

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6^o

**Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo**

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

ASET

6° CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
“LOS TRABAJADORES Y EL TRABAJO EN LA CRISIS”

PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS:
¿POLÍTICA DE EMPLEO O POLÍTICA SOCIAL?¹

AUTORES:

- Roca, Emilia

¹ Esta ponencia se elaboró sobre la base de trabajos realizados por la Dirección General de Estudios, (Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), especialmente con los aportes de Filippo, Agustín; Moreno, Juan Martín y Schleser, Diego.

- Cappelletti, Beatriz
- Langieri, Marcelo
- Muscolino, Mónica
- Soto, Clarisa.

INDICE GENERAL

Plan Jefas Y Jefes de Hogar Desocupados: ¿política de empleo o política social? _____	2
Autores: _____	2
Indice general _____	4
CAPÍTULO 1 Aspectos del Contexto macroeconómico y socio laboral _____	5
1.1. Introducción _____	5
1.2. Evolución de la economía _____	5
1.3. Cambios en el mercado trabajo en las últimas décadas _____	7
CAPÍTULO 2 CARACTERÍSTICAS DEL PLAN. FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS. _____	11
CAPÍTULO 3: IMPACTO DEL PLAN EN EL MERCADO DE TRABAJO, LA POBREZA Y LA INDIGENCIA _____	13
3.1. Introducción: _____	13
3.2. Impacto global _____	13
3.3. Impacto en los/as beneficiarios/as _____	16
CAPITULO 4 LOS/AS BENEFICIARIOS/AS DEL PLAN _____	19
4.1. Introducción _____	19
4.2. Características sociodemográficas _____	19
4.3. Perfil ocupacional y trayectoria laboral de los/as beneficiarios/as _____	22
4.4. Características de los hogares de los/as beneficiarios/as _____	32
4.5. Visión del plan desde la perspectiva de los beneficiarios/as _____	34
CAPITULO 5: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política social? ____	38

CAPÍTULO 1

ASPECTOS DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIO LABORAL

1.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la evolución del empleo y el nivel de ingresos en la Argentina. El análisis sitúa desde una perspectiva histórica el actual contexto sociolaboral y comenta sobre sus acontecimientos más relevantes. Entre ellos, se destaca el deterioro de todas las variables de empleo y de ingresos.

1.2. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA

La política económica ha mostrado durante las décadas anteriores a los 70' una marcada tendencia a mantener altos niveles de empleo y de ingresos. Sin embargo, en los últimos 25 años el cambio en el carácter de las acciones de política, combinadas con un contexto internacional inestable, tuvieron como consecuencia la fuerte disminución de la cantidad y la calidad de los empleos y el fuerte aumento de la pobreza.

En efecto a partir de mediados de la década del 1970 las políticas tendientes al pleno empleo fueron dejadas de lado. A cambio, se implementaron un conjunto de medidas de desregulación y apertura comercial y financiera. En los primeros años de la década del 1980, la crisis de la deuda interrumpió las reformas y la economía recuperó algunas de las características previas a la apertura.

En ese período si bien las tasas de desocupación se mantuvieron bajas, la alta inestabilidad macroeconómica y el desorden de casi todas las otras variables importantes (notablemente la inflación) comprometían seriamente el desarrollo económico. La década concluyó con una caída neta del producto (punta a punta), con alta inflación y desempleo creciente.

En los 90' fue puesto en marcha un plan antinflacionario basado en un sistema cambiario de caja de conversión, el "Plan de Convertibilidad". El plan recuperaba algunas de las ideas impulsadas por el gobierno militar de la segunda mitad de los 1970, profundizando las políticas tendientes a instalar una economía abierta de libre mercado. De esta manera, el país inició un proceso de intensas reformas, entre las cuales se destacaron la desregulación de los mercados y la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas. Durante los primeros años el comportamiento de la economía parecía alentador: se evidenciaba un alto crecimiento del PBI, con disminución de la pobreza (por la reducción de la tasa de inflación) y aumento del empleo.

Sin embargo las consecuencias de este esquema de política económica en el mercado de trabajo, tuvieron consecuencias nefastas: el desempleo y la precariedad laboral crecieron significativamente,

mientras por otro lado los ingresos se deterioraron especialmente en el caso de los trabajadores informales, tanto asalariados como cuenta propia. Entre las causas que explicaron este empeoramiento de las condiciones laborales se encuentran la desregulación del mercado de trabajo a través de las reformas de las leyes laborales, las privatizaciones, el proceso de apertura económica y el retraso cambiario. Efectivamente, los analistas optimistas pensaban que los desfasajes mencionados eran transitorios y que pronto serían subsanados por el “efecto derrame”. Los más cautos alertaban sobre la sustentabilidad del nuevo modelo de crecimiento.

Durante los últimos años de la convertibilidad, el deterioro de las variables laborales y sociales era notable. Esta descomposición se aceleró luego del cambio de gobierno de 1999, que trajo una nueva administración igualmente fiel a los principios económicos que alimentaron a la convertibilidad. La característica sobresaliente de la evolución del mercado de trabajo al cabo de una década fue el significativo aumento de la precariedad laboral: altas tasas de desocupación abierta y subocupación horaria, intermitencia de los períodos de empleo, reducción del empleo registrado y aumento del empleo “clandestino”. Como consecuencia del deterioro de las condiciones laborales se produjo también el deterioro de los ingresos de los trabajadores y de sus familias, aumentando entonces de manera notable la pobreza y la indigencia.

Desde mediados de 1998 se inició un proceso recesivo que durará hasta mediados de 2002. En lo social y económico, las manifestaciones de esta crisis han sido devastadoras.

El deterioro del poder de compra de los ingresos, por efecto de la devaluación y la reaparición al inicio de un efecto inflacionario, fue el detonante para el incremento significativo de la pobreza y la indigencia. De acuerdo a los datos de la EPH de mayo de 2002 ésta afectaba a más del 40% de los hogares y más del 50% de la población. Por otro lado, luego de la devaluación se inició una reactivación basada fundamentalmente en la sustitución de importaciones que produjo un proceso de leve crecimiento de empleo genuino.

En este contexto de altos índices de pobreza e indigencia y deterioro laboral, mientras se espera que la economía funcione razonablemente en términos de crecimiento, se puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como instrumento para alcanzar un alivio a la cruda situación existente. Para dar respuesta se asignaron unos \$3.600 millones de pesos para cubrir a 2 millones de personas. Los beneficiarios reciben \$150 al mes con la obligación de desarrollar una contraprestación laboral o educativa.

Esta transferencia de ingresos tiene dos objetivos: por un lado, aligerar el costo del desempleo y reducir en algo las restricciones de los presupuestos de los hogares al contribuir a la cobertura del costo de una canasta básica. Como se verá este monto no resultó suficiente, sobre todo luego del proceso inflacionario que incrementó significativamente el valor de la canasta y por ende el efecto en la disminución de los indicadores de pobreza resultaron escasos. Por otra parte, la masa de ingresos puestos a disposición de las personas también actúa como sostén de la demanda agregada². Estos dos efectos sobresalen como las consecuencias económicas más notables del Plan Jefes.

1.3. CAMBIOS EN EL MERCADO TRABAJO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Cuadro 1

Trabajo, Ingresos y Pobreza en Argentina (1980-2002) ^{1/} En períodos seleccionados.

	1980	1991	2001	2002
Tasa de actividad	38,4	39,5	42,5	42,4
Tasa de empleo	37,4	37,0	35,2	34,1
Tasa de desempleo	2,6	6,5	17,4	19,7
Tasa de subempleo	5,2	8,3	15,6	19,3
Tasa de empleo no registrado ^{2/}	18,7	29,3	38,1	40,7
Pobreza (%) ^{3/}	6,2	19,1	24,5	40,0

Nota:

1/ Los valores corresponden al promedio de las ondas de la Encuesta Permanente de Hogares.

2/ Porcentaje de asalariados no registrados en el total de asalariados

3/ Porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza. GBA.

Fuente: DGEyFPE, Secretaría de Empleo, MTEySS.

● LA EMERGENCIA DE LA CRISIS SOCIAL Y EL ALTO DESEMPLEO

En el año 1980 el desempleo solo alcanzaba a un 2,6% de la PEA (Población Económicamente Activa), describiendo una situación que técnicamente se denomina “pleno empleo”. En 2002 la tasa de desempleo rondaba el 20% (ver cuadro 1), la cual pone en evidencia el profundo deterioro del mercado laboral y consecuentemente en las condiciones sociales.

² Con relación a los efectos macroeconómicos se puede mencionar que se realizaron ejercicios de simulación que dieron como resultado un incremento del PBI del 1% y del 1,5% del empleo.

Durante los años posteriores a 1983, se produjo hacia el final de la década un proceso de descontrol macroeconómico de gran magnitud que llevó a la Argentina a un proceso hiperinflacionario de una gravedad desconocida y de consecuencias sociales y económicas inéditas.

En este contexto, en 1991, fue lanzado un nuevo plan de ajuste estructural antiinflacionario: el Plan de Convertibilidad. En los primeros años, el programa pudo exhibir cifras alentadoras respecto del control de la inflación y también respecto del crecimiento económico. Sin embargo, aún cuando el proceso inflacionario se mantuvo controlado (en los primeros años se registró una inflación cercana al 40% acumulada, luego en años subsiguientes las tasas fueron convergiendo a variaciones cercanas a 0), las consecuencias negativas del programa fueron haciéndose cada vez más evidentes con los años. Las nuevas condiciones del trabajo menos regulado y precarizado, la inestabilidad de los ingresos y la pobreza avanzaron de manera paulatina a partir de la crisis de 1994-1995 y finalmente se agravaron hasta el fin de la convertibilidad (en diciembre de 2001).

En los diez años de vigencia de la convertibilidad la tasa de desocupación abierta pasó de 6,5% en 1991 a 17,4% en 2001. Las principales causas que explican el aumento del desempleo durante la Convertibilidad, se pueden resumir en dos factores principales: a) los procesos de reestructuración productiva, privatizaciones y el aumento de la productividad del trabajo; b) el notable incremento de la participación de la población en el mercado de trabajo, que se explica por la mayor incorporación de las mujeres y por las estrategias defensivas de los hogares empobrecidos que incorporan trabajadores adicionales para conservar el nivel de ingresos.

En mayo de 2002 la tasa de desocupación supera los valores máximos registrados durante la convertibilidad hasta alcanzar 19,7%. Luego de tres años de profunda crisis económica los indicadores de desempleo y subempleo se encuentran en sus máximos históricos.

La Argentina cuenta con un seguro de desempleo que tiene escasa cobertura, básicamente por dos razones. En primer lugar, el acceso al mismo sólo está referido a los trabajadores asalariados registrados o formales, por lo tanto, bajo las condiciones actuales de funcionamiento del mercado de trabajo, sólo un 50% de los trabajadores asalariados tiene derecho a él. Por otro lado, la Ley 24013 define los sectores que están cubiertos (por Ej. se excluían los trabajadores de la construcción y rurales), aunque en los últimos se esto se fue modificando. De todas maneras continúa excluido el personal doméstico y el sector de trabajadores cuentapropistas, por lo cual este seguro no alcanza para solucionar los graves problemas derivados del desempleo.

Por lo tanto el deterioro de las variables laborales conforma una situación de precariedad laboral extendida a vastos sectores sociales. Es importante reconocer que la problemática laboral no se agota en el dramático aumento del desempleo. Se trata de un importante cambio de las características del trabajo, notablemente porque en los últimos años se han afirmado las tasas de desocupación de dos dígitos, y se han creado casi exclusivamente empleos “informales” o de baja calificación y de corta duración.

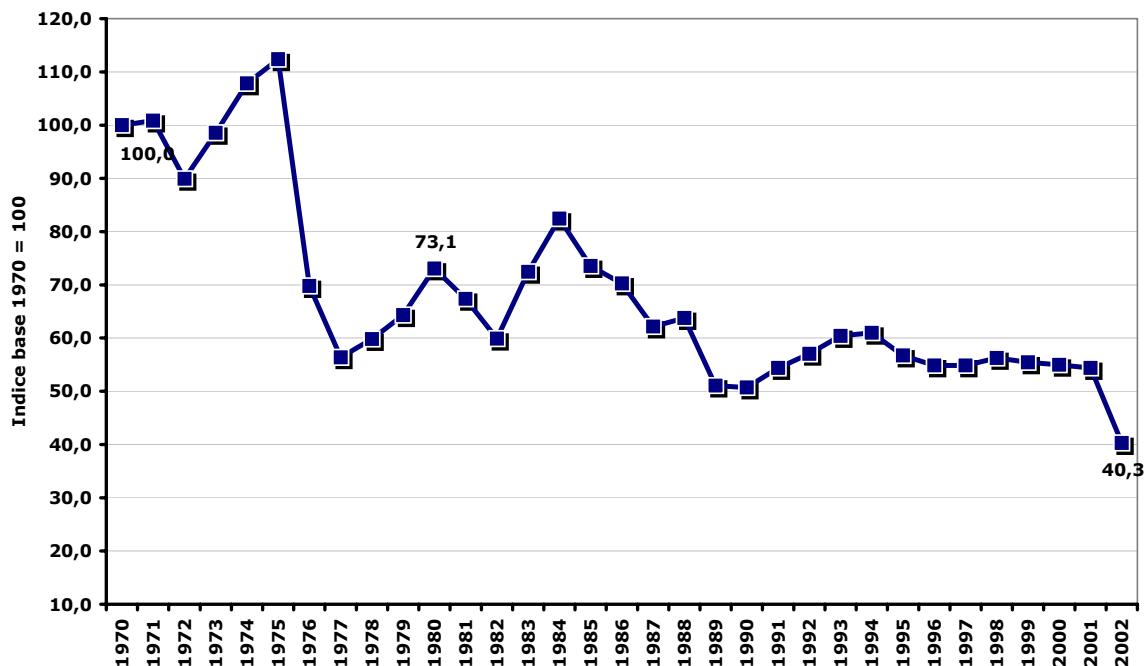
Cuadro 2

Elementos que conducen a la Precariedad Laboral

- 1 Elevado Desempleo
- 3 Elevada Informalidad
- 2 Elevado Subempleo
- 4 Empleos por Cuenta Propia de baja calidad
- 6 Intermitencia de episodios de empleo
- 7 Alta duración desempleo
- 5 Bajos Ingresos laborales

La actividad laboral de las personas se desarrolla cada vez más en episodios intermitentes, interrumpidos por intervalos de desempleo. Estas “changas” son la forma de vida de un número creciente de personas. Otra forma de ocupación de muy bajos ingresos y muy poca estabilidad es el empleo por cuenta propia de baja calificación. Estos empleos pueden verse como el “refugio” de aquellas personas que no consiguen otra ocupación. Por último, es evidente que una duración más elevada del período de desempleo que media entre una ocupación inestable y otra, agrava las condiciones de precariedad laboral.

Evolución del salario medio real
Indice base 1970 = 100



Uno de los elementos que refleja el crecimiento de la precariedad laboral es el nivel de los ingresos laborales alcanzados por los asalariados durante la década del 90. Tal como se puede observar en el gráfico presentado arriba, si bien el salario real recupera, durante los primeros años de los 90, el poder adquisitivo perdido al final de la década del 80 no vuelve a alcanzar los niveles iniciales. Este incremento no impide que el salario registrado durante el “Plan de convertibilidad” se encuentre significativamente por debajo de los niveles alcanzados a principio de los 80 y de casi todos los años de la década del 70 (cerca de 40 puntos).

Con la reaparición de la inflación en el 2002, el poder adquisitivo del salario se reduce aún más drásticamente. Comparando a largo plazo, el salario actual (2002) representa el 55% de aquel de 1980.

● **POBREZA Y DETERIORO DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO**

Entre 1980 y 2002 la pobreza aumentó desde 6,2% hasta 40,0%. La franja más golpeada de la pobreza, la indigencia, aumentó de manera aún más espectacular: se multiplicó por más de cinco veces entre 1991 y 2002, pasando de 2,9% a 16,5%.

El avance del grado de precariedad laboral y el relanzamiento de la inflación (en los primeros meses de 2002) han sido los responsables de la pérdida de ingresos reales de las personas y por ende del aumento de la pobreza y de la indigencia. Debe notarse que tanto la pobreza como la indigencia aceleran su deterioro en 2002 como consecuencia de la inflación (qué superó el 40% en el año) y de la disminución de salarios reales que ella acarrea. Además, como los precios de los alimentos aumentaron más que los precios del resto de los bienes, la parte más golpeada de la población (aquellos que gastan en alimentos un mayor porcentaje de sus ingresos) experimentó una reducción del salario real mayor a aquélla del promedio de la economía.

CAPÍTULO 2

CARACTERÍSTICAS DEL PLAN

FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.

El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ha sido creado a través del Decreto N° 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional y reglamentado, mediante normativa complementaria, por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

Las personas reciben un beneficio de ciento cincuenta pesos mensuales (\$150) para lo cual deben acreditar:

- Su condición de jefa o jefe de hogar desocupado.
- Al menos alguna de las siguientes condiciones (salvo los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios, vacunación, etc., correspondientes.
- Los mayores de 60 años: deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

Los participantes deben realizar una contraprestación a cambio del beneficio, ya sea realizando tareas comunitarias, tareas productivas o bien actividades de formación.

El programa establece una gestión descentralizada, otorgando a los gobiernos locales -municipios y comunas- un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios, así como la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa y la transparencia en la ejecución.

Los procesos de descentralización suponen una devolución de poder a instancias regionales y locales y una articulación entre los distintos niveles. En este sentido desarrollan un importante papel los Consejos Consultivos, que son una instancia de formalización de experiencias de participación a nivel local que, si bien reconocen antecedentes en experiencias asociativas anteriores, se desarrollaron a partir de la crisis económico-social del año 2001.

Los Consejos Consultivos tienen tres instancias: Nacional, Provinciales y Municipales. A nivel nacional está el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) cuyo objetivo es asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El CONAEyC es un espacio multisectorial integrado por representantes del gobierno nacional y organizaciones sindicales, confesionales, empresariales y ONG's.

Los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) se conformaron como instancia articuladora a nivel provincial del PJHD. Al igual que el Nacional están constituidos por representantes de la sociedad civil y el gobierno provincial y entre sus funciones centrales está el monitoreo general del programa.

Los Consejos Consultivos Municipales (CCM) son una instancia de representación institucional de nivel local en cada municipio o comuna.

Los CCM están integrados por delegados del gobierno municipal o comunal, organizaciones de trabajadores, empresariales, sociales y confesionales. El gobierno municipal o comunal coordina los Consejos Consultivos Municipales con la función de garantizar que los mismos tengan operatividad y cumplan con los objetivos impuestos.

Las funciones de los Consejos Consultivos Municipales son las de controlar la ejecución del programa y el procedimiento de adjudicación de beneficios y proponer actividades y tareas de contraprestación de los beneficiarios. También orientan su atención a cuestiones de desarrollo local.

Durante el año 2002 se han conformado 22 Consejos Consultivos Provinciales, sobre un total de 24 provincias, y 1.883 Consejos Consultivos Municipales sobre un total de 2.108 municipios que ejecutan el programa.

En el mes de marzo de 2003 se crearon los Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas, con funciones y atribuciones similares a las de los Consejos Consultivos Municipales o Comunes.

Los Consejos Indígenas Provinciales están integrados por instituciones de las diferentes comunidades indígenas presentes en cada jurisdicción y se hallan abiertos a la integración de otras.

Entre el sector público y privado los Consejos Consultivos están constituidos por alrededor de 16.000 miembros. De ellos, dentro del grupo identificado como organizaciones sociales se incluyen instituciones de base territorial, como las comisiones vecinales, sociedades de fomento, etc., y otras organizaciones político-sociales de desocupados, cuyo origen y desarrollo está muy vinculado al mismo programa.

CAPÍTULO 3:

IMPACTO DEL PLAN EN EL MERCADO DE TRABAJO, LA POBREZA Y LA INDIGENCIA

3.1. INTRODUCCIÓN:

Este capítulo presenta las modificaciones, en el mercado de trabajo, en la pobreza y en la indigencia, resultantes de la implantación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD). Esta descripción es sesgadamente cuantitativa y por tanto descansa en la fuente de información utilizada para medir el fenómeno diferenciando situaciones antes y después del plan.

Dos fuentes alternativas se encuentran disponibles para relevar el impacto de la implantación del PJHD en el mercado de trabajo y en la pobreza. Por un lado, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) incorporó un módulo especial para indagar en profundidad acerca del PJHD. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo realizó un relevamiento especial a beneficiarios del PJHD (ver detalles en el Anexo Metodológico).

Este capítulo se estructura, primero, presentando los resultados globales evaluados a partir de la información de la EPH; segundo, los resultados respecto de las mismas temáticas, pero al interior del subconjunto de beneficiarios.

3.2. IMPACTO GLOBAL

Dos de las temáticas más relevantes para evaluar el impacto del PJHD son el desempleo (el mercado de trabajo en general) y la pobreza. Si bien existe una relación entre la condición de actividad de los beneficiarios y la pobreza de los hogares donde habitan, el impacto del PJHD es diferencial según temática analizada.

En términos del mercado de trabajo, es posible analizar el impacto que tuvo el PJHD en términos de sus tres variables principales: las tasas de actividad, ocupación y desempleo. La incidencia en el tamaño de la Población Económicamente Activa (PEA) ha sido positiva, pero representa la menor variación experimentada por estos indicadores del mercado de trabajo. El valor de la tasa de actividad se ha incrementado en un 1.2% de la población, cifra que equivale a 250 mil personas. Este incremento de la PEA se explica por la “activación” de trabajadores desalentados (desempleo oculto), así como personas típicamente inactivas (amas de casa, etc.). Si bien aquí no se realiza un análisis pormenorizado, la alta participación de mujeres en el total de beneficiarios apoyaría esta última conjetura.

Respecto a la tasa de ocupación, también se observa una variación positiva aunque de magnitudes superiores a aquellas experimentadas por la tasa de actividad. El incremento alcanza a 595 mil nuevos puestos de trabajo, que representa un aumento de 2.5 puntos porcentuales en la tasa de ocupación. Nueve de cada diez puestos de trabajo generados entre mayo y octubre de 2002 corresponden a

beneficiarios del PJHD.

Incidencia del Plan Jefas Jefes de Hogar Desocupados en el Mercado de Trabajo			
Octubre de 2002, total de aglomerados relevados			
	sin PJHD (1)	con PJHD (2)	diferencia (2)-(1)
Tasas			
Actividad	41,7%	42,9%	1,2%
Empleo	32,7%	35,3%	2,6%
Desempleo	21,8%	17,8%	-4,0%
Valores absolutos			
PEA	10.064	10.311	247
Ocupados	7.875	8.470	595
Desocupados	2.189	1.841	-348

Fuente: DGEyFPE, en base a Encuesta Permanente de Hogares

Evidentemente, la diferencia entre los incrementos de la tasa de actividad y la tasa de ocupación responden al cambio de condición de actividad que experimentan los trabajadores desocupados, que por su participación en

el PJHD, realizan contraprestaciones laborales y pasan a ser considerados ocupados. Según la EPH, en octubre de 2002, el 84% de los beneficiarios realizaba contraprestación laboral.

La diferencia en la variación de las tasas de actividad y ocupación se traduce en una disminución en las tasas de desempleo. De esta manera los niveles de desempleo, que habían alcanzado niveles record en 2002, ven sensiblemente reducido el número de desocupados. La tasa de desempleo se ve reducida en 4 puntos porcentuales que representan a 350 mil personas. Un cálculo simple muestra que al

considerar ocupados a los beneficiarios que realizan contraprestación laboral, la tasa de desempleo pasa de 21.8% a 17.8% de la PEA.³

El impacto del PJHD en la pobreza y la indigencia es relativamente menor que en términos de la tasa de desempleo. El porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia se reduce en un 2.4% como consecuencia de la percepción del beneficio del PJHD. El impacto en la pobreza es menor dado que apenas el 0.5% de los hogares cruzan el umbral de la canasta de consumo (línea de pobreza). El impacto en términos de personas es mayor dado que los hogares que cambian de condición son, en promedio, mas grandes (cantidad de miembros), que aquellos que no se encontraban en condiciones de pobreza (previo al PJHD).

Impacto del Plan Jefes de Hogar en la Pobreza e Indigencia			
Octubre de 2002 - total aglomerados urbanos relevados			
	sin PJHD	con PJHD	diferencia
Hogares en condición de Indigencia	22,2%	19,7%	-2,4%
Hogares en condición de Pobreza	46,5%	45,9%	-0,5%
Personas en condición de Indigencia	30,8%	27,7%	-3,1%
Personas en condición de Pobreza	58,3%	57,7%	-0,6%
Fuente: DGEyFPE en base a EPH			

Las variables que determinan el cambio de condición de pobreza o indigencia son el tamaño del hogar (que determina el valor de la canasta) y el ingreso del hogar previo al plan (que determina la brecha inicial). En términos generales, se observa que los hogares indigentes son mas grandes que los hogares no indigentes, y que los ingresos de los primeros son menores que los de estos últimos. Las mismas características se observan respecto de la dicotomía pobre/no pobre. Mientras el valor promedio de la línea de pobreza era, en octubre de 2002, de \$750 para los pobres, el valor de la canasta básica de alimentos y servicios de los no pobres ascendía a \$478. Esta diferencia refleja el menor tamaño de los hogares no pobres relativamente a los hogares pobres. Asimismo, El ingreso de los hogares pobres era, en promedio, equivalente a \$339, mientras que para los no pobres el mismo ascendía a \$1.228.

³ Evidentemente, este análisis contra fáctico no toma en cuenta las segundas ocupaciones que tienen los beneficiarios, o las que podrían haber tenido de no haber decidido participar en el PJHD.

Impacto del Plan Jefes de Hogar en la Pobreza e Indigencia

Octubre de 2002 - total aglomerados urbanos relevados

		Ingreso promedio (total familiar)	Valor promedio canasta	Brecha
Sin PJHD	No indigente	999,67	250,81	748,87
	Indigente	169,33	380,92	-211,59
	No pobre	1.228,73	478,51	750,23
	Pobre	339,46	757,04	-417,58
Con PJHD	No indigente	987,18	253,38	733,81
	Indigente	215,41	386,49	-171,08
	No pobre	1.224,68	480,21	744,47
	Pobre	376,09	758,17	-382,09

Fuente: DGEyFPE en base a EPH

La brecha de la pobreza, previo al PJHD, era \$417 y \$211 para la indigencia. A partir de la percepción del beneficio del PJHD estas brechas se reducen a \$382 y \$171, respectivamente. Es decir, el bajo impacto global en términos de porcentaje de hogares debajo de la pobreza y la indigencia debe ser analizado también en términos de los ingresos (*proxy* de la capacidad adquisitiva de los hogares).

3.3. IMPACTO EN LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

Esta sección analiza el impacto del PJHD sobre el mercado de trabajo y la condición de pobreza de los hogares, para el sub-conjunto de beneficiarios (y sus hogares). Para ello, la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo del MTEySS realizó una encuesta especial a beneficiarios del PJHD para analizar el impacto del mismo. Esta sección presenta únicamente información proveniente de este relevamiento.

Evaluación Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupadas/os

Condición de Actividad de Beneficiarios y No beneficiarios

BsAs, Córdoba, Santa Fe y Mendoza

Agosto/Septiembre de 2002

	Beneficiarios		
	sin PJHD	con PJHD	diferencia
Tasa de actividad	72,3%	91,3%	19,0%
Tasa de ocupación	33,9%	78,5%	44,6%
Tasa de desempleo	53,1%	14,0%	-39,1%

Fuente: DGEyFPE, en base a relevamiento propio

En las cuatro jurisdicciones relevadas se concentraba la mitad de los beneficiarios del total nacional, es decir, un millón de beneficiarios. El 72% de éstos declaraba haber trabajado o buscado empleo durante la semana anterior a ser entrevistado. Solamente el 34% del total había trabajado “para el mercado”, es

decir, sin considerar la contraprestación del PJHD. Dado que la tasa de actividad representa el doble de la tasa de ocupación, la tasa de desempleo ronda el 50% de los beneficiarios. De hecho, ascendería a 53% de la PEA si se la considera independientemente del PJHD.

Considerando ocupados a los beneficiarios que realizan contraprestación laboral (trabajo en empresas, proyectos comunitarios, etc.), tanto la tasa de ocupación como la de actividad se incrementan. Considerando el PJHD, el 91% de los beneficiarios relevados se encontraba dentro de la PEA al momento del relevamiento (septiembre y octubre de 2002)⁴. El incremento de la tasa de ocupados (y el número de ocupados) se más que duplica gracias al PJHD. Al pasar de 34% a 78%, esta tasa se incrementa en 44 puntos porcentuales. La consecuencia inmediata de este incremento es la reducción de la tasa de desocupación que pasa del 53% al 14% de la PEA específica de beneficiarios del PJHD.

El porcentaje de hogares, que perciben el PJHD, cuyo ingreso es inferior al valor de la canasta básica de alimentos (línea de indigencia), alcanzaba a 86%. El porcentaje de hogares (beneficiarios) pobres alcanzaba al 98% de los hogares, es decir, casi todos los hogares que percibían el beneficio del PJHD se encontraban en la pobreza. Este indicador es relevante en términos de la determinación del grado de focalización del PJHD.

El PJHD le permite al 25% de los hogares (con beneficiarios) conformar un ingreso familiar suficiente para comprar la canasta básica de alimentos. El porcentaje de hogares que escapan a la pobreza es bastante menor (3%). Los factores que determinan el cambio de condición (ante la percepción del beneficio) son el tamaño del hogar y el ingreso previo al PJHD. En efecto, el impacto, tanto en la indigencia como en la pobreza (en puntos porcentuales), es mayor en términos de hogares que en personas. Esto se debe a que los hogares que “cambian” de condición son, justamente, aquellos con menor cantidad de miembros.

⁴ Cabe aclarar que el relevamiento se realizó unos meses después al ingreso masivo de beneficiarios al PJHD, por lo tanto, el porcentaje de beneficiarios realizando contraprestación puede estar influido por normales retrasos administrativos en generar proyectos y asignar beneficiarios a los mismos. La intuición por detrás de esta aclaración es que el porcentaje de beneficiarios realizando contraprestación sería superior si se realizara otro relevamiento.

Evaluación Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupadas/os			
Impacto del beneficio en la Pobreza y la Indigencia			
BsAs, Córdoba, Santa Fe y Mendoza			
Agosto de 2002			
Hogares	% de hogares bajo las líneas de Indigencia y Pobreza		Reducción en pts porcentuales
	Sin PJHD	Con PJHD	
Indigencia	86,4	61,8	-24,6
Pobreza	98,3	95,4	-2,9
Personas	% de personas bajo las líneas de Indigencia y Pobreza		Reducción en pts porcentuales
	Sin PJHD	Con PJHD	
Indigencia	87,0	68,6	-18,4
Pobreza	98,6	96,7	-1,8
Fuente: DGEyFPE en base a relevamiento propio			

La magnitud del PJHD puede no verse reflejada en los cambios porcentuales de las tasas de indigencia y pobreza específicas de los hogares con beneficiarios. La reducción de 25 puntos porcentuales en la tasa de indigencia de los hogares con beneficiarios implica que 250 mil hogares, donde habitan 800 mil personas alcanzan a comprar la canasta básica de alimentos. Sin embargo, estas cifras no reflejan plenamente el alcance del PJHD, dado que se trata únicamente del universo relevado (cuatro jurisdicciones). Extrapolando estos valores al total de beneficiarios del país (el otro 50%), estos cambios ascenderían a 500 mil hogares (el 5% del total nacional) y 1.6 millones de personas.

Evaluación Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupadas/os						
Condición de Pobreza e Indigencia de Hogares y Personas (con beneficiarios)						
BsAs, Córdoba, Santa Fe y Mendoza						
Agosto/Septiembre de 2002						
	Hogares			Personas		
	sin PJHD	con PJHD	diferencia	sin PJHD	con PJHD	diferencia
(1) Indigente	61,8%	86,4%	24,6%	68,6%	87,0%	18,4%
(2) Pobre no indigente	33,6%	11,9%	-21,7%	28,1%	11,5%	-16,6%
Pobre (1)+(2)	95,4%	98,3%	2,9%	96,7%	98,6%	1,8%
(3) No pobre	4,6%	1,7%	-2,9%	3,3%	1,4%	-1,8%
Total (1)+(2)+(3)	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%	
Fuente: DGEyFPE, en base a relevamiento propio						

Utilizando los valores relativos que corresponden al universo relevado (cuatro provincias principales), se observa que el 24.6% de los hogares escapan a la indigencia, de los cuales 21,7% pasan a ser pobres

no indigentes, mientras que el 2.9% escapan a la pobreza⁵. La incidencia en términos de personas es menor (en puntos porcentuales) que en términos de hogares.

El tamaño del hogar es el elemento determinante en el cambio de condición de pobreza e indigencia. El tamaño de los hogares que escapan a la pobreza (2.7 miembros) es menor que el promedio (4.4 miembros), e incluso menor que aquel de los hogares que escapan a la indigencia (3.3 miembros).

CAPITULO 4

LOS/AS BENEFICIARIOS/AS DEL PLAN

4.1. INTRODUCCIÓN

La información que se presenta a continuación surge de los resultados de la Encuesta de Evaluación del Plan, realizada por la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo de la Secretaría de Empleo, durante los meses de septiembre y octubre/02⁶.

4.2. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Uno de los primeros aspectos a destacar con respecto a las características sociodemográficas, es que se trata de una *población predominantemente joven*: el 54.3% tiene hasta 34 años (Cuadro 4.2.1.). Por su parte, considerando su *posición en el hogar* se observa que el 75,2% se incluye en la categoría jefas/es de hogar⁷, el 14,9% es cónyuge del jefe y el 8,1% corresponde a la categoría de hijas/os del jefe.

⁵ Dado que no se ha realizado imputación de ingresos (en aquellos casos en donde no se declara o se declara parcialmente todos o algún ingreso), el valor absoluto de los hogares difiere respecto al reportado en los cuadros de condición de actividad. Es decir, en los cuadros de pobreza no se incluyen los hogares que no hayan declarado todos sus ingresos

⁶ En el Anexo Metodológico se describen las características de la encuesta desarrollada.

⁷ Para esta encuesta la categoría “jefe/a de hogar” no se relaciona con ningún miembro en particular, ni con el beneficiario/a, sino que es aquel reconocido como tal por los demás miembros del hogar.

Complementariamente se identifica una *sobrerrepresentación del grupo de mujeres*. Esto significa que del total de la población beneficiaria, el 64% (alrededor de 656 mil) son mujeres y el 36% corresponde a varones. Con respecto a la *situación conyugal* de los beneficiarios/as (estado civil), más de la mitad se define como casado o unido y el 19% declara ser divorciados/as o separados/as.

Cuadro 4.2.1.: Distribución de la población beneficiaria por tramo de edad

Edad	Beneficiarios/as	%
hasta 19	34.457	3,4
20 a 24	180.413	17,6
25 a 34	340.964	33,3
35 a 44	249.128	24,3
45 a 54	153.116	14,9
55 a 64	48.836	4,8
65 y más	16.291	1,6
sin dato	2.137	0,2
Total	1.025.342	100

Cuando se analiza la *distribución por sexo según la posición en el hogar* de los beneficiarios/as (jefe/as, cónyuges, hijo/as y otros familiares), se observa que casi la totalidad de los varones (93,20%) tiene el rol de jefe de hogar. Por su parte las mujeres se distribuyen entre “jefa” el 65,10%; “cónyuge” el 23,20%; y casi un 10% tiene la posición de “hija”, correspondiendo esta última categoría a los casos de convivencia dentro de un mismo hogar de varios núcleos familiares (Cuadro 4.2.2.).

Cuadro 4.2.2.: Población Beneficiaria según sexo y posición en el hogar

Sexo	Jefe/a	Conyuge	Hijo/a	Otros Familiares	Total
Varón	93,20%	0,20%	5,50%	1,1	100
Mujer	65,10%	23,20%	9,60%	2,1	100
Total	75,20%	14,90%	8,10%	1,8	100

Con relación a la *estructura de edad de la población beneficiaria* teniendo en cuenta la posición que ocupa en el hogar, se observa que en general toda la población femenina es comparativamente más joven que la masculina. La mayor diferencia se verifica en la categoría “cónyuge” donde un poco más de la mitad de estas mujeres posee 34 años o menos y sólo el 18,6% de los varones se encuentra en este rango de edad. En el único caso donde se invierte la tendencia es en la posición de “hijo/a” dentro del grupo familiar, donde hay una diferencia de 4,5 puntos porcentuales a favor de los varones más jóvenes (hasta 24 años).

En cuanto a los *estudios cursados*, la tendencia de los beneficiarios es hacia niveles educativos medio-bajos: 8 de cada 10 no completó el secundario. Esto se expresa en que el 55,6% posee un nivel igual o inferior a primario completo; y el 24,4% cursó el secundario pero sin completarlo. A nivel global, el 38,2% de los beneficiarios declara tener estudios primarios completos, seguido por aquellos que comenzaron la secundaria pero no terminaron esos estudios (24,4%)

Cuadro 4.2.3.: Población beneficiaria según nivel educativo y sexo

Nivel educativo	Sexo		Total
	Varon	Mujer	
Nunca asistió	2,1%	1,0%	1,4%
Primario incompleto	18,6%	14,5%	16,0%
Primario completo	40,2%	37,0%	38,2%
Secundario incompleto	23,1%	25,2%	24,4%
Secundario completo	10,8%	14,5%	13,2%
Más de secundario completo	5,2%	7,7%	6,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Por otra parte, comparando varones y mujeres, cuanto más alto es el *nivel de educación alcanzado*, mayor es el peso relativo de las mujeres en el subgrupo. Es decir, las beneficiarias mujeres han alcanzado mayores niveles de educación. El 22,3% de ellas declara haber realizado estudios secundarios completos y haber avanzado en el nivel terciario y universitario, frente al 16% de los

varones que se incluye en esta categoría. La tendencia hacia un nivel educativo mayor en las mujeres con respecto a los varones, persiste cuando se observan las frecuencias según la posición en el hogar. En este caso se destaca la diferencia que se produce entre ambos sexos para quienes cubren en el hogar el rol de “cónyuge”, dado que no se registran cónyuges varones en el nivel educativo alto (secundario completo y más), frente al 18,7% que alcanzan las mujeres en este nivel.

4.3. PERFIL OCUPACIONAL Y TRAYECTORIA LABORAL DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

Los principales resultados de la encuesta de evaluación muestran que mayoritariamente *los/as beneficiarios/as tienen experiencia laboral en el mercado de trabajo*, pero sus trayectorias laborales están caracterizadas por ocupaciones vinculadas a sectores económicos donde se verifican altas *tasas de informalidad y cuentapropismo precario*. Sus actividades laborales están caracterizadas por la *corta duración* y la *alta inestabilidad*, además de la *baja calificación* de las tareas que realizan. Esto se observa tanto en la última ocupación que tuvieron los/as beneficiarios/as como en aquella a la que le dedicaron más tiempo en toda su historia laboral hasta el presente, situación que los aleja de un episodio coyuntural y los aproxima a un fenómeno estructural.

- SITUACIÓN OCUPACIONAL ACTUAL

Independientemente de la realización de la contraprestación, al momento de la encuesta el 33,9% de los/as beneficiarios/as realizaba alguna *actividad laboral en el mercado de trabajo*; un 38,4% se encontraba *plenamente desocupado* y un 27,7% *no tenía ocupación y tampoco la buscaba activamente*. Las diferencias según sexo muestran que las mujeres tienen una tasa de inactividad bastante más elevada que los varones, aún cuando en términos relativos, el desempleo los afecta en igual proporción.

Cuadro 4.3.1 – Condición actual de actividad

	Varones	mujeres	total
realiza alguna actividad laboral	53,0	23,1	33,9
está desocupado	38,3	38,5	38,4
no trabaja y no busca	8,7	38,5	27,7

- CARACTERÍSTICAS DE LAS OCUPACIONES

El 63,7% de los/as beneficiarios/as que realiza alguna actividad laboral en el mercado, lo hace bajo la modalidad *cuenta propia*, mientras el 36,3% restante *trabaja para otras personas*, sin que se verifiquen diferencias importantes según se trate de varones o mujeres

Cuadro 4.3.2 – Categoría ocupacional

	varones	mujeres	total
cuenta propia	64,4	62,8	63,7
para otras personas	35,6	37,2	36,3

La mayor proporción de beneficiarios/as realiza actividades vinculadas a sectores tradicionalmente masculinos y femeninos, según se trate de uno u otro sexo. En el caso de los varones, alrededor del 42% realiza actividades en la **construcción**, mientras más del 38% de las mujeres se desempeña en el **servicio doméstico**. Por otro lado, un 14,7% de las mujeres desarrolla actividades de la **producción industrial y artesanal**, y alrededor del 10% de los/as beneficiarios/as de ambos sexos son **vendedores ambulantes**.

Cuadro 4.3.3 – Ocupaciones

	Varones	mujeres
construcción	41,8	0,5
servicio doméstico	1,4	38,4
producción industrial y artesanal	6,7	14,7
vendedores ambulantes	10,6	9,1
comerc. de bienes y servicios	3,3	8,8
reparación de bienes de consumo	4,7	4,9
limpieza no doméstica	2,7	4,0
produc. agríc., ganad. y forestal	5,5	2,1
otros servicios	9,4	0,3
transporte y almacenaje	7,3	0,0
salud, sanidad y ecología	0,8	4,8
servicios de alimentación	1,8	4,7
educación	0,6	1,6
cuidado y atención de personas	0,2	2,0
otras ocupaciones	3,2	4,0

Las tareas que los/as beneficiarios/as realizan en sus ocupaciones son de baja calificación. El 52,1% se desempeña en actividades **no calificadas**, mientras que otro 45,3% desarrolla actividades de **calificación operativa**.

Cuadro 4.3.4 – Calificación de la tarea

	%
profesional	0,1
técnica	2,5
operativa	45,3
no calificada	52,1

La actividad laboral de los/as beneficiarios/as ocupados es reciente. Cerca del 63% la desarrolla por un plazo que **no supera el año**, sin que se verifiquen diferencias significativas entre varones y mujeres.

Cuadro 4.3.5 – Tiempo en la ocupación

	varones	mujeres	total
--	---------	---------	-------

hasta 1 año	62,3	63,7	62,9
más de 1 año	37,7	36,3	37,1

Mayoritariamente, los/as beneficiarios/as que trabajan están *subocupados*. Alrededor del 70% lo hace por 20 o menos horas semanales y cerca del 68% *busca otra ocupación*. En promedio, las mujeres trabajan menos horas y buscan otra ocupación con menor frecuencia que los varones. Casi la totalidad de los/as beneficiarios/as que busca otra ocupación, lo hace porque en su trabajo actual gana poco.

Cuadro 4.3.6 – Horas trabajadas y búsqueda de otra ocupación

	varones	mujeres	Total		varones	mujeres
hasta 20 horas	61,6	80,6	69,9	busca	72,6	61,8
más de 20 horas	38,4	19,4	30,1	no busca	27,4	38,2

Respecto de la estabilidad en los empleos, el 45,1% de los/as beneficiarios/as manifestó que se trata de una *ocupación permanente*⁸. La inestabilidad que afecta al 54,9% restante, presenta diferencias según sexo. Las mujeres están afectadas principalmente por desarrollar *actividades de duración desconocida*⁹ (43,4%), mientras los varones, además de ese tipo de ocupaciones (29,4%), presentan una alta proporción de *changas*, que resultan actividades laborales ocasionales inferiores a 1 mes (23%).

Cuadro 4.3.7 – Estabilidad en la ocupación

	varones	mujeres	total
permanente	43,0	47,7	45,1
actividad temporaria	4,6	3,1	4,0
changa	23,0	5,8	15,5
duración desconocida o inestable	29,4	43,4	35,5

Alrededor del 64% de los/as beneficiarios/as ocupados tuvo, en toda su trayectoria laboral, una *ocupación de mayor duración* que la actual.

● EXPERIENCIA LABORAL DE LOS DESOCUPADOS

⁸ En el caso de los asalariados se refiere a las relaciones laborales que suponen un acuerdo de continuidad explícito, sin límite de tiempo. En el caso de los no asalariados, alude a las actividades laborales asociadas a la continuidad en el tiempo y que suponen regularidad y continuidad en las actividades. INDEC 1995.

⁹ Se refiere a relaciones de trabajo inestables en las cuales no se ha establecido, ni formal ni informalmente, la duración de la relación, y donde los trabajadores son iniciados en la ocupación sin indicación alguna de plazos, de tarea o de cláusulas contractuales. INDEC 1995.

Una alta proporción de beneficiarios/as desocupados se encuentra afectado por el *desempleo de larga duración*. El 58,6% de los varones y el 80,7% de las mujeres, busca activamente una ocupación desde hace *más de 6 meses*.

Cuadro 4.3.8 – Tiempo de búsqueda

	varones	mujeres	total
hasta 6 meses	41,2	19,3	27,2
más de 6 meses y 1 año	22,0	32,6	28,8
más de 1 años y hasta 2	17,5	25,0	22,3
más de 2 años	19,2	23,0	21,6

Como es de esperar por la posición que ocupan en el hogar, los/as beneficiarios/as desocupados buscan empleo casi en su totalidad para *cubrir o complementar el presupuesto básico del hogar*.

Cuadro 4.3.9 – Busca para...

	Varones	mujeres	total
cubrir el presupuesto básico del hogar	53,8	48,4	50,3
complementar el presupuesto del hogar	46,2	51,2	49,4
aportar a otros gastos del hogar	0,0	0,4	0,2
solventar los gastos personales	0,0	0,1	0,1

Sólo el 13,5% de los/as beneficiarios/as desocupados son *nuevos trabajadores*. El 2,4% de los varones y el 19,7% de las mujeres *nunca tuvo un empleo*.

Cuadro 4.3.10 – Experiencia laboral

	varones	mujeres	total
con experiencia	97,6	80,3	86,5
sin experiencia	2,4	19,7	13,5

El tiempo transcurrido desde que estos beneficiarios/as tuvieron su última ocupación, resulta alto y varía entre varones y mujeres. El 46,8% de los varones y el 63,6% de las mujeres *perdió ese empleo hace más de 1 año*.

Cuadro 4.3.11 – Tiempo transcurrido desde la última ocupación

	Varones	mujeres	total
hasta 6 meses	35,6	14,0	22,7
más de 6 meses hasta 1 año	17,6	22,4	20,4
más de 1 año y hasta 2	25,6	23,4	24,3
más de 2 años	21,2	40,2	32,5

La principal causa de pérdida del empleo entre quienes se desempeñaron como asalariados fue el *despido* (64%). En el caso de los varones, la segunda causa más importante fue la *finalización de trabajo temporario* (18%) y *otras causas laborales* en el caso de las mujeres (11,4%). Por su parte, quienes realizaban una actividad por su cuenta sufrieron principalmente la *falta de trabajo* (68,9%) y

al igual que entre los asalariados la *finalización de un trabajo temporario*, el que afectó principalmente a los varones (28,2%). Para ambas categorías, se registra una alta proporción de mujeres que perdieron su última ocupación por *causas no laborales*, entre las que se destacan el embarazo y la maternidad.

Cuadro 4.3.12 – Causas de la pérdida del empleo

	Asalariados			cuenta propia		
	varones	mujeres	total	varones	mujeres	total
despido	71,3	59,6	64,0	-	-	-
otras causas laborales	4,9	11,4	8,9	2,4	6,3	4,2
falta de trabajo	0,0	0,0	0,0	65,7	72,3	68,9
finalización de trabajo temporario	18,0	7,6	11,6	28,2	10,4	19,7
otras causas no laborales	5,8	21,4	15,5	3,7	11,0	7,2

Además de su última ocupación, el 40,8% de los/as beneficiarios/as desocupados que perdieron su empleo tuvieron alguna vez una *ocupación de mayor duración*.

- CARACTERÍSTICAS DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS INACTIVOS

Los/as beneficiarios/as que no buscan activamente trabajo son mayoritariamente mujeres (88,7%), amas de casa con hijos pequeños. Aunque la condición de actividad las define como “inactivas”, el 67,8% de ellas *desea trabajar* y una alta proporción (57,3%) desea hacerlo por *más de 15 horas semanales*.

El 82,7% de los varones y el 61,3% de las mujeres que no busca empleo *tiene experiencia laboral*. Además de la última ocupación que desarrollaron, el 15,9% de estos beneficiarios/as tuvo otra de *mayor duración*.

Cuadro 4.3.13 – Experiencia laboral

	varones	mujeres	total
con experiencia laboral	82,7	61,3	63,7
sin experiencia laboral	17,3	38,7	36,3

El tiempo transcurrido desde que dejaron su última ocupación, indica que *la inactividad es relativamente reciente*. Más del 50% de los/as beneficiarios/as inactivos dejó su última ocupación como máximo hace 2 años atrás.

Cuadro 4.3.14 – Última ocupación

	%
menos de 1 año	12,4

entre 1 y 2 años	38,6
más de 2 y hasta 4	24,0
más de 4 años	24,9

● TRAYECTORIA LABORAL DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

Independientemente de la condición de actividad actual, el 93,7% de los varones y el 77,5% de las mujeres *tiene experiencia laboral en el mercado de trabajo*.

Además de su última ocupación¹⁰, el 44,8% de los/as beneficiarios/as, tuvo una *ocupación anterior de mayor duración*¹¹; el 60,2% de los varones y el 34% de las mujeres.

La mayor proporción de beneficiarios/as desarrolló actividades laborales vinculadas a la *construcción* y el *servicio doméstico* (según se trate de varones o mujeres respectivamente).

En los cuadros siguientes puede observarse que, entre la *ocupación de mayor duración* y la *última* que tuvieron, éstos dos sectores se incrementaron en detrimento de la mayoría del resto de las ocupaciones. En el caso de los varones, su participación en la *construcción* aumentó en un 47,5%, mientras en la *producción industrial* y el *comercio* redujeron su participación en un 40,8% y 38% respectivamente.

Cuadro 4.3.15 – Variación en las ocupaciones de los varones

	ocupación de mayor duración	última ocupación	variación
construcción	24,0	35,4	47,6
producción industrial y artesanal	17,1	10,1	-40,8
vdores. y trab. de comercialización de bienes y servicios	10,6	6,6	-38,0
transporte y almacenaje	6,9	6,3	-9,2
producción agrícola, ganadera y forestal	6,4	6,8	6,0
reparación de bienes de consumo	5,3	5,1	-3,2
limpieza no doméstica	3,8	4,4	16,0
vigilancia y prevención	3,1	1,9	-37,9
servicios de alimentación	2,9	1,5	-49,8
otras 42 ocupaciones	20,0	22,0	-

Por su parte, las mujeres aumentaron en un 37,2% su participación en el *servicio doméstico*, perdiendo principalmente (por su importancia sobre el total de ocupaciones) en el *comercio* y la *producción industrial y artesanal* (21,7% y 14,9%).

¹⁰ En este capítulo, la última ocupación se refiere a la actividad laboral desarrollada por los/as beneficiarios/as ocupados al momento de la encuesta, y a la última que tuvieron quienes a ese mismo momento se encontraban desocupados o inactivos.

¹¹ La ocupación de mayor duración es aquella a la que los/as beneficiarios/as le dedicaron más tiempo en toda su historia laboral hasta el presente. Cabe aclarar que en muchos casos, la última ocupación coincide con la de mayor duración.

Cuadro 4.3.16 - Variación en las ocupaciones de las mujeres

	ocupación de mayor duración	última ocupación	variación
servicio doméstico	30,1		37,2
vdores. y trab. de comercialización de bienes y servicios	14,6	11,4	-21,7
producción industrial y artesanal	13,4	11,4	-14,9
limpieza no doméstica	8,7	7,2	-16,6
gestión adm., jurídico legal y planificación	6,4	3,5	-44,7
servicios de alimentación	4,7	2,6	-45,6
educación	5,3	4,3	-19,5
salud, sanidad y ecología	4,0	3,7	-9,1
producción agrícola, ganadera y forestal	2,9	3,2	9,0
alojamiento y turismo	2,5	1,6	-33,6
vendedores ambulantes	1,5	3,1	114,7
cuidado y atención de personas	1,4	1,3	-4,3
otras 42 ocupaciones	4,5	5,2	-

- CATEGORÍA OCUPACIONAL

Al considerar el subgrupo de beneficiarios/as que además de su última ocupación tuvo otra de mayor duración, puede observarse que entre ambas se verifica un fuerte proceso de transferencia; mientras los trabajadores *cuenta propia* aumentaron su participación en un 183%, los *asalariados* disminuyeron en un 34,3% sobre el total del empleo.

Cuadro 4.3.17 – Categoría ocupacional según ocupación

	ocupación mayor duración	ultima ocupacion	diferencia porcentual	sólo con última ocupación
trabajador cuenta propia	15,9	45,0	183,1	27,2
obrero o empleado	81,7	53,7	-34,3	69,9
otras categorías	2,4	1,3	-46,8	2,9

Como muestra la última columna del Cuadro 4.3.17, los/as beneficiarios/as que no tuvieron una ocupación de mayor duración a la última, se encuentran en una situación intermedia a la anteriormente descripta. Esto se debe a que el 70% de estos beneficiarios/as son mujeres dedicadas al *servicio doméstico* donde mayoritariamente realizan su actividad laboral con un único empleador, lo que las define como asalariadas.

- CALIDAD DE LOS EMPLEOS

Dos indicadores que permiten evaluar la calidad del empleo de los asalariados, son el nivel de *formalidad* y la *estabilidad* que alcanzaron en sus trabajos. Como muestra el Cuadro 4.3.18, la tasa de *informalidad* en la última ocupación fue del 70,1%, mientras que en la de mayor duración, la tasa se

reduce al 50,9%. Los datos relativos a la estabilidad en esos empleos, sólo se tienen para el caso de la última ocupación, en la cual, el 61,6% de los asalariados declaró que se trataba de una actividad *permanente*.

Cuadro 4.3.18 – Formalidad según ocupación

	mayor duracion	ultima ocupacion
formales	49,1	29,9
informales	50,9	70,1

Respecto de los trabajadores cuenta propia, puede observarse que, en su última ocupación, prevalecen las actividades *inestables* (54,8%), con una alta participación de ocupaciones de *duración desconocida* y *changas* (30,2% y 19% respectivamente).

Cuadro 4.3.19 – Estabilidad en la última ocupación

	asalariados	cuenta propia
permanente	61,6	45,2
temporaria	10,7	5,6
changa de duración desconocida	7,7	19,0
	20,0	30,2

Otro indicador que permite evaluar la estabilidad en la ocupación, es el tiempo que los trabajadores se desempeñaron en ella. Como muestra el cuadro siguiente, entre quienes tuvieron una ocupación de mayor duración que la última, en promedio *el período que trabajaron* en esa ocupación fue de 5 años y medio. Entre los varones, este período fue mucho más extenso que entre las mujeres (6 años y 2 meses contra 4 años y medio respectivamente).

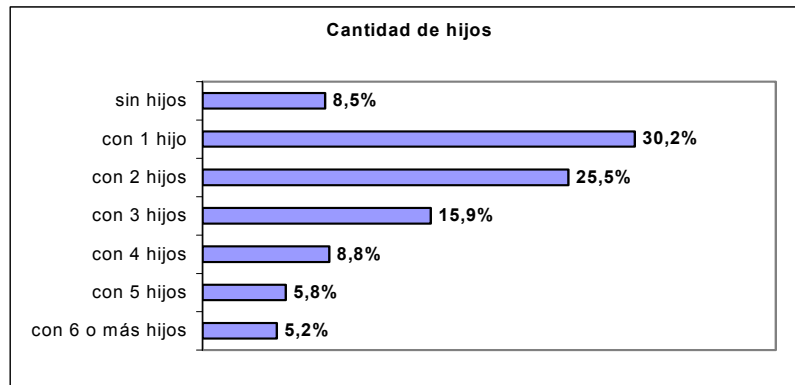
Cuadro 4.3.20 – Años trabajados en la ocupación de mayor duración

	Años
varones	6,2
mujeres	4,6
total	5,5

4.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES DE LOS/AS BENEFICIARIOS/AS

El 47,8% de los hogares de los beneficiarios/as son monoparentales (presencia de ambos cónyuges), mientras un 31,4% son uniparentales precedidos por mujeres, situación que expresa un grado mayor de vulnerabilidad. Se destaca que el 13,6% de los hogares tiene jefa mujer aún con la presencia de cónyuge varón.

El tamaño promedio de los hogares de los beneficiarios/as es de 4,5 personas. Con respecto a *los hijos/as de los beneficiarios/as*, la mayor cantidad de los hogares (71,6%) se concentra –como puede observarse en el gráfico que sigue- en aquellos que tienen entre uno y tres hijos menores de 18 años. La categoría “sin hijos” que figura en el gráfico corresponde a hogares de beneficiarios/as donde sus hijos residen en otro hogar o donde la titular del beneficio o su cónyuge se encuentra en estado de gravidez.



Los beneficiarios/as tienen en promedio 2,3 hijos, siendo madres o padres de niños que en promedio alcanzan los 9 años. Alrededor del 70% de los hijos tiene sólo hasta 12 años.

Con respecto a las *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*, más de la mitad de los hogares de los beneficiarios/as (56,8%) tiene al menos un indicador de privación; casi el 45% cuenta con condiciones sanitarias deficientes y el 21,8% registra hacinamiento crítico.

Al analizar la *capacidad de subsistencia de los hogares* de los beneficiarios/as, del estudio surge que el 65,6% de ellos son núcleos con al menos un ocupado y la tasa de dependencia económica es de 3,9 miembros por persona ocupada.

Si bien una gran cantidad de hogares (44%) no recibe ningún otro tipo de ayuda para su subsistencia, ni accede a otros programas sociales -salvo el Plan Jefes/as de Hogar Desocupados- se identifica a un número importante de grupos familiares que cuenta con una o más ayudas adicionales para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Cuadro 4.4.1: Acceso a otros tipos de ayuda o programas sociolaborales en los últimos 6 meses (Pregunta de respuesta múltiple)

Tipo de ayuda	Porcentaje de hogares que tuvieron acceso a otra ayuda
Alimentos	47,2
Comedores escolares y Plan Vida	38,7
Medicamentos	21,2
Vestimenta	14,0
Dinero	12,8
Comida en comedores comunitarios	12,8
Guarderías infantiles gratuitas	2,9
Becas escolares	1,6
Colchones, frazadas	1,1
Materiales de construcción, chapas	0,9
Capacitación	0,5
Puesto de trabajo	0,2

4.5. VISIÓN DEL PLAN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BENEFICIARIOS/AS

- **GRADO DE SATISFACCIÓN CON EL PROGRAMA**

Alrededor del 80% de los beneficiarios/as declara estar “muy satisfecho” (71%) o “satisfecho” (7%) con el programa en general. El 14% expresa que sólo está “poco satisfecho” y el 3% “insatisfecho”.

El 96% de las personas indagadas (990 mil beneficiarios/as) responde que no tuvo problemas para cumplir con los requisitos del Programa.

Respecto de lo que significa el subsidio para los beneficiarios, cerca de un 80% le asignó connotaciones positivas: “una ayuda social” (63%), “un derecho” (10,4%). Sólo un 7% lo considera un “acto de beneficencia” y un 16,1% lo califica negativamente (“una maniobra política”).

Cabe destacar que el 71,6% de los participantes se sintió “respetado” al solicitar la prestación; mientras que 21,8% manifestó sentirse “desvalorizado” o “usado políticamente”.

Los cambios con relación al vínculo del beneficiario/a con la familia y la comunidad son positivos: el 59% de los beneficiarios/as se siente mejor que antes de recibir el subsidio.

Cuadro 4.5.1: Cambios en relación a la familia y la comunidad

	Beneficiarios/as	%
mejor que antes	600.758	58,6
igual que antes	299.852	29,2
peor que antes	62.066	6,1
ns/nc	62.666	6,1
Total	1.025.342	100

- *Los beneficiarios que se sienten mejor que antes es porque el subsidio “es una ayuda a la familia” (46%), porque “tienen un ingreso y dinero” (21%), porque “tienen una ocupación” (13%) y porque “tienen para comer” (7%).*
- *Los que se sienten igual que antes, manifestaron que ello es porque “todo sigue igual” (63%), “no es una solución” (13%) y porque “es una ayuda pero no es trabajo” (11%).*
- *Se sienten peor que antes aquellos que manifestaron que “antes tenían trabajo” y que “lo que quieren es trabajar” (39%), los que consideran que “el monto es poco y no les alcanza” (37%) y los que se sienten “avergonzados por recibirlo” y/o que sienten que “es como una limosna” (18%).*

Por otra parte, la **principal necesidad insatisfecha de los hogares** reconocida por los beneficiarios/as es el trabajo (64,9%), a la cual le siguen en orden de importancia: vivienda (26,9%), vestimenta y calzado (25,9%), alimentación (24,4%), condiciones habitacionales (21,9%) y salud (18,1%).

● AYUDA ECONÓMICA

El **destino principal de la ayuda económica** es, en orden de importancia, el siguiente: alimentación (87,3%); servicios (22%); vestimenta y calzado (19,9%); salud (9%) y educación (7,6%).

Cerca del 79% de los/as beneficiarios/as **no ha tenido problemas con el cobro** del subsidio. Dentro del 21% que tuvo problemas, los inconvenientes principales que tuvieron fueron porque “*hay que hacer largas colas*”; porque “*el lugar de cobro está muy lejos*”; y por “*cambio de banco*”.

● CONTRAPRESTACIÓN: DATOS GENERALES Y PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

El 74,3% de los/as beneficiarios/as (762 mil personas) realiza algún **tipo de contraprestación**. Según muestra el Cuadro 4.5.2, la mayoría la desarrolla en el marco de un proyecto comunitario:

Cuadro 4.5.2: Tipo de contraprestación

	Beneficiarios/as	%
Proyecto comunitario	666.207	87,4
Curso de capacitación	53.758	7,1
Asistencia a la escuela	15.294	2,0
Trabajo en una empresa	6.301	0,8
Otros	20.627	2,7
Total	762.187	100

El 72% de los beneficiarios/as que realiza una contraprestación le dedica 20 horas semanales, y el 17% menos de esa cantidad de tiempo. Sólo un 8% excede las 20 horas a la semana.

Entre los/as beneficiarios/as que desarrollan contraprestación, el 89,1% (aproximadamente 680 mil) manifestó estar “satisfechos” o “muy satisfechos” con la misma. Por su parte, el 10,2% declaró sentirse “poco satisfecho” o “insatisfecho” con la contraprestación.

La satisfacción con la contraprestación de quienes lo declararon (aproximadamente 680 mil beneficiarios/as), se vincula principalmente con los siguientes motivos:

- **Tener un trabajo o algún tipo de ocupación** (42,1%). Se reiteran expresiones del siguiente orden: “porque estoy ocupado y veo felices a los chicos”, “porque me sirve trabajar”, “me hace bien trabajar en lo que sé hacer”, “por tener una actividad”, “porque no recibo la plata gratuitamente”, “porque estoy ocupado en una actividad”, “me dedico a lo que me gusta”; “es trabajo”; “estoy trabajando, ocupando mi tiempo, por suerte recibo dinero dignamente”.
- **Contar con condiciones favorables para el desarrollo de la actividad de contraprestación** (25,7%). Los motivos se relacionan con la satisfacción que le brinda al beneficiario las relaciones interpersonales que se establecen al realizar un trabajo, un curso o asistir a la escuela; desenvolverse en un clima general agradable; o contar con condiciones convenientes (buen horario, cercanía del domicilio, disponibilidad de guardería, etc.). Se manifiestan sentimientos relacionados con el buen trato, el compañerismo, el sentirse respetado, contar con un buen grupo, la posibilidad de desenvolverse con tranquilidad.
- Con menor frecuencia se registran también motivaciones relacionadas con la **posibilidad de ayudar a la comunidad** (11,8%) y de **desarrollar conocimientos y experiencia** que faciliten mejores perspectivas laborales futuras (9,1%).

Respecto de los beneficiarios/as que manifestaron insatisfacción (10,2% - casi 78 mil personas), las principales explicaciones son las siguientes:

- Un 41,8% de los encuestados alude a que **la actividad de contraprestación tiene características de trabajo precario**; no estable; que no está relacionado con su oficio o que no le gusta el tipo de actividad. Asimismo expresan que quisieran conseguir un trabajo; lo aceptan porque *“no hay otra cosa”, “no les queda otra”, “no es digno”*; *“quieren un trabajo bien pago”*. Se sienten capacitados para mucho más; prefieren un trabajo bien remunerado, productivo, es decir *“un trabajo verdadero”*.
- Otro grupo (40,7%) expresa como motivos de insatisfacción las **condiciones poco favorables en las cuales desarrolla la actividad** de contraprestación: *“falta de herramientas adecuadas”, “falta de guardería”, “no se lleva bien con los compañeros”, “muchas horas”, “trabajo cansador”, “realizar otra cosa”*.

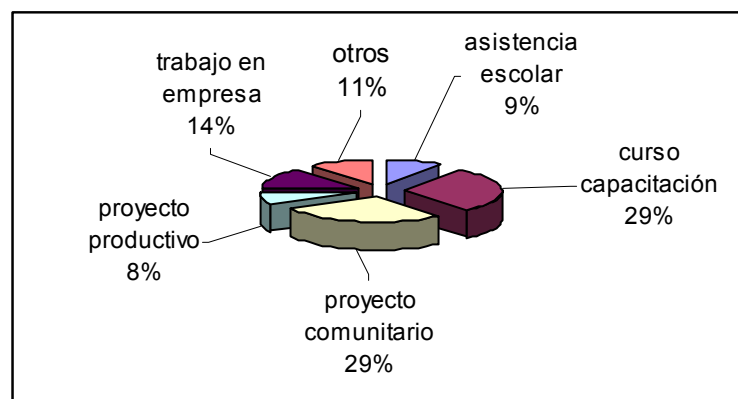
Casi un 90% de los casos de contraprestación, se encuadra en la tipología **“Proyectos Comunitarios”**, siendo los proyectos de “micro-producción”, “actividades sociales y comunitarias” y “mantenimiento y limpieza de espacios públicos”, los que concentran casi el 60% de los beneficiarios/as:

- *Actividades de microproducción* (talleres de costura, huertas comunitarias, otros microemprendimientos productivos, etc.): 26%.
- *Actividades sociales y comunitarias* (tareas desarrolladas en centros comunitarios, ONGs, centros vecinales, organismos religiosos, etc.): 17%.
- Mantenimiento y limpieza de espacios públicos: 14%.
- Comedores públicos: 11%.
- Actividades educativas: 10%.
- Construcción, refacción de viviendas e infraestructura social: 8%.
- Actividades sanitarias y de salud: 5%.
- Apoyo a la gestión administrativa en organismos públicos centrales o descentralizados: 4%.
- Cuidado de niños: 2%.

- Atención de ancianos: 1 %.

Los principales motivos por los cuales casi el 26% de los beneficiarios/as **no realiza algún tipo de contraprestación** son los siguientes: nadie lo convocó (55.5%); tiene familia a cargo (14.2%); no tuvo información (8%); enfermedad o discapacidad (6.5%); a la espera del inicio de la actividad (3.9%), entre las razones con mayor frecuencia de respuesta.

Por su parte, el 77% de las personas que no está realizando una actividad de contraprestación (200 mil beneficiarios/as) expresa su deseo de poder desempeñarse en alguna tarea. Sus preferencias son las siguientes:



CAPITULO 5:

PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS: ¿POLÍTICA DE EMPLEO O POLÍTICA SOCIAL?

La gravedad de la emergencia económico-social (de la que se ocupa el primer capítulo del presente trabajo), impuso la necesidad de encontrar una respuesta a la crisis, ajena al campo convencional de la intervención estatal en materia de empleo.

En estas condiciones, se pone en marcha el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), cuya ejecución debió asumirse de modo inmediato y en una escala de cobertura muchas veces superior a la alcanzada en la experiencia previa por los programas socio-laborales anteriores.

La novedad del Programa y las condiciones de urgencia en su puesta en ejecución, permiten hoy una reflexión sobre su naturaleza en el sentido de sus diferencias y semejanzas con los programas y políticas de empleo (pasivas y activas) que se venían implementando desde principio de los noventa, y su inscripción en el marco de una política de ingresos de tipo universal.

- **RELACIONES CON POLÍTICAS ACTIVAS**

Un estudio reciente¹² describe esta paradoja del Programa: por una parte, al plantear requisitos de contraprestación, se reconoce como un “programa de empleo público de emergencia”, en la línea del Plan Trabajar; al mismo tiempo, la escala de operación del Programa y la magnitud de la crisis, lo vuelven más afín con una medida de tipo re-distributivo, en el sentido de realización de transferencias directas (financieras y en especie) a las familias, con una operación no focalizada sino de tipo universal.

Se reconocen –seguimos haciendo referencia al estudio citado de Monza- tres posibles razones sobre los motivos que definieron la inclusión en el PJyJHD de una estrategia muy controvertida, como lo es la contraprestación laboral:

- una actitud inercial de parte de los funcionarios políticos y técnicos involucrados con respecto a este tipo de intervenciones;
- cierta “imagen negativa” del subsidio sin contraprestación laboral (gratuito).
- presión “tácita” de los organismos financieros internacionales;

- **RELACIONES CON POLÍTICAS PASIVAS (SEGUROS DE DESEMPLEO)**

Otro estudio reciente¹³ rescata la afinidad del Plan Jefas y Jefes con los seguros de desempleo. A diferencia de los países de la OCDE, donde estas políticas pasivas representaron entre 1985 y 1988 entre el 2 y 3% del PIB, en Latinoamérica es muy reducida la cobertura de los seguros de desempleo, lo que en algunos casos llevó a tomar medidas de apoyo al ingreso que habría instaurado un seguro de desempleo paralelo.

Cabría aquí señalar la distinción con los seguros de desempleo y este nuevo tipo de intervenciones que plantea el PJHD, dado que en el primer caso -al menos en lo que hace a su aplicación en nuestro país-

¹² Monza, A. (2002), “Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual”, CIEPP/Fundación OSDE, Buenos Aires.

¹³ Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, CEPAL/ECLAC, Serie 19, Santiago de Chile.

se trata de políticas restringidas al trabajo asalariado formal, con duración y cobertura limitadas. Por lo tanto, y esto es común a la experiencia de los seguros de desempleo en América Latina, son instrumentos de alcance limitado y no se constituyen en redes de contención de los más pobres, que no están considerados como sujetos de su cobertura (Samaniego, *op.cit.*). En general, el seguro de desempleo beneficia a trabajadores asalariados de los deciles medios de ingreso (Mazza, 2000)¹⁴.

- **EL PJHD: UNA POLÍTICA SOCIAL DE INGRESO MÍNIMO CON PRETENSIÓN DE UNIVERSALIDAD**

El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se inscribe en una nueva lógica de política social, diferente a la que caracterizó buena parte de los planes y programas implementados a partir de la década del noventa, asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a los grupos más vulnerables del mercado de trabajo. Esta concepción y la política social derivada de la misma, suponía considerar a la “crisis del empleo” como una crisis coyuntural del mercado de trabajo, lo que requería la implementación de acciones compensatorias para los grupos y poblaciones afectados por el desempleo o la amenaza de su pérdida. Por otra parte, estas acciones fueron parte de una política que oponía al componente universalista de las políticas sociales un conjunto de “políticas residuales” que no son redes de seguridad sino “*políticas de salvataje focalizadas*”.

Mientras tanto, en el debate -sobre todo europeo y también en algunos países de la región-, (Lo Vuolo, 1998)¹⁵ se discutían y ensayaban nuevas propuestas en el entendimiento de que -aunque la recuperación se confirme- el crecimiento económico per se ya no creará empleo para cubrir el incremento de la oferta de trabajo y absorber el desempleo, ni aportará soluciones per se para la exclusión social. Se plantea entonces un nuevo paradigma de redistribución como lo es la distribución de un ingreso de base a todos los ciudadanos, cualquiera sea su situación en la producción (‘asignación universal’; ‘derecho universal de inclusión social’, ‘renta básica ciudadana’, etc). El debate incorpora la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo remunerado: el ingreso básico ciudadano, universal e incondicional, pagado efectivamente por fuera de la esfera de la producción.

¹⁴ Mazza, J. (2000), “Unemployment Insurance: Case studies and Lessons for Latin American and Caribbean. BID. Working Paper No. 411. Washington, D.C.

¹⁵ Lo Vuolo, R. (1998), “Economía global y nuevas políticas de sostenimiento de los ingresos como base de un nuevo consenso económico y social”, CIEPP/DSE, Buenos Aires.

El debate pareciera más ambicioso que su aplicación en el marco de políticas nacionales. Sin embargo, caben señalarse experiencias importantes de implementación en el ámbito local, regional o nacional (“Renta Mínima” en San Pablo; “Bolsa Escola” en Brasilia; “Rendimiento Familiar Mínimo” en Portugal; “Ingreso ciudadano” en Murcia”; Renta Mínima de Reinserción en Francia, etc.).(Suplicy, 1999)¹⁶.

Una actualización del análisis de la temática en Brasil (Seminario sobre Renda Minima, San Pablo, 2000), resaltó la necesidad de adecuar estos nuevos enfoques a las realidades y recursos de la región:

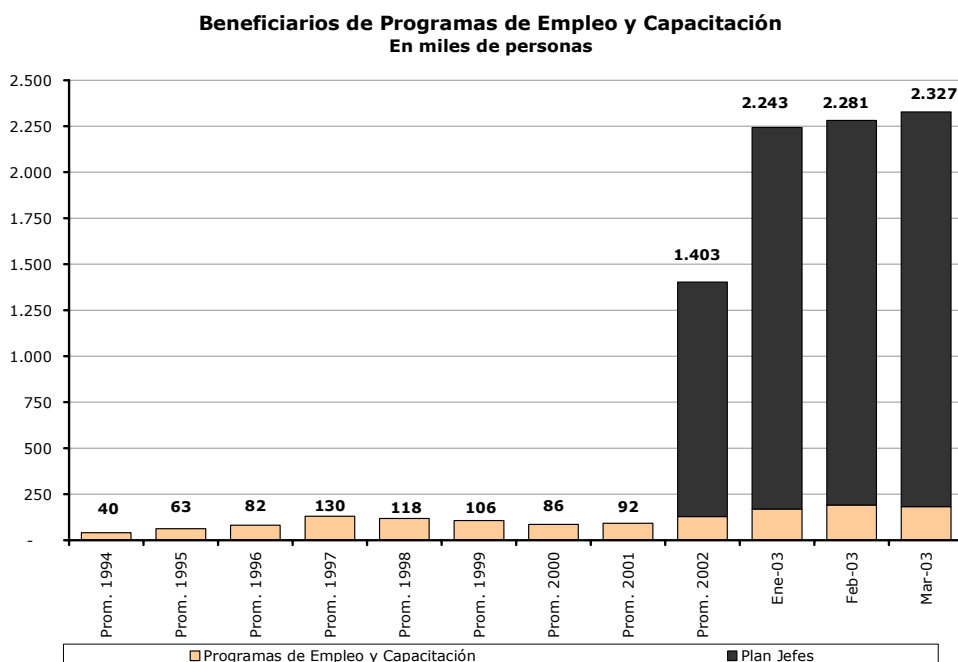
- Se destaca la responsabilidad ineludible del estado en la política social
- Todos los programas y acciones incentivan componentes de permanencia de los niños en la escuela y generalmente se complementan con políticas sanitarias.
- Todos tienen una “tendencia” incremental hacia la universalidad (*“los beneficios que sirven solo para los pobres rápidamente se tornan precarios”*). En una primera etapa, en contextos de restricción de recursos, se deberá apuntar a “los más necesitados”.
- Se coincide en tender a independizar la “renta mínima de ciudadanía” de la idea de trabajo. Esto suscita dilemas sobre “incentivos”, “solidaridad social”, etc. que dan lugar a propuestas múltiples, en muchos casos semejantes a lo que en el PJHD se define como “contraprestación” (actividades de fortalecimiento de la solidaridad social).
- Se propende al involucramiento de la sociedad civil en acciones de monitoreo y fortalecimiento de los mecanismos de implementación del ingreso mínimo, sus complementos en educación y salud para el beneficiario y sus familias, y las acciones de contraprestación. En el caso del PJHD este aspecto estaría representado por los Consejos Consultivos (nacional, provinciales y locales).

En síntesis, y teniendo en cuenta sobre todo los rasgos más salientes arriba apuntados, se refuerza la pertenencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados a este nuevo tipo de política social, que marca una fuerte ruptura con la línea focalizada o de subsidio al empleo que venía siendo implementada en nuestro país.¹⁷

¹⁶ Suplicy, E. (1999), “Programa de garantía de ingreso mínimo”, Brasilia.

¹⁷ Las políticas focalizadas de la década del noventa, se encuadraban en un contexto de ajuste estructural que implicaba la reducción del déficit público en función de la prioridad de atención de los compromisos de la deuda externa, y esto resultaba en un direccionamiento de recursos “residuales” a los sectores más vulnerables.

Y es precisamente en el marco de la grave crisis económico-social y el fracaso de las políticas compensatorias mencionadas, que el Gobierno Nacional decidió fortalecer la intervención del Estado no sólo con el cambio de orientación de política señalado, sino además con un fuerte incremento en los fondos asignados, tal como puede apreciarse en la evolución de la cobertura de los programas sociales en el gráfico siguiente:



En efecto, los beneficios otorgados en el período 1994/01 (implementación de programas focalizados) alcanzaron un máximo de cobertura anual de 130.000 beneficios. A partir de la aplicación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (“Derecho familiar de inclusión social”), el número de beneficios se multiplicó (casi 20 veces) llegando en la actualidad a una cobertura de más de 2.300.000 personas.

ANEXO METODOLÓGICO

La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, desarrolló una evaluación intermedia del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con el fin de realizar una caracterización de los beneficiarios/as y analizar los efectos que el subsidio y las actividades de contraprestación que desarrollan los participantes tienen sobre ellos y sus hogares.

El estudio de campo –que se desarrolló durante los meses de septiembre y octubre/02- consistió en la aplicación presencial de un cuestionario a una muestra aleatoria de 2.069 beneficiarios/as y sus hogares totalizando a 9.377 personas, distribuidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Esta encuesta representa a 1.025.342 beneficiarios/as y sus hogares (62% de los participantes del Plan al mes de agosto/02) y a 4.632.015 personas. Permite realizar estimaciones válidas para cada una de las jurisdicciones que cubre y para su total, sobre la situación y condiciones existentes en agosto de 2002 (período de referencia tomado para el estudio).

● FICHA TÉCNICA DEL RELEVAMIENTO

- Marco Muestral: Padrón de liquidaciones del Plan (beneficiarios)
- Unidad de análisis: hogar
- Unidad de muestreo: beneficiario
- Tipo de muestreo: estratificado en dos etapas (sexo y municipio); cluster (al interior de la jurisdicción).
- Período de referencia: agosto de 2002 (ingresos); semana anterior (condición de actividad) entre 15/8/02 y 15/09/02.
- Temáticas relevadas:
 - Sociodemográficas.
 - Sociolaborales.
 - Ingresos.
 - Nivel educativo.
 - Características habitacionales.

◦ Satisfacción con el PJHD.