

Foco Social

Edición N° 1

10 de abril de 2012

Iniciativas locales para dar respuesta al problema de la juventud: El Plan Primer Paso en Córdoba

Por Gabriela Galassi

Resumen Ejecutivo

El problema de los jóvenes es crítico, sobre todo por las consecuencias en términos de la transmisión de la falta de valores como la educación y el trabajo y, por ende, de la reproducción intergeneracional de la pobreza. En la provincia de Córdoba, la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan o buscan trabajo ("NI-NI") no ha descendido en la última década, a pesar de haber mediado años de recuperación económica luego de la crisis de 2001-2002. En el grupo de 14 a 24 años, trepó hasta cerca de 13% en 2010, 10,6% con los datos del primer semestre de 2011, cerca de 70 mil jóvenes. Si se adicionan los jóvenes con rezago escolar, los desocupados y los subocupados demandantes, 189 mil jóvenes tienen "dificultades de inserción social", es decir, cerca de 1 cada 3 jóvenes tiene problemas de inserción social, sea vía el sistema educativo o el mercado laboral.

A pesar de la magnitud del problema en la provincia de Córdoba, existen zonas dentro del territorio nacional donde la problemática incluso adquiere dimensiones superiores. La proporción de jóvenes NI-NI es máxima en Chaco (26,2% de los jóvenes son NI-NI), seguida por Santiago del Estero (17,6%), San Luis (16,6%) y Corrientes (16,6%), y mínima en la Ciudad de Buenos Aires (5,6%), Tierra del Fuego (8,2%) y Santa Cruz (8,8%).

La problemática de los jóvenes demanda respuesta desde el Estado. Recientemente, fue anunciada en la provincia de Córdoba la reedición del Plan Primer Paso (PPP), que data de 1999, y es un programa de capacitación para jóvenes entre 16 y 25 años sin experiencia laboral relevante (empleo formal actual o reciente). La provincia otorga \$1.000 mensuales al joven durante 12 meses, por 4 horas diarias, y garantiza un seguro por riesgos de

trabajo. El gobierno provincial prevé entregar 10 mil beneficios por año, por cuatro años (40 mil en total). Esto implica un costo anual de 120 millones de pesos en subsidios, a lo que debe sumarse el costo del seguro.

En el primer semestre de 2011, el universo de jóvenes elegibles para el programa ascendería a 460 mil en toda la provincia, 75% del total de ese grupo etario en la provincia de Córdoba: 39% (180 mil) está estudiando al día y no trabaja, 8% (38 mil) está rezagado respecto a la edad teórica de los cursos que se encuentra realizando y no se encuentra en el mercado laboral, 20% (94 mil) es informal y no estudia, y 6% (28 mil) está desocupado sin asistir a un establecimiento educativo. La situación es especialmente preocupante en el caso de 13,4% de los jóvenes (62 mil), que no estudia ni trabaja ni busca trabajo ("núcleo duro" del problema). Entre los jóvenes de 18 o más años elegibles para el PPP, más de un tercio no completó el secundario. Además, 18% del grupo completo (desde 16 años) habita en hogares en situación de pobreza, y 6% en indigencia. Se trata de un grupo con vulnerabilidad social.

El número de beneficios previstos del PPP alcanzaría a 10% del universo de jóvenes potencialmente elegibles para el plan (460 mil) y dos tercios de los "NI-NI" (62 mil). La medida, positiva por ser una respuesta a un problema urgente, debería considerar algunos aspectos de la implementación: (1) para que haya un "mix" adecuado de sectores productivos dentro de la demanda de beneficiarios del plan, debería intervenir el Estado; (2) debería complementarse la intervención con incentivos para la escolarización.

Introducción

La juventud es una etapa crítica de la vida de una persona, dado que esos años son cruciales para modelar las oportunidades que tienen los jóvenes a futuro mediante la acumulación de capital humano, sea a través de la educación formal o la experiencia laboral.

El problema de la juventud y su exclusión de los mecanismos habituales de integración ha sido puesto sobre el tapete a nivel mundial recientemente. A pesar de que se trata de una situación estructural, la crisis económica a nivel global ha exacerbado la problemática de este grupo dotado de una especial vulnerabilidad, cristalizando la necesidad de aplicar intervenciones para corregir esta situación. Es necesario reconocer la urgencia por dar una respuesta debido al riesgo que representa la pérdida del valor del trabajo y de la educación, especialmente en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En reconocimiento al problema de los jóvenes, han proliferado numerosas intervenciones tanto a nivel nacional como subnacional para incentivar su inserción educativa o laboral. Un caso paradigmático es el del Plan Primer Paso, recientemente relanzado en la Provincia de Córdoba.

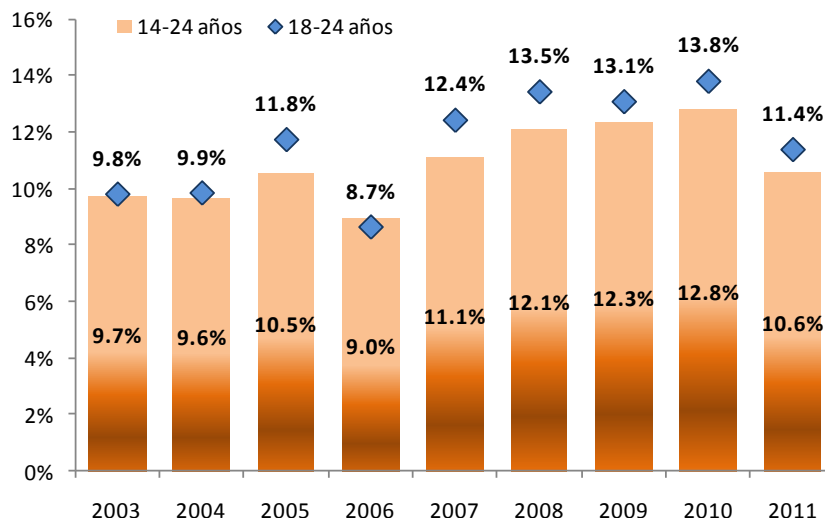
El problema de los jóvenes en Córdoba

Para dimensionar la problemática de la juventud en la provincia de Córdoba, ante la cual pretende incidir el plan, cabe identificar el colectivo que conlleva el mayor riesgo, y su evolución en el tiempo. Éste es el de los jóvenes que no estudian ni trabajan o buscan trabajo. Es decir, son aquéllos que se encuentran al margen de todos los mecanismos habituales de inserción social, como son la educación y el trabajo. Con los datos de la EPH del Gran Córdoba y Río Cuarto¹, se observa que la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo (conocidos como "NI-NI") no ha descendido en la última década, a pesar de haber mediado años de recuperación económica luego de la crisis de 2001-2002.

En el grupo de 14 a 24 años, la proporción de NI-NI había caído ligeramente entre 2003 y 2006 (de 9,8% a 8,7%), para trepar luego hasta cerca de 13% en 2010. En 2011, con los datos del primer semestre, la proporción de NI-NI llegó a 10,6% en este grupo etario. Cuando se restringe el universo a los jóvenes mayores de 17 años, la situación es similar, aunque la proporción se ha encontrado por encima de la del grupo desde los 14 en los últimos años. Llegó así a 13,8% en 2010 y 11,4% en 2011.

¹ Éstos son los dos aglomerados relevados en la EPH de la provincia de Córdoba, representando algo menos de la mitad de la población provincial total (47,5% en 2010, si se emplean los datos del Censo 2010).

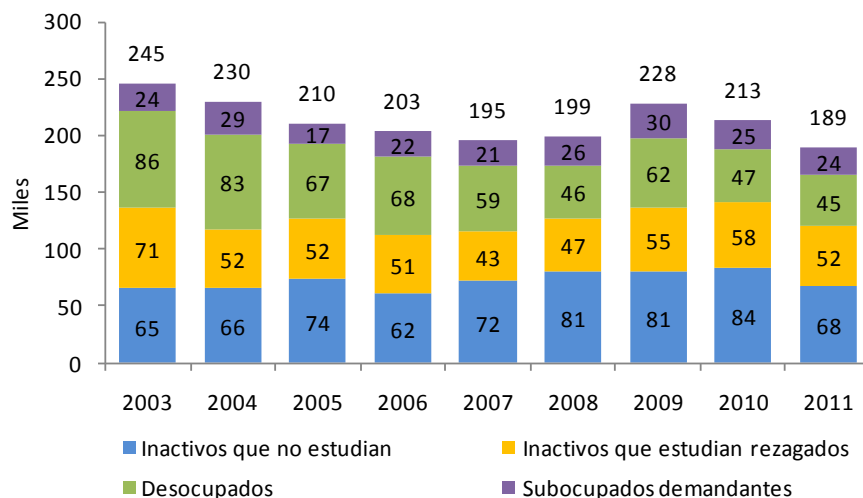
Proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo Provincia de Córdoba



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

Extrapolando las cifras de lo urbano al total de la población provincial, podría estimarse que existían en Córdoba 84 mil jóvenes NI-NI en 2010, y 68 mil con los datos al primer semestre de 2011. Si a este grupo se le adiciona el de los jóvenes que estudian pero se encuentran rezagados en el sistema educativo (según la edad teórica de cada curso), los que buscan trabajo y no encuentran (desocupados) y los que están ocupados en una jornada laboral de menor longitud que la deseada (subocupados demandantes), este colectivo, que podría denominarse de jóvenes con "dificultades de inserción social", asciende a 189 mil en la provincia de Córdoba (29,4% del total). Es decir, cerca de 1 cada 3 jóvenes tiene problemas de inserción social, sea vía el sistema educativo o el mercado laboral. Si bien esta proporción descendió si se compara con 2003, en que era 36,5% (245 mil jóvenes), e incluso con 2009, cuando había trepado a 34,7% (228 mil), sigue siendo considerable.

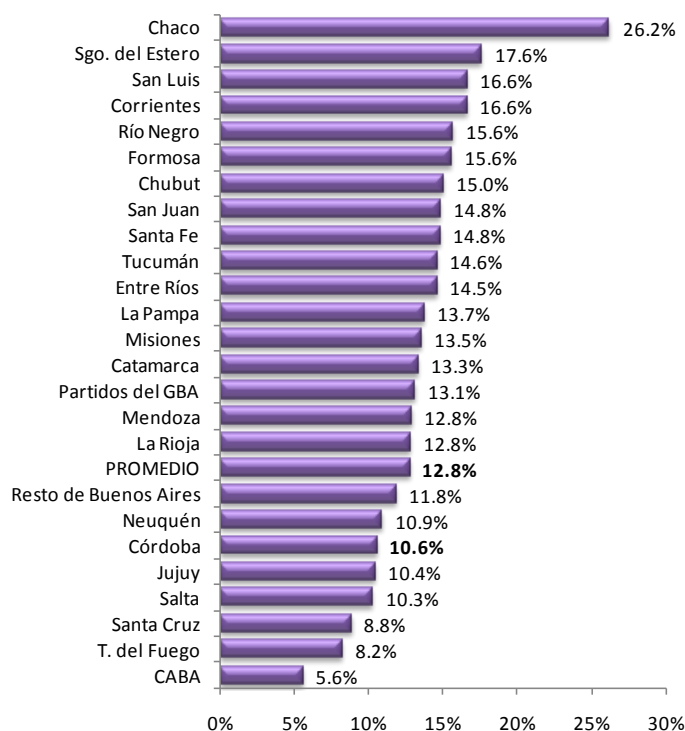
Jóvenes (14 a 24 años) con dificultades de inserción social Provincia de Córdoba



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

A pesar de que se reconoce la dificultad de descenso de la proporción de jóvenes NI-NI en la provincia de Córdoba, existen zonas dentro del territorio nacional donde la problemática incluso adquiere dimensiones superiores. Observando la proporción de jóvenes NI-NI, Chaco encabeza la lista de las provincias con mayores problemas entre los jóvenes (de 14 a 24 años), con 26,2% que no estudia ni trabaja ni busca trabajo (más de 1 cada 4 jóvenes pertenece al grupo de los NI-NI). Siguen Santiago del Estero (17,6%), San Luis (16,6%), Corrientes (16,6%), Río Negro (15,6%), Formosa (15,6%) y Chubut (15%). En el otro extremo, se encuentran la Ciudad de Buenos Aires (5,6%), Tierra del Fuego (8,2%) y Santa Cruz (8,8%).

Proporción de jóvenes (14 a 24 años) con que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo (2011)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

La iniciativa cordobesa: El Plan Primer Paso

Recientemente, fue anunciada en la provincia de Córdoba la reedición del Plan Primer Paso (PPP). Este plan, que data de 1999, es un programa de empleo masivo destinado a los jóvenes entre 16 y 25 años, y discapacitados y transplantados hasta 49 años. Se requiere que los jóvenes no hayan tenido experiencia laboral relevante (que no hayan tenido empleo continuo en los últimos seis meses), que no perciban jubilaciones, pensiones o algún plan social sea nacional, provincial o municipal (está excluida la Asignación Universal por Hijo), que no hayan sido beneficiarios en ediciones anteriores del programa, y que tengan el consentimiento de los padres en el caso de los menores de 18 años.

Los beneficiarios buscan a una empresa que esté interesada en capacitarlos o contratarlos. En el caso de los entrenamientos, la duración es de 12 meses durante los cuales no se genera relación laboral y el gobierno provincial brinda un beneficio de \$1.000 mensuales al joven, que debe cumplir una jornada de 4 horas diarias. La provincia además garantiza un seguro de Responsabilidad Civil para cubrir al contratante de los riesgos de trabajo. Las empresas también pueden elegir contratar a los jóvenes por tiempo

indeterminado. De este modo, el desembolso de la empresa por el puesto de trabajo se reduce en el monto del subsidio. Como en este caso se genera una relación laboral formal, el empleador se hace cargo de los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Existen límites para la capacidad de captar beneficiarios bajo la modalidad de entrenamiento del Plan Primer Paso por parte de las empresas. Los mismos se fijan como una proporción de la planta de trabajadores de la empresa, que es decreciente a medida que aumenta el número de empleados, privilegiando a las MiPyMEs. El gobierno provincial prevé entregar 10 mil beneficios por año, a través de un sorteo sobre los postulantes. Esto implica un costo anual de 120 millones de pesos en subsidios, a lo que debe sumarse el costo del seguro. El total de beneficiarios ascendería a 40 mil en los cuatros años en que se proyecta la vigencia del plan.

En las experiencias anteriores, fue destacado el componente innovador de esta intervención, enfatizando su utilidad como un mecanismo de capacitación de los jóvenes articulado desde el Estado. En este sentido, la capacitación apunta a una doble finalidad: por un lado, incrementa la productividad del trabajo en las empresas y, por el otro, mejora las capacidades de los trabajadores para desempeñarse en determinado puesto de trabajo. La potencialidad del Plan Primer Paso como mecanismo de incremento de la empleabilidad de los jóvenes radica en que proporciona a las empresas la posibilidad de contar con un “periodo de prueba” prolongado (un año), lo que disminuye la retención a la contratación. Esto es especialmente importante en el caso de los jóvenes, debido a la percepción en el sector empresarial de su falta de cultura del trabajo.

Para tener una idea más acabada de la potencialidad del PPP, es necesario indagar en el perfil del universo de potenciales beneficiarios del plan.

El universo de beneficiarios del Plan Primer Paso

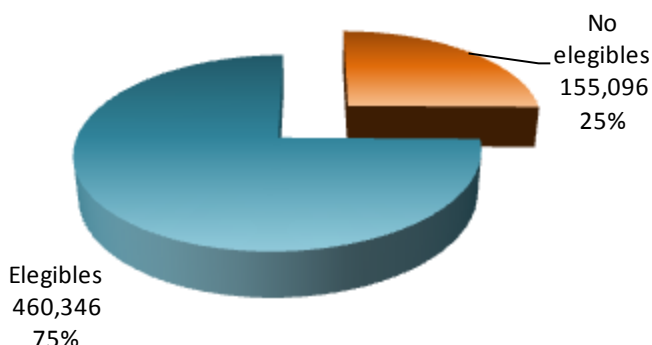
Para identificar a los jóvenes elegibles para el PPP, se consideró a todos aquéllos entre 16 y 25 años que no tienen un trabajo registrado o plan de empleo o social (y si son desocupados, que el último trabajo registrado no haya sido en los últimos seis meses)². También se excluyó a los beneficiarios de jubilaciones o pensiones, seguro de desempleo u otras ayudas del gobierno³. Extrapolando la información urbana proporcionada por la EPH del primer semestre de 2011 al total de la provincia, el universo de jóvenes elegibles para el programa ascendería a 460 mil, 75% del total de ese grupo etario en la provincia.

² Para identificar a los jóvenes que estarían en condiciones de aplicar al PPP, se considera que pueden estar empleados informalmente o haber tenido un empleo informal en los últimos seis meses, debido a que el requisito de no tener o haber tenido empleo es difícil de comprobar en el caso del mercado laboral informal.

³ Aunque el PPP no es incompatible con la AUH, se excluye a todos los beneficiarios de ayudas del gobierno para evitar sobre-estimación del número de jóvenes elegibles para el programa habida cuenta de la dificultad de la EPH subestima el número de beneficiarios de planes sociales.

Los no elegibles son aquéllos que tienen (o tuvieron en los últimos seis meses) un empleo formal.

Jóvenes de 16 a 25 años en la provincia de Córdoba (primer semestre de 2011)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

De éstos, destaca que 39% (180 mil) está estudiando sin trabajar y se encuentra al día con sus estudios, y 8% (38 mil) sólo estudia pero está rezagados respecto a la edad teórica de los cursos que se encuentran realizando. La otra mitad está compuesta principalmente por un grupo que trabaja en la informalidad y no estudia (20% del total, o 94 mil jóvenes) y otro que busca empleo (28 mil o 6% del total). Sin embargo, la situación es especialmente preocupante en el caso de 13,4% de los jóvenes, que no estudia ni trabaja ni busca trabajo. Éste es el “núcleo duro” del problema.

Condición de actividad y escolaridad de los jóvenes de 16 a 25 años en la provincia de Córdoba (primer semestre de 2011)

<i>Cond. Act. / Escolaridad</i>	No estudian	Estudian rezagados	Estudian sin rezago	Total
Informales	93,996 20.4%	7,758 1.7%	35,031 7.6%	136,786 29.7%
Desocupados	27,739 6.0%	4,325 0.9%	10,858 2.4%	42,922 9.3%
Inactivos	61,876 13.4%	37,979 8.3%	180,783 39.3%	280,638 61.0%
Total	183,611 39.9%	50,062 10.9%	226,673 49.2%	460,346 100.0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH (INDEC).

A esto se suma que entre los jóvenes de 18 o más años elegibles para el PPP, más de un tercio (34,5%) no completó el nivel secundario. Además, 18% del grupo completo (desde 16 años) habita en hogares en situación de pobreza, y 6% en indigencia (valores

ligeramente superiores a los de la tasa de pobreza e indigencia en la provincia para el total de la población). Estos dos aspectos dan cuenta de una vulnerabilidad intrínseca del grupo al que pretende alcanzar el PPP.

Algunas reflexiones

La situación de los jóvenes es preocupante, debido a la mayor vulnerabilidad que muestra dicho grupo y a las consecuencias que pueden derivarse de su exclusión de los mecanismos de integración social. Esto ha sido un fenómeno reconocido a nivel internacional, proliferando múltiples respuestas desde los gobiernos para estimular la inserción de los jóvenes tanto en el trabajo como en la escuela.

En Argentina, ha sido destacado el Plan Primer Paso (PPP) llevado adelante en el pasado por el gobierno de la provincia de Córdoba y reeditado recientemente. Su objetivo es generar una iniciativa de capacitación apoyada desde el Estado a fin de incrementar la empleabilidad de los jóvenes, y disminuir las nada despreciables barreras de entrada al mercado laboral. En esta nueva edición, se pretende alcanzar 10 mil jóvenes por año, durante 4 años. Esto representa un total de 40 mil jóvenes cordobeses.

El número de beneficios según este planteo alcanzaría a un poco menos del 10% del universo de jóvenes potencialmente elegibles para el plan, que asciende a 460 mil en total en la provincia. Si se toma como referencia el “núcleo duro” del problema de los jóvenes, es decir, los “NI-NI”, la iniciativa estaría alcanzando a dos tercios de este colectivo de cerca de 62 mil jóvenes.

A pesar de las virtudes que conlleva la iniciativa como respuesta a un problema de alta urgencia, cabe señalar existe la posibilidad de plantear algunos matices a fin de incrementar sus efectos positivos. En primer lugar, ante el hecho de que las empresas que desean emplear beneficiarios lo hagan de manera voluntaria, o cuando son contactadas directamente por los jóvenes, puede derivar en que se auto-seleccionen las firmas con menor nivel de valor agregado, o en empleos con poca exigencia de aprendizaje tecnológico. Para que haya un “mix” adecuado de sectores productivos dentro de la demanda de beneficiarios del plan, debería intervenir el Estado (provincial o municipal) concientizando a las empresas de la importancia y los beneficios que tiene la intervención, y priorizando el empleo en actividades más productivas, o más alineadas con los objetivos de crecimiento de largo plazo de la provincia. Las oficinas municipales de empleo son las candidatas ideales para funcionar como intermediarias, dada su mayor proximidad a la comunidad empresaria. Además, sería recomendable acompañar el plan con políticas de apoyo a la generación de empleo genuino por parte del sistema productivo (maximizando la probabilidad de que los nuevos empleos generados agreguen altos contenidos de valor a la producción).

Otro punto que merece ser destacado es la posibilidad de complementar la intervención con incentivos para la escolarización, sobre todo en el caso de los jóvenes que no han concluido el secundario. La educación es un activo fundamental para los jóvenes, quienes la relegan en muchas oportunidades cuando ven la posibilidad de trabajar y tener sus propios ingresos, resignando retribuciones a futuro. Una posibilidad sería la de establecer un premio extra para aquéllos que tengan concluido el nivel medio, o que en el curso del contrato avanzan significativamente en sus estudios.

En síntesis, es evidente que frente a un problema como el de los jóvenes, de índole estructural, el Estado debe intervenir. Con las perspectivas recesivas, y el hecho de que la problemática juvenil no haya mostrado mejoras significativas aún en épocas de expansión, pero sí empeorado en contextos macroeconómicos difíciles, es necesario plantear la necesidad de intervenir para evitar que la situación se exacerbe. Iniciativas como el PPP son positivas en este sentido, pero sería bueno revisar algunos detalles respecto a su implementación a fin de maximizar los efectos positivos de esta medida. Debe dirigirse a aumentar efectivamente el capital humano de los jóvenes, sea mediante educación o inserción laboral en actividades de alta productividad.