aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Los trabajadores y el trabajo en la crisis

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo
aset
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Asociación Argentina de Especialistas en Estadios del Trabajo (aset)
6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo
Buenos Aires, 13 al 16 de Agosto de 2003
Grupo Temático 11: Políticas sociales, políticas de empleo y de seguridad social: su impacto sobre el mercado de trabajo.

EL DESEMPLEO INTELIGENTE.
ELEGIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN EN EL PJH
EN CONDICIONES RECORD DE POBREZA Y DESEMPLEO

Pablo D. López Zadicoff *
Jorge A. Paz **

Versión muy preliminar: 25-06-03

Resumen

En este trabajo se analizan los niveles y perfiles de elegibilidad y participación, como así también la inserción ocupacional de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH), implementado en la Argentina en abril de 2002.

Se propone una metodología para estimar la población blanco y la participación en el programa y, por ende, su eficacia para garantizar el Derecho Familiar a la Inclusión Social, fin principal manifiesto en el decreto de creación del PJH.

Tanto la elegibilidad como la participación son evaluadas en función de un conjunto de variables individuales, familiares y ocupacionales. Dado que la posición en el mercado de trabajo aparece como el requisito básico para participar en el programa, entre las variables ocupacionales se profundiza el examen enfatizando el análisis de la trayectoria laboral previa de los actuales beneficiarios.

La principal fuente de datos de esta investigación es la Encuesta Permanente de Hogares (que cubre los 32 principales centros urbanos de la Argentina); y el período examinado es el comprendido entre las ondas de mayo de 2001 y octubre de 2002.

* pdl02@cema.edu.ar. Universidad del CEMA. Av. Córdoba 374 (1054) Capital Federal.
** pazj@unsa.edu.ar. CONICET. Juramento 333 (A4400AFG) Salta. Financiamiento parcial del PICT Nº 02-0954 (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) y Proyecto 936 (Consejo de Investigación, Universidad Nacional de Salta).

Los autores agradecen la colaboración de Mercedes Bouquin y Juan Martín Moreno. Las opiniones vertidas en este trabajo, como los errores y las omisiones, pertenecen sólo a los autores.

I- INTRODUCCIÓN

La crisis institucional y política de fines del 2001 en la Argentina, y el posterior abandono del sistema de convertibilidad, tuvo su contraparte en el mercado laboral y en el nivel de bienestar de la población. La tasa de desocupación pasó del 16% en abril de 2001 al 22% en igual mes de 2002. Por su parte, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza para esas mismas fechas pasó del 30% al 45%. Estos valores, verdaderamente sorprendentes, generan zozobra en la comunidad y en los hacedores de política.

En enero de 2002 el gobierno del presidente Duhalde declaró la Emergencia Ocupacional Nacional (Decreto 165/02) e impulsó un conjunto de medidas analgésicas dirigidas a las capas más vulnerables de la población. En ese contexto aparece el Programa Jefes de Hogar (PJH), con el fin de asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas. En la actualidad, el PJH llega a más de 2 millones de personas y genera un gasto público cercano a los 3.700 millones de pesos anuales.

A pesar de existir ya varios trabajos de investigación dirigidos a evaluar el funcionamiento del PJH[1], quedan, a nuestro criterio, muchas preguntas por responder, más aún las relacionadas con la eficacia del programa para alcanzar los objetivos planteados en el decreto de creación. No existen evaluaciones, por ejemplo, de dos importantes temas: las características y determinantes de la población elegible y participante; y los efectos del plan sobre el mercado de trabajo y el bienestar de la población.

En este trabajo nos proponemos dar respuestas a algunos de los interrogantes relacionados con estos tópicos. En primer lugar, nos interesa cuantificar la magnitud de la población elegible para el PJH, y estimar los niveles y determinantes de la participación de la población en dicho programa. Esto conduce a la vez a identificar los grupos socio-demográficos en los que se verifican errores de inclusión de esta política social. Resulta interesante también ver cómo los participantes en el PJH se insertan en la estructura ocupacional, sugiriendo pautas comportamentales inducidas por los incentivos generados por el propio programa.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera: En la próxima sección se describe sucintamente el diseño del PJH, resaltando los aspectos que serán analizados en detalle en el resto de la investigación. En la sección III se plantea el marco conceptual y en la IV se detallan los datos y la metodología usados para el análisis empírico. En la sección V se presentan y discuten los hallazgos principales. Por último, en la sección VI, se listan las conclusiones más importantes. El documento contiene también apéndices con los gráficos y las tablas usados en el estudio.

II- MARCO INSTITUCIONAL: EL PROGRAMA JEFES DE HOGAR

El PJH fue creado como tal el 3 de Abril de 2002 por el Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional. Dicho decreto, basado en la necesidad de universalizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, se fundamenta en el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional que reconoce el Derecho Familiar a la Inclusión Social. Su fin primordial es "asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas."

Quizá la mejor manera de justificar la creación del PJH sea la de seguir la evolución reciente de ciertos indicadores de funcionamiento del mercado laboral y del bienestar. En

[1] Pueden verse los trabajos elaborados por el MTEySS (2002a, 2002b y 2003).

el Gráfico 1 (Apéndice de gráficos)[2] puede verse el derrotero de la tasa de desocupación en el último decenio. Tal como se había adelantado ya, el desempleo de 2002 fue aún más alto que el registrado en el año 1995, luego de la crisis mexicana.

Pero aún más dramático que lo anterior resultan los niveles crecientes de pobreza registrados en la Argentina en ese período. El Gráfico 2 da cuenta de dicha evolución, y en la Tabla 1 (Apéndice de tablas) se completa la información proporcionando indicadores alternativos al *head-count ratio*. Surge como breve conclusión que cualquiera sea la manera de medirla, el aumento de la pobreza absoluta es contundente y significativo.

Así puede contextualizarse y justificarse el objetivo básico que se propone el PJH: brindar ayuda económica a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, con el fin de garantizar el Derecho Familiar a la Inclusión Social.

El decreto de creación establece también que el PJH podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. La cobertura alcanza asimismo a los discapacitados de cualquier edad y a los hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del Jefe se hallare en estado de gravidez.

Además de lo anterior, el PJH busca lograr la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o a "cursos de capacitación y a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional." (sic)

Como toda política social focalizada, el PJH establece ciertos requisitos de admisión. El Artículo 5º, incisos a)-i) del Decreto 565/2002 requiere la acreditación de: a) para los adultos: la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, hijos a cargo que concurran a la escuela; b) para los jóvenes: una declaración jurada sobre su condición de desempleados; c) para los adultos mayores: una constancia de no percepción de beneficio previsional. Además, el cobro del beneficio será compatible con la percepción (de alguno de los miembros del hogar) de becas estudiantiles, ayudas alimentarias o transferencias de otro programa social por montos menores al del subsidio.

La declaración jurada de desempleo marca un primer aspecto muy importante en términos de elegibilidad. En particular, este requisito ubica a todas las personas en condición de aplicar al PJH, exceptuando a aquellos cuyos ingresos sean superiores al monto del beneficio percibido[3].

III- MARCO CONCEPTUAL

Es función del marco conceptual descubrir el proceso que culmina en la decisión del agente de solicitar (o no hacerlo) un programa de asistencia social.

Para examinar ese proceso partimos del modelo tradicional de oferta de trabajo, en el que se supone que las personas obtienen utilidad de los bienes que consumen y del tiempo dedicado a actividades diferentes del trabajo remunerado. Se supone también que las personas maximizan una función de utilidad sujeta a las restricciones que les imponen sus

[2] En adelante no se indica más que los gráficos están en el Apéndice de gráficos. El mismo tratamiento se les da a las Figuras y Tablas. En estos últimos casos se mencionará sólo cuando aparezca por primera vez la referencia.

[3] Obviamente existe siempre la posibilidad de la subdeclaración de ingresos por parte del aplicante. Los requisitos del plan sugieren que se confía en las declaraciones de las personas.

ingresos laborales y no laborales y su tiempo disponible. En este contexto resulta sencillo obtener la condición de maximización[4].

III.1- PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

¿Cómo aparece aquí el subsidio proveniente de un programa de asistencia social? El beneficio del programa impacta sobre los ingresos no laborales relajando la restricción monetaria. Esto provoca que, *ceteris paribus*, disminuya la utilidad marginal de los bienes consumidos, lo que lleva a la persona a aumentar el tiempo dedicado al ocio para mantener su equilibrio inicial[5]. Por lo anterior es que la literatura económica asocia los planes asistenciales como subsidio al ocio o, más generalmente, al no-trabajo[6].

Obviamente, el aumento del ingreso no laboral, mejora el bienestar de la persona que lo percibe. Por eso mismo se puede esperar que el subsidio constituya un incentivo para la participación en los planes asistenciales.

Los *policy-makers* son conscientes de dichos incentivos e intentan, por ello, limitarlos imponiendo condiciones de elegibilidad[7]. El objeto de estas condiciones es que el subsidio sea percibido solamente por la población que es considerada objetivo del plan, generalmente los estratos de menores ingresos de la sociedad.

Diseñar los criterios de elegibilidad no es sencillo, en primer lugar porque todo límite es arbitrario. Además, como la naturaleza de los planes es asistir a gente de bajos recursos tanto humanos como económicos, un proceso complejo de aplicación puede disuadir a las personas elegibles de participar, lo cual atentaría contra la eficacia del plan. Este efecto, denominado *costo de participación,* implica que las condiciones de elegibilidad no pueden ser excesivamente estrictas, por lo que es de esperar que exista necesariamente un error de inclusión[8].

El principal requisito para acceder a la ayuda es, por lo general, el nivel de ingreso. De esta forma, las personas con un ingreso superior al umbral de elegibilidad quedan excluidas del plan. Ésta, además, es una condición relativamente fácil de controlar ya que por su importancia, el trabajo se encuentra fuertemente regulado en todos los países del mundo. Así, los planes asistenciales generan una restricción con una espiga, lo que lleva a ciertas personas (con una tasa salarial dada) a excluirse del plan asistencial.

Existen también otras formas autoinducidas (es decir resultantes del proceso de maximización individual) que implican que un individuo prefiera no solicitar un plan asistencial aún sin cláusulas de elegibilidad que lo limiten. Una de la más importante es la llamada por Moffitt (1983) *efecto estigma*. La pertenencia a un plan puede generar, en ciertas personas, una desutilidad. Esto quizás se deba al bajo estatus social que otorgan los planes o al efecto cicatriz (*scarring effect*) que pueden provocar en la probabilidad de

---

[4] Esto puede ser expresado en términos matemáticos mediante una función de utilidad, donde C(bienes consumidos) y O (ocio) son bienes normales; y las restricciones: a) $C = IL + INL$, donde IL es el ingreso laboral y INL el no laboral; b) $24 - 8 = L + O$, que da cuenta de la restricción de tiempo.

[5] En adelante llamaremos "ocio" a todo uso del tiempo excepto el dedicado al trabajo remunerado.

[6] La Condición de Primer Orden para un máximo viene dada, en este caso, por $UMo/UMc = W/P$, donde UMi simboliza la utilidad marginal de i = ocio o consumo y W/P el salario real.

[7] Sin embargo, como se explayará más adelante, en el caso de los PJH estas condiciones se reducen a presentar una declaración jurada la cual probablemente no sea verificada, por lo que los *policy-makers* argentinos parecen no hacer caso a la tendencia internacional.

[8] Otro argumento para la existencia de dicho error, sería el excesivo costo de un control estricto, el cual es de esperar, superaría los costos de los planes mal asignados.

empleo futuro. Bajo el efecto estigma el perceptor puede tener la sensación de recibir sólo una fracción del beneficio y así la espiga resulta menor al monto efectivo percibido.

Dadas las características actuales del mercado laboral argentino, es necesario recalcar que el efecto estigma está inversamente relacionado con tasas de desempleo altas y directamente relacionado con el nivel educativo. Estas consideraciones tienen importancia además en el momento de decidir qué variables incluir para explicar la participación en el PJH.

III.2- Los efectos de los programas sociales

Hasta aquí hemos revisado los factores individuales relevantes del proceso de maximización y que llevan a las personas a solicitar un plan de ayuda asistencial. A continuación, desarrollaremos lo relacionado con los efectos de dichos planes sobre la oferta de trabajo. Para ello necesitamos clasificar a las personas en edad de trabajar en tres categorías: inactivos (personas que no trabajan ni buscan trabajo), desocupados (personas que no trabajan pero buscan) y ocupados (personas que trabajan).

En primer lugar, es necesario considerar la naturaleza del PJH el cual contempla la posibilidad de que las personas trabajen. Citamos "Dichos convenios tendrán una duración máxima de SEIS (6) meses, establecerán las condiciones a cumplir en materia de fomento del empleo y contemplarán el pago de un complemento del beneficio a cargo del empleador el que, además, deberá abonar las contribuciones patronales sobre ese monto. Este complemento permitirá alcanzar como mínimo la retribución pactada en el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo".

Por esto la restricción monetaria con la que se enfrentan las personas elegibles es cortada, con una parte con pendiente negativa, y otra plana correspondiente al nivel del subsidio.

Desde el punto de vista de los incentivos para el trabajador, el análisis es equivalente a un sistema tipo espiga (si trabaja, pierde todo el subsidio) ya que el máximo debe darse inexorablemente en el punto de espiga (sin oferta laboral) o en la parte con pendiente negativa. Debido a esto, y por simplicidad, continuaremos utilizando el modelo de espiga para analizar los efectos.

Es importante destacar que, sin embargo, la diagramación del plan favorece la demanda de trabajo reduciendo los costos laborales, por lo que en situaciones de alto desempleo como las vigentes en Argentina, es probable que esta diagramación pueda generar nuevos puestos de trabajo[9].

Desocupados. Dado que las personas desocupadas son el objeto natural de los planes de asistencia social, comenzaremos nuestro análisis con este caso. El modelo básico puede ampliarse fácilmente para incluir a los desempleados y su oferta de búsqueda de trabajo. En este caso, la decisión entre buscar trabajo o no, se realiza basándose en el salario potencial, es decir el salario de mercado multiplicado por la tasa de empleo.

De esta forma, al buscar trabajo la persona enfrenta una restricción con pendiente menor al salario y por esto es de esperar que dedique menos horas a la búsqueda de las que dedicaría a trabajar. Deben también considerarse aquí la existencia de costos monetarios de búsqueda tales como transporte, envío de solicitudes, etc.; probablemente muy altos para las personas desempleadas. Esto hace presumir una reducción de la oferta de búsqueda.

[9] No es objeto del presente trabajo analizar la demanda. Cabe aclarar que también se generan incentivos perversos en los empleadores para contratar trabajadores subsidiados en vez de trabajadores normales; por lo que la demanda pasaría a incentivar así la participación en los PJH.

La percepción del beneficio puede generar en algunas personas un desincentivo a la búqueda de empleo. El salario de reserva aumentará si al individuo le resulta más conveniente permanecer cobrando un subsidio que empezar a trabajar y perderlo.

Como consecuencia de lo anterior, aumentan también las dificultades para conseguir oferta laboral para posiciones de bajo salario, sector natural de empleo de las personas elegibles. De esta forma aparece un círculo vicioso de dependencia al plan.

Inactivos. Éstas son personas cuyo salario de reserva es mayor que el potencial, por lo deciden no buscar empleo. Resulta conveniente distinguir entre inactivos "típicos" e inactivos a causa de lo que se conoce como el efecto del trabajador desalentado (ETD).

Los primeros continuarían en esa condición aún teniendo la oportunidad de trabajar. Los inactivos del ETD por su parte, estarían desempleados de no existir costos de búsqueda, o si la probabilidad de conseguir empleo fuese más alta. Por esto es conveniente a su vez, diferenciar entre ellos, dos tipos: los que perciben que la probabilidad de conseguir empleo es cero, por lo que deciden no buscar trabajo; y los que no buscan trabajo debido a los costos de búsqueda. Podemos denominar a éstos *inactivos marginales*. Las personas que perciben la probabilidad de encontrar empleo como nula o muy baja (ETD clásico) al recibir el subsidio continúan siendo inactivos ETD. Por su parte, las personas que no buscan debido a los elevados costos de búsqueda, es probable que gracias al subsidio puedan financiar al menos parte la búsqueda de trabajo y pasen a ser activos, generando un efecto positivo sobre la oferta laboral.

Los inactivos típicos también estarán en condiciones de solicitar la ayuda del estado, por lo que será una decisión moral el hacerlo o no[10]. Es decir, su comportamiento dependerá exclusivamente del estigma que les provoque el tener un plan asistencial. Su participación es definitivamente un error de inclusión, ya que no es objeto del plan subsidiar a las personas tradicionalmente inactivas.

Los inactivos marginales son desocupados encubiertos, por lo que es de esperar actúen de igual modo que los inactivos típicos, pero en este caso la asignación de subsidios a los mismos no es considerado un error de inclusión.

Ocupados. Por último vemos el caso de los ocupados. Aquí es donde más se evidencia el efecto de los planes asistenciales sobre la oferta de trabajo. Una persona ocupada con un salario bajo puede verse tentada a solicitar un plan, ya que si su salario como trabajador es menor a su nuevo salario de reserva (incorporando el beneficio del PJH), le convendrá renunciar y ser un desocupado subsidiado. Nuevamente los sectores de bajos salarios son los que padecen el éxodo de trabajadores, por lo que se refuerzan los fuertes problemas para conseguir mano de obra poco calificada.

Informalidad laboral. Los planes asistenciales fomentan la informalidad y el trabajo irregular debido a que al figurar como trabajador en regla con un salario superior al umbral de elegibilidad, pierde el subsidio. Obviamente, esta será una decisión moral de los agentes, pero todos los trabajadores informales están en condiciones de solicitar un PJH. Además, si consideramos que en el país existe un gran sector informal, el problema se magnifica.

El tema de la informalidad tiene una arista más grave en lo referente a la reinserción laboral. A todos los beneficiarios de los planes les convendrá buscar empleos informales a

[10] Si pensamos que en un país como el nuestro, con instituciones desvalorizadas y donde la "viveza" es vanagloriada, no es ridículo pensar que una gran cantidad de inactivos típicos soliciten un plan.

empleos formales debido a que esto les permitirá continuar percibiendo el beneficio del PJH.

IV- DATOS Y METODOLOGÍA

IV.1- DATOS

El análisis empírico de esta investigación se basa en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este relevamiento es realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la colaboración de las direcciones provinciales de estadística de la Argentina. La Encuesta proporciona información de los 32 principales centros urbanos del país.

La EPH se realiza dos veces por año, en los meses de mayo y octubre. Cada relevamiento (onda) recolecta información sobre características socio-demográficas de la población (edad, sexo, estado civil, educación, etc.) y sobre su inserción ocupacional (condición de actividad, industria en la que trabaja, tipo de ocupación, remuneraciones, etc.).

En la onda de octubre de 2002, se recodificó la pregunta 18a del cuestionario individual de la EPH, indagando sobre la tenencia o no de un plan de empleo jefas y jefes de hogar desocupados. Debe aclararse que en esta apertura, el INDEC está registrando los planes con contraprestación laboral (INDEC, 2003: 2), de manera tal que los beneficiarios del PJH aparecen en la base de datos como ocupados. Esta aclaración es importante en la medida que incide luego en la posibilidad de calcular lo más correctamente posible la población elegible[11].

Si bien los datos principales provienen entonces de la base de Octubre de 2002, para la evaluación de ciertos temas relacionados con el objetivo central de este estudio, se construyeron datos dinámicos usando el panel rotativo de la EPH.

Se siguió de esta manera la trayectoria del conjunto de individuos que permaneció bajo observación entre mayo de 2001 y octubre de 2002. En la Tabla 2 se muestra la cantidad de observaciones disponibles tanto para el corte transversal Octubre de 2002, como para el panel Mayo 2001-Octubre de 2002. Las unidades de análisis (personas entre 15 y 64 años de edad) ascienden a 58.977, de las cuales 2.328 reportaron participación en el PJH.

El desgranamiento muestral es menor entre los participantes que en la población en su conjunto. No obstante, dado el escaso número de observaciones de participantes para los dos años cubiertos por el panel (435), la mayor parte del análisis se realiza usando la información retrospectiva a Mayo de 2002.

IV.2- EL MODELO

La decisión de participar en un programa social puede ser modelada empíricamente con una variable dependiente binaria que represente alguna función índice subyacente. La decisión de participar o no está basada en una estimación de los costos y beneficios de la participación. El beneficio puede ser aproximado por el monto del subsidio y los costos incluyen elementos relacionados con la aplicación propiamente dicha: el estigma, la pérdida de privacidad y de autoestima. La estimación marginal costo/beneficio realizada por la persona no es observada. Sólo observamos el resultado de esa estimación: participa/no participa.

[11] Ver más adelante en esta misma sección

Para predecir la probabilidad de participación estimamos los parámetros de un modelo probit. Usamos como variable dependiente la dicotómica participa/no participa y como explicativas las que representan características observables de la población.

IV.3 – LAS VARIABLES DEPENDIENTES

Elegibilidad y participación. La tarea más complicada para construir la variable dependiente consiste en identificar la población blanco del programa. Por el contrario, los participantes en el programa se capturan fácilmente por la pregunta 18a de la EPH.

Con el objeto de identificar a los individuos elegibles para el programa se han aplicado en esta investigación diversos criterios, todos ellos basados en las siguientes reglas:

- ✓ Regla 1: Ingreso. Por esta regla quedan definidos como elegibles todas aquellas personas que viven en hogares con ingresos familiares totales menores que el correspondiente al producto entre el número de adultos equivalentes y el umbral del subsidio ($150). Esta regla surge del Artículo 6º del Decreto 565/2002 que establece que el cobro del beneficio del programa es compatible con la percepción de ingresos por montos menores al del subsidio.
- ✓ Regla 2: Jefatura de hogar. Consideramos elegibles por esta regla a los jefes de hogar, independientemente del sexo, y que tienen menores a cargo que asisten a la escuela. Por el nombre del Programa, éste es el grupo destinatario por excelencia. Está establecido con claridad en el Artículo 2º del Decreto de creación.
- ✓ Regla 3: Otros grupos. Consideramos dentro de esta regla a mujeres en edad reproductiva, discapacitados, menores de 25 años y mayores de 59 años que no perciben ingreso en concepto de jubilación o pensión
- ✓ Regla 4: Desocupación del jefe, de la/el cónyuge y de los menores. Por esta regla exigimos de la persona su condición de desocupado. Nótese que esta condición no es idéntica a la definición de desempleado implícita en el decreto de creación del PJH[12].

En una primera etapa del trabajo usamos sólo las reglas 1 a 3. Es lo que denominamos en su momento el criterio débil de selección. Luego optamos por imponer también la regla 4 dando lugar a lo que llamamos criterio estricto.

A pesar de lo anterior persisten algunos inconvenientes:

a- El decreto de creación del PJH no especifica quiénes son "jóvenes" para el programa. Nosotros hemos optado por una definición operativa, incluyendo dentro de este grupo a las personas de ambos sexos entre los 15 y los 24 años de edad.

b- En cuanto a las mujeres, el Artículo 2º del Decreto establece la condición de gravidez. Dado que los datos de la EPH no permiten capturar este estado hemos considerado a la población femenina en edad de procrear o potencialmente grávida.

c- Resulta extremadamente difícil conciliar la condición de desocupación requerida por el PJH con la usada por los organismos oficiales como el INDEC para definir la desocupación. El PJH exige una simple declaración jurada, por lo que admite aplicantes sin exigir comprobantes de búsqueda de empleo o criterios afines para considerar desocupada a una persona.

[12] Ver más adelante en este mismo apartado.

d- Como se dijo antes, los participantes en el PJH aparecen en la EPH como ocupados y desconocemos su situación previa inmediata en el mercado de trabajo. Se puede sí rastrear su situación seis meses antes creando el panel de observaciones con el 75% de los casos que corresponden al panel rotativo de la EPH.

Finalmente, una persona es elegible según nuestro criterio débil si pertenece a algunos de los siguientes grupos: (A) percibe ingresos menores al beneficio del programa; (B) es jefe de hogar con menores que asisten; (C) es cónyuge del jefe en estado de gravidez; (D) es discapacitado; (F) es menor de 25 años; (G) es mayor de 59 años y no percibe jubilación ni pensión. Por nuestro criterio estricto, los miembros de los grupos (B), (C) y (F) deben haber sido, además, desempleados. El análisis de la distribución de los casos según los grupos mencionados en el párrafo anterior, muestra que el criterio predominante es el de ingresos.

Las dos variables finalmente usadas. La interacción entre elegibilidad y la participación exige optar por alguna manera de clasificar a la población de 15 años y más según dos criterios: elegibilidad para el programa y participación en él. La interacción entre ambos criterios permite plantear la tabla de contingencia que aparece en la Tabla 3.

Esto permite avanzar en el cálculo de las tasas de participación en el PJH. Como cualquier tasa, la idea base aquí es calcular una probabilidad definida en términos de casos favorables a un evento sobre los casos posibles, o sujetos al riesgo de generar ese evento. Con esa definición en mente se tiene que la tasa observada de participación (*top*) deberá ser calculada como:

$$top = \frac{P}{E + nEP}. \qquad [1]$$

Como puede verse con claridad en la Tabla 3, esta expresión incluye en el numerador a las personas que no siendo elegibles participan en el programa (nEP). En rigor, este grupo de personas debería quedar excluido de la política pública.

La consideración anterior conlleva la necesidad de definir lo que podríamos denominar una tasa correcta de participación. La idea de lo correcto y de lo que no lo es, sólo se resuelve planteando que una vez lanzado el plan, lo deseable es que este llegue a aquellos para los que fue diseñado; es decir, a lo que nosotros aquí llamamos "población elegible". Con esto, la tasa correcta de participación (*tcp*) quedaría definida como:

$$tcp = \frac{EP}{E}. \qquad [2]$$

Dado que el objetivo de la focalización consiste en que la asistencia llegue únicamente a la población que se sitúa por debajo de un determinado umbral, es necesario estimar los errores posibles Esto permite obtener un indicador del error de inclusión (*ei*), el que vendría dado por:

$$ei = \frac{nEP}{P}. \qquad [3]$$

Esta razón informa el número de individuos no elegibles que está participando en el programa por unidad de individuos que participan. Obviamente puede ser expresada por cien o por mil[13].

[13] Este indicador, si bien similar, difiere en algunos aspectos a los usados convencionalmente para medir errores de inclusión y exclusión. Para los indicadores más tradicionales puede consultarse Gómez-Lobo et al. (2003) para evaluar la política de subsidio al agua y a la sanidad y Saith y Harriss-White (2000) para pobreza.

IV.4– LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

Dados los temas tratados con detalle en el marco conceptual, la edad, el sexo y la educación de las personas aparecen como determinantes claves de la decisión de participación. Los dos primeros por la acción de los salarios potencial y de reserva sobre la utilidad esperada generada por el plan, y la educación, que además de impactar sobre ambos tipos de salarios, eleva, por el efecto estigma, el costo no monetario de la participación.

Pero igualmente importante resulta la condición laboral de los aplicantes. Como se vio en la sección III, los salarios potencial y de reserva son diferentes para ocupados, desocupados e inactivos y por ende, se espera que provoquen efectos diferentes sobre las probabilidades de participación.

A fin capturar este tipo de efectos se trabajó empíricamente sobre los estados ocupacionales partiendo de los tres estados típicos del mercado laboral: activos (ocupados + desempleados) e inactivos.

La pregunta 17 del cuestionario individual de la EPH distingue las siguientes categorías ocupacionales: jefe o patrón, trabajador por su cuenta, asalariado y trabajador familiar sin salario. A partir de esta pregunta, desagregamos a los trabajadores independientes en: a) profesionales y no profesionales usando el nivel educativo.

Segundo, entre los asalariados separamos aquellos que a la pregunta 23 del cuestionario individual contestaron que no reciben ningún beneficio social en su ocupación principal (básicamente, que no le hacen aportes jubilatorios). Tenemos así los llamados asalariados no registrados (o clandestinos) y los registrados (o formales).

Dentro de los inactivos diferenciamos tres tipos: *inactivos típicos* y los *desalentados típicos* y los *desalentados no típicos*. Esto se puede hacer combinando la pregunta 9 del cuestionario individual de la EPH con el campo "estado" de la base datos. Los grupos quedarían conformados así:

Los *inactivos típicos* son todos los inactivos menos los *desalentados*. Estos últimos son a) los que contestan que no trabajaron, que no buscan pero que desearían trabajar (pregunta 9): desalentados típicos; y b) los que contestan que no trabajaron, que no contestaron "porque no quiero trabajar" (pregunta 8) y que no buscan (pregunta 9): desalentados no típicos.

V- RESULTADOS

Como se muestra en la Tabla 4 la población elegible para participar en el PJH fluctúa entre un 71% y un 43% de la población urbana argentina de 15 años y más, según el criterio usado para definir la elegibilidad. La primera cifra corresponde al criterio débil y la segunda al criterio estricto.

Los beneficiarios elegibles del PJH representan el 4,5% o el 6,9% de la población elegible total[14]. Se detecta entonces que el impacto sobre la población blanco es bajo a nivel agregado[15]. Esta conclusión no se modifica sustancialmente al calcular la tasa observada de

---

Algunos autores definen el error de inclusión como el porcentaje de beneficiarios efectivos que no corresponde al grupo destinatario.

[14] Esto es lo que llamamos aquí la participación libre de error de inclusión o tasa correcta de participación.

[15] Lo de "bajo" o "alto" se juzga en función de otros programas de asistencia social. Por ejemplo uno de los principales de los Estados Unidos, el *Aid to Families with Dependent Chlidren* (AFDC), cubre a más del 40% de la población elegible (Blank y Ruggles, 1993 y Moffitt, 1992), aunque se aprecian tasas de

participación, la que varía entre un 4,7% y un 7,9%, dependiendo nuevamente del criterio de elegibilidad empleado.

La diferencia entre las tasas observada y correcta indica que el PJH está llegando a una porción de población no elegible por el programa[16]. Los errores de inclusión que resultan varían entonces entre 4,7% y un 15% de los participantes. Dado que se estima que el programa alcanza a más de 2 millones de beneficiarios, entre 100 y 315 mil personas estarían recibiendo los beneficios del plan sin cumplir los requisitos exigidos para la participación. Tales requisitos son, a nuestro criterio, excesivamente laxos, a pesar de reconocer que una estrictez tenaz tampoco es del todo beneficiosa.

V.1- ELEGIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN

Un primer acercamiento al problema lo proporciona la Tabla 5. Se muestran allí la estructura de la población total de 15 años y más (PT), de la población elegible (PE) y de la población participante (PP) en el PJH. Las diferencias son, a simple vista, notorias.

Mientras que se encuentran proporciones similares de mujeres y varones tanto en la PT como en la PE, un poco más de 70 de cada 100 participantes en el PJH son mujeres. Por su parte, la casi totalidad de la PP tiene entre 20 y 49 años de edad, a diferencia de la más uniforme distribución por edades de las PT y PE. Cabe resaltar aquí que en esta última tienen importancia las personas de 60 años y más.

Los participantes se diferencian del resto de la población también por el bajo logro educativo alcanzado. Más de un 50% de la PP tiene sólo estudios primarios o menos. Sin embargo, la correspondencia entre la PE y PP en este caso es mayor que la hallada con la edad. La asistencia escolar de los participantes es muy baja a juzgar por los porcentajes que corresponden a la PT y PE. Se debe recordar aquí que uno de los objetivos del programa es la asistencia a la escuela de sus beneficiarios.

Se observa en la PP una alta proporción de personas que reportan como jefes de hogar, aunque resulta importante también la condición de cónyuge mujer. En los hogares en los que hay participantes se encuentran más niños y adolescentes que asisten a la escuela. No obstante la descripción realizada aquí no permite saber si este efecto es producto de la mayor fecundidad de las personas asistidas o de la eficacia del plan para lograr una mayor asistencia escolar de niños y adolescentes.

Pero del conjunto de dimensiones analizadas son las relacionadas con la condición ocupacional previa las que marcan las características distintivas mayores entre la PT, la PE y la PP. Primero, hay una notoria diferencia en los meses de antigüedad en el empleo entre los participantes y el resto de los ocupados. Mientras que con los elegibles hay casi 2 años de diferencia en la antigüedad, con la población como un todo esa diferencia alcanza a 3 años.

---

participación muy dispares para grupos socio-demográficos específicos (Moffitt, 1999), llegando en algunos casos a valores más bajos que los obtenidos por nosotros aquí para el promedio. Otros programas tienen, no obstante tasas de participación similares a las calculadas por nosotros, como por ejemplo el *Child Care and Dependent Fund* (Blau y Tekin, 2003).

Téngase en cuenta que nuestra estimación arroja un piso y no un techo, debido a que hemos incluido como elegibles a personas que muy probablemente no lo son. Por ejemplo, consideramos elegibles a todas las mujeres en edad reproductiva concientes de que sólo una porción de ellas, las efectivamente embarazadas, podrían reclamar un beneficio.

[16] Las diferencias que encontramos nosotros no difieren demasiado de la experiencia internacional . Véase por ejemplo cálculos similares hechos en Blank y Ruggles (1993).

Al evaluar la situación ocupacional previa, resulta llamativo que el PJH se haya diseñado para jefes de hogar desempleados y que el porcentaje mayor de población elegible se encuentre entre los inactivos típicos (40% del total de elegibles). Más llamativo aún es que la mayor proporción de participantes provenga de este estado ocupacional (31%). Esto sugiere un proceso de activación ocurrido como respuesta a los incentivos a participar en el programa.

Llama la atención también el elevado porcentaje de asalariados no registrados (28%) y de cuenta propia profesionales (11%) que participan en el programa. Lejos de cubrir sólo a desocupados, estos hallazgos sugieren que el programa atrajo participantes de estados ocupacionales ajenos a los fines del propio programa.

Este análisis se completa con el breve repaso de la dinámica de las transiciones en el mercado laboral que se muestra en la Tabla 6.

Toda la población versus la elegible. Se aprecia en primer lugar que la PE es más propensa que la PT a perder el empleo, permanece menos que aquélla en la ocupación y la inactividad y la repetición de los episodios de desempleo es más común entre los elegibles. Si se sigue la evolución del mercado de trabajo a lo largo del período se aprecia que las condiciones generales mejoraron para ambos grupos[17].

Elegibles versus participantes. Si la comparación se hace entre la PE y la PP se observa que los participantes en el PJH son notoriamente más móviles que los elegibles. Los participantes transitan más que los elegibles del desempleo a la ocupación y a la inactividad (o bien, tienden a permanecer menos como desocupados), como así también de la inactividad a la ocupación (o bien, tienden a permanecer menos como inactivos).

V.2- Determinantes de la participación

La estimación de nuestro modelo de participación permite ver que, *ceteris paribus*, la participación es menor entre los varones, los migrantes y los que asisten a la escuela. Si bien el perfil por edad se corresponde con el de una U invertida, no parece haber diferencias significativas entre el grupo de referencia (30-39 años de edad) y los que colindan con él (20-29 y 40-49). La disparidad es marcada tanto con los muy jóvenes (15-19) y con los adultos de 50 años y más. Nótese que este resultado es independiente de la asistencia escolar de los primeros y de las pautas al retiro de los últimos, variables éstas que están contempladas en los regresores de los modelos estimados.

La probabilidad de participación en el PJH disminuye conforme aumenta la antigüedad en el empleo previo. Con la educación describe un perfil en forma de U invertida, con frecuencia modal en los que no completaron estudios primarios pero que asistieron alguna vez a la escuela. En términos un poco más generales podría decirse que se encuentra una relación inversa entre la cantidad de capital humano específico (representado por la antigüedad) y general (representado por la educación) acumulados y la propensión a la participación en el PJH.

La relación inversa entre educación/antigüedad y participación en programas asistenciales es compatible con las predicciones del modelo de capital humano. La mayor productividad implica mayores salarios potenciales y, por ende, menores incentivos para participar en programas de empleo. Por otra parte, la mayor educación potencia el efecto estigma reduciendo también por esa vía la participación.

[17] Esto es compatible con la reactivación económica registrada en el período. El EMI pasó del 77,3 en junio de 2002 al 85,4 en octubre del mismo año.

Los jefes y las cónyuges tienen una probabilidad mayor de participar en el PJH, comparados con los otros miembros del hogar. Menos claro es el impacto que sobre la probabilidad de participación de los padres ejercen los niños y adolescentes que asisten a algún establecimiento educativo. El coeficiente de la variable "cantidad de menores de 5 años que asisten" es uno de los menos robustos ante el cambio en la especificación del modelo. Específicamente, pierde significatividad para explicar la participación cuando se incluyen los rezagos ocupacionales.

Las condiciones de los mercados locales de trabajo parecen tener cierta importancia en la probabilidad de que una persona participe en el PJH. La mayor tasa de actividad del aglomerado se relaciona de manera inversa con la probabilidad de participación, mientras que la tasa de desocupación lo hace de manera directa.

Lo anterior resulta, en cierta medida, pro-intuitivo. La mayor proclividad al trabajo productivo está impulsada básicamente por salarios potenciales altos, los que a su vez desalientan a participar en programas de empleo[18]. Por su parte las menores probabilidades de inserción ocupacional —reflejadas en altas tasas de desocupación— impulsan una propensión mayor a participar en este tipo de programas. Por otro lado, comparada con la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Conurbano, la residencia en las Regiones Cuyo y Patagónica genera una probabilidad de participación en el PJH menor. Esto resulta llamativo, ya que en las provincias el nivel de pobreza y desempleo es mayor; lo cual nos lleva a pensar que la cercanía con los organismos de poder federales encargados de ejecutar el PJH, facilita la obtención de un plan. Cabe preguntarnos si esto se debe a los menores costos de información y tramitación, o a la posibilidad de mayor poder de *lobby*.

Los resultados son compatibles también con las predicciones del efecto estigma presentado anteriormente. Recordemos que la potencia de este efecto está inversamente relacionada con la tasa de desocupación general y directamente relacionada con el logro educativo.

Las estimaciones que incluyen variables ocupacionales rezagadas dan cuenta de una fuerte dependencia de bienestar. Los titulares de un plan de empleo seis meses antes tienen una probabilidad significativamente más alta (que los desempleados) de participar en el PJH[19] (gráficos 3a y 3b). En este mismo modelo se aprecia también que los desalentados típicos tienen mayores probabilidades de participación que los desempleados. Esto último constituye una evidencia del proceso de activación de la fuerza laboral que generó el PJH (gráficos 4a y 4b).

Por su parte, en los gráficos 4a y 4b se muestra qué grupos, dentro de los ocupados, tienen una probabilidad mayor que los desempleados de participar en el PJH. Los asalariados no registrados muestran propensiones a participar significativamente más altas (que los desempleados). Este hallazgo va en la dirección de lo predicho por el modelo desarrollado en la sección 3. La idea base es que los asalariados no registrados que ya estaban trabajando lo seguirán haciendo mientras cobran el subsidio, o bien los beneficiarios tenderán a informalizarse para poder seguir recibiendo los beneficios del programa; mientras que para los profesionales independientes evadir es relativamente poco dificultoso en términos prácticos. La conclusión es alarmante: *ceteris paribus* existen grupos de trabajadores ocupados con mayores probabilidades de participar en el PJH que los desocupados

[18] O, como lo plantean Gensler y Walls (1997), la decisión de participar en la fuerza de trabajo no es independiente de la decisión de participar en programas de bienestar.
[19] Se incluyen en este grupo los participantes en planes asistenciales diversos, tales como el Plan Trabajar.

Los resultados que se obtienen considerando la participación que definimos aquí como correcta, son en esencia similares a los comentados en los párrafos anteriores. Se aprecia no obstante una mayor propensión a la participación en los grupos con menor nivel educativo. Por ejemplo, el no tener instrucción formal aumenta significativamente la probabilidad de participación comparado con el tener 12 años o más de educación.

Al eliminar de la muestra a los participantes no elegibles, se aprecia que adquieren significatividad también los coeficientes de las variables "ocupado sin plan" y "asalariado registrado". Pierde significación, en cambio, el coeficiente de "trabajadores independientes profesionales". Más específicamente, el haber estado ocupado sin un plan de empleo, disminuye la probabilidad de participar en el PJH (frente a la alternativa de haber estado desempleado). Confrontado con el mismo grupo, disminuye la probabilidad también el haber sido un asalariado registrado. Esto también forma parte de la evidencia que ayuda a mostrar la propensión al cambio de actividad para acceder al programa.

Si bien la dependencia del bienestar persiste, no estamos en condiciones de afirmar si ésta es el resultado de heterogeneidad no observada, de dependencia de estado, o de ambas. El hallazgo presentado aquí, sólo sugiere que el haber sido titular de un plan en el pasado reciente puede incrementar la familiaridad con el sistema de subsidios, reducir el estigma o facilitar la continuidad en el empleo actual, propósito del PJH.

V.3- Una exploración sobre las consecuencias

Se indaga en este apartado la inserción ocupacional de los asistidos por el PJH. Las principales dimensiones de análisis son, en este caso, el estado ocupacional previo de los beneficiarios, la rama de actividad en la que se desempeñan, el tamaño del establecimiento, la satisfacción con el empleo actual, las horas trabajadas y el deseo de trabajar más horas, y el nivel y perfil de los ingresos percibidos.

Conocer la inserción ocupacional de los beneficiarios del PJH es importante porque entre los fundamentos de creación del programa figuran la "incorporación de los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional. Actividades productivas de mayor dinamismo o bien que promuevan el desarrollo y el bienestar de la comunidad. Todo esto para permitir una más rápida reinserción laboral de los titulares." (sic).

Estado ocupacional previo. Habíamos visto ya la estructura de los participantes en el PJH según el estado ocupacional declarado en mayo de 2002. Los inactivos típicos, los desocupados y los asalariados clandestinos (no registrados) aparecían como los grupos con mayor peso en el total de beneficiarios del programa.

Si se toman sólo a los participantes en octubre de 2002, se aprecia que la casi totalidad de ellos (97%) aparece como asalariado no registrado. El examen de las transiciones entre ambas fechas descubre que sólo un 3% de los asistidos que en mayo de 2002 reportaban como asalariados registrados, continúan en esta situación en octubre de 2002. El 97% restante cambió de estado para dirigirse a empleos no registrados (Gráfico 5). Es decir, el PJH operó en un sentido pro-informalidad.

Rama de actividad. La estructura ocupacional de los beneficiarios del PJH difiere marcadamente de la estructura ocupacional de la población ocupada. Más del 90% de los beneficiarios se encuentran trabajando en las ramas que podrían englobarse como "servicios sociales", frente al 32% del total de ocupados. Por su parte, del total de beneficiarios que están ocupados en esas ramas, 1 de cada 2 trabaja en la Administración Pública.

La sobrerepresentación de los beneficiarios en los servicios sociales y comunitarios, es aún más marcada entre los varones. En particular, éstos están concentrados en la Administración Publica (más del 60% frente a un 10% del total de ocupados). Entre las mujeres, si bien hay una fuerte presencia en la Administración Pública, es un tanto menos acentuada y se distribuyen más uniformemente que los varones entre las ramas que concentran más del 80% de los beneficiarios del programa.

La pregunta que se impone aquí tiene que ver con los procesos que generaron esta pintura. Cabe considerar las siguientes posibilidades: ¿Esto fue siempre así, o bien la estructura ocupacional se configuró por incentivos provenientes del propio programa?

Nótese que la distribución de los beneficiarios según la antigüedad declarada muestra que más 90% se incorporó al PJH (y a la ocupación relacionada con él), en los últimos 6 meses. Esto hace sospechar una fuerte movilidad entre los perceptores del beneficio asistencial.

Concentrándonos sólo en los que habían estado trabajando en mayo de 2002, podemos evaluar la movilidad entre ramas entre los asistidos y el total de ocupados. Más de ¾ de los participantes en el programa declaran ocupaciones diferentes entre mayo y octubre de 2002, frente al ¼ de los no participantes.

¿Cuál es entonces el origen y el destino de los que cambiaron de rama de actividad en este período? En la Tabla 7 se muestran las tasas de transición entre las ramas más importantes de las examinadas aquí. Se aprecian allí tránsitos muy fuertes entre las ramas, lo que da cuenta de una muy alta movilidad entre industrias de la población participante del programa.

Esto fue sin duda lo que generó el importante cambio en la estructura por rama de los actuales beneficiarios del PJH. Obsérvese que mientras en mayo de 2002 se aprecia una heterogeneidad mayor de ramas de actividad, en octubre de 2002 se produce una fuerte concentración alrededor de los servicios sociales y comunales. Este hecho estaría explicando la sobrerepresentación de los participantes en estas ramas de actividad[20].

Es probable que estas personas sigan realizando el mismo tipo de tareas, pero trabajando menos horas y dentro de un marco institucional menos exigente (administración pública versus sector privado). Además el beneficiario puede estar evaluando como positivas las probabilidades de permanencia y estabilidad en su nuevo empleo.

Las matrices de transición permiten también conocer la estructura por rama de origen de los actualmente ocupados. Obsérvese en la Tabla 7 que entre éstas revisten especial interés las ramas 3, 4, 5 y 6, dado que concentran alrededor del 90% de los ocupados que participan en el PJH.

Se observa entonces que del total de ocupados en la Administración Pública y que a la vez provienen de otras ramas diferentes, el 47% proviene de otras ramas, el 20% del servicio doméstico, y el 18% de la construcción. En educación sucede algo similar aunque es mayor la proporción de los que provienen del servicio doméstico. Es probable que en este caso de trate sólo de mujeres.

[20] Ejemplos. Del total de los inicialmente ocupados en la construcción, sólo permaneció en esa rama un 2,3%, mientras que casi la mitad pasaron a Administración pública y defensa, un 25% a otros servicios sociales.
Más marcada aún es la situación de los ocupados en tareas de servicio doméstico. Sólo un 0,9% de los inicialmente ocupados en esta actividad, lo siguieron estando 6 meses después. El 40% transitó a la administración pública y en importantes proporciones a otros servicios sociales (29%), educación (15%) y salud (9%). Esta evidencia es contundente y explica en parte el impacto del PJH sobre la escasez relativa de mano de obra no calificada en determinados sectores de la economía.

Tamaño del establecimiento. Comparados con los ocupados en general, los beneficiarios del PJH están en establecimientos pequeños asociados por lo general a niveles bajos de productividad y registro.

Sin diferenciar por sexo, los beneficiarios del programa se encuentran sobrerepresentados en empresas medianas: entre 6 y 50 ocupados. Alrededor de 2/3 de los participantes en el PJH trabajan en establecimientos de este tamaño, versus menos de 1/3 de los ocupados en su conjunto. Esto se relaciona con la mayor posibilidad de evadir los controles.

El género de los participantes marca aquí una diferencia clara. Sólo entre las mujeres se aprecia la tendencia a concentrarse en establecimientos medianos; los varones, por el contrario, se concentran en establecimientos pequeños. Si se observa la estructura de la ocupación general, se aprecia que las mujeres más que los hombres tienen a concentrarse en establecimientos pequeños y medianos. Al participar en el PJH las mujeres tienden a agruparse en establecimientos medianos y los hombres en los pequeños.

Este hallazgo, combinado con los cambios de estado ocurrido entre los actuales participantes en el PJH confirma lo dicho anteriormente. El PJH generó mayor informalidad laboral, los puestos que se crearon son de baja calidad, poca protección social y escasa estabilidad.

Satisfacción con el empleo actual. Otra pregunta que surge en el momento de evaluar el PJH está relacionada con la satisfacción que proporciona al beneficiario su empleo actual. En qué medida una persona que está participando en el PJH observa esta situación como transitoria y en qué medida expresa disposición al cambio de empleo.

Para indagar sobre este aspecto apelamos a la pregunta acerca de la búsqueda de otro empleo, diferente del que se encuentra realizando. En la Tabla 8 se ve que, sin diferenciar por género, un 60% de los participantes en el programa respondieron que buscan otro empleo frente a un 30% del total de ocupados. Estos 30 puntos porcentuales de diferencia estarían marcando la visión de los beneficiarios del programa que consideran su situación como transitoria.

Pero la disparidad entre géneros es notoria. Los hombres se muestran mucho menos satisfechos que las mujeres. En este caso, es probable que éstas a diferencia de aquéllos, estén usando los fondos percibidos como un ingreso suplementario, y que les resulta suficiente de acuerdo a su salario potencial.

Horas trabajadas y deseo de trabajar más horas. De nuevo aparece aquí la diferencia entre participantes y no participantes del programa (Tabla 9). Los primeros, trabajan un promedio de 20 horas semanales y la diferencia entre géneros es nimia. Los no participantes, por el contrario trabajan un promedio de 41 horas semanales y la disparidad entre géneros asciende a 10 horas semanales, mayor para los varones.

Resulta interesante incluir el análisis que surge de cruzar las horas trabajadas y el deseo de trabajar más horas. Entre los que participan, las diferencias son prácticamente nulas y tampoco aparecen marcadas disparidades entre géneros. Entre los que no participan, los que contestaron que sí desearían trabajar más horas, trabajan en promedio 18 horas menos que entre los que contestaron que no buscan trabajar más. Por su parte, las mujeres que manifestaron su deseo de trabajar más horas, están en empleos en los que trabajan 10 horas menos que aquellas que manifestaron que no deseaban trabajar más. En los hombres esta diferencia es de 18 horas.

Esto es un indicio acerca de los incentivos al trabajo provocados por el PJH. Si bien hay una buena proporción de participantes que declaran estar disconformes con el empleo que

tienen, no estarían dispuestos a trabajar más horas, debido quizá al escaso incentivo que tienen para hacerlo. Esto podría provocar escasez de mano de mano de obra para tareas que requieren poca calificación.

Ingresos familiares. Por último, debemos recordar que de los requisitos exigibles el más importante resultaba ser el ingreso de las personas. En el Gráfico 6 se muestra la curva de Lorenz que representa la distribución del subsidio por tramos de ingreso familiar. En este caso hemos recalculado los deciles, habiendo sustraído del ingreso familiar el monto del subsidio para aquellas personas que declararon recibirlo.

Vemos así que el PJH es pro-pobre, aunque la concentración es menos pronunciada que la podríamos esperar encontrar si el programa hubiera estado dirigido específicamente a las familias con mayores carencias económicas.

6- CONCLUSIONES

Los beneficiarios elegibles del PJH representan el 4,5% o el 6,9% de la población elegible total. Los beneficiarios como un todo (elegibles y no elegibles), entre un 4,7% y un 7,9%. Esto indica que el PJH está llegando a una porción de población no elegible por el programa. Este error de inclusión sugiere que entre 100 mil y 315 mil personas estarían recibiendo el beneficio sin cumplir con los requisitos de admisión al programa.

El conjunto de participantes tiene un perfil marcadamente diferente al de la población de 15 años y más y de la población elegible. Setenta de cada cien son mujeres, con logro educativo bajo independientemente del género, provienen de la inactividad provocada por desaliento laboral y de empleos asalariados no registrados. Demuestran alta movilidad entre estados del mercado laboral, como así también entre industrias.

El tener a cargo niños entre 0 y 5 de edad que asistan a la escuela no impacta sobre la probabilidad de participación en el PJH. La asistencia escolar de las personas elegibles reduce la probabilidad de participación en el programa. Estos hallazgos deben ser contrastados con uno de los considerandos del Decreto 565/2002: "...asegurar el acceso de los hijos a la educación formal y propiciar la incorporación de los jefe o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral" (sic).

El PJH genera incentivos perversos. La informalidad laboral promueve una mayor participación en el PJH y la participación en el PJH genera mayor informalidad en el mercado laboral. Por otra parte promueve la participación de ocupados con bajos salarios, de personas tradicionalmente inactivas y de trabajadores desalentados.

Resulta patente la dependencia de bienestar. Los que ya tenían planes de empleo son más proclives a participar que los originalmente desempleados. Es probable que esto se deba a un mayor conocimiento de los trámites necesarios para acceder a la asistencia estatal, a un estigma reducido o baja autoestima de los elegibles.

El ser extranjero disminuye la probabilidad de participar en el PJH. Esto puede deberse a que la mayor parte de éstos sean ilegales, no pudiendo por ello acceder a los beneficios del programa.

Una alta proporción de beneficiarios del programa consideran su situación laboral como transitoria. En este sentido el diferencial entre géneros es notorio: los hombres se muestran

mucho menos satisfechos que las mujeres. Esto constituye una evidencia de un efecto estigma o costo psicológico mayor entre los hombres.

A pesar de lo anterior una importante porción de participantes que declaran estar disconformes con el empleo que tienen, no están dispuestos a trabajar más horas. Esto se manifiesta en la escasez de mano de obra para tareas que requieren poca calificación, en condiciones de alto desempleo general.

El PJH es pro-pobre. Favorece a los sectores de menores ingresos de la sociedad. Sin embargo, la concentración de los beneficios entre los pobres es menos pronunciada que la que se podría encontrar si los beneficios desembocaran en los más pobres entre los pobres.

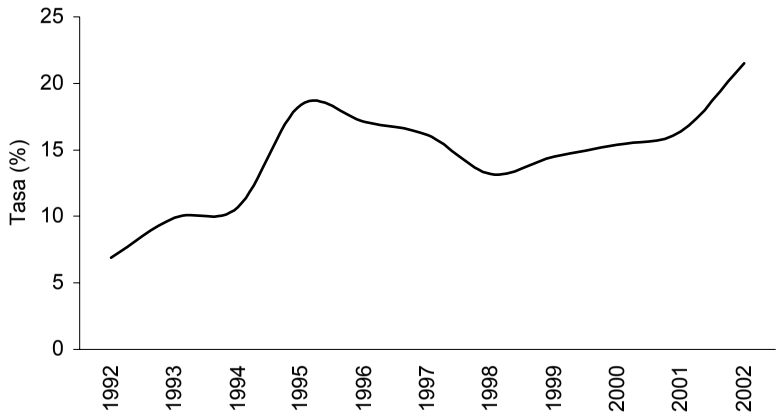
Por datos que no se incluyeron en este trabajo[21], sospechamos que la asignación de los planes ha sido usada con fines políticos, tanto por los propios partidos como por organizaciones piqueteras. Es probable que ello genere, al menos en parte, los errores de asignación observados y medidos aquí. Esto no sólo atenta contra los objetivos fundacionales del PJH sino que están generando un gasto público sin impacto sobre el bienestar de la población.

A pesar de las fallas detectadas a nivel teórico, queremos manifestar que no estamos en desacuerdo con el espíritu del plan, ya que consideramos necesario el derecho al trabajo y a la inclusión social. Esto puede justificarse tanto desde una óptica económica —en sentido estricto— como sociológica (si es que la distinción entre las ciencias es tan tajante).

Por la primera visión podría postularse que el fenómeno es malo ya que deprecia el stock de capital humano, cayendo así la frontera de posibilidades de producción de la economía. Desde el punto de vista sociológico, en cambio, se puede decir con Perret y Roustang (2000): "Un cesante es ante todo un ciudadano ... En nuestras sociedades dominadas por lo económico el empleo es casi una condición de acceso a la ciudadanía". En otra parte, al hablar de los planes asistenciales y el fomento al denominado tercer sector o economía social agregan que su bondad radica en que "permiten al cesante su inclusión social, una actividad que estructure su empleo del tiempo que los relacione con otros, que les devuelva la dignidad sacándolos parcialmente de la miseria y que los coloque en mejores condiciones para buscar un empleo normal".

[21] Datos que provienen de una investigación periodística y que están en proceso de elaboración.

Gráfico 1
Evolución del desempleo.
Ciudades de la Argentina, 1992-2002



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 2
Evolución de la pobreza en la Argentina
(abril, 1992-2002)

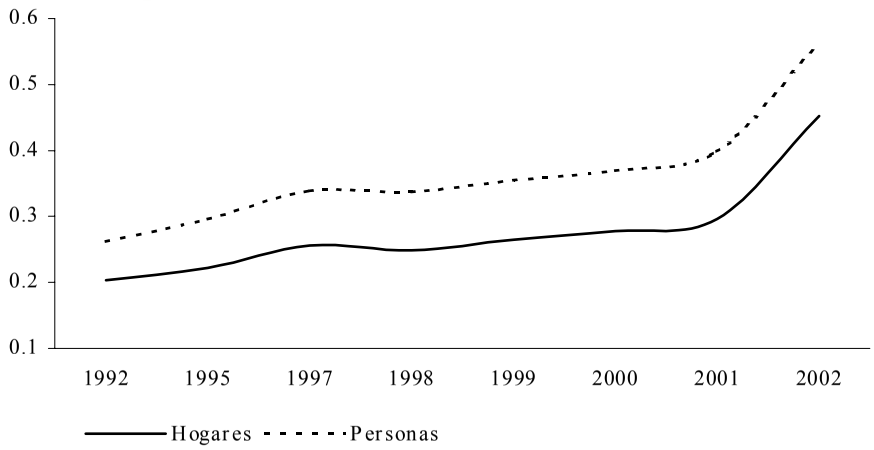


Gráfico 3a
Probabilidad de participación en el PJH
(Varones)

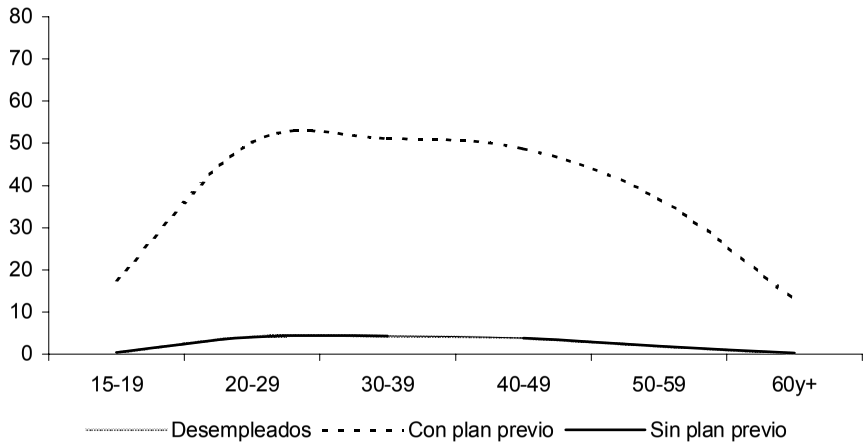


Gráfico 3b
Probabilidad de participación en el PJH
(Mujeres)

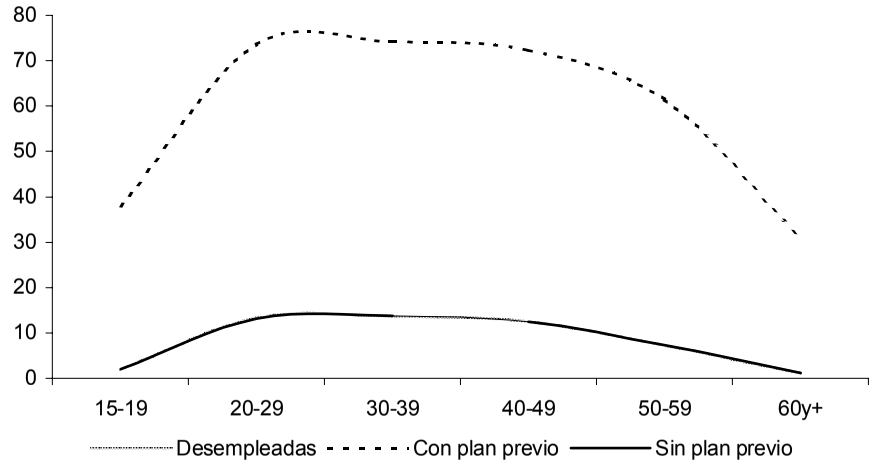


Gráfico 4a
Probabilidad de participación en el PJH
(Varones)

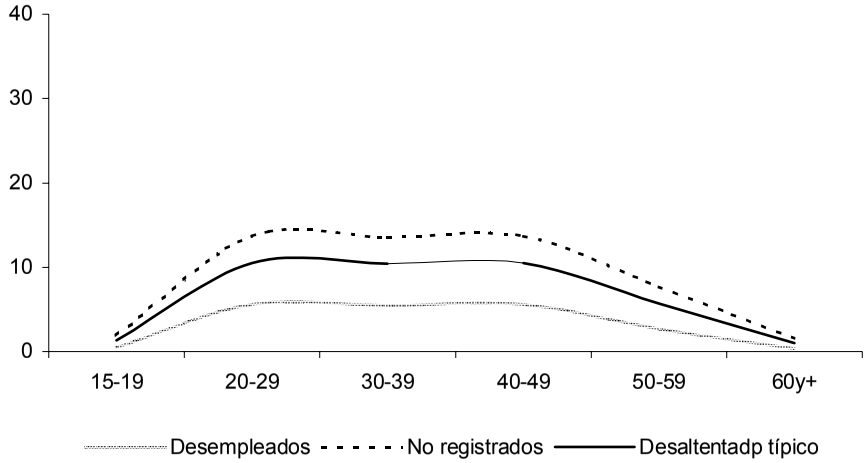


Gráfico 4b
Probabilidad de participación en el PJH
(Mujeres)

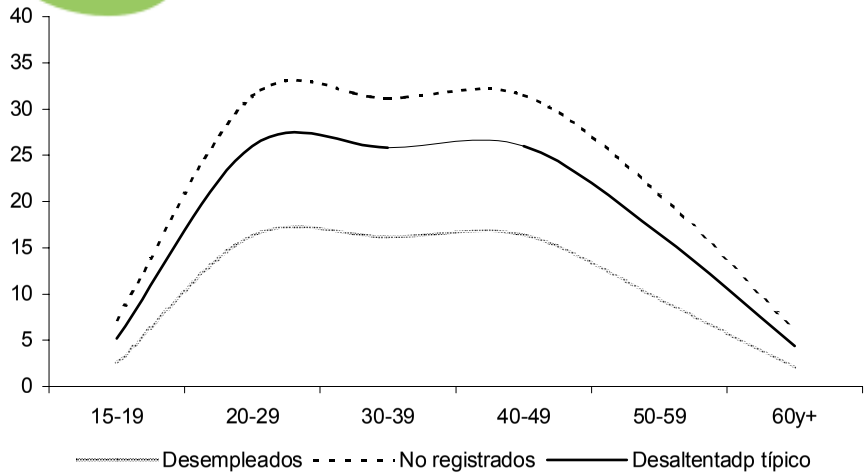


Gráfico 5
Estado de origen de los beneficiarios

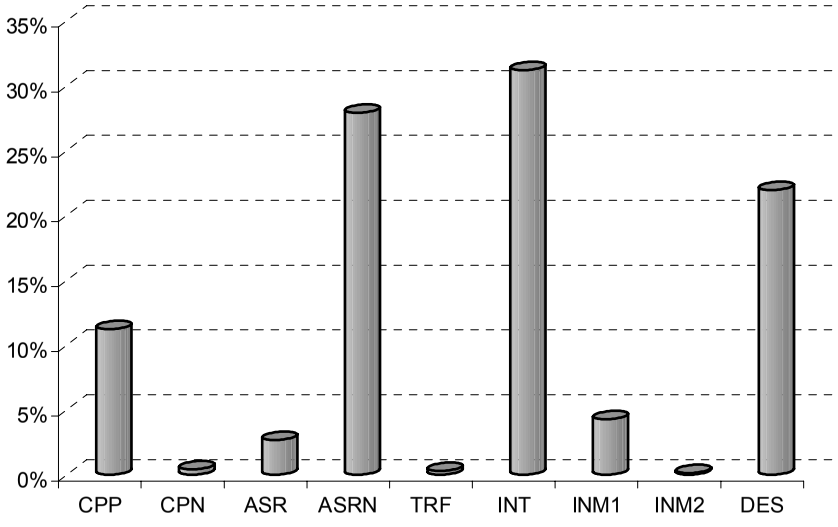
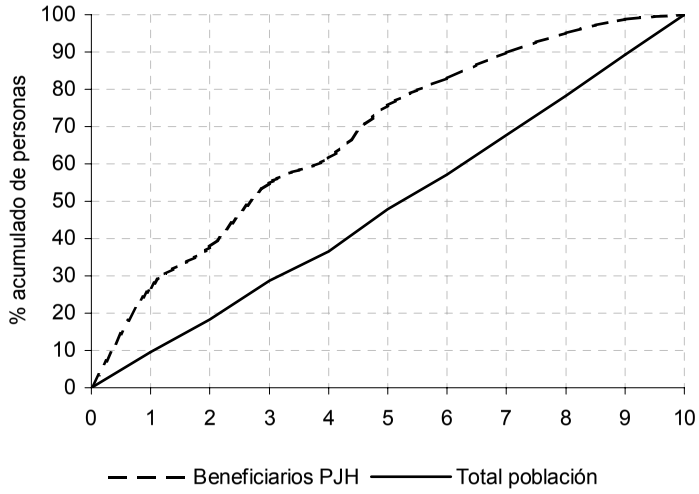


Gráfico 6
Curva de Lorens de distribución del subsidio



Apéndice de Tablas

Tabla 1: Medidas de pobreza de los hogares, Argentina, 1992-2002

Año	Tasa de incidencia (P_0)		Brecha de pobreza (P_1)		FGT con α=2 (P_2)	
1992	0,203	(0,003)	0,070	(0,002)	0,038	(0,001)
1995	0,222	(0,003)	0,087	(0,001)	0,051	(0,001)
1997	0,256	(0,003)	0,102	(0,001)	0,059	(0,001)
1998	0,250	(0,002)	0,097	(0,001)	0,055	(0,001)
1999	0,264	(0,003)	0,107	(0,002)	0,063	(0,001)
2000	0,278	(0,003)	0,117	(0,002)	0,071	(0,000)
2001	0,297	(0,003)	0,132	(0,002)	0,081	(0,001)
2002	0,452	(0,003)	0,233	(0,002)	0,157	(0,002)

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, ondas mayo de cada año.

Nota: Entre paréntesis errores estándar boostraped.

Tabla 2: Número de observaciones disponibles

Onda	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Octubre de 2002	58.977	100,0		2.328	100,0	
Mayo de 2002	35.813	60,7	14,3	1.399	60,1	14,9
Octubre de 2001	21.338	36,1	13,9	921	39,6	10,4
Mayo de 2001	10.095	17,1	7,9	435	18,7	6,3

Nota: (1) Número de personas mayores de 14 años de edad; (2) Porcentaje de datos enlazados; (3) Desgranamiento. El desgranamiento es calculado considerando el enlace óptimo de acuerdo al sistema de rotación muestral, y el observado (columna 2); (4) Número de personas que participan en el PJH; (5)-(6) Idem (2) y (3).

Fuente: Construcción propia.

Tabla 3: Interacción entre elegibilidad y participación

	Participación		
Elegibilidad	EP	EnP	E
	nEP	nEnP	nE
	P	nP	Total

Nota: E=Elegible; nE=No elegible; P=Participa; nP=No participa; T=Total de la población de 15 años y más.

Fuente: Construcción propia.

Tabla 4: Distribución de la población según criterios de elegibilidad

Grupos de personas	Débil	Estricto
1- No elegibles - No participantes	28,9	56,9
2- No elegibles - Participantes	0,2	0,5
3- Elegibles - No participantes	67,7	39,7
4- Elegibles Participantes	3,2	2,9
Total	100,0	100,0
Tasa de participación 1: Observada (*top*)	4,7	7,9
Tasa de participación 2: Correcta (*tcp*)	4,5	6,9

Tabla 5: Descipción del data-set

Variable	Definición	Todos	E=1	P=1
Top	Participa en el PJH = 1	0,079	0,069	1,000

Tcp	Participa en el PJH siendo elegible=1	0,069	0,069	1,000
sexo	Varón=1	0,463	0,467	0,298
	Grupos de edad			
e1519	15-19	0,124	0,140	0,026
e2029	20-29	0,234	0,230	0,317
	30-39 (Referencia)	0,168	0,161	0,298
e4049	40-49	0,161	0,150	0,249
e5059	50-59	0,127	0,090	0,083
e60	60 y+	0,186	0,228	0,027
	Educación (años)			
ed0	0	0,011	0,017	0,016
ed16	1-6	0,096	0,136	0,163
ed7	7	0,243	0,317	0,400
ed811	8-11	0,240	0,274	0,259
	12 y+ (Referencia)	0,410	0,256	0,162
asis	Asiste a la escuela=1	0,181	0,158	0,036
migra	Nacido en otro país=1	0,065	0,075	0,038
Jefe	Jefe de hogar=1	0,170	0,207	0,334
cony	Cónyuge del jefe=1	0,140	0,140	0,288
	Cantidad de menores en el hogar			
m05_as	0-5	0,073	0,089	0,151
m617_as	6-17	0,894	1,252	1,636
antig	Antigüedad en el empleo (meses)	41,935	29,886	5,211
	Mercados laborales locales			
activ	Tasa de actividad de la ciudad	0,652	0,642	0,637
deso	Tasa de desocupación de la ciudad	0,180	0,182	0,188
r40	Noroeste=1	0,088	0,124	0,124
r41	Nordeste=1	0,048	0,071	0,090
r42	Cuyo=1	0,062	0,074	0,041
r43	Pampeana=1	0,239	0,238	0,256
r44	Patagónica=1	0,034	0,021	0,018
	Situación ocupacional			
ecpp	Independiente profesional=1	0,090	0,101	0,112
ecpn	Independiente no profesional=1	0,018	0,005	0,004
ear	Asalariado registrado=1	0,202	0,092	0,027
ean	Asalariado no registrado=1	0,106	0,125	0,279
etf	Trabajador familiar sin salario=1	0,005	0,006	0,003
eit	Inactivo típico=1	0,423	0,401	0,312
edt	Trabajador desalentado típico=1	0,017	0,026	0,043
edn	Trabajador desalentado no típico=1	0,005	0,006	0,001
oc21	Ocupado con plan=1	0,015	0,027	0,186
oc22	Ocupado sin plan=1	0,416	0,033	0,262
des	Desocupado (Referencia)	0,116	0,229	0,219

Nota: E=1 (Elegibles); P=1 (Participantes). Las variables que miden la situación ocupacional están rezagadas a mayo de 2002. El número de observaciones en este caso es de 35.806 (61% de las 58.977 de la muestra total). Las medias fueron calculadas con ponderadores.

Tabla 6: Tasas de transición entre estados

	1	2	3
Población Total			
Mayo de 2001-Octubre de 2001			
1. Ocupado	0,832	0,088	0,081
2. Desocupado	0,268	0,469	0,264
3. Inactivo	0,069	0,053	0,878

Octubre de 2001-Mayo de 2002			
1. Ocupado	0,819	0,103	0,079
2. Desocupado	0,289	0,451	0,259
3. Inactivo	0,079	0,068	0,852
Mayo de 2002-Octubre de 2002			
1. Ocupado	0,867	0,067	0,067
2. Desocupado	0,406	0,374	0,220
3. Inactivo	0,102	0,071	0,828
Población Elegible			
Mayo de 2001-Octubre de 2001			
1. Ocupado	0,697	0,172	0,132
2. Desocupado	0,219	0,516	0,266
3. Inactivo	0,079	0,075	0,846
Octubre de 2001-Mayo de 2002			
1. Ocupado	0,675	0,227	0,098
2. Desocupado	0,230	0,559	0,211
3. Inactivo	0,089	0,135	0,775
Mayo de 2002-Octubre de 2002			
1. Ocupado	0,810	0,094	0,096
2. Desocupado	0,415	0,357	0,228
3. Inactivo	0,139	0,084	0,078
Población Participante en el PJH			
Mayo de 2001-Octubre de 2001			
1. Ocupado	0,629	0,176	0,196
2. Desocupado	0,363	0,294	0,344
3. Inactivo	0,101	0,128	0,771
Octubre de 2001-Mayo de 2002			
1. Ocupado	0,603	0,215	0,182
2. Desocupado	0,510	0,345	0,145
3. Inactivo	0,183	0,122	0,690
Mayo de 2002-Octubre de 2002			
1. Ocupado	1,000	0,000	0,000
2. Desocupado	1,000	0,000	0,000
3. Inactivo	1,000	0,000	0,000

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH.

Tabla 7: Matriz de transición entre ramas

	Estructura	Rama de actividad en 10/02								
	En 05/02	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	13,3	2,3	0,0	44,7	13,5	3,5	24,8	6,1	5,1	100
2	7,0	0,6	3,1	35,9	12,3	6,3	33,9	0,0	7,8	100
3	20,9	0,1	0,0	78,0	1,3	1,3	1,3	0,0	18,0	100
4	5,0	0,0	0,0	27,1	45,8	10,8	13,4	0,0	2,9	100
5	5,2	0,0	0,0	13,7	2,8	65,9	10,1	0,0	7,5	100
6	3,1	0,0	0,0	10,2	11,0	45,0	26,8	2,3	4,8	100
7	15,9	0,0	0,0	40,4	14,9	9,0	29,3	0,0	6,4	100
8	29,5	0,9	0,1	51,1	8,8	12,2	16,7	0,0	10,3	100
Estructura en 10/02	100	0,6	0,3	48,7	10,7	11,6	17,6	0,9	9,7	100

Nota: 1= Construcción; 2= Comercio minorista; 3= Administración pública y defensa; 4= Enseñanza; 5=Servicios sociales y de salud; 6= Otro servicios sociales; 7= Servicio doméstico; 8= Todas las otras ramas.
Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH.

Tabla 8: Satisfacción con el empleo actual

Género/ Participación	¿Busca otro empleo? Sí	¿Busca otro empleo? No	Total
Varones			
NP	32,1	67,9	100
P	73,3	26,7	100
Todos	**33,6**	**66,4**	**100**
Mujeres			

NP	28,6	71,4	100
P	52,6	47,4	100
Todas	**31,4**	**68,6**	**100**
Total			
NP	30,7	69,3	100
P	58,8	41,2	100
Todos	**32,7**	**67,3**	**100**

NP= No participa; P=participa.

Tabla 9: Horas promedio trabajadas

Participación/ ¿Desea trabajar más horas?	Varones	Mujeres	Todos
No participa			
Sí	23,6	34,0	30,0
No	43,1	52,0	48,4
Total	**36,0**	**45,0**	**41,4**
Participa			
Sí	19,9	21,0	20,3
No	20,9	21,9	21,1
Total	**20,3**	**21,2**	**20,6**

Referencias

Blank, R. y P. Ruggles (1993): *When women use AFDC and Food Stamp? The Dynamics of Elegibility Versus Participation*, Working Paper 4429, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Blau, D. y E. Tekin (2003): *The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers*, Working Paper 9665, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2003): *Encuesta Permanente de Hogares. Novedades de la onda Octubre 2002*. Buenos Aires, enero.

Gensler, H. y D. Walls (1977): "Labor Force and Welfare Program Participation: The Effects of Welfare" *American Journal of Economics and Sociology*, 56 (2): 229-241.

Gómez Lobo, A.; Foster, V. y Halpern, J. (2003): *Information and Modelling Issues in Designing Water and Sanitation Subsidy Scheme*. Mimeo, World Bank, Washington D. C.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2002a): *Impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la pobreza*. MTEySS, Secretaría de Empleo (SE), Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (DGEyFPE). Buenos Aires, octubre.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2002b): *Evaluación del Plan Jefas/es de Hogar Desocupados — Resultados preliminares*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, diciembre.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2003): *Encuesta de evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, enero.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2003a): *Encuesta de evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, enero.

Moffitt, R. (1999): *Demographic Change and Public Assistance Expenditure*, Working Paper 6995, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Moffitt, R. (1992): "Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review" *Journal of Economic Literature*, XXX: 1-61.

Moffit, R. (1983): "An Economic Model of Welfare Stigma" *The American Economic Review*, 73 (December): 1023-1035.

Perret, B. y G. Roustang (2000): *La economía contra la sociedad. Crisis de la integración social y cultural*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Saith, R. y Harriss-White, B. (2000): *Anti-poverty policy: Screening for Elegibility Using Village-level Evidence*. International Development Center-University of Oxford, Working Paper Number 31, Oxford.