



Por una sociedad inclusiva que potencie el bien común y los efectos adversos del llamado “Plan Empalme” del Decreto 304/17

por Alberto Birenbaum

1.- INTRODUCCIÓN

Es necesario que se aborden reformas muy concretas en aquellas políticas públicas más relacionadas con la defensa de los trabajadores, así como la defensa del estado de bienestar social y las políticas de protección social (salud, educación, vivienda, servicios sociales, empleo, ...), y de forma muy especial tengan en cuenta, en su visión holística: a los ciudadanos y las ciudadanas más afectados por la crisis y que más sufren cada día la exclusión socio-económica, para que los derechos sociales y las leyes de igualdad de trato y oportunidades, dejen de estar solo en el papel y se conviertan en una realidad objetiva.

Defendemos una sociedad inclusiva, donde se respete y potencie el bien común a través de la defensa de lo público y donde se de reconocimiento y se trabaje desde la diversidad y por la igualdad de todas las personas, no importa si existen o no planes sociales, pero la dignidad debe potenciarse como primera premisa.. Las políticas adversas están instaladas en premisas culturales y económicas que normalizan y justifican situaciones de exclusión, no solo concebida esta en términos económicos sino de participación y reconocimiento social, sin considerar dichas situaciones como inaceptables desde el punto de vista de los derechos humanos e incompatibles con el principio de justicia social. Estas premisas o contravalores, afectan tanto al sistema económico, en tanto que se justifica desde él la existencia de la pobreza y el incremento de la desigualdad, como al sistema socio-político, en tanto que de forma irresponsable se viene utilizando un discurso que culpabiliza a aquellas personas y familias que han sido excluidos, como si dependiera solo de factores individuales o de los mecanismos y fluctuaciones del mercado, eludiendo toda responsabilidad pública por parte del Estado y sus instituciones.

Ello no es sólo un problema argentino, en muchas legislaciones del mundo se vive este flagelo.

Y es cierto, no se trata de suplir las deficiencias de un sistema socio-económico injusto a través de servicios asistenciales, sino del refuerzo y mantenimiento de servicios públicos que garanticen el principio de igualdad y justicia, acorde a la legislación de un Estado democrático.

La creación de empleo y el mantenimiento de la calidad del mismo, puesto que para que el trabajo sea la principal herramienta de inclusión y participación debe garantizar la cobertura de las necesidades de los trabajadores y trabajadoras y sus familias, y eso solo es posible desde la garantía un empleo digno, estable y con un salario justo. De lo contrario, más que ser un medio, el empleo precario puede ser el inicio de la situación de exclusión social.

La vitalidad de nuestras sociedades depende cada vez más de garantizar que las personas de todas las edades, incluidas las personas mayores, permanecen totalmente integradas en la sociedad.i

Es necesario recordar las siguientes reivindicaciones:

1. Ratificación de la Carta Social Europea revisada en 1996 y del protocolo adicional de 1998.

2. Atención prioritaria a la infancia. Exigimos medidas transversales en educación, sanidad, etc., para apoyar a la infancia en general y especialmente a la infancia en situación más vulnerable.
3. Garantizar el acceso a una salud pública de calidad.
4. Garantizar ingresos mínimos a las familias en situación de pobreza y exclusión, y el refuerzo de los servicios sociales públicos de protección a la infancia y las familias.
5. Derogación de la LOMCE y cumplimiento de las medidas establecidas por la UNESCO para el logro de una educación pública y de calidad como derecho de todo el alumnado.
6. Fortalecer las Políticas Públicas de Igualdad de Género ante el retroceso producido en los últimos cinco años en esferas tan importantes como Empleo, Violencia de Género, Educación y Salud.
7. Elaboración de Políticas de Corresponsabilidad en los cuidados y reconocimiento del trabajo reproductivo, desarrollando y potenciando los servicios públicos que posibiliten la conciliación.
8. Aprobación de una ley integral para la igualdad de trato de aplicación a todas las personas.
9. Programas específicos dirigidos a la infancia y juventud para la prevención y discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género.
10. Fortalecimiento y recuperación del Sistema Público de Servicios Sociales.
11. Reclamamos planes formativos para la atención de la diversidad, sea cual sea su origen (nacionalidad, etnia, orientación sexual, procedencia, capacidades, etc.) para el personal de la administración pública, especialmente, en los ámbitos de la sanidad, la educación y los servicios sociales.
12. Garantizar el acceso y mantenimiento a una vivienda digna, y para ellos la solución pasa por una reforma legislativa orientada al reconocimiento de la dación en pago, y el desarrollo de políticas específicas de alquiler social.
13. Revisión del estatuto Básico del Empleado Público y el derecho efectivo a la negociación colectiva.

Es necesario recuperar el concepto del trabajo decente: un paradigma de búsqueda, en períodos de crisis económica, así como garantizar un empleo estable, digno, en condiciones de equidad suficiente para prestar servicios de calidad que den respuesta efectiva a los problemas y necesidades de la población

2.- PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL- “PLAN EMPALME”

El Gobierno nacional oficializó el Programa de Inserción Laboral, bautizado como plan ‘empalme’, a través del cual los beneficiarios de planes sociales “seguirán percibiendo esos beneficios aunque consigan un empleo formal”.

La medida fue publicada mediante el Decreto 304/2017 y según aclara la norma en su artículo 1, “las trabajadoras y los trabajadores afectados por problemáticas de empleo incluidos en programas nacionales implementados por el Ministerio de Trabajo o por el Ministerio de Desarrollo Social que accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado, podrán percibir, o continuar percibiendo, una ayuda económica mensual”.

Además, señala que “la ayuda económica mensual que percibirán los participantes de programas nacionales de empleo y de desarrollo social durante la nueva relación laboral tendrá carácter de subsidio al empleo y podrá ser contabilizada por los empleadores como parte de su remuneración laboral neta mensual”.

En ese sentido, especifica que “los empleadores gozarán de este beneficio si se trata de una nueva relación laboral, o de la regularización de una preexistente, respecto de la nómina total de trabajadores declarada al día 31 de diciembre de 2016”.

El plan se ajusta a aquellas personas que están incluidas en el plan Argentina Trabaja, que podrán mantener sus programas durante dos años aun siendo contratados por una empresa que le pague un sueldo neto de \$ 12.000. En ese caso, el Estado abonará \$ 4030, el equivalente que se paga hoy por Argentina Trabaja.

El decreto también especifica que quienes sean incorporados al programa podrán percibir el subsidio al empleo por un lapso de 24 meses, “siempre que continúe vigente la relación laboral”. Para acceder al plan, los empleadores y trabajadores deberán adherirse al Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Trabajo.

El nuevo Plan de Empleo lanzado por el Gobierno Nacional, estimamos que no está a la altura de las expectativas generadas tras su anuncio, tanto por su forma como por su contenido. Esto se debe a que principalmente el “Plan Empalme” no da nuevas herramientas a los programas ya existentes desde hace varios años. Es decir, el único cambio es el nombre. A todos los ciudadanos les atrae la idea de la conversión de Planes Sociales con trabajo genuino, tanto por el ingreso económico como por la dignificación de la persona. El asunto es ver cómo se logra ese objetivo.

Los programas de generación de empleo existentes -como el PROEMPLEAR, Entrenamiento para el Trabajo, el Programa de Inserción Laboral (PIL)- ya contemplan el subsidio por parte del Estado a una parte del salario del trabajador que consiga un puesto de trabajo a través de las Oficinas de Empleo municipales ampliamente territorializadas y fortalecidas a partir del año 2002. No se ve nada nuevo en el programa Empalme respecto a estos programas. Uno podría pensar que es la masificación, y automatización del trámite administrativo, pero el propio decreto 304/17 sigue obligando a incorporar a beneficiarios en el Programa de Inserción Laboral. Mismos procedimientos, mismo tipo de subsidio.

El Gobierno debería generar una política de Estado centrándose en fortalecer y masificar las políticas ya existentes en materia de inserción laboral. Esto se debe lograr de manera consensuada -tanto en la elaboración como en la implementación- con todos los niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios), los actores político-partidarios, y fundamentalmente con los empleadores y sindicatos, sin dejar de lado a las organizaciones de la sociedad civil que tanto ayudan y suplen al Estado en la ayuda de personas desempleadas o con problemas de inserción laboral, verdaderos embriones de programas tan inclusivos.

Lamentablemente la forma en la que se lanzó este “nuevo” programa está lejos de la realidad, no se habló en ningún momento de cuál es el monto del presupuesto destinado para estos planes (ni siquiera si el mismo aumenta o no) ni cuál será su financiamiento. Ahora bien, aún teniendo la mejor política de empleo, consensuada por todos los actores, ésta jamás podrá tener éxito alguno si no se desarrolla en el marco de un programa económico y productivo que tome a la generación de empleo como su máxima prioridad de Gobierno

Lamentablemente las políticas actuales van en sentido contrario, tanto porque toman al trabajo como una variable de ajuste, como también por los datos que surgen de entidades oficiales y privadas. Si se sigue en este círculo vicioso de baja de salarios, baja de consumo, baja de producción y baja de empleo, será imposible que este “nuevo” programa dé buenos resultados

Más preocupante aún es que se pierda la oportunidad de seguir fortaleciendo una política de empleo que se inició en 2002 y que con sus aciertos y errores era un ejemplo a nivel mundial reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La coordinación real de estas políticas públicas con todos los actores para hacerlas más efectivas y lleguen a un universo más amplio es la tarea pendiente que tiene nuestro país en la materia

Plan Empalme de inserción laboral por el cual beneficiarios de determinados planes sociales podrán seguir con esos beneficios aun cuando consigan un empleo formal genera buenos incentivos a la formalización del trabajo, pero podría no ser equitativo entre regiones

"Un problema a resolver es que el plan se habrá de aplicar en el marco de una distribución preexistente de programas de empleo y asistencia social que no guarda proporciones equitativas entre provincias, teniendo en cuenta parámetros como los que surgen de las Necesidades Básicas Insatisfechas” Por ejemplo, el 69 % de los recursos del programa Argentina Trabaja se aplican en Buenos Aires, provincia que aglutina el 39 % de la población del país. “Hacia Tucumán, que tiene el 3,7 % de la población del país, se canaliza el 11 % de esos recursos. Una forma de compensar estas asimetrías es incluir programas que actualmente son financiados por las provincias”, sugirieron en el informe.

También, "adicionalmente, se habrán de requerir acciones complementarias contundentes, por lo menos en tres aspectos, capacitación de los beneficiarios; sensibilización de potenciales empleadores bajo el nuevo régimen y neutralización de las trabas u obstáculos que puedan provenir del ámbito político, dado algún manejo espureo de planes sociales que se ha detectado".

Obviamente, "De esta manera, se evita que los trabajadores formales puedan ser sustituidos por los ingresantes a través del Plan Empalme" Se considera que "los subsidios mensuales de los programas vigentes bajo la cartera de ministerios competentes oscilan entre los \$900 y \$4000 mensuales.

La previsión oficial proyecta que en los primeros meses puedan incorporarse entre 5 y 10 mil beneficiarios por mes, esperando alcanzar una meta de 80 mil personas por año, como se señalara.

"A lo largo de los últimos años la creación de empleo formal en el ámbito privado acabó deteniéndose, y en algunos sectores se evidenció destrucción de puestos de empleo En tanto, preocupa los recursos que prevé la pauta presupuestaria nacional para el año 2017 sobre el programa Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Opinan que manifiesta "desproporción en la distribución de beneficios respecto a la distribución territorial de la población y los síntomas de pobreza e informalidad laboral evidenciados en cada jurisdicción del país".

"En este sentido, el impulso del Plan Empalme sobre una distribución de programas de empleo inequitativamente distribuidos a nivel regional podría acabar ratificando (y acentuando) tales distorsiones".

Escenario de maquillaje profundo a la luz de la no inclusión conforme los lineamientos del Trabajo Decente.

Alberto Birenbaum

Profesor Titular Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales
(Universidad Nacional de Tres de Febrero).

Doctor en Derecho del Trabajo, Previsión Social y Derechos Humanos
(Universidad Nacional de Guatemala)

* Se señala que las consideraciones contenidas en la presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento del autor y no tienen en algún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.

ⁱ Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 2002 cc Madrid, 8-12 de abril de 2002. ccPrograma de Acción adoptado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995.