

ARGENTINA

EXPERIENCIAS EN PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE INGRESOS Y MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD

Fabio Bertranou y Ximena Mazorra¹

Argentina cuenta con numerosos programas contributivos y no contributivos que buscan atender los problemas derivados del mercado laboral. La crisis internacional ha generado la necesidad de fortalecer y ampliar dichos programas a los efectos de atender las consecuencias de un menor dinamismo económico y consecuentemente de creación de empleos. Mientras algunos de los programas están dirigidos a la población ocupada,² otros atienden la situación de las personas desocupadas con el objeto de proveer ingresos y, simultáneamente, mejorar la empleabilidad. En esta nota se aborda la situación de dos importantes programas que corresponden al “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” y al “Seguro de Capacitación y Empleo”.

1. Introducción

Una nueva generación de programas de protección de ingresos y mejora de la empleabilidad se ha implementado para dar sucesión al Programa Jefes de Hogar (PJH) de provisión de ingresos y contención social, lanzado en 2002 en plena crisis económica. Estos nuevos programas, diseñados como una salida o alternativa al PJH, han sido utilizados para colaborar en contener los efectos de la crisis. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo permite apoyar a este segmento de la población en el ingreso al mercado laboral ofreciendo terminalidad educativa para aquellos jóvenes con estudios incompletos. Por otro lado, el Seguro de Capacitación y Empleo se ha extendido en términos de la duración de las prestaciones, como así también su cobertura hacia aquellos beneficiarios del seguro de desempleo contributivo que agotaron el período legal de prestaciones. A continuación se detallan aspectos relevantes de ambos programas.

2. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Los jóvenes siguen año a año ingresando al mercado laboral presentando un importante desafío en materia de empleo. De acuerdo a los datos de principios de 2007, la cantidad de jóvenes desocupados sin estudios secundarios completos ascendía a 224 mil, mientras que el número de desocupados jóvenes (hasta 24 años), sin considerar el nivel de estudios alcanzado, ascendía a 660 mil. De esta manera, los programas de protección al desempleo junto con aquellos que también proveen ingresos a personas inactivas enfrentan, en momentos de crisis, el doble desafío de contener un ingreso prematuro al mercado laboral, así como también la necesidad de otorgar recursos a aquellos que, una vez ingresados al mundo laboral, se encuentran en situación de desprotección.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se puso en marcha en junio del año 2008 y está cofinanciado con fondos del Presupuesto Nacional y del préstamo BIRF. El mismo se dirige a jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados.

¹ Fabio Bertranou es Especialista en Mercado Laboral y Protección Social de la Oficina de la OIT en Buenos Aires y Ximena Mazorra es Analista Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el pensamiento de las Instituciones a las cuales pertenecen.

² Por ejemplo, el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) que son abordados en la nota sobre prevención de despidos y retención de trabajadores del Observatorio de Crisis.

Su objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

La incorporación al Programa se realiza a través de la solicitud de una cita para una entrevista personal en la Oficina de Empleo Municipal correspondiente a su domicilio. En esta cita, un orientador informa al joven sobre el Programa y se completa o actualiza su historia laboral. Finalizado este registro, ambas partes firman un convenio de adhesión al Programa que se remite para su validación a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS que se encuentran distribuidas en el territorio nacional.

Las acciones del Programa incluyen nueve áreas de intervención:

- Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo en los que un orientador o tutor brinda los elementos necesarios para la identificación de sus intereses, necesidades y prioridades; la revalorización de los saberes y habilidades para el trabajo que hayan adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo.
- Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios. Para ello se articula con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursado y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados.
- Cursos de formación profesional. Los cursos que se ofrecen cumplen con los criterios de calidad establecidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en cuanto a su adecuación a las demandas socioproductivas del territorio y de las necesidades formativas de los jóvenes.
- Certificación de Competencias Laborales de jóvenes con experiencia laboral previa.
- Generación de emprendimientos independientes. Se ofrecen cursos de gestión empresarial y asistencia de consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio.
- Prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Pueden ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual reciben asesoramiento por parte de las Oficinas de Empleo Municipales. Tienen un tope de 20 horas semanales.
- Asistencia en la búsqueda de empleo. Los jóvenes son citados periódicamente en la Oficina Municipal de Empleo para su asesoramiento, orientación y evaluación.
- Intermediación Laboral. A través de las Oficinas Municipales de Empleo, los jóvenes son informados por un tutor sobre las demandas de trabajo que sean compatibles con sus perfiles profesionales.
- Apoyo a la inserción laboral. El MTEySS promueve la contratación de jóvenes a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de seis meses, en cuyo caso percibe una ayuda económica mensual de \$ 400 debiendo el empleador abonar la diferencia para alcanzar el salario del puesto a ocupar establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad o sector.

Cuadro 1
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Prestaciones monetarias y duración de los beneficios por área de intervención		
Área de intervención	Prestación monetaria	Período máximo
Talleres de orientación	150 \$ por mes	2 meses
Formación para certificación de estudios	150 \$ por mes	18 meses
Cursos de formación profesional	150 \$ por mes	6 meses
Prácticas calificantes	550 \$ por mes	6 meses
Asistencia en la búsqueda de empleo	150 \$ por mes	4 meses
Apoyo inserción laboral	400 \$ por mes	6 meses

Fuente: Elaboración OIT con base en información oficial.

Nota: Además de las prestaciones monetarias existen la certificación de competencias, la formación para emprendimientos y la intermediación laboral.

A julio de 2009 la cantidad de beneficiarios vinculados al Programa ascendieron a 62.753 (personas adheridas), los beneficiarios directos alcanzaron a 46.099, mientras que la cantidad de prestaciones asignadas fueron 80.897, concentrándose la mayoría

en orientación e inducción (48.2%) y en actividades de terminalidad educativa (32.7%). De esta forma, en promedio cada persona recibió 1.75 prestaciones, ya que cada beneficiario puede insertarse en más de un componente. En la práctica, la situación más común se refiere a la realización de los talleres de orientación e inducción al trabajo a la vez que participan en un componente de terminalidad educativa.

Se estima que la cobertura alcanzará a fines de 2009 a unos 100 mil jóvenes. Las metas del programa a 2013, año en el que vence la actual fuente de financiamiento externa, son de 145 mil beneficiarios y 600 mil jóvenes contactados e informados.

Cuadro 2
Beneficiarios del Programa Jóvenes por tipo de acción

	Acumulado desde el inicio del Programa a julio de 2009			
	Cantidad	Porcentajes	Cantidad	Porcentajes
Apoyo a la búsqueda de trabajo	6 898	8.5	208	0.6
Apoyo a la empleabilidad e integración social	3 649	4.5	-	0.0
Curso de gestión empresarial	481	0.6	481	1.3
Entrenamiento	309	0.4	86	0.2
Formación profesional	2 393	3.0	1 249	3.4
Orientación e inducción	39 028	48.2	14 528	39.5
Orientación educativa y construcción ciudadana	1 592	2.0	-	0.0
Pil	63	0.1	24	0.1
Terminalidad educativa	26 484	32.7	20 205	54.9
Total prestaciones asignadas	80 897	100	36 781	100
Total personas que recibieron prestaciones	46 099			
Total personas adheridas	62 753			

Fuente: MTEySS.

3. Seguro de Capacitación y Empleo

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado en el año 2004 con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del PJH en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. Las primeras prestaciones comenzaron a otorgarse en mayo de 2006.

Debe considerarse que el PJH alcanzó aproximadamente a dos millones de beneficiarios, los cuales fueron incorporándose al empleo al recuperarse la actividad económica, mientras que otros beneficiarios fueron traspasados al Plan Familias por la Inclusión Social en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Estos últimos son considerados la población más vulnerable, especialmente mujeres y hombres con hijos a cargo, y con mayores problemas de empleabilidad. Las estimaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo han considerado que alrededor de 300 mil beneficiarios podrían optar por ser traspasados al SCyE. A julio de 2009, 127 266 habían pasado efectivamente a este programa.

El SCyE ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. A su vez, los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria serán computados como tiempo efectivo de servicios a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del sistema previsional. Por otro lado, para fortalecer las capacidades institucionales del SCyE, el Ministerio implementó la red de oficinas públicas de empleo que brinda servicios de orientación e intermediación laboral.³

El Seguro de Capacitación y Empleo otorga una asignación mensual de \$ 225 (\$ 75 más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar). Además de esa asignación, los beneficiarios del seguro acceden a orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral que vincula las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados, formación, capacitación laboral y entrenamiento, finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos y derivación a servicios sociales en los casos necesarios.

El traspaso del Programa Jefes de Hogar al Seguro de Capacitación y Empleo se solicita en las Oficinas de Empleo Municipales y las personas interesadas suscriben un Convenio de Adhesión Personal en el que se comprometen a concurrir regularmente a dicha oficina para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral e identificar las ofertas de trabajo adecuadas a su experiencia y calificación.

³ Ver nota específica Las Oficinas Municipales de Empleo del Observatorio de Crisis.

El ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario, es decir, que las personas que no manifiestan su voluntad explícita de traspaso permanecen cobrando la asignación del PJH. Por otro lado, el plazo máximo de permanencia fue establecido en dos años. Sin embargo, considerando la reducción en las oportunidades de empleo debido a la crisis internacional, se ha previsto su extensión temporal hasta el 31 de diciembre de 2009 para los actuales beneficiarios que todavía no se han incorporado al mercado de trabajo y que agotaron sus 24 meses de prestaciones. Además, también ha sido ampliada la cobertura a los desocupados que se les venció la prestación del Seguro por Desempleo de naturaleza contributiva. Estos últimos constituyen los beneficiarios del esquema de prestaciones para los trabajadores que desempeñaban puestos registrados en la seguridad social antes de su último empleo.

En cuanto a las características sociodemográficas de los participantes, la tasa de participación femenina entre las personas cubiertas es elevada (76.3%). Asimismo, la población no es especialmente joven, observándose la siguiente distribución: el 37.1% tiene más de 45 años, el 30.8% tiene entre 26 y 35, el 29.3% entre 36 y 45 y apenas el 2.9% es menor de 26 años. Los niveles educativos de los beneficiarios son en general bajos, aunque presentan más años de escolaridad que los beneficiarios del PJH, sólo el 23% completaron sus estudios secundarios o de mayor nivel.

En relación a la experiencia laboral de los beneficiarios, más del 60% manifestó contar con alguna. En el caso de los varones, la experiencia estuvo vinculada mayoritariamente al sector de la construcción (27.2%) y la producción industrial y artesanal (14.5%). Para las mujeres, la experiencia presenta mayor dispersión aunque se concentra una importante proporción en el servicio doméstico (22.3%). Entre los que cuentan experiencia, un 38.9% la tuvo en actividades por cuenta propia. En cuanto a los postulantes, la mayoría de los varones muestran preferencias por ocupar puestos de trabajo vinculados a su experiencia laboral. Este patrón se repite en las mujeres, aunque el servicio doméstico aparece en tercer lugar respecto a las expectativas de inserción laboral. Tanto para varones como para mujeres se destaca que casi un tercio tiene expectativas de realizar tareas de mayor calificación a la que han tenido con anterioridad.

Si bien es prematuro evaluar la efectividad del programa para conseguir la reinserción laboral efectiva, desde el inicio del programa algo más del 10% de los beneficiarios fueron dados de baja por incorporarse a un empleo registrado. Debe destacarse que aproximadamente el 40% de las prestaciones están orientadas directamente a la inserción laboral, ya sea mediante programas de inserción en distintos ámbitos, microemprendimientos u obra pública. El resto de las prestaciones no necesariamente está vinculado directamente con la reinserción laboral. De hecho, una parte importante de las prestaciones está relacionada con la terminalidad educativa y la formación profesional.

Cuadro 3
SCyE - Prestaciones asignadas entre abril de 2006 y junio de 2009

Tipo de prestación	Personas
Terminalidad educativa	18 100
Formación profesional	17 201
Programas de inserción laboral	21 891
Obra Pública Local (entrenamiento)	2 013
Entrenamiento para el trabajo (sector privado)	6 692
Régimen especial para el servicio doméstico	2 550
Microemprendimientos productivos	484
Total prestaciones	68 931
Total personas que recibieron prestaciones	61 420

Fuente: MTEySS.

4. Conclusiones

Los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo han resultado experiencias innovadoras para atender la problemática situación laboral de los jóvenes, como también la de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar implementado para atender la crisis económica que afectó al país en 2002. Los nuevos programas fueron conceptualmente estructurados para acompañar un proceso de creación de empleos donde los beneficiarios se van insertando gradualmente. Frente a la crisis, los programas están siendo expandidos y adaptados para acomodar la nueva situación laboral.

Uno de los mayores desafíos de los programas consiste en el desarrollo y la articulación de la oferta de servicios para los distintos componentes previstos. Por ejemplo, en el caso del Programa Jóvenes, en su inicio, la mayor participación se dio en los componentes educativos debido a que son los que efectivamente están siendo ofertados y su utilización resulta más accesible y expedita. El resto de los componentes requiere más elaboración y articulación con otras instituciones. De esta forma, se podrá potenciar mejor el apoyo a la búsqueda de trabajo e inserción laboral. Esta misma situación también se presenta en el caso del SEyC, el cual para su expansión presenta desafíos similares a los que observan otros programas de protección social que requieren vincular y activar el uso de una oferta de servicios de educación, salud, capacitación y entrenamiento.