

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO EN ARGENTINA: EL CASO DEL SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO

Avance de investigación en Curso

GT 19 Salud y seguridad social: transformaciones sociales e impactos en la población

MYRIAM JAQUELINE GOMEZ MENDEZ,
Phd C. The University Of Manchester

Resumen:

En esta ponencia se analiza la manera en que el empleo gana un espacio dentro de la agenda de protección social después de una serie de problemas económicos, tras la crisis del 2001 en Argentina y cómo esto afectó el mercado de trabajo y, finalmente, condujo a los programas de generación de empleo, en específico el Seguro de Capacitación y Empleo.

Dentro de este apartado me propongo explicar cómo el Seguro de Capacitación y Empleo fue creado como un mecanismo de transición para poner fin al programa de seguridad social Plan Jefas y Jefes y colocar el énfasis en el concepto de empleabilidad.

Palabras clave: Seguridad social, empleo, Argentina.

Durante la década de los 90, Argentina implementó una serie de reformas económicas que afectaron significativamente el mercado laboral, en particular, la mayor flexibilidad y la menor protección hacia los trabajadores se tradujeron en un incremento del empleo informal. Las políticas gubernamentales se centraron en el ajuste fiscal, en el que el nivel de deuda y la sobrevaluación del peso dieron paso a un conjunto de políticas centradas en el mercado laboral (Lanari, 2004).

Los programas de generación de empleo¹ se establecieron al comienzo de la década de los noventa a través de la Ley Nacional de Empleo No 24.01391. Estos programas se enfocaron principalmente en aquellas personas con mayores dificultades en la búsqueda de empleo (de acuerdo a ley, la población objetivo era los jefes de hogar desempleados en aquellas regiones en crisis). Durante este periodo, y siguiendo la lógica de políticas de libre mercado de los noventa, los programas de empleo fueron vistos como un complemento del modelo económico imperante (Guerra Aragone, 2004).

Entre 1998 y el año 2000, la tasa de desempleo se incrementó en 2.3%, lo que correspondía a 415 mil nuevos desempleados. Entre 2001 y 2002, Argentina enfrentó una de las mayores crisis en su historia, tanto financiera como social y política.² Las reservas del gobierno y el PIB cayeron entre un 12% y un 15% en promedio. La liberalización del tipo de cambio afectó muchas de las relaciones contractuales existentes, y la inversión se paralizó.

El mercado financiero cayó fuertemente durante este periodo luego de que el gobierno Argentino decidiera abandonar el régimen de tipo de cambio fijo y se produjera una maxi-devaluación. Esta devaluación se tradujo en un aumento de precios del orden del 270%. Finalmente, el tipo de cambio se estabilizó en un nivel considerablemente menor de alrededor de un 200% en relación al precio fijado durante el plan de convertibilidad (Zuazua, 2006).

¹ Programas de Empleo transitorios establecidos por el Ministerio del Trabajo.

² Los principales detonantes de esta crisis fueron la escasez de fondos disponibles en el sistema financiero, la suspensión del pago de la deuda externa, y el masivo retiro de fondos bancarios por parte de depositantes, para ser llevado al exterior.

Como resultado de la crisis, la tasa de desempleo aumentó a 17.4% en 2001. El número de trabajadores desempleados sin cobertura legal creció 15% en comparación a la tasa observada en los noventa.³ El nivel de salarios, en línea con lo observado en el resto de la economía, se contrajo. Tomando como año base 1995, el salario real promedio cayó en 30%. Entre Diciembre del 2001 y los primeros meses del 2002, se registraron la menor tasa de empleo, la mayor tasa de desempleo y la mayor tasa de caída del producto en la historia económica de Argentina. En Octubre del 2001 la tasa de creación de empleo cayó a 34.5% y la tasa de desempleo se mantuvo en 18%. Estos valores sólo son comparables a lo observado en Mayo de 1996, un período de recesión en la economía asociado al efecto tequila derivado de la crisis mexicana de ese año, cuando la tasa de empleo cayó a 34% y la tasa de desempleo se mantuvo en 17%. Además, en el primer trimestre del 2002, el producto medido en valores constantes, se redujo un 16% (Lanari, 2004, Zuazua, 2006).

Durante los primeros meses del 2002 se observaban fuertemente las consecuencias de la crisis económica y financiera. La situación social empeoraba a medida que la tasa de desempleo aumentó a más de un 20%. La tasa de desempleo aumentó en sólo un año 5%, alcanzando un 21% en los meses siguientes, siendo éste un nivel record desde inicios de los noventas. Solo recién a mediados del 2002 se comenzaron a registrar los primeros indicadores de recuperación en la economía. Los dos últimos trimestres del 2002 y el primer semestre del 2003 mostraron crecimientos consecutivos del PIB. Este aumento se explicó principalmente por la evolución observada en el nivel de exportaciones netas y la sustitución de importaciones. El pago de la deuda a organismos internacionales se reanudó y la recaudación fiscal derivado de los impuestos también experimento signos de recuperación. Pese a estos primeros signos de recuperación, no se observa una tendencia similar en el mercado del trabajo. Entre Diciembre del 2001 y Diciembre del 2002 la tasa promedio de salarios reales cayó en 23% y los niveles de pobreza alcanzaban a un 55% de la población.

Esta situación significó un gran desafío para las autoridades gubernamentales argentinas dado que se demandaban respuestas rápidas para evitar un incremento mayor en los niveles de pobreza. En este contexto, fue necesario analizar los problemas de empleo que enfrentaba la economía, y que no habían podido ser resueltos a través del programa "Plan Jefes y Jefas". En la siguiente sección, analizo cómo se realizó este proceso y cuáles fueron las medidas implementadas.

EL DIAGNOSTICO OFICIAL DEL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS EN EL MERCADO DEL TRABAJO DURANTE LOS NOVENTAS Y LAS POLITICAS ESTABLECIDAS POST DEVALUACION.

La visión gubernamental respecto a las causas detrás de la crisis que afectó el mercado laboral durante los noventas, y principalmente durante 2001 y 2002, fue que esta crisis era consecuencia del ajuste de las políticas macroeconómicas implementadas. El principal desequilibrio vino de la existencia de un tipo de cambio fijo y sobrevaluado derivado del plan de convertibilidad. Esta política afectó la producción doméstica, especialmente la producción industrial de empresas de bienes transables, y como consecuencia, la generación de empleo. La política cambiaria implementada encareció el costo de la producción doméstica (tanto para el mercado interno como para los mercados externos). Esto impactó en la capacidad de generación de empleo doméstico, la producción local fue sustituida por importaciones y se establecieron barreras para restringir la capacidad de exportación. En el sector productivo muchas empresas desaparecieron debido a las escasas posibilidades de competir (Zuazua, 2006).

De esta forma la política macroeconómica y el régimen cambiario son los principales factores utilizados para explicar la dinámica de contracción del empleo y aumento del desempleo.

³ De acuerdo a la información del Ministerio del Trabajo, en 1990 el 26% de la población participaba en el mercado laboral informal. Este porcentaje aumento a un 41% en 2002.

Adicionalmente, cambios a las leyes laborales destinadas a flexibilizar el mercado del trabajo, tuvieron un afecto adverso que empeoró aún más la situación social (Ministerio de Economía, 2005. Tomada, 2005). Con el principal objetivo de consolidar la recuperación económica después del 2001, el presidente Nestor Kirchner puso la generación de empleo en el centro de su agenda política, diseñando nuevas políticas públicas que buscaban reducir los niveles de desempleo.

El principal argumento esgrimido para justificar esta agenda fue que el empleo es el principal elemento integrador de la sociedad, y el principal mecanismo para redistribuir el ingreso y dar un impulso a la economía. Además, era la principal y más efectiva herramienta para luchar contra la pobreza. En otras palabras, el ingreso percibido a través del empleo haría crecer la economía y reduciría la pobreza. En resumen, el empleo actuaría como un integrador social.

En el diagnóstico realizado por el gobierno se pueden destacar los siguientes puntos: a) La causa principal de los problemas económicos observados durante los noventa fue la política macroeconómica implementada, b) El principal problema del mercado de trabajo fue la limitada capacidad de generación de empleo, c) la mejor solución al problema sería estimular la creación de empleo a través de nuevas políticas macroeconómicas que reactiven la economía, d) dentro de la estrategia gubernamental para resolver los problemas del mercado del trabajo se observaron medidas como regulación tendiente a flexibilizar el mercado del trabajo y resolver el problema de empleos informales. Otras políticas como aquellas tendientes a redistribuir el ingreso y mejorar las relaciones laborales fueron complementarias a las políticas de generación de empleo. De acuerdo a la información entregada por el gobierno, la estrategia de colocar el empleo en el centro de las políticas públicas para efectos de resolver los problemas observados en el mercado laboral, apuntaba a resolver los siguientes puntos: a) mantener una tasa de crecimiento económico alta que permita generar empleos, b) recuperar el ingreso en el mercado formal a través de mecanismos institucionalizados, c) resolver el problema de desempleo facilitando la inclusión de los desempleados a través de programas de empleo y de trabajos públicos.

En este contexto, el gobierno impulsó una serie de políticas tendientes a tratar el problema del desempleo y la pobreza a través de actividades que incluían el auto-empleo. Estas políticas tuvieron como objetivo principal capacitar a los desempleados, de manera de que adquirieran las habilidades necesarias para iniciar un negocio propio o de que pudiera reinsertarse de manera más rápida al mercado formal. La mayoría de estos programas fueron administrados por el Ministerio del trabajo. Entre ellos, se destaca el programa “Seguro de Capacitación y Empleo”, establecido para reformular el ya existente “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”.

EL SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO

En el contexto de una incipiente recuperación de los niveles de empleo y de la pobreza extrema,⁴ generado principalmente por el apoyo recibido de parte de organismos internacionales que otorgaron nuevos préstamos, el gobierno implementó dos nuevos programas sociales para terminar con el “Plan Jefes y Jefas” (Logiudice, 2010). La decisión fue impulsada principalmente por las críticas que este programa recibió por parte de los organismos financieros internacionales y por parte de la iglesia católica. Los bancos demandaban el establecimiento de programas de tamaño más manejable (World Bank, 2006; BID, 2005), mientras que la iglesia criticaba el hecho de que el programa no producía obligaciones en los trabajadores favorecidos, evitando así, la generación de una cultura de trabajo.

Como resultado, el 28 de Octubre del 2008, se estableció, a través del decreto 1506, que el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social debían desarrollar una estrategia a través de la cual los

⁴ En las etapas iniciales de recuperación, el empleo creció a una tasa anualizada de 7%. En 2005 la tasa de creación de empleo cayó a 3%, una tasa de crecimiento de 9% por 3 años consecutivos produjo una caída del empleo informal desde un 49% a un 47% (INDEC y Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía).

beneficiarios del programa “Plan Jefes y Jefas” pudiesen ser transferidos a un nuevo programa, tomando en cuenta sus niveles de vulnerabilidad y empleabilidad.⁵ El decreto estableció un plazo máximo de 180 días a partir del 1 de Enero del 2005 para implementar el nuevo programa (Rodríguez, 2008).

Siguiendo las directrices establecidas por la promulgación de este decreto, el Ministerio del Trabajo presentó el programa “Seguro de Capacitación y Empleo” el 13 de Febrero del 2006. Posteriormente, la promulgación del decreto 336 del 29 de Marzo del 2006, estableció el programa como una política de empleo activa destinada a apoyar a los trabajadores desempleados del programa “Plan Jefes y Jefas”, priorizando a los menores de 30 años. Para los beneficiarios del programa, el Estado se comprometía a entregar un pago mensual de \$225 pesos Argentinos por un plazo máximo de 2 años. Por su parte, el beneficiario se comprometía a cumplir con los requerimientos establecidos en el programa.

El seguro de capacitación y empleo estaba destinado a establecer un sistema de protección para desempleados de base no contributiva, que se extendería progresivamente a todo el territorio nacional (Guerra, 2010). Sus objetivos eran asistir al grupo de beneficiarios en la búsqueda de empleo, mejorar sus habilidades laborales y sus posibilidades de inserción en el mercado laboral (MTEySS, 2010). El programa también buscaba mejorar la calidad de la oferta laboral a través de la adquisición de los conocimientos y habilidades necesarios para aumentar la productividad laboral. De acuerdo a Bertranou y Paz (2007), es el primer programa que introduce los tópicos de precariedad e informalidad en la discusión de la calidad del trabajo. Adicionalmente, el “Seguro de Capacitación y Empleo” otorgo un rol central a las “Oficinas de Empleo Municipales” y a la “Red de Servicios de Empleo” organismos diseñados para apoyar activamente la búsqueda de trabajo. Así, este programa fue parte de una estrategia más inclusiva que el Plan Jefes y Jefas para reducir el impacto del desempleo, ya que estableció políticas más activas de promoción de empleo y capacitación profesional.

De esta manera, el Seguro de Capacitación y Empleo es una política activa de empleo que se enmarca dentro de un programa más general de promoción de empleo denominado “Más y Mejores Trabajos”, y que es la mayor estrategia de transformación de políticas de empleo en los últimos años en el país. El programa pone énfasis en el desarrollo de un nuevo modelo de intervención centrado en la recuperación del potencial laboral de los trabajadores desempleados, y la articulación dentro de las posibilidades ofrecidas por los sectores productivos (Guerra, 2010). La racionalidad del programa radica en que el empleo debe convertirse en la máquina del crecimiento, el mayor mecanismo para mejorar la distribución del ingreso, y la política de inclusión social más importante.

A diferencia el Plan Jefes y Jefas, este programa fue concebido como una política universal y permanente, dirigida a todos la población desempleada que no recibe beneficios del sistema de pensiones. Para lograr la cobertura a nivel nacional, se siguió un programa de implementación gradual iniciado en 125 municipalidades en 21 provincias (Guerra, 2010). El Seguro de Capacitación y Empleo tuvo como población objetivo a los trabajadores desempleados que no calificaban para recibir el seguro de desempleo y que eran beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de hogar desocupado. La idea de integrar a estos trabajadores en este programa radicó en la necesidad de que adquirieran habilidades que les permitiese obtener y mantener un empleo a través de un entrenamiento vocacional (Riquelme, 2005).

El Seguro de Capacitación y Empleo fortaleció el esquema de beneficios a través de los siguientes servicios: i) guía y asistencia en la búsqueda activa de trabajo, ii) colocación de empleo en el sector público y privado, iii) acceso a capacitación profesional básica, iv) actividades de capacitación, v)

⁵ El concepto de empleabilidad combina dos conceptos: empleo y habilidad. La habilidad de obtener y mantener el empleo está directamente asociada al nivel educacional de los trabajadores. Las cualidades necesarias en este sentido (incorporadas en el concepto de capital humano) deben ser útiles a un mercado laboral cada vez más demandante y caracterizado por nuevas formas de producción. Las relaciones interpersonales también son fundamentales en la adaptación a las mayores demandas (Formichella y London, 2008; Rios Campos, G. 2003)

asistencia técnica para la formulación de proyectos de auto-empleo, y vi) referir servicios sociales (Guerra, 2010). Aunque el decreto establecía que la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo se extendería a cualquier trabajador desempleado, independiente de si participaba en otros programas sociales o de empleo, la mayor parte de los postulantes al programa eran los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas que se encontraban buscando trabajo de manera activa. El mayor incentivo para postular era aumentar el beneficio monetario, pese a la posibilidad existente de perderlo luego de dos años si no encontraban un trabajo.

En resumen podemos señalar que de acuerdo a su diseño el Seguro de Capacitación y Empleo tiene dos objetivos. En primer lugar, mejorar la empleabilidad y los ingresos de las personas con dificultades de integración en la fuerza de trabajo, y en segundo lugar, el bienestar de los trabajadores y sus familias (Atucha y Labrunee, 2011). Estos objetivos se alcanzan estableciendo un sistema de protección de desempleados, en base no contributiva, para apoyar a los desempleados en la búsqueda activa de trabajo, mejorando sus habilidades de manera de que accedan a trabajos de calidad (Guerra, 2010). De acuerdo a Bertranou y Paz (2007), este programa incorpora tanto criterios de eficiencia como de equidad.

El programa fue implementado a través de una transferencia monetaria de 225 pesos argentinos por mes por un período de 2 años para personas desempleadas mayores de 18 años. Durante los primeros 18 meses se reciben los 225 pesos, mientras que esta cantidad se reduce a 200 pesos en los restantes 6 meses. Durante este periodo de dos años, se les reconoce a los beneficiarios su derecho a recibir pensión. Los beneficiarios por su parte, firman un acuerdo en el cual se comprometen a asistir regularmente a la oficina de empleo municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, recibir apoyo en la búsqueda y capacitación de empleo, así como otros servicios destinados a mejorar sus oportunidades de encontrar un trabajo, y que este trabajo se corresponda con la experiencia y las habilidades del trabajador.

En esta ponencia, argumento que la mayor fortaleza del programa radica en su inclusividad, ya que un trabajador desempleado, utilizando los mecanismos institucionales, es visto como un trabajador en proceso de reinserción laboral asistido por el Estado. A diferencia del programa Jefes y Jefas, el programa Seguro de Capacitación y Empleo no fue concebido como un instrumento uniforme a ser aplicado a diferentes realidades, por el contrario, busca promover la implementación de diagnósticos territoriales locales y definir las mejores opciones de intervención. El mayor reto de esta política radica en su complejidad asociada a la articulación de una multiplicidad de actores y su interacción con diferentes agentes dentro del gobierno. En este contexto, el programa enfrenta los siguientes retos:

- Aumentar el número de municipalidades y beneficiarios del plan Jefes y Jefas que participan en el Seguro de Capacitación y Empleo.
- Aumentar la cobertura a otros miembros de la comunidad que actualmente no participan.
- Desarrollar medios de asistencia locales que se ajusten de mejor manera a las necesidades de los beneficiarios y al contexto productivo en el cual residen.

Como mencioné anteriormente este programa, que inicialmente terminaba el 31 de Diciembre del 2009, se extendió debido a la nueva crisis económica internacional que afectó al país, contrayendo el producto y el nivel de empleo nuevamente.

BIBLIOGRAFIA

- ATUCHA, A. y LABRUNEE, M. (2011) La empleabilidad y los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo en Mar del Plata, *TRABAJO Y SOCIEDAD* 17:247-264.
- BERTRANOU y PAZ (2007) Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina, OIT

BID-BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-L1006) Propuesta de préstamo

GUERRA ARAGON, P. (2010) Las políticas públicas de empleo y el fomento de las economías solidarias en América Latina. Análisis de casos del Cono Sur, Cooperativismo y Desarrollo

INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - www.indec.mecon.gov.ar

LANARI, M. (2004) Las políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003: Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina in "Seminario Internacional Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea, Buenos Aires, MTEySS/CEIL-PIETTE-CONICET.

LOGIUDICE, M. (2010) De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal? LASA, Universidad de Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2005a) Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico. www.mecon.gov.ar

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2005b) Evolución reciente de la economía Argentina y perspectivas de sostenibilidad. Un enfoque comparado. Análisis IV. www.mecon.gov.ar

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005). Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner: 2003/2005, Más y Mejor Trabajo.

RIQUELME, G. y HERGER, N. (2005), La Doble Exclusión Educativa y Laboral y Los Recursos Individuales y Sociales no apropiados por jóvenes y adultos en ámbitos locales: Entre los Diagnósticos Tradicionales y los nuevos desafíos metodológicos

RODRÍGUEZ, M. (2008) Los programas de transferencias condicionadas como objeto de análisis de la Contabilidad Social. Su evolución en Argentina después de la crisis de 2001, Universidad de Buenos Aires

TOMADA, C. (2005). Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo. MTESS - OIT.

WORLD BANK (2006) Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of USD 350 million to the Argentine Republic for a Heads of Household Transition project, Report N°32463, Washington D.C.

ZUAZÚA GIOSA, N. (2006) La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo, Análisis de Coyuntura N°12, Ciepp, Buenos Aires.