

POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE ORIGINARON EL FRACASO DEL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA.

Autor: Facundo Esteban Urtizberea

Institución: Facultad de Psicología UNLP

E-mail: urtizbereafacundo@yahoo.com.ar

Resumen

En los últimos años, el Gobierno Nacional, ha lanzado el Seguro de capacitación y empleo, con el fin de mejorar la empleabilidad de los desocupados. El beneficiario obtiene el subsidio por un plazo de dos años, período en el que se compromete a capacitarse, ya sea concurriendo a los cursos y talleres que el Ministerio le ofrece o culminando sus estudios.

Este trabajo de investigación continúa el que hicieramos oportunamente (2008) en el cual evaluábamos los resultados de su implementación. En aquella ocasión concluíamos en el fracaso del mismo. Si bien enunciábamos las causas, en esta investigación profundizamos el análisis de las mismas y evaluamos las posibles líneas de acción tendientes a corregir dichas falencias.

Entre las causas más preponderantes podemos mencionar: fallas estructurales en la planificación nacional y regional del Seguro, falencias en la implementación regional del mismo, falta de personal idóneo asignado al programa, el haber ignorado los saberes previos de los beneficiarios como punto de partida para elaborar la política de capacitación, confrontaciones de orden personal y/o político, etc. Para nosotros el ejemplo más paradigmático se evidencia en los talleres de orientación. Estos fueron pensados como instancias de instrucción referidas a la elaboración de un CV o la búsqueda de empleo. Nada aporta a la identidad laboral y la orientación vocacional de los beneficiarios. Como agravante, solo se implementó en dos ocasiones, para un total de 25 personas sobre un total de 1856 beneficiarios del Seguro. Los resultados de esta investigación serán de utilidad para la planificación de intervenciones superadoras.

Palabras clave: Políticas públicas –Identidad laboral - empleabilidad - Reinserción laboral

Trabajo completo

Objetivos:

Analizar en su complejidad, las causas que incidieron en la fallida implementación del Seguro de capacitación y empleo, en la ciudad de La Plata. Explorar las expectativas y objetivos que tenía el Ministerio de trabajo y seguridad social de la Nación, al momento de impulsar este programa. Detectar en que forma afecto en la subjetividad de los beneficiarios el fracaso del seguro.

Los Planes sociales y las políticas públicas

Si bien los subsidios sociales existen en nuestro país desde hace varias décadas, los planes sociales tal como los conocemos hoy en día surgen a fines de los noventa y toman mayor dimensión a principio del 2002, como consecuencia directa de la crisis de diciembre del 2001. El gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, los utilizo como un mecanismo directo, para paliar las urgencias más elementales de un sector importante de la sociedad. Será motivo de otra investigación, analizar la utilización política de los mismos, o incluso de que manera los planes sociales se incrementaron de manera paralela a los fenómenos de participación política denominados Piquetes. Lo cierto es que la adjudicación de los planes, se efectuó por diversos mecanismos, en algunos casos de forma poco equitativa y organizada.

En la ciudad de La Plata, el Municipio creo en Junio del 2002, una dirección dependiente de la Secretaría de Acción Social, desde la cual se pretendió coordinar los más de 26 mil planes que se entregaron en la zona. Las posibilidades de gestionar algo que se había iniciado en un contexto de tamaño confusión, resulto una empresa imposible. De hecho, el Municipio, reconocía en publicaciones internas, que a principios del 2004, solo tenía control sobre las contraprestaciones de 18542 beneficiarios. El resto de los planes (más de

7000), estaban por fuera de su responsabilidad, dado que se habían adjudicado a movimientos piqueteros que los gestionaban en forma autónoma.

Si bien desde el 2002 a la fecha, la cantidad de planes sociales fue disminuyendo, esto se dio en forma muy progresiva y aún hoy constituye un número muy significativo (casi 19000) lo cual permite entre otras cosas reducir en un 3% el índice de desempleo de la región.

Al poco de asumir, el actual gobierno nacional, centralizó el control de los planes y modificó los mecanismos de altas y bajas estableciendo criterios claros y objetivos que limitaron el poder de decisión de aquellos que arbitrariamente decidían el destino de los mismos. Por aquel entonces impulso la creación de nuevos planes sociales (Seguro de capacitación y empleo, Plan familias, etc.) por medio de los cuales busco reconvertir el espíritu subyacente en el Plan Jefes y Jefas de Hogar, hacia contraprestaciones tendientes a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios o en su defecto al mejor cuidado de los hijos menores. Para fortalecer estas estrategias y en pos de una descentralización más eficiente, a partir del año 2005, el Ministerio de Trabajo de la Nación, comenzó a impulsar en cada municipio la creación de Agencias de Empleo e Ingreso Social. Las mismas serían ámbitos municipales con una fuerte supervisión del Ministerio y estarían abocadas a la coordinación local de los planes sociales, a la gestión de capacitaciones para a los desempleados y como estamento desde el cual intermediar entre las empresas locales y los posibles empleados.

En la ciudad de La Plata, la AEIS comenzó a funcionar a mediados del 2006. Si bien el Ministerio de Trabajo en una evaluación reciente, catalogó a la oficina de La Plata como una de las mejores del país, lo cierto es que aún adolece de muchos aspectos que dificultan su tarea. En primer término, no todo el personal cuenta con experiencia laboral o capacitaciones específicas. Los recursos humanos resultan insuficientes para el desempeño de la mayoría de los trabajos a realizar. Las condiciones edilicias son buenas, pero su localización es muy céntrica y aún no se implantó una apropiada política de descentralización por ejemplo desde las delegaciones barriales. Los mecanismos comunicacionales implementados, son deficientes por cuanto no se puede establecer nexos con un amplio sector de los beneficiarios. En este sentido un dato significativo, es que al día de hoy, se desconoce en donde

contraprestan tareas más de 9800 beneficiarios del Plan Jefes y Jefas. Por último, los beneficiarios se han adaptado a ciertas prácticas asistencialistas que dificulta el trabajo con ellos y que los transforma en personas descomprometidas con las diversas estrategias que impulsa la Agencia. Un dato que grafica lo antes mencionado es el altísimo índice de deserción que se observa en los cursos de capacitación y en las entrevistas de control previstas cada mes. Aún cuando estas ausencias podría ser causal de la caída del Plan.

Datos sobre los Planes sociales en la ciudad de La Plata.

En cuanto a los beneficiarios de planes, en marzo del 2006 eran 19.362, contra los casi 26.000 del 2003, esto significa una reducción del 16%. El 73% son mujeres, el restante 27% hombres. De este universo poblacional un 38.15% son personas que tienen entre 25 y 35 años y un 28.95% tienen más de 35, por último tan solo un 9.4% tiene entre 18 y 25 años. No tenemos información aun acerca de cuántos desarrollan actividades laborales informales, pero se estima que al menos el 70% de lo hombres y el 40 % de las mujeres lo hace con habitualidad.

BENEFICIARIOS PLANES MARZO 2006			
	Varones	Mujeres	Total
Menor de 18 años			0
Entre 18 y 25 años	1499	339	1838
Entre 25 y 35 años	5573	1813	7386
Entre 35 y 45 años	3827	1779	5606
Entre 45 y 55 años	2014	1251	3265
Mayores de 56 años	643	624	1267
TOTAL	13556	5806	19362

Los beneficiarios en su mayoría cuentan con un nivel primario completo, cifra que se ve clara en el grupo etéreo intermedio, de 26 a 35 años. No obstante, a partir de dicha edad se distingue claramente un deterioro en la calificación de quienes perciben los planes sociales. Por otro lado, no más de un 10% del total de beneficiarios cuenta con nivel secundario terminado, un 15% lo abandonó prematuramente. Dentro de este mismo grupo, las orientaciones se inclinan al título comercial, luego el de técnico, y por último bachiller. Por última, la población que percibe el plan se puede caracterizar según la actividad realizada anteriormente. Como característica general, si bien los beneficiarios se dedicaban a empleos muy variados, las actividades principales son la construcción, los operarios no especializados, ordenanza o personal doméstico, administrativo, en este orden.

Datos sobre el organismo público a cargo de gestionar los Planes sociales en la ciudad de La Plata.

A partir del impulso dado desde el Ministerio de Trabajo de la Nación, la Municipalidad de La Plata, creó en Julio del 2006, la Agencia de Empleo e ingreso social (AEIS). Anteriormente existía una Dirección de Empleo, cuya principal tarea consistía en administrar (otorgar altas y bajas) los planes sociales. La AEIS, contó con un fuerte apoyo institucional, tanto del Ministerio (quien aportó consultores y equipos técnicos) como del Municipio quien le asignó un edificio propio y personal administrativo. La Agencia se organizó en función de dos Direcciones internas. La dirección de planes y programas sociales, debía relevar y supervisar los planes sociales existentes (Jefes y jefas, Barrios bonaerenses y el PEC) e implementar los nuevos (Plan familias y Seguro de Capacitación y empleo). La Oficina de empleo, era la otra dirección y su responsabilidad era capacitar y orientar laboralmente a los desempleados y beneficiarios de planes, establecer vínculos con las empresas de la región y por medio de programas como el PIL, impulsar la reinserción de los desocupados.

Lamentablemente, desde un principio la gestión de la AEIS, se vio desbordada y por lo tanto el desempeño del organismo presentaba numerosas

deficiencias: el relevamiento y seguimiento de los beneficiarios fue defectuoso, las capacitaciones ofrecidas (160 durante los años 06 / 07) presentaban índices de deserción altísimos (cerca al 70%), la vinculación con las cámaras y empresas de la región no se pudo profundizar y la implementación de los programas de reinserción fue casi nulo (tan solo tres casos en 2 años).

Las causas fueron muchas y muy diversas. En el primer año de existencia, la AEIS adoleció de planificación, organización interna e idoneidad de muchos de sus recursos humanos. Luego, a estas falencias se le adosaron aspectos de orden político. Ya en Julio del 2007, la cantidad de personal fue asignado a tareas vinculadas con la campaña política y por tal motivo las prestaciones de la Agencia se deterioraron. En octubre las elecciones no fueron favorables para la administración del Dr. Julio Alak y por lo tanto hasta el mes de Diciembre no solo no se hizo prácticamente nada, sino que además se desmanteló la oficina y se ocultó información y documentación de lo hecho hasta el mes de Julio del 2007. El nuevo intendente, el Dr. Pablo Bruera, designó como director al Sr. Rubén Herrera. Este funcionario, no tenía formación ni antecedentes vinculados con el área laboral y por lo tanto tardó más de un año en reestablecer algunos de los programas (Ej: a fines del 2008 se ofrecían 65 capacitaciones) y otros nunca se implementaron (Ej: programa de inserción laboral PIL). Por cierto contaba con el mismo espacio físico, pero tan solo un tercio del personal que había designado la administración anterior y muchos menos recursos: tan solo 6 computadoras, 2 líneas de teléfono, una caja chica para afrontar gastos significativamente menor a la que disponía la Directora que le precediera. Otro aspecto que dificultó el trabajo de la AEIS, de diciembre del 2007 a Diciembre del 2008, fue la pésima vinculación existente entre el Director y la gerencia local del Ministerio de Trabajo de la Nación. Tal fue la magnitud de la confrontación, que en Febrero del 2009 el Sr. Herrera fue removido de su cargo y se nombro en su remplazo un nuevo director más afín a las autoridades de la Gerencia local.

Datos sobre el Seguro de Capacitación y Empleo en la ciudad de La Plata.

Señalábamos con anterioridad, que en Julio del 2006 la ciudad de La Plata contaba con 19362 beneficiarios de planes sociales. No todos pertenecían al mismo plan. Había por aquel momento diversos planes: Jefes y jefas de hogar, Barrios bonaerenses, Plan familias, Seguro de Capacitación y empleo y el Programa de empleo Comunitario. En una investigación que hice con anterioridad, me había abocado a describir las particularidades que caracterizaban a cada uno de ellos y la cantidad de beneficiarios involucrados. También hice mención al impulso que se dio al progresivo traspaso de los antiguos beneficiarios del plan jefes y Jefas hacia otro tipo de programas con características muy diversas. Uno de ellos fue el seguro de capacitación y empleo.

Este programa se lanzó en la ciudad de La Plata, en Julio del 2006. Al igual que el plan familias, está dirigido a los beneficiarios del Jefes y Jefas de hogar y pretendía un cambio en la impronta propuesta por el antes mencionado. El Seguro proponía reemplazar la contraprestación laboral, por el compromiso de capacitarse en pos de optimizar su empleabilidad y formular un proyecto laboral que culmine en el mediano plazo en una inserción al mercado de trabajo. La Agencia de empleo (AEIS) cumplía un rol preponderante, en tanto debía generar y gestionar las diversas capacitaciones a los que puede acceder el beneficiario e instrumentar la estrategia de intermediación laboral entre las empresas locales y los beneficiarios.

En lo que se refiere a las particularidades del programa, debemos señalar como un aspecto positivo el propósito de mejorar por medio de capacitaciones y talleres de orientación, la empleabilidad de los desocupados. No obstante, la diagramación general adolecía de aspectos vitales tales como el delimitar con claridad que se entiende por empleabilidad y como se podía “medir” la optimización o no de dicho concepto. Por otro lado, se había pensado una planificación general que debía ser adaptada y transformada según las particularidades del organismo público, incluso de la región del país donde se fuera a implementar. Lamentablemente, no se proponían parámetros o criterios para tales adaptaciones y todo quedaba librado a la predisposición e idoneidad de los funcionarios locales. En el caso de La Plata, esto se agravó

producto del recambio de autoridades que aconteciera en diciembre del 2007. La diversidad de criterios e incluso en la metodología de trabajo terminó potenciando otras deficiencias que ya se venían evidenciando.

En el transcurso de los dos años durante los cuales se prolongó esta investigación, existieron dos convocatorias: Julio del 2006 y Marzo del 2007. Nuestra pesquisa, tomo como población de análisis a los primeros 1854 beneficiarios que optaron por pasarse al Seguro. En la segunda convocatoria se incorporaron otros 225 pero no fueron considerados en esta investigación.

Cabe destacar que de estas 1854 personas, 1623 ya no perciben plan social alguno. Justamente una de las características del Seguro era su acotada duración. En Julio del 2008, culmino para ellos el Seguro de Capacitación y empleo. Solo unos pocos, lograron ser reincorporados a otros planes en función de efectuar reclamos y contar con apoyos políticos.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO.

Para evaluar este programa, debimos elaborar criterios propios, dado que el Ministerio, solo se proponía mejorar la empleabilidad de los beneficiarios sin detallar con claridad a que se refería con tan concepto ni en que aspectos se evidenciaba esa mejora. En función de esta carencia, nos tomamos la libertad de establecer parámetros de evaluación, tanto en aspectos cualitativos como cuantitativos que permitieran ponderar los datos emergentes.

Análisis cualitativo.

Para efectuar este análisis, realizamos entrevistas a una muestra de 56 personas (3% de la población) respetando la proporcionalidad de hombre y mujeres existentes en la totalidad de beneficiarios (70% de mujeres y 30% de hombres). Las entrevistas eran semiestructuradas e indagaban seis aspectos, los cuales fueron relevados en dos momentos: en Julio del 2006 al momento de incorporarse al Seguro y en Mayo del 2008, cuando estaba por finalizar el mismo.

A continuación hacemos un racconto de los aspectos más distintivos en cada una de las variables evaluadas.

1. Características socio-ambientales:

En Julio del 2006 este grupo de beneficiarios, encontramos predominantemente personas de clase media baja (68%) o baja (32%). En comparación con las poblaciones presentes en otro tipo de programa, ellos contaban con más y mejores elementos socio-ambientales que los colocan en los estratos superiores de conjunto total de beneficiarios. Por otro lado, en un 65% son personas de menos de 40 años, con estudios secundarios completos o iniciados. Lamentablemente, a Mayo del 2008, solo dos personas han modificado sensiblemente sus características socio ambientales.

2. Identidad laboral:

Al incorporarse al Seguro de capacitación y empleo, la totalidad de los entrevistados, se manifiesta con una fuerte intención de insertarse en el mercado laboral y considera que necesita para ello, fortalecer aspectos de sus saberes previos a modo de complemento o actualización. No obstante un 56% dice haber estado desempleado por un lapso superior a los 2 años y no son pocos los casos que superan los 5 años. Por tal razón se sienten un poco desorientados, desactualizados e inseguros frente a este desafío. En la planificación hecha por el Ministerio, se había estipulado la realización de talleres de orientación. Los mismos no eran estaban diagramado de forma tal de orientar aspectos relacionados con su identidad laboral y vocacional, sino que se limitaban a enseñar como se debe confeccionar un Curriculum vitae y de que manera seleccionar las opciones laborales presentes en los clasificados. Como agravante, debemos señalar que el transcurso de los dos años, se dictaron tan solo 2 talleres. Por cierto, a Mayo del 2008, solo pudimos detectar en tres casos, una mejor configuración de su identidad laboral.

3. Saberes previos:

Como era de esperar, en un primer momento, se evidencia una gran heterogeneidad. La misma está originada en las diversas formaciones previas y por el hecho de que por lo general todos refieren dos o más saberes, sobre los cuales construyen su proyecto de reinserción laboral. Predominan saberes en tareas administrativas, comerciales, docentes, entre otras. En mayo del 2008, se evidencia que solo en 12 casos (21%) las opciones de capacitación elegidas y cursadas por los beneficiarios tienen vinculación con sus saberes previos. En la mayoría de los casos la elección tiene más que ver con sus deseos de superación personal que con una intencional búsqueda de fortalecer sus conocimientos.

4. Fuerza motivacional:

Al ingresar al Seguro, casi sin excepción son un grupo con un alto nivel de motivación, que en todo caso carecen de organización o claridad conceptual para poder elaborar un proyecto a futuro. Este es un indicador que acentúa la importancia de los talleres de orientación laboral. Sin embargo dos años después, el 80% de los beneficiarios considera infructuoso su paso por el programa y manifiesta estar desilusionados. En parte esto se debe a que pocos han podido cursar y que menos aún lograron reinsertarse laboralmente.

5. Dinámica Organizacional: Grado de empleabilidad actual:

Al comienzo predominaban los aspectos motivacionales positivos. También era muy significativa la necesidad de contar con una guía para la elaboración de su proyecto laboral. El 48% de los que optaron por el Seguro, habían elegido como capacitación primaria el taller de Orientación laboral o el de Apoyo a la Búsqueda de empleo. Al finalizar el seguro, solo 13 personas habían realizado los talleres de orientación. De ellos 9 evidenciaban una mejor dinámica organizacional y 4 se habían reinsertado laboralmente. Los resultados son notoriamente insatisfactorios.

6. Vinculación con la Agencia de empleo:

De las seis variables analizadas, esta es la única en la que se evidencia una mejora al culminar el segundo año. El lanzamiento del seguro, fue simultáneo a la creación de la AEIS. Este organismo público aportaba mayor y mejor organización en el vínculo con los beneficiarios. Hasta ese entonces, la relación del Estado con las personas que contaban con un plan jefes y jefas de hogar, se daba por intermedio de referentes políticos barriales (manzaneras, punteros, concejales). La AEIS, centraliza todo lo referido a las altas y bajas de planes y limita de tal forma el poder de los antes mencionados y fortalece la presencia y el rol del estado. Hacia mayo del 2008, la relación del beneficiario con la AEIS, es sistematizada y continua. Periódicamente, concurren a elegir sus capacitaciones o a informarse de diversas alternativas laborales que surgen como consecuencia del trabajo de intermediación laboral. Por lo general, mantienen contactos con miembros de la Agencia al menos dos o tres veces al mes.

Análisis cuantitativo.

Para efectuar la evaluación cuantitativa del programa recurrimos a los datos oficiales de la AEIS. La Agencia debía remitir periódicamente informes a la Gerencia local del Ministerio de Trabajo y esos documentos fueron de gran utilidad para nuestra investigación. Los antes mencionados, estaban confeccionados con información muy diversa y compleja. Para una mejor evaluación del Seguro de Capacitación y empleo, pusimos especial hincapié en dos variables que considerábamos de vital importancia en función de los objetivos previstos por aquellos que pensaron el Seguro de capacitación y empleo. Nos referimos a la forma en que atravesaron los beneficiarios por las capacitaciones y los índices de reinserción laboral.

Capacitación

Durante el plazo de tiempo que evaluamos el Seguro (de Julio del 2006 a Julio del 2008) la AIES, puso a disposición de los beneficiarios un total de 160 capacitaciones. Los cursos estaban a cargo de diversos Centros de

formación profesional y organizaciones gremiales. En todos los casos contaban con certificación de la Dirección de escuelas de la Pcia. de Bs. As. Si a los beneficiarios, esta oferta no les resultaba interesante, podían optar por culminar sus estudios en la modalidad denominada terminalidad educativa.

Pese a todas estas posibilidades, el programa de capacitación fue un rotundo fracaso. De la totalidad de personas que optaron por el Seguro de capacitación y empleo, solo el 23% se inscribió para cursar. De ellos solo asistieron el 60% y culminaron sus estudios el 30%. Nos referimos a tan solo 76 personas de un total de 1854. Las causas de tamaño fracaso, son muchas y diversas: falencias en la convocatoria y difusión de los cursos. En algunos casos la lejanía del lugar donde se dictaban las capacitaciones dio lugar a deserciones. La mayoría de los asistentes, estaban poco preparados para afrontar cursos que duraban promedio 4 meses, y otros motivos que aún no hemos dilucidado.

Reinserción laboral.

Aquí también los índices están muy por debajo de lo pretendido. A julio del 2008, cuando los planes comienzan a caer, solo se han logrado reinsertar laboralmente 125 personas, lo que constituye un 7% de la totalidad de beneficiarios del Seguro. De ellos, 89 se sumaron a las distintas cooperativas de trabajo que eran fomentadas pero el Municipio para la tercerización de ciertas tareas: bacheo, creación de veredas, poda, etc. Otros 26 consiguieron empleo producto de su propia búsqueda. Tan solo 10 se insertaron en empresas de la región como resultado de un trabajo de intermediación laboral de la AEIS.

En este caso, también son muy diversas las causas, que incidieron en este tipo de resultados. Podemos mencionar falencias propias de la gestión del proyecto, producto de contar con funcionarios públicos poco calificados. No es un tema menor el hecho de que los programas lanzados para estimular la contratación de beneficiarios (EJ, PIL) nunca generaron mayor interés en los empresarios y predominó por lo tanto el rechazo a contratar beneficiarios en función de los prejuicios negativos que a ellos se les asignan.

Conclusión final.

Como podemos ver, tanto en una ponderación cuantitativa como desde una evaluación cualitativa, es notorio el fracaso de este programa. Aún tomando como parámetro los acotados objetivos del Ministerio de Trabajo de la Nación (Mejorar la empleabilidad) las expectativas no fueron satisfechas. Esto reviste mayor gravedad si ponemos en consideración los recursos (humanos y económicos) involucrados y las expectativas que los beneficiarios tenían para con este programa.

La diversidad y complejidad que caracteriza las causales de este fracaso, dificulta la elaboración de propuestas que permitan superar estos inconvenientes y dar lugar así al apropiado desarrollo de un programa que en su fundamentación evidencia una clara voluntad de superar las defecciones de los planes que le anteceden. No obstante, ya estamos trabajando en la reformulación de los talleres de orientación, los cuales deben estar enfocados en reconfigurar la identidad laboral de los desempleados y afianzar su inclinación vocacional.