



## **Políticas de empleo. Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas**

### **Employment Policies. Conditional cash transfer Programmes: the Unemployed Heads of Household Plan in the town of Malvinas Argentinas**

**María Laura FREYRE\***

Recibido: 12-07-12

Revisión editorial: 13.9.12

Aceptado: 21.2.13

#### **RESUMEN**

El objetivo del presente artículo es analizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD) en el marco de su implementación en la localidad de Malvinas Argentinas, Provincia de Córdoba, a partir de una caracterización de los hogares beneficiarios y su contrastación con los datos presentes en la bibliografía sobre la aplicación de dicho plan a nivel nacional. Para ello, se establecen relaciones entre las características de la contraprestación laboral exigida por el plan, los requisitos de acceso, la focalización del mismo y las características más significativas de los hogares receptores de esta política social.

**Palabras clave:** Políticas públicas de empleo- Políticas sociales con condicionalidad- Mercado de trabajo- pobreza.

#### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the Unemployed Heads of Household Plan (hereinafter PJJHD) under implementation in the town of Malvinas Argentinas in the province of Cordoba, starting from a description of the beneficiary households of said Plan and contrasting them with data stemming from the application of the Plan at a national level. To this end, we seek to establish relations among the characteristics of the work required to be performed in order to be

---

\* Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichón” de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa “Reproducción social y dominación: la perspectiva de Pierre Bourdieu” dirigido por la Dra. Alicia B. Gutiérrez. Correo: [laufreyre@gmail.com](mailto:laufreyre@gmail.com)

entitled to the Plan, access requisites, its targeting, and the most significant characteristics of households benefiting from such social policy.

**Keywords:** Employment public policies- Social policies - Labor market- Poverty.

## SUMARIO

1. Introducción; 2. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; 3. El perfil de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas; 4. Conclusiones; 5. Bibliografía.

\*\*\*\*\*

### *1. Introducción*

Las características, estructura y dinámica del mercado de trabajo en Argentina han sufrido profundas transformaciones en los últimos años del siglo XX, como consecuencia de la implementación de una serie de políticas de corte neoliberal. Específicamente, se señala que a partir de mediados de la década de los noventa comienzan a manifestarse con mayor profundidad los problemas de la informalidad, inseguridad, inestabilidad y precariedad<sup>1</sup> en el empleo, y el aumento de los indicadores de desocupación y subocupación hasta alcanzar cifras inéditas en la trayectoria argentina<sup>2</sup>.

En consonancia con la situación de la región y el denominado proceso de empobrecimiento acontecido tras la “década perdida”, en Argentina, los procesos mencionados se agudizaron y tuvieron como consecuencia el empobrecimiento de amplias capas de la población, como resultado de la aplicación de un nuevo modelo económico basado en el ajuste y las reformas estructurales<sup>3</sup>, en el contexto de un Estado que privilegiaba la aplicación de políticas neoliberales diseñadas a partir de la influencia del Consenso de Washington y las “recetas” de los organismos internacionales de financiación (BM, FMI) para solucionar la crisis

---

1 “Las reformas a la legislación laboral de 1991 y, sobre todo, de 1995, generaron nuevas modalidades de empleo temporario que tuvieron un importante, aunque efímero (la mayoría fue eliminada en 1998) desarrollo e intensificaron la inestabilidad laboral: por ejemplo, en 1997 los contratos temporarios llegaron a representar casi el 80% de las nuevas contrataciones (Perelman 2001). Al mismo tiempo, y continuando con un proceso iniciado en periodos anteriores, se expandió la utilización de formas precarias de empleo asalariado, marginadas de algunos o todos los beneficios sociales establecidos por la legislación, cuyo peso en el empleo asalariado alcanzó en 2000 casi el 40% (EPH, INDEC).” (Marshall y Perelman 2004:411) Durante los años noventa la difícil situación afrontada por el mercado de trabajo no tuvo repercusiones en el aumento del empleo en el sector informal como habría de esperarse si este hubiera cumplido con su rol de “nicho refugio” típico de comportamientos contra cíclicos, por el contrario, las peores condiciones se hicieron sentir en el aumento de un proceso de precarización del empleo asalariado (Beccaria y Groisman 2009).

2 Todos los diagnósticos coinciden en señalar que la situación del empleo se deteriora a partir de 1993. El agotamiento del modelo de la Convertibilidad comienza a evidenciarse a partir de 1993 con el aumento de la tasa de desocupación que por primera vez en Argentina alcanza los dos dígitos (10%).

3 Entre los fundamentos explícitos de las reformas, se manifestaba como uno de sus objetivos “reducir el costo laboral no salarial a través de: la disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social, y la rebaja de los costos asociados a eventos como el despido o el accidente; aumentar la previsibilidad del costo laboral; flexibilizar la distribución del tiempo trabajado; y descentralizar la negociación.” (Beccaria y Galin 2002:37).

macroeconómica (Castellani: 2002). Así, durante los primeros años de la década de 1990 se produjo el crecimiento del PBI y, al mismo tiempo, aumentaron las tasas de desempleo; es decir, el crecimiento de la economía se realizó al margen de la generación de puestos de trabajo y del desarrollo social, implicando un empeoramiento de los indicadores de desigualdad social (Monza 1993, 1998; Astarita: 1993; Pucciarelli: 1998; Altimir, Beccaria y González Rosada: 2002; Beccaria: 2003 y 2007; Benza y Calvi: 2004; Damill y Frenkel: 2005; Damill, Frenkel y Maurizio: 2003; Esquivel y Maurizio: 2005).

Esta situación fue resultado de una serie de procesos sumados al de empobrecimiento mencionado: la privatización de empresas del Estado, los despidos y retiros voluntarios, la desregulación del mercado laboral, y la desindustrialización, fruto de la apertura comercial y el tipo de cambio fijo apreciado, como medidas enmarcadas dentro de las políticas de estabilización. A ello se suman los impactos de largo plazo de las políticas neoliberales, que tuvieron como eje el cambio en el patrón de acumulación desde un modelo productivo industrial basado en la industrialización por sustitución de importaciones, a uno rentista y financiero, gracias a una activa participación del Estado (Abeles: 1999; Schorr: 2002).

Específicamente, a partir de 1995, comienza una recesión económica muy fuerte, que repercute seriamente sobre la dinámica del mercado de trabajo. Caen la demanda laboral y los ingresos<sup>4</sup>, y comienzan a hacerse más visibles los efectos de la crisis de agotamiento del modelo de la Convertibilidad<sup>5</sup>, que se manifestaba fundamentalmente en el crecimiento de los indicadores de desempleo y de deterioro generalizado de las condiciones del mercado de trabajo<sup>6</sup>.

Como proceso central de este momento histórico, cabe destacar el *endurecimiento* de la desocupación más allá de su expansión cuantitativa. “Durante los noventa la evolución de la composición de la desocupación muestra los mayores sesgos en dirección a los cesantes (por oposición a los entrantes), a una duración mayor del desempleo, a los activos mayores de 40 años, a los jefes de hogar y a personas de mayor nivel educativo. Todo ello conforma una situación de “endurecimiento” del fenómeno porque afecta en forma más prolongada a trabajadores primarios y a activos en edades más vulnerables en materia de empleabilidad.” (Monza 2002:25)

---

4 “En octubre del 2001, antes del fin de la convertibilidad, el nivel del ingreso de los ocupados era 7% más alto que el vigente a comienzos de la serie, mientras que en el caso de los activos registraba una pérdida de 6%, encontrándose ambos niveles claramente por debajo del máximo registrado en el primer semestre de 1994. Esto muestra que sólo al principio de la década de 1990 se produjo un incremento importante en las remuneraciones reales, explicado fundamentalmente por la estabilidad de los precios y el crecimiento económico experimentado en esos años. Entre los extremos de la serie las remuneraciones disminuyeron en un 30% en el caso de los ocupados y 38% en el de los activos.” (Damill y Frenkel 2006:127)

5 Dentro de los efectos de la evolución macroeconómica sobre el empleo y las remuneraciones, se destacan las consecuencias de los procesos de apertura con apreciación cambiaria impulsados por el modelo de la Convertibilidad. Así, “la tasa de empleo agregada tendió a crecer entre el lanzamiento del programa de convertibilidad (1991) y 1993, para descender continuamente desde entonces y ubicarse a fines de 1996 bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. La contracción afectó principalmente las ocupaciones de más de 35 horas semanales de hombres y jefes de hogar, y se concentró en los puestos de trabajo en la industria manufacturera. Si bien las privatizaciones y el ajuste fiscal de las provincias tuvieron efectos negativos sobre el empleo, el impacto desfavorable de más peso provino de la reestructuración y concentración de las actividades productoras de bienes comerciables, inducidas por la apertura comercial y la apreciación cambiaria.” (Damill y Frenkel 2006:118)

6 Los salarios reales cayeron 9,5% entre 1994 y 2001, empujados por rebajas de los salarios nominales (un 8% entre 1998-2001); mientras que los ingresos reales del conjunto de los ocupados cayeron un 17% entre 1994 y 2002.

El problema del empleo adquiere una relevancia inusual y en este contexto, proliferaron las demandas por la protección del trabajo, la adquisición de subsidios por desempleo, el pago de salarios atrasados, los aumentos de sueldo, etc. Así, frente a esta situación, la cuestión del trabajo comienza a ser problematizada en la agenda pública y las medidas adoptadas desde el sector estatal apuntaron al diseño de *planes sociales de empleo* que fueron concebidos en primer lugar como *planes compensatorios*<sup>7</sup>. Tal es así que, se implementa el *PJJHD*<sup>8</sup> que llega a alcanzar a dos millones de beneficiarios aproximadamente. Iniciado a principios de 2002, este plan de ayuda social se constituyó en un ingreso de subsistencia para muchas familias (Giacometti y Monza 2003), con el objetivo de paliar una situación de desempleo, que se integraba como una característica estructural de un determinado modelo de crecimiento económico. Este programa se constituyó como un ejemplo paradigmático de la política social en Argentina, aunque sufrió algunas transformaciones en su implementación y características. Luego, se sumaron otros planes y programas tanto a nivel nacional como provincial<sup>9</sup>.

El PJJHD se constituyó como un hito en la política social y en un ejemplo novedoso que contradecía las tendencias en política social presentes en el país hasta ese momento. Los planes y programas de protección social suelen ser pro cíclicos. (Hicks y Wodon 2001) El gasto social es pro cíclico y responde a las épocas de recesión económica con una disminución generalmente mayor que la disminución del PBI. De este modo, “los datos sugieren que los programas de protección social, en vez de expandirse con rapidez durante una crisis, en realidad se contraen en muchos casos con tanta rapidez como otros tipos de gasto público.” (Hicks y Wodon 2001:110) Asimismo, algunos análisis señalan que “puede demostrarse que en América Latina la baja de un punto porcentual del PBI per cápita provoca al menos una disminución de dos puntos porcentuales del gasto público focalizado por persona pobre.” (Hicks y Wodon 2001:110) El caso del PJJHD parece contradecir esta tendencia.

---

7 Denominase programas compensatorios al conjunto de programas de protección social y redes de seguridad, a los que se atribuye la finalidad de preservar a los grupos vulnerables de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural. Tales previsiones, encuadradas dentro de “las dimensiones sociales del ajuste”, concentran los esfuerzos de los BMDs en su búsqueda de medidas paliativas del sacrificio desproporcionado en que el ajuste sume a los más pobres al socavar las bases de sus ingresos. (Abramovich 2005).

8 Este plan social “alcanzó el millón de hogares en mayo y cuatro meses después superaba la cifra de 1.8 millones; el pico se registró hacia mediados de 2003, con cerca de dos millones. Se constituyó, entonces, en el programa de asistencia más grande que se haya puesto en funcionamiento en Argentina y sin duda se ubica entre los de mayor cobertura en la región. El monto erogado en 2002 fue de \$760 millones, trepando a más de \$3.000 el año siguiente. Estas cifras representaron el 1.6% y el 5.2%, respectivamente, del conjunto del gasto del sector público federal (2.4% y 8.0% del gasto social nacional y el 1.2% y 4.3% del gasto consolidado social.” (Beccaria 2006:7)

9 Dada la cantidad inusual de beneficiarios del PJJHD y las dificultades para garantizar el cumplimiento de los requisitos que éste establecía (entre otros, la contraprestación laboral exigida al beneficiario) en el año 2005, se dispone el pasaje de algunos de sus beneficiarios hacia el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social (mayoritariamente mujeres madres) y los hombres podían traspasar al Seguro Nacional de Capacitación y Empleo (por un plazo de un año y medio) para recibir capacitación. El Plan Familias también fue pensado como una intervención social bajo el modelo de los planes de transferencias condicionadas de ingresos en efectivo. Sin embargo, no resultó un cambio menor dicho traspaso entre programas, puesto que a diferencia del PJJHD, que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, el Plan Familias se ubica en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

De esta forma, “la crisis que se manifestó desde comienzos de 2002<sup>10</sup> contribuyó a que las políticas compensatorias pasaran de ser residuales, a formar parte explícita de las políticas de Estado. Las políticas hacia la pobreza continuaron con un fuerte signo de asistencialismo, pero su inclusión en el presupuesto y la naturaleza de su financiación -a través de retenciones a las exportaciones- son indicadores de una *reorientación de la tendencia anterior*. (...) Idea de un *cambio en el papel asignado a la asistencia social como política estatal*. Este cambio no es menor, ya que una vez establecida la legitimidad de la asignación de fondos significativamente más altos que en la década anterior al rubro de “gasto social focalizado”, se crean las condiciones para generar un debate acerca de cuál debería ser el diseño más apropiado de estos programas.” (Cortés et al. 2004:13)

En este marco, el gobierno nacional aumentó en el año 2007 el presupuesto para los planes sociales, a pesar de que el índice de desocupación había bajado considerablemente en ese año<sup>11</sup>.

La continuidad de estas prácticas políticas genera preguntas y en este sentido, conocer la situación de la fuerza de trabajo en nuestro país y su relación con los comportamientos del mercado laboral resulta de fundamental importancia en el ámbito del diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. La relevancia de este tipo de análisis radica en la constatación de la existencia de profundas relaciones entre la reproducción de la pobreza y la exclusión del mercado de trabajo. Por ello, en este artículo, en primer lugar intentaremos arrojar luz sobre los impactos que producen los planes de empleo a partir de un análisis bibliográfico, haciendo hincapié en las características de los hogares beneficiarios y en las trayectorias laborales de los receptores de dichos planes. Luego, se analizarán los datos empíricos proveniente de una encuesta<sup>12</sup> realizada en la Tercera Sección de la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas<sup>13</sup>, durante los meses de febrero y julio de 2007.

## **2. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**

---

<sup>10</sup> En mayo de 2002 el 53% de las personas y el 40% de los hogares vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza; y un cuarto de la población y un 18% de los hogares no alcanzaban los ingresos para comprar alimentos. “Luego del incremento de los primeros años, hacia el final del régimen de caja de conversión el ingreso medio había retornado a su nivel inicial. Por su parte, el rebrote inflacionario de comienzos del 2002 implicó una pérdida adicional de ingreso medio del orden del 30%. Se concluye, entonces, que el entorno macroeconómico desfavorable y su correlato en el escaso dinamismo del mercado de trabajo —con bajo nivel de demanda laboral, precariedad del empleo y crecientes niveles de desocupación— se tradujo en una fuerte caída de las remuneraciones a partir de 1994, reforzada más tarde por el alza de los precios que siguió al abandono del régimen instaurado en 1991.” (Damill y Frenkel 2006:128)

<sup>11</sup> “En 2003, el Ministerio de Desarrollo Social contaba con \$1700 millones a esos fines, en 2006 la cifra ascendió a \$3500 millones, y en 2007 llega a \$5100 millones.” Diario La Nación, Marzo de 2007.

<sup>12</sup> Ésta fue realizada por el equipo de investigación dirigido por la Dra. Alicia Gutiérrez en el marco del proyecto: “Redes y Capitales en las estrategias de reproducción social de familias pobres”. La investigación fue realizada con subsidio de SECYT-UNC, año 2006-2008. La encuesta se aplicó sobre un total de 186 casos. Se agradece la colaboración de la Lic. Melina Caderosso en el trabajo de procesamiento de los datos.

<sup>13</sup> El municipio de Malvinas Argentinas se encuentra aproximadamente a 13 km. de la ciudad de Córdoba y forma parte del Gran Córdoba, dado que es colindante con el ejido municipal de esta ciudad, con la que mantiene fluidos intercambios de tipo laboral. Según datos del Censo 2001, el municipio cuenta con una población de 8628 habitantes, un nivel que es un 67% más alto que el del Censo 1991 (5160 hab.); al año 2004 contaba con un total de 2756 viviendas ocupadas, a un promedio de 4,5 personas por vivienda (para la provincia y la nación este promedio alcanza al 3,4 y 3,6, respectivamente); en promedio trabajaban 1,5 personas por hogar, en tanto el ingreso mensual medio por hogar ascendía en 2004 a \$ 514. Del 68% de población (sin NBI) según datos del Censo 2001, se pasa a un 60% en el 2004, como así también del 75% de hogares sin NBI se desciende al 68%, es decir un empeoramiento de las condiciones generales de alrededor de 8 puntos en el breve lapso de tres años.

El caso del PJJHD fue uno de los más analizados en los trabajos recientes sobre políticas sociales en Argentina; algunos análisis han destacado que existen argumentos para afirmar que, por su dinámica de funcionamiento, el PJJHD más que como un plan de empleo debe ser considerado como un plan de transferencia de ingresos en un contexto de emergencia social (Monza y Giacometti 2003; Golbert 2004). Esto es así, puesto que “se observa una diferencia con los programas de empleo transitorios<sup>14</sup>, ya que la contraprestación no estaría definida previamente, sino que es un trámite posterior a la incorporación al Plan.” (Pautassi 2003:62) Así, el mencionado plan, tuvo como consecuencias positivas en un contexto de emergencia social, la disminución de los indicadores de pobreza e indigencia que se habían disparado luego de la crisis de 2001; sin embargo, no cumplió con el objetivo de generar empleo de calidad para los beneficiarios.

Algunos autores han analizado las dificultades generadas por el incumplimiento en los requisitos de elegibilidad<sup>15</sup> en los beneficiarios (Monza y Giacometti 2003), otros han centrado su estudio en el impacto en términos de la problemática de género (Pautassi 2003 y 2004), en el funcionamiento de los Consejos Consultivos (García y Langieri 2003) y desde la óptica del gasto social (Cetrángolo y Jiménez 2003).

El Derecho familiar de Inclusión Social: PJJHD se crea en Abril de 2002. El Órgano de aplicación de este programa era el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en coordinación, para la ejecución y seguimiento descentralizado, con los municipios y las provincias. Entre algunas de sus particularidades se encuentra el intento de “incorporar a la sociedad civil como mecanismo de control y fiscalización, a partir de los *Consejos Consultivos*<sup>16</sup>. Esta medida se basa(ba) en la urgente necesidad de acercar a los

---

14 “Programas transitorios de empleo aplicados ininterrumpidamente desde 1992, consistentes en el pago de una ayuda económica no remunerativa a los desocupados, a cambio de una contraprestación de los mismos en obras de interés social. Entre otros ejemplos, se menciona los Programas Intensivos de Trabajo, el Programa de Emergencia Laboral, el Plan Trabajar, etc.” (Pautassi 2003: 62)

15 Los requisitos para la inscripción en el Programa eran los siguientes: “para la obtención del Plan, los postulantes deben acreditar: a) la condición de jefe(a) de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravedad; c) un certificado del establecimiento educativo al que asisten los hijos menores de 18 años, acreditando su condición de alumnos regulares; d) la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo; e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad del o de los hijos a cargo; f) la residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante el documento de identidad; g) en el caso de los jóvenes, su condición de desocupados mediante simple declaración jurada; h) para los mayores de 60 años, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional; i) constancia de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL).” (Pautassi 2003: 65)

16 “Se crearon tres instancias de Consejos Consultivos con diferentes funciones para cada jurisdicción. Los Consejos Consultivos Municipales y/o Barriales tienen la responsabilidad de asignar a los beneficiarios en actividades establecidas como *contraprestación*. No está contemplado presupuesto para el funcionamiento de los mismos y sus integrantes se desempeñan *ad honorem*, con lo que se está descentralizando la ejecución del Programa, cargándolo en el trabajo voluntario que realizan los miembros de estos Consejos. La particularidad de estos Consejos es que incorporan a representantes de la sociedad civil, con distintos grados de responsabilidad. Están integrados por representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, confesionales y por los niveles de gobierno correspondientes. Entre las funciones del Consejo Nacional está la supervisión del desarrollo del Plan, así como la responsabilidad de la constitución efectiva de las mismas instancias a nivel provincial y municipal. A su vez, los Consejos Provinciales se encargan de controlar y hacer el seguimiento del desarrollo y ejecución del Plan y garantizar el cumplimiento de criterios de accesibilidad de los beneficiarios. La principal responsabilidad de los Consejos Municipales y/o Barriales consiste en establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos de inserción de *Trabajo y Sociedad*, Núm. 21, 2013



destinatarios y prestatarios del servicio que conocen mejor las necesidades de cada región, junto con la promoción de una mayor responsabilidad y la participación de la comunidad”. (Pautassi 2003:63)

Muchos han sido los cuestionamientos realizados por diversos trabajos al funcionamiento e impacto de este plan social surgido en un contexto de emergencia nacional. Algunas de las *críticas* que se han realizado a este plan hacen hincapié en la utilización de los beneficiarios para disminuir los indicadores de desocupación, a través del manejo de los números arrojados por las estadísticas<sup>17</sup>.

Asimismo, otra de las observaciones que se han realizado sobre el PJJHD es la utilización política del mismo, para reducir o apaciguar el clima de protesta y conflictividad social desencadenado tras la crisis de 2001. Éste era un plan social para “*apagar el incendio*”; se otorgaba sólo con el requisito de completar una planilla a modo de declaración jurada y por este motivo, respecto a las dinámicas y funcionamiento del plan, se critica que no se haya cumplido en todos los casos el criterio de ser desocupado para percibir el beneficio. Por otra parte, muchos beneficiarios del plan provenían de la inactividad, por lo tanto, no eran desocupados.

El gobierno de transición, tras la renuncia del Presidente De la Rúa, necesitaba construir legitimidad, sostener la estabilidad política y el apoyo social en un contexto de crisis. En este marco, los actores sociales del campo aceptan las retenciones a las exportaciones para financiar el plan y también se solicita un préstamo al Banco Mundial para solventar esta política social, a cambio del cual se exigen determinadas contraprestaciones y requisitos de elegibilidad como condición impuesta por dicho organismo internacional<sup>18</sup>.

### **2.1. ¿El Plan Jefes como Plan de asistencia Laboral?**

En un análisis específico sobre el PJJHD, López Zadicoff y Paz (2003) se proponen evaluar el cumplimiento de los objetivos formales que se plantea este Plan. Al respecto, estos autores afirman que los objetivos explicitados por el PJJHD, bajo la idea de constituirse como un “*derecho de inclusión social*” son 3: disminuir la pobreza, lograr la reinserción laboral, y asegurar la concurrencia escolar y los controles sanitarios de los hijos de los beneficiarios y concluyen que “el PJJHD falla en sus objetivos de combatir la pobreza, asegurar la escolaridad de los menores y reinsertar laboralmente a los beneficiarios. El PJJHD no reduce la probabilidad de ser pobres de los hogares asistidos.” (López Zadicoff y Paz 2003:14)

### **2.2. ¿Universalización de “derechos” o asistencia focalizada?**

---

los destinatarios del Plan, así como de su designación en los proyectos de acuerdo con su perfil y demanda.” (Pautassi 2003: 63)

17 “Los planes de empleo contribuyeron a mantener el nivel de empleo global y público, y a bajar la tasa de desempleo; en 2001 el 8% de los asalariados del sector público (nacional y provincial) participaban en planes de empleo; en mayo de 2002, esa cifra había ascendido al 12.2%, y en octubre de 2002, al 27.7%. En 2001, contabilizando a los beneficiarios de los planes de empleo como ocupados, el desempleo bajaba del 22% al 20% de la población económicamente activa; en octubre del 2002, bajaba del 23.7% al 17.9% (EPH, INDEC)”. (Cortés et al. 2004:13) “La tasa de desocupación registrada en mayo de 2003 (15,6%) hubiese sido 4 puntos porcentuales más elevada (19,7%) en ausencia del programa (INDEC, 2003b). Asimismo, la misma fuente de información proporciona tasas de actividad y empleo con plan y sin plan: 42,8% versus 41,8% y 36,2% versus 33,6%, respectivamente. (López Zadicoff y Paz 2003:2)

18 Un modelo similar se aplica en diversos países de la región: “Progres-Oportunidades” Programa de Educación, Salud y Alimentación en México (1997); “Bolsa Familia” en Brasil (2003); “Programa Juntos” en Perú (2005), “Chile Solidario” (2002) y “Panes” Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social en Uruguay (2005).

Desde el discurso oficial, en la formulación del PJJHD se plantea al mismo como un derecho universal de ciudadanía, “*derecho a la inclusión social*”. Sin embargo, en su implementación se contradice, puesto que cerraron las inscripciones para acceder como nuevo beneficiario el 17 de mayo de 2002; asimismo, no fue universal, ya que, por ejemplo, las familias pobres sin hijos no podían acceder a este beneficio. Por estos motivos se cuestionó al plan como un “derecho”. ¿Los derechos pueden fijarse por tiempo limitado? “Normativamente, y dentro del criterio de auto focalización establecido, el Plan busca lograr una cobertura “universal”, dentro del plazo establecido. En otros términos, no tienen cabida en esta iniciativa -al menos desde el punto de vista de las normas- todos aquellos que se encuentran en una misma situación de insatisfacción de sus necesidades básicas, lo que se contrapone con el principio de igualdad y no discriminación e implica que no está ejerciendo de forma universal el derecho familiar a la inclusión social.” (Pautassi 2003:60)

### **2.3. Las contraprestaciones laborales ¿reproducen las condiciones de informalidad y segmentación del mercado laboral?**

Respecto a las discusiones en torno a la contraprestación exigida por el PJJHD<sup>19</sup>, la bibliografía sobre el tema ha señalado que “el porcentaje de mujeres (93.4%) que realiza la contraprestación laboral exigida por el Plan es mayor que el de hombres (81.6%) a pesar de que es más alto el nivel de ocupación de estos últimos.” (Pautassi 2003: 102) Teniendo en cuenta estos datos estadísticos, los análisis destacan que en este Plan, “se reproducen mecanismos de *segregación horizontal* por tipo de tareas en el total de la economía. Esto significa que la oferta de contraprestaciones que ofrece el PJJHD a las mujeres beneficiarias se presenta en actividades asociadas con tareas reproductivas o con ocupaciones denominadas como “típicamente femeninas””. (Pautassi 2003: 77).

---

<sup>19</sup> “En la normativa del plan se establece que la contraprestación tendrá una duración mínima de cuatro horas diarias y una máxima de seis horas. En el número de horas que los beneficiarios destinan a la contraprestación laboral no se observa una distribución diferente por sexo. El 82% de los beneficiarios trabajó menos de 24 horas semanales, lo que implica entre cuatro y cinco horas diarias, y el 11% menos de 15 horas semanales, en este caso menos tiempo que el legalmente exigido como contraprestación. Solo trabajó más de 24 horas semanales el 7% de los beneficiarios (8.6% hombres y 7% las mujeres). Debido a la inexistencia de evaluaciones del funcionamiento del Plan se desconocen los motivos del incumplimiento de las horas requeridas legalmente como contraprestación, pero se puede inferir que se relacionan con los estímulos para la inserción en este tipo de tareas, como también a la existencia de mecanismos clientelísticos asociados a este tipo de planes. Si bien el 80% de los beneficiarios de ambos sexos cumple con las horas requeridas, la pregunta refiere a las condiciones de inserción de los desocupados.” (Pautassi 2003: 81) Respecto a las condiciones de inserción de los beneficiarios, los trabajos consultados destacan lo siguiente: “debido al escaso número de contraprestaciones vinculadas con el ingreso al mercado de trabajo, en enero de 2003 se dictó la Resolución 37/03, que creó un nuevo componente del programa destinado a reinsertar laboralmente, en el sector privado, a los(as) trabajadores(as) desocupados beneficiarios del Programa Jefes y Jefas. A través de esta resolución se reglamentó en forma definitiva el RENA (Registro Nacional de Empleadores) y se creó el Registro de Historia Laboral de los(as) beneficiarios(as) del programa.” (Pautassi 2003: 80) De esta forma, “el PJJHD invita a que distintos organismos ejecutores presenten propuestas de actividades donde podrían ser incorporados los(as) beneficiarios(as). Dichos proyectos debían ser presentados ante el Consejo Consultivo Municipal, con el compromiso de que los responsables garanticen la provisión de los insumos básicos necesarios y realicen el control de asistencia adecuado. En principio, el Programa definió que el Seguro de Responsabilidad Civil para los beneficiarios estuviera bajo la tutela de los ejecutores. Sin embargo, el reiterado incumplimiento de dicha cláusula por parte de varias organizaciones obligó a las provincias a asumir estos costos.” (Pautassi 2003:75)



Respecto a las características de las tareas desarrolladas como contraprestación, se menciona que hubo *bajos niveles de formalidad*. Es importante tener en cuenta este dato, considerando que la contraprestación se orientó a brindar una capacitación que “*coadyuve a su futura inserción laboral*” y a “*su incorporación en proyectos productivos o servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional*”. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, no se observa que este objetivo se haya cumplido. “Los beneficiarios del PJJHD presentan una situación relativamente más desfavorable en materia educacional y aquellos con experiencia laboral, la tienen, en general, en labores que requieren bajo nivel de calificación. En consecuencia, resulta indispensable revertir esta tendencia que, por otra parte, y después de una década de aplicación de programas transitorios de empleo y capacitación profesional, continúa estable: se sigue reproduciendo el mismo tipo de “tareas” de baja calificación para las contraprestaciones laborales, y lo que podría constituir una “ventaja” en el caso del Plan, que es la asignación posterior del beneficiario a una actividad, termina operando de la misma forma que las experiencias previas. No obstante, se debe considerar que es muy difícil que un Plan concebido como transitorio pueda lograr mejorar los niveles de calificación previos, lo que plantea la conveniencia de reconsiderar algunos aspectos de la estrategia del mismo.” (Pautassi 2003: 83)

En conclusión, “si se evalúa el papel de la contraprestación laboral como elemento que facilita la inserción futura del beneficiario en el mercado de trabajo, el PJJHD no cumpliría plenamente con esta función. Pocos beneficiarios reciben capacitación y la mayoría de los que cuenta con ella es en el marco de la administración pública, en tareas poco calificadas y de carácter transitorio, esto es, en puestos no permanentes.” (Pautassi 2003: 79-80)

Por otra parte, otra de las críticas que ha recibido el diseño e implementación del PJJHD hace referencia a que sus beneficiarios estarían siendo incentivados a buscar empleo en el sector informal, para poder de ese modo, continuar percibiendo el beneficio económico del plan, en paralelo al salario proveniente del trabajo en el sector informal.

Hasta aquí, se ha mencionado que las actividades diseñadas para realizar la contraprestación laboral exigida por el plan, reproducen las condiciones de informalidad en las que suelen desempeñar sus actividades laborales los sectores pobres. Este dato adquiere particular relevancia si consideramos que “la informalidad es una fuente de bajos ingresos que eleva las probabilidades de caer en la pobreza de los hogares a los que pertenecen quienes tienen estas características.” (Beccaria y Groisman 2009:124) Los análisis e investigaciones sobre las relaciones entre informalidad y pobreza destacan que puede observarse una segmentación del mercado de trabajo en función de la inserción laboral en el sector informal (Beccaria y Groisman 2009). Esto es así, puesto que los análisis de las cifras estadísticas indican la existencia de penalizaciones en los ingresos, remuneraciones y retornos, a las personas que se desempeñan en el sector informal. Y, por otra parte, esa segmentación tiende a ser mayor para los trabajadores de menores calificaciones. (Beccaria y Groisman 2009)

En síntesis, a partir de los análisis presentes en el trabajo de Beccaria y Groisman (2009), podemos mencionar que existe una relación compleja y dinámica entre la condición de pobreza y la informalidad de los hogares. Las conclusiones a las que arriban estos autores indican que la condición de informalidad es muy importante para determinar el nivel del ingreso familiar. “Casi el 85% del empleo de los hogares pobres es informal, con los asalariados no registrados constituyendo su principal componente -57% en su versión amplia, incluyendo servicio doméstico y planes de empleo- mientras que el resto corresponde a no asalariados informales.” (Beccaria y Groisman 2009: 136) Asimismo, “la condición de informalidad en sí misma resulta una fuente de bajos ingresos, explicando entre el 60 y 70% de la diferencia entre los ingresos horarios de los trabajadores formales e informales. Estos últimos recibirían, por esta condición,

entre el 30 y 45% menos que un ocupado formal con los mismos atributos (edad, educación, género, rama de actividad, región).” (Becaria y Groisman 2009:141)

Por todos estos motivos, atender el problema de la informalidad en el mercado de trabajo resulta fundamental, si se quiere diseñar políticas sociales que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de las familias pobres, que son quienes se ven afectadas en mayor proporción por esta problemática dadas las dinámicas del mercado laboral descritas anteriormente.

### **3. El perfil los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas**

#### **3.1. Tamaño y composición del hogar**

La bibliografía consultada coincide en señalar que: “el mayor tamaño promedio de los hogares con beneficiarios del PJJHD está vinculado a la situación de pobreza y a una mayor presencia de menores, que representan más del 44% del total de miembros, 20 puntos porcentuales más que en los hogares sin beneficiarios. Este alto porcentaje de menores que integran los hogares explicaría la auto focalización del Plan en mujeres, debido a que sólo deben trabajar 4 horas, lo que es compatible con sus tareas reproductivas.” (Pautassi 2003: 89)

Los datos estadísticos relevados en el municipio de Malvinas Argentinas (cuadro n°1) coinciden con lo mencionado anteriormente en tanto puede observarse un mayor tamaño promedio de los hogares que son beneficiarios del PJJHD (5,7 miembros). Esto se observa tanto si los comparamos con aquellos hogares encuestados que no son beneficiarios de dicha ayuda social (4,6 miembros) como así también, si tomamos de referencia la media de personas por hogar que se desprende del censo provincial del año 2004 (4,5 miembros).

Cuadro N°1: tamaño del hogar promedio según tenencia de plan	
NO PLAN	4,6
PLAN	5,7

Fuente: Elaboración propia.

La misma tendencia se observa en relación con la presencia de menores (cuadro n°2). En los hogares que son beneficiarios del PJJHD hay mayor presencia promedio de niños y adolescentes. El cuadro que se presenta a continuación especifica esta situación.

Cuadro n°2: Presencia de menores promedio en el hogar según sean beneficiarios del PJJHD		
	NO PLAN	PLAN
Presencia de menores de 0 a 5 años	0,7	0,7
Presencia de menores de 6 a 17 años	1,4	2,6

Fuente: Elaboración propia.

#### **3.2. Tasa de dependencia de los hogares**

De la bibliografía analizada se desprende que, dado el mayor tamaño de los hogares pobres y la importante presencia de menores de edad, la tasa de dependencia en ellos suele ser más elevada.

Esto se confirma para los hogares encuestados en Malvinas Argentinas, como se observa a continuación. (Cuadro n°3. Al ser un índice, la tasa de dependencia es mayor, cuánto más cercana a cero se encuentre).

Cuadro n°3: Tasa de dependencia de los hogares según sean beneficiarios de plan	
NO PLAN	PLAN
0,34	0,30

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3. Ingresos del hogar

Respecto a los ingresos de los hogares, del análisis de la bibliografía sobre el tema se destaca lo siguiente: “La contribución del PJJHD en el ingreso del hogar es importante: en promedio representa el 37% del ingreso total” (Pautassi 2003: 94) Asimismo, “en los hogares en los que las cónyuges eran beneficiarias, el promedio de los ingresos familiares era un 50% superior al ingreso de los hogares donde el beneficiario era el jefe. La razón de esta diferencia reside en que en esos hogares existía un jefe que podía en ocasiones obtener ingresos laborales complementarios, en cambio en los hogares donde el jefe es beneficiario, y las cónyuges tienen trayectorias de inactividad, el número de perceptores es menor y por lo tanto los ingresos son más bajos.” (Cortés et al. 2004:25)

Por último, en los trabajos que analizan el caso del PJJHD se destaca que “debido al reducido monto que recibe cada hogar y a la composición de los mismos, (aquel) no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar la pobreza, ni tampoco resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas o a aportes de la seguridad social. Asimismo, la vulnerabilidad e incertidumbre de los beneficiarios aumenta debido a la naturaleza transitoria del plan.” (Pautassi 2003: 99)

En conclusión, de la bibliografía se desprende que el impacto del PJJHD sobre el nivel de ingreso de los hogares a nivel nacional puede resumirse del siguiente modo: “la incidencia del Plan en los niveles de pobreza de los hogares no es alta: el 93% de los hogares que percibe el beneficio continúa bajo la línea de pobreza. Sin perjuicio de lo anterior, el acceso a este Plan ha disminuido en 4% la incidencia de la pobreza en los hogares beneficiarios. El efecto del acceso al Plan es más elevado en los niveles de indigencia. En promedio, uno de cada cinco hogares que accedió al programa habría estado en una situación de indigencia sin éste.” (Pautassi 2003: 96) Estos datos coinciden con las observaciones desde otras perspectivas, las cuales plantean que “el PJJHD tuvo una cobertura restringida. El 24.5% de los hogares pobres y el 35,5% de los hogares indigentes eran beneficiarios; quedaban por lo tanto sin cubrir el 75% de los pobres y el 64,5% de los indigentes.” (Cortés et al. 2004: 17 y 19)

Teniendo en cuenta lo anterior y al analizar los datos obtenidos a partir de la encuesta aplicada en la localidad de Malvinas Argentinas, es posible observar que los hogares beneficiarios del Plan son aquellos cuyos ingresos laborales per cápita (sin considerar el dinero recibido a través de algún plan social) son un 33% menores que el de los hogares que no reciben ningún tipo de ayuda estatal (cuadro n° 4).

Cuadro n°4: Ingresos laborales per cápita del hogar según tenencia de PJJHD	
PLAN	NO PLAN
\$ 205,39	\$ 272,90

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es importante recalcar que a pesar de ser los hogares beneficiarios aquellos en peor situación comparativa en términos de ingresos, del análisis de los ingresos per cápita de los integrantes del hogar y los datos provistos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del país (cuadro n°5), puede concluirse que: tanto los miembros de hogares beneficiarios como aquellos sin ayuda estatal se hallan por debajo de la línea de pobreza establecida a nivel nacional para la fecha en que fue tomada la encuesta. Sin embargo, los integrantes de hogares sin PJJHD se encuentran más distantes de la Línea de Indigencia mientras que los miembros de hogares beneficiarios se hallan más próximos al límite de ésta, mostrándose aún más vulnerables que los primeros. Así, el aporte de \$150 que ingresan al hogar a partir del PJJHD, resulta importante para que una proporción significativa de los hogares beneficiarios situados en niveles de pobreza puedan mantenerse en esa posición y no caer en la indigencia.

Cuadro n° 5: Valores de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente, desde septiembre 2000 en adelante

Mes	Canasta Básica Alimentaria	Canasta Básica Total
	Línea de indigencia	de Línea de pobreza
	Pesos	Pesos
Ene-2007	137,62	295,89
Feb-2007	138,73	298,27
Mar-2007	138,45	296,28
Abr-2007	138,58	296,57
May-2007	138,58	297,96
Jun-2007	139,00	298,86
Jul-2007	139,98	300,95
Ago-2007	143,05	306,13

**Fuente:** INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

En coincidencia con los datos relevados en la localidad de Malvinas Argentinas, también desde otras perspectivas se hace hincapié en señalar la magra capacidad del plan para intervenir en solucionar la situación de pobreza de sus beneficiarios, dada “la escasez de las transferencias y los beneficios frente a una situación altamente crítica, y con la distribución de los derechos de acceso al programa, ya que la historia ocupacional de los beneficiarios revela que los más vulnerables, el núcleo duro de la desocupación y el desaliento, no estuvieron representados adecuadamente.” (Cortés et al. 2004: 27)

### **3.4. Nivel educativo de los miembros del hogar**

A partir de los datos relevados en la localidad de Malvinas Argentinas es posible realizar un análisis de las frecuencias acumuladas en función del máximo nivel de estudios alcanzado por al menos un miembro del hogar. Así, podemos observar que la mayor parte de la población encuestada se distribuye entre las categorías Primario Completo y hasta Secundario Incompleto. Sin embargo, se destaca la existencia de una diferencia significativa en términos de logros educativos a favor de aquellos hogares que no reciben el PJJHD, puesto que en este grupo el porcentaje de quienes han logrado culminar el nivel medio de educación casi duplica al de aquellos integrantes de hogares beneficiarios (26% y 14,8% respectivamente, cuadro n° 6).

Cuadro n°6: Máximo nivel de estudios alcanzado por al menos uno de los integrantes del hogar según sean beneficiarios del PJJHD		
Máximo nivel de estudios	NO PLAN	PLAN
	%	%
Primario Incompleto	9,5	7,4
Primario Completo hasta Secundario Incompleto	53,2	66,7
Secundario Completo	26,0	14,8
Nivel Superior Incompleto o más	11,4	11,1
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Estos datos resultan relevantes en tanto indican que el PJJHD tuvo una buena focalización ya que han accedido al mismo, hogares cuyos integrantes han alcanzado en promedio un menor nivel educativo. Por ello, podemos concluir que sus miembros tienen menores posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo dada la mayor vulnerabilidad y penalidades sobre los ingresos que afectan a los hogares con menores niveles educativos formales.

Aunque no tenemos datos acerca del impacto provocado por el PJJHD sobre la concurrencia de los hijos de los beneficiarios a la escuela para la localidad cordobesa analizada en este trabajo, resulta importante destacar que a partir del relevamiento del análisis bibliográfico encontramos que: “los niños residentes en hogares con PJJHD tienen menores tasas de asistencia a la escuela. Esto está mostrando, al menos, tres cosas: a) que uno de los principales objetivos del programa no se está alcanzando; b) que dentro de esos hogares se generan incentivos para la no concurrencia a la escuela de los menores de 18 años; c) la brecha de pobreza de largo plazo no disminuirá y hasta puede aumentar ya que la productividad laboral de estos menores en su etapa adulta será sensiblemente más baja.” (López Zadicoff y Paz 2003:14)

### ***3.5. Cobertura del Plan Jefes y Jefas y posición en el hogar del beneficiario***

En la encuesta realizada en la localidad de Malvinas Argentinas no fue relevado el dato acerca de cuál de los miembros del hogar es el titular del Plan, lo que impide cualquier análisis del impacto de éste en términos de género. De todos modos, es preciso mencionar la importancia que la bibliografía consultada le otorga al rol de las mujeres dentro de la población beneficiaria. Todos los datos estadísticos relevados en otras investigaciones coinciden en señalar que la participación de las mujeres entre los beneficiarios ha sido mayoritaria. Al respecto se destacan los siguientes argumentos:

“El diseño del PJJHD supone que debería presentarse el jefe, considerando que la normativa establece que para acceder al beneficio ambos tienen que estar desocupados.” (Pautassi 2003: 90) Sin embargo, “la normativa no es taxativa al respecto y se podría interpretar que la solicitud puede ser presentada por el cónyuge y no sólo por el(la) jefe(a). Tampoco es claro si el miembro

de la pareja no jefe(a) de hogar debe estar desocupado como requisito de acceso al Plan.” (Pautassi 2003:64)

Los análisis estadísticos indican que hubo *mayor cobertura femenina* en todas las regiones. En promedio las mujeres representan un 53%, y “la incidencia de las mujeres en el total de beneficiarios supera en más de 15 puntos porcentuales a su peso en la población total.” (Pautassi 2003: 66-67) “Las diferencias en la posición en el hogar según sexo son marcadas. En la población total predominan los jefes de hogar hombres mientras que dentro de las mujeres beneficiarias casi la mitad (49.4%) es reconocida como cónyuge”. (Pautassi 2003:69)

Como una de las posibles explicaciones para esta situación, los análisis señalan que “*esta mayor inserción femenina en el Programa Jefes y Jefas de Hogar se relaciona con la importancia que tienen las estrategias de supervivencia familiar y las modalidades de obtención de recursos.*” (Pautassi 2003: 67) De este modo, “Las mujeres solteras y aquellas sin hijos(as) o con hijos(as) mayores enfrentan menos obstáculos familiares para salir a trabajar y tienen más opciones que las mujeres casadas con hijos(as) pequeños(as) para su contratación en actividades asalariadas. Estas últimas ingresan preferentemente en el sector informal o desempeñan actividades a domicilio, ya que no cuentan con servicios reproductivos a su alcance (guarderías, cuidadoras) y dependen de la voluntad de algún miembro de la familia para que cuide de los niños.” (Pautassi 2003: 67 y 69)

Las posibilidades con las que cuentan las mujeres de familias pobres están estrechamente relacionadas con el *ciclo vital* por el que transita la familia<sup>20</sup>.

Sumada a las restricciones impuestas por el momento del ciclo familiar por el que atraviesa la familia, existen otro tipo de restricciones. “En el caso de las mujeres de sectores populares, debido a que poseen bajo nivel de instrucción y carecen de posibilidades de acceder a instancias de capacitación, terminan atrapadas por una contradicción peculiar: el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera residual, pero a la vez están presionadas para realizarlo debido a la necesidad de sostén familiar. Para este grupo de mujeres el PJJHD representa una salida temporaria importante, que permite superar esta contradicción.” (Pautassi 2003: 71)

A partir de la evidencia presente en los estudios mencionados, los autores se preguntan en relación a la mayor presencia de beneficiarias mujeres y los efectos que el diseño del PJJHD tiene sobre la reproducción de la división sexual del trabajo al interior de los hogares: “Cuando la mujer es cónyuge y solicita el beneficio, ¿lo hace porque evalúa ser quien menos posibilidades tiene de acceder al mercado de trabajo? Una respuesta plausible es que las beneficiarias tienen menos experiencia laboral que los hombres, y que muchas de ellas se desempeñaron en el servicio doméstico o como asalariadas informales. La contrapartida es que numerosos estudios recientes señalan que las mujeres consiguen trabajos informales más rápidamente que los hombres, situación que no ocurre en los trabajos formales o asalariados, donde influye la percepción errónea de que existirían mayores costos asociados a la contratación de mujeres como el caso del costo laboral por maternidad (Abramo y Todaro, 2002).” (Pautassi 2003: 90-91) Siguiendo el argumento anterior, en otro sentido también se plantea el siguiente interrogante: ¿La mujer solicita el beneficio por el tipo de contraprestación que se realiza? Dado que se trata de *actividades de bajo nivel de calificación* y, en muchos casos, en el sector público

---

20 Esta categoría fue trabajada originalmente por Forni y Benencia (1989) y hace referencia a “los recursos asociados a la cantidad y condiciones físicas (ligadas especialmente a la edad) de los miembros que integran la unidad doméstica; evidentemente, la amplitud de la familia por sí sola no indica necesariamente “recursos”, sino que depende de la edad de sus miembros y, sobre todo, si trabajan o no. El ciclo puede ser de formación, crecimiento, fisión, reemplazo o reemplazo con crianza.” (Gutiérrez 2007:195)

vinculado a la prestación de servicios, la tendencia indicaría que prevalece la *vía de acceso a un ingreso temporal*, más que una posibilidad de inserción futura en el mercado de trabajo. (Pautassi 2003).

En resumen, al analizar los datos en relación a la posición en el hogar ocupada por el beneficiario del plan, las estadísticas indican que “existiría un *sesgo de selección* hacia varones con mejor desenvolvimiento ocupacional, y hacia mujeres que habían sido previamente inactivas, lo que sería compatible con el hecho de que había una proporción importante de quienes se habían declarado cónyuges.” (Cortés et al. 2004: 26)

### **3.6. Condición de actividad de los miembros del hogar**

Respecto a los datos sobre condición de actividad, se desprende del análisis bibliográfico que: “el 84% de los beneficiarios del PJJHD declara tener una ocupación. El nivel de ocupación de los hombres beneficiarios (89.9%) supera en 8.4 puntos porcentuales al de las mujeres beneficiarias.” (Pautassi 2003:72) Además, “el 13% de las beneficiarias del Plan se declara inactiva, en contraste con el 3% de los hombres y en ambos casos es muy baja la desocupación (7% masculina y 6% femenina).” (Pautassi 2003:72-73).

Asimismo, respecto a la condición de actividad de los beneficiarios, otros análisis señalan que la inclusión en el PJJHD habría implicado como una de sus consecuencias el *incremento de la tasa de actividad*. “Mientras que entre los hombres la tasa se incrementó un 4.8%, en el caso de las mujeres el aumento fue del 53%. Esto indicaría que una proporción importante de mujeres beneficiarias se declararon como inactivas antes de su inserción al PJJHD. En el caso de los niveles de empleo la incidencia es obviamente muy importante: en ambos sexos la tasa de empleo creció más de 40 puntos porcentuales.” (Pautassi 2003:73)

Para explicar esta situación particular en relación con la condición de actividad de las beneficiarias, los análisis realizados desde una perspectiva de género señalan que “el *alto porcentaje de inactividad de las mujeres* puede deberse a tres razones principalmente: i) a la falta de oportunidades laborales para las mujeres, junto con los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que les dificultan incorporarse al trabajo remunerado; ii) a la dilación que produce el ingreso al ámbito productivo por el hecho de que muchas de las beneficiarias mujeres habitan en hogares con jefe y cónyuge, dando cuenta de una menor inserción de las mujeres en tareas productivas; iii) a su desempeño en el ámbito del trabajo reproductivo, que no es registrado estadísticamente como tal. De hecho, el 22% de las mujeres beneficiarias carece de experiencia laboral previa en el mercado de trabajo remunerado y sus edades coinciden con su etapa reproductiva.” (Pautassi 2003: 100-101) Todas estas cuestiones están relacionadas a su vez con la etapa del ciclo vital familiar en la que se encuentra la familia, tal como fuera mencionado al analizar las razones de la alta participación de las mujeres en el PJJHD.

Asimismo, respecto al incremento en la tasa de actividad, desde otras perspectivas algunos autores critican esta consecuencia de la implementación del PJJHD, puesto que “se crean incentivos para que individuos previamente inactivos, camuflen su situación a la de desocupados con la finalidad de obtener un subsidio. (...) También se ve incrementado por la dificultad en el control de las asignaciones, que hacen que una persona que no sea Jefe de Hogar (por ejemplo, un ama de casa o un menor de 24 años) pero que aparente serlo para el marco legal, puede solicitar libremente la asignación de un subsidio.” (López Zadicoff y Paz 2003:7)

### **3.7. Trayectorias laborales de los beneficiarios**

Muchos de los análisis sobre el PJJHD hacen hincapié en destacar la importancia del análisis de la trayectoria laboral de los beneficiarios en tanto éste resulta un indicador relevante del impacto

*Trabajo y Sociedad, Núm. 21, 2013* 509



del plan en términos de focalización de la política social. Así, en general, se observa que “los beneficiarios de los planes exhiben trayectorias económicas diferenciadas según género y posición en el hogar. Entre los varones predominan las trayectorias más vulnerables pero entre los jefes de hogar son mayoritarias las trayectorias de siempre ocupados, y en segundo término las trayectorias de inserción intermitente. Entre las cónyuges predominan sobre todo las inserciones de inactividad y desaliento.” (Cortés et al. 2004:24)

Ahora bien, observando los datos relevados en la encuesta aplicada en el municipio de Malvinas Argentinas, es posible mencionar que los jefes de los hogares beneficiarios del PJJHD se han desempeñado mayoritariamente en categorías ocupacionales en el ámbito del cuentapropismo manual (56,6%), mientras que los jefes de hogar de aquellos hogares que no reciben el Plan se insertan mayoritariamente como empleados manuales (35,9%) (Cuadro n° 7). Dadas las características del mercado laboral argentino, podríamos concluir que el cuentapropismo manual como categoría de inserción ocupacional es un indicador de una trayectoria laboral desarrollada en un contexto de mayor vulnerabilidad y precarización, sobre todo cuando se asocia a ingresos por debajo de la línea de pobreza como observáramos en la comparación de los datos de los cuadros n°4 y n°5 para la información sobre la localidad bajo estudio en este trabajo. Esto es así, puesto que en los sectores pobres, el trabajo por cuenta propia está asociado a mayor inestabilidad en las fuentes de empleo y a la carencia de cobertura de salud y previsión social.

Cuadro n° 7: Último trabajo del Jefe de Hogar según perciba PJJHD		
Categoría de inserción ocupacional	NO PLAN	PLAN
	%	%
No trabaja	5,3	0
Cuentapropia/manual	33,3	56,6
Empleado manual	35,9	29,0
Empleado no manual	19,2	13,2
Cuentapropia/ no manual	6,4	1,3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

A partir del análisis presentado anteriormente hemos intentando un acercamiento a la comprensión de la dinámica de funcionamiento y el modo de implementación del PJJHD en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas, Argentina, tomando como parámetro de comparación, los datos existentes acerca de la implementación del mismo plan a nivel nacional. Luego de describir el comportamiento de algunas variables relevantes, es posible concluir lo siguiente:

El PJJHD a pesar de ser concebido como un programa de empleo resultó ser, en su funcionamiento, un programa de transferencia condicionada de ingresos. Asimismo, sumado a la anterior observación, los distintos análisis consultados coinciden en señalar que los planes de asistencia laboral presentan una serie de desventajas que deben ser consideradas a la hora de pensar las estrategias para abordar el problema de la desocupación y su relación con la exclusión social. Entre las principales desventajas se mencionan los altos costos en su implementación, riesgos de clientelismo político y problemas de acceso en zonas alejadas o rurales.

Estas cuestiones son las que probablemente hayan impactado en el rediseño posterior de los subsiguientes planes creados en el marco de la política social; tal como hemos mencionado, por ejemplo, para el caso del Plan Nacional Familias y la reciente Asignación Universal por Hijo creada en 2009.

En términos generales, es posible observar que en consonancia con la situación registrada a nivel nacional, también en la localidad de Malvinas Argentinas los hogares beneficiarios de un plan de ayuda social son en su mayoría pobres y tienen un bajo nivel educativo. En este sentido, el PJJHD contribuye a evitar que los hogares beneficiarios del mismo caigan por debajo de la línea de indigencia. Asimismo, dado que son hogares más numerosos y con mayor presencia de niños y adolescentes, la tasa de dependencia en estos hogares es más alta que la calculada para hogares no beneficiarios del PJJHD.

Finalmente, se observa que la focalización del plan fue adecuada puesto que dentro de los hogares beneficiarios encontramos que los jefes de hogar se hallaban en una situación laboral más vulnerable y precarizada que en el resto de los hogares no beneficiarios del plan en la localidad bajo estudio. Esta información se desprende del análisis de la trayectoria laboral y la categoría de inserción ocupacional, específicamente, a partir de considerar la última ocupación desempeñada por el jefe de hogar.

Por todo lo mencionado, a partir de los datos relevados en la localidad de Malvinas Argentinas, podemos concluir que al igual que lo sucede a nivel nacional, la implementación del PJJHD en este municipio podría confirmar la hipótesis de Cortés et al (2004) acerca de su funcionamiento como un mecanismo de estabilización de ingresos (ya sea ante la ausencia de ingresos o complementando otros ingresos) de los hogares con inserciones laborales precarias –de baja remuneración- o trayectorias intermitentes.

En este sentido, retomando lo planteado por Monza (2002), la relevancia de este tipo de trabajos radica en el hecho de que, tener en cuenta las trayectorias laborales y las características, tanto de los beneficiarios, como de los hogares receptores de algún tipo de política social, permite realizar un análisis más apropiado para la identificación de grupos objetivo específicos, lo que a su vez posibilitaría constituir una base para el diseño de programas de empleo particulares.

Considerando lo anterior, se plantea aquí, que al no haberse considerado en el diseño del PJJHD la trayectoria laboral de la población objetivo, queda como deuda pendiente para próximas iniciativas de intervención social, la posibilidad de contemplar la articulación entre el trabajo desempeñado como contraprestación y las características de los puestos formales del mercado de trabajo. Esto, con vistas a que la política social logre romper con esta dualidad y no reproduzca la segmentación en el acceso al mercado laboral que sufren los sectores más empobrecidos y vulnerables de la sociedad.

Otra de las utilidades que se plantean como derivadas del análisis de las características de la población que es objeto de intervención de las políticas sociales, es que permite obtener un indicador más, del grado de subutilización de la fuerza de trabajo, para comprender las diversas formas o áreas de distorsión ocupacional que constituyen los espacios dentro de los cuales debería desplegarse la intervención gubernamental.

Por último, tal como se ha mencionado, existe una profunda relación entre la exclusión del mercado de trabajo y la situación de pobreza de los hogares. Así, en el marco de esta dinámica social, los análisis señalan que el aumento de la vulnerabilidad tiene como una de sus consecuencias la mayor importancia relativa otorgada a los ingresos no laborales para las familias pobres; ya sean estos de tipo estatales (a través de transferencias realizadas por los diversos planes de política social), familiares (en forma de ayuda de miembros de la familia o

vecinos), o el producto de la realización de alguna actividad comercial de tipo ilegal como por ejemplo, la venta de droga.

Teniendo en cuenta estos argumentos, se plantea como deseable que, para que el crecimiento económico se traduzca en cambios que incidan en los recursos monetarios a disposición de los miembros de los hogares pobres, debe incrementarse la cantidad y calidad de los empleos generados, aumentarse los ingresos salariales, así como también, aquellos ingresos no salariales y los recursos que el Estado pueda transferir a los hogares a través de los programas sociales. (CEPAL 2008)

En definitiva, si la pobreza depende del crecimiento económico, se deberían focalizar los esfuerzos en el diseño e implementación de políticas públicas en esa dirección, y no en iniciativas paliativas menores y demasiado costosas en términos políticos y fiscales. Es así que, el horizonte de la política social debería estar concentrado en reunir los esfuerzos necesarios para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, con el objetivo de lograr la generación de empleos de calidad, en tanto este es el mecanismo principal que permitirá reducir la pobreza y la desigualdad social. (CEPAL 2008).

A modo de conclusión final, es relevante mencionar que la discusión acerca de la intervención sobre la situación de pobreza de las familias vía empleo o vía asignaciones familiares, supone un debate implícito que remite a la discusión entre la idea de política social como un derivado del empleo o la política social asociada a la idea de derechos en la condición de pobreza. El modo en que se resuelva este debate debería contemplar los argumentos expuestos, con el objetivo de constituir un esquema de política social que logre realmente mejorar las condiciones de vida de quienes más necesitan de la ayuda estatal realizada a través del esfuerzo colectivo de toda la sociedad.

## 5. Bibliografía

Abeles, M. (1999) “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en *Época. Revista argentina de economía política*, Año ,1 N° 1, Diciembre.

Abramovich, V. (2005): “Las cláusulas de protección social en los préstamos de ajuste estructural del BM. El caso del plan alimentario Pro Huerta en Argentina”. En *Derecho a Exigir Respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Altimir, O., Beccaria, L. y González Rozada, M. (2002) “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78.

Astarita, R (1993) “Plan Cavallo y ciclo de acumulación capitalista”, en *Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, Octubre.

Beccaria (2006). “*Dimensiones y alcances de la crisis argentina*”. Mimeo.

----- (2007) “Notas sobre la evolución de la distribución de las remuneraciones en Argentina”, en *Estudios del Trabajo*, N° 32.

----- (2003) “Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas”. En *Boletín Informativo Techint*, N° 312, mayo-agosto.

Beccaria, L. y F. Groisman (2009) “Informalidad y pobreza en Argentina”. En *Argentina desigual*, Editorial UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

Beccaria, L. y P. Galín (2002) “Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas”, en *Osde-CIEPP* pp. 37-70.

Benza, G. y Calvi G. (2004) “Reestructuración económica, concentración del ingreso y ciclos de desigualdad (1974 – 2003)”, Buenos Aires, mimeo.

Castellani, A. (2002) “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea”. En Schorr, M. Et. al.: *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

CEPAL (2008) “Empleo, pobreza y la nueva meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio”. En *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2003). “*El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*”. Proyecto de Cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS). Buenos Aires.

Cortés, R.; Groisman, F. y Hoszowski, A. (2004) “Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas”, en *Realidad Económica*, N° 202.

Damill, M. y R. Frenkel (2006) "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera", *Revista de la Cepal* N° 88.

Damill, M. y Frenkel, R. (2005) “Globalización financiera y mercado de trabajo en Argentina”. En OIT, *La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*. OIT. Buenos Aires.

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003) “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa.” En *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL. Volumen 135. ISSN: 1564-4197. Santiago de Chile.

Eguía y Sotelo, L. (2007) “Los programas sociales como recursos para la reproducción familiar”. En Eguía y Ortale *Los significados de la pobreza*. Editorial Biblós Sociedad. Buenos Aires.

Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005) “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en Argentina post-convertibilidad”. Trabajo Presentado en la XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Forni, Floreal y Benencia, Roberto (1988) “Asalariados y campesinos pobres: el recurso familiar y la producción de mano de obra. Estudios de casos en la provincia de Santiago del Estero”, en: *Desarrollo Económico*, V. 28, núm. 110, pp. 245-279.

García, M. y Langieri, M. (2003). “Análisis del funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar”. Proyecto de Cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS).

Giacometti, C. y Monza, A. (2003) “Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar”. En Proyecto de Cooperación Técnica OIT/ Gobierno argentino (MTESS). *Enfrentando Los retos al trabajo decente en la crisis argentina*. Serie de Documentos de Trabajo, N° 1, Agosto.

Groisman, F. (2008) “Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007)”, en *Revista de la CEPAL* 96.

Gutiérrez, Alicia, B. (2007) *Pobre´ como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Ferreyra editor. Córdoba.

Hicks, N. y Q. Wodon (2001) “Protección Social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73.

Marshall, A. y L. Perelman (2004) “Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos”, en *Estudios sociológicos*, N° 65.

Monza, A. (2002) “Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual”, OSDE-CIEPP, pp. 7-47.

Monza, A. (1998) “La crisis del empleo en la Argentina de los noventa. Las debilidades de la interpretación estándar”. En Iusuani A. y Filmus, D., *La Argentina que viene*. UNICEF/FLACSO, Norma.

----- (1993) “La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas”. En Minujín, A. (ed.) *Desigualdad y exclusión*, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

Pautassi (2004). “Beneficios y beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina”. En Valenzuela M. (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza*. OIT Argentina, Lima.

Pautassi, L. (2003) “Beneficios y beneficiarias: análisis del programa jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina”. En *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. OIT Chile.

Paz, J. y P. López Zadicoff (2003) “El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos” Ponencia a la XXXIX Reunión de la AAEP.

Pucciarelli, A. (1998) “¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina”. En *Sociedad*, N° 13, Octubre, Buenos Aires.

Schorr, M. (2002) “Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: La evolución de la industria manufacturera argentina durante los años noventa”. En AAVV: “Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina.” CLACSO, Buenos Aires.

Tokman, V. (2007): “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, en *Serie Políticas sociales*, N° 130, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Golbert, Laura (2004) “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. *CEPAL-Serie políticas sociales. División de desarrollo social*. Abril, Santiago de Chile.