

Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*

Rosalía Cortés **

Fernando Groisman ***

*Augusto Hoszowski*****

En el debate sobre el caso argentino se han planteado críticas a los programas de empleo que transfieren dinero a cambio de contraprestaciones laborales argumentando que las políticas sociales en general y en particular las transferencias deberían tener un carácter no condicionado.

Paradójicamente, estas críticas coinciden con las planteadas por sectores que se oponen a las políticas estatales de transferencias de ingresos, y que consideran también que estos programas tienen un impacto negativo, pero por razones diferentes.

Este trabajo se propone analizar las características del universo de beneficiarios del Plan Jefes y jefas en octubre de 2002. En primer lugar, los atributos individuales y de los hogares de quienes ingresaron al plan. Segundo, las trayectorias ocupacionales de éstos previas a su ingreso en el plan. Por último, los cambios en los ingresos laborales individuales y de los hogares de este segmento entre mayo de 2001 y octubre de 2002.

* Una versión de este trabajo fue presentada en el VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo –ASET–, Agosto de 2003, Buenos Aires.

** Investigadora del CONICET con sede en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, rcortes@fibertel.com.ar

*** Investigador del Área de Economía del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, fgroisman@tutopia.com, fgroisma@ungs.edu.ar

**** INDEC

I. Presentación

Este trabajo se propone analizar las características del universo de beneficiarios del Plan Jefes y jefas en octubre de 2002. En primer lugar, los atributos individuales y de los hogares de quienes ingresaron al plan. Segundo, las trayectorias ocupacionales de éstos previas a su ingreso en el plan. Por último, los cambios en los ingresos laborales individuales y de los hogares de este segmento entre mayo de 2001 y octubre de 2002.

En el debate sobre el caso argentino se han planteado críticas a los programas de empleo que transfieren dinero a cambio de contraprestaciones laborales argumentando que las políticas sociales en general y en particular las transferencias deberían tener un carácter no condicionado¹. Se aduce en esta dirección que existiría una contradicción entre la definición oficial del programa como “universal”, que lo definiría como un instrumento que otorgaría derechos al conjunto, y la práctica de su implementación, que podría ser caracterizada como un programa, quizá más amplio, pero que de hecho representaría una continuidad con la línea de focalización de la política social iniciada en los noventa.

Paradójicamente, estas críticas coinciden con las planteadas por sectores que se oponen a las políticas estatales de transferencias de ingresos, y que consideran también que estos programas tienen un impacto negativo, pero por razones diferentes. El argumento básico es que las transferencias constituyen un desincentivo al trabajo. En la arena local esta visión es sustentada justamente desde los sectores afectados por la carga impositiva sobre sus ingresos, generada por las transferencias hacia el programa.

Por otra parte tanto el Banco Mundial como el BID han tendido a privilegiar los planes de empleo con contraprestaciones frente a otras intervenciones, siempre que estén correctamente focalizadas y que las contraprestaciones tengan algún componente de capacitación. Frecuentemente se cita el caso de los programas *Trabajar* implementados durante los noventa en la Argentina, como ejemplo de focalización precisa sobre los desempleados pobres y por su impacto en el ingreso de los hogares pobres afectados al plan². Las evaluaciones han sido positivas en la medida que se enfatizó sobre todo el hecho de que los beneficios recayeran sobre sectores pobres; en cambio se dejó de lado en gran medida el papel de otros

¹ Ver Pautassi, L., Rossi, J. y Campos, L. (2003) “Plan jefes y jefas. ¿Derecho social o beneficios sin derechos?”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo –ASET–.

² M. Ravallion, 2002, “¿Una red automática de protección social?” en *Finanzas y Desarrollo*, junio.

procesos, como los mecanismos institucionales que han influido sobre los procesos de asignación de los beneficios. Entre estos mecanismos tanto en el pasado inmediato como en el presente, las relaciones clientelares han incidido sobre las pautas de distribución de beneficios³.

La perspectiva que adopta este trabajo es que la crisis que se manifestó desde comienzos de 2002 contribuyó a que las políticas compensatorias pasaran de ser residuales a formar parte explícita de las políticas de estado. Las políticas hacia la pobreza continuaron con un fuerte signo de asistencialismo, pero su inclusión en el presupuesto y la naturaleza de su financiación - a través de retenciones a las exportaciones - son indicadores de una reorientación de la tendencia vigente en la década anterior. Estas apreciaciones no están dirigidas a plantear que el programa ha sido exitoso, o que representa un estadio superador de la focalización más tradicional, sino más bien son elementos que abonan la idea de un cambio en el papel asignado a la asistencia social como política estatal. Este cambio no es menor, ya que una vez establecida la legitimidad de la asignación de fondos significativamente más altos que en la década anterior al rubro de "gasto social focalizado", se crean las

condiciones para generar un debate acerca de cuál debería ser el diseño más apropiado de estos programas. Una forma de aproximación a la elaboración de propuestas sería el análisis de las características de su impacto sobre los beneficiarios, a través de una descripción de cómo el Plan Jefes y Jefas ha afectado las trayectorias ocupacionales previas, y los niveles de ingresos de los hogares. Las conclusiones pueden contribuir a una futura evaluación de su impacto en el mercado de trabajo.

II. El contexto del mercado de trabajo

A partir de la crisis de 1995 los planes de empleo de emergencia contribuyeron a mantener el nivel de empleo global y público, y a bajar la tasa de desempleo; en 2001 el 8% de los asalariados del sector público (nacional y provincial) participaban en planes de empleo; en mayo de 2002 esa cifra había ascendido al 12.2%, y en octubre de 2002, al 27,7%. En 2001, contabilizando a los beneficiarios de los planes de empleo como ocupados, el desempleo bajaba del 22% al 20% de la población económicamente activa; en octubre del 2002, bajaba del 23.7% al 17,9% (EPH, Indec).

³ Sin embargo en este trabajo no nos detendremos a cuantificar o analizar estos mecanismos, sino que el análisis se limitará a la descripción cuantitativa de las características de los beneficiarios, sus trayectorias, y las características de los sectores que, cumpliendo con los requisitos del plan han quedado por fuera.

Al impacto de la prolongada caída de la demanda de trabajo se habían sumado las consecuencias de las reformas institucionales durante los noventa: la consolidación de formas precarizadas de contratación, con el consiguiente aumento de la desprotección, la expansión de empleos transitorios y la generalización de la inseguridad del empleo a segmentos con mayor calificación, y aumentaban las indicaciones de empleo de baja calidad. En 2000 se decretó una rebaja salarial del 13% a los asalariados públicos, medida que en un contexto de alto desempleo se convertiría en una señal para futuras rebajas de salarios nominales en el sector privado. Si bien el nivel de precios permaneció estable, el encarecimiento de los precios de los servicios privatizados afectó a los sectores de bajos ingresos.

Los salarios nominales habían aumentado hasta 1994, y la estabilidad permitió un aumento en los salarios reales respecto del nivel vigente durante los ochenta; sin embargo la desocupación y la recesión provocaron su caída a partir de 1995, a consecuencia de lo cual las remuneraciones asalariadas promedio de los noventa no superaron las vigentes en 1974⁴. Los salarios reales cayeron 9.5% entre 1994 y 2001, empujados por rebajas de los salarios nominales

(un 8% entre 1998-2001)⁵; mientras que los ingresos reales del conjunto de los ocupados cayeron un 17% entre 1994 y 2001, y 39% entre 1994 y 2002.

La devaluación de enero de 2002, y los aumentos de la canasta básica afectaron el poder adquisitivo de la población, con tal intensidad que en mayo de 2002 el 53% de las personas y el 40% de los hogares vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. No solamente se extendió la pobreza sino que se agudizaron las brechas entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza (EPH, Indec). El indicador más alarmante, la indigencia, también había aumentado notoriamente: en mayo de 2002 un cuarto de la población y un 18% de los hogares no alcanzaban los ingresos para comprar alimentos.

III. El Plan Jefes: los beneficiarios

En esta sección se describen las características de los beneficiarios de los planes, en particular los rangos de edad de los beneficiarios, el tamaño relativo y composición de los hogares, su posición en el hogar, presencia de menores de 14 años y de menores en general. Además se distinguen aquellos hogares que carecían de

⁴ Luis Beccaria, 2002, en Beccaria, Cortés y Monza, Empleo e Ingresos en 2002, mimeo, OIT.

⁵ Datos en www.observatorio.net, Ministerio de Trabajo.

Cuadro N° 1. Incidencia de Pobreza e Indigencia en Hogares Según Participación en el Plan Jefes y Jefas, y en el Total de Hogares (en %). Total Urbano, octubre 2002.

Condición de Pobreza	Beneficiarios Plan	No Beneficiarios	Total Hogares
Pobres	93.3	39.4	45.9
Indigentes	57.3	14.5	19.7

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

ingresos antes de entrar al plan, del resto de los que entraron.

III.1. Descripción de los beneficiarios del plan

Los beneficiarios del plan, de acuerdo con los datos de la EPH (INDEC)⁶, se ubicaban entre los sectores de más bajos ingresos familiares totales y per cápita de la población (**gráfico N° 1**), se trataba de adultos con niveles educativos bajos, y las características de los hogares eran las típicas de la pobreza: hogares numerosos, con alta presencia de menores de 14 años, bajas tasas de actividad y altas tasas de desempleo e inactividad. En suma, hogares con los rasgos característicos descriptos por la mayoría de los trabajos sobre pobreza. La información obtenida puede resumirse como sigue⁷:

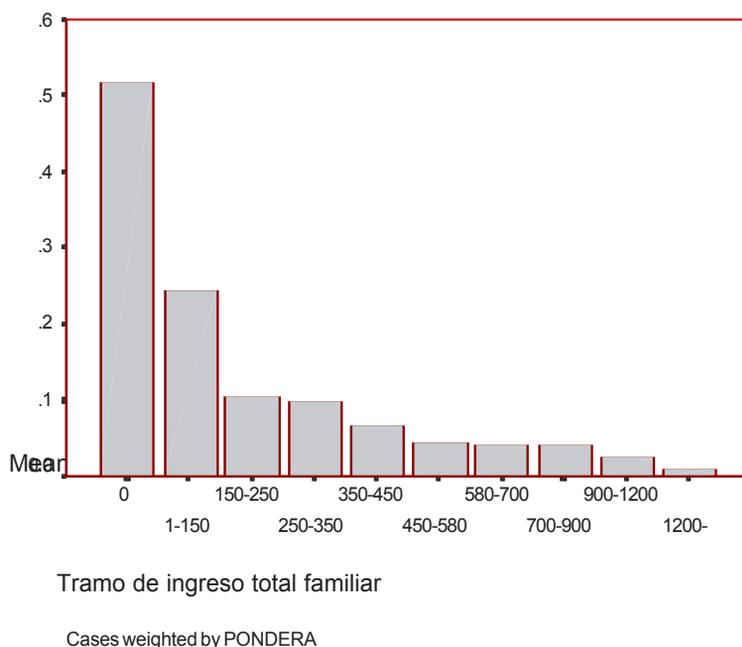
1. La distribución geográfica del programa coincide con la distribución geográfica de la inciden-

cia de la indigencia: 30% en el Gran Buenos Aires (GBA) y 70% en el interior, y en octubre de 2002, ésta era la distribución del Plan Jefes y Jefas.

2. El 46% del total de hogares (que declararon ingresos en el relevamiento de la Encuesta de Hogares) era pobre y el 20% indigente; entre los beneficiarios del plan el 93.3% eran pobres y el 57.3% indigentes; la incidencia de la pobreza en el resto de los hogares era menor (**cuadro N° 1**).
3. Como se ve en el **gráfico N° 1**, más de la mitad de los hogares de beneficiarios carecían de ingreso antes de recibir el plan, el 75% percibía menos de 149 pesos y el 85% menos de 249 pesos mensuales. La distribución era similar en términos del ingreso per cápita de los hogares, por tratarse de hogares con bajos ingresos y mayor tamaño relativo.

⁶ Téngase en cuenta que la EPH se releva en los aglomerados urbanos por cuanto no incluye en sus estimaciones la existencia de planes de empleo, por ejemplo, en las zonas rurales.

⁷ Datos elaborados sobre datos de EPH, INDEC.

Gráfico N° 1. Proporción de hogares con plan según ingreso total familiar

4. El tamaño de los hogares donde el jefe recibía la transferencia eran mayor: un promedio de 5.3 personas por hogar, a diferencia del 3.2 de los hogares que no recibían el plan (**cuadro N° 3**).

5. En los hogares con jefe benefi-

ciario del plan, los niveles de “no trabajo” eran superiores al resto: era más alto el promedio de inactivos y desocupados, y más bajo el promedio de ocupados por hogar, incluso teniendo en cuenta que los beneficiarios se declaran ocupados en la encuesta (**cuadro N° 3**).

Cuadro N° 2. Proporción de Hogares Pobres e Indigentes que reciben el Plan Jefes y Jefas. Total Urbano, octubre 2002.

Condición de Pobreza	% de Hogares que reciben el plan	% de hogares que no reciben el plan	Total de hogares pobres e indigentes
Pobres	24.6	75.4	100
Indigentes	35.2	64.8	100

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 3. Promedio de ocupados, desocupados e inactivos por hogar, y tamaño relativo de los hogares, octubre 2002.

Promedios	Hogares que reciben el plan	Hogares que no reciben el plan	Total de hogares
Tamaño promedio del hogar	5.3	3.2	3.5
Ocupados por hogar (*)	31.0	36.0	35.1
Desocupados por hogar (*)	8.0	7.5	7.7
Inactivos por hogar (*)	61.0	56.5	57.2

(*) cociente entre el número de ocupados, de desocupados e inactivos y el número de miembros de los hogares (en %).

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

6. En el 25% de los hogares beneficiarios había por lo menos 4 hijos menores de 18 (**cuadro N° 5**) En el 94% de esos hogares beneficiarios habitaban menores de 18 años (**cuadro N° 4**).
7. En la población total el 52.1 % de los jefes de hogar no había finalizado el nivel secundario; entre los beneficiarios varones y mujeres la cifra se elevaba al 87 % (**cuadro N° 6**).
8. La brecha de ingresos promedio de los hogares bajo planes respecto de la línea de pobreza era del 55.7% (algo más de la mitad por debajo de la línea), y 3.5 % debajo de la línea de indigencia (calculada como el ingreso total familiar promedio de los hogares de beneficiarios-línea/línea) (**cuadro N° 7**).
9. En los hogares con jefe beneficiario de los planes, era más bajo el porcentaje de perceptores respecto del total de miembros del hogar, eran hogares más numerosos y con menor cantidad relativa de perceptores de ingresos.
- Es decir que de cierta manera efectivamente los receptores de los planes pertenecían a hogares definitivamente pobres, más numerosos, con menos ocupados y

Cuadro N° 4. Proporción de Hogares Beneficiarios del Plan donde viven hijos menores de 18 años, octubre 2002.

	% de hogares con menores de 18 años
Hogares con menores	94.4
Hogares sin menores	5.6

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 5. Hogares Beneficiarios del Plan según Número de Hijos Menores de 18 años, octubre 2002.

Cantidad de menores por hogar	Proporción de Hogares según número de hijos
Hogar sin hijos de hasta 18 años	5.6
Con un hijo menor de 18 años	23.3
Con dos	27.4
Con tres	18.1
Con cuatro o más	25.6
Total de hogares	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 6. Nivel Educativo de los Jefes Beneficiarios y no Beneficiarios del Plan, octubre 2002

Nivel Educativo	Beneficiarios	No beneficiarios	Total Jefes
Primario Incompleto	20.3	8.3	9.2
Secundario Incompleto	66.7	40.7	42.9
Secundario completo y más	13.0	51.0	47.9
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 7. Ingresos promedio de los hogares según participación en el Plan, octubre 2002. Brechas de pobreza e indigencia (*).

	Beneficiarios	No Beneficiarios
Ingreso familiar promedio	399.5 \$	832.0 \$
Ingreso per capita promedio	80.4 \$	264.2 \$
Línea de pobreza promedio	902.0 \$	567.0 \$
Línea de indigencia promedio	414.0 \$	261.0 \$
Brecha de pobreza (*)	- 55.7 %	46.7 %
Brecha de Indig. (**)	- 3.5%	218.2 %

(*) Ingreso familiar promedio - línea de pobreza
línea de pobreza

(**) Ingreso familiar promedio - línea de indigencia
línea de indigencia

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

menos perceptores de ingresos, y pocas posibilidades de salir de la pobreza sin asistencia. De todos modos es importante además señalar que la definición que hacía el plan acerca de cuáles debían ser los beneficiarios “merecedores” difiere de los datos relevados por la EPH.

Por una parte, si bien el plan establecía que las transferencias iban dirigidas a los jefes de hogar, había una presencia importante de cónyuges entre los beneficiarios, aunque en hogares pobres. En la población total mayor de 18 de las áreas urbanas relevadas por la EPH el 48.7% de las mujeres eran cónyuges, mientras que una proporción levemente mayor -el 50.7% de las mujeres beneficiarias de los planes- eran cónyuges.

Estas cónyuges en proporciones importantes provenían de la inactividad, es decir que tampoco se cumplió en todos los casos el criterio de ser desocupado para percibir el beneficio. Por otra parte el plan jefes tuvo una cobertura restringida. El 24.5% de los hogares pobres y el 35.5% de los indigentes eran beneficiarios; quedaban por lo tanto sin cubrir el 75% de los pobres y el 64.5% de los indigentes (**cuadro N° 2**).

En la sección siguiente se describen las trayectorias de los beneficiarios, caracterizando la condición de actividad que tenían en el momento de recibir el plan, el monto de ingresos familiares per

capita y su posición en el hogar. Se analizan las transiciones en los dos primeros, y se señalan las diferencias entre varones y mujeres y entre jefes y cónyuges en términos de la situación ocupacional y de ingresos de los hogares antes de ingresar al plan. Finalmente, se intenta describir el impacto del plan sobre los ingresos de los hogares.

III.2. Trayectorias laborales de los beneficiarios

En octubre de 2002, 8% de los ocupados eran beneficiarios del plan de empleo, y en un contexto de alto desempleo es preciso analizar en qué medida el plan representó un complemento o alternativa de ingresos para muchos hogares. Con este propósito se analizan las trayectorias de la participación en la actividad económica de los beneficiarios, lo que permitirá además estimar las características de los segmentos que accedieron al programa.

Se analizaron los beneficiarios del plan en octubre de 2002 y aquellos sobre los que se dispone de información retrospectiva correspondiente a las ondas de mayo de 2001, octubre de 2001 y mayo de 2002. Es decir que se describen las transiciones ocurridas en el año y medio anterior a la percepción del plan. No obstante, debe tenerse en cuenta que entre cada observación pueden haberse producido transiciones que no son captadas por la encuesta de

hogares. El panel de beneficiarios representa a alrededor del 15% de los beneficiarios de planes en octubre de 2002 para el total del país.

Se han predeterminado cinco trayectorias ocupacionales de los beneficiarios en las tres mediciones de mayo y octubre de 2001 y mayo de 2002, y cada trayectoria permite identificar cinco tipos de comportamiento:

1. **Siempre ocupados:** aquellos que estuvieron ocupados en las tres ondas previas. Incluye individuos que antes de insertarse en el plan habían logrado una inserción ocupacional, muy probablemente precaria o mal remunerada. De hecho, es un supuesto razonable que el ingreso de esa ocupación fuera similar al monto de la asignación del plan.
2. **Siempre desocupados:** incluye a los que hasta el ingreso en el plan estuvieron buscando empleo sin encontrarlo.
3. **Siempre inactivos:** aquellos que en las tres observaciones previas se declaraban inactivos; incluye básicamente dos tipos de inactivos, uno, el comprendido en las situaciones de inactividad clásica - amas de casa, estudiantes- que ante el surgimiento del plan acceden al beneficio como mecanismo para la complementación de ingresos. El otro incluye los desalentados persistentes, que ante la caída de la demanda de tra-

bajo, dejan de buscar un empleo en forma continuada

4. **Entre la inactividad y la desocupación:** esta categoría agrupa a quienes estuvieron oscilando entre la inactividad y la desocupación en las tres mediciones previas.
5. **Ocupados hasta dos veces:** comprende a los que no solamente estuvieron ocupados hasta dos veces, sino que oscilaron entre la ocupación y el desempleo o la inactividad, y son los ejemplos típicos de los fenómenos de intermitencia laboral por contracción de la demanda.

Con excepción del primer segmento, el resto de las trayectorias ilustran casos de fuerte vulnerabilidad; comprende los núcleos duros de desocupación y de desaliento, que sufrieron el deterioro de sus ingresos por los episodios de desocupación e inactividad no buscada.

En el **cuadro N° 9** resaltan las diferencias en las trayectorias ocupacionales de beneficiarios y no beneficiarios de los planes de empleo. Dos terceras partes de los no beneficiarios han estado ocupados permanentemente en las últimas tres mediciones de la encuesta, mientras que un cuarto tuvo un comportamiento intermitente entre la ocupación y los otros dos estados (desocupación e inactividad), y el resto (un 5%) transitó por situaciones de fuerte vulnerabilidad. En cambio las tra-

Cuadro N° 9. Trayectorias laborales de varones y mujeres, beneficiarios y no beneficiarios del Plan Jefes y Jefas: mayo 2001 a octubre 2002.

Varones	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	71.4	34.6	70
Siempre desocupados (b)	2.2	8	2.5
Siempre inactivos (c)	1.9	0.8	1.8
Desocupados o Inactivos (d)	1.5	2.9	1.6
Sólo dos veces ocupados (e)	23.0	53.6	24.2
Total	100	100	100

Mujeres	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupadas (a)	69.1	21.1	63.0
Siempre desocupadas (b)	0.2	0.5	0.3
Siempre inactivas (c)	4.4	28.1	7.5
Desocupadas o Inactivas (d)	3.8	17.4	5.6
Sólo dos veces ocupadas (e)	22.4	32.8	23.8
Total	100	100	100

- a. Estuvieron ocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 b. Estuvieron desocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 c. Fueron siempre inactivos
 d. Estuvieron desocupados o inactivos en las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 e. Estuvieron ocupados hasta dos veces.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

yectorias de los beneficiarios del plan jefes y jefas se diferenciaron de los no beneficiarios y además fueron distintos los recorridos de varones y mujeres. En primer lugar entre los varones beneficiarios había un 50% menos ocupados en forma regular (la primera categoría) que entre los no beneficiarios. Entre las mujeres la diferencia entre beneficiarias y no beneficiarias de los planes era mayor: la proporción de beneficiarias que habían recorrido una trayectoria de ocupación persistente era tres

veces menor que entre las no beneficiarias; más aún, solamente el 20% de las mujeres habían tenido una trayectoria de ocupación continuada.

En segundo lugar se pueden observar otras diferencias en las trayectorias de varones y mujeres beneficiarios: la trayectoria de vulnerabilidad más frecuente entre los varones era la intermitencia laboral, y entre las mujeres la inactividad y el tránsito entre la inactividad y el desempleo. Tercero, el

Cuadro N° 10. Proporción de beneficiarios y no beneficiarios de planes en cada trayectoria laboral, varones y mujeres.

Varones	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	98.1	1.9	100
Siempre desocupados (b)	87.5	12.5	100
Siempre inactivos (c)	98.2	1.8	100
Desocupados o Inactivos (d)	92.7	7.3	100
Sólo dos veces ocupados (e)	91.4	8.6	100
Total	96.1	3.9	100

Mujeres	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	95.7	4.3	100
Siempre desocupados (b)	74.2	25.8	100
Siempre inactivos (c)	51.7	48.3	100
Desocupados o Inactivos (d)	59.8	40.2	100
Sólo dos veces ocupados (e)	82.3	17.7	100
Total	87.2	12.8	100

- a. Estuvieron ocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 b. Estuvieron desocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 c. Fueron siempre inactivos
 d. Estuvieron desocupados o inactivos en las tres ondas anteriores a octubre de 2002.
 e. Estuvieron ocupados hasta dos veces.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

núcleo más duro de vulnerabilidad era más alto entre los varones: la suma de ocupados intermitentes, desocupados persistentes y en tránsito entre inactividad y desocupación era más alta que entre las mujeres, por el fuerte peso de la intermitencia (más de la mitad de los beneficiarios varones).

En el **cuadro N° 10** se ilustra la distribución de beneficiarios y el resto en cada segmento, y puede

observarse que la mayoría de los beneficiarios varones provenían de la desocupación y las mujeres de la inactividad. Entre los varones que tuvieron una trayectoria de desocupación estaban sobrerrepresentados los beneficiarios; entre las mujeres en el caso de las inactivas persistentes o transitorias estaban sobrerrepresentadas las beneficiarias.

En el caso de las cónyuges

Cuadro N° 11. Trayectorias laborales de beneficiarios y resto, según posición en el hogar

Jefes	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	78.6	43.2	76.5
Siempre desocupados (b)	0.9	5.7	1.2
Siempre inactivos (c)	1.3	2.6	1.3
Desocupados o Inactivos (d)	0.8	7.6	1.2
Sólo dos veces ocupados (e)	18.4	40.9	19.7
Total	100	100	100

Cónyuges	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupadas (a)	70.5	8.1	62.4
Siempre desocupadas (b)	0.3	0.5	0.3
Siempre inactivas (c)	4.6	47.6	10.2
Desocupadas o Inactivas (d)	3.2	8.2	3.9
Sólo dos veces ocupadas (e)	21.4	35.7	23.3
Total	100	100	100

a. Estuvieron ocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.

b. Estuvieron desocupados las tres ondas anteriores a octubre de 2002.

c. Fueron siempre inactivos

d. Estuvieron desocupados o inactivos en las tres ondas anteriores a octubre de 2002.

e. Estuvieron ocupados hasta dos veces.

(**cuadro N° 11**), una proporción muy escasa provenía de una trayectoria de ocupación continuada, y casi la mitad de la inactividad; desde el punto de vista de la trayectoria anterior una proporción muy elevada de estas cónyuges había recorrido un camino ocupacional que las ubicaba entre los sectores altamente vulnerables. En cambio los jefes de hogar, con una trayectoria también vulnerable, lo eran menos que el resto de los varones beneficiarios (mayoritariamente hijos). Muy probablemente en el caso de los jefes el programa habría sido un reempla-

zo o un complemento de los ingresos del hogar.

Desde el punto de vista del acceso de los vulnerables tradicionales, entonces, sin tener en cuenta exclusivamente el nivel de ingresos, el acceso ha sido limitado, tal como se puede ver en el **cuadro N° 12**: una baja proporción de los que estuvieron siempre desocupados o transitando entre la desocupación, la inactividad y escasa ocupación accedieron a los planes. En cambio la cobertura de las cónyuges con trayectorias de inactividad fue elevada: el 61% de las cónyuges siempre inactivas in-

Cuadro N° 12. Proporción de beneficiarios y no beneficiarios de planes en cada trayectoria laboral, Jefes de Hogar y Cónyuges.

Jefes de Hogar	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	96.7	3.3	100
Siempre desocupados (b)	73.1	26.9	100
Siempre inactivos (c)	88.9	11.1	100
Desocupados o Inactivos (d)	63.2	36.8	100
Sólo dos veces ocupados (e)	88.0	12.0	100
Total	94.2	5.8	100

Cónyuges	Sin planes	Con planes	Total
Siempre ocupados (a)	98.3	1.7	100
Siempre desocupados (b)	77.7	22.3	100
Siempre inactivos (c)	39.4	60.6	100
Desocupados o Inactivos (d)	72.7	27.3	100
Sólo dos veces ocupados (e)	80.2	19.8	100
Total	87.1	12.9	100

a. Estuvieron ocupados las tres ondas anteriores a octubre del 2002.

b. Estuvieron desocupados las tres ondas anteriores a octubre del 2002.

c. Fueron siempre inactivos

d. Estuvieron desocupados o inactivos en las tres ondas anteriores a octubre 2002

e. Estuvieron ocupados hasta dos veces.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

gresó al plan.

En resumen, los beneficiarios de los planes exhiben trayectorias económicas diferenciadas según género y posición en el hogar. Entre los varones predominan las trayectorias más vulnerables pero entre los jefes de hogar son mayoritarias las trayectorias de siempre ocupados, y en segundo término las trayectorias de inserción intermitente. Entre las cónyuges predominan sobre todo las inserciones de inactividad y desaliento.

Para avanzar sobre este punto

se analiza la evolución de los ingresos familiares; luego de la caída del 20% de los ingresos familiares en mayo de 2002 el plan logró que los ingresos no cayeran más fuertemente, pero no un incremento, ya que en octubre de 2002 el nivel promedio de ingresos se mantuvo alrededor del nivel de octubre de 2001. En los hogares sin planes también se observó una recuperación del ingreso familiar de similares proporciones. El plan dio lugar a una leve disminución de la brecha de in-

gresos entre hogares con y sin plan en relación con el valor de mayo de 2001.

En los hogares en los que las cónyuges eran beneficiarias el promedio de los ingresos familiares era un 50% superior al ingreso de los hogares donde el beneficiario era el jefe. La razón de esta diferencia reside en que en esos hogares existía un jefe que podía en ocasiones obtener ingresos laborales complementarios (**cuadro N° 11**), en cambio en los hogares donde el jefe es beneficiario, y las cónyuges con trayectorias de inactividad, el número de perceptores es menor y por lo tanto los ingresos son más bajos. El ingreso de la ocupación principal de los beneficiarios que tuvieron la primera trayectoria – siempre ocupados – se movió en la misma dirección, ya que antes de ingresar al plan los actuales beneficiarios del plan percibían un nivel de ingreso cercano a \$ 150 (aproximadamente US\$ 50).

IV. Conclusiones.

Un análisis de las consecuencias de este tipo de programas sobre el empleo y los ingresos de los beneficiarios debería centrarse no solamente sobre el nivel de las transferencias o la capacitación, sino tener en cuenta además en qué medida el plan provee mano de obra a bajo o ningún costo y por lo tanto da lugar al desplazamiento y reemplazo de otros tra-

bajadores, y/o a la caída de sus salarios. El desplazamiento de los trabajadores ocupados por estos beneficiarios puede ocurrir si se dan una serie de condiciones. En el caso en que los planes consistan en transferencia de ingresos a desocupados y se privilegian contraprestaciones en el sector privado, en un contexto de alta desocupación y de escasa creación de empleo, es posible que las firmas sustituyan trabajadores regulares por otros menos costosos. Este sería uno de los resultados menos deseables del plan. Sin embargo, también puede suceder que, incluso en contextos de caída del desempleo, si no se producen desplazamientos, los nuevos trabajadores puedan deprimir los salarios de los asalariados públicos y privados del último quintil, en la medida que el segmento de beneficiarios puede servir de “testigo” para las remuneraciones.

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis de los programas de empleo es la cobertura, y la adecuación de la selección de los beneficiarios. Si se entiende por focalización el direccionamiento de los programas hacia el segmento “merecedor” de la intervención estatal, en el caso del Plan Jefes y Jefas estaríamos frente a un caso de focalización adecuada desde el punto de vista de la mayoría de los parámetros. Se intentó detectar la existencia de una incorrecta focalización de los planes. Los planes se concentran fuertemente en los hogares sin ingreso (previo

al plan). Esta concentración se da también en los hogares con otras variables demográficas asociadas a situaciones de vulnerabilidad: menores en el hogar, jefes con bajo nivel educativo y hogares numerosos⁸.

Para comprobar si la mala focalización podría aparecer por efecto de la existencia de un sesgo en detrimento de los hogares con jefes con bajo nivel educativo, se estimaron las probabilidades –modelo *logit*– de asociación con las variables indicadoras de Hogar sin ingreso, Existencia de menores en el hogar, Jefe varón y Jefe sin instrucción o primaria incompleta, las variables en principio más correlacionadas con la existencia de un Plan en el hogar. Todas estas variables resultaron altamente significativas, comprobándose que aislados los efectos de ingreso cero y menores en el hogar (tanto en forma dicotómica como continua), el bajo nivel educativo del jefe del hogar está correlacionado positivamente con la probabilidad de que el hogar tenga un Plan Jefes.

Sin embargo para evaluar la adecuación del plan sería necesario además reconstruir los mecanismos de acceso al plan, para establecer cuáles fueron los canales de información y de adjudicación de los mismos, y cuál fue la distribución de oportunidades de ese acceso. Efectivamente, el análisis de la información revela

que la cobertura de los planes fue inferior a la proporción de hogares pobres e indigentes, y por lo tanto quedaron por fuera sectores amplios. Entre los varones y mujeres estuvieron subrepresentados los que consideramos el núcleo duro de desocupación y quienes transitaban entre la desocupación y la inactividad. La información analizada revela trayectorias ocupacionales muy segmentadas. Los menos vulnerables tuvieron una trayectoria de ocupación permanente, si bien no hemos analizado la calidad de su inserción; los más vulnerables oscilaron entre situaciones de desocupación e inactividad, con distintos grados de desafiliación.

En cuanto al acceso y cobertura del programa se plantean algunos interrogantes: por una parte existió un sesgo de selección hacia varones con mejor desenvolvimiento ocupacional, y hacia mujeres que habían sido previamente inactivas, lo que sería compatible con el hecho de que había una proporción importante de quienes se declaraban cónyuges. Es decir que en un contexto de alto desempleo de largo plazo –y en la Argentina los niveles fueron altos desde 1995– existiría una reserva de trabajadores desalentados. Y éste habría sido el caso de las mujeres cónyuges, que tuvieron ante sí la posibilidad de mejorar ingresos en un mercado laboral con baja demanda crónica de fuerza de trabajo y extensión de la

⁸ Estimación de probabilidades por medio de regresiones logísticas (modelo *logit*).

pobreza.

Ello habilita la hipótesis de que el acceso al PJHD habría actuado como mecanismo para estabilizar ingresos (ya sea ante la ausencia de ingresos o complementando ingresos) de los hogares con inserciones laborales precaria -de baja remuneración- o intermitentes.

Una segunda etapa de esta descripción debería ahondar sobre el impacto que tuvo o tendrá el plan en el mercado de trabajo, en establecer pisos de remuneración para los asalariados, o incluso en el desplazamiento de trabajadores, en la medida que en algunos casos puntuales, las firmas absorbieron fuerza de trabajo subsidiada por los planes, proceso que también se produjo en algunas áreas del sector público.

Con referencia a los planteos

que hacemos en la Introducción, en cuanto a distintas maneras de interpretar el impacto de los planes, este trabajo contribuye con un análisis de trayectorias y caracterización de los beneficiarios. Este análisis revela, para concluir, que existieron aspectos positivos -la transferencia de ingresos aunque insuficiente en un momento de crisis, y la respuesta estatal asumida como responsabilidad pública-. Los aspectos a corregir tienen que ver con la escasez de las transferencias y los beneficios frente a una situación altamente crítica, y con la distribución de los derechos de acceso al programa, ya que la historia ocupacional de los beneficiarios revela que los más vulnerables, el núcleo duro de la desocupación y el desaliento, no estuvieron representados adecuadamente.

Anexo

Febrero 2004

Cuadro N° 13. Ingreso per cápita del hogar según cantidad de miembros: sin y con el ingreso del Plan jefes y jefas, octubre 2002.

Número de integrantes del hogar	Ingreso per cápita sin plan	Ingreso per cápita con plan
1	15.70	165.70
2	36.12	111.12
3	43.40	93.40
4	47.45	84.95
5	44.38	74.38
6	47.27	68.14
Total	45.12	80.47

Cuadro N° 14. Promedio de ingreso total del hogar según percepción del plan.(\$ corrientes).

	Reciben Plan	No Reciben Plan
Mayo 2001	473.0	943
Octubre 2001	441.0	872
Mayo 2002	359.0	777
Octubre 2002	399.5	832

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 15. Promedio de ingreso total familiar según reciba el plan el jefe o la cónyuge

	A Jefe recibe el plan	B Cónyuge recibe el plan	Brecha de género (a-b)/b
Mayo 2001	282	417	- 32.4
Octubre 2001	288	378	- 23.8
Mayo 2002	261	328	- 20.4
Octubre 2002	253	392	- 35.5

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH, INDEC.

Cuadro N° 16. Ingreso Promedio de la Ocupación Principal de los que estuvieron ocupados en todas las ondas.

(\$ corrientes).

	Con Plan	Sin Plan
Mayo 2001	179.1	652.7
Octubre 2001	197.9	631.3
Mayo 2002	170.4	613.1
Octubre 2002	154.2	632.3