabajo en equipo. El relacionarse entre diferentes personas cuando unos trabajan y otros no, cuando hay tanta distancia en edades, cuando no hay solidaridad con los problemas que cada uno tiene. Enuncia dificultades para saber escucharse, para plantear los problemas de forma adulta, para superar los problemas personales.
- 2) La falta de conocimiento sobre las tareas que realizan. Proponen que la capacitación sea anterior a la realización de la tarea en todos los casos.

Plantean que toman ciertas decisiones pero que generalmente alguien del equipo de la unidad ejecutora asume el rol de autoridad.

Expresan además la importancia de valorar el trabajo hecho, y enuncian que este valor no es compartido por todos los miembros de la cooperativa. Por ejemplo, entender que si se hace mal una vereda, puede lastimarse una persona, un niño, una mamá. En algunos casos se destacan los problemas personales como obstáculos al trabajo.

Un tema de tratamiento específico es respecto de la disponibilidad y utilización de materiales.

Si bien en los inicios de la implementación, hubo dificultades para la logística y distribución de los mismos, en la actualidad este aspecto de gestión función muy bien de acuerdo a todas las personas consultadas.

Para mejor esta cuestión, se propone poner en marcha algún sistema que fortalezca la responsabilidad de los grupos sobre las herramientas y materiales de trabajo. Es probable que los robos disminuyan si se trabaja en este sentido. Otra opción es pensar en la posibilidad de “prestar” las herramientas para usos personales, quizás los fines de semana. En cualquier sentido, lo que resulta conveniente es discutir y poner en marcha alternativas que favorezcan el sentido de propiedad de grupo y costo de los materiales de trabajo.

## **5- Aprendizajes y reflexiones sobre el programa**

### **El futuro cercano de los programas sociales con énfasis en la conformación de cooperativas**

En base a las entrevistas realizadas, se puede deducir que el programa aborda el problema de la exclusión centrado en el fortalecimiento de las competencias laborales, y que en términos generales ha logrado la movilización y mejora de ciertas condiciones de acceso en importantes sectores de la población. Se advierte que ha mejorado ciertos componentes respecto de programas similares implementados anteriormente, tal como el acceso a una obra social y la realización de aportes, entre otros factores. En una primera aproximación, el diseño del programa implica el ejercicio de la responsabilidad estatal sobre sectores de la población altamente castigados por el accionar del Estado en décadas anteriores.

De acuerdo a la gran mayoría de las entrevistas, el principal aprendizaje por realizar es que la figura de las cooperativas no debiera ser la única opción para la resolución de la problemática de la inclusión laboral. Las cooperativas implican un nivel de maduración producto de un proceso complejo, cuyas condiciones no están siempre presentes.

El hecho de que el programa considere su constitución como un hecho desde el principio, pone a la gestión del mismo en condiciones de partida muy desfavorables. Las personas no se reconocen desde el inicio en esta forma de organización, algunos no llegan a hacerlo nunca. Es necesario fortalecer la comprensión del valor que adquieren las cooperativas.

Sería pertinente agregar además de las cooperativas otras alternativas que respondan a las realidades grupales e individuales de los titulares (por ejemplo el auto empleo). Sostener la cooperativa en términos legales, administrativos y contables requiere de un acompañamiento, una inversión de recursos y de la articulación con lógicas de otros organismos que persiguen finalidades y tienen lógicas propias muchas veces contrapuestas a las lógicas que encontramos en el programa.

Se advierte además que el diseño no es del todo flexible, por lo que requiere de mucho trabajo la generación de dispositivos que puedan sostenerlo, que incluye requisitos que se confunden con metas, que pareciera tomar distancia del diagnóstico de la población titular del programa o del contexto en donde se inserta.

Se enuncia como dificultad en varias entrevistas, el hecho de que el programa no tiene contenidos transversales de género, y que el marco legal tiene vacíos que se van ocupando de acuerdo a los direccionamientos/interpretaciones de los entes ejecutores.

Se propone pensar una propuesta que se adecue en mayor medida a los perfiles de los titulares del programa sobre todo en términos de intereses y posibilidades reales de vinculación con la economía social, con el mercado de trabajo formal o informal. También en la construcción de viabilidad para un mercado que demande.

Resulta necesario que el diseño se modifique en función de los datos que la implementación arroja. Que se tengan en cuenta las “brechas” entre los supuestos y la viabilidad y realidad (y expectativas) del sector social implicado.

Otro aspecto que destacan los entrevistados es la necesidad de re jerarquizar la capacitación dentro del programa. Considerando que este componente no puede ser sólo una alternativa, sino parte constitutiva del programa. El fortalecimiento de las competencias laborales en las personas es el valor que los acompañara en el futuro. Hay que profundizar las herramientas de seguimiento que permitan saber si las personas realmente han aprendido a desempeñarse mejor en los oficios en los cuales se han capacitado.

Se sostiene que, si bien el programa responde a la mejoría de las condiciones de vida de estos sectores, le falta profundización en la construcción de trabajo genuino, generación de puestos de trabajo para la organización cooperativa, objetivos finales del programa. No hay líneas claras de vinculación con sectores que tengan incidencia en la reactivación de la economía, o en la ampliación de un pacto social que posibilite la absorción de estas cooperativas o personas capacitadas en oficio. (Por ejemplo articulaciones para que se constituyan en proveedores del estado).

Según los entrevistados, el programa corre el riesgo de asumir los medios como finalidades en sí mismos.

Además destacan, resulta necesario diseñar estrategias de gestión más sofisticadas, ya que los objetivos del programa son complejos: recursos humanos, dispositivos y una evaluación y monitoreo que supere la certificaciones de obra y la rendición presupuestaria.

Opina el equipo que se puede mejorar el contralor, dándole mayor alcance y vinculación con las obras sociales y con unidades ejecutoras que utilizan a los beneficiarios como mano de obra barata, sin priorizar el factor de capacitación. Se puede priorizar el trabajo con organizaciones sociales como grupos de pertenencia y contención territorial.

En términos de implementación, los entrevistados consideraron que sería necesario que hubiese más y mejor capacitación en economía social para fortalecer las posibilidades de inserción de las personas a la economía formal.

Además, sería muy productivo que hubiera un manual de instrucción para la gestión de las cooperativas, para uso de sus miembros, en tono formativo, por ejemplo, respondiendo a las preguntas ¿Cómo administrar los fondos de una cooperativa?

Respecto de la conformación y funcionamiento de las cooperativas, podría considerarse bien otras alternativas de organización para el empleo, bien mejorar las estrategias de acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de las personas para lograr la independencia y sostén real de funcionamiento de las cooperativas.

Desde la perspectiva de los participantes en el programa que han sido entrevistados, el principal problema pareciera ser la dificultad en la conformación y funcionamiento de las cooperativas como única forma de abordar la formalidad del empleo tan necesaria.

El “éxito” o “fracaso” del funcionamiento depende del acompañamiento “voluntario” que las diferentes áreas gubernamentales, o la unidad ejecutora (la universidad en este caso) hagan de los grupos conformados formalmente como cooperativas.

Parece evidente que las personas incluidas en el programa tendrían muchas dificultades para sostener y continuar con las cooperativas si el Estado no las sostuviera. Y esto es un dato alertador a tener en cuenta. Dado que el objetivo del programa tiene ver con el fortalecimiento de las competencias laborales, debieran cuidarse las condiciones necesarias para promover esta competencia no solo en el presente, sino a mediano y largo plazo en las comunidades incluidas.

En cuanto a las estrategias que habría que considerar para mejorar este aspecto, surgen diferentes análisis. Una opción puede ser el considerar diferentes alternativas a la conformación de las

cooperativas, es decir, que estas no sean la única forma, se trata por ejemplo del autoempleo. Otra opción es considerar este problema en el diseño mismo del programa, estipulando entonces momentos y mecanismos específicos para la conformación de las cooperativas y la consolidación de las competencias necesarias para sostenerlas.

En otro nivel de problemáticas, se observa que, siendo en altos porcentajes mujeres quienes están incluidas, el programa no tiene un enfoque de género tan potente como para interpelar a este sector de la población. Pareciera necesario que se tuviera en cuenta esta característica a la hora de diseñar los trayectos formativos y la definición de las temáticas de las cooperativas. Tal como constataremos más adelante, se advierte cierto descontento en las mujeres, respecto de las tareas que realizan.

En este aspecto, entonces, conviene además revisar las temáticas y dinámicas de la capacitación en los grupos con mayorías de mujeres.

En un tercer orden de problemáticas advertidas, se observan algunas dificultades de gestión en relación sobre todo a la multiplicidad de áreas involucradas en la implementación del programa, considerándose necesario reflexionar acerca de herramientas que permitan la mejora de la calidad de la gestión, como así también la puesta en marcha de mecanismos más complejos de gestión.

Los entrevistados opinan que es necesario apostar al fortalecimiento de las cooperativas y la visión a mediano y largo plazo de las mismas. Afirmar que la Universidad tiene que involucrarse en generar mejores y más capacitaciones para la inclusión. De acuerdo a las respuestas, este es el mayor aporte que la universidad puede hacerle al programa.

Plantean la necesidad de asumir el debate acerca del rol que las universidades pueden asumir en la construcción de respuestas o alternativas de abordaje a las manifestaciones de la cuestión social, Puede ser importante que la universidad acompañe el tránsito o pasaje a una política social que rompa con el carácter meramente asistencialista que caracterizo a las políticas sociales en los 90 como un actor relevante en ese proceso de construcción.

En algunas entrevistas se advierte que no sería la mejor opción que los sujetos sigan realizando tareas de mejora para la universidad. En la misma entrevista se advierte que el programa en cierto sentido pasó de ser un polo de servicios a constituirse como polo productivo, pero que ese salto no

se observa en esta unidad ejecutora. Se propone también que se avance hacia ofrecer tareas y capacitaciones más acordes a los intereses de los involucrados.

Se expresa que debiera sostenerse la articulación entre programas sociales y terminalidad educativa, y que la UNLP debiera participar en el diseño de futuros programas, a través del análisis de su implementación y evaluación de lo ya hecho.

Las **personas entrevistadas** opinan que agregarían más capacitación y cambiarían los temas. En algunos casos los temas de construcción no son de su interés, y enuncian temas como administración, pedagogía, temas que sean *“más acordes a la juventud y más productivos para el futuro”* *“Hacer cursos que sirven, no tanto plomería, electricidad sino otras cosas que le interesa a la gente”*. Se muestran interesadas por otros temas, entre ellos la gastronomía.

Respecto de las tareas que se realizan dentro del programa, y la coincidencia en la opinión de las mujeres entrevistadas acerca de su disconformidad con la realización de tareas que implican un esfuerzo corporal, sería importante diversificar los temas y tareas en este tipo de programas. En ese sentido también un análisis diagnóstico respecto de las trayectorias y saberes de las mujeres puede ser muy interesante. Conocimientos vinculados a lo cultural, la educación de los hijos, la creatividad artística, la gastronomía, entre otras cuestiones alternativas que pueden ser muy pertinentes para el desarrollo de la empleabilidad y la formación de las mujeres.

Algunas expresan que les gustaría *“llegar a ser una cooperativa con su grupo”*, pero que son pocos quienes tienen ese deseo. Plantean que para lograr este propósito hace falta mejorar la organización, la comunicación entre los integrantes, entre otros aspectos.

Plantean también que sería positivo organizar por zona para que la gente trabaje cerca de donde vive. Agregan la necesidad de tener en cuenta el costo del transporte.

Este aspecto del programa es quizás el más valioso en términos de competencias construidas que puedan perdurar en el tiempo y ayudar a una mejor inserción de estas personas en diferentes tipos de ámbitos y responsabilidades.

Existen datos suficientes para decir que este tipo de programas debieran seguir en funcionamiento y abarcar inclusive a un mayor número de personas. Debiera considerarse la posibilidad de aumentar

los montos percibidos por las personas, y sobre todo, tal como se ha expresado a lo largo del documento y queda en evidencia a través de las diferentes entrevistas realizadas, resulta altamente necesario profundizar el trabajo de aprendizaje, fortalecimiento de competencias e inclusión real de estas personas en el mundo laboral y social, atendiendo a demás a la necesidad de mejorar la calidad de implementación del programa y la articulación de las áreas involucradas en su realización.

Se advierte como conveniente el fortalecimiento del vínculo y trabajo conjunto con aquellas organizaciones sociales que se desempeñan bajo los criterios y valores relacionados con el fortalecimiento de las competencias laborales de estos sectores de la sociedad. El programa debiera, quizás, fortalecer las referencias e identidades sociales de los sujetos, como parte de su aporte a la construcción de las organizaciones, y no de las personas de forma individual.

Es complejo plantear la trascendencia del programa en la población involucrada si no se hace referencia al extremo nivel de vulnerabilidad que se corresponde con el grupo social de personas que lo conforman.

Los logros pueden estar todavía muy lejos de los escenarios deseados en términos sociales, por ejemplo, podemos decir que no hay indicios fuertes de construcción o fortalecimiento de competencias laborales complejas en los participantes... pero si entendemos que para muchos de ellos esta es la primera experiencia de trabajo fuera del hogar... el concepto de logro adquiere otro significado. Frente a la situación de exclusión extendida en el tiempo, presente en varias generaciones de estas familias, con todos los problemas asociados que esto genera (violencia, falta de educación, baja o nula autoestima, adicciones, etc.), la trascendencia de este programa se convierte en la primera experiencia de trabajo para muchas de ellas.

A partir de este punto, el programa tiene mucho potencial de desarrollo y mejora. Entre ellas podemos mencionar:

- El fortalecimiento de competencias laborales básicas, intermedias y complejas, vinculadas con el ejercicio común a todos los ámbitos de trabajo: relaciones grupales, roles de liderazgo, responsabilidades, horarios, cuidado de los hijos entre otras temáticas.
- El fortalecimiento de saberes específicos en diferentes temáticas que pueden ser de interés para la incorporación laboral de los sujetos. En este sentido resta estudiar mucho más en

profundidad cuales pueden ser esos saberes, tanto en función de las expectativas de las personas como de las condiciones óptimas de los mercados.

- La capacitación en relación al ejercicio de la ciudadanía. Fortalecer los saberes relacionados con la responsabilidad ciudadana, los derechos y obligaciones, el funcionamiento de las instituciones políticas, la importancia de la organización comunitaria, entre otros temas, es central para el acompañamiento de este tipo de programas que buscan la inclusión de estos sectores de la población.

## ANEXOS

### **GUÍA DE ENTREVISTA ARGENTINA TRABAJA Equipo de gestión**

Propósito general de la indagación:

Integrar, sistematizar y analizar aprendizajes estratégicos que la ejecución del programa ha promovido en función de futuras decisiones relacionadas con la implementación del “Ellas Hacen”.

#### **Respecto del programa en general y la UNLP**

- 1-Cuál es su opinión respecto del programa Argentina Trabaja: su diseño, la relación con la problemática que intenta resolver, su desarrollo en términos generales
- 2- ¿Cuáles son, desde su perspectiva, los principales logros y aprendizajes del programa en los últimos años?
- 3- ¿Qué aspectos del programa modificaría para darle un impulso más pertinente o mayor eficacia en la implementación?
- 4- ¿Cómo describiría la intervención de la UNLP como unidad ejecutora del programa?

#### **Respecto de la población sujeto**

- 5- ¿Qué aportes implica la realización de un diagnóstico que caracterice a las personas involucradas en el programa?
- 6- ¿Cuáles es la implicancia del Argentina Trabaja en la población sujeto? ¿Avances en relación al cooperativismo?
- 7- ¿Cuáles cree que son las principales dificultades para la implementación desde el punto de vista de la población?
- 8- ¿Cuáles son las tareas más aceptadas y las más resistidas por la población?

#### ***Respecto de la implementación***

- 9- ¿Puede enunciar los pasos y áreas involucradas en la conformación de cooperativas? ¿Cuáles son los puntos críticos de este proceso? Identifique a los actores centrales en la implementación.
- 10- ¿Cuál es el rol de las organizaciones sociales en el programa? ¿Qué cuestiones habría que tener en cuenta para optimizar la articulación con las organizaciones?
- 11- ¿Se encuentran disponibles los materiales y herramientas necesarias?

#### ***Respecto de la formación en oficios en mujeres***

- 12- Destaque los aspectos de logística de la capacitación a tener en cuenta.
- 13- Describa la modalidad de trabajo en la capacitación, fortalezas y debilidades.
- 14- Exprese los temas que más aceptación han presentado y las expectativas de aprendizajes de las mujeres.
- 15- ¿Cuáles han sido los principales resultados en términos de construcción de competencias laborales?

#### ***Aprendizajes y mirada hacia adelante***

En función de la transformación social lograda en los últimos años en Argentina ¿Cómo articular la realidad social actual con las políticas sociales del futuro próximo? Y las políticas sociales actuales, como debieran pensarse en continuidad? ¿Y el rol de la UNLP en este sentido?

## **GUÍA DE ENTREVISTA ARGENTINA TRABAJA – sujetos de derecho del Programa**

- 1- ¿Cuál es su opinión respecto del programa Argentina Trabaja? Fortalezas y debilidades
- 2- ¿Qué opina de la intervención de la UNLP como unidad ejecutora del programa?
- 3- ¿Qué significa para usted formar parte del Argentina Trabaja? ¿Avances en relación al cooperativismo?
- 4- Respecto de la conformación de cooperativas ¿Cuáles son las principales dificultades de este proceso?
- 5- ¿Cuáles son las tareas que prefiere realizar y aquellas que no le gustan?
- 6- ¿Se encuentran disponibles los materiales y herramientas necesarias?
- 7- Respecto de la capacitación, ¿qué opinión le merece? ¿Cuáles con los temas que más le interesan y más le han servido?

### ***Aprendizajes y mirada hacia adelante***

¿Cómo cree que debieran seguir los programas como el Argentina Trabaja? ¿Qué cosas mantendría y que cambiaría?

## **MODELO DE ENCUESTA ARGENTINA TRABAJA – Sujetos de derecho del Programa**

- 1- ¿Ha significado el programa "Argentina Trabaja" una mejora en su calidad de vida?
  - 2- ¿Tiene obra social? ¿La utiliza? Señalar aspectos positivos y negativos del uso.
  - 3- El programa "Argentina trabaja" ¿Ha mejorado sus oportunidades de trabajo?
  - 4- En el programa Argentina Trabaja ¿Pudieron aprender a trabajar mejor en equipo? (compartir tareas, fijarse objetivos comunes, establecer acuerdos)
  - 5- ¿Puede dar ejemplos de aprendizajes realizados en su participación en el Programa?
  - 6- ¿Se siente más preparado / preparada para iniciar un emprendimiento laboral fuera del programa? ¿En qué rubro?
  - 7- La cooperativa...
- ¿Ha mejorado esta su funcionamiento desde su creación hasta hoy?
- ¿Conoce las actividades administrativas y contables necesarias para llevar adelante las cooperativas? Indicar cuales conoce.
- ¿Existe en la cooperativa un referente? ¿Qué actividades realiza?
- ¿Cuáles son los aspectos más difíciles al trabajar en equipo?
- ¿Cuáles son las tareas más fáciles al trabajar en equipo?
- ¿Podría llevar adelante una cooperativa fuera del programa?
- ¿Qué faltaría aprender para poder conformar de la mejor forma un emprendimiento laboral fuera del programa?