

Aunque no alcance se trata de sumar. El comportamiento de las mujeres, hombres y hogares participantes en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

E. Bogani, M. Grosso, E. Philipp, A. Salvia y J. Zelarayan.

Cita:

E. Bogani, M. Grosso, E. Philipp, A. Salvia y J. Zelarayan (2004). *Aunque no alcance se trata de sumar. El comportamiento de las mujeres, hombres y hogares participantes en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/623>

Aunque no alcance se trata de sumar. El comportamiento de las mujeres, hombres y hogares participantes en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

E. Bogani, M. Grosso, E. Philipp,

A. Salvia y J. Zelarayan

1. Introducción al Problema

Los programas de transferencia de ingresos son una respuesta frecuente en materia de política social para hacer frente a crisis macroeconómicas.

En general, estos programas tienen como meta ayudar a sostener el nivel de vida de aquellas familias más afectadas por tales situaciones. Actualmente, uno de los más importantes programas de este tipo a nivel mundial es el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en lo sucesivo "PJH"), iniciado en enero de 2002 en la Argentina como respuesta a la severa crisis que impactó a este país a fines del 2001. Esta iniciativa se ha constituido en la más importante respuesta gubernamental dada en materia de protección social y de transferencia de ingresos durante las últimas décadas.¹

Durante la mencionada crisis, los índices de desempleo y pobreza alcanzaron niveles extraordinariamente graves. El programa PJH estuvo dirigido justamente a proporcionar un apoyo directo al ingreso de las familias con trabajadores activos que habían perdido su principal fuente de sustento. Para asegurar que el programa no se expandiera sobre el mercado laboral informal y llegara en efecto a los hogares más afectados por el desempleo se estableció como condiciones el requisito que el hogar no tuviera otro ingreso laboral y la obligación por parte del participante de cumplir una contraprestación laboral o actividad de formación profesional.²

Dado el estado de necesidad de la población, el programa se expandió rápidamente hasta cubrir alrededor de dos millones de beneficiarios a fines de 2002. Sin embargo, en un contexto ocupacional con alta proliferación del empleo no registrado, junto a una fuerte debilidad de los mecanismos de fiscalización, los requisitos gubernamentales fijados no siempre lograron ser cumplimentados. En este marco, se ha discutido tanto en el campo académico como político-institucional sobre la adecuación del PJH a los objetivos de equidad buscados y las consecuencias no deseables que genera su aplicación sobre el comportamiento de los agentes económicos y el funcionamiento del mercado de trabajo.

En un extremo, se ha argumentado que el programa ha logrado un gran éxito en reducir la pobreza y el desempleo causados por la crisis. Por ejemplo, según los estudios evaluativos, el PJH da cuenta de la reducción íntegra del desempleo que se observó en el año siguiente a la crisis, que resultó ser aproximadamente igual al aumento en las inscripciones en el programa durante el mismo período (INDEC, 2002; Banco Mundial, 2003).

Asimismo, se ha hallado que si bien se habría producido una sustancial participación de familias no elegibles y una no completa cobertura de aquellos elegibles, el programa habría logrado un efecto –aunque parcial- de reducción de la pobreza extrema en favor de los sectores más afectados por la crisis (Galasso y Ravallion, 2003).³

En el otro extremo, los críticos del programa denuncian los problemas de incumplimiento en los criterios de elegibilidad y efectos distorsivos sobre los mercados laborales. Se ha encontrado, por ejemplo, que el programa redujo el desempleo agregado pero a partir no sólo de contener desocupados sino también de atraer una proporción importante de personas inactivas. En igual

sentido, se sostiene que el beneficio sin una efectiva contraprestación laboral tiene un impacto disuasivo sobre la búsqueda laboral y la aceptación de un empleo genuino por parte de los participantes (Zadicoff y Paz; 2003).

Este artículo se inscribe en este debate, cuestionando este último enfoque y poniendo en consideración evidencias fundadas en datos diacrónicos agregados que permiten mostrar que el PJH está muy lejos de generar efectos de *desaliento laboral*. Al respecto, se sostiene que las hipótesis sobre los efectos de desaliento del PJH no parecen considerar el extendido deterioro que afecta al mercado de trabajo argentino y a millones de hogares pobres; todo lo cual convierte en ilusorios los supuestos de racionalidad y utilidad a partir de los cuales se interpreta el comportamiento laboral de los participantes del programa.

En igual sentido, cabe suponer que la existencia del PJH, en un contexto de pérdida de poder adquisitivo y falta de oportunidades para acceder a otros ingresos, generó el despliegue de nuevas estrategias económicas por parte de los hogares. No sólo una movilización de los inactivos disponibles, sino también un cambio en las funciones económicas de los activos. Por lo mismo, cualquier evaluación que deba o quiera hacerse sobre las prácticas de búsqueda y ocupación por parte de los participantes del programa requiere al menos considerar la existencia de tales mediaciones al interior del hogar.

En particular, este estudio avanza sobre dos hipótesis de trabajo. La primera intenta demostrar que la incorporación al PJH de personas provenientes de una situación de inactividad -especialmente mujeres- se inscribe en una estrategia familiar de obtención de ingresos complementarios y no necesariamente en la búsqueda de un empleo. Se trata de un comportamiento que puede inferirse del hecho de que en estos hogares el resto de los activos no cambian de

condición, teniendo una ocupación o buscándola. Es decir, sería cierto que el PJH “despierta” inactivos, pero sin que el resto de los miembros del hogar abandonen el mercado laboral.

La segunda hipótesis, estrechamente relacionada con la anterior, sostiene que la participación en el PJH por parte de activos proveniente de la desocupación y la subocupación -fundamentalmente varones- prefieren una situación de doble ocupación, realizando “changas” y buscando empleo, al mismo tiempo que participan del PJH. Este comportamiento estaría indicando que la participación en el PJH no conforma una actividad “refugio” a la que los participantes se retiran dejando otras actividades sino que, en muchos casos, la participación en el PJH es ante todo un complemento de ingresos dada una nula o precaria inserción laboral.

Para poner a prueba estas hipótesis se lleva a cabo un análisis diacrónico de cambios de estado ocupacional por parte de la población de participantes y miembros de sus hogares a partir de los datos de panel de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH en adelante). El análisis se apoya en el seguimiento de casos a partir de los relevamientos realizados por la EPH en los meses de octubre de 2001 y de 2002).

2. Un acercamiento a la situación de los participantes del PJH y sus hogares a partir del análisis de datos de la Encuesta Permanente de Hogares - INDEC

Los datos de la EPH permiten reconstruir de manera aproximada las trayectorias laborales de la población encuestada en cada hogar. A partir de las distintas observaciones a lo largo del tiempo se puede indagar sobre el

recorrido de las personas respecto de su condición de actividad, cambios ocupacionales e ingresos, así como su impacto en el balance económico de sus hogares⁴.

Uno de los aspectos a desarrollar en este artículo se relaciona con la condición de actividad de los participantes del PJH anterior a su participación en el programa. Por lo tanto, el diseño propuesto permite comparar la situación de los participantes del PJH en Octubre de 2002 (1.735.000 personas) con la situación en que se encontraban un año antes cuando todavía no se había puesto en funcionamiento el PJH (Octubre de 2001).

- **La estrategia de sumar: la participación de mujeres inactivas en el PJH**

Una primera observación de los datos de seguimiento (cuadro 1) muestra que la mayoría de los participantes del PJH en Octubre de 2002 no se encontraban desocupados en Octubre de 2001. En efecto, en primer lugar, un 38,4% eran inactivos y un 36,8% ocupados, a la vez que sólo un 19,1 % estaban desocupados y un 5,7% restante eran participantes de otros programas de empleo transitorio (PETs).

Cuadro N° 1. Comparación de Condición de Actividad.

Total país. Octubre 2001 - 2002

Condición de Actividad - Octubre 02					
Ocupad	Desocupad	Inactivo	Participant	Participante	Total
o	o		e PJH	PETs*	

Condición de Actividad	Octubre 01	Ocupado	82,0%	36,5%	5,2%	36,8%	18,0%	33,6%
		Desocupado	7,9%	31,7%	2,7%	19,1%	8,6%	7,2%
		Inactivo	9,8%	31,0%	92,0%	38,4%	21,8%	58,7%
		Participante	0,3%	0,8%	0,1%	5,7%	51,6%	0,5%
		PETs						
		Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* PETs Programas de Empleo Transitorio

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

Estos datos llaman particularmente la atención sobre todo por el alto porcentaje de participantes provenientes de la inactividad. Hay que recordar que se considera inactiva a toda persona que no tiene ni busca un empleo, por lo tanto se encuentran fuera del mercado de trabajo. Esta evidencia permitiría confirmar una observación frecuente efectuada al programa, en cuanto a su capacidad de atraer a la actividad a personas en situación de inactividad. Ahora bien, esto puede estar encubriendo otra situación: la de desaliento laboral. Estar “desalentado” en la búsqueda por falta de oportunidades de empleo o por el alto costo económico que implica la misma no es lo mismo que ser inactivo típico. Dada la dificultad de diferenciar una y otra situación a través de la EPH, cabe al menos ser precavido en la interpretación del indicador de inactividad.

Teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno resulta importante indagar el perfil de los participantes del programa procedentes de la no actividad (cuadro

2). En cuanto a la composición por sexo se observa que sólo el 6,4% de los varones se encontraban inactivos en la primera observación; mientras que en cambio, un poco más de la mitad de las mujeres ingresantes al programa (50,3%) venían de la inactividad. Este porcentaje de mujeres estaría explicando en parte la alta proporción de participantes del PJH provenientes de la inactividad, puesto que las mismas constituyen cerca de dos tercios de los participantes del PJH (67,9% de los participantes).

Cuadro N° 2. Comparación de Condición de Actividad según Sexo.

Total país. Octubre 2001 / 2002

		Condición de Actividad - Octubre 02						
		Ocupado	Desocupado	Inactivo	Participante PJH	Participante de otros PETs	Total	
Condición de Actividad Octubre 01	Varón	Ocupado	83,5%	43,5%	4,4%	51,4%	23,5%	41,4%
		Desocupado	9,5%	35,4%	2,9%	34,4%	12,4%	9,6%
		Inactivo	6,7%	20,3%	92,6%	6,4%	11,8%	48,5%
		Participante	0,3%	0,8%	0,1%	7,8%	52,2%	0,5%
		PETs						
		<i>Total</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100%</i>
	Mujer	Ocupado	79,8%	24,8%	5,8%	31,3%	10,9%	26,5%
		Desocupado	5,6%	25,5%	2,6%	13,4%	3,7%	5,1%
		Inactivo	14,2%	48,9%	91,6%	50,3%	34,7%	67,8%
		Participantes	0,4%	0,8%	0,1%	5,0%	50,7%	0,5%
PETs								

		<i>Total</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%
--	--	--------------	--------	--------	--------	---------------	--------	------

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

Sin duda, esta importante entrada de mujeres a la actividad a través del programa está asociada a la ayuda económica brindada por el PJH a sus participantes. Cabe reiterar que resulta imposible diferenciar si el motivo es estrictamente económico o se ajusta a una búsqueda pospuesta de inserción laboral. En cualquier caso, este tránsito de la inactividad a la actividad no es sólo producto de una decisión individual sino parte de una estrategia del conjunto de los integrantes de los hogares.

En este sentido, es importante trabajar con el concepto de estrategias familiares de vida ya que permite dar cuenta del conjunto de prácticas (arreglos y/o imposiciones) que implementan los integrantes de los hogares con el propósito de lograr la producción y reproducción social de los mismos mediante el mejoramiento de sus condiciones materiales y simbólicas de existencia. Usualmente, las familias suelen organizar sus acciones y recursos para el logro de ciertos objetivos y proyectos que pueden ser o no explícitos a los ojos de los propios actores.

La noción de estrategia no se restringe al conjunto de acciones que buscan complementar el ingreso con diversas actividades que generan recursos monetarios, si no que también está asociado tanto a los arreglos y/o imposiciones entre los distintos miembros del hogar (aspectos subjetivos) como también a la coexistencia de actividades domésticas y económicas observadas al interior de las familias (cualidades objetivas) (Rozas Pagaza, 1996). Este

enfoque abre el universo de las unidades domésticas al análisis sobre la clase de interacción existente entre el tipo de inserción ocupacional, el género, el entramado de relaciones y roles de los miembros del hogar en la perspectiva del estilo de desarrollo adoptado por la sociedad en un cierto momento histórico.

En el caso del PJH estas estrategias se evidencian en la complementariedad existente entre: a) la participación de las mujeres provenientes de la inactividad en el programa y b) la continuidad de la búsqueda o tenencia de empleo por parte del resto de los integrantes del hogar. En otras palabras, hay una estrategia definida del conjunto del hogar frente a la difícil situación en la que están inmersos.

De la lectura de los datos surge que la tasa de actividad de esas mujeres creció entre las dos observaciones. Este comportamiento es paralelo a la tendencia observada a nivel de toda la población aunque se da de un modo más pronunciado. VER DATOS Entre las dos observaciones el promedio de la tasa de actividad de las mujeres creció de 25,1% a 39,7%, es decir, 14,6 puntos porcentuales, en cambio para el total de los hogares creció a penas 0,9 puntos porcentuales, pasando de 44” al 44,9%. La tasa de actividad de las mujeres se calculó tomando en cuenta su situación en la segunda observación.

Cuadro N° 3. Tasa de Actividad de Mujeres participantes del PJH.

Total país. Octubre 2001 / Octubre 2002.

	Tasa de actividad Octubre 2001	Tasa de actividad simulada Octubre 2002	Tasa de actividad Octubre 2002
Hogares de Mujeres ex inactivas	25,1%	23,0%	39,8%
Total de hogares de participantes en el PJH	36,5%	34,1%	40,7%
Total de Hogares	44,0%	44,1%	44,9%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

En el anterior cuadro se presenta -además del comportamiento de la tasa de actividad de las mujeres y los hogares para las dos observaciones- una tasa de actividad simulada la que permite de dar cuenta del comportamiento respecto del mercado de trabajo de las mujeres en ausencia del PJH. El supuesto con el que se realizó el ejercicio de la tasa de actividad simulada es que aquellas mujeres que estaban inactivas en Octubre de 2001 continuaban siéndolo en Octubre de 2002.

En este ejercicio contra fáctico, se puede observar que la proporción de mujeres activas hubiera caído entre los dos momentos contrariamente a lo ocurrido en la realidad, es decir, el aumento entre ambas observaciones. Este importante aumento en la tasa de actividad se explica por el ingreso del grupo de las mujeres inactivas al PJH junto con la persistencia en la búsqueda de

empleo y continuidad en la tenencia de empleo del resto de los miembros. Este aspecto del comportamiento de los hogares resulta significativo, puesto que la participación de mujeres provenientes de la inactividad en el PJH no supuso el retiro a la inactividad de una cantidad igual de miembros de esos hogares.

De este modo, quedan rebatidos parcialmente aquellos argumentos que sostienen que la participación en el PJH, o en programas similares, desalienta la búsqueda de empleo o propicia el abandono de los mismo por parte de los integrantes de los hogares que reciben este tipo de beneficios, por un lado, y que, por el otro, tiene un impacto desfavorable en la oferta de mano de obra.

Por otra parte, y en lo que respecta a su relación con el mercado de trabajo, puede decirse que el PJH tiene un impacto sobre los salarios dado que la ayuda económica que brinda podría estar funcionando como un piso mínimo por el cual un trabajador estaría dispuesto a vender su fuerza de trabajo por un empleo de cuatro horas diarias, especialmente, en algunas regiones donde los salarios son nominalmente más bajos. Por ejemplo, en el noreste argentino los jornales pagados en las cosechas de algunos productos estarían por debajo del beneficio del PJH por lo que no serían lo suficientemente atractivos, dado el tiempo y las condiciones de trabajo, para los que perciben una ayuda económica del PJH. Este impacto resulta positivo en lo que respecta a la presión al alza de los salarios permitiendo la existencia de un “piso mínimo real” a partir del que los trabajadores no estarían dispuestos a vender su fuerza de trabajo.

Retomando el anterior análisis el objeto es corroborar lo ocurrido con estos hogares, para lo que además de la tasa de actividad simulada para evaluar lo

sucedido con las mujeres se elaboró una tasa de reemplazo de activos de los hogares. Esta tasa tiene como base a la población estimada por la EPH. ⁵

Tal como se describe en el cuadro 4, en Octubre de 2001 había en los hogares de futuros participantes del PJH –en ese momento inactivos o desalentados- un total de 176.798 de activos. Un año después, el número de activos ascendió a 283.051. Esto da cuenta de un aumento neto de 106.253 nuevos activos. La tasa de reemplazo de activos de los hogares para la población de estudio tiene un valor de 0,22, por lo que cabe sostener que de cada 4 (cuatro) ingresantes al programa provenientes de la inactividad (134.696) algo más de 1 integrante de esos mismos hogares permanecieron o pasaron a esa condición (28.442).

Efectuado este mismo análisis pero tomando sólo a los hogares de las mujeres participantes del PJH provenientes de la inactividad, la tasa de reemplazo hacia la inactividad no presenta diferencias con respecto a la tasa general.

De esta manera, se ha demostrado que los hogares participantes del PJH utilizaron para acceder al beneficio recursos antes mayoritariamente inactivos o desalentados –en su mayor parte mujeres-, sin que ello implicara un cambio significativo en la demanda de empleo por parte de quienes se encontraban activos. En este sentido, el PJH no sería un factor de desaliento o retracción de la oferta laboral sino todo lo contrario. Esto es, habría producido el aumento – vía PJH- de la población económicamente activa necesitada y demandante de un ingreso en el mercado de trabajo.

Cuadro N° 4. Tasa de reemplazo de activos de los hogares.

Total país. Octubre 2001 / Octubre 2002.

Personas activas en Octubre de 2001 en hogares de participantes del PJH en Octubre de 2002 provenientes de la inactividad	Personas activas en Octubre de 2002 en hogares de participantes del PJH en Octubre de 2002 provenientes de la inactividad	Incremento Neto de Activos entre Octubre de 2001 y Octubre de 2002
176.798	283.051	106.253

Ingreso a la actividad en Octubre de 2002 de participantes del PJH provenientes de la inactividad	Aumento neto de activos en Octubre de 2002	Saldo neto de inactivos en Octubre de 2002
Cantidad 134.696	106.253	28.443
Porcentaje 100%	78,9%	21,1%
Tasa de reemplazo 1	0,79	0,21

Personas activas en Octubre de 2001 en hogares de <u>mujeres</u> participantes del PJH en Octubre de 2002 provenientes de la inactividad	Personas activas en Octubre de 2002 en hogares de <u>mujeres</u> participantes del PJH en Octubre de 2002 provenientes de la inactividad	Incremento Neto de Activos entre Octubre de 2001 y Octubre de 2002
172.499	271.881	99.382

Ingreso a la actividad en Octubre de 2002 de <u>mujeres</u> participantes del PJH provenientes de la inactividad	Aumento neto de activos en Octubre de 2002	Saldo neto de inactivos en Octubre de 2002
127.635	99.382	29.253
100%	77,26%	22,74%
1	0,77	0,23

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

- **Por más que se sume no alcanza: la búsqueda de trabajo y la multi-ocupación en los participantes varones**

En efecto, hasta aquí la alta participación de las mujeres en el PJH –dos tercios del total- bien puede comprenderse como parte de la estrategia implementada por los hogares para ampliar fuentes y montos de ingreso; sin que ello haya implicado un efecto regresivo sobre la búsqueda de empleo para el resto de los activos. Sin embargo, ¿qué sucede cuando el que participa del programa es el varón? ¿es correcto afirmar que la participación en el PJH “cristaliza” la situación en la que se encuentran estos varones desalentando la búsqueda de empleo y el desarrollo de otras posibles actividades?

Muy lejos de retirarse del mercado laboral, cuando los participantes en el PJH son varones no sólo no se abandona la búsqueda de un empleo de mejor calidad, sino que al mismo tiempo complementan sus ingresos con otras actividades laborales.

A partir de los datos provistos por la EPH (cuadro 5) puede sostenerse que, comparando con el resto de la población, el 56,2% de los participantes del PJH buscan otro empleo contra el 31,7% de la población total ocupada a nivel urbano. Este sesgo positivo hacia la actividad es todavía mayor si se discrimina por sexo. En efecto, el 73,6% de los varones participantes del PJH buscan otro empleo contra el 32% del total de los varones ocupados a nivel urbano. Aunque en menor proporción, esta situación se repite en el caso de las mujeres. Por lo tanto, la tasa de demanda de empleo entre los participantes en el PJH asciende a un poco más del doble que en el resto de la población masculina y de la población ocupada en general.

Cuadro N° 5. Participantes del PJH y ocupados del total urbano que buscan otra ocupación o cambiar de empleo por sexo. Total país. Octubre 2002.

	Participantes del PJH		Ocupados Total Urbano	
	Busca otra ocupación		Busca otra ocupación	
	Si	No	Si	No
Varón	73,6%	26,4%	32,0%	68,0%
Mujer	49,2%	50,8%	31,3%	68,7%
Total	56,2%	43,8%	31,7%	68,3%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

Cuadro N° 6. Cantidad de ocupaciones de participantes del PJH y del total urbano de ocupados por sexo. Total país. Octubre 2002.

Participantes del PJH	Total de ocupados
Cantidad de Ocupaciones	Cantidad de Ocupaciones

	1	2	3	1	2	3
Varón	87,9%	11,9%	0,2%	94,8%	4,9%	0,4%
Mujer	88,2%	11,8%	0,1%	89,1%	9,5%	1,4%
Total	88,1%	11,8%	0,1%	92,3%	6,8%	0,8%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH-INDEC.

En este punto, y con el fin de corroborar las afirmaciones sostenidas con anterioridad, cabe comparar la cantidad de ocupaciones de los participantes del PJH y el resto de la población ocupada (cuadro 6). En principio, puede decirse que un 12% del total de participantes en el PJH tenían en Octubre de 2002 dos o más ocupaciones, mientras que esta situación sólo se daba para el 7,6% de la población ocupada total. Dentro de los participantes del PJH la cantidad de ocupaciones era homogénea entre varones y mujeres.

De esta manera, y retomando el análisis del comportamiento laboral de los participantes del PJH, puede afirmarse que tal participación lejos de inhibir la participación en el mercado laboral tiende a promoverla. Esta tendencia tiene lugar sobre todo en los varones, pero también en las mujeres participantes del PJH. Del mismo modo, se verifica que unos y otras tienen más probabilidad que el resto de los ocupados a agregar otras ocupaciones a la subocupación que le ofrece el PJH.

En este sentido, si bien la evidencia empírica no aleja dudas en cuanto al potencial efecto de retención que parece tener el programa, sí permite descartar que el mismo genere un efecto “desaliento” hacia la búsqueda de empleo. Los datos presentados van en un sentido totalmente contrario a ese argumento. En cuanto a las razones que supuestamente podrían estar

reteniendo a los participantes en el programa, cabe observar que las mismas deberían buscarse no en el funcionamiento del programa sino en las características y dinámica de un mercado laboral que no brinda suficientes ni adecuadas oportunidades de empleo, manteniendo muy elevadas y persistentes tasas de desempleo desde hace más de una década.

3. Comentarios Finales

Es sabido que el mercado de trabajo argentino presenta un importante deterioro en cuanto a sus capacidades de generar empleo genuino. De ahí que el problema de los desequilibrios en el mercado de trabajo no sólo se restrinja al fenómeno de la desocupación abierta. Al incremento de la desocupación se suman otras dificultades: la subocupación, la intermitencia laboral, las diferentes formas de precariedad (como el trabajo no registrado, por contrato a plazos o asalariado fraudulento) y las actividades informales de baja productividad, todo lo cual conforma un escenario altamente problemático y complejo.

Si se observa el conjunto de estas dificultades a partir del concepto de “brecha de empleo” se logra dimensionar mejor la subutilización de la mano de obra y los desajustes en el mercado de trabajo. En efecto, los diagnósticos muestran que en década del 90 la brecha de empleo pasó de 40% de la PEA en el primer año al 54% al final del período. Según las mismas estimaciones, se deberían generar 500.000 puestos de trabajo durante 10 años para bajar la tasa de desocupación por debajo del 10% y reducir al 50% la subocupación, precariedad o informalidad laboral (Monza 2002).⁶

Estas dificultades en el empleo repercuten en las condiciones de vida (Kliksberg, 1996). Si observamos la evolución de la tasa de desocupación y el índice de pobreza por ingresos (método línea de pobreza) se evidencia que el aumento de la desocupación tiene una alta correlación con el aumento de la pobreza. El pico de desocupación, del 22% de la PEA en mayo de 2002, impactó sobre la posibilidad de conseguir ingresos de los hogares, como consecuencia el 45% de los hogares y el 53% de las personas se encontraban bajo la línea de pobreza.

Bajo estas condiciones, el Gobierno Nacional puso en marcha el PJH como instrumento tendiente a atender de manera urgente la situación ocupacional y de conflictividad social. En la actualidad, el PJH constituye el instrumento más importante de transferencia directa de ingresos a sectores desocupados y socialmente vulnerables. En el momento de mayor pico, el programa daba cobertura a 2.200.000 participantes/hogares. A partir de ese momento la evolución de la cantidad de participantes ha tenido una tendencia descendente.

Dado el alcance e importancia del PJH, el diseño e impacto de este programa ha sido objeto de debate en diferentes ámbitos gubernamentales y no gubernamentales. En ese marco de debate cabe ubicar el interés de este estudio, habiendo tenido el mismo como objetivo fundamental evaluar el impacto positivo o negativo del programa sobre la participación de los participantes en el mercado laboral.

De acuerdo al análisis de los datos antes presentados, **puede sostenerse que la participación en el PJH no constituye un desaliento a la participación en el mercado de trabajo.** Sea porque el programa “activa” mujeres antes

inactivas o desalentadas sin que esto suponga que otros miembros del hogar dejen de trabajar o buscar empleo; o sea porque los participantes –sobre todo varones- continúan teniendo otras tareas ocupacionales o buscando activamente empleo en proporción mucho mayor a la del resto de los ocupados. Ambos comportamientos guardan estrecha relación con el perfil socio-ocupacional de los hogares beneficiarios del PJH y el estado de deterioro que afecta al mercado de trabajo.

En este sentido, cabe afirmar que para los sectores socialmente más vulnerables, el PJH parece constituir sobre todo la posibilidad de acceder a un ingreso complementario, insuficiente por sí sólo para satisfacer necesidades básicas y escapar de la pobreza. Por lo mismo, cada vez el PJH tiende a constituirse en un programa de transferencia de ingresos destinado fundamentalmente a atender económicamente a los hogares más afectados por la crisis económica (Roca y otros; 2003), siendo su efecto sobre el mercado laboral real cada vez más inocuo e inofensivo.

4. Bibliografía

Acosta, L. y Jorrat, R: Percepción y legitimidad de la desigualdad de ingresos ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003

Ariño, M.: “Hogares y mujeres jefas de hogar: universos a descubrir”. Documento de trabajo de la materia de Demografía Social de la FSC-UBA, Cátedra Torrado, S. Buenos Aires, 1998.

CEPAL: La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Santiago de Chile, 2000.

Cortés, R., Groisman, F. y Hoswoski, A.: Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estadios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003.

Galasso, E. y Ravallion, M. : “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas” Development Research Group, World Bank. Washington DC, 2003

Jelin, E. “Familia: crisis y después ...” en Viviendo en familia: ayer y hoy (Comp. Wainerman, C.). Editorial UNICEF-LOSADA. Buenos Aires, 1994

Kliksberg, Bernardo “Pobreza y desocupación en América Latina. El círculo perverso” en la Revista Encrucijadas (Buenos Aires), Nro. 2 . 1996

Lac Prugent, N. y Gallese, E Los alarmantes índices de la pobreza en la República Argentina ¿descubren o instauran la realidad? ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estadios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003

Lépore, S. y Macció, J.: Desigualdad del ingreso y segmentación laboral en los hogares, 1998-2002 ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de

Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003

López Zadicoff, P. y Paz, J.: “El desempleo inteligente. Elegibilidad y participación en el PJH en condiciones récord de pobreza y desempleo” ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003.

Monza, A. y Giacometti, C.: Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Proyecto de Cooperación Técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS) Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. Buenos Aires, 2003. (mimeo)

Monza, A. (2002): Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual. Buenos Aires: CIEPP.

Monza, A. (2003): Algunas reflexivos alrededor de la relación entre el crecimiento y el empleo en la Revista Sociales volumen 7 Buenos Aires.

Pautassi, L., Rossi, J. y Campos, L.: Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Centro de Estudios Legales y Sociales Buenos Aires, 2002.

Pérez, P. Saller G. y Panigo, D.: ¿trabajadores pobres o pobres trabajadores? el caso argentino 1998-2002 ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional

de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en
Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003.

Porcu, P.: De la vulnerabilidad a la exclusion: el impacto de la pérdida del
trabajo en los hogares pobres ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional
de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en
Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003

Roca, E., Cappelletti, B., Langieri, M., Muscolino, M. y Soto, C.: Plan jefas y
jefes de hogar desocupados: ¿política de empleo o política social? ponencia
presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la
Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires,
Agosto de 2003.

Rozas Pagaza, M.: "La pobreza detrás de las estadísticas". Centro Editor de
América Latina. Buenos Aires, 1996.

Salvia, A. Mercados duales y subdesarrollo en la argentina: fragmentación y
precarización de la estructura social del trabajo ponencia presentada en el 6º
Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de
Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2003.

Otras fuentes consultadas

Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión mayo 2002-
mayo 2003. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Decreto PEN N° 565/02 - Creación del Programa Jefes de Hogar.

Resolución M.T.E. y S.S. N°312/02 – Reglamentación del Programa Jefes de Hogar.

Informe Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios. SIEMPRO – MDSyMA. Buenos Aires, 2003.

5. Anexo metodológico

Para este estudio se han utilizado las bases usuario ampliadas de los relevamientos de la EPH-INdEC para el total de aglomerados urbanos realizados entre octubre de 2001 y octubre de 2002.

A fin de poder analizar las trayectorias y estimar el impacto a nivel individual y de los hogares se ha utilizado el panel rotativo de la EPH. En dicho panel los hogares seleccionados son entrevistados en cuatro ondas sucesivas. Por consiguiente a partir de la comparación de la situación (del hogar o individuo) en una onda determinada con su situación en la siguiente, o en la anterior, es posible evaluar sus cambios de situación.

El esquema muestral está compuesto por cuatro grupos de rotación, representando un 25% de la muestra cada uno, uno de los cuales egresa y otro ingresa en cada una de las ondas de la EPH. Es decir, que cada 6 meses se renueva el 25% de la muestra, permaneciendo el 75% restante, el 50% cuando la comparación es a un año y sólo el 25% cuando el intervalo es de 18 meses, que es el máximo lapso posible.

Para el período considerado se logró completar el panel para el 37,2% de la muestra original de octubre de 2001 (es importante recordar que en medio del período analizado el INDEC realizó una reducción del 50% de la muestra del Gran Buenos Aires, sin el considerar el GBA el panel alcanza el 40,2% de la muestra original y para el GBA se reduce al 18,9%).

¹ A comienzos del año 2002 se puso en marcha el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, creado en el marco de la Declaración de Emergencia Ocupacional Nacional, cuyo objetivo declarado es garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefas y jefes desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad, "haciendo efectivo su Derecho Familiar de Inclusión Social". Por medio del PJH, sus participantes obtienen una ayuda económica mensual de \$150.

² El PJH se diferencia de los programas de empleo transitorios anteriores principalmente por su gran dimensión y cobertura territorial. Otra diferencia sustancial con los programas precedentes es que mientras éstos focalizaban en trabajadores desocupados pobres como criterio de selección de los beneficiarios, el PJH fue concebido como un derecho universal de inclusión social, por lo cual todo jefe de hogar desocupado que cumpla con los requisitos del programa tiene derecho a recibir los beneficios del mismo. Y si bien en la práctica esta norma no siempre se cumple, el PJH ha introducido nuevos elementos en la gestión de programas sociales, diferente a los criterios de focalización utilizados por buena parte de los programas implementados durante la década pasada.

³ En cuanto a reconocer en el PJH una política de sostenimiento de ingresos de los hogares algunos trabajos sostienen que más allá de su focalización en hogares pobres, los ingresos que brinda el programa no logran atravesar la línea de pobreza (SIEMPRO,2003).

⁴ Utilizar la comparación entre dos ondas de la EPH, no implica desconocer los posibles distintos estados ocupacionales del grupo de estudio entre cada uno de los relevamientos, sino que simplemente se utiliza la información disponible como aproximaciones a las trayectorias laborales.

⁵ La tasa de reemplazo de activos de los hogares se construyó a partir de la división de la cantidad de integrantes que se encontraban inactivos o que entran en este estado por la cantidad de integrantes de esos hogares que ingresan en el PJH. Cuando dicha tasa es igual a 0 (cero) puede sostenerse que el PJH no desalienta la búsqueda de empleo o genera el abandono de empleos en los hogares que reciben la ayuda económica.

⁶ Este aspecto forma parte de una discusión en boga y extendida a lo largo de distintos actores sociales, a modo de ejemplo, puede mencionarse al suplemento de Economía del diario Clarín (29 de febrero de 2004) en el que Beccaria, Luis Kritiz, E. y Llach, Juan sostuvieron distintos puntos de vista al respecto.