

Apunt es para la discusión | julio 2018

¿Hacemos futuro?

Por el Grupo de Trabajo del Ministerio Desarrollo Social
de la Fundación Germán Abdala



· F · U · N · D · A · C · I · O · N ·
GERMAN ABDALA

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES DEL TRABAJO

<http://germanabdala.com.ar>

Por Resolución N° 96/2018, se crea el Programa “Hacemos Futuro” (HF) en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que unifica y modifica los programas Argentina Trabaja (AT creado en 2009), Ellas Hacen (EH-2013) y Desde el Barrio (2008).

Distintos medios informan que HF es un programa pensado entre la Ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley y el Secretario de Economía Social Matías Kelly, supervisado por Mario Quintana desde Jefatura de Gabinete.

Es “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal” y cuyo objetivo es “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa [escuela primaria y secundaria] y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.”

Pueden anotarse titulares de la Asignación Universal por Hijo, de la Asignación Universal por Embarazo o que reciban prestaciones alimentarias, pero no es compatible con el Progresar y otras becas de formación. Cabe aclarar, que si lo eran con anterioridad a la unificación de los distintos Programas.

“...los titulares deberán presentarse anualmente ante las dependencias designadas al efecto, a fin de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud.”

Dada la cantidad de información solicitada para certificar el cumplimiento de los requisitos de educación formal obligatoria e integral, su acreditación se fragmentó en tres presentaciones anuales en ANSES, con turno previo.

El programa habla de corresponsabilidad por parte del Estado; sin embargo no se corresponden las exigencias para permanecer dentro del programa con las dificultades de accesibilidad a la terminalidad educativa y a los cursos de formación por parte de los y las titulares.

La Resolución detalla en forma clara los criterios de permanencia y de egreso, pero no es tan específica en los de ingreso.

En cuanto a la **educación formal**:

- El desfinanciamiento general del sistema educativo no se corresponde con la centralidad otorgada a la formación. Se deberían destinar fondos, abrir más escuelas, disponer de personal socioeducativo y pensar en un dispositivo de ofertas de educación más accesible.
- La obligatoriedad educativa es ley nacional por lo que podrían haber incentivando la inscripción con apoyo educativo territorial, sin necesidad de reformar el Programa de Ingreso Social con Trabajo, en un programa de transferencia directa por capacitación como beca de estudio.
- Supone que el derecho a la educación reconocido por nuestra Constitución Nacional desde su sanción en 1853 es una obligación de cada uno, disolviendo la responsabilidad del Estado. Esta concepción se traduce en regresión de la justicia social ya que el acceso a la educación no puede ser un problema personal, sino de gestión de gobierno.
- No está contemplada la situación de una parte de la población adulta que ha transcurrido diversos procesos de exclusión del sistema educativo y barreras de inclusión cultural–simbólicas que se presentan de manera combinada y compleja para retomar o iniciar una trayectoria educativa.
- Por el momento, las reformas son más formales que reales y las formales, son confusas y poco operativas, como por ejemplo que las autoridades de las escuelas deban firmar el formulario obligatorio de terminalidad educativa (FOTE) que certifica la situación del titular en el sistema educativo. En el territorio nos encontramos con distintas situaciones. Entre otras, por falta de conocimiento de la nueva normativa, hay titulares que no han hecho firmar el FOTE por las autoridades educativas o que finalizaron sus estudios pero que tienen diversos problemas para certificar dicho proceso. También por desconocimiento de los requisitos, otras y otros titulares no se inscribieron en la primaria o secundaria.

En relación a la **formación integral**:

La Resolución la entiende como la capacitación profesional o la concurrencia a talleres para aprender un oficio y especializarse, desde computación y economía social a emprendedurismo y oficios técnicos con una duración de 4 meses, brindados por organismos gubernamentales y no gubernamentales.

- La oferta de cursos de formación integral no abarca la totalidad territorial del programa.
- Se caracteriza por ser una modalidad áulica sin impacto socio comunitario, en algunos casos sin contenido relevante y la insuficiencia de lugares para cursar deriva a los titulares a la realización de cursos por Internet o en instituciones fuera de su barrio, lo que facilita y refuerza el aislamiento del titular.
- Con anterioridad, esta formación tenía algún grado de vinculación con el mercado laboral porque los que aprendían o-ficios podían obtener otros recursos al margen del pago de la ayuda mensual y el objetivo principal era que la capacitación y la contención social derivaran en la formación de cooperativas luego de un determinado plazo. Por el contrario, se anunció la suspensión del otorgamiento de materiales a las cooperativas de construcción.
- La implementación del Formate en Red, como plataforma donde se pueden presentar instituciones ad doc al MDS como capacitadoras, imposibilita al personal técnico del MDS: la vinculación con las y los titulares, el seguimiento de las trayectorias formativas y la imposibilidad de trabajar cuestiones vinculadas al analfabetismo, violencia de género y otras problemáticas sociales.
- El EH alentaba la conformación de redes de contención y la participación pública de la mujer, además de su rol como trabajadora. El programa actual alienta a la mujer a que permanezca en su casa, pasiva y aislada.
- Se diluyen o desconocen trayectos pre universitarios como diplomaturas o tecnicaturas en convenio con universidades, priorizando cursos cortos, de temáticas diversas y que dificultan generar una trayectoria formativa que posibilite profundizar y especializarse en alguna temática u oficio.
- Por la imposibilidad en 2019 de conveniar cursos con Universidades, se impide que instituciones con recorrido y capacidad territorial dicten cursos a las y los titulares, dejando la capacitación a merced de organizaciones de menor jerarquía que no cuentan con experiencia o son de una discutible trayectoria en esta materia.

Relativo a la **operatoria** del Programa:

- La Subsecretaría de Políticas Integradoras del MDS, autoridad de aplicación, se escinde de responsabilidades y control al transferir la operatoria del Programa HF al ANSES.
- A partir de esta Resolución, toda la certificación de las condicionalidades, la inscripción al monotributo social, las consultas y demás tramitaciones son derivadas a las unidades de atención (UDAIS) de ANSES, constituidas en “ventanilla única”.
- Cierra los Centros de Atención Local (CAL) generando en el mismo movimiento la eliminación de las referencias construidas con los agentes del Ministerio y por ende el acceso a programas y recursos de dicho organismo.
- La ventanilla única diluye la posibilidad de comprender las particularidades locales y las diferentes realidades donde se implementa el Programa.
- Termina con la figura de entes ejecutores constituidos por gobiernos municipales o provinciales y organizaciones sociales, eliminando a su vez referencias territoriales para las/los titulares, reforzando el concepto individualista y debilitando las redes de contención social.
- Para sostener el haber, requiere que los titulares vigentes en los anteriores programas cumplan con las nuevas condicionalidades y actualicen sus datos en ANSES con turno previo o por Internet en la página web del organismo, mecanismo éste de difícil acceso a muchos de los titulares.
- En las condicionalidades y requerimientos de actualización de datos no puede dejar de verse la indagación de los pobres para certificar una y otra vez su condición de vulnerable por parte del Estado.
- Dejan de existir las planillas de control. La asistencia y el control de presentismo serán certificados ante ANSES y no ante la Unidad Ejecutora como hasta el momento. ANSES informatiza estos datos que luego transfiere a Municipios y al Programa, que centraliza las bases y se encarga de la administración.
- La resolución fue conocida primero a través de medios gráficos masivos y hasta el momento fueron escasos los espacios de información sobre la normativa y requisitos, lo que ha originado que muchos titulares o interesados deambulen por distintos organismos.

- Desde su implementación y como uno de los resultados de la estrategia de (des) información de las autoridades, las modificaciones han impactado en la baja del haber de aproximadamente 8000 titulares del programa, que en su mayoría no se habían enterado de las nuevas condicionalidades.
- No pueden continuar como titulares quienes durante tres años no hayan tenido una instancia laboral, quedando a su suerte.

En relación a los **trabajadores** del MDS:

- La información con que cuentan los trabajadores es escasa. Hay poca claridad sobre circuitos, procedimientos y organización de la tarea.
- El nuevo lenguaje que se instaura genera desconcierto: autonomía, obligatoriedad, competencias, procedimientos, protocolos, acreditación. Rompen con la cotidianidad y no terminan de dar certezas sobre los instrumentos. La respuesta es: “Todo se está viendo”; “tengan paciencia...”
- El cambio de áreas de atención directa a los titulares del programa ha implicado el traslado de un número importante de trabajadores del MDS a la ANSES, con el consiguiente impacto en las condiciones laborales de los mismos.
- Desde 2015 existen muchas dificultades para poder hacer operativos los convenios con las universidades mediante los cuales se pagan los salarios de una parte importante de los trabajadores.
- El reciente Decreto 632/2018 dispone la prohibición de firmar convenios con universidades públicas, por lo que quedarán sin efecto las actuales asistencias técnicas vinculadas a estos organismos a partir del 31 de diciembre próximo. A su vez, suspende la posibilidad de ingresos de personal en el Estado por dos años. Ambas imposiciones alertan sobre el incierto destino laboral de un número importante de trabajadores del Programa que facturan como monotributistas.

Consideraciones generales:

En la actualidad HF cuenta con aproximadamente 261.000 titulares de derecho, de los cuales aproximadamente 100.000 corresponden a altas de la actual gestión de gobierno que en su mayoría ingresaron a través de operativos con organizaciones sociales que constituyeron distintos entes ejecutores.

Al no exigir contraprestación laboral, tanto organizaciones sociales como provincias y municipios que se habían constituido como entes ejecutores y ya no lo son, verán reducidos estos ingresos. El gobierno estima que este año se ahorrarán más de \$1.500 millones con este cambio y que *“serán destinados a obras de infraestructura para mejorar barrios vulnerables”*, pero hasta el momento se desconoce el destino de ese dinero y los circuitos de ejecución. Las organizaciones sociales esperan que esta sea la puerta de reentrada al Programa para ponerse al frente de esas tareas.

Hasta el momento, el deber de terminalidad estaba previsto solo en el EH. Un análisis frecuente de las organizaciones ronda en torno a la dificultad de los titulares de obtener un ingreso complementario al haber del Programa dada la carga horaria que implica la terminalidad educativa o la formación laboral.

Es llamativo que el “portal de empleos” de la web del Ministerio (mayo de 2018) sólo ofreciera diez puestos de trabajo a marzo de este año en todo el país.

Se ha informado que se firmó un convenio con el Ministerio de Transporte por el cual, vía programa Empalme del Ministerio de Trabajo, un titular del programa trabajaría para las empresas contratistas de obras, cobraría por el Ministerio de Desarrollo Social y las empresas pagarían la otra mitad del salario durante dos años, beneficiando claramente a las mismas y sin asegurar continuidad laboral.

Un dato significativo dado a conocer es que el manejo comunicacional del Programa estará a cargo de la ONG Change.org, con lo que se refuerza este lineamiento de delegar en privados una función del estado por la que se pagará a pesar de existir personal capacitado para realizarlo. Esta situación va de la mano de la reducción del rol de agentes estatales, tanto provinciales como municipales.

En junio de 2018 se hicieron denuncias mediáticas acerca de la utilización de datos de titulares de estos Programas del MDS como supuestos donantes voluntarios a campañas electorales de Cambiemos y como afiliados al PRO. A medida que se suman negativas de haber hecho dicha contribución y/o afiliación, se acumulan las denuncias judiciales vinculadas a usurpación de identidad, falsificaciones financieras, lavado de activos y blanqueo de dinero, entre otras.

Respecto a las modificaciones sustantivas:

Se abandonó la inclusión laboral y el mejoramiento de las condiciones de vida de los entornos barriales de los titulares como propósitos del/los programas. Los programas creados a partir de 2009 tenían como principal objetivo la promoción del desarrollo económico en los territorios y la inclusión social con generación de puestos de trabajo, teniendo como eje el trabajo organizado y comunitario.

Desestima la organización y las formas de grupalidad priorizando los desempeños individuales, aislados de los procesos, las relaciones y los modelos sociales. La planificación de actividades que hacen los entes ejecutores se proyectan en función de cantidad de personas y no de cooperativas. Tiene un alto impacto en el AT en el proceso de descooperativización, desestimando la economía social y solidaria. En el EH genera aislamiento y tiende a fortalecer la reclusión de las mujeres y el control que los varones violentos ejercen sobre ellas como parte de la propia dinámica de la violencia de género.

Desde su objetivo se observa el cambio con los anteriores programas, corriendo el eje de la producción, el trabajo y la economía social a la capacitación. En el mismo sentido, la inscripción en el monotributo social, que era obligatoria, ahora es opcional, característica que indica que el interés de HF es la preparación para una futura y no definida inserción laboral en el mercado y disminuyendo las posibilidades de los titulares y sus grupos familiares de acceder a la cobertura médica a través de obras sociales.

La alianza de gobierno Cambiemos, con intención de combatir el clientelismo, propone políticas sociales de corte asistencial con un discurso meritocrático que valoriza el esfuerzo individual como motor para el desarrollo y progreso económico y social, responsabilizando a los sujetos de su situación, aislándolos de sus relaciones sociales y culturales, anulando las iniciativas y esfuerzos colectivos y desplazando al Estado en su rol de garante de los derechos y de disminuir las desigualdades sociales.

Es engañoso pensar que en un contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza, este tipo de políticas basadas en las trayectorias formativas individuales, puedan ser un vehículo para la inserción laboral y la integración social.

Las modificaciones del programa HF abona el terreno de la pérdida de los soportes colectivos que configuran la identidad del sujeto y la individualización de la sociedad, característica clara de políticas neoliberales ya vividas en nuestro país y que refuerzan los procesos de exclusión.

En síntesis:

- ANSES como actor central y ventanilla de entrada al Programa.
- Diversificación y dispersión de entes ejecutores.
- Cambia la intervención de sujeto de derecho a, nuevamente, beneficiario pasivo.
- Piensa al individuo como objeto de capacitación y no como trabajador, al dejar de lado la exigencia de contraprestación laboral.
- Es un típico programa de formación.
- Desaliento a la conformación de cooperativas como marco organizativo.
- Apoyo a la “autonomía”, el esfuerzo individual y “emprendedor” y el “exitismo” en el mercado laboral... en un contexto económico de desempleo.
- Es un claro desaliento a las redes barriales y organizaciones que contenían y acompañaban a los titulares.
- Es un Programa diseñado desde arriba en tiempos tecnocráticos.
- Corrimiento de la responsabilidad del Estado hacia el sujeto.