

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6^o

**Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo**

**Los trabajadores
y el trabajo en la crisis**

Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

PERFIL LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PLANES DE EMPLEO

*José Luis Pellegrini **
*Cristian Módolo **

* Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario (Boulevard Oroño 1261, 2000 Rosario).

PERFIL LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PLANES DE EMPLEO

José Luis Pellegrini *
jopelleg@fcecon.unr.edu.ar

Cristian Módolo *
camodolo@yahoo.com

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, y frente al persistente crecimiento de la desocupación en la Argentina, se vienen poniendo en práctica planes que tienen la pretensión de paliar, mediante una diversidad de subsidios de diferentes tipos, la carencia de ingresos de una población no cubierta o cubierta muy limitadamente por el seguro de desempleo. Muchos de esos subsidios han recibido la denominación genérica, y un tanto eufemística, de planes “de empleo”, los cuales suelen ir acompañados por la exigencia de alguna contraprestación de tipo o laboral a cargo de sus beneficiarios.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, en el mes de octubre de 2002 el 4,7% de la población de 14 años o más contaba con un plan “de empleo”, con una participación relativa mucho más alta de las mujeres que de los varones en los beneficios del plan (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” POR
SEXO SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002
(EN %)

Plan “de Empleo”	Varones	Mujeres	Total
Jefas y Jefes	3,0	5,8	4,5
Otros	0,2	0,2	0,2
Total	3,3	6,0	4,7

Fuente: Elaborado en base a EPH

El más reciente y extendido de estos planes “de empleo” es el de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹ (en adelante, Plan Jefas y Jefes), que tendió a sustituir a todos los

* Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario (Boulevard Oroño 1261, 2000 Rosario).

demás durante el año 2002, y en octubre de ese año sus beneficiarios componían aproximadamente el 95% del total². Consiste en una ayuda económica destinada a ciertas personas calificadas por su situación doméstica como jefas o jefes, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados, o con personas en estado de gravidez en el hogar, sin ocupación (hecho que se pretende verificar por la ausencia de aportes al sistema previsional) y sin beneficios de seguro de desempleo, ni de otros programas de empleo o capacitación, ni de jubilación o pensión³.

De lo que antecede se deduce que el programa no fue diseñado para socorrer sólo a desocupados en la definición corriente del término⁴, sino también a inactivos que no reciben alguno de los beneficios señalados. Y como en la práctica no puede demostrarse la verdadera condición de actividad de quienes tienen empleo pero no realizan aportes al sistema previsional, es indudable que entre los perceptores del subsidio pueden encontrarse también personas previamente ocupadas.

De hecho, y con prescindencia de su denominación y los motivos aducidos para justificarlo, el Plan Jefas y Jefes es, entonces, un subsidio a jefas y jefes de hogar no ocupados u ocupados sin aportes previsionales a la fecha del otorgamiento del subsidio.

La continuidad de la percepción del subsidio requiere una contrapartida de capacitación y /o trabajo por parte del beneficiario. La contrapartida de trabajo puede realizarse en el sector público o en el privado, en este último caso completando el empleador el monto que se requiere para alcanzar el salario establecido por el correspondiente convenio colectivo de trabajo, y haciendo las contribuciones previsionales sobre esa diferencia.

Sin embargo, es muy pequeña la proporción de beneficiarios que adopta esta última forma de contraprestación. Ello se deduce del hecho, que se profundizará más adelante, de que entre quienes se declararon ocupados en el sector privado aproximadamen-

¹ El Decreto N° 165/02 declaró la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 y creó, a los efectos de paliar esa situación, el Programa Jefes de Hogar Desocupados. El Decreto N° 565/02 creó el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, y estableció éstos gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social. Otra parte de la normativa relacionada se encuentra en la Ley N°25.561, los Decretos N° 165/2002 y 450/2002, así como en numerosas disposiciones complementarias complementarias.

² Debe hacerse la advertencia de que esta proporción puede estar sobreestimada por motivos que se explicitan más adelante.

³ MÓDOLO, Cristian, Coordinador: *Evaluación de la calidad y eficiencia del gasto en la ejecución presupuestaria*, Convenio: Ministerio de Economía – CEPEA, Informe N° 2, Buenos Aires, 2002.

te el 99% eran trabajadores por cuenta propia o asalariados sin beneficios jubilatorios. En todo caso, la inmensa mayoría de quienes tenían un plan de empleo, ya sea que se tratara del Plan Jefas y Jefes o de otros planes, figuraban como ocupados en el sector público (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” POR SEXO Y SECTOR DE OCUPACIÓN SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones			Mujeres		
	Sector		Total	Sector		Total
	Público	Privado		Público	Privado	
Jefas y Jefes						
Ocupación Principal	94,1	44,8	81,9	86,4	13,6	100
No Ocupación Principal	0,3	52,2	13,2	1,6	98,4	100
Subtotal	94,4	96,9	95,0	74,7	25,3	100
Otros	5,6	3,1	5,0	84,7	15,3	100
Total	100	100	100	75,2	24,8	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

En este trabajo se explora el perfil laboral de los beneficiarios de los planes “de empleo”, con el propósito de evaluar el grado en que éstos son o eran en realidad desocupados según los criterios usuales, y de elaborar un juicio al menos preliminar sobre los criterios de otorgamiento de subsidios y sus consecuencias.

2. FUENTES DE INFORMACIÓN⁵

Para abordar el problema planteado se dispuso de dos fuentes de datos: la Encuesta Permanente de Hogares (denominada en adelante “la Encuesta”) y un relevamiento de la Dirección General de Empleo y Formación para el Empleo (denominado en adelante “el Relevamiento”), cada una de las cuales tiene sus propias restricciones.

Como es sabido, la Encuesta se releva solamente en las principales áreas urbanas, aunque ésta no es la principal limitación que ofrece para los propósitos de éste trabajo. La más importante de ellas se relaciona con la determinación de la condición de

⁴ Esto es, personas sin empleo y que lo buscan activamente.

⁵ Se agradecen las advertencias y señalamientos referidos a la información sobre los beneficiarios de los planes “de empleo” contenida en las bases de datos de la EPH, efectuadas por las Estadísticas Clara Badler, Sara Alsina, Cristina Puigsubirá y Susana Vitelleschi, integrantes del equipo a cargo del Proyecto de Investigación denominado “Datos incompletos y mecanismos de pérdida. Procedimientos para su estimación y modelos para su tratamiento”, que dirigido por la primera de las investigadoras nombradas, se lleva a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR: Toda la responsabilidad por el uso que en definitiva se dio a la información corresponde a los autores de este trabajo.

actividad de las personas y las características de la ocupación, en su caso. Tradicionalmente el INDEC aplicó a los beneficiarios un plan de empleo los criterios generales para asignar la condición de actividad, considerando ocupadas a aquellos que trabajaran las horas requeridas según los criterios estadísticos. Esta es una decisión cuanto menos cuestionable sobre la base del concepto de: trabajo, así como por sus efectos sobre las tasas que se utilizan habitualmente para analizar el mercado laboral⁶, pero al solo efecto de esta ponencia se dejará de lado dicha cuestión, aceptando el criterio oficial. Afortunadamente, a medida que aumentaba la cantidad de beneficiarios de esos planes el organismo estadístico fue ampliando la información divulgada sobre ellos, permitiendo saber si la ocupación principal es o no un plan “de empleo” a partir de mayo de 2001; distinguir entre el Plan Jefas y Jefes y otros planes en el caso de la ocupación principal a partir de octubre de 2002: y desde ésta fecha contabilizar también a las personas de 18 años o más beneficiarias del Plan Jefas y Jefes desocupadas, inactivas u ocupadas que consideraban que su ocupación principal no era un plan de empleo. Aún así, no puede saberse si entre estos tres últimos grupos de personas se encuentran beneficiarios de un plan “de empleo” distinto del mencionado, y tampoco si entre ellas se encuentran personas de menos de 18 años beneficiarias del Plan Jefas y Jefes. Por otra parte, como la ocupación se describe en términos del Clasificador Nacional de Ocupaciones, que seguramente no fue diseñado teniendo en mente el tipo de actividades que suelen solicitarse como contrapartida de trabajo, no parece posible inferir si ésta es real (en el sentido de una actividad productiva) o meramente simbólica, esto último al menos en el caso del sector público. En cuanto al sector privado, donde no cabe pensar que una persona sea admitida en un establecimiento si no realiza un trabajo efectivo, sólo la existencia de beneficios jubilatorios en el caso de los asalariados da una pista de que se trata de una contrapartida de trabajo legalmente requerida, y no una ocupación no registrada que por éste hecho permite recibir ilegítimamente el subsidio.

El Relevamiento, por su parte, se limitó a Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, y recabó datos sobre la experiencia laboral previa de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, además de características demográficas. El relevamiento se realizó en agosto de 2002, lo que reduce las posibilidades de comparación con la Encuesta Permanente de Hogares.

⁶ PELLEGRINI, José Luis: “El papel del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en el reciente aumento de la ocupación transitoria en la Argentina”, en *Ciudad y Región*, de próxima aparición.

Para realizar el análisis basado en ésta se seleccionó una muestra de personas sobre las que se dispuso de datos para las ondas de mayo y octubre de 2002, utilizándose las ponderaciones correspondientes a este último año para expandir la muestra y realizar las tabulaciones necesarias.

Los datos del Relevamiento, en cambio, se divulgaron ya tabulados, no contándose con registros individuales.

3. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PLANES “DE EMPLEO” EN LA ENCUESTA

Desde el punto de vista demográfico, el primer aspecto llamativo es la elevada proporción de mujeres entre los beneficiarios de los planes, cuando las cantidades de mujeres jefas de hogar, económicamente activas y desocupadas han sido históricamente muy inferiores a las de los varones. Esta proporción es mucho más elevada en el caso del Plan Jefas y Jefes (posiblemente por las razones señaladas en el apartado anterior), y especialmente entre quienes declaran que el Plan es su ocupación principal (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” POR SEXO SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	S/ el Total de Beneficiarios			S/ el Total del Sexo		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Jefas y Jefes						
Ocupación Principal	94,1	44,8	81,9	86,4	13,6	100
No Ocupación Principal	0,3	52,2	13,2	1,6	98,4	100
Subtotal	94,4	96,9	95,0	74,7	25,3	100
Otros	5,6	3,1	5,0	84,7	15,3	100
Total	100	100	100	75,2	24,8	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los beneficiarios *no son* jefes de hogar según el criterio de la Encuesta. De hecho, la mitad de aquellos son mujeres no jefes, aunque también existe una pequeña proporción de beneficiarios varones no jefes (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” POR RELACIÓN DE PARENTESCO Y SEXO SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Jefes de Hogar			No Jefes de Hogar			Total General
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	
Jefas y Jefes							
Ocupación Principal	16,6	13,8	30,4	2,7	36,4	39,1	69,5

No Ocup. Principal	7,0	4,8	11,8	1,7	12,6	14,3	26,1
Subtotal	23,6	18,6	42,2	4,4	49,0	53,4	95,6
Otros	1,5	0,7	2,2	0,7	1,5	2,2	4,4
Total	25,1	19,3	44,4	5,1	50,5	55,6	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

En el caso del Plan Jefas y Jefes, donde la situación en el hogar es parte de las condiciones de admisibilidad del beneficio, esta elevada proporción de mujeres no jefes podría deberse al hecho de que por motivos sociológicos o psicológicos los integrantes del hogar no identifiquen como jefe a una persona de sexo femenino que está a cargo de aquél si existe un varón adulto desempleado, tal vez su padre o esposo. Sin embargo, la mayoría de los no jefes que percibía el subsidio vivía en un hogar cuyo jefe estaba ocupado (Cuadro 3.3), por lo cual la explicación anterior no parece del todo plausible, por lo menos para la mayor parte de los casos.

Cuadro 3.3

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” NO JEFES DE HOGAR POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DEL JEFE, SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Jefas y Jefes				
Ocupación Principal	63,3	23,0	13,6	100
No Ocupación Principal	57,0	22,7	20,1	100
Subtotal	61,6	22,9	15,4	100
Otros	74,1	6,6	19,3	100
Total	62,1	22,3	15,5	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Es claro que más de una persona en el hogar puede obtener el subsidio debido a las condiciones de admisibilidad establecidas en el Plan, que sólo requieren una declaración jurada de ostentar el carácter de jefe de hogar (junto con certificaciones referidas a los hijos o al estado de gravidez) y verificaciones de los órganos de aplicación que son muy difíciles de realizar con seguridad⁷.

⁷ Además de las dificultades burocráticas que puedan presentarse (e incluso de los eventuales casos de corrupción o clientelismo político), hay cuestiones de fondo que dificultan la identificación del jefe de hogar, y del hogar mismo. La noción de que *todo* hogar tiene un jefe o jefa, y que éste es único (de modo de que *en algún sentido* todos los demás componentes dependen económicamente de él o ella); o la idea de que los miembros del hogar conforman una unidad duradera e identificable, y otras generalizaciones parecidas sobre la vida doméstica pertenecen simplemente al reino de la fantasía. El propósito que se desprende del Decreto 565/2002 de asegurar el Derecho *Familiar* de Inclusión Social estableciendo un subsidio en cabeza del “jefe” del hogar, presumiblemente con la intención de otorgar un solo subsidio por cada uno de éstos, parece haber prestado poca atención a la realidad de las familias extensas o compues-

El hecho de que numerosos no jefes reciban el subsidio no es sorprendente, ya que el 64% de los todos los beneficiarios de planes “de empleo” viven en hogares con dos o más perceptores de ingresos (Cuadro 3.4), y como es de esperar, esa proporción es mayor entre las mujeres que entre los varones.

Cuadro 3.4

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” EN HOGARES CON DOS O MÁS PERCEPTORES DE INGRESO, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones	Mujeres	Total
Jefas y Jefes			
Ocupación Principal	46,6	68,3	62,3
No Ocupación Principal	53,7	75,9	68,5
Subtotal	48,8	70,3	64,0
Otros	45,1	85,1	65,6
Total	48,5	70,8	64,1

Fuente: Elaborado en base a EPH.

También es mayor la proporción de mujeres que de varones que viven en hogares que tienen más de un perceptor de planes “de empleo” (Cuadro 3.5). Considerando ambos sexos, componen casi el 12% de los beneficiarios.

Cuadro 3.5

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO”, POR SEXO, SEGÚN CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO”. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Cantidad de Beneficiarios	Varones	Mujeres	Total
Uno	87,1	88,6	88,1
Dos o más	12,9	11,4	11,9
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Sin embargo, aunque la existencia de múltiples perceptores protege de la pobreza más extrema, ya que dos tercios de los beneficiarios en hogares con un único perceptor están en el primer decil de ingreso per cápita familiar, frente a menos de un sexto cuando hay más de uno, tampoco ayuda mucho. Dos tercios de los beneficiarios en hogares con dos o más perceptores están en los tres primeros deciles, al tiempo que más

tas, o altamente inestables, o con parejas conyugales consensuales cada uno de cuyos miembros tiene hijos provenientes de otras uniones y que no necesariamente viven en el domicilio del padre de que se trate, etc.. Es claro que algunos atributos de la personalidad relacionados con la situación doméstica, como el domicilio real, el verdadero estado civil, y hasta la filiación, no siempre son fáciles de establecer por parte de terceros interesados, como lo son en este caso las autoridades de aplicación de las normas del Plan Jefas y Jefes..

del 95% del total de beneficiarios se encuentran en hogares que están en la mitad inferior de la distribución del ingreso (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” POR DECIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, SEGÚN CANTIDAD DE PERCEPTORES DE INGRESOS. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Cantidad de Perceptores	Decil						Total
	1°	2°	3°	4°	5°	6° a 10°	
Uno	66,4	19,4	6,3	4,5	1,7	1,8	100
Dos o más	14,7	33,5	19,5	16,8	8,2	7,4	100
Total	31,7	28,8	15,1	12,8	6,0	5,5	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

No obstante, la proporción de beneficiarios en condiciones que en el pasado se consideraban reveladoras de pobreza “estructural”, materializadas principalmente en las características de la vivienda, no es muy grande: supera apenas el 20% (Cuadro 3.7).

Como aproximación al antiguo concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas se adoptó aquí el concepto de *vivienda precaria*, considerándose que una vivienda era tal cuando estaba en una “villa”, o no estaba destinada a fines habitacionales, o se trataba de un inquilinato u hotel o pensión con baño de uso no exclusivo del hogar, o reunía al menos dos características insatisfactorias respecto del grado de hacinamiento, instalaciones de baño, agua y electricidad, y materiales predominantes en las paredes externas⁸.

Cuadro 3.7

PERSONAS EN HOGARES CON VIVIENDA PRECARIA, POR SEXO, DIVIDIDOS EN BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” SEGÚN TIPO DE PLAN Y TOTAL DE LA MUESTRA COMO REFERENCIA. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones	Mujeres	Total
Jefas y Jefes	20,1	21,5	21,1
Otros	1,6	12,0	6,8
Total Beneficiarios	18,5	21,2	20,4
Total de la muestra	10,1	8,7	9,4

Fuente: Elaborado en base a EPH.

⁸ Las características seleccionadas, dos de las cuales debían estar presente para que la vivienda fuera considerada “precaria”, fueron: a) *hacinamiento*: tres o más personas por cuarto; b) *baño*: falta de instalación de baño, o baño con inodoro sin botón o cadena con arrastre de agua, o letrina; c) *agua*: falta de instalación de agua; d) *electricidad*: falta de instalación de electricidad; y e) *tipo de materiales de la vivienda*: metal o fibrocemento (chapas lisas o acanaladas), adobe, chorizo, cartón o desechos.

Cabe señalar que en este aspecto existen diferencias muy significativas entre los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes y de otros planes, para los cuales la proporción es mucho menor, especialmente en el caso de los hombres.

La relativamente baja presencia, dado su nivel de ingresos, de personas en hogares con vivienda precaria indica que los beneficiarios de los planes “de empleo” no se encuentran principalmente entre aquellos a quienes se solía denominar pobres “estructurales”, sino entre quienes lo son en virtud de un criterio de pobreza relativa “solamente”. Cabe pensar que este grupo tal vez incluya a muchos de aquellos a quienes hace algunos años se dio en llamar “nuevos” pobres⁹.

Así como es posible que numerosos no jefes fueran beneficiarios del planes “de empleo” cuando ser jefe es una condición de cumplimiento imprescindible, también es posible que lo sean personas ocupadas en puestos de trabajo no relacionados con los planes “de empleo”. En principio, podría pensarse que las personas que en la Encuesta declaran que su ocupación principal no es un plan “de empleo”, mientras que contestan que *si* tenía otorgado un Plan Jefas y Jefes en el módulo específico, tenían una ocupación que no era una contraprestación de trabajo. De hecho, el 98% de ellas tenía una ocupación principal que *no era* un trabajo asalariado registrado (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” CUYA OCUPACIÓN PRINCIPAL NO ES UN PLAN “DE EMPLEO”, POR SEXO, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DERECHO A JUBILACIÓN PARA LOS ASALARIADOS. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Categoría Ocupacional y Derecho a Jubilación para los Asalariados	Varones	Mujeres	Total
Patrón o Empleador	8,1	0,0	4,0
Trabajador por su cuenta	48,1	47,9	48,0
Obrero o empleado con jubilación	1,6	2,4	2,0
Obrero o empleado sin jubilación	42,2	49,0	45,7
Trabajador sin salario	0,0	0,7	0,4
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

⁹ Así como es evidente, según puede verse a lo largo de este trabajo, que los criterios para definir la “condición de actividad” han dejado de ser aptos para captar la compleja realidad actual, también los criterios usuales para definir y categorizar la pobreza parecen haber perdido mucho de su valor. Los “nuevos” pobres de principios de los años noventa hace tiempo que han dejado de ser nuevos, y lo que ahora puede considerarse pobreza urbana “estructural” desborda ampliamente a la tradicional, muy relacionada con los fenómenos migratorios y que se evidenciaba visiblemente en las condiciones del hábitat.

El grupo de trabajadores considerados no es numeroso, pero tampoco despreciable, ya que como vale recordar, supera el 13% de total de beneficiarios de planes “de empleo” (Cuadro 1.2).

Más difícil de interpretar es la situación de aquellas personas que contestaron en la Encuesta que su ocupación principal en el sector privado es un plan “de empleo”, y al mismo tiempo declaran que no tienen beneficios jubilatorios, lo cual en principio no es legalmente posible, al menos en el caso del Plan Jefas y Jefes. Podría tratarse de personas que tienen un empleo no registrado y cobran un plan de empleo, contestando de la manera señalada por error, pero esto es sólo una especulación, De todas maneras, debe destacarse que la inmensa mayoría están ocupados en el sector público, y quienes están ocupados con jubilación en el sector privado son una fracción insignificante (Cuadro 3.9).

Una aproximación a problema de la verdadera condición de actividad previa al otorgamiento del plan “de empleo” puede obtenerse estudiando la situación de los beneficiarios en mayo de 2002, cuando la desocupación había alcanzado su máximo histórico y el Plan Jefas y Jefes era aún incipiente y alcanzaba a sólo una fracción de los beneficiarios que tendría después.

Cuadro 3.9

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” CUYA OCUPACIÓN PRINCIPAL ES UN PLAN “DE EMPLEO”, POR SECTOR DE OCUPACIÓN Y DERECHO A JUBILACIÓN, POR TIPO DE PLAN. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Sector Público	Sector Privado		Total
		Con Jubilac.	Sin Jubilac.	
Jefas y Jefes	86,0	0,1	13,9	100
Otros	85,1	2,1	12,7	100
Total	86,0	0,2	13,8	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Sólo un tercio de los beneficiarios en octubre del Plan Jefas y Jefes eran desocupados en mayo, y una proporción mucho menor en el casos de otros planes, muchos de los cuales seguramente ya estaban recibiendo el subsidio en ese mes (Cuadro 3.10),

Cuadro 3.10

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” EN OCTUBRE DE 2002 POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD EN MAYO DE 2002, SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	Ocupado	Des-ocupado	Inactivo	Total
Jefas y Jefes	60,6	32,6	6,8	100
Otros	86,0	5,4	8,6	100
Total	62,4	30,7	6,9	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Aproximadamente un tercio de los beneficiarios en octubre del Plan Jefas y Jefes que en mayo aparecen como ocupados percibían el subsidio, mientras que en el caso de otros planes lo hacía alrededor del 90% (Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” EN OCTUBRE DE 2002 QUE EN MAYO DE 2002 ERAN OCUPADOS, POR SEXO Y PERCEPCIÓN O NO DEL SUBSIDIO EN MAYO DE 2002, SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones			Mujeres		
	Percibía	No Percibía	Total	Percibía	No Percibía	Total
Jefas y Jefes	30,2	69,8	100	35,5	64,5	100
Otros	90,9	9,1	100	86,6	13,4	100
Total	36,1	63,9	100	38,8	61,2	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Los ocupados que no percibían el subsidio en mayo eran en su inmensa mayoría trabajadores por cuenta propia o asalariados sin jubilación, aunque la proporción de los asalariados con jubilación, si bien baja, era notablemente superior en los demás planes respecto del Jefas y Jefes (Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” EN OCTUBRE DE 2002 OCUPADOS EN MAYO DE 2002 SIN PERCIBIR EL SUBSIDIO, POR CATEGORÍA OCUPACIONAL AGREGADA Y DERECHO A JUBILACIÓN PARA LOS ASALARIADOS, SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	No Asalariados ¹	Asalariados ²		Total
		Con Jubilac.	Sin Jubilac.	
Jefas y Jefes	50,0	5,3	44,7	100
Otros	38,1	23,9	38,1	100
Total	49,8	5,5	44,6	100

¹ Patrón o empleador, trabajador por su cuenta o trabajador sin salario.

² Empleado u obrero

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Es posible que estas personas perdieran su empleo entre las ondas de mayo y de octubre, pero también que hayan sido simplemente ocupados cuyo verdadera condición

de actividad no pudo detectarse en el marco del plan Jefas y Jefes. La diferencia entre esta plan y los demás constituye un indicio al respecto.

Es de destacar que casi la mitad de los ocupados no beneficiarios de un plan tenían un empleo no permanente. Esta proporción era mucho mayor entre los varones que entre las mujeres (Cuadro 3.13).

Cuadro 3.13

PROPORCIÓN DE BENEFICIARIOS EN OCTUBRE DE 2002 DE UN PLAN “DE EMPLEO) OCUPADOS EN MAYO DE 2002 DE FORMA NO PERMANENTE¹, POR SEXO SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones	Mujeres	Total
Jefas y Jefes	54,4	36,1	44
Otros	5,9	46,4	27
Total	53,5	36,2	44

¹ Ocupación temporaria (por plazo determinado, tarea u obra), changa o de duración desconocida (inestable)

Fuente: Elaborado en base a EPH.

En cuanto a los beneficiarios en octubre que estaban inactivos en mayo, la mayor parte eran mujeres, la inmensa mayoría de las cuales declaraba ser ama de casa, especialmente en el caso del Plan Jefas y Jefes (Cuadro 3.14).

Cuadro 3.14

PROPORCIÓN DE MUJERES BENEFICIARIAS EN OCTUBRE DE 2002 DE UN PLAN “DE EMPLEO) INACTIVAS EN MAYO DE 2002 POR RAZÓN DE LA INACTIVIDAD, SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	Amas de Casa	Otras ¹	Total
Jefas y Jefes	93,0	7,0	100
Otros	80,0	20,0	100
Total	92,8	7,2	100

¹ Jubilada o pensionada, rentista, estudiante, incapacitada, y otras.

Fuente: Elaborado en base a EPH.

En síntesis y en grandes números, aproximadamente un cuarto de los que en octubre eran beneficiarios de un plan “de empleo” habían sido en mayo desocupados, otro cuarto amas de casa, y un tercer cuarto ocupados sin plan de empleo, la inmensa mayoría de los cuales eran trabajadores por cuenta propia o asalariados sin derecho a jubilación, y la mitad ocupados no permanentes (véase *supra*). El resto estaba conformado su mayor parte por ocupados con plan de empleo y por una reducida proporción de inactivos que no eran amas de casa (Cuadro N° 3.15).

Cuadro 3.15

BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” EN OCTUBRE DE 2002 QUE EN MAYO DE 2002 ERAN OCUPADOS, POR SEXO Y PERCEPCIÓN O NO DEL SUBSIDIO EN MAYO DE 2002, SEGÚN TIPO DE PLAN (EN %).

Plan “de Empleo”	Ocupados		Des-ocupados	Inactivos		Total
	Percibía	No Percibía		Amas de Casa	Otros	
Jefas y Jefes	28,4	14,2	24,5	28,8	4,2	100
Otros	8,7	69,5	4,7	10,1	7,0	100
Total	27,6	16,6	23,6	27,9	4,3	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Las ocupaciones a que se dedicaban aquellos que tenían empleo eran casi exclusivamente de calificación operativa o no calificadas. Considerando los grupos ocupacionales discriminados por calificación ocupacional a los que pertenecían (Tabla I, Apéndice), se observa que, en su mayor parte, éstos son aquellos donde más típicamente se encuentran trabajadores no permanentes¹⁰, que casi seguramente son también cuenta-propistas informales o asalariados no registrados.

Las características de las ocupaciones son consistentes con el nivel educativo relativamente bajo de los beneficiarios de los planes “de empleo”, de los cuales sólo una quinta parte, aproximadamente, alcanzó el nivel secundario completo o más, frente a alrededor de un tercio en el total de la muestra. Aquella proporción es mayor entre las mujeres que entre los hombres, en particular en el caso de las beneficiarias de otros planes.

Cuadro 3.16

PERSONAS POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, DIVIDIDOS EN BENEFICIARIOS DE PLANES “DE EMPLEO” SEGÚN TIPO DE PLAN Y TOTAL DE LA MUESTRA COMO REFERENCIA. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Plan “de Empleo”	Varones				Mujeres			
	Sin Primario Completo	Primario Completo	Secundario Completo o más	Total	Sin Primario Completo	Primario Completo	Secundario Completo o más	Total
Jefas y Jefes	23,1	58,1	18,8	100	11,4	68,0	20,6	100
Otros	27,7	53,2	19,1	100	9,5	50,1	40,4	100
Total	23,5	57,7	18,9	100	11,3	67,4	21,3	100
Total de la muestra	23,7	44,4	32,0	100	21,6	42,1	36,3	100

Fuente: Elaborado en base a EPH.

¹⁰ PELLEGRINI, José Luis y MÓDOLO, Cristian (2001): La ocupación transitoria en la Argentina Urbana, 5^o Congreso de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

4. LOS BENEFICIARIOS DEL PLAN JEFAS Y JEFES EN EL RELEVAMIENTO

La información proporcionada por el Relevamiento, a pesar de que se refiere al mes de agosto de 2002, y a un área geográfica muy distinta, no difiere más que en cuestión de grado de aquella de la Encuesta en lo que se refiere a las características demográficas de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes.

La proporción de mujeres beneficiarias es del 63,9%, y casi dobla a la de varones (con un 36,1% de participación). El nivel educativo es bajo: sólo la quinta parte tiene más de secundario completo. Como en la Encuesta, las mujeres tienen un nivel educativo ligeramente superior al de los varones (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1

BENEFICIARIOS DEL PLAN JEFAS Y JEFES, POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO. AGOSTO DE 2002 (EN %).

Nivel Educativo Alcanzado	Varones	Mujeres	Total
Sin Primario Completo	20,7	15,6	17,4
Primario Completo	63,3	62,2	62,6
Secundario Completo y Más	16,0	22,2	20,0
Total	100	100	100

Fuente: Elaborado en base al Relevamiento de DGEyFPE.

Los datos del Relevamiento no permiten conocer la calificación de la tarea, sino solamente el grupo ocupacional de la última ocupación y la ocupación de mayor duración.

La última ocupación de los beneficiarios corresponde a grupos ocupacionales análogos a los que correspondían las ocupaciones la que tenían en mayo de 2002 los ocupados de la Encuesta en esa fecha (Tabla II, Anexo), con una notable diferencia: la proporción de mujeres que declara que su última ocupación era el servicio doméstico es el doble que aquella de la Encuesta. Recordando que en ésta una alta proporción de mujeres beneficiarias del Plan Jefas y Jefes no estaban ocupadas en mayo, sino que eran inactivas (casi todas amas de casa), cabe la posibilidad de que muchas hayan declarado, a los efectos de obtener el subsidio, una ocupación que en realidad no tenían previamente.

La posibilidad más interesante que brinda el relevamiento es la de comparar, con la salvedad del párrafo anterior, la última ocupación del los beneficiarios del Plan con aquella de mayor duración. De este modo, se advierten cambios que sugieren la

declinación de la calidad de la ocupación del grupo de beneficiarios del subsidio en el período previo a la obtención del mismo. En ambos sexos, la proporción de trabajadores de la producción artesanal e industrial y de vendedores y trabajadores de comercialización como última ocupación es mucho menor que como ocupación de mayor duración. Lo contrario ocurre con los trabajadores de la construcción y los vendedores ambulantes, entre los varones, y con el servicio doméstico, entre las mujeres .

5. REFLEXIONES FINALES.

El propósito declarado de los planes “de empleo” es auxiliar a los desocupados, y el Plan Jefas y Jefes, en particular, fue creado expresamente para paliar la emergencia ocupacional desatada durante 2001. Sin embargo, el conjunto de beneficiarios dista bastante de estar compuesto exclusivamente por desocupados, al menos en el sentido técnico del término: incluye numerosas personas que seguramente están ocupadas o que hubieran estado inactivas en ausencia del Plan. Y por cierto, es seguro algunas ni siquiera tienen la característica de “jefe”, en el sentido de ser la persona a cargo de un hogar.

Estos hechos plantean varios problemas que, aunque no son centrales para el propósito de este trabajo, no pueden pasarse por alto. En primer lugar, en la medida en que continúen los planes “de empleo”, y el Plan Jefas y Jefes en particular, los ocupados informales o no registrados no tienen ningún incentivo para buscar un empleo formal o para tratar de que su situación previsional se regularice, porque en ese caso perderían el subsidio (o la posibilidad de tenerlo), sin que existan motivos para que en compensación aumenten sus ingresos por otros conceptos. En segundo lugar, y por las mismas razones, los desocupados reciben incentivos negativos para buscar empleos que den lugar a aportes previsionales. Finalmente, los que serían inactivos en ausencia del plan “de empleo” podría mantener en esa condición indefinidamente, o caer en alguna de las dos situaciones anteriores si decidieran ingresar en el mercado de trabajo. En conclusión, dado el grado de informalidad y empleo asalariado no registrado que existente en la Argentina, y entre los beneficiarios de los planes “de empleo” en particular, el sistema de incentivos creado por éstos, y por el Plan Jefas y Jefes en especial, no puede menos que calificarse como *perverso*.

El hecho de que se excluya del Plan a aquellos que acreditan aportes previsionales, mientras que no pueda hacerse lo mismo con ocupados o inactivos que no lo hacen, induce a los beneficiarios actuales o potenciales a permanecer indefinidamente en una situación de irregularidad.

Si lo que el Plan Jefas y Jefes procuraba paliar era la amenaza de exclusión social *debida* a la desocupación masiva, parece claro que en buena medida erró al objetivo.

En cambio, los planes “de empleo” parecen beneficiar a personas que en su mayoría son económicamente *vulnerables* y posiblemente en riesgo de exclusión, aunque no necesariamente *por motivo de* la desocupación.

Con niveles educativos relativamente bajos, habiendo desempeñado muchos de ellos ocupaciones poco calificadas, que además son típicamente inestables o informales, y en ocasiones de peor calidad que otras que habían tenido antes, sin duda enfrentan dificultades especiales dentro del mercado de trabajo, o para entrar en él si lo intentaran. No obstante, es casi seguro que esas dificultades especiales existirían (tal vez bajo otras formas) aún en ausencia de la recesión de los últimos años, porque según lo que antecede, parecen relacionadas con sus calificaciones laborales.

Por el relativamente bajo ingreso per cápita de sus hogares, sin duda pueden calificarse en su inmensa mayoría como pobres, y muchos de ellos, tal vez como representantes de un nuevo tipo, que actualmente puede estar convirtiéndose en una nueva forma de pobreza *estructural*. Esta todavía no se manifiesta en las características de precariedad de la vivienda, sino en las dificultades para la inserción laboral.

Los planes “de empleo”, y el Plan Jefas y Jefes en particular, parecen estar alcanzando, además de a una minoría de desocupados y tal vez por error, a una parte de la población que no ha sido la más típicamente destinataria de los planes de ayuda social, pero que de todos modos se encuentra en una situación de precariedad económica.

La pregunta que queda abierta es si no sería más conveniente tratar de auxiliarlos mediante planes que tengan otros criterios de admisibilidad, y especialmente, no tener como criterio de exclusión la realización de aportes previsionales.

APÉNDICE

Tabla I

PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN GRUPOS OCUPACIONALES DISCRIMINADOS POR LA CALIFICACIÓN DE LA TAREA CON UNA PARTICIPACIÓN DEL AL MENOS 2% DENTRO DE CADA SEXO, SEGÚN SEXO Y GRUPO OCUPACIONAL. OCTUBRE DE 2002 (EN %).

Código *	Sexo y Grupo Ocupacional	Participación
<u>Varones</u>		
773 y 774	Trabajadores de la construcción edilicia, de obras de infraestructura y de redes de distribución de energía, agua potable, gas y telefonía	25,5
574	Trabajadores de servicio de limpieza no doméstica	15,7
593	Trabajadores de otros servicios	11,8
873	Trabajadores de reparación de bienes de consumo	5,1
383	Conductores y operadores de maquinaria de transporte y almacenaje	5,0
374	Trabajadores de transporte y almacenaje	4,6
633	Trabajadores de la producción agrícola, ganadera y forestal	4,1
344	Vendedores ambulantes	4,0
833	Trabajadores de la producción artesanal industrial	4,0
483	Trabajadores de vigilancia y prevención	2,7
843	Operadores de maquinaria y equipo de la producción industrial	2,6
523	Jefes de servicios varios	2,4
	Subtotal	87,4
Vs.	Otras ocupaciones	12,6
	Total Varones	100
<u>Mujeres</u>		
543 y 544	Trabajadores de servicios de la alimentación	19,9
564	Trabajadores del servicio doméstico	19,4
573 y 574	Trabajadores deservicio de limpieza no doméstica	17,2
333 y 334	Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	11,6
833	Trabajadores de la producción artesanal e industrial	10,4
593	Trabajadores de otros servicios	3,8
133	Trabajadores de gestión administrativa, jurídico legal y de planificación	2,7
344	Vendedores ambulantes	2,6
532	Trabajadores del deporte, del desarrollo corporal, el arte y la recreación	2,0
453	Trabajadores de la investigación y asesoría científica	2,0
	Subtotal	91,6
Vs.	Otras ocupaciones	8,4
	Total Mujeres	100

* Los dos primeros dígitos representan al grupo ocupacional según el Clasificador Nacional de Ocupaciones, y el tercero al nivel de calificación de la tarea, a saber: 1 Profesional, 2: Técnica, 3: Operativa y 4: No Calificada..

Fuente: Elaborado en base a EPH.

Tabla I

PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN GRUPOS OCUPACIONALES DISCRIMINADOS CON UNA PARTICIPACIÓN DEL AL MENOS 2% DENTRO DE CADA SEXO, POR ÚLTIMA OCUPACIÓN Y OCUPACIÓN DE MAYOR DURACIÓN, SEGÚN SEXO Y GRUPO OCUPACIONAL. AGOSTO DE 2002 (EN %).

Código*	Sexo y Grupo Ocupacional	Ocupación	
		Ultima	Mayor Durac.
<u>Varones</u>			
77	Trabajadores de la construcción edilicia, de obras de infraestructura y de redes de distribución de energía, agua potable, gas y telefonía	35,42	24,01
83	Trabajadores de la producción artesanal industrial	10,11	17,07
63	Trabajadores de la producción agrícola, ganadera y forestal	6,82	6,43
33	Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	6,57	10,61
38	Conductores y operadores de maquinaria de transporte y almacenaje	6,26	6,89
59	Trabajadores de otros servicios	5,63	1,20
87	Trabajadores de reparación de bienes de consumo	5,13	5,30
34	Vendedores ambulantes	4,49	1,74
57	Trabajadores de servicio de limpieza no doméstica	4,37	3,77
37	Trabajadores de transporte y almacenaje	2,20	1,87
48	Trabajadores de vigilancia y prevención	1,90	3,06
13	Trabajadores de gestión administrativa, jurídico legal y de planif.	1,86	2,18
54	Trabajadores de servicios de alimentación	1,46	2,92
84	Operadores de maquinaria y equipos de la producción industrial	0,95	2,14
Vs	Otras ocupaciones	6,82	10,83
	Total Varones	100	100
<u>Mujeres</u>			
56	Trabajadores del servicio doméstico	41,33	30,12
33	Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	11,44	14,61
83	Trabajadores de la producción artesanal e industrial	11,40	13,40
57	Trabajadores deservicio de limpieza no doméstica	7,24	8,68
43	Trabajadores de salud, sanidad y ecología	3,66	4,03
13	Trabajadores de gestión administrativa, jurídico legal y de planific.	3,54	6,40
63	Trabajadores de la producción agrícola, ganadera y forestal	3,15	2,89
34	Vendedores ambulantes	3,14	1,46
44	Trabajadores de la educación	3,02	4,30
54	Trabajadores de servicios de la alimentación	2,58	4,74
55	Trabajadores de servicios de alojamiento y turismo	1,65	2,48
Vs	Otras ocupaciones	3,00	3,27
	Total Mujeres	100	100

* Grupo ocupacional a dos dígitos según el Clasificador Nacional de Ocupaciones.

Fuente: Elaborado en base a Relevamiento de DGEyEPE y el Clasificador Nacional de Ocupaciones.