

**Producción de conocimiento en tiempo real. Análisis del Programa
Hacemos Futuro periodo 2018-2019. La experiencia de la ex unidad
ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata**

Autora: Mg. María Bonicatto

Coautoría: Lic. Fernando Laya

Resumen:

Los cambios de gestión de gobierno en las instituciones públicas constituyen uno de los momentos organizacionales de mayor oportunidad para evaluar programas y ajustar diseños. En este sentido es crítica la producción de conocimiento en tiempo real. Se pretende exponer los aspectos centrales identificados en los dos primeros años de implementación del Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina desde la perspectiva de la Universidad Nacional de La Plata, responsable en el periodo 2011-2018 de la ejecución del programa Ingreso Social con Trabajo en la Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, constituida como referente de los titulares en el proceso de cambio entre ambos programas en función del vínculo construido en la primera etapa. La disolución de lazos y presencias fue sin dudas una de las primeras consecuencias de los cambios propuestos, sin embargo, el registro de los titulares sobre los aspectos negativos y positivos del nuevo programa, arroja datos significativos acerca de la política pública diseñada y constituye un valioso insumo de cara al cierre de una etapa de gestión y el inicio de un nuevo periodo de gobierno. La Universidad Nacional de la Plata enmarca este análisis en un nuevo proceso de Investigación- Gestión (I+G), como una línea estratégica de su Observatorio de Gestión de Política Pública.

Contenido

Presentación	3
Antecedentes. La UNLP como unidad ejecutora del ex PRIST “Argentina Trabaja”	6
La nueva etapa. De “Argentina Trabaja” a “Hacemos Futuro”	9
Sobre el Programa Hacemos Futuro. Características generales.	9
Rediseño de las líneas de acción de la Dirección General de Políticas Públicas (ex unidad ejecutora del PRIST AT) ante la modificatoria del programa	12
Despliegue del dispositivo de acompañamiento y fortalecimiento de la situación de los titulares del PHF vinculados a la UNLP	14
“Sensibilizaciones”. Encuentros informativos para titulares	14
Grupos focales con titulares vinculados a la EUO	16
Gestiones ante suspensiones	21
A un año del proceso de implementación. Nuevas modificaciones, nuevos emergentes y nuevos desafíos	23
La experiencia de dictado de un curso de formación integral cogestionado con el MSyDS a partir del dispositivo Trayectorias Tutoriales y Redes de Contención en la localidad de Los Hornos	24
Realización de grupos focales con los titulares del curso de Gestión del Espacio Público Comunitario de los Hornos	29
Reflexiones finales	33
Glosario de abreviaturas	35
Bibliografía	37

Presentación

La posibilidad de participar en tanto universidad pública como ente ejecutor del Programa Argentina Trabaja (AT) durante 8 años representó una experiencia riquísima para la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), así como la oportunidad de aportar desde la misma a la formulación de alternativas en las diversas etapas del ciclo de la política pública.

Dicha experiencia estuvo a cargo de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas (DGPP) dependiente de la Prosecretaría de Políticas Sociales (PPS), cuya función es diseñar, proponer y ejecutar programas, proyectos y actividades que integren saberes y prácticas, permitan la coordinación de acciones y la producción de conocimiento para el abordaje de problemas sociales de la agenda pública regional, y el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de sectores de la población con derechos vulnerados. La DGPP es el área responsable del programa específico “Gestión de Políticas Públicas”, el cual se desagrega en el subprograma denominado “Diseño e Implementación de Políticas Públicas”. Éste último comprende dos subprogramas operativos: “Participación con organizaciones públicas en procesos de construcción de agenda, diseño, implementación y evaluación de políticas” y “Observatorio de políticas públicas para la inclusión social”¹.

Entre el 2010 y el 2018 la DGPP estableció importantes convenios con distintas dependencias del Estado; entre ellas el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la Defensoría del Pueblo; Municipios de la región; el INAES (Instituto Nacional de Economía Social); y el Ministerio de Desarrollo Social de La Nación (MNDS). Durante ese periodo la Dirección no solo participó de la implementación de numerosas políticas públicas, sino que también propició y participó de rediseños y reajustes de las mismas mediante la producción de insumos sustentados en la sistematización y análisis de la propia práctica. La principal política sustantiva de la Dirección durante dicho periodo fue la gestión del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en el marco de un convenio celebrado con el MNDS en 2011.

El 8 de febrero de 2018, por Resolución N° 96/2018 del mismo, los distintos programas del PRIST se unificaron bajo el nombre “Programa Hacemos Futuro” (PHF) en la órbita de la Subsecretaría de

¹ El Observatorio de Políticas Públicas para la Inclusión Social, es un espacio integrado por egresados de las Ciencias Sociales que se proponen la sistematización y procesamiento de datos, información y conocimiento generado en el ámbito universitario para la producción de insumos pertinentes a los problemas y desafíos de los funcionarios de gobierno de nivel local, regional y nacional.

Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social del MDSN. **Ello implicó la disolución del ente executor UNLP como figura.** Junto con la derogación del convenio vinculado al Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), y en el marco de la negativa del MDSN de reconocer gastos realizados durante la ejecución del mismo previa modificatoria de las normativas, se puso de manifiesto la imposibilidad de ejecutar las asistencias técnicas solicitadas por el MDSN bajo formato contratación directa que se habían firmado durante 2017, y que hubieran implicado para la Universidad conformar una Unidad de Capacitación (UCAP) en el marco del nuevo programa (PHF). De esta manera, la DGPP quedó sin vinculación conveniada con el MDSN, y el 28 de febrero de 2018 se discontinuaron actividades **implicando la necesidad de realizar un rediseño de sus líneas de acción.**

El rediseño partió del reconocimiento de que la UNLP, producto de los años en los que funcionó como ente executor, se constituyó como punto de referencia para muchas personas beneficiadas por el nuevo programa que siguen vinculadas a nuestra institución a través de la Escuela Universitaria de Oficios (EUO)², los Centros Comunitarios de Extensión Universitaria (CCEU)³ y el Consejo Social⁴; que demandan acompañamiento independientemente de la existencia o no de convenios en ejecución; y para los cuales el sostenimiento del programa es requisito indispensable para el desarrollo de las actividades que realizan en el marco de nuestra institución. Por lo cual se estableció como principal línea de trabajo el seguimiento de permanencia e identificación de problemas de accesibilidad de los titulares del PHF que continuaban vinculados a la EUO. El resultado del trabajo realizado entre junio y octubre de 2018 permitió diseñar un dispositivo de acompañamiento y fortalecimiento de la situación de los titulares de la UNLP basado en cuatro

² La EUO, dependiente de la PPS, es un proyecto institucional que tiene como objetivo la inclusión de los sectores vulnerables de la sociedad mediante la formación y capacitación en oficios. Las estrategias que se realizan en este espacio están orientadas jóvenes y adultos/as que, en algunas situaciones, no pudieron concluir sus estudios secundarios y necesitan formarse con calidad en un oficio para mejorar sus condiciones de empleabilidad y sostener su proyecto de vida en forma individual o colectiva. Asimismo, es un dispositivo estratégico de la Educación Formal Alternativa (EFA) que constituye una de las políticas centrales para el período de gestión de la UNLP 2018-2022.

³ Los Centros Comunitarios de Extensión Universitaria (CCEU) se conforman como espacios construidos colectivamente para dar respuestas concretas a los vecinos a partir del relevamiento de las cuestiones problematizadas en los territorios donde se insertan. Bajo esta consigna, es que se constituyen como instancias de articulación entre los vecinos y las organizaciones públicas, en donde se propicia la identificación de las situaciones que tienen que ser abordadas y/o acompañadas para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Actualmente están en funcionamiento 13 Centros Comunitarios de Extensión Universitaria, en diferentes zonas de la región que abordan problemáticas a través de la gestión de intervenciones en la comunidad por parte de diferentes actores de la Universidad y organizaciones sociales.

⁴ El Consejo Social funciona desde el 2010 en el marco de la Prosecretaría de Extensión. Es un espacio de articulación entre la universidad y la comunidad que aglutina a organizaciones sociales, políticas y académicas con el objetivo de dar respuestas a las diferentes problemáticas que se presentan en las diferentes zonas de la región y también construir una agenda de acción para el desarrollo productivo local.

líneas de acción, e implicó la constitución de una mesa de gestión permanente con la Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial del MDSN.

Este documento pretende registrar y analizar dicha experiencia de rediseño, y las actividades de acompañamiento a titulares del PHF realizadas durante 2018 y principios del 2019.

Antecedentes. La UNLP como unidad ejecutora del ex PRIST “Argentina Trabaja”

En el año 2010, la Prosecretaría de Políticas Sociales a través de su Dirección de Gestión de Políticas Públicas y la Prosecretaría de Planeamiento, Obras y Servicios de la UNLP, se constituyeron en ente ejecutor del PRIST perteneciente a la cartera del MSyDS. La iniciativa apuntaba a la capacitación en diferentes oficios a partir de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de infraestructura urbana en ámbitos públicos, particularmente en dependencias de la Universidad. **Participaron de este proceso centrado en la capacitación, más de 700 hombres y mujeres nucleados en 37 cooperativas en proceso de formación y consolidación.**

Los espacios físicos de la UNLP sirvieron como lugares experimentales de aprendizaje, teniendo como resultado de las prácticas en obras, la construcción de 550 m² de cerco perimetral de hormigón, 3675 metros de veredas y acceso de carpeta de hormigón peinado, 3400 m² de pintura exterior e interior, 5460 m² de veredas con terminación de baldosas y 941 plantaciones de distintas especies arbóreas.

Durante el año 2012 surge en el ámbito de la UNLP la idea de construir un Centro Regional de Extensión Universitaria (CREU) tomando como base las actividades de evaluación de las experiencias de la Escuela de Oficios y de la Unidad Ejecutora del Argentina Trabaja, **con el propósito de ser un complejo edilicio que albergará la Escuela Universitaria de Oficios y un Centro de Servicios** destinado a la producción de servicios y productos que pudieran garantizarse desde las cooperativas de trabajo del PRIST vinculados a los oficios en los cuales los titulares eran capacitados. Se solicitó financiamiento al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en el convenio celebrado para formalizar el aporte presupuestario se consignó el destino desarrollado en los párrafos precedentes. El complejo fue cofinanciado por el MSyDS y la UNLP, con una superficie total de 2.000 m², dos galpones de 500 metros cada uno y un edificio administrativo con oficinas, aulas y un comedor/aula.

En 2014, la evaluación del proceso de implementación del PRIST en tanto ente ejecutor UNLP permitió identificar con claridad la necesidad de que existiera un reconocimiento institucional de

esas trayectorias formativas, proponiendo que la capacitación prevista en los lineamientos del programa nacional pudiera acreditarse y certificarse en el marco de los trayectos formativos de formación profesional y la acreditación de saberes y competencias. **Se toma la decisión, entonces, de diseñar una línea específica de la Escuela Universitaria para titulares de programas sociales** en el marco de la implementación referida con anterioridad.

Se presenta así ante el MSyDS el “Programa de formación para el trabajo y los oficios”, que sostuvo tres líneas de trabajo: Capacitación en obra considerada como práctica calificante y acreditable; Fortalecimiento organizativo, línea orientada a la identificación y fortalecimiento de procesos de emprendedurismo; y finalmente, la Diplomatura en Mantenimiento de Edificios Públicos, como instancia formativa con mayor grado de institucionalidad mediante la cual se pretende un perfil multi-oficios y polivalente para el desempeño en el mantenimiento de edificios públicos. Esta diplomatura se diseñó como una estrategia que se adecúa a los perfiles de los titulares del programa en términos de intereses y posibilidades reales de vinculación con la economía social y el mercado de trabajo; así como respecto a la pertinencia y relevancia, en tanto existía una demanda contenida en el ámbito del mantenimiento de edificios públicos en la ciudad de La Plata que excede el trabajo realizado por el personal del escalafón de servicios y que es terciarizado a empresas privadas externas. Este proceso se dio en el marco de la propuesta teórica metodológica de la PPS de la UNLP que entiende que las universidades tienen que

“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” (Amaya y Bonicatto, 2015, p. 3).

El Programa de Formación para el Trabajo y los Oficios con las modalidades y líneas de trabajo descritas se implementó hasta febrero del 2018, mes en el cual el MSyDS, decide cancelarlo en el marco de la reconversión al Programa “Hacemos Futuro”, en el que se modifica la reglamentación que servía de marco regulatorio al convenio del Ente executor UNLP. De esta manera, se da por finalizada la única experiencia en el país, concebida como experiencia piloto para

el mejoramiento de la calidad de los procesos de formación vinculados a los titulares del programa que pudiera ser replicada en función de su evaluación final. Esto implicó la eliminación repentina del financiamiento al equipo técnico, la diplomatura y la compra de herramientas y materiales que garantizaba la estructura y actividades del Programa de Capacitación para el Trabajo y los Oficios, así como del Centro de Servicios, concebido como estrategia de consolidación individual y colectiva de titulares de un programa que acababa de desaparecer.

Cabe aclarar que las modificaciones normativas y la consecuente desaparición del ente ejecutor como figura, fueron informadas el día 28 de febrero del 2018 de manera casual en ocasión de participar de una reunión con el MSyDS que no tenía por objeto dichos convenios. En esa reunión, se informó a la UNLP que el cambio de normativa dejaba sin efecto acuerdos que, a pesar de encontrarse debidamente documentados pero por referir a las resoluciones de programa anterior (PRIST) implicaban que la UNLP debía hacerse cargo financieramente con recursos propios del sostenimiento de las acciones realizadas con posteridad al cambio de programa, entre los meses de octubre de 2017 y febrero de 2018, meses en los cuales el ente ejecutor UNLP no se encontraba informado de la modificaciones que había decidido el Ministerio. La UNLP sostuvo más de cinco reuniones con los máximos responsables de la mencionada área de gobierno, existiendo incluso obligaciones en el marco de documentación firmada, que no condujeron a ningún tipo de respuesta institucional, lo que ocasionó desestimar el vínculo hasta que existan condiciones institucionales de contraparte que permitan retomar un diálogo basado en la aplicación de normas y procedimientos que exceden a las personas singulares; así mismo se imposibilitó la ejecución de las asistencias técnicas solicitadas por el MSyDS bajo formato contratación directa que se habían firmado durante 2017 y que hubieran implicado para la Universidad conformar una Unidad de Capacitación (UCAP) en el marco del nuevo programa (PHF).

La discontinuidad descrita nos colocó en forma instantánea y sin pedir permiso, de cara a la necesidad y responsabilidad de gestionar la incertidumbre y el desamparo de casi 300 personas que habitaron las distintas dependencias de la Universidad en el marco de lo que fue la experiencia de ejecución del PRIST. Ante esta situación, la PPS generó en tiempo récord, una estrategia que permitió contener a los titulares quienes, además de información, asesoramiento y contención ante los nuevos direccionamientos del programa nacional, requerían de espacios para poder cumplir con los requerimientos que ahora, con carácter de obligatoriedad, les imponía el programa Hacemos Futuro: la capacitación y la finalización de sus estudios.

La nueva etapa. De “Argentina Trabaja” a “Hacemos Futuro”

Sobre el Programa Hacemos Futuro. Características generales.

El 8 de febrero de 2018, por la Resolución N° 96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación, los programas de transferencia condicionada Argentina Trabaja (2009), Ellas Hacen (2013) y Desde el Barrio (ex “Barrios Bonaerenses”) se unificaron bajo el nombre “Programa Hacemos Futuro” en la órbita de la Subsecretaría de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social del MSyDS.

Los lineamientos generales del Programa, bajo la Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social establecen como objetivo general

“empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (p. 1).

Como programa de transferencia condicionada de ingresos, comprende la percepción de un subsidio cuya contraprestación, consiste en la terminalidad educativa, la realización de cursos de formación integral y la actualización cuatrimestral de datos.

En cuanto a la terminalidad educativa, aquellos usuarios que no hayan terminado sus estudios, deben acreditar que se han inscripto y se encuentran cursando la Escuela primaria o secundaria. La acreditación se realiza en conjunto con la actualización de datos mediante la presentación del Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE) firmado y sellado por la institución correspondiente.

Respecto al objetivo de promover la educación formal y las prácticas formativas, uno de los requisitos consiste en la realización de cursos de formación integral, diferenciando la carga horaria entre quienes se encuentran realizando terminalidad y quiénes no. Aquellas personas que se encuentren realizando estudios primarios o secundarios debían acreditar haber cumplido, o estar cumpliendo, con 64 hs. anuales de alguno de los cursos de formación validados por el MSyDS. Por su parte, quienes hayan terminado sus estudios secundarios deberían justificar 120 hs. anuales. A partir del año 2019 las cargas horarias aumentaron a 120 y 300 hs., respectivamente.

Por su parte, en cuanto a la promoción del acceso a la salud, se incorporó el requisito de la realización de un control de salud anual, a fin de propiciar la cobertura efectiva del mismo. La inclusión de esta contraprestación se enmarca en que

“el contacto anual con el sistema de salud, asegura el cumplimiento de las necesidades, en cuanto a la prevención primaria, la promoción de la salud, y el tratamiento y prevención secundaria en el caso de las enfermedades crónicas”
(p. 8).

La información sobre qué cursos de formación se encuentran validados por el MSyDS está puesta a disposición de los titulares de forma centralizada en el portal “Formate en Red”, también desde la Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial (DSyAT) se realizan convocatorias de titulares a algunos de estos cursos de forma particularizada a partir de los intereses de los titulares.

En cuanto a lo que respecta a los datos sobre las sedes para la terminalidad educativa en FINES y su disponibilidad, está centralizada en la Boca Única Distrital (BUD), que es una oficina de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. En este caso, los titulares del Programa HF deben acercarse a la BUD para inscribirse al FINES.

La acreditación, tanto de la terminalidad educativa como de los cursos, se realiza en conjunto con la actualización de datos mediante la presentación del Certificado de Formación Integral (CEFI) firmado y sellado por la institución que brinde el curso.

Por su parte, el Formulario de Salud que tienen que completar los titulares debe ser entregado, como última instancia a fin de año y estar completado por un médico generalista o clínico, en cualquier institución sanitaria habilitada por el MSyDs.

La actualización de datos tiene como objetivo expreso “relevar información sobre condiciones sociodemográficas, educativas, de salud, trayectorias formativas y experiencias laborales”. Al mismo tiempo, busca construir una caracterización de la población y agruparla en función de sus características con el fin de generar un diagnóstico en mayor profundidad acerca de ella. Durante 2018 se realizaron tres actualizaciones y se realizarán tres más durante el presente año.

Durante el primer año de implementación, el foco estuvo puesto en la actualización de datos, y en menor medida, en la presentación del FOTE. Este año se está exigiendo la presentación de todos los requisitos.

El incumplimiento de las actualizaciones deriva en la suspensión por parte del MSyDS del percibimiento del incentivo por parte de los titulares. Otras razones de suspensión están vinculadas a los criterios de incompatibilidad con el programa. Es incompatible encontrarse en actividad formal como empleado y superar las pautas establecidas en los lineamientos en cuanto a la declaración de bienes personales. La modificación del estado de estas dos últimas situaciones es relevada permanentemente y es razón suficiente para la suspensión sin aviso del incentivo, en tanto incumplimiento de los requisitos de ingreso.

Las personas que hubieren ingresado al mercado formal de empleo mantienen su permanencia en el programa HF durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del incentivo de carácter personal, si es que el sueldo percibido supera el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). En el caso de que no lo supere, las personas perciben la mitad del incentivo, en tanto continúe vigente la relación de empleo, lo se denomina IPE.

En caso de existir reclamos en relación con las suspensiones, los titulares deben comunicarse telefónicamente a la instancia denominada *mesa de ayuda* por parte del MSyDS, a partir de la cual se le informa al titular la situación específica por la cual fue suspendida y se realizan distintas acciones según sea el caso.

Si la suspensión fue por la no presentación por parte del titular de CEFI, FOTE o Actualización de Datos, y de no haber estado suspendido su incentivo más de seis meses, se les sugiere pedir un turno a ANSES y una vez que se pide el turno se levanta la suspensión. Si es por Incompatibilidad de Bienes se realiza una reevaluación a través de algunos de los técnicos del MDS. Vale aclarar que no hay pago retroactivo del incentivo; y si la suspensión es de más de seis meses, pasa de titular suspendido a inactivo y de no realizarse una queja por parte del titular, queda por fuera del programa. También puede ser motivo de Suspensión la no extracción del incentivo de las cajas de ahorro del banco donde son depositados los incentivos.

Los requisitos de ingreso y las incompatibilidades se encuentran claramente detalladas en todas las documentaciones del MSyDS, no así las formas y canales de solicitud de ingreso al programa. En sus

lineamientos únicamente se establece que existirá prioridad para titulares con alta vulnerabilidad social que cumplan con las siguientes características: tener un hijo con discapacidad, ser víctima de violencia de género, ser víctima de trata de personas o explotación sexual, o mujeres con tres o más hijos.

La actualización de datos, certificación de las condicionalidades, las consultas, reclamos y demás tramitaciones son realizados en ANSES debido a que la autoridad de aplicación del MSyDS transfirió la operatoria del programa allí. A su vez, el nuevo programa implicó la desaparición de las figuras de entes ejecutores y centros de atención local (CAL). Se creó la figura de Unidad Capacitadoras (UCAP) para aquellas instituciones u organizaciones civiles y sociales que participen de la implementación del programa como generadoras de oferta de cursos para la certificación.

Rediseño de las líneas de acción de la Dirección General de Políticas Públicas (ex unidad ejecutora del PRIST AT) ante la modificatoria del programa

La decisión tomada por la DGPP ante la modificatoria del programa fue realizar un rediseño de sus líneas de acción con la idea de proponer una oferta que se adecuara a las necesidades organizativas y de gestión del PHF. El rediseño partió del reconocimiento de que la UNLP, producto de los años en los que funcionó como ente ejecutor, se constituyó como punto de referencia para muchas personas por el nuevo programa que siguen vinculadas a nuestra institución a través de la EUO, CCEU y el Consejo Social. En función de ello, demandaban acompañamiento independientemente de la existencia o no de convenios en ejecución; y para los cuales el sostenimiento del programa es requisito indispensable para el desarrollo de las actividades que realizan en el marco de nuestra institución.

El resultado del trabajo de relevamiento de las nuevas características del programa y su impacto en los titulares realizado entre junio y octubre de 2018 permitió diseñar un **“Dispositivo de acompañamiento y fortalecimiento de la situación de los titulares del PHF vinculados a la UNLP”** basado en cuatro líneas de acción. Una vinculada al **acceso a la información** sobre las condiciones del nuevo programa (requisitos, procedimientos administrativos, plazos vigentes, entre otras). Otra que consistió en el asesoramiento y **gestiones en caso de suspensiones**. Una tercera destinada a **facilitar cursos de formación integral**. Y una última sujeta a gestiones para **acompañar la inserción**

laboral de los titulares. El desarrollo de este dispositivo derivó en la constitución, durante octubre de 2018 de una Mesa de Gestión permanente entre la DGPP y la Dirección de Abordaje Territorial (DISAT) del MSyDS.

Así mismo, desde fines del 2018 dimos inicio a **una línea de investigación, en el marco del Observatorio de Políticas Públicas para la Inclusión Social**, con el objetivo de sistematizar y analizar la experiencia desarrollada en el marco del dispositivo de acompañamiento. La intención de la línea de investigación es producir informes que sean tanto de utilidad académica como de utilidad en los procesos de rediseño y ajuste de la política pública **en clave I+G (Investigación Gestión)**.

“I+G es el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable” (Bonicatto, 2019, p. 50).

La propuesta incluye cinco elementos:

- 1.- Ser capaz de producir conocimiento de calidad en tiempo real.
- 2.- Situacionalidad.
- 3.- Ajuste del diseño a partir de la implementación de la política.
- 4.- Trazabilidad de las propuestas.
- 5.- Alerta sobre el que no sabe que no sabe.

En este sentido, invita a pensarnos como funcionarios públicos que investigan sobre aquello que está incluido en la responsabilidad de su mandato. Por esta razón, la comprensión de la capacidad de gobierno, del proyecto de gobierno y de la gobernabilidad del sistema se tornan insumo fundamental.

A su vez, los procesos de diseño e implementación de la política tienen que ser capaces de analizar el pasado y reformular sus errores con acciones posibles resultantes de complejos procesos de consenso y disenso. En este marco, es que la investigación se convierte en parte constitutiva de la

gestión, reconociendo además en el plano personal y colectivo, la necesidad de acreditar y validar un tipo de conocimiento que se construye en velocidad, con la premura que exige la responsabilidad del gobierno, sobre la base de métodos contruidos o a construirse que permitan que los hallazgos sean validados.

Despliegue del dispositivo de acompañamiento y fortalecimiento de la situación de los titulares del PHF vinculados a la UNLP

“Sensibilizaciones”. Encuentros informativos para titulares

El primer año de implementación del PHF implicó cambios significativos para los titulares respecto de los programas anteriores. El **desconcierto inicial** se manifestó en una gran cantidad de consultas dirigidas a los referentes de la EUO ante la **ausencia de referencias y/o canales de comunicación** claros y accesibles puestos a disposición por parte del MSyDS. Dicha situación constituyó el principal fundamento de la necesidad de disponer de un dispositivo de acompañamiento.

La primera acción consistió en la **búsqueda de interlocutores en el MSyDS** con quienes poder gestionar, en principio, la demanda de información. La **Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial (DISAT)** se presentó como la instancia adecuada para dichas gestiones en tanto, en el rediseño de sus funciones ante al nuevo programa, la misma impulsó una línea de trabajo basada en el asesoramiento presencial de titulares que denominaron *sensibilizaciones masivas*.

La solicitud que cursamos a la DISAT derivó en la realización de **ocho encuentros de sensibilización con una cantidad aproximada de 130 titulares que continuaban vinculados a la EUO** posteriormente al cambio de programas (ya sea realizando terminalidad educativa o cursos de oficios) y con titulares vinculados a los CCEU. Las *sensibilizaciones* consistieron en una caracterización del PHF y de los requisitos que se debían cumplir para poder acceder al cobro, así como de los principales motivos de suspensión.

La cantidad de titulares y la composición de cada encuentro varió según el lugar donde se realizó. De dichos encuentros podemos destacar que los que se realizaron en el marco de la EUO con titulares estudiantes de cursos y/o terminalidad ex integrantes del ente ejecutor UNLP, presentaron menos consultas ya que los mismos se encontraban mejor informados respecto de las novedades

que los titulares que se acercaron a las *sensibilizaciones* en los CCEU. Estos últimos, vecinos e integrantes de las instituciones y organizaciones sociales que componen la mesa, con trayectorias dentro de los programas sociales, que no se dieron en el seno de nuestra institución. Los titulares cuya trayectoria se extendió durante 7 años en relación a la UNLP remitieron, en paralelo a las transformaciones de los programas, a los referentes de la universidad quienes haciendo uso de redes de contactos con equipos técnicos del MSyDS, atendieron muchas de las inquietudes que se presentaron. La hipótesis de que los titulares vinculados al ente ejecutor UNLP se encontraban mejor contenidos e informados respecto del resto de los titulares de la región, fue corroborada con otros instrumentos de relevamiento de la experiencia de los usuarios del programa, los cuales desarrollaremos más adelante en este trabajo.

El seguimiento, registro y sistematización de las *sensibilizaciones masivas* realizadas nos permitió tener un primer acercamiento a las problemáticas que surgían de la implementación del nuevo programa.

Entre las problemáticas que detectamos:

- Confusión sobre las características, objetivos y requisitos del programa.
- Dificultad para acceder a cursos de formación integral y/o terminalidad derivada de: Escasa disponibilidad en la región, ineficacia de las vías de distribución de la información de la oferta establecidas por el MSyDS para los titulares (portal “Formate en red”, app Android, etc).
- Dificultad para acceder a establecimientos educativos cercanos a sus viviendas.
- Dificultad para acceder a la información sobre motivos de suspensiones una vez efectuadas.
- Dificultad para gestionar el levantamiento de suspensiones.

Una vez visualizadas estas problemáticas, nos propusimos llevar adelante un conjunto de grupos focales con los titulares, para profundizar en ellas y así generar insumos que nos permitieran diseñar líneas de acompañamiento que pudiéramos implementar desde nuestra dirección y sugerir mejoras al MSyDS.

Grupos focales con titulares vinculados a la EUO

Se llevaron adelante dos encuentros con estudiantes de la EUO, entre los cuales participaron 33 personas. En estos encuentros formamos grupos reducidos para indagar distintas dimensiones del programa.

La metodología de grupos focales se sustenta en una estrategia necesaria con el fin de hacer dialogar a los diferentes titulares. Mediante ellos, nos propusimos trabajar a partir de disparadores que inicien el debate y poder **relevar desde su perspectiva las principales apreciaciones y análisis que realizan del programa**, entendiendo que su óptica es fundamental para evaluarlos.

Entre los elementos que trabajamos durante los encuentros, prestamos especial atención a la utilidad de las charlas informativas (ó sensibilizaciones), las experiencias sobre la digitalización de los trámites, la oferta de cursos existentes en la región y las motivaciones de su elección, la apreciación de la UNLP y la EUO como ente ejecutor/capacitador, las consideraciones acerca de los cambios administrativos-burocráticos que tuvo el programa en el último tiempo, y la dimensión de género que lo constituye.

Indagar estas dimensiones (las cuales fueron elegidas a partir de las dificultades que visualizamos en las actividades detalladas en el apartado anterior) nos permitió realizar una evaluación general desde la perspectiva de los titulares, que consideramos sustancial al momento de repensar un posible rediseño del programa.

Dimensiones y principales observaciones:

- **Las sensibilizaciones**

En general los participantes de la actividad comentaron que las *sensibilizaciones* habían sido muy útiles para obtener información y datos actualizados sobre el programa. A su vez, valoraron positivamente la posibilidad de tener un contacto directo con referentes del MSyDS, ya que les permitió efectuar sus reclamos a un representante de la institución y éste dar respuesta a ellos.

De todas formas, como señalamos antes, para los titulares que transitaron la experiencia de la UNLP como ente ejecutor, el cambio de programa estuvo más acompañado por el

contacto cotidiano con referentes de la EUO. En este punto, notamos la relevancia que tiene para los titulares del PHF la vinculación con la universidad.

Entre los datos que nombraron como principal aporte de las sensibilizaciones fue el número de teléfono de la Mesa de Ayuda, el cual desconocían.

En este sentido, se pueden destacar dos elementos que se desprenden de las consideraciones de los titulares acerca de la utilidad las *sensibilizaciones*: por un lado, **el contacto personal se resalta positivamente ya que la presencia de un trabajador permite un acompañamiento más personalizado** para despejar dudas y atender inquietudes. Por otro lado, y siguiendo la misma línea, **se destaca la presencia de la UNLP y el acceso a dicha institución dada su legitimidad social y formal para la sociedad**. Para los sectores que históricamente fueron excluidos por diversos motivos de la institución de altos estudios, comenzar a vincularse con ella tiene una relevancia simbólica sustancial, porque habilita nuevos trayectos educativos y horizontes de futuro.

- **Experiencias con la página “Formate en Red”**

Al consultar puntualmente por la página “Formate en Red” y por cómo consiguieron los cursos, se observó que una gran mayoría no utilizó la página. **Casi nadie conocía la página o había tenido contacto con ella**. La minoría que sí tuvo la experiencia de utilizar la página, comentó que los cursos que figuraban en ella no se estaban haciendo realmente y que las personas de los lugares donde se dictaban los cursos no sabían nada al respecto. Otro de los testimonios de los grupos focales sostiene que: “cuando el programa cambió, nos dieron la opción esa del Formate en Red o seguir acá y elegimos seguir en la EUO”.

En este sentido, es pertinente sostener que la promoción de los canales no presenciales y virtuales para el acceso a la información y a gestiones con distintos niveles de complejidad resultó ser un obturador de acceso a derechos en tanto **la mayoría de los titulares no cuenta con acceso material a dichas tecnologías**, o conocimiento y experiencia en su uso.

- **Oferta de cursos**

Comentaron que no había oferta de cursos en los barrios y que a veces era difícil llegar hasta el CREU porque vivían lejos. Que en general, era difícil conseguir cursos. Al mismo tiempo, dudaban de cuáles cursos eran avalados por el MSyDS.

De esta manera, podríamos resaltar algunas cuestiones: 1) la oferta de cursos por fuera del hábitat de los titulares obstaculiza la permanencia del programa; 2) la dificultad a la hora de conseguir cursos, se debe a la escasa oferta acorde a sus temas de intereses generales en las diversas sedes que brindan el trayecto formativo; 3) la falta de información en internet y las dificultades para tener espacios presenciales de asesoramiento generaba marcos de incertidumbres que dificulta el acceso a derechos y las posibilidades de decidir y prever elementos sobre su futuro.

- **Motivaciones en juego a la hora de la elección de los cursos**

Al consultar por los motivos de elección de los cursos, la respuesta fue que, habiendo sido parte del ente ejecutor UNLP, **el pasaje a los cursos de la EUO resultó una transición natural**. Existe una fuerte identificación de los titulares con la institución y una apropiación del espacio. En este sentido, más allá de la distancia de sus hogares, era un lugar en el que se sentían cómodos, contenidos y lo sentían “como propio”. **Esto, sumado a la escasa oferta de la región, hizo que la mayoría haya elegido continuar vinculados a la UNLP.**

De tal forma, se puede decir que para los titulares tiene una especial importancia su tránsito por la misma institución, lo que permite apropiarse del espacio. La identificación con la EUO se constituyó como un elemento central para el acceso a derechos, la circulación y permanencia por el programa y la posibilidad de impulsar cursos que se correspondan con los intereses de temáticas y problemáticas que tenían ellos. Por ello, la vinculación con el equipo técnico perteneciente a la mencionada institución resultó de vital significado a la hora de acompañarlos ante las dudas e inquietudes que no podían resolver en el ANSES.

- **La Universidad y la EUO en la experiencia del programa**

Todos sostuvieron que estar cursando en el CREU era un privilegio, ya que la institución dispone de dispositivos que facilitan el tránsito para los titulares, como a su vez, de equipos técnicos en los horarios de los cursos que abordan sus dudas. Al proponer la comparación con personas que percibían el programa, pero no estaban en la EUO sostuvieron que **“las**

otras personas estaban como en el aire. Que tener que hacer todas las cosas por internet solos y otras cosas... estaban en el aire”.

Como podemos ver, la UNLP y la EUO pudieron establecer elementos que facilitan el acompañamiento de los titulares por el programa. Esa dimensión es reconocida por ellos como un elemento positivo, ya que permitió el abordaje de dudas e inquietudes. En este marco, las instancias presenciales se vuelven como dispositivos centrales para abordar la inclusión de estos sectores.

- **Experiencia en ANSES**

En este punto hubo opiniones diferentes y en algún punto opuestas. Por un lado, diferenciaban que quienes los atendían en ANSES eran empleados y no los creadores de la política. Sin embargo, comentaron que **quienes debían atenderlos “estaban perdidos, no sabían de dónde venían ellos”** en referencia al PHF, y que muchas veces debían esperar mucho tiempo para ser atendidos.

Es así, que la falta de capacitación se muestra como un obturador para el acceso de derechos, ya que el abordaje de dudas e inquietudes sobre las *altas y bajas* del programa se muestran como la principal barrera para llevar adelante la contraprestación. Por otra parte, al centralizar la atención en una única institución se pueden colapsar lo que retrasa por uno o dos meses la posibilidad de establecer turnos.

- **Opiniones sobre el cambio de programa y el programa actual**

Las opiniones respecto a lo que significaba este cambio fueron diversas: todos resaltaban que había sido un cambio muy grande, pasar de trabajar a estudiar era muy fuerte. Algunos lo tomaban como una cuestión de realización personal, aunque **en general manifestaron “no querer saber nada con el estudio”, por lo que representaba volver a entrar a un aula después de mucho tiempo.** En general, estaban disconformes con la obligación del estudio, porque **consideraban que ya son “gente grande” y que el estudio no les garantizaba acceder a un trabajo.** La inserción laboral mediante el programa no les parecía factible y reclamaban de la política un espacio de trabajo. **La edad se considera el principal impedimento a la hora de conseguir trabajo.**

En este marco, es que la ruptura de los tejidos productivos de la sociedad, así como el ponderamiento de la capacitación *perse*, apuntaron desde una desde una concepción neoliberal, al fortalecimiento de la “autonomía del sujeto”; el “fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad” individual para acceder al mercado laboral formal; del autoempleo y de la formación educativa sin vinculación a horizontes laborales concretos, lo que reforzó la incertidumbre y el malestar de los titulares.

- **La dimensión de género**

Si bien, la dimensión de género no fue una dimensión apuntada a trabajar en los grupos focales, si fue un elemento que atravesó varios relatos y análisis entre las mujeres. La dificultad de sostener el estudio y el trabajo teniendo hijos, puso en evidencia la desigualdad que este programa no tuvo en cuenta a la hora de su diseño e implementación.

En este marco, es de destacar que las mujeres se encuentren en una doble desventaja⁵ en relación a los hombres a la hora de cumplir con los requisitos del programa. No solo tienen que sostener las mismas obligaciones, sino que muchas veces les corresponde también hacerse cargo de los niños del hogar, como así también otras tareas relacionadas a los cuidados de otras personas de su grupo conviviente.

- **Respecto de las cooperativas y el trabajo en obra**

En general los grupos mantenían mucha conformidad con las nuevas condiciones del programa, excepto el hecho de tener que realizar la terminalidad educativa. Sobre todo, **remarcaban no tener que trabajar en obra, no tener que organizarse en cooperativas, y no estar mediados por las organizaciones sociales como las principales ventajas del nuevo programa.** Algunas mujeres plantearon que no les gustaba trabajar en las cooperativas porque era trabajo muy pesado y que no era para mujeres. En este sentido, cabría preguntarse por las apuestas e intencionalidades que tienen los programas. La propuesta de las cooperativas como requisito indispensable, puede funcionar como obstáculo si se la entiende como punto de partida. Mejor, sería sostenerlas como horizontes y objetivo en

⁵ Cabe aclarar que la doble explotación de las mujeres es un constructo histórico que en Latinoamérica se erige con la Modernidad, el capitalismo y el colonialismo. Es decir, que deviene en un proceso mucho más amplio que excede a los programas y a las formas de organizarse de las personas en relación a los cuidados, pero que los estructura.

conjunto con la apuesta de generación de redes y equipos desde los centros de ejecución e implementación.

Por otra parte, muchos de los titulares siguen hablando de las cooperativas para referirse al programa. Algunos no distinguen entre los cursos de la EUO y el PHF. Si se afina preguntando es claro para ellos que la EUO no depende del MSyDS, pero en el relato sobre su experiencia en el programa está basado fuertemente en su experiencia en la EUO, lo que la ubica como institución de referencia para los sujetos que transcurrieron por ella.

Gestiones ante suspensiones

A partir de mediados del año 2018 se registró un **aumento de consultas por parte de los titulares vinculados a la EUO con motivo de la suspensión** del ingreso mensual del Programa, las cuales referimos al MSyDS.

En casi la totalidad de los casos, (aproximadamente fueron 25 consultas), estas suspensiones se debieron a **cruces en las bases de datos en ANSES sobre bienes personales**. Solo 2 consultas fueron suspensiones debido al incumplimiento del requisito de realización trimestral de la actualización de datos y otras 2 por registrar empleo formal.

Los cruces vinculados a bienes patrimoniales refieren a los requisitos de permanencia en el programa, establecidos y estipulados en las resoluciones complementarias que establecen los lineamientos del PHF. En las mismas se estipula como pauta de incumplimiento el ser propietario de hasta un (1) bien inmueble y propietario de hasta un máximo de dos (2) bienes muebles registrables con dominio vigente.

En todos los casos las suspensiones fueron incongruentes con la realidad de los titulares, ya que es un denominador común en la población poseer la titularidad sobre bienes que alguna vez detentaron y que al momento de su venta no realizaron la transferencia. La complejidad de la realidad no se refleja en los rígidos límites de las bases de datos institucionales que de todas maneras son consultadas prioritariamente por el organismo para definir el estado de los titulares en relación con el programa.

Frente a la situación de encontrarse suspendidos, los titulares **deben remitirse a un teléfono de reclamos con el cual les resulta sumamente dificultoso comunicarse** para asentar el reclamo debido a que dicha línea no es gratuita, por lo que comunicarse implica un costo para los titulares, a su vez agravado por los tiempos de espera en línea y además el hecho de tener que realizar más de una llamada para dar continuidad a las gestiones.

A un año del proceso de implementación. Nuevas modificaciones, nuevos emergentes y nuevos desafíos

19 de febrero de 2019 el MSyDS actualizó los lineamientos del PHF y estableció nuevos requisitos. Entre los principales, el aumento de horas de formación integral y la incorporación de un control anual de salud.

Para titulares que se encuentren realizando estudios primarios o secundarios el monto de horas a certificar se elevó a 300. En el caso de quienes hayan finalizado los estudios secundarios se elevó en 120. En tanto el control sanitario implica la presentación de un Certificado de Control Sanitario firmado y sellado por un médico matriculado vinculado a una institución validada por el REFES de la Secretaria de Salud, una vez al año en ANSES.

Nuevamente, para los titulares la experiencia de las modificaciones del programa fue atravesada por la incertidumbre en tanto todos los canales por los cuales se informaban (es decir, organizaciones sociales, responsables de cursos de formación que se encontraban realizando, equipos técnicos del **MSyDS y ANSES**) **no tenían claridad** acerca de la formas y tiempos de implementación. Esto derivó en una **multiplicidad de indicaciones muchas veces contrapuestas**. En particular, mientras los técnicos del Ministerio informaban que el requisito de control de salud era anual y se podía presentar en cualquier momento del año, los trabajadores de ANSES rechazaban el pedido de actualización de datos de los titulares por no presentarse con el control realizado. Esta situación implicó la necesidad de difusión por parte de la UNLP de los nuevos requisitos ante la falencia de los canales de información estipulados, y los perjuicios que esta desinformación causaba entre los titulares. Por otra parte, el requisito de realización de controles sanitarios causa malestar entre los titulares que no cuentan con los recursos necesarios para su realización en tanto la mayoría no cuenta con obra social, en tanto el sistema público de salud se encuentra desfinanciado, y en tanto en paralelo a la incorporación del requisito, ANSES decidió dar de baja un 15% de los monotributos sociales del país, lo cual dificulta aún más la posibilidad de acceder a una obra social para esta población.

A un año del inicio de la implementación del PHF, con mayor claridad acerca de las principales falencias del diseño del programa y de las problemáticas que se le presentaban a los titulares para sostener los requisitos del mismo, **entendimos que era momento de participar no como mero canal informativo sino realizando una experiencia que permitiera comenzar a reajustar aspectos del**

programa en el proceso mismo de ejecución. Es así que, en el marco de la mesa de gestión, desde la UNLP se propuso la **realización de una experiencia piloto que implicaba el dictado de un curso en conjunto con la DISAT** con la intención de poder abordar una de las principales problemáticas identificadas entre los titulares con los que se mantenía vinculación en el dispositivo de los CCEU: la falta de cursos y la lejanía geográfica de estos en relación a los barrios de proveniencia de los titulares.

La experiencia de dictado de un curso de formación integral cogestionado con el MSyDS a partir del dispositivo Trayectorias Tutoriales y Redes de Contención en la localidad de Los Hornos

La propuesta se realiza reconociendo la potencialidad de uno de los dispositivos de acción definido en la resolución “Lineamientos del programa hacemos futuro” del 19 de febrero de 2019 del MSyDS: el programa de Trayectorias Tutoriales y Redes de Contención (TTRC) cuya implementación se encuentra a cargo de la DISAT. En dicha resolución se las define que las TTRC

“se propone instalar una serie de procesos de intervención sobre las problemáticas sociales que atraviesan el conjunto de titulares del Programa y sus comunidades, con un enfoque especialmente orientado hacia temáticas de género y acceso efectivo a servicios públicos y derechos”.

Este programa tiene como objetivo formar promotores que sean capaces de conocer su entorno y desarrollen prácticas comunitarias, generen aprendizajes colectivos y fortalezcan lazos comunitarios y sociales, articulando acciones para abordar diferentes problemáticas desde una perspectiva que contemple a toda la comunidad. Conservando el esquema general de contenidos de este programa, en función los tres primeros módulos que son mapeo de actores, diagnóstico participativo, y rol del promotor socio-comunitario, así como la realización de dos intervenciones comunitarias barriales, la universidad se propuso un rediseño de las trayectorias desde el concepto de situacionalidad para que, de esa forma, los módulos restantes fueran propuestos por las organizaciones e instituciones participantes del CCEU destinatario del curso. La intención fue que las temáticas dieran cuenta de los problemas con los que efectivamente se encontrarían los futuros promotores en su localidad.

Se definió como destinatario de la TTRC a la localidad de Los Hornos, en donde encuentra en proceso de consolidación uno de los centros comunitarios de extensión de la Universidad. En sucesivas reuniones entre integrantes del CCEU, la universidad y titulares del PHF se plantearon y definieron las problemáticas del barrio a abordar, y otros temas que preocupaban a los titulares. De las mismas surgieron como problemáticas específicas de los espacios que eran habituales para los titulares problemas relacionados con:

- Infraestructura pública: Se comentaron los casos de dos puentes rotos, uno corta el camino directo al hospital y el otro se inunda.
- Caída de árboles y calles cortadas.
- Falta de luminaria.
- Limpieza de las calles. Basurales en las esquinas.
- Falta de garitas de micro.
- UPA sin pediatras y sin medicamentos. Preocupación por la salud de los niños y mayores.
- Merenderos sin comida.
- Falta de agua en las casas por falta de presión de agua.
- Maltrato en ANSES.
- Inseguridad.

A partir de este proceso se consensuó denominar al curso como “Gestión del Espacio Público Comunitario” y que los temas a tratar fueran: Derechos civiles, obligaciones municipales y de las empresas proveedoras de servicios básicos; gestión de limpieza y residuos (basura y agua); gestión del verde y la biodiversidad (compostaje y plantas medicinales); problemas de salud vinculados al espacio público comunitario; gestión de situaciones de violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres; y por último, economía popular y gestión de actividades productivas asociativas.

El curso se desarrolla en un encuentro semanal de 4 hs. los días miércoles en el Club Unidos de Los Hornos, ubicado en 147 entre 61 y 62. Su duración total será de 18 encuentros, sumado a dos intervenciones socio-comunitarias que harán un total de 120 hs. permitiéndole a los titulares cumplir con la cantidad de horas de formación integral que exige el PHF.

Observaciones acerca del dispositivo TTRC y la experiencia cogestionada a partir del caso de Los Hornos

A partir de las actividades que realizamos en esta experiencia pudimos relevar ciertos elementos persistentes que fundan dimensiones a tener en cuenta al momento de la implementación. Si bien, entendemos que cada territorio cuenta con particularidades específicas, podrían dialogar con otras experiencias a fin de conceptualizar dificultades y construir facilitadores generales acorde a la población destinataria.

- ***Persistente demanda de espacio para consultas y reclamos que se “curricularizó”***

La ausencia de canales presenciales a los que venimos haciendo referencia en este trabajo se expresó en el hecho de que, **a un año del comienzo la implementación del PHF, los dos primeros encuentros se ocuparon, casi en su totalidad, a la evacuación de dudas** sobre sus requisitos y las dificultades que les plantea ANSES para cumplimentar las actualizaciones, así como reclamos sobre suspensiones de vecinos y familiares. En el resto de los encuentros este tipo de demandas ocupó a los técnicos de la DISAT los primeros y últimos 10 minutos de clase.

- ***Dificultades para construir una problemática compartida para la intervención comunitaria***

Entre las dificultades que se presentaron para la elección de las problemáticas a abordar en el transcurso del curso pudimos observar que, si bien algunos pocos vienen de Olmos y otras zonas de la ciudad, la gran mayoría vive en Los Hornos. En ese sentido, entendemos que el objetivo de acercar la oferta de cursos a los titulares se encuentra cumplido. Sin embargo, esta es una localidad extensa y la gran mayoría de las titulares no comparten espacios cotidianamente.

Lo mencionado hace que la propuesta de pensar “los problemas del barrio” a veces resulte difícil porque, aunque las realidades que viven son muy similares, no siempre expresan las

mismas problemáticas. A la vez, resulta difícil armar la idea de una experiencia compartida, y de un colectivo.

- ***Dificultades para el desarrollo de la intervención comunitaria***

Los integrantes del curso eligieron como problemática común a abordar los conflictos con la basura. A partir de la identificación de los principales focos problemáticos a través del mapeo, se planificó una intervención cuyo objetivo fuese visibilizar el conflicto. La intervención se realizó en 147 y 60, en cercanías de la salita sanitaria y punto neurálgico de la localidad, y se tituló “Menos basura, más salud”.

Durante su desarrollo quedó en evidencia una falta de conexión entre el trabajo hecho durante los primeros encuentros (mapeo de actores y diagnóstico participativo) y la preparación de la jornada. No hubo claridad respecto al objetivo de hacer una intervención, hubo dificultad con la preparación previa de los materiales a utilizar durante la jornada, lo que llevó a que, si bien hubo una gran apropiación de la actividad por parte de los titulares, los temas centrales (salud y basura) quedaron desdibujados.

- ***Dificultades para el sostenimiento de la asistencia y tensiones derivadas***

Otra particularidad a señalar fue que desde el inicio se planteó a los titulares que debían cumplir con los requisitos formales de asistencia y puntualidad, pero que se consideraba mantener un margen de flexibilidad para atender a situaciones particulares que impidieron sostener el mínimo del 80% de presentismo. Sin embargo, **a medida que avanzó la cursada, la asistencia fue mermando de manera sostenida**. Así, de superar las 40 personas los primeros dos encuentros, se llegó a apenas alcanzar las 20. **A esta situación se le sumó una gran rotación semanal de las asistencias** que dificultó la continuidad en el abordaje de los contenidos de un encuentro a otro.

- ***Dificultades para el sostenimiento de la asistencia y de los acuerdos de trabajo vinculadas a responsabilidades de cuidados maternos***

En general los condicionamientos a la asistencia que plantean las titulares mujeres (la totalidad de la cursada, a excepción de un hombre) están ligados a las responsabilidades que les plantea el cuidado cotidiano de sus hijos e hijas. Los trabajadores técnicos de la DISAT tenían acostumbrado contemplar estas situaciones dado el perfil de la población y las dificultades que tienen para acceder a cursos de capacitación donde muchas veces se prohíbe la presencia de niños y niñas.

Por tal motivo se permitió la asistencia con bebés, así como niñas y niños en edad escolar. Esto, no obstante, derivó en un inconveniente al interior del taller porque no se previó un espacio exclusivo para ellos, ni se organizó su cuidado entre las madres o en algún miembro de la coordinación. Lo que ocurrió entonces fue que **quienes llevan a sus hijos e hijas quedan dedicadas a su cuidado y reducen su participación en las actividades que se proponen**. Dicha realidad llevó a contemplar la adquisición de elementos para el cuidado y entretenimiento de los más chicos, persistiendo de todas formas las dificultades en la participación de las actividades por parte de las madres.

Por lo mencionado decimos que la flexibilidad es una facilidad y un eje de conflictos. Por un lado, permite que las titulares con más dificultades para encontrar cursos resuelvan esta exigencia, compatibilizándola con sus responsabilidades de cuidado. Por otro lado, esta misma flexibilidad dificulta la continuidad en el trabajo al interior del taller y habilita cuestionamientos entre las titulares porque no se respetan los acuerdos de asistencia y trabajo.

- ***Situaciones de violencia contra las mujeres que se manifiestan dentro y fuera del curso***

Desde el primer encuentro del curso se hicieron presentes situaciones violencia contra las mujeres expuestas por las titulares. Frente a las mismas, los equipos técnicos de la DISAT se pusieron a disposición para asesoramiento y acompañamiento.

En una ocasión, una situación de violencia que se manifestó en el barrio donde se ubica el Club Unidos de Los Hornos atravesó el desarrollo del curso derivando en la intervención tanto por parte de las titulares como de los equipos técnicos del ministerio y la universidad, derivando en un llamado al 144 y 911. Más allá que el episodio se resolvió de forma positiva, el mismo expuso la **necesidad de una multiplicidad de herramientas para poder intervenir** en hechos de este tipo.

Realización de grupos focales con los titulares del curso de Gestión del Espacio Público Comunitario de los Hornos

Se realizó con los integrantes del curso un grupo focal orientado a relevar opiniones y experiencias en relación al PHF. Los Núcleos temáticos que se trabajaron fueron: las diferencias entre Ellas Hacen y PHF, los cursos de capacitación y la experiencia en ANSES.

- ***Diferencias entre Ellas Hacen y PHF***

Para muchas el PHF les facilita la organización de su tiempo porque tiene menos exigencias, ya que no requiere contraprestación laboral. A la vez, la posibilidad de elegir individualmente los cursos da mayor flexibilidad para acomodarlos con el resto de sus actividades. **También manifestaron enojo porque los trabajos encarados durante el programa Ellas Hacen (EH) quedaron incompletos y abandonados.** Específicamente se referían a “las casitas” de Romero y Gambier. Las titulares plantearon que el programa “ahora está mejor organizado” porque pueden disponer mejor de su tiempo. **La distinción entre Ellas Hacen y PHF no está presente en las titulares. Hablan más bien de un “antes” y un “ahora”, en el cual el principal cambio es la ausencia de contraprestación laboral, la**

cual no es marcada como algo significativo. En algunos casos incluso manifestaron preferir hacer cursos de formación integral a tener que *“el pesado trabajo en obra, participar de una cooperativa e ir a piquetes”*. En cambio, el PHF es percibido como más exigente en cuanto a la terminalidad educativa, a raíz de los estrictos controles mediante la certificación. Esta exigencia es resistida en tanto *“no es simple volver a un aula después de mucho tiempo”* así como que les da vergüenza el hecho de tener que estudiar y que a veces se sienten observadas ya que la escuela es percibida como un lugar que no es para *“adultos”*. Ante la consulta acerca la percepción de una lógica individualizante del nuevo programa notamos que esta diferencia entre lógica colectiva versus lógica individual no es percibida como tal por las titulares, ni aparece internalizada como sí lo está en los equipos técnicos de la DISAT que suelen plantear esta posición en distintas actividades. **Valoran los cursos como *“un lugar donde encontrarse con otros que están en su misma situación”***. Lo colectivo como dimensión esencial no se pierde para ellos en el nuevo programa por que se siguen encontrando y compartiendo. La cooperativa productiva no es una experiencia de mayor calidad colectiva que un espacio de *“encuentro y catarsis”*.

- ***Cursos de capacitación***

Relacionado con las diferencias entre EH y HF, las titulares plantearon que **ahora hacen cursos que *“no les sirven para nada”***. Para ellas, que *“sirva”* está relacionado con dos cuestiones: a) que pueda facilitar una salida laboral; b) que sea de utilidad para resolver cosas de su casa. Ambos puntos están asociados a cursos de oficios, herrería, carpintería, armado de muebles, electricista, construcción, cuidado de adultos mayores. En el EH muchas mujeres hicieron algunos de estos cursos y luego pudieron aplicarlos para resolver cosas de sus viviendas. Hubo dos mujeres, que manifestaron haber conseguido algunos trabajos a partir de estas capacitaciones, o haber podido ayudar a sus maridos en trabajos de pintura o albañilería. Una de ellas manifestó seguir asociada a 6 o 7 compañeras del EH con las cuales *“cada tanto agarran laburos para hacer muebles bajo mesadas, placares, muebles de baño, etc. todo por encargo a través de su página de Facebook MJL Armadoras”*. Trabajan en el taller de una organización social que les provee los materiales.

A pesar de que la mayoría coincidió en preferir cursos donde hubiera formación en oficios, también manifestaron no esperar conseguir un trabajo porque veía imposible organizar los cuidados de los chicos. En cuanto a la forma de conseguir cursos, fue por familiares, por WhatsApp, por conocidos, por Facebook, y muy raramente por los canales institucionales del MSyDS o ANSES. Muchas mujeres presentes se conocían desde hace tiempo por estar en Ellas Hacen, aunque no supieran sus nombres o tuvieran trato directo. En la actualidad, un grupo de Whatsapp que armaron entre ellas es el lugar donde comparten información sobre cursos o requisitos del HF.

En este marco, podríamos sintetizar los criterios de selección de los cursos de la siguiente manera:

1. Distancia: Los cursos deben estar cerca por dos motivos. a. El costo del transporte hace difícil tener que tomarse uno o varios colectivos. b. Acaso el principal, los cursos deben estar cerca de la escuela y/o de la casa para poder conciliar la asistencia con las tareas de cuidado de los hijos (llevarlos y pasarlos a buscar, preparar la comida, llevarlos a actividades deportivas).

2. Tiempo: Los cursos de baja carga horaria y que ocupen pocos días, preferentemente 1 sólo, son más accesibles para las titulares. Este motivo también está ligado a las tareas de cuidado de los hijos.

3. Contenido: Si el contenido del curso es visto como de utilidad resulta más atractivo para las titulares. De todos los criterios expuestos, este parece ser el de menor incidencia para elegir.

- ***Experiencia en ANSES***

En relación a dificultades que aparecen en ANSES para realizar la actualización de datos. **Todas manifestaron haberse encontrado en algún momento maltratadas, y también haberse encontrado con que les pidieran documentación para hacer las actualizaciones que previamente el MSyDS indicó como no necesaria.** La experiencia es que *“en ANSES hay muchos problemas, y depende quien te atiende si puedes hacer los tramites o no”*. Esta realidad ha sido corroborada en tanto en múltiples situaciones, técnicos de la DISAT deben aclarar frente a las titulares que ANSES no les puede negar la actualización de datos, aunque

no lleven ningún certificado, y que dicha actualización es prioritaria en la posibilidad de sostener el programa. Ante estas dificultades las titulares presentaron numerosas estrategias con distintos grados de eficacia, entre ellas: Volver a sacar turno en otro ANSES esperando otro tipo de atención; presentarse en grupo para fortalecer la posición; y contactar trabajadores de ANSES dispuestos a ayudar, a partir de las redes de relaciones de las organizaciones sociales.

Reflexiones finales

Hemos recorrido un análisis del proceso de implementación del Programa Hacemos Futuro desde la perspectiva de sus titulares y el equipo de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la UNLP.

El desarrollo del documento permite al menos proponer algunas inconsistencias con relación al logro de los objetivos propuestos por el programa en su resolución de creación. Si bien el tiempo de implementación es breve, no se ubican indicios de mejoras laborales y/o mayor autonomía de los titulares. Por el contrario, se manifiesta la dificultad en comprender las ofertas y cumplir con los requisitos solicitados en función del cambio de vinculación que propone una mayor utilización de medios no presenciales entre el programa y los titulares.

Con respecto a la dimensión institucional e interinstitucional, se evidencian **desfasajes entre las dependencias gubernamentales y desarticulación de discursos y políticas** que afectan en forma directa la accesibilidad al programa por parte de los titulares.

El sentido programático no termina de ser comprendido y/o compartido por las personas bajo programa que presentan sentimientos ambiguos sobre la terminalidad educativa y la formación profesional.

En relación al rol de la UNLP en esta nueva etapa de vinculación con los titulares, **se evidencia la acumulación positiva en la relación de los años de la unidad ejecutora, instalándose como una referencia significativa** de acompañamiento y pertenencia a pesar de no estar vinculados formalmente desde el programa.

De igual modo, el sostenimiento de acciones entre equipos técnicos cuyo sentido último es el acompañamiento de los titulares y el aumento de la situacionalidad de la política como fue el diseño del curso, acciones de sensibilización y asesoramiento, marcan la importancia de la presencialidad en este tipo de programas. En este sentido se observa como insumo central a relevar en próximos análisis el tipo de relación que se estableció con los titulares a partir de los años de experiencia de la unidad ejecutora de la UNLP en clave de la profundización o no de la autonomía en la construcción de su proyecto vital.

Por último, queremos destacar la potencialidad de la Investigación-Gestión (I+G) en clave de mejoramiento del diseño de la política pública a partir del análisis de los procesos de implementación en tiempo real. “Toda gestión de gobierno tiene un inicio y un fin. Esta afirmación es posible de ser sostenida si se parte del reconocimiento de dos situaciones: por un lado, la vida institucional que existe antes, durante y después de los cambios de gestión y por otro la impronta que cada equipo de conducción de responsables políticos le imprime a la organización en el periodo en el cual asumen los cargos” Bonicatto, Iparraguirre (2016:6). Desde esta perspectiva la agenda constituye una oportunidad para que un equipo de gobierno que tiene la responsabilidad de llevar adelante una política pública pueda establecer prioridades y minimizar las acciones que distraen del foco necesario para avanzar eficazmente con el plan de gobierno propuesto. En este marco también el aporte que pueden hacer las universidades públicas para mejorar la calidad de la gestión pública y la evaluación como un elemento estratégico. En este sentido, **el nuevo periodo de gobierno será una nueva oportunidad para que el Estado Nacional Argentino vuelva a vincularse con las universidades** y apueste a profundizar análisis y recomendaciones que aprendan de los errores, comprendan la potencia de la situacionalidad en el diseño de la política pública y sean capaces de estar a la altura de los desafíos que la coyuntura histórica de nuestro país requiere.

Glosario de abreviaturas

PHF – Programa Hacemos Futuro

PPS – Prosecretaría de Políticas Sociales

DGPP – Dirección de Gestión de Políticas Públicas

MSyDS – Ministerio de Desarrollo Social de La Nación

FOTE – Formulario de Terminalidad Educativa

DSyAT - Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial

BUD - Boca Única Distrital

CEFI – Certificado de Formación Integral

SMVM – Salario Mínimo Vital y Móvil

IPE – Ingreso Protegido al Empleo

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social

UCAP – Unidad Capacitadora

PRIST – Programa Ingreso Social con Trabajo

UNLP – Universidad Nacional de La Plata

CREU - Centro Regional de Extensión Universitaria

EUO – Escuela Universitaria de Oficios

UCAP – Unidad de Capacitación

I+G – Investigación y Gestión

AT - Argentina Trabaja

CCEU – Centros Comunitarios de Extensión Universitaria

TTRC - Trayectorias Tutoriales y Redes de Contención

EH – Ellas Hacen

REFES – Registro de Efectores de Salud

Bibliografía

- Amaya,P, Bonicatto, M (2015) “Evaluar programas sociales para consolidar la inclusión social”. Documento presentado en IV Conferencia Internacional “El futuro de la evaluación en América Latina y el Caribe (ReLAC), Red Peruana de Evaluación (EvalPeru)y la Pontificia Universidad Católica del Perú. 9 al 12 de marzo. Lima. Perú
- Bonicatto María, Iparraguirre Mercedes (2016) La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69140>
- Bonicatto, M (2019) Doble Vía. Aportes de la planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP. La Plata, Arte Editorial Servicoop.
- Chiara, M., & Di Virgilio, M (2009). Cap II Conceptualizando la gestión social. En “Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas”. Buenos Aires. Universidad de General Sarmiento. Pp.54- 61. Prometeo Libros
- Documento Presentación Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. Obtenido de www.desarrollosocial.gov.ar. Recuperado el 05/11/15
- Documento de Resolución de creación del Programa Ingreso Social con Trabajo n° 3182/09. Obtenido en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo>. Recuperado el 11/07/16
- Documento: Informe de Sistematización del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja-2010-2015. (2015). Prosecretaria de Políticas Sociales. UNLP

- Documento de Resolución de creación del Programa Hacemos Futuro. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Obtenido de www.desarrollosocial.gob.ar Recuperado el 20/6/2019
- Sotelo Maciel, A. J. (s.f). “La importancia estratégica de la implementación.” Ficha de Cátedra Administración en Trabajo Social N°27. Facultad de Trabajo Social. UNLP. Recuperado el 05/07/201. Obtenido de http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_de_catedra_administracion_nro__27.pdf.

Reseña biográfica

María Bonicatto es Licenciada en Trabajo Social UNLP. Diplomada en Ciencias Sociales en FLACSO. Especialista en Docencia Universitaria y Magister en Paisaje, Ambiente y Ciudad UNLP. Se ha especializado en planificación estratégica situacional y gestión de organizaciones públicas. Su experiencia laboral de los últimos veinticinco años ha estado vinculada a la gestión de políticas públicas argentinas para la infancia y adolescencia, el diseño e implementación de herramientas y sistemas de reformas en la gestión de organizaciones públicas en el nivel nacional y provincial, en la formulación y ejecución de políticas territoriales de promoción del empleo a nivel nacional y municipal y en el diseño e implementación de políticas universitarias de extensión. Ha desempeñado funciones de docencia y asistencia técnica en acciones de capacitación y planificación, impulsadas por organismos nacionales, internacionales, provinciales y municipales que implicaron trabajo con organizaciones de base, organizaciones del tercer sector, municipios, equipos de trabajo de los ámbitos de la producción, la salud, y la acción social. Actualmente es Profesora Titular de la Cátedra Políticas Públicas: planificación y gestión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata. En el post grado es Profesora Titular del Seminario de Recursos Humanos en la Especialización en Abogados del Estado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP y Profesora Titular de la Materia Sociología de las Organizaciones y la Gestión Pública de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Docente en la Especialización en Gestión de la Educación Superior UNLP. En la gestión universitaria ocupa el cargo de Prosecretaria de Políticas Sociales de la UNLP.

Fernando Laya es Licenciado en Sociología UNLP. Cursa la especialización en Gestión de la Educación Superior de la UNLP. En los últimos años su experiencia laboral se encuentra vinculada a la implementación de políticas públicas de educación superior. En la gestión universitaria ocupa el cargo de Director de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaria de Políticas Sociales de la UNLP.

Contacto:

María Bonicatto

DNI 21457045

Email: solboni69@yahoo.com.ar

Calle 28 n° 4875 e/ 483 y 483, Gonnet (1897) Provincia de Buenos Aires, Argentina.

TE: +54 9 221 5912812

Prosecretaria de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Fernando Laya

DNI 32777430

Calle 18 n° La Plata (1900) Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Email fglaya@gmail.com

Director de Gestión de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de la Plata