

Políticas públicas dirigidas a Beneficiarios de Planes Sociales: Análisis y evaluación del Seguro de capacitación y empleo en el Municipio de La Plata. Período Julio 2006 a Julio 2008.

AREA TEMÁTICA:

“Políticas gubernamentales y su impacto en las organizaciones”

AUTOR:

Urtizberea Facundo Esteban

DIRECCION DE CORREO ELECTRONICO

urtizbereafacundo@yahoo.com.ar

Abstract

Título:

Políticas públicas dirigidas a Beneficiarios de Planes Sociales: Análisis y evaluación del Seguro de capacitación y empleo en el Municipio de La Plata. Período Julio 2006 a Julio 2008.

Palabras Claves:

Políticas públicas –Identidad laboral - empleabilidad - Reinserción laboral

Resumen

Los denominados planes sociales, son políticas públicas que se han implementado en distintos momentos de nuestra historia y por diversos gobiernos. En los últimos años, se han asignado partidas muy importantes de dinero a financiar subsidios destinados a los desocupados. El momento de mayor auge fue sin dudas, durante la administración del Dr. Eduardo Duhalde, como paliativo a la grave crisis económica que atravesaba el país. Por aquel entonces los desocupados llegaron a ser el 15% de la población activa.

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 comenzó en Julio del 2006 y se prolongó durante algo más de dos años. Pretendíamos analizar y evaluar si este programa había alcanzado sus objetivos. Para ello prestamos especial atención en el atravesamiento por las capacitaciones, la optimización de la empleabilidad y los índices de reinserción laboral. Lamentablemente tanto las evaluaciones cuantitativas como las cualitativas no brindaron resultados satisfactorios. Por el contrario se detectaron numerosas falencias en la diagramación e

implementación del programa. Debemos decir, que al menos en la ciudad de La Plata, el Seguro de capacitación y empleo no logro cumplimentar sus objetivos.

Título:

Políticas públicas dirigidas a Beneficiarios de Planes Sociales: Análisis y evaluación del Seguro de capacitación y empleo en el Municipio de La Plata. Período Julio 2006 a Julio 2008.

Investigación desarrollada en la Agencia de Empleo e Ingreso Social de la Municipalidad de La Plata y con el apoyo de la Dirección de políticas públicas y capacitación del mismo municipio.

Palabras Claves:

Políticas públicas –Identidad laboral - empleabilidad - Reinserción laboral

Objetivos:

Analizar y evaluar en su complejidad, el Seguro de capacitación y empleo, impulsado por el Ministerio de trabajo y seguridad social de la Nación. En particular; los resultados obtenidos en la Municipalidad de La Plata. Los aspectos a relevar serán: la capacitación obtenida, la empleabilidad de los beneficiarios y los índices de reinserción laboral. Justamente, en los objetivos del programa, el Ministerio se propone optimizar estos tres aspectos.

Desarrollo del Trabajo de investigación.

En las últimas décadas del siglo 20 y en los albores del nuevo milenio, el capitalismo se ha posicionado como el modelo hegemónico, en base al cual gira el devenir socioeconómico del mundo. El mercado y las relaciones laborales, no están ajenas a este contexto. Las transformaciones acaecidas en este campo, deben ser analizadas en profundidad, como paso previo para cualquier investigación que se intente desarrollar en este marco.

La nueva forma de organización de la economía mundial ha transformado cualitativamente el escenario del capitalismo y ha instaurado nuevas formas de estructuración económica en el ámbito nacional e internacional. La globalización puede ser definida como la regionalización del mundo en grandes bloques de mercado común entre países y la instrumentación de políticas de desregulación económica.

La desregulación de la economía implica una pérdida de hegemonía de los Estados en el control de las transacciones de mercancías y de los volúmenes de capital que intercambian las empresas transnacionales en todo el mundo. Pero, asimismo, condiciona las formas de instrumentación de sistemas de protección y de cooperación para los países miembros del mismo mercado regional frente a las naciones que no pertenecen a ese mercado común. Evidentemente, las economías y mercados nacionales han sido transformados por este conjunto de procesos macroeconómicos, políticos y sociales. Al respecto, nos interesa destacar, por un lado, la pérdida de importancia que el ámbito nacional posee en una economía globalizada, sobre la estructuración de las relaciones laborales y la situación de trabajo y por otro lado, los efectos que estas transformaciones provocan sobre la salud de los trabajadores.

En la década del 70, el objetivo de la producción era alcanzar grandes volúmenes de producción para la obtención de economías de escala. Pero en la actualidad las fuentes de la competitividad se han modificado de manera tal que la misma ha dejado de sustentarse en los costos, es decir en los bajos salarios o en la mano de obra poco calificada. Esto ha llevado a nuevos requerimientos en materia de estructura de las firmas, esto es a nuevas formas de organización de la producción. La obsolescencia de los grandes establecimientos fabriles y de la producción masiva de productos homogéneos en la búsqueda de la competitividad, está vinculada a la externalización de aquellas partes del proceso productivo que no son importantes desde el punto de vista de la logística y de la especialización productiva de la firma.

Las nuevas tecnologías han hecho posible la diversificación de la producción, esto es la emergencia de una producción en series cortas de productos heterogéneos que permite a las empresas poder acceder a una demanda diversificada desde el punto de vista de un mercado segmentado, pero además

a una demanda culturalmente diferenciada a partir de su inserción productiva en diferentes mercados internacionales

Para las empresas que buscan competir en calidad y variedad, las exigencias de la producción requieren la contratación de fuerza de trabajo calificada y el desarrollo de una infraestructura óptima en servicios. Por último, desde el punto de vista de las formas de gestión de los recursos humanos, la diversidad de formas de organización del trabajo implica una diversidad de formas de inserción del trabajador en el proceso productivo y de niveles de calificación y requerimientos profesionales. Esto supone una multimorfología de situaciones de trabajo posibles y de formas de contratación. En la economía formal encontramos situaciones de trabajo con empleos caracterizados por relaciones contractuales formales, una fuerza de trabajo calificada y especializada, flexible, protección laboral y seguridad social. Mientras que en la economía informal encontramos: precarización de la fuerza de trabajo, esto es trabajadores no registrados, “en negro”, o que realizan “changas”, sin protección legal ni seguridad social, involucrada en procesos productivos intensivos o extensivos en capital.

En América latina, la actual fase de acumulación del capitalismo se caracterizó por la implementación de políticas neoliberales y la globalización de la economía. Esto se evidenció en medidas que postergaron la ingerencia del estado, otorgando absoluta libertad a las leyes del mercado, aún a costa del deterioro de las economías locales. Estas políticas económicas posibilitaron la apertura de los mercados nacionales, la desregulación de la economía, la implementación de políticas de privatización de las empresas públicas, la pérdida de soberanía de los Estados nacionales frente a las multinacionales y el desmantelamiento de las conquistas laborales y sociales logrados por la lucha obrera y las presiones sindicales o que fueron otorgadas por el Estado Benefactor a través del salario social. Esto provocó entre otras cosas un fuerte incremento del desempleo y profundas modificaciones en el contenido, estructura y organización del trabajo.

La transformación del mercado de trabajo y de la economía capitalista actual se encuentra, además, estrechamente vinculada a la reestructuración de los sectores economía: caracterizada por una pérdida de hegemonía del sector manufacturero con relación a la relevancia del sector servicios, como sectores

dinámicos del crecimiento y de la concentración del empleo. El empleo en el sector servicios posee características propias como una mayor demanda de fuerza de trabajo femenino y una jornada de trabajo parttime, lo que ha tenido como consecuencia un aumento de la tasa de trabajo femenino en relación con la tasa masculina y por otro lado, el aumento de la proporción de mujeres como jefe de hogar, especialmente para el contexto latinoamericano debido al desempleo estructural que afecta a la fuerza de trabajo masculina vinculada tradicionalmente a trabajos en el sector manufacturero.

En los últimos años, América Latina ha experimentado un cambio progresivo hacia posiciones un tanto contrapuestas a lo que fue “ley” en los años 90. Estos nuevos posicionamientos, son por el momento más exclamativos que concretos. Predomina un fuerte discurso contrario a las políticas económicas neoliberales, pero sin que ello conlleve una transformación real en la dinámica de las economías latinoamericanas. Países como Argentina, Uruguay y Brasil, pueden ser claro ejemplo de lo antes expuesto. Tal mención no implica negar la existencia de numerosas iniciativas sociales y económicas, tendientes a recomponer el entramado social y la indigencia generada por las propuestas del FMI; que con tanta “predisposición” implementaron los políticos latinoamericanos durante las dos últimas décadas del siglo pasado.

En la República Argentina, los efectos de las políticas neoliberales, eclosionaron en la crisis de Diciembre del 2001. La misma, incidió social, económica y políticamente en el futuro de nuestro país. El fuerte incremento de los Planes Sociales, fue una de las estrategias políticas implementadas desde el estado nacional para paliar las urgencias más elementales de la población. Si bien ya existían con anterioridad, fue el gobierno del Presidente. Eduardo Duhalde el que los utilizó como un subsidio directo para más de un millón y medio de argentinos. A casi nueve años de la debacle del 2001 y pese a que los datos oficiales del INDEC denotan un importante y sostenido crecimiento de la economía nacional, los planes sociales siguen vigentes y posiblemente constituyan una nueva herramienta de acción política que llegó para quedarse. El más importante de estos planes sociales, por ser el primero y el que se otorgó a la mayor cantidad de gente; fue y sigue siendo aún hoy, el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar. No obstante, con una simple

aproximación al tema, podemos observar que en realidad existen numerosos y diversos planes sociales, destinados a poblaciones específicas y con objetivos particulares. Precisamente, conocer en detalle las características de estos planes y por sobre todo los condicionamientos y potencialidades de los beneficiarios, se constituyó en nuestro primer objetivo de investigación. El abordaje presentaba serias dificultades, por la heterogeneidad ya mencionada del objeto de estudio y las numerosas trabas institucionales que tendríamos que afrontar. Sin embargo logramos nuestro cometido y eso nos permitió, no solo hacer un relevamiento de los programas existentes, sino también saber de sus particularidades: como fueron pensados, de que manera se implementaron, que dificultades enfrentaron y cuales fueron sus logros y fracasos

En un segundo momento, nos propusimos indagar en profundidad todo lo referido al Seguro de Capacitación y empleo. Elegimos este por sobre otros, en tanto, a nuestra manera de entender, su propuesta era realmente superadora de lo hasta aquí implementado en planes sociales. Tomando estas referencias, se inició el trabajo de campo, aplicando una triangulación de abordajes cuantitativos y cualitativos. En primer término se pretendía investigar sobre las condiciones sociales de la ciudad de La Plata y su zona de influencia, por ser en ese ámbito en donde viven los beneficiarios. La segunda etapa, relevó las principales características institucionales de la repartición municipal desde la cual se implementaba el plan y un seguimiento de dos años sobre la población de beneficiarios del seguro y como estaban posicionados frente a las capacitaciones, su empleabilidad y los índices de reinserción laboral. Esta etapa, se abordó con una metodología de trabajo caracterizada por el cruce de datos oficiales e institucionales y la realización de entrevistas por medio de las cuales relevamos aspectos cualitativos.

Datos relevados.

Descripción de la situación socio laboral de La Plata

Lamentablemente no hay información oficial sobre la ciudad de la Plata ni estudios particulares con datos actualizados. La Dirección Provincial de

Estadísticas está desarrollando una metodología por Partido, sólo implementada hasta ahora en algunos municipios de de la provincia. Solamente disponemos de información relevada por la Encuesta por Hogares efectuada hace ya cinco años, por el Ministerio del Interior de la Nación.

Estos datos muestran desde la década del '80 una tendencia fluctuante en las variables, debido a la inestabilidad del ciclo económico, registrando su mejor año en 1987 con un 38,8% de actividad, 36,9% de empleo y 4,8% de desocupación y un 6,3% de subocupación. Como se sabe, 1989 fue un año malo: el índice de desocupación subía al 7% y la subocupación al 7,5%.

Durante los primeros cinco años de los '90, la actividad tendió a crecer con una baja poco significativa en 1994, el empleo aumentó de 34,5% en 1990 a 36,9% en 1993 para luego caer dos años consecutivos hasta 33,7% en 1995. En cambio el desempleo y la subocupación tendieron a aumentar casi permanentemente durante este período, comportamiento que se prolongará también hacia la segunda mitad de la década. Mientras que en 1990 la desocupación alcanzaba el 6,2% y la subocupación el 7,9%, ya en 1995 los números registraban dos cifras de 15,4% y 11,7% respectivamente. En 1996 el desempleo registró el máximo de la década (19,1%), aunque luego disminuyó hasta alcanzar en 1999 el 12,3%. La actividad en esta segunda mitad de los '90 siguió su tendencia ascendente para registrar en 1999 un 42,2%. El empleo aumentó hasta 1998 (37,7%) y cayó al año siguiente al 37%. Por su parte la subocupación se mantuvo oscilante y creciente; en 1997, mientras la actividad crecía y el empleo se recuperaba, la variable alcanzaba el 13,6%, y en 1999 concluía la década con el 13,2%.

En el 2001, todos los indicadores del mercado laboral del Gran La Plata empeoraron, excepto el nivel de actividad que se mantuvo constante en 44,1%. Ese año, según el Censo, en La Plata el 10,3% de los hogares presentaban necesidades básicas insatisfechas, mientras que esa cifra ascendía al 13% a nivel provincial. En Berisso se computaba el mayor porcentaje de hogares con NBI (14,4%) de la región, mientras que Ensenada mostraba un índice del 13,4%. En Brandsen era de 12,9% y en Magdalena el 12,1%. En el 2002, el empleo se redujo al 34,4%, la desocupación alcanzó su máximo histórico de 22,1%, y la subocupación registró un 15,4%. Hacia el 2003 la actividad se contrajo al 42,9%, si bien el empleo creció un 8,7% para ubicarse en un 37,4%,

la subocupación llegó al 17%, mientras que la desocupación bajó al 12,9%. En el primer trimestre 2005 llegó al 11%. El mayor nivel de empleo se encuentra entre aquellas personas mayores de 50 años (más del 90%), en tanto que el grupo más representativo (25-30 años) registra una tasa de ocupación de alrededor del 86%. Un 61,3% de los adolescentes de 15 a 19 años trabajan. Si se analiza la tasa de desocupación, la más alta (sin contar a los adolescentes), es la de los jóvenes de hasta 24 años (un alto 26%).

La rama de actividad que concentra la mayor ocupación en la región es la administración pública y sus actividades vinculadas (16,7% del total de ocupados), siendo el sector comercial la segunda actividad en importancia en términos de empleo (14,9%). entre las 10 principales actividades en términos de volumen de empleo, no se registra ninguna actividad industrial, la rama Elaboración de Alimentos y Bebidas, la más importante en términos de ocupación, representa solo el 1,5% del total.

Ocupación según principales ramas de actividad en el Aglomerado Gran La Plata. Cuarto trimestre de 2003.

Ramas de actividad*	Part. %
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	16,7
Comercio al por mayor, menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	14,9
Servicios sociales y de salud	9,9
Construcción	8,7
Enseñanza	8,4
Hogares privados con servicio doméstico	6,3
Servicios empresariales N.C.P.	4,6
Servicio de transporte terrestre	3,9
Servicios de hotelería y restaurantes	3,5
Servicios de esparcimiento y servicios culturales y deportivos	2,4
Resto actividades	20,7
Total ocupados	100,0

* Considerando la clasificación CAES MERCOSUR a dos dígitos.

Fuente: CEB, 2005.

Si se analiza nivel educativo en el empleo por sectores, surge que el sector servicios muestra el mayor porcentaje de ocupados con nivel secundario y universitario completo. Le sigue la industria pero con un alto porcentaje de personal que sólo tiene primaria, lo mismo sucede con la construcción. El sector primario, presenta altos niveles en los extremos. El comercio presenta los niveles más bajos.

Ocupación según sectores de actividad y nivel educativo alcanzado por la población ocupada en el Aglomerado Gran La Plata. Cuarto trimestre de 2003

Sector de actividad	Nivel educativo alcanzado		
	Part. % sobre total del sector		
	Primario completo	Secundario completo	Universitario completo
Primario *	31,0	6,7	27,0
Industria	27,0	19,5	15,5
Comercio	16,6	18,5	13,8
Construcción	32,0	19,5	6,0
Servicios	15,4	19,7	27,8
Total	18,5	19,1	22,9

* Debe considerarse que la medición del sector primario, es en algunos casos indirecta, dado que la modalidad de la Encuesta Permanente de Hogares se refiere a la situación por aglomerados urbanos.

Fuente: elaboración propia en base al CEB, 2005.

Esta evolución ha impactado en el indicador de pobreza. Antes de la crisis del Gobierno de De la Rúa, en el 2001 había un 18,2% de los hogares por debajo de la línea de la pobreza, producto de esa crisis, en el 2002, las cifras aumentaron considerablemente hasta alcanzar el 32%. Hacia el segundo semestre del 2003 la situación mejora para el aglomerado, computando un 24,4%. En octubre del 2004 se alcanza el 29,3%.

Las características productivas y dinámica económica del territorio.

Según datos de la Dirección Provincial de Estadística (2005), en 1993 (último dato disponible) el municipio de La Plata tenía un valor agregado de 3.555.583.340 pesos, lo que representaba el 4,7% del PBG provincial.

En cuanto a la composición de este valor agregado, la agricultura, ganadería, caza y silvicultura representaba sólo el 2,2%, la industria manufacturera el 10,5%, la construcción el 8,8%. El resto (78,5%) es comercio y servicios; sobresalen los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler con el 18,9%, le sigue el comercio al por mayor, al por menor, reparaciones de vehículos automotores, efectos personales y enseres domésticos con el 12,9%, la administración pública, defensa y seguridad social obligatoria es el 9,6% servicios comunitarios, sociales y personales (8,5%), servicios sociales y de salud (7,4%), servicios de transporte, almacenamiento y de comunicaciones (6,8%), enseñanza (4,9%), intermediación financiera y otros servicios financieros (4,7%), servicio de hotelería y restaurantes (1,5%), electricidad, gas y agua (1,5%), servicio doméstico (1,5%). En ese período, había unos 900 locales industriales. La Plata tiene una influencia apreciable en el valor agregado provincial en el rubro servicios comunitarios, sociales y personales (representa un 13,37%), en servicios sociales y de salud (representa un 12,7%), en administración pública, defensa y seguridad social obligatoria (un 10,4%), en intermediación financiera y otros servicios financieros (un 9,84%), en enseñanza (un 7%), en construcción (un 6,6%), en servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (5,13%), en electricidad, gas y agua (4,69%), servicio de transporte, almacenamiento y de comunicaciones (4,59%), comercio (4,56%), servicio doméstico (3,3%), servicio de hotelería y restaurantes (3,04%). La industria manufacturera representa sólo el 1,68% de la industria provincial.

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 utilizó 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 creó 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, resultó 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 impulsó la creación de nuevos planes sociales (Seguro de capacitación y empleo, Plan familias, etc.) por medio de los cuales buscó 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 los 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 etáreo 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 lanzo 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, culminó 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 limita el poder de los antes mencionados y fortalece el 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 reinserter 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.

Queda pendiente indagar con mayor profundidad las causas que originan este fracaso y elaborar propuestas que permitan superar estos inconvenientes.

Bibliografía.

Armstrong, Pat (1998): *“Transformación del mercado y del trabajo”*, en: I.L.O.:

Encyclopaedia of Occupational Health and Safety. Fourth edition. International Labour Office. Geneva.

Beccaria, L., Feldman, S. y otros (2002) *“Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90”*, Ed. Biblos, Bs. As.

Bialakoswsky Alberto (1991): *“El significado del trabajo”*, en: Cuadernos de UTPBA N°1
Buenos Aires

Bermann, Sylvia, (1995) *“Trabajo precario y salud mental”*, Narvaja Editor, Bs. As.

Coriat, B. (1997) *“El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa”*, Siglo veintiuno editores, 11ª. Edición, España.

Dejours, Christophe (2000): *“Psicodinámica del trabajo y vínculo social”* en: Revista Actualidad Psicológica, marzo 2000.

Dejours, Cristophe: *El factor humano*. Editorial Lumen. Asociación Trabajo y Sociedad.
PIETTE-CONICET.

Feijóo, M.C. (2003) *“Nuevo país, nueva pobreza”*, Fondo de Cultura Económica, Bs.As.

Neffa, Julio César (1988): *¿Qué son las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva*. Ed. Area de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT, CEIL-CONICET, CREDAL-CNRS, Humanitas, Buenos Aires.

Neffa, J.C. (2000.) *“Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones”*, Asociación Trabajo y Sociedad, Bs. As.

Neffa, J.C. (2003) *“El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece”*. Ed. Lumen Humanitas, Bs. As.

Neffa, J. C., Panigo D. (2009) *“El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”*. Documento de trabajo. CEIL PIETTE - CONICET

Neffa, J. C. Coord. (2008) *“La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires”*. CEIL PIETTE - CONICET

Neffa, J. C. Chena P, otros (2005) [“Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad”](#) CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad.

Datos oficiales de la Agencia de Empleo e Ingreso Social. Municipalidad de La Plata.

Datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Datos Oficiales de la Dirección de Estadística y Censo de la Provincia de Buenos Aires.

Datos Oficiales del Ministerio de Trabajo de la Nación. República Argentina

RESEÑA CURRICULAR DEL AUTOR.

- El Lic. Facundo Esteban Urtizberea, es licenciado y profesor en Psicología egresado de la Universidad Nacional de La Plata.
- Jefe de Trabajos prácticos de la cátedra de Psicología Laboral de la Facultad de Psicología – U.N.L.P. y docente en la cátedra de psicología Educacional de la misma unidad académica.
- Investigador categoría IV – Programa de incentivos – U.N.L.P.
- Actualmente es el Director del Área de Capacitación de la Agencia de Empleo e Ingreso Social del Municipio de La Plata.
- Consultor del Ministerio de Trabajo de la Nación.

- Asesor de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, en temáticas vinculadas con el trabajo y la salud mental.

Domicilio: calle 7 N° 1485 – Ringuet – La Plata.

Teléfono particular: 0221-4841411

Celular: 0221-15-5317391

Correo electrónico personal: urtizbereafacundo@yahoo.com.ar

Correo electrónico laboral: intermediaciónlaboral@munlaplata.gov.ar