

II. Programa jóvenes con más y mejor trabajo

Brenda Brown

1. Introducción

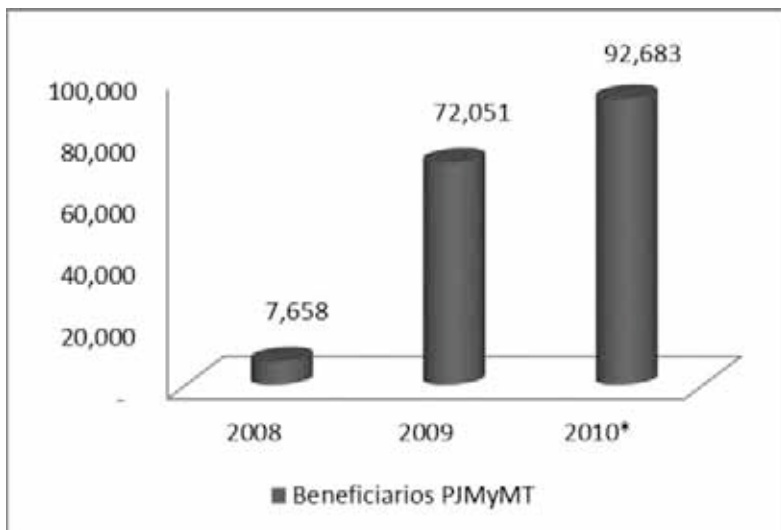
El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo -PJMyMT- fue creado en 2008³ y es un programa de transferencia directa que se enfoca a la inclusión socio-laboral de jóvenes de 18 y 24 años. Este programa busca brindar apoyo en aspectos relacionados con la terminalidad de estudios; adquisición de oficios por medio de cursos de formación profesional; la búsqueda e inserción laboral; iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. El objetivo principal del programa es el incremento de la *empleabilidad* de los jóvenes. Su gestión se apoya en las capacidades institucionales en el nivel local, en particular de los municipios, por medio de los servicios municipales de empleo. Incluye una asignación económica por beneficiario con una base de \$400⁴ por un plazo que varía entre 2 y 18 meses condicionados al cumplimiento de compromisos específicos vinculados a la participación en actividades del programa.

Con relación a los beneficiarios, y tal como se observa en el siguiente gráfico, desde sus inicios el número de beneficiarios muestra un crecimiento sostenido, el mayor incremento puede apreciarse entre el año 2008 y 2009 cuando la evolución de los beneficiario pasa de 7.658 a 72.051. De hecho, para julio del año 2010 el número de beneficiarios supera en más de 20.500 a los del año 2009 por lo que se espera que el crecimiento se mantenga.

³ Mediante resolución 497/2008 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - MTEySS-.

⁴ El monto percibido por el beneficiario fue aumentando desde que comenzó a ejecutarse el programa, cuando se otorgaban 150 pesos mensuales, hasta la actualidad.

Gráfico N°1. Evolución de beneficiarios del programa jóvenes con más y mejor trabajo de todo el país - Período 2008 – julio 2010

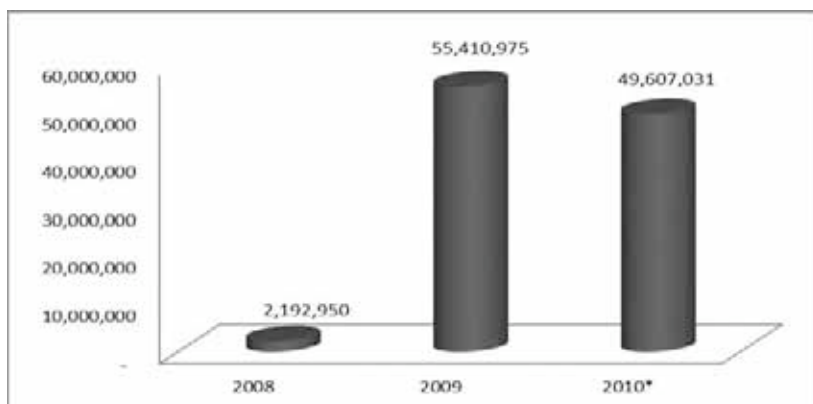


*Período enero-julio Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS.

Por su parte, como puede observarse en el gráfico N°2, el monto de los importes liquidados desde 2008 crece significativamente hacia el año siguiente. En el año 2009 el presupuesto ejecutado llegó a alcanzar un total de \$55.410.975 liquidados, más de veinticinco veces el valor de 2008. Respecto del año 2010, se observa que la tendencia hacia el crecimiento del número de liquidaciones se mantiene, alcanzando en julio del 2010 un total de \$49.607.031.

Gráfico N°2. Importes liquidados en el programa jóvenes con más y mejor trabajo en el total del país - Periodo: 2008 a julio 2010.



*Período enero-julio.

Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El presente documento se elaboró a partir de diversas entrevistas a funcionarios del ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, a talleristas del programa, a coordinadores de talleristas y a beneficiarios. Todas las personas entrevistadas fueron ejecutores del programa en Capital Federal y más explícitamente en las zonas de Constitución, La Boca, Bajo Flores y San Telmo. La intención de este texto es principalmente echar luz sobre cuestiones de aplicación práctica que hacen al programa con vistas a sacar algunas conclusiones que ayuden a reforzar los puntos más débiles, así como a continuar con aquellos que revelan fortaleza.

Por último, me interesa aclarar que las conclusiones obtenidas a partir de las entrevistas realizadas, valen únicamente para la jurisdicción analizada, y no se pueden generalizar los resultados ni al gran Buenos Aires ni al resto del país.

2. Sobre el programa

El PJMyMT comienza a funcionar durante el año 2008; sin embargo, según una entrevista a una funcionaria del MTEySS, el programa y la idea de su ejecución ya se venía gestando desde los años 2003-2004, cuando se trabajó una línea en la que se buscaba pasar de programas de transferencia directa, más ligadas al “asistencialismo” social⁵, a políticas activas de empleo, buscando “activar las políticas pasivas” de empleo. Fue así como surgieron dos propuestas de política que seguían esta lógica: el Seguro de Capacitación y Empleo y el PJMyMT, comenzando con el primero en el año 2004 y con el segundo hacia 2008.

La funcionaria comenta cómo en el momento de concebir al PJMyMT, se pensó en crear una política que abordara la problemática del empleo de los jóvenes, entendiendo que la misma no es exclusiva de nuestro país sino que se presenta en todo el mundo. También se buscaba afrontar la alta rotación del empleo juvenil dentro del mercado de trabajo. La funcionaria señala que al evaluar el panorama, se observó que uno de los impedimentos para que los chicos ingresaran al mercado de trabajo es haber interrumpido sus estudios secundarios. Teniendo en cuenta que alrededor de 300.000 jóvenes se encontraban en esta situación, el programa instaló la terminalidad educativa como objetivo primordial. También señala que de los 150.000 jóvenes beneficiarios del PJMyMT, 90.000⁶ asisten al secundario, por lo que el principal objetivo del programa -relacionado con la finalidad educativa- estaría cumpliéndose.

En su ejecución el programa depende de la secretaría de Empleo del MTEySS; sin embargo, se articula con distintas direcciones dentro de la misma.

Las prácticas calificantes son promovidas dentro de la dirección de Gestión y Asistencia Técnica para el Empleo -que a su vez depende de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo- en la línea que se denomina “entrenamiento para el trabajo”. Esta dirección es la que gestiona las posibilidades de que los jóvenes puedan realizar prácticas laborales en organismos públicos o privados. Por otro lado, la dirección de Empleo Independiente y Entramados Productivos, que también depende de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, brinda las herramientas

⁵ Como el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados

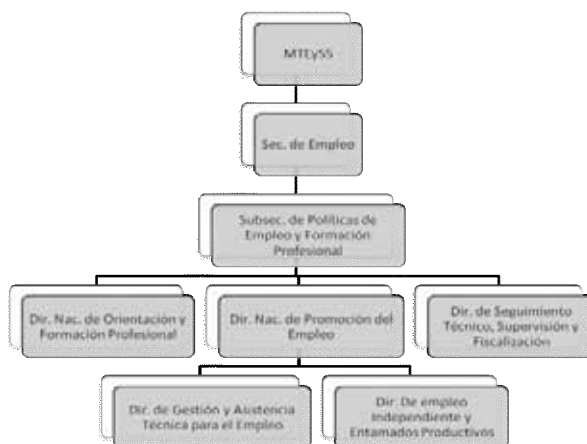
⁶ Datos de 2011.

necesarias para aquellos jóvenes -o beneficiarios de otros programas- que quieran ingresar de manera independiente al mercado de trabajo.

Por su parte, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional es la que se encarga de los cursos de capacitación y del fomento de la terminalidad de estudios, por lo que se articularía también con el PJMyMT. La misma promueve el desarrollo de cursos de formación firmando convenios con los ministerios de Educación provinciales -oferta pública-, con cámaras de empresarios, sindicatos o con organizaciones de la sociedad civil. Según la información obtenida en las entrevistas, la selección de estos organismos se realiza mediante una *negociación entre partes*.

La dirección de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización es la encargada de ir al territorio, observar y verificar que el programa se esté ejecutando. Sin embargo, esta dirección no evalúa al programa ni su ejecución. Cumple una función más bien de corte operativo.

Gráfico N°3. Organigrama de las Secretarías asociadas al PJMyMT dentro del MTEySS.

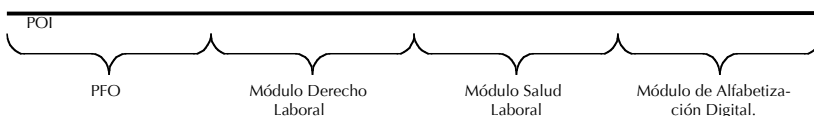


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la pág. web del MTEySS (<http://www.trabajo.gov.ar/organigrama/>).

En el presente organigrama se incluye únicamente una selección del organigrama total del MTEySS.

El PJMyMT exige dos contraprestaciones principales a los jóvenes beneficiarios: asistir a la escuela y al POI. Este último, el Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, está compuesto por cuatro prácticas distintas y complementarios: la primera es el PFO -Proyecto Formativo Ocupacional- donde se dictan talleres para inducir a los jóvenes al mundo del trabajo; esta primera etapa del POI es central y tiene como objetivo principal construir el perfil ocupacional de los jóvenes. La segunda práctica que incluye el POI es el Módulo de Derecho Laboral, que instruye a los jóvenes sobre sus derechos y obligaciones y les proporciona las nociones básicas de derecho del trabajo. La tercera etapa consta de un módulo de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, o Salud laboral, donde se instruye a los jóvenes de nociones básicas de seguridad e higiene en el trabajo. Para concluir, se realiza un taller de alfabetización digital, donde se enseña la utilización de herramientas informáticas como el paquete Office, abrir una cuenta de mail y responder a demandas laborales desde la misma.

Gráfico N°4. Módulos que estructura el POI.



Fuente: elaboración propia en base a información recopilada mediante entrevistas.

Cabe aclarar que el contenido de cada uno de los módulos es entregado desde el MTEySS ya que están incluidos dentro del diseño del PJMyMT. Al consultar a los entrevistados sobre sus apreciaciones respecto de los mismos, la coordinadora técnica nos comenta que el módulo del PFO “contiene la esencia del programa, que está muy bien presentado, articulado en forma de taller. El PFO brinda herramientas de contención para los jóvenes y los incentiva a incorporarse al mercado laboral”.

Los módulos más criticados en las entrevistas, tanto por talleristas como por sus coordinadores, son el de derecho y salud laboral. El planteo principal es la necesidad de “realizar varios ajustes a la hora de llevarlos al aula”. De hecho, la coordinadora señala que “el material es bastante técnico por lo que

termina siendo muy importante la labor de los talleristas y su creatividad para presentar los temas, adaptándolos a las necesidades de los jóvenes”.

El módulo de alfabetización también presentó ciertos inconvenientes en su ejecución, de índole más bien técnico, ya que no se contaba, en algunos casos, con la cantidad de computadoras necesarias. La coordinadora técnica señala que la baja cantidad de alumnos colaboró para que los talleristas pudieran desarrollar el módulo con una cantidad menor de computadoras e incluso trabajar de a pares.

Por su parte, los beneficiarios juzgaron el contenido del módulo de derecho del trabajo de gran interés, ya que les permite conocer “cuáles son sus derechos como trabajadores”, así como el módulo de alfabetización digital, especialmente en lo que respecta a la elaboración del curriculum vitae.

Con relación a su financiamiento, este programa es ejecutado a partir de un préstamo del Banco Mundial, que tiene una duración de 5 años, por lo que el PJMyMT se ejecutará como mínimo hasta 2013. La funcionaria entrevistada expresa que es “voluntad de la gestión continuar su ejecución. Durante estos años, se está buscando dejar capacidad instalada para tratar la problemática juvenil dentro de los municipios con miras a que éstos continúen la labor iniciada”.

3. Sobre los beneficiarios

Desde sus inicios y hasta mediados de 2010, puede observarse cómo se ha ido incrementando la cantidad de beneficiarios del programa. Siguiendo los datos expuestos en Neffa y Brown (2011c)⁷, en 2008 la cantidad de beneficiarios totales fue de 7.658 incrementándose a 72.051 hacia el año siguiente y a mediados 2010⁸, la cantidad de beneficiarios supera los 20.500.

Con relación al cupo de beneficiarios, la funcionaria entrevistada señala que “no existe un límite por provincia o por región, ni un criterio definido para su distribución. Sí existe una Oficina Municipal de Empleo -OME- que consta de un área de Empleo Joven; el lanzamiento del PJMyMT permite inscribirse a todos los jóvenes que cumplan con los requisitos propuestos en

⁷ Para la elaboración de este documento los datos fueron suministrados por el MTEySS.

⁸ Periodo enero-julio.

su normativa”. Señala que “esta ausencia de cupo resulta ser una novedad en comparación con los programas de empleo ejecutados durante el gobierno menemista. El límite podría estar dado por la capacidad del municipio para generar las prestaciones que requiere el PJMyMT”.

Con relación a la ejecución más concreta del programa, se comentó anteriormente que una vez inscriptos en el programa los jóvenes beneficiarios deben asistir de manera obligatoria al POI así como asistir a la escuela; en caso de que un joven no concurra a alguna de estas dos actividades queda excluido del cobro mensual correspondiente. Ahora bien, en relación con este punto cabe hacer dos observaciones:

- la primera está vinculada con la convocatoria: se podría decir que uno de los principales problemas que presenta el programa según los entrevistados, es que no se vislumbra una fluida comunicación entre la OME, los entes capacitadores⁹ y los beneficiarios. Dentro de los dos POI analizados¹⁰, la convocatoria de jóvenes no tuvo el éxito deseado: de los aproximadamente 30 jóvenes que debían asistir a cada taller, en la práctica el número de beneficiarios no superaba los 6. Esto fue expuesto como una preocupación central, especialmente para los talleristas, quienes dictaban sus cursos a un grupo reducido de jóvenes en lo que consideran “un derroche de recursos”. Cabe destacar que en algunos casos, dos profesionales -tallerista y auxiliar tallerista- tenían a cargo únicamente a cuatro o cinco beneficiarios. A esto se le suma que, muchas veces, la convocatoria seguía realizándose a medida que el POI se ejecutaba, por lo que mientras se dictaban los distintos talleres se iban incorporando jóvenes que no lograban tener una visión integral del POI, especialmente aquellos que ingresaban directamente en el módulo de derecho o salud laboral saltando el PFO, módulo central del POI. Al respecto, la coordinadora técnica señala que “al tratarse de un programa de inclusión, el reclutamiento es esencial y debe ser reforzado”.

- La segunda observación de los entrevistados es que “no se visualiza una verdadera articulación entre los requisitos que deben cumplir los jóvenes para recibir el cobro mensual [asistir al POI y presentar certificado de estudios] y su efectivo control en la práctica”. Es decir, los jóvenes que no cumplían con su contraprestación seguían cobrando el pago mensual. Uno de los talleristas señala que “al observar esta situación muchos jóvenes

⁹ En el caso analizado es la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

¹⁰ Ambos de 2011, el primero durante marzo-junio y el segundo julio-septiembre.

dejaban de asistir a las actividades propuestas por el programa, ya que para que va a ir si igual se les paga”.

Con relación a la ayuda económica que perciben los beneficiarios, que normalmente oscila alrededor de los 400 pesos mensuales, éstos expresan la importancia de contar con los recursos necesarios para poder adquirir los útiles escolares y el material escolar correspondiente -libros, fotocopias, etc- así como cubrir gastos de transporte, en el marco del desarrollo de sus tareas de formación.

4. Sobre las acciones del programa

El PJMyMT presenta una diversidad de acciones; a continuación se analizará cada una en particular.

4.1. Orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo

Como ya se mencionó, el primer paso que propone el programa es la asistencia a talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. Durante su desarrollo los jóvenes reciben el asesoramiento de un tallerista que les brinda los elementos necesarios para la identificación de: 1) sus intereses, necesidades y prioridades; 2) las particularidades de su entorno social y productivo; 3) la revalorización de los saberes y habilidades para el trabajo que hayan adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y 4) las estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo. A partir de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo, las/los jóvenes tienen la posibilidad de definir un proyecto formativo y ocupacional.

En relación con este punto y, a partir de las entrevistas realizadas surgen tres temas centrales para analizar. El primero de ellos se relaciona con el rol que debe cumplir el tallerista. Como se desprende de las acciones que éstos deben realizar, su participación en el PJMyMT es intensa implicando un fuerte involucramiento personal con los beneficiarios, cosa que se amplifica por el reducido número de beneficiarios que concurre a los talleres. Al respecto surgen dos demandas: por un lado la necesidad de constituir un equipo interdisciplinario de talleristas. En el caso analizado, en su mayoría eran licenciados en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias

Sociales – UBA; queda claro que por el contenido de los talleres, su perfil ocupacional es el apropiado; sin embargo, al trabajar con grupos vulnerables, muchos de éstos señalaron la necesidad de incluir en el equipo de trabajo a otros profesionales -psicólogos, trabajadores sociales, etc.- con vistas a dar un soporte más integral a los jóvenes que acuden al programa. La segunda demanda, se basa en contar con un centro de apoyo adonde puedan derivarse aquellos jóvenes que por cuestiones personales, necesitan de una contención particular y más personalizada.

Otras dos observaciones -muy relacionadas entre sí- quedan aquí planteadas: la selección y capacitación de los talleristas.

Estas dos tareas quedan a cargo del organismo capacitador y, en el caso analizado, muestra una carencia importante. Si bien el diseño del programa cuenta con un manual completo en el que se exponen los pasos a seguir por los talleristas así como se sugieren un conjunto de actividades a realizar con los jóvenes, es central e imprescindible capacitar a aquellos, especialmente en cómo trabajar con las problemáticas propias de este conjunto poblacional. En este sentido, el ente capacitador propuso e implementó dos jornadas de capacitación para talleristas, pero la asistencia no se consideró excluyente a la hora de contratarlos.

La coordinadora técnica señaló que “muchas veces los talleristas llegaban al programa sin conocer bien cuáles eran sus funciones dentro del mismo y era yo la encargada de guiarlos en el proceso hasta que comenzaran a desempeñar sus funciones de manera independiente”.

4.2. Oficinas de empleo

A través de las oficinas municipales de empleo (OME), que cumplen la función de intermediación laboral, los jóvenes incorporados al programa se informan sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas compatibles con sus perfiles profesionales. El tutor les informa sobre las condiciones de la oferta de trabajo y los asesora sobre las características de la entrevista de selección, derivándolos a los potenciales empleadores.

Sin embargo, en las entrevistas, los beneficiarios remarcan cierta carencia en el suministro de información por parte de la OME. De hecho, en muchos casos, los beneficiarios señalan que “no recibieron la información del inicio del POI” o sobre cuestiones formales del pago, y que el primer cobro mensual del programa suele hacerse con una significativa demora desde la

inscripción.

Una funcionaria pública recalca que “uno de los principales elementos a reforzar para mejorar la ejecución del PJMyMT es el fortalecimiento de los municipios así como de las OME”. El trabajo que comenzó la secretaria de Empleo respecto de este tema data del año 2005 -recordemos que las primeras OME se crearon en 2004-. La funcionaria planteó la necesidad de “generar una agenda para el fortalecimiento institucional de los municipios, tanto en materia de empleo, como de política y de recursos técnicos. Habría por lo tanto que cambiar su lógica de funcionamiento, ya que se venía trabajando con la implementación de otro tipo de programas, como el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, de corte más bien asistencialista y ahora se están implementando políticas activas [de empleo]”.

4.3. Tutor personal

Cada joven participante del programa cuenta con la asistencia de un tutor personal, miembro del equipo técnico de la oficina de empleo municipal, quien es responsable de acompañarlo durante toda su permanencia en el programa. Para ello, el tutor mantiene reuniones periódicas, individuales o grupales que tienen por finalidad:

- proponer y acordar las actividades a las cuales será derivado/a conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional;
- verificar el desempeño en las mismas, su grado de satisfacción, las dificultades que debe enfrentar y proporcionarle medidas de solución;
- promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizará búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de sus experiencias, con la asistencia permanente del tutor;
- derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

Cuando se preguntó por el rol de los tutores, los jóvenes entrevistados contestaron que su relación con el tutor ha sido esporádica antes que personal y dinámica. La coordinadora de talleristas señala que “esto podría deberse a que los tutores tienen adjudicados muchos jóvenes, a veces distribuidos en distintas sedes, por lo que la tarea se vuelve más compleja”. Los jóvenes destacaron en cambio que tiene una “relación más estrecha con

los talleristas que con los tutores”.

Por otro lado, algunos talleristas comentaron que “en algunos casos, se trata del primer empleo para muchos tutores dentro del PJMyMT, por lo que cuentan con poca experiencia, complejizándose así el acompañamiento de los beneficiarios en sus distintas instancias”.

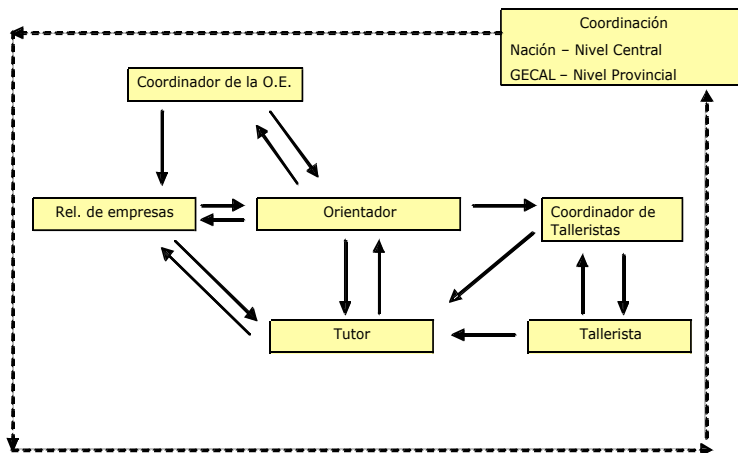
4.4. Actores

La puesta en marcha y ejecución del PJMyMT requiere de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de los siguientes actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal:

- provincias;
- municipios;
- instituciones de formación profesional;
- organizaciones empresariales;
- organizaciones sindicales;
- organizaciones de la sociedad civil.

Según lo señala el “manual del participante”¹¹, el circuito de comunicación entre algunos de los actores del programa debería ser como sigue:

¹¹ Manual entregado a los talleristas y a sus coordinadores con la descripción del PJMyMT y de sus actividades.



151

Entre los talleristas entrevistados hay consenso en que “el programa tiene un buen diseño; sin embargo, habría que hacer algunos ajustes en su ejecución”. Al haber tantas instituciones vinculadas, muchas veces los problemas de comunicación se hacen presentes, razón por la cual la coordinadora técnica señala que “es necesario apuntar hacia una mayor articulación”.

Los organismos capacitadores, por medio de los talleristas y en el marco del PFO, tienen el objetivo de construir el perfil ocupacional de los jóvenes, el cual es entregado a los tutores -que pertenecen a la OME- para ser tenidos en cuenta a la hora de responder a la demanda de las empresas que soliciten determinados perfiles. Pese a esto, y como ya se mencionó anteriormente, muchas veces la articulación entre la OME y el organismo capacitador no es lo suficientemente fluida. Se valora en consecuencia la idea de generar una red de instituciones que trabajen en conjunto en pos de un mismo objetivo, cooperación que debería acompañarse con canales de comunicación y diálogo que permitan la mejora continua durante la ejecución.

5. Sobre las evaluaciones

En cuanto a la evaluación del Programa, la funcionaria del MTEySS comenta que “aún no se ha concretado ninguna. Si bien se está pensando en realizar algunos relevamientos muestrales en algunas provincias, esta actividad todavía no se ha efectivizado”. Señala que “por las características de la ejecución del programa en distintos puntos del país -de amplia diversidad-, se hace difícil tomar una muestra representativa y que en algún momento se pensó desde la secretaría, incluir algunas preguntas sobre el programa en una encuesta sobre prestaciones de la seguridad social, pero luego esta idea fue desestimada”.

La funcionaria insiste en la complejidad que implica hacer una evaluación dentro de la administración pública, agravada por la envergadura del programa en cuestión. También la coordinadora técnica hace referencia a este punto diciendo que “faltarían más instancias de evaluación para lograr un mejor funcionamiento general del programa”.

Se plantea la importancia de hacer evaluaciones conjuntas con el personal de las OME, los tutores, los talleristas, coordinadores, entes capacitadores y del mismo MTEySS. Pero el problema muchas veces, agrega la coordinadora técnica, “es el ritmo con que se desarrollan los POI -muy seguidos unos de otros-, sin generar un espacio para que haya algunas instancias de interacción y de evaluación”.

6. Conclusión

Como se desprende de la información presentada en este documento, el PJMyMT es una política activa muy valorada por las personas entrevistadas. Aparentemente, el programa no presenta problemas de diseño propiamente dichos, aunque sí algunos vinculados con su ejecución práctica.

Cabe destacar que si bien el objetivo del PJMyMT es brindar herramientas para que los jóvenes se introduzcan en el mercado de trabajo, resulta indispensable articular esto con una batería de políticas que busquen resolver los problemas de demanda que presenta este grupo particular.

Bibliografía

- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 5, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 6, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* 7, Buenos Aires.