

0/M.3
Gil 5780

a campos 44395

I

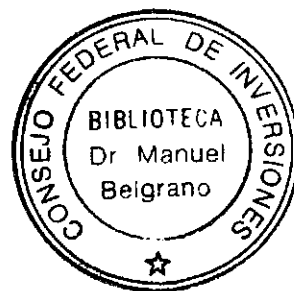
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**INCIDENCIA DE LOS PLANES
JEFES DE HOGAR
DESOCUPADOS EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

INFORME FINAL

(TOMO I)



MAYO DE 2004

LIC. JORGE ALBERTO GARAY MONGAN

Compendio

El trabajo que a continuación se presenta es un minucioso análisis del impacto que ha provocado el Programa Jefes de Hogar sobre las diversas variables que miden el bienestar de la población, sobre todo el de las personas con mayores carencias.

Luego de un repaso de la metodología comúnmente utilizada para el diseño y evaluación de los programas de ayuda social, y de analizar el gasto social argentino, se realiza una evaluación de los problemas de diseño y ejecución del Programa Jefes de Hogar, haciendo un análisis de **eficiencia y filtraciones** en la entrega de beneficios. Posteriormente se estiman los resultados que el programa ha provocado sobre la población realizando un **análisis de impacto** mediante la utilización de técnicas econométricas.

Los resultados que se desprenden del análisis anteriormente mencionado, muestran que el mismo ha sido muy positivo debido a que ha llegado a una proporción importante de la población con problemas, provocando que esta población no quede totalmente desamparada; sin embargo, también muestran que la ayuda está lejos de resolver los problemas de necesidades básicas de consumo de la población. A su vez, también se encontraron algunas deficiencias en la entrega de programas, matizadas por las graves carencias que sufren las personas que están recibiendo los beneficios del programa sin cumplir los requisitos impuestos.

La etapa final de este estudio realiza una simulación de impacto sobre algunas alternativas al programa original, analizando cómo se verían modificados los resultados hallados si cambiasen las pautas para seleccionar a la población objetivo, como así también si fuesen otros los parámetros por los cuales el beneficio es entregado. En este sentido el mismo plantea la eliminación del requisito de ser desocupado para obtener la ayuda, como así

también la posibilidad de establecer una distribución de los beneficios en base a la cantidad de hijos en edad escolar.

Este estudio concluye que a la hora de analizar los resultados a los que el programa ha llegado, se puede decir que el mismo ha sido exitoso, sobre todo si se toma en cuenta la celeridad con la cuál fue implementado y el contexto en cual comenzó a funcionar. Sin embargo quedan cuestiones pendientes relacionadas con la modificación del mismo para que se convierta en un verdadero programa de combate contra la pobreza y la exclusión social, y no un programa asistencialista de emergencia.

Incidencia de los Planes Jefes de Hogar Desocupados en la provincia de Buenos Aires

Tomo I

Introducción.....	5
1. Aspectos teóricos para la construcción y evaluación de un programa de asistencia social	11
2. La política social focalizada y el Programa Jefes de Hogar	33
3. Análisis del diseño del Programa Jefes de Hogar.....	84
Anexo I: Definición, cuantificación y evaluación de la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo	124

Tomo II

4. Evaluación de la incidencia del Programa Jefes de Hogar.....	152
5. Análisis de alternativas para el Programa Jefes de Hogar	235
6. Conclusiones finales y algunos comentarios	282
Anexo II: Experiencia internacional en la aplicación de programas focalizados	293
Bibliografía General	317

Introducción

Introducción

Antes de comenzar a hablar del tema que nos convoca, es útil hacer una breve introducción sobre la justificación de la intervención del Estado en la economía, y luego de la participación del mismo en las políticas que tienen el fin de proteger a los excluidos.

De los filósofos griegos es de donde se pueden obtener los primeros manuscritos que tratan temas económicos, no obstante, los mismos no pueden ser catalogados dentro de la ciencia económica. Es recién durante el siglo XVIII, con los fisiócratas, que la economía adquiere el rótulo de ciencia, debido a que esta corriente es la primera en proponer un esquema coherente del sistema económico.

Desde entonces, y hasta principios del siglo XX, el análisis económico se valió de los supuestos de la economía de mercado, y el Estado, en general, tenía un rol secundario en la actividad económica¹. El análisis de la acción del Estado se incorpora marginalmente para estudiar los casos de fracaso del mercado, donde se consideran cuestiones referidas a la eficiencia, pero no se evaluaba el accionar estatal en el proceso de acumulación y distribución.

El desarrollo del mercado, ocurrido tras el advenimiento del capitalismo, trajo consigo, además de un proceso de progreso económico, ciertas tensiones sociales que debieron ser atendidas con nuevos instrumentos, que tenían como fin atenuar los efectos no deseados del funcionamiento de las nuevas instituciones económicas.

¹ Entre los años 1500 y 1750, la época mercantilista, surgen algunos autores que sostienen la necesidad de que el Estado intervenga en la economía de manera de "acrecentar" la riqueza de la Nación, sin embargo, los mismos lo hacen sin un sustento científico sino que más bien realizan un conjunto de recomendaciones para los gobiernos.

De esta manera, la presencia estatal fue adquiriendo diversas modalidades según criterios dominantes en cada periodo. A medida que se fue consolidando la participación política con la extensión del sufragio universal, la necesidad de buscar soluciones a la demanda de la sociedad fue ampliando el perfil del Estado.

En el siglo XX el Estado fue expandiendo su participación en la actividad económica. A las clásicas funciones de seguridad, justicia, defensa y respaldo a una moneda única, se fueron agregando otras como los servicios de salud y educación, y posteriormente la redistribución del ingreso, con el fin de lograr una sociedad menos desigual.

En un principio, el Estado de Bienestar estuvo abocado a la búsqueda de la seguridad para proteger a los trabajadores de las condiciones emergentes del proceso de industrialización, desarrollándose así un sistema de protección destinado a los trabajadores, pero que no incorporó a los pobres.

Posteriormente, después de las primeras décadas del siglo XX se desarrolló la idea de igualdad en el diseño de las políticas públicas. La cooperación impulsada entre el Estado y el mercado, durante el periodo bélico de las dos guerras mundiales generó un nuevo consenso sobre las posibilidades de asociación, y mientras el financiamiento de las políticas públicas fue posible, este consenso se mantuvo intacto.

El surgimiento del desempleo como fenómeno estructural, tras la crisis del petróleo a comienzos de la década del '70, la ampliación de las desigualdades a pesar de la presencia del Estado en la economía y el surgimiento de la rebelión fiscal en relevantes sectores sociales de cada comunidad quebró el consenso preexistente y surgieron críticas a los mecanismos de acción del Estado y a los fundamentos de dicha participación. Se desarrolló así la idea de que el acceso universal a programas y servicios sociales era un acceso puramente nominal, ya que éste estaba condicionado por la inserción laboral y por ello se vulneraba el criterio de universalidad, o porque en la realidad, los programas y servicios sociales brindados por el

Estado se caracterizaban por la baja calidad o escasez de oferta que llevaba a la autoexclusión.

En este contexto surge un nuevo paradigma económico que se ha conocido como el Consenso de Washington. A grandes rasgos este postula que para generar cierto progreso de los países es necesario que el Estado tenga una estricta disciplina fiscal y deje circular a los capitales financieros y se retorne en cierta medida a la vieja participación del mismo, actuando como gendarme de las instituciones.

A fines de los noventa, como motivo de la desordenada transición hacia una economía de mercado que sufrieron los estados comunistas (Rusia y los países de Europa Central y Oriental), y por el indudable crecimiento de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe, pese a que en algunos países se creció a tasas muy importantes, se pusieron en duda los postulados a los que el Consenso de Washington había arribado. De esta manera, muchos gobiernos han vuelto a poner énfasis en la importancia del Estado para solucionar los problemas de las personas que están excluidas del sistema de mercado.

Así, muchos consideran que es una función central del Estado contribuir, a través del diseño y aplicación de políticas públicas, a la obtención de una distribución más “justa” de los recursos de una economía. En este sentido, la política fiscal es la herramienta por excelencia con que cuenta el Estado para la prosecución del mencionado objetivo dado que es, a través del cobro de impuestos y la asignación del gasto, que puede modificar el bienestar de las personas.

Bajo esta línea de razonamiento, el Estado argentino se ha visto obligado a aumentar su participación en las políticas de empleo, debido a que por un lado, a semejanza de lo que acontece con los países de Europa, sufría una desocupación de carácter estructural, pero por el otro carecía de la protección al desempleo que estos países presentaban.

En este sentido, hasta la década de los '90 el ajuste en el mercado laboral argentino originado en problemas de recesión, elevada inflación y disturbios económicos, se realizaba mediante la flexibilización de los salarios reales y no se observaban modificaciones relevantes en la tasa de variación del desempleo.

Pero esta situación cambió drásticamente durante la década de los '90. La tasa de desempleo que en 1991 era de 6,5% supera actualmente el 15,6% (mayo de 2003), después de haber llegado a un máximo del 21,5% en mayo de 2002. Además, este desempleo está caracterizado por afectar en mayor medida que en el pasado a los jefes de hogar y no encontrarse distribuido en forma homogénea en la población. La tasa de desocupación de los jefes de hogar en el Gran Buenos Aires pasó del 1% en 1980 a ser del 12% en la actualidad, pasando por un máximo de 17,7% en mayo de 2002. A su vez, es posible corroborar que la tasa de desocupación tiene una incidencia mucho más importante en los sectores de la población de menores recursos.

Estas cifras muestran que la dificultad para conseguir un empleo es una característica definitoria de la desigualdad en la Argentina, y esta ausencia de movilidad es la causa que exacerba la creciente brecha de ingresos que deparó la década del '90.

Producto de esta circunstancia, la pobreza en las últimas décadas tuvo un comportamiento tendencial creciente, sobre todo para los sectores que más han sufrido la falta de empleo.

En un entorno como el descrito, las propuestas de política social han avanzado hacia la focalización y últimamente, a través del **Programa Jefes de Hogar (PJH)**, se ha buscado reducir las fallas que se han detectado en los programas focalizados que se encontraban en vigencia hasta el lanzamiento del nuevo programa: excesiva automatización de recursos, superposición de programas, vaguedad de objetivos, ausencia de información apropiadamente procesada para la toma de decisiones, débiles o inexistentes procesos de evaluación, etc..

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el funcionamiento del Programa Jefes de Hogar. Para ello, en una primera sección se hace referencia a los aspectos teóricos que deben ser considerados al realizar estudios referidos a los efectos que genera su política de gasto en los sectores sociales. Luego, en una segunda sección, se plantean las características que ha tenido la política social durante los últimos años, como así también la evolución de los planes de empleo y las características de los beneficiarios de planes anteriores y del que es centro de estudio. La sección tercera se encarga de analizar el desempeño que el programa ha tenido, haciendo hincapié en el cumplimiento de las restricciones impuestas por el mismo y a qué personas llega. En la cuarta etapa se analizan los resultados que ha tenido el plan sobre diversas variables relacionadas con las condiciones de vida. Luego, en una sección posterior, se ensayan alternativas al Programa modificando algunos parámetros y simulando los diversos resultados. Finalmente se exponen algunas conclusiones.

1. Aspectos teóricos para la construcción y evaluación de un programa de asistencia social

Índice de la sección

1.Aspectos teóricos para la construcción y evaluación de un programa de asistencia social 11

 1.1 El Gasto Público Social y los Programas Sociales 13

 1.2.1 Política Social: Universal o Focalizada..... 14

 1.2.2 Caracterización de los programas focalizados..... 16

 1.2.3 Ventajas y desventajas de la universalización y de la focalización. 18

 1.2 Evaluación de los Programas Sociales 21

 1.3.1 Evaluación del diseño de Programas Sociales a través de un análisis de incidencia, eficiencia y filtraciones. 22

 1.3.2 Evaluación del impacto de Programas Sociales a través de métodos cualitativos y cuantitativos. 26

1.1. El Gasto Público Social y los Programas Sociales

1.1 El Gasto Público Social y los Programas Sociales

En un sentido amplio el Gasto Público Social puede descomponerse en: el Gasto en los Sectores Sociales y en el Gasto en Seguros Sociales. Dentro del primer concepto se agrupan los gastos referidos a Educación (Elemental, Media y Superior), Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Aguas y Cloacas, Nutrición, Vivienda, Trabajo y Otros Servicios Urbanos; mientras que en el segundo se agrupan aquellos gastos referidos a Seguridad Social, Obras Sociales, Asignaciones Familiares y Promoción Social.

Sin embargo, en un sentido más estricto, el Gasto Público Social puede ser considerado como aquel cuya asignación específica es para la atención de los sectores más necesitados y que usualmente recibe el nombre de Gasto Social Focalizado.

De este modo, vale destacar que los conceptos desagregados que conforman el Gasto Público Social en un sentido amplio no conforman el Gasto Social Focalizado destinado específicamente a los más pobres, sino que los primeros son universales, es decir, llegan a toda la población, mientras que el gasto social focalizado se orienta a un grupo seleccionado.

A pesar de lo antedicho, debe señalarse la existencia de programas focalizados dentro de cada una de las áreas que componen el Gasto Público Social en un sentido amplio. Por ejemplo, dentro del gasto en el sector Salud, que es universal, hay programas focalizados como el de atención de enfermedades específicas tales como el SIDA, que son destinados exclusivamente a quienes padecen esa enfermedad.

1.1.1 Política Social: Universal o Focalizada.²

El debate conceptual acerca de la focalización o universalización como alternativas de política para la asignación de recursos no es nuevo en la

² Para una discusión más acabada ver Vargas (2003).

literatura y ambos enfoques presentan ventajas y desventajas. Sin embargo, más que dos conceptos antagónicos puede vislumbrarse cierta complementariedad entre los mismos dado que la focalización puede ser entendida como un paso previo para la universalización.

Caracterización de los programas universales.

La idea básica de los programas universales consiste proveer ciertos bienes meritorios sin discriminar a quién se le está brindando dicho bien, de manera tal que toda la población pueda acceder a ellos, es decir que cualquier persona que desee consumir este tipo de bienes pueda hacerlo sin sufrir ningún tipo de marginación. Por otro lado, se reconoce que el gasto público en programas de salud y educación básica, que es brindado de manera universal, es consumido principalmente por las personas de menores ingresos (Gasparini y otros, 2000,) y se reconoce también un fuerte interés por parte de la sociedad en su conjunto en que este tipo de gasto sea provisto de esa manera por considerar al consumo de estos bienes fundamentales para el desarrollo de una nación. Siguiendo este razonamiento, para efectivizar la ayuda en los más necesitados, basta con que el Estado incremente el gasto en estos bienes permitiendo el acceso universal, de forma tal que cualquiera que desee participar pueda hacerlo sin que exista la posibilidad de que alguien quede excluido.

Los defensores de la política social universal se basan en que el Estado debe garantizar los derechos básicos posibilitando la adquisición de los recursos entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que se recupere, por la vía de los impuestos directos, fondos provenientes de quienes tienen mayores recursos. De este modo, resaltan la importancia de que los servicios sociales básicos (tales como la educación o la salud), sean provistos por un sistema único, público y de vocación universal y que, a la vez, exista un sistema tributario progresivo, de manera que ambos componentes (la política fiscal en su conjunto), garantice el máximo de equidad posible. No consideran por cuestiones de derecho (éticas) y de legitimidad del Estado (políticas) la

existencia de un sistema de salud o educación destinado a los pobres y otro destinado a las clases medias y altas, financiado en forma directa por estas.

Asimismo, también señalan que es éticamente más correcto el impulso de la autoidentificación de los ricos que pretender a la autoidentificación de los pobres. Es así como, mediante la universalización, se generan los incentivos tales como para que quienes estén dispuestos a pagar adicionalmente por recibir servicios que se encuentran por encima del estándar universal, lo hagan.

1.1.2 Caracterización de los programas focalizados

Por otro lado, hay otra corriente que señala que, con el objeto de lograr una mejor distribución de los recursos de la economía y la asistencia de los individuos que se encuentran en situación de emergencia, es necesario el diseño y aplicación de programas focalizados.

Si se considera la escasez de los recursos, la focalización surge como la alternativa más atractiva al concentrar los recursos exclusivamente en la población que más lo necesita, aumentando la eficiencia de las transferencias necesarias para asistir a la población.

Así, mientras el Estado en los programas universales se ocupa en identificar bienes meritorios y aumenta su provisión permitiendo el libre acceso a toda la población, en los programas focalizados, el interés se centra en la identificación de un determinado grupo de personas al que se quiere asistir y se ocupa por concentrar el gasto exclusivamente de ellos, intentando dejar fuera a una parte de la población que se quiere excluir.

De aquí en más se entenderá por tal concepto a la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente segmentada en la población que más lo necesita a través de la aplicación de un determinado programa o proyecto (Berner y otros, 2001). A modo de ejemplo, un “programa focalizado de lucha contra la pobreza” tendrá el

objetivo último de aumentar el nivel de vida de los grupos carenciados de la sociedad (Gasparini, 2001).

Una vez definida la focalización, resta entender la manera en que ésta se lleva adelante. Este es el tema que se trata a continuación.

Mecanismos para llevar a cabo una focalización

A los fines de seleccionar los beneficiarios del programa asistencial focalizado existen fundamentalmente dos principios básicos: la *focalización por indicadores* y la *autofocalización* (o autoselección) .

Para llevar cabo la *focalización por indicadores* se tienen en cuenta las características particulares de las personas que conforman el grupo objetivo. Dentro de este principio se encuentran la *focalización por características de riesgo*, la *focalización geográfica* y la *focalización por comprobación de medios de vida*.

En la primera, se busca centralizar la asistencia en aquellas personas definidas como población de riesgo (CEPAL, 1995). Un ejemplo típico, son los programas de nutrición orientados a madres embarazadas y a recién nacidos, en los cuales la población potencial se determina teniendo en cuenta características tales como el bajo peso de la mujer en el periodo previo al embarazo, el bajo peso de los hijos al nacer, o la talla de los niños.

La *focalización geográfica* es una de las alternativas más difundidas. Consiste en circunscribir zonas geográficas (municipios, regiones, etc.) a través del cálculo de valores promedio de un conjunto de variables relevantes (en el caso de los planes de pobreza suele utilizarse el nivel de ingreso, la proporción de individuos con necesidades básicas insatisfechas, el nivel de analfabetismo, etc.) que luego se utilizan para ordenar las zonas, estableciendo prioridades. Finalmente, se decide un punto de corte que define el número de distritos a asistir (por ejemplo, los 10 municipios que tienen en promedio un mayor nivel de analfabetismo). La decisión de

pertenencia de la zona geográfica analizada al grupo objetivo es realizada de acuerdo a los indicadores previamente calculados.

Por último, el mecanismo de *comprobación de medios de vida* toma el ingreso monetario (u otras variables relacionadas con ésta que pueden utilizarse para estimarlo –por ejemplo, la calidad de la vivienda, la posesión de bienes durables, etc.) como indicador para identificar al grupo objetivo. En este caso, el programa incluirá aquellos individuos que posean un ingreso efectivo o estimado menor a un monto determinado.

La autofocalización por su parte, consiste en identificar algún comportamiento propio de los individuos pertenecientes a un determinado grupo objetivo que permita individualizarlos de manera descentralizada. Por ejemplo, si se pretende beneficiar a los desocupados se pueden ofrecer empleos de muy bajo salario pero con cierta carga horaria de modo que sólo se interesen por los beneficios del programa quienes tengan un costo de oportunidad muy bajo (generalmente los pobres), tal como sucede con el Programa Jefes de Hogar. Es importante destacar que bajo este mecanismo, toda la población que cumple con ciertas condiciones (de manera de acotar el universo de posibles beneficiarios) tiene la capacidad de acceder al producto pero, particularmente el grupo objetivo (en el mencionado ejemplo, aquellos cuyo costo de oportunidad sea menor) tendrá más incentivos a hacerlo.

1.1.3 Ventajas y desventajas de la universalización y de la focalización.

Una vez caracterizados ambos conceptos, resta identificar las fortalezas y debilidades que presenta cada una de las alternativas.

Por el lado de los programas universales, suele afirmarse que los mismos son una buena alternativa en la medida que se considere que maximizan el número de beneficiarios potenciales de la política social dado que no presentan restricciones de participación. Esta falta de restricción, trae aparejado que los programas universales cuenten con un amplio apoyo político que favorece su sostenibilidad en el tiempo. Por otro lado y como

aspecto positivo, es posible señalar que reducen la “estigmatización” de los pobres³ y que no generan competencia entre los beneficiarios potenciales de la política social.

Sin embargo, los programas universales presentan también algunas desventajas, suelen asociarse a la ineficiencia y falta de calidad en la prestación de los servicios sociales y además, debido a su carácter general, suelen ser muy vulnerables ante las crisis económicas debido a que involucran montos elevados de recursos fiscales afectando su continuidad y consecuentemente su efectividad para atender a los más necesitados.

En cuanto a los programas focalizados, suele vinculárseles con un alto grado de eficiencia debido a la mayor concentración de recursos fiscales y de menor vulnerabilidad frente a las crisis económicas debido al menor monto de recursos fiscales involucrados que les permite una mayor sostenibilidad en el tiempo. Posibilitan además, concentrarse y establecer los mecanismos necesarios para alcanzar a los grupos que tradicionalmente no han tenido acceso efectivo a las políticas sociales de carácter universal y que consecuentemente se encuentran en la más profunda marginación social.

Por otro lado, debe señalarse que los programas focalizados suelen requerir gran cantidad de información y capacidad técnica que muchas veces resulta difícil de recabar y dificultan su aplicación. Además, pueden propiciar la estigmatización de las familias y comunidades pobres generando, en algunas oportunidades, conflictos distributivos y sociales entre los que reciben el beneficio y quienes quedan excluidos.

En balance, no es claro que una estrategia sea superior a la otra, cada estrategia tiende a definir medios distintos de asignación e implica una serie de ventajas y desventajas para la acción social del Estado. Su utilización deberá asociarse con contextos de economía política diferentes pero,

³ Muy común sobre todo en sociedades con una fuerte predisposición por la discriminación y el rechazo de la diferencia.

pareciera que la focalización es una herramienta que bien puede utilizarse como etapa previa para la universalización en la medida en que puede llevarse adelante programas sociales apuntalados a ciertos grupos vulnerables de la población y que, de acuerdo a su funcionamiento, pueden ser corregidos y extendidos al resto de la población hasta alcanzar la universalización.

1.2. Evaluación de los Programas Sociales

1.2 Evaluación de los Programas Sociales

Luego de que se ha seleccionado el tipo de programa y se ha establecido la forma en la cuál el mismo será llevado a cabo, es recomendable, a los fines de diagnosticar el éxito o no de una política social, la realización de una evaluación del funcionamiento de un determinado programa social.

Es deseable realizar este tipo de análisis desde dos ópticas: en primer lugar, es de gran importancia conocer si la política social está alcanzando a la población para quien fue pensada, obteniendo así información sobre el diseño y aplicación del programa. Con este objetivo, un análisis de incidencia, eficiencia y filtraciones resulta ser lo más recomendable. En segundo lugar y dado que los cambios en la situación social no sólo dependen del programa que se implemente sino que también están asociados a otros factores como por ejemplo la existencia de condiciones macroeconómicas favorables, entonces, para realizar la evaluación de un programa social es necesario “limpiar” los factores externos al programa que inciden sobre la situación social de emergencia que se quiere resolver. Así, es deseable contar con la posibilidad de separar lo ocurrido como producto de la aplicación del programa de aquello que hubiese ocurrido de todos modos, es decir, de lo que hubiese ocurrido independientemente de la aplicación del programa. Para este segundo objetivo de determinación de “impacto”, lo más recomendable resulta ser la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas, aunque las últimas parecieran tener ventajas sobre las primeras.

1.2.1 *Evaluación del diseño de Programas Sociales a través de un análisis de incidencia, eficiencia y filtraciones.*

De acuerdo a Atkinson y Stiglitz (1980) y Van de Walle (1996) citados en Gasparini (2001), un análisis típico de **incidencia** del gasto social consiste en asignar las erogaciones correspondientes a cada programa estatal entre los

distintos estratos de la distribución de ingresos, de acuerdo al usufructo que cada estrato hace del programa.

Así, es posible resumir el efecto redistributivo de un gasto social específico mediante índices de progresividad. En este sentido, se considera que un gasto es progresivo cuando el beneficio que genera en quienes lo usufructúan, medido como proporción del ingreso, se reduce en la medida en que el nivel de ingreso se incrementa y por tal razón, generan distribuciones más igualitarias.

Sin embargo, no sólo debe considerarse la progresividad del gasto social sino que además, debe analizarse si las erogaciones que realiza el Estado poseen características que resultan pro-pobres o pro-ricas. Entendiendo por el primer concepto, que los beneficios que genera el gasto sean decrecientes a medida que el ingreso aumenta y por el segundo, que los beneficios percibidos por el individuo y derivados del gasto del Estado crezcan con el ingreso individual.

Así, la progresividad del gasto puede medirse a través de la estimación de curvas de concentración, las cuales miden para cada percentil (quintil, decil, etc.) más pobre de la población cuál es el porcentaje acumulado del gasto total. Los gastos resultarán progresivos en la medida en que la curva de concentración se encuentre por encima de la curva de Lorenz⁴.

Para medir el grado de progresividad de los beneficios del gasto público puede acudirse a la utilización del indicador de Kawani que se computa como:

$$K_x = G(y^s) - C(g)$$

Donde $G(y)$ representa el índice de Gini de concentración de ingresos y $C(g)$ representa el índice de concentración del gasto (calculado en forma similar al de Gini).

⁴ Teorema de Jakobsson-Fellman.

Dentro de un marco de análisis de incidencia y respecto a la medición de los ingresos, en la literatura se resaltan dos aspectos relacionados con el cálculo de percentiles a través de la utilización del consumo como proxy del ingreso corriente dado que: se lo considera más estable de acuerdo a la teoría del consumo permanente y, además, se sostiene que la subdeclaración de la mencionada variable en las encuestas de hogares es notablemente menor y uniforme entre los diferentes estratos. En este sentido, es de esperar que al ordenar a los individuos de acuerdo a su nivel de consumo, el gasto social resulte con mayor tendencia pro-pobre dado que algunos individuos intertemporalmente ricos (y por ende, probablemente con menor uso de los servicios públicos sociales) pero coyunturalmente con ingresos bajos, subirían en la escala del percentil utilizado.

Respecto a la **eficiencia** de un programa social, es posible afirmar que un programa resulta eficiente para alcanzar al grupo objetivo cuando la probabilidad de que en la práctica no participen del programa individuos que forman parte del grupo objetivo es “pequeña”. Esto implica que el denominado “error de exclusión” (también conocido en el análisis estadístico como error de tipo I) sea “bajo”. Varias son las fallas en el diseño de un programa que pueden ocasionar un error de exclusión, por ejemplo, en el caso de un plan de empleo público, podría suceder que el programa ofrezca un salario tan bajo que ni siquiera los más pobres deseen participar. Así, dentro de los factores que contribuyen a la ineficiencia se puede mencionar: (a) la insuficiente difusión de la existencia del programa o de las condiciones requeridas para acceder a los beneficios; (b) la existencia de elevados costos de transacción (dificultades para completar formularios por partes de personas analfabetas, lejanía de los centros de provisión de información y de distribución de la ayuda, etc.) y; (c) la no consideración de impedimentos físicos para la participación de los beneficiarios (enfermedad, invalidez, zonas desfavorables, etc.).

Por su parte, un programa social presenta **filtraciones** cuando participan en él individuos que no pertenecen al grupo objetivo. Desde el punto de vista

estadístico se dice que, en ese caso, existe "error de inclusión" (o de tipo II). Este tipo de inconvenientes puede presentarse por varios motivos: (a) falsas declaraciones de los beneficiarios potenciales respecto a ciertos indicadores relevantes (por ejemplo, los individuos puede declarar ser desempleados cuando en realidad no lo son a fin de participar del programa); (b) requisitos de participación laxos que no sólo son cumplidos por aquellos a quienes se quiere atender y; (c) falta de mecanismos de control y chequeo de la información proporcionada por los postulantes.

En el Cuadro 1.1 se ilustran a través de un ejemplo numérico los conceptos definidos en los párrafos anteriores. Supóngase un área geográfica donde viven 100 personas y en la que se quiere llevar adelante un programa social. Se define entonces un grupo objetivo de 60 personas (resto de la población total: 40 personas). Luego de la aplicación del programa se comprueba que hubo 65 beneficiarios, de los cuales 20 no pertenecen al grupo objetivo (filtración). A su vez, entre las personas que no participaron del programa, 15 pertenecían al grupo objetivo (ineficiencia). A partir de estos datos pueden calcularse las llamadas tasa de fuga y tasa de subcobertura, dos indicadores útiles al momento de evaluar un programa particular. La primera se obtiene realizando el cociente entre las filtraciones y el total de beneficiarios, que en el ejemplo del Cuadro es del 30,8% (20/65). La tasa de subcobertura surge del cociente entre la ineficiencia en la focalización del programa y el total de individuos que integran el grupo objetivo, magnitud que asciende a 25% en el ejemplo (15/60).

CUADRO 1.1
EJEMPLO DE UN ANÁLISIS DE EFICIENCIA Y FILTRACIONES

	Grupo Objetivo	Resto	Total
Participantes	Éxito 45	Filtraciones 20	65
No participantes	Ineficiencia 15	Éxito 20	35
Total	60	40	100

Fuente: Hoddinott (1999).

En rigor de verdad y tal como señala Amartya Sen (1987, 1995) los errores de exclusión e inclusión están relacionados al hecho de que los pobres no son sujetos pasivos que reciben los beneficios de determinado programa, sino que son activos y como tales acomodan la información en su propio beneficio; tienen incentivos a subdeclarar los bienes que poseen y las condiciones en las que viven para ser beneficiarios de un determinado subsidio. En este sentido, los individuos son capaces de distorsionar la información en ambos sentidos (algunos tienen un comportamiento opuesto al de la subdeclaración) debido a la "estigmatización social" sobretudo en sociedades con una fuerte predisposición por la discriminación y el rechazo de la diferencia.

Los errores de inclusión y exclusión son inherentes a la focalización y esto se debe a que toda focalización implica algún tipo de selección y como tal, implicará el trazado de una línea de selección que siempre será de alguna manera arbitraria y, en virtud de que siempre existirán personas que se encuentran en el margen, se cometerán errores de tipo I y II. El grado de rigurosidad con que son aplicados los criterios de focalización implicarán un intercambio entre los dos tipos de errores. En la medida en que se concentren los esfuerzos por hacer los mecanismos de selección más exigentes, de manera de evitar la entrada de quienes no conforman parte del grupo objetivo, se dejarán afuera del programa a un mayor número de individuos que sí pertenecen a él y que se encuentran en el límite del trazado de la línea de selección (arbitraria). Esto puede llegar a resultar inaceptable de acuerdo a las preferencias de la sociedad. Por lo tanto, pareciera que el énfasis de los mecanismos de focalización deben estar centrados en la minimización del error de exclusión y no en la minimización del error de inclusión pero, sin embargo, para evaluar la performance de un programa, ambos aspectos deben ser considerados.

1.2.2 Evaluación del impacto de Programas Sociales a través de métodos cualitativos y cuantitativos.

Para una acabada evaluación del impacto de los planes sociales deben separarse los resultados alcanzados producto de la aplicación del programa de aquellos que no lo son. En este marco, tienen lugar la aplicación de métodos cualitativos y cuantitativos, con esa finalidad.

Los métodos cualitativos tratan de comprender los procesos, comportamientos y condiciones de funcionamiento de los programas sociales a partir de la observación y el estudio de actitudes, preferencias y percepciones de los beneficiarios. La evaluación se lleva adelante mediante visitas o reuniones con los distintos actores del programa en las cuales se realizan distintos tipos de preguntas, se observa el contexto de aplicación del proyecto, se reciben sugerencias de los beneficiarios, se observa la forma en que los hogares y las comunidades perciben el proyecto, etc.

Este tipo de evaluaciones otorgan a los programas una gran flexibilidad para adaptarse específicamente a las necesidades de casos particulares y además, resultan muy útiles para lograr una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas, y de las condiciones y procesos que pueden haber afectado el éxito de un determinado programa como consecuencia de la interacción entre los diferentes actores involucrados, permitiendo de este modo, la corrección de cualquier tipo de desvío de los objetivos perseguidos por el programa bajo aplicación. Por el lado de las desventajas podríamos señalar el alto grado de subjetividad involucrada en la aplicación de este método y la ausencia de un grupo de comparación que permita separar categóricamente y sin subjetividades los resultados de impacto atribuibles a la ejecución del programa de aquellos no vinculados con el mismo.

Por su parte, los métodos cuantitativos, requieren la construcción de un “escenario contrafactual”, que en este caso implica determinar qué hubiese sucedido con el grupo objetivo, compuesto por los beneficiarios, si el proyecto nunca se hubiese realizado. Para ello, a partir de la población potencial, se conforma un “grupo de control”, el cual debe tener

características socioeconómicas semejantes a las de los beneficiarios efectivos. Lo ideal es que la única diferencia entre el grupo objetivo y el de control sea su participación en el programa, de modo tal que la evolución diferencial de los indicadores socioeconómicos de ambos grupos de individuos responda exclusivamente al impacto del plan que se está evaluando.

La dificultad más importante que tienen lugar al momento de considerar el impacto de un programa, está relacionado justamente con la metodología utilizada para seleccionar los integrantes del grupo de comparación. Fundamentalmente los métodos utilizados para ello son básicamente dos: evaluación experimental y evaluaciones cuasi – experimental.

En los métodos de **evaluación experimental**, el procedimiento consiste en partir de un conjunto de individuos que poseen iguales derechos de participación y deseo de entrar en el programa, para luego seleccionar aleatoriamente quienes serán los beneficiarios y quienes formarán parte del grupo de control. El procedimiento de selección asegura que toda diferencia con quienes no participan del programa es “puramente accidental”. Con esto, se alcanza el objetivo de lograr dos grupos que sean lo más similares posibles, razón por la cual los métodos experimentales suelen ser considerados los más confiables (Regalía, 1999; Baker, 2000). Además, una ventaja importante que posee es que no requiere complicados procesos de cálculos estadísticos.

Los métodos de **evaluación cuasi – experimental** permiten generar un grupo de control en forma directa cuando no es posible conformar un grupo de tratamiento y otro de comparación a través de los métodos de evaluación experimental. Así, mediante la utilización de técnicas econométricas se conforman grupos de control similares a los grupos de tratamiento. Dentro de los métodos cuasi – experimentales las técnicas que frecuentemente se utilizan son el matching y las comparaciones reflexivas.

Matching: consiste en construir el grupo de control mediante la selección de aquellos individuos que poseen características observables similares a las de los beneficiarios. Para alcanzar este objetivo, estos métodos requieren de la existencia de una encuesta o censo realizada tanto a los beneficiarios como a los no beneficiarios del programa. A partir de allí, deben utilizarse técnicas econométricas sofisticadas para seleccionar a los integrantes del grupo de comparación procurando que éste sea similar al grupo de control.

Una importante ventaja de los diseños cuasi experimentales es que pueden basarse en fuentes de datos ya existentes (por ejemplo, encuestas aplicadas inicialmente con otros objetivos, o censos poblacionales). Cuando este es el caso, se reduce el costo de implementación ya que no es necesario realizar una nueva encuesta o censo, evitando de este modo el proceso de recolección de datos. Sin embargo, presentan algunas desventajas. En primer lugar, tienen una menor confiabilidad que los diseños experimentales puesto que la metodología es estadísticamente menos sólida. Además, la complejidad estadística requiere de conocimientos especializados tanto para el diseño de la evaluación como para el análisis de los resultados.

Comparaciones Reflexivas: en este método, el “escenario contrafactual” se construye sobre la base de la situación de los participantes del programa antes de su implementación. El objetivo es compararlos consigo mismo antes y después de la intervención, de forma tal que los mismos individuos constituyen a la vez el grupo objetivo y el de control. De esta manera, se requiere de información sobre los beneficiarios antes y después de la aplicación del programa, para luego realizar la evaluación comparando los indicadores que surgen en cada caso.

El problema de esta técnica es que resulta subóptima en cuanto a su capacidad para separar el efecto del programa de otros factores que también afectan a la pobreza. Por ejemplo, los participantes en un plan de capacitación para pobres pueden haber mejorado sus perspectivas de empleo después de haber recibido los beneficios del plan. Sin embargo, esta

mejora no necesariamente será atribuible al programa. En consecuencia, los resultados generalmente presentan un sesgo cuya dirección es difícil de establecer. Sin embargo, este método es muy útil en algunas ocasiones, como por ejemplo en las intervenciones que poseen "cobertura integral", como las políticas y programas nacionales en los que participan todos los pobres y en los que, por lo tanto, no hay lugar para un grupo de control.

Una vez construido el grupo de control, ya sea mediante un método experimental o uno cuasi experimental, se debe decidir cómo se verificarán los resultados del programa, las formas más comúnmente utilizadas son el método de la diferencia y el de la doble diferencia.

El método de la diferencia, en el mismo el impacto de la intervención se determina computando la diferencia entre el resultado promedio del grupo objetivo y del grupo de control antes y después del programa. Esto puede realizarse para cualquier indicador que sea de interés para la intervención bajo consideración. Por ejemplo, en el caso de un plan educativo puede ser la asistencia educativa o las notas de clase alcanzadas. Vale la pena destacar que en el caso de haber utilizado el método

Otra manera de evaluar el impacto es utilizar el método de la doble diferencia o diferencia de las diferencias. La idea es comparar la diferencia en los indicadores para los dos grupos al final del programa con la observada al comienzo. Matemáticamente,

$$D = (X_{B1} - X_{C1}) - (X_{B0} - X_{C0})$$

siendo X_{it} el indicador de interés (escolaridad, consultas al médico, etc.), donde $i = B, C$ indica el grupo beneficiario (B) y de control (C) respectivamente, y $t = 0, 1$ indica el período anterior y posterior a la aplicación del programa.

Si el programa está cumpliendo sus objetivos, entonces la diferencia debería incrementarse a medida que transcurre su aplicación.

A los fines de aprovechar las ventajas que otorgan las técnicas cuantitativas y cualitativas descritas anteriormente es conveniente utilizar su combinación. Más que excluyentes, ambas técnicas resultan complementarias.

Entre las ventajas que existen en la utilización de enfoques integrados para realizar las evaluaciones de impacto Bamberger (2000) señala las siguientes:

a) permiten realizar controles cruzados. Los métodos cualitativos se pueden usar para formular preguntas clave sobre la evaluación de impacto y revisar los procedimientos de recopilación de información utilizados en los métodos cuantitativos. Por ejemplo, permiten realizar un análisis acerca de si los cuestionarios utilizados en las encuestas son apropiados, o si la muestras utilizadas están bien conformadas.

b) amplían el espectro de perspectivas para la observación de las variables relevantes del proyecto. Por ejemplo, aunque los investigadores podrían considerar el ingreso o el consumo como indicadores clave del bienestar de un hogar, los estudios cualitativos de casos podrían revelar que las mujeres están más preocupadas por la vulnerabilidad, definida como la falta de acceso a sistemas de apoyo social, o la exposición a la violencia.

c) se crean oportunidades de retroalimentación entre las técnicas aplicadas. Por ejemplo, en caso de existir valores atípicos en las evaluaciones cuantitativas, estos pueden ser verificados con técnicas cualitativas.

d) permiten obtener una visión del proyecto desde diferentes niveles. Las técnicas cuantitativas proporcionan buenas estimaciones del bienestar individual, familiar y de la comunidad, mientras que las cualitativas informan sobre procesos más generales, permitiendo analizar el marco social, económico y político dentro del cual se lleva a cabo un proyecto.

Así y de acuerdo con las observaciones realizadas, para elegir una metodología (la mejor combinación entre las técnicas presentadas) debe tenerse en cuenta el tipo particular de proyecto en ejecución, la disponibilidad

de los datos necesarios, la confiabilidad deseada de los resultados, las restricciones de tiempo y recursos para ejecutar el programa, y las circunstancias propias de la región bajo análisis. Por ejemplo, si se tratara de un programa que pretende beneficiar a toda la población potencial (cobertura total), no estará disponible la posibilidad de generar un grupo de control mediante la utilización de métodos experimentales, con lo que habría que utilizar el método de las comparaciones reflexivas o las técnicas cualitativas. Sin embargo, según la bibliografía especializada, es altamente recomendable elaborar un escenario contrafactual y para ello, la mejor alternativa es la elaboración de un grupo de control a través de diseños experimentales, siendo los métodos que se basan en técnicas estadísticas avanzadas (diseños no experimentales) una alternativa subóptima. De no estar disponible esta opción, debería recurrirse a efectuar al menos el seguimiento temporal de alguna variable de interés (comparación reflexiva).

2. La política social focalizada y el Programa Jefes de Hogar

Índice de la sección

2. La política social focalizada y el Programa Jefes de Hogar	33
2.1 La política social focalizada en Argentina	37
2.1.1 La focalización en el Programa Jefes de Hogar.....	39
2.2 Evolución reciente de los programas de empleo en el territorio bonaerense	41
2.2.1 Evolución de las características de los receptores.....	44
2.3 Evolución del Programa Jefes de Hogar e importancia en la provincia de Buenos Aires	54
2.4 Características del beneficiario bonaerense del Programa Jefes de Hogar	60
2.5 Características de los beneficiarios y no beneficiarios de los distintos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires	74

2. La política social focalizada y el Programa Jefes de Hogar

Los programas de empleo han tomado notoriedad en la Argentina luego de que, producto de los cambios en la política económica que se implementó durante la década de los noventa, las tasas de desempleo subieran a cifras sin precedentes en la historia de este país. Para aminorar las consecuencias que este flagelo significa para la población menos favorecida, se han sucedido distintos planes de fomento del empleo, con características y objetivos diversos. Algunos de estos programas fueron el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), y los programas TRABAJAR I, II y III entre otros.

El objetivo de estos programas de empleo ha sido brindar un ingreso temporal a los desocupados en períodos de búsqueda de empleo, de manera de mejorar sus posibilidades de inserción laboral, y contribuir al desarrollo de la infraestructura económica y social de las comunidades. Así, los diversos programas se proponían fomentar las oportunidades de empleo transitorios para los grupos de desocupados más vulnerables, con el fin de que se reincorporen al mercado laboral formal.

Luego de estos ensayos, y ante la preocupante crisis que se originó en la economía argentina en el año 1998, que llevó a que se generasen grandes problemas sociales que terminaron en los fatídicos hechos de diciembre de 2001, surgió el plan asistencial denominado **Programa Jefes de Hogar (PJH)**⁵. Este programa comenzó a ser implementado por el gobierno argentino a partir de abril de 2002, siendo el más ambicioso de este tipo que

⁵ Denominado también en algunas ocasiones como "Programa Derecho Familiar de Inclusión Social" o "Plan Jefes y Jefas Desocupados".

el país haya encarado en su historia, y uno de los planes de empleo de mayor envergadura a escala internacional.

Existen dos diferencias substanciales entre el actual PJH y sus inmediatos predecesores, los programas Trabajar. Primero, el PJH es de una magnitud mucho más importante, ya que alcanza a aproximadamente dos millones de beneficiarios; y la segunda diferencia radica en que los anteriores planes no contaban con instrumentos de focalización individual de los beneficiarios.

Por otra parte, junto con la puesta en marcha del PJH, se ha incorporado un registro único de beneficiarios de planes sociales, que favorece la eliminación de duplicaciones en la entrega de planes sociales, a parte de favorecer el control en el desempeño que está teniendo el mismo.

Así, el PJH consiste en la entrega de \$150 pesos mensuales destinados a los jefes o jefas de hogar desocupados⁶ con hijos menores en concepto de una ayuda económica "no remunerativa", teniendo que realizar una contraprestación como contrapartida, aunque la misma no se hace efectiva en todos los casos. Esta ayuda es compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias.

⁶ Todos los requisitos son discutidos más adelante.

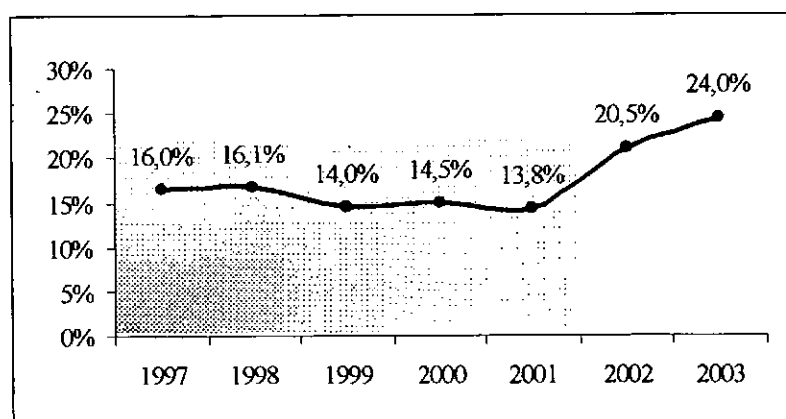
2.1 La política social focalizada en Argentina

2.1 La política social focalizada en Argentina

Es generalizada la creencia de que la focalización en el gasto social es una práctica recomendable en la asignación del mismo. Esta radica en el hecho de concentrar los recursos disponibles para políticas sociales en una población de beneficiarios claramente identificada (Berner y otros 2001), de manera que este grupo se vea más favorecido por estas políticas.

Las políticas sociales argentinas históricamente se han caracterizado por tener una orientación más universalista que focalizada, aunque durante los últimos años, dicha orientación se ha revertido en cierta medida. En este sentido, puede verse que de un promedio muy bajo de participación del gasto focalizado sobre el total del gasto social, que incluso disminuyó año tras año durante finales de la década pasada, se produce un corte importante en el año 2002. Además, la focalización ha adquirido mayor importancia durante el 2003, tal como fue previsto en el presupuesto nacional.

GRÁFICO 2.1
PARTICIPACIÓN DEL GASTO FOCALIZADO NACIONAL EN EL GASTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia con datos de SIEMPRO.

Este cambio de tendencia estuvo fuertemente influenciado por la implementación del PJH que representa aproximadamente un 53% del gasto focalizado total realizado durante el año 2002⁷.

2.1.1 La focalización en el Programa Jefes de Hogar

El objetivo del PJH es brindar una capacidad mínima de compra a todos los hogares del país. De esta manera, los destinatarios del mismo son los jefes de hogar, que son elegidos por la simple demostración por parte del interesado de cumplir con los requisitos solicitados. Así, el método de focalización podría encasillarse como una focalización por comprobación de medios de vida, en donde el no contar con un salario por estar desempleado actúa como indicador. También se realizan otros controles como comprobar que el cónyuge también esté desempleado, que sus hijos asistan a clases, entre otros controles⁸.

Como se anticipó, las personas a las que se le otorga el plan reciben un subsidio de \$150 mensuales teniendo que realizar a cambio una contraprestación bajo la idea de garantizar, mediante esa transferencia en

⁷ Estimación propia sobre la base de Siempro (2003).

efectivo, un ingreso mínimo para la alimentación de las familias. Las transferencias en efectivo tienen la ventaja de maximizar el bienestar debido a que el individuo selecciona libremente el consumo según sus preferencias. Otra ventaja de las transferencias en efectivo es su fácil implementación debido a que el Estado evita tener que comprar la mercadería y luego distribuirla, reduciendo costos administrativos y posibles problemas de corrupción (Gasparini, 2001). Por otra parte, hay quienes critican el hecho de que las transferencias del Estado no se realicen en especie, reconociendo la utilidad de tal mecanismo cuando se desea aumentar el consumo de algún bien o conjunto de bienes específicos y que el Estado considera meritorios. En estos casos, quienes se inclinan a favor de las transferencias en especie, argumentan que se justifica que el Estado asuma una actitud paternalista y decida por los consumidores el consumo de un determinado bien a través de la provisión directa. Además, agregan que este tipo de transferencias son mejor vistas por los contribuyentes facilitando su implementación gracias a que los mismos perciben que están influyendo en la solución de un problema concreto, como puede ser la distribución de alimentos básicos.

Por otro lado, el hecho de que para recibir el plan se deba realizar algún tipo de contraprestación laboral reduce los incentivos de las personas que realizan algunos trabajos de forma informal a reclamar el subsidio por la imposibilidad que le significa realizar las dos actividades. Este tema será retomado cuando se vea específicamente las falencias y ventajas del plan a la hora de evaluar su diseño y gestión.

⁸ Los distintos tipos de programas sociales como los métodos de focalización ya fueron expuestos en la primer sección del presente trabajo.

2.2 Evolución reciente de los programas de empleo en el territorio bonaerense

2.2 Evolución reciente de los programas de empleo en el territorio bonaerense

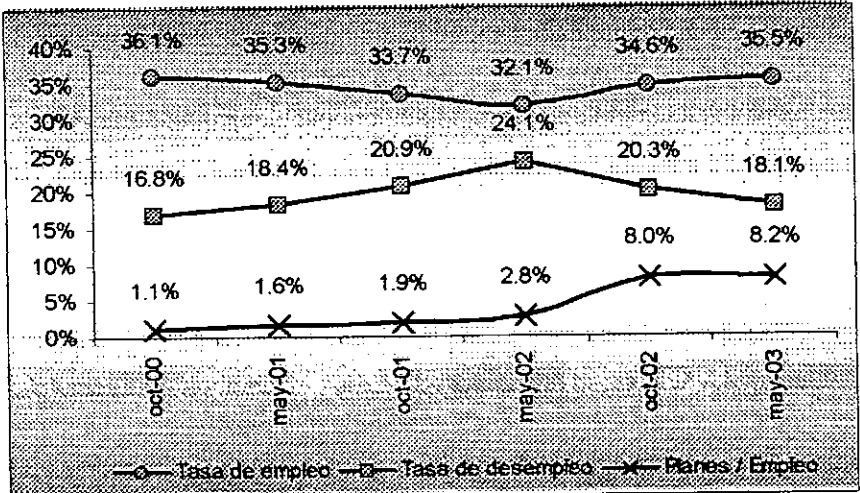
Debido al fuerte crecimiento que han tenido las políticas de empleo durante los últimos años, y a la falta de un mecanismo adecuado de control para éstos programas, las autoridades decidieron incorporar en la Encuesta Permanente de Hogares una pregunta relacionada con la entrega de este tipo de ayuda económica. De esta manera, a las personas que respondían poseer un empleo, se les preguntaba si el mismo se correspondía con el otorgamiento de algún programa de trabajo. Este procedimiento comenzó a realizarse en octubre de 2000, y por ende se analizará la evolución de los programas de empleo a partir de ese periodo. Las últimas encuestas incorporan un módulo especial que permite detectar a las personas que reciben un plan de empleo pero no realizan una contraprestación laboral como contrapartida, y por lo tanto no aparecen como empleados en la EPH. Este módulo no será utilizado en este inciso debido a que el fin de éste es observar la evolución de los planes sociales, y para las encuestas anteriores este grupo de beneficiarios, que no realizan contraprestación, no puede ser detectado. Así, los resultados obtenidos en este inciso no son estrictamente comparados con los hallados en etapas posteriores de este trabajo.

Este inciso busca ver las diferencias existentes entre las políticas anteriores a la implementación del PJH con el programa mencionado, dejando un análisis más minucioso de las características del beneficiario bonaerense del PJH y su familia para el apartado posterior.

Entrando en el análisis de la evolución de estas políticas de empleo, lo primero que cabe resaltar es que durante octubre del año 2000, tan sólo el 0,4% de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires recibía un plan de empleo, esto significa que el 1,1% de los puestos totales de trabajo se correspondían con estos programas.

Con el correr del tiempo la crisis económica argentina se fue acentuando, las tasas de desempleo crecieron por la constante destrucción de puestos de trabajo. En este contexto la cantidad de programas fue aumentando progresivamente, y con la implementación del PJH, los programas de empleo pasaron a representar un porcentaje mucho más importante del empleo total. Así, a comienzos de 2002 se puede observar un tenue salto, debido a que el PJH recién comenzaba a implementarse. La plena puesta en marcha del PJH significó que la cantidad de planes pasara de una cifra inferior al 2% del empleo a superar el 8% del empleo total. Así, durante octubre de 2002 la cantidad de planes ascendía al 8% del empleo, incrementándose en 0,2 puntos porcentuales durante el 2003.

GRÁFICO 2.2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, LA DESOCUPACIÓN Y LOS PLANES DE EMPLEO
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Cabe destacar que a pesar de que los planes representan una proporción muy considerable del empleo total, los mismos no marcan el ritmo de crecimiento de las tasas generales de empleo, sino que más bien son simplemente un atenuante a la caída en el empleo o un acelerador del crecimiento. Si no se repartiese ningún programa, la evolución del empleo habría presentado una forma similar a la que presenta actualmente, aunque el empleo habría registrado valores menores a los que efectivamente se dieron.

2.2.1 *Evolución de las características de los receptores*

Los cambios en las características que presentan los receptores están relacionados con dos cuestiones, por un lado la población en su conjunto ha registrado cambios muy importantes durante los primeros años de la corriente década, y los receptores no se encuentran ajenos a estos cambios; por otro lado el propio grupo de receptores cambió, debido a que el mismo se fue incrementando con el transcurso del tiempo, y la implementación del PJH significó la incorporación de un porcentaje elevado de población que antes estaba excluida de este tipo de beneficios.

La primera característica a analizar es la composición de los beneficiarios por sexo. Al implementarse el PJH se produjeron cambios en la composición de la estructura por sexo, debido a que un porcentaje elevado de los nuevos beneficiarios estaba compuesto por mujeres. De esta forma, las mismas pasaron de representar el 48,2% en octubre de 2001 a ser el 56,7% en mayo de 2002. Por su parte, la última medición de mayo de 2003 indicó que el 66,8% de los beneficiarios eran de sexo femenino. Este fenómeno tiene una parte positiva y una negativa. Por una lado, es positivo el hecho de que las mujeres sean las beneficiarias de los planes debido a que existen estudios, como por ejemplo BID (1998), que indican que las mujeres dedican un mayor tiempo a tareas hogareñas y al cuidado de los hijos, tendiendo a utilizar los recursos del hogar más eficientemente. Por otro lado, este fenómeno puede estar mostrando el funcionamiento de incentivos generados por falencias en el diseño del programa que generan que las mujeres reclamen el subsidio del Estado adoptando el papel de Jefas de Hogar desempleadas, desplazando la figura de los hombres que tienen algún trabajo informal en alguna rama de la economía y para los cuales la exigencia de una contraprestación por la percepción del beneficio del PJH le significaría una merma en sus ingresos totales por no poder ocuparse de su trabajo informal⁹.

⁹ Una de las condiciones para acceder a un plan es que tanto el jefe de hogar como su cónyuge estén desocupados. Este tema se verá con más profundidad al analizar los problemas de diseño y gestión que presenta el Programa Jefes de Hogar.

Con respecto a la edad de los beneficiarios, no se puede apreciar una variación relevante entre los programas Trabajar y el reciente PJH. Tanto durante los comienzos de la década de los noventa, como durante la última EPH de mayo de 2003, los planes estaban repartidos entre personas de edades similares, otorgándose una mayor cantidad de planes entre las personas que tienen entre 20 y 30 años.

CUADRO 2.1
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN POR SEXO Y EDAD DE LOS
BENEFICIARIOS DE PLANES DE EMPLEO EN LA PROVINCIA DE BUENOS
AIRES

	oct-00	May-01	oct-01	may-02	Oct-02	may-03
Menos de 20 años	2,6%	3,2%	4,5%	3,6%	1,4%	3,4%
De 20 a 30 años	26,7%	32,0%	32,5%	30,5%	29,7%	29,2%
De 30 a 40 años	22,7%	24,5%	19,9%	22,1%	28,7%	27,6%
De 40 a 50 años	29,2%	22,1%	28,3%	28,8%	27,3%	25,8%
De 50 a 60 años	15,9%	13,3%	11,1%	11,5%	9,1%	11,9%
De 60 a 70 años	2,9%	4,7%	3,6%	3,6%	2,3%	2,0%
De 70 a 80 años	-	0,2%	0,2%	-	0,6%	-
De 80 años o más	-	-	-	-	0,7%	-
Varones	36,2%	48,6%	51,8%	43,3%	31,4%	33,2%
Mujeres	63,8%	51,4%	48,2%	56,7%	68,6%	66,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

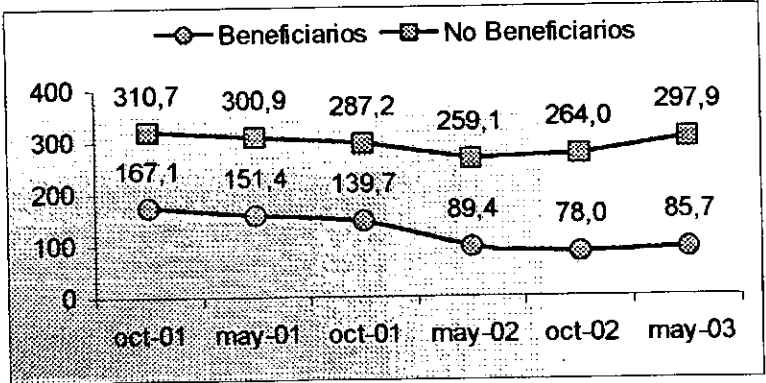
Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Por el lado de los recursos, el ingreso per cápita de la población bonaerense que no recibe ningún tipo de ayuda oficial parece haber tenido un comportamiento decreciente hasta mitad del año 2002 para comenzar a crecer junto con la suba de precios, a pesar de hacerlo a tasas menores. El piso del ingreso se registró en mayo de 2002, mientras que el mayor ingreso percibido coincide con el primer año de análisis.

Asimismo, para los beneficiarios bonaerenses, el ingreso per cápita familiar siguió una tendencia decreciente durante todo el período de estudio. La mayor caída se dio entre octubre del año 2001 y mayo del 2002 ya que el

ingreso per cápita familiar cayó cerca de un 40%. Si bien a comienzos del 2003 hubo un repunte en esta variable, en mayo del 2003 el ingreso per cápita familiar de los hogares beneficiarios sólo fue un 52% del valor alcanzado en octubre del 2000. Cabe destacar que durante el mes de mayo de 2002 se puede verificar una caída importante en el nivel de ingresos per cápita de las familias, periodo que se corresponde con la entrega de los primeros planes de empleo correspondientes al PJH, al darse un beneficio inferior a los de los antiguos planes Trabajar.

GRÁFICO 2.3
EVOLUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGÚN LA EPH
BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE UN PLAN DE EMPLEO.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Por otro lado, la implementación del PJH significó que la ayuda llegue con mucha más intensidad a las familias pobres. Esto se puede ver al comparar la evolución de la pobreza en general con la cantidad de pobres receptores y no receptores del PJH. Sin embargo, cabe destacar que el gran crecimiento que experimentó la pobreza no deja analizar estos efectos fácilmente.

CUADRO 2.2
EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA
EPH. BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE UN PLAN DE EMPLEO
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	Oct-00	May-01	Oct-01	May-02	Oct-02	May-03
<u>Pobreza</u>						
Total	33,1%	37,7%	40,3%	56,2%	62,4%	58,7%
Beneficiarios	62,1%	70,4%	73,3%	94,6%	98,3%	96,1%
No Beneficiarios	32,6%	36,7%	39,2%	54,2%	56,0%	51,9%
<u>Indigencia</u>						
Total	8,0%	10,8%	12,4%	24,3%	29,0%	28,2%
Beneficiarios	28,6%	27,3%	39,9%	51,1%	68,6%	66,1%
No Beneficiarios	7,7%	10,3%	11,4%	22,9%	22,0%	21,2%
<u>Pobreza con economías de escala</u>						
Total	22,5%	26,5%	29,1%	45,7%	49,9%	48,8%
Beneficiarios	46,5%	50,9%	61,8%	81,2%	90,6%	89,6%
No Beneficiarios	22,1%	25,8%	27,9%	43,9%	42,8%	41,3%
<u>Indigencia con economías de escala</u>						
Total	4,6%	7,0%	7,5%	18,1%	22,1%	18,4%
Beneficiarios	14,7%	21,6%	21,6%	40,8%	55,4%	44,2%
No Beneficiarios	4,4%	6,6%	6,6%	16,9%	16,2%	13,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Dado los grandes cambios que se produjeron en las variables que miden las condiciones de vida, es preciso analizar el comportamiento de estas variables para la población bonaerense en su conjunto. Así, la tasa de pobreza para este grupo aumentó 25,6 puntos porcentuales durante todo el periodo de análisis, con un crecimiento muy importante en mayo de 2002 como en octubre de 2002 producto del encarecimiento de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). Un comportamiento similar registró la pobreza medida teniendo en

cuenta economías de escala en el hogar¹⁰, registrando tendencias similares a las de las otras variables, pero presentando valores inferiores en términos absolutos.

En el caso de la tasa de indigencia para el total de personas (beneficiarias o no), ésta presentó un comportamiento similar al de las tasas de pobreza. Al considerar la tasa de indigencia de las personas con plan de empleo, se evidencia una leve caída entre octubre de 2000 y mayo de 2001, para luego seguir un sendero ascendente hasta llegar a octubre del 2002 (68.6%). En mayo del 2003 se obtuvo una pequeña caída en la tasa. El comportamiento de las tasas de indigencia tomando en cuenta las economías de escala mencionadas presentan un comportamiento temporal similar al que presenta la indigencia sin tomar en cuenta estas economías.

En este contexto de crecimiento desmesurado de la pobreza y la indigencia, estas variables para los receptores presentaron un crecimiento mucho más importante. Mientras que las tasas de pobreza e indigencia para los no receptores crecieron 19,3 y 13,5 puntos porcentuales respectivamente, las tasas para las personas en donde existe algún beneficiario en la familia crecieron 25,6 y 20,2 puntos porcentuales. De esta manera, la ayuda estuvo más orientada a las personas que más sufrieron los efectos de la crisis económica.

Análogamente, se puede analizar el comportamiento de la pobreza y la indigencia de los hogares. Estas tasas muestran un comportamiento similar a las mostradas anteriormente, con la salvedad de que las mismas son menores debido a que los hogares con menores ingresos, y en particular los pobres, suelen tener una mayor cantidad de miembros.

¹⁰ Cuando se habla de pobreza o indigencia tomando en cuenta economías de escala, se está considerando al calcular estas tasas que cada nuevo integrante de la familia le infringe un gasto adicional menor a la misma, en este caso en particular cada nuevo integrante aporta un 80% de lo que hubiera aportado sino se tomaran en cuenta estas economías. Más información se presenta en el Anexo al final del capítulo.

CUADRO 2.3
EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES SEGÚN LA
EPH. BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE UN PLAN DE EMPLEO
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	Oct-00	May-01	Oct-01	May-02	Oct-02	May-03
<u>Pobreza</u>						
Total	24,5%	27,6%	30,0%	44,5%	51,0%	47,6%
Beneficiarios	54,0%	62,9%	59,8%	91,8%	97,2%	93,7%
No Beneficiarios	24,1%	26,9%	29,3%	43,0%	45,6%	41,9%
<u>Indigencia</u>						
Total	5,4%	7,4%	8,0%	17,2%	20,5%	39,5%
Beneficiarios	21,5%	25,6%	29,6%	48,0%	64,8%	48,9%
No Beneficiarios	5,2%	7,0%	7,5%	16,2%	15,3%	34,9%
<u>Pobreza con economías de escala</u>						
Total	17,4%	19,8%	22,2%	36,5%	41,4%	33,9%
Beneficiarios	40,8%	48,0%	50,2%	78,9%	90,4%	49,6%
No Beneficiarios	17,0%	19,2%	21,6%	35,1%	35,7%	29,5%
<u>Indigencia con economías de escala</u>						
Total	3,5%	4,9%	5,3%	13,2%	15,6%	33,9%
Beneficiarios	11,3%	21,0%	21,4%	37,3%	51,2%	49,6%
No Beneficiarios	3,4%	4,6%	4,9%	12,4%	11,4%	29,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Haciendo un análisis de las condiciones de educación de los receptores de los planes, se puede destacar que con la puesta en marcha del PJH se produjo la incorporación de sectores de la población más relegados en este sentido. Así, la población con un nivel educativo elevado se redujo drásticamente.

Cabe destacar que al contrario de lo que sucede con las variables de pobreza enunciadas anteriormente, las variables referidas a la educación de la población no registran cambios drásticos en el corto plazo. De esta manera, los cambios en los parámetros educativos responden casi exclusivamente a cambios en el grupo de beneficiarios y no en las características propiamente dicha de los mismos.

CUADRO 2.4
EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LOS RECEPTORES DE UN PLAN DE
EMPLEO SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	Oct-00	May-01	Oct-01	May-02	Oct-02	May-03
Nunca asistió	-	-	2%	-	1%	2%
Primaria Incompleta	15%	15%	23%	20%	17%	12%
Primaria Completa	45%	39%	42%	41%	45%	43%
Secundario Incompleto	10%	22%	14%	23%	25%	29%
Secundario Completo	11%	12%	9%	11%	9%	9%
Superior Incompleto	11%	6%	8%	4%	3%	5%
Superior Completo	8%	5%	3%	-	-	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Puede notarse de esta manera que los cambios más notorios en las características educativas de los receptores que se dieron con la implementación del PJH fueron el gran aumento de individuos con secundario incompleto, la disminución de beneficiarios con estudio superior incompleto y la casi desaparición de las personas que concluyeron sus estudios superiores, ya sean completos o no. Así, las personas con alguna tipo de estudio superior (completo o incompleto) pasó de representar al 19% de los beneficiarios a representar tan sólo el 6%.

Con respecto a la distribución del ingreso, la participación por quintil de los hogares registró cambios de gran importancia con la incorporación del PJH. Se puede observar que durante todos los periodos la participación del primer quintil de ingreso era por lejos la más importante. Sin embargo, a partir de mayo de 2002, fecha en la que se comienzan a dar los primeros planes, la participación del segundo y tercer quintil de ingreso aumenta de forma significativa, en detrimento del cuarto y el quinto quintil.

CUADRO 2.5
HOGARES RECEPTORES DE UN PLAN DE EMPLEO DISCRIMINADO POR
QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	oct-00	may-01	oct-01	May-02	oct-02	may-03
1er quintil	47,9%	43,8%	55,1%	42,3%	52,6%	49,9%
2do quintil	24,6%	27,4%	16,0%	34,4%	29,1%	34,4%
3er quintil	9,7%	11,8%	12,7%	18,6%	14,8%	13,3%
4to quintil	9,3%	11,0%	9,3%	3,3%	3,4%	2,1%
5to quintil	8,4%	6,0%	6,9%	1,5%	0,2%	0,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

De esta manera, se puede decir que el Programa Jefes de Hogar (PJH) tiene una llegada mucho más “justa”, en el sentido de que está mejor orientado a la población que más la necesita. Este puede significar una de los hallazgos estadísticos más significativos, y uno de los argumentos más fuertes a la hora de hablar en favor del reciente plan con respecto a los anteriores planes de empleo, denominados programas Trabajar.

Continuando con el análisis, la composición tanto de las familias en donde hay algún receptor como en las que no lo hay, no presentaron cambios de gran relevancia. La cantidad promedio de personas en los hogares con plan aumentó entre octubre de 2000 y mayo de 2002 para luego volver a su valor histórico registrado a comienzos del periodo considerado. Por otro lado, en el caso de los hogares no beneficiarios, la cantidad promedio de personas por hogar se mantuvo estable hasta comienzos del 2002 (3,5), mientras que disminuyó en los últimos periodos.

CUADRO 2.6
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES RECEPTORES DE UN
PLAN DE EMPLEO SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	Oct-00	May-01	Oct-01	May-02	Oct-02	May-03
<u>Cantidad de personas en el hogar</u>						
Hogares con plan	5,0	5,1	5,4	5,5	5,0	5,0
Hogares sin plan	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3
<u>Cantidad de menores de 18 años en el hogar</u>						
Hogares con plan	2,3	2,1	2,5	2,6	2,7	2,5
Hogares sin plan	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
<u>Proporción de familias con hijos menores de 18 años</u>						
Hogares con plan	78,1%	73,9%	76,4%	85,3%	94,1%	91,0%
Hogares sin plan	53,5%	52,9%	52,6%	52,6%	50,0%	50,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

A su vez, la cantidad promedio de menores de 18 años en los hogares que recibieron algún tipo de plan fue siempre superior al promedio registrado por los hogares no beneficiarios. Este fenómeno se debe básicamente a que las familias con menos recursos suelen ser más numerosas, aunque obviamente esta última razón es una de las causas que las hace tener menos recursos per cápita.

Finalmente, la proporción de familias beneficiarias con hijos menores de 18 años aumentó considerablemente con la implementación del PJH pasando de ser 78,1% en octubre de 2000 a 91,0% en mayo de 2003. Este fenómeno se explica precisamente por el hecho de que éste es uno de los requisitos necesarios para recibir un plan jefes de hogar. La razón por la que no todos los hogares presenten hijos menores, a pesar de que sea uno de los requisitos, será discutida más adelante en la sección correspondiente al cumplimiento de las condiciones impuestas por el PJH.

De esta manera, la incorporación del PJH significó, además de que el plan llegara a un grupo mucho más numeroso de la población, que sectores más

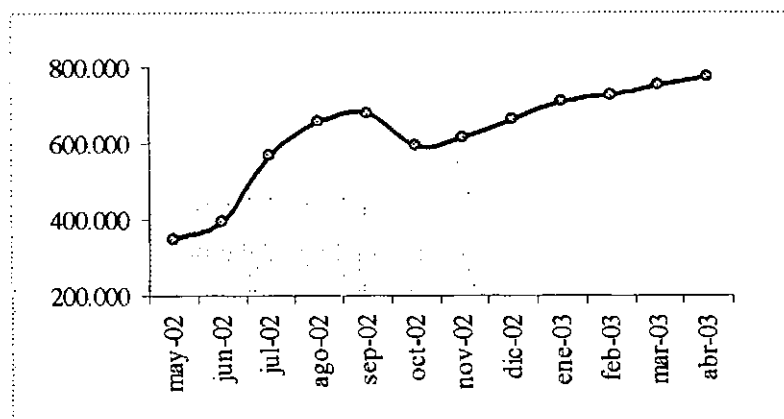
marginales y con menores niveles educativos puedan adquirir una ayuda para soportar las causas que la falta de ingreso ocasiona.

2.3 Evolución del Programa Jefes de Hogar e importancia en la provincia de Buenos Aires

2.3 Evolución del Programa Jefes de Hogar e importancia en la provincia de Buenos Aires

Específicamente en la provincia de Buenos Aires los beneficiarios del **Programa Jefes de Hogar (PJH)** fueron aproximadamente entre 350.000 y 800.000 personas según la época considerada. En la actualidad, con el plan ya estabilizado y corregidos errores de asignación del mismo, los beneficiarios son aproximadamente 765.000¹⁰ repartidos entre las distintas localidades.

GRÁFICO 2.4
EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
(Cantidad de planes entregados)



Fuente: Elaboración propia con del Ministerio de Trabajo.

A pesar de que Buenos Aires es por lejos la provincia en la cual existe mayor cantidad de planes, si se toma en cuenta en términos relativos a la población su importancia se reduce considerablemente; más aún si se toma en cuenta la cantidad de planes en términos relativos a la cantidad de personas desempleadas. El cuadro siguiente muestra que la cantidad relativa de planes que se otorgaron en la provincia es inferior al promedio nacional, a pesar de que la tasa de desocupación es una de las más elevadas.

¹⁰ Según el Ministerio de Trabajo para el mes de Abril de 2003 la cantidad de planes ascendía a 764.766.

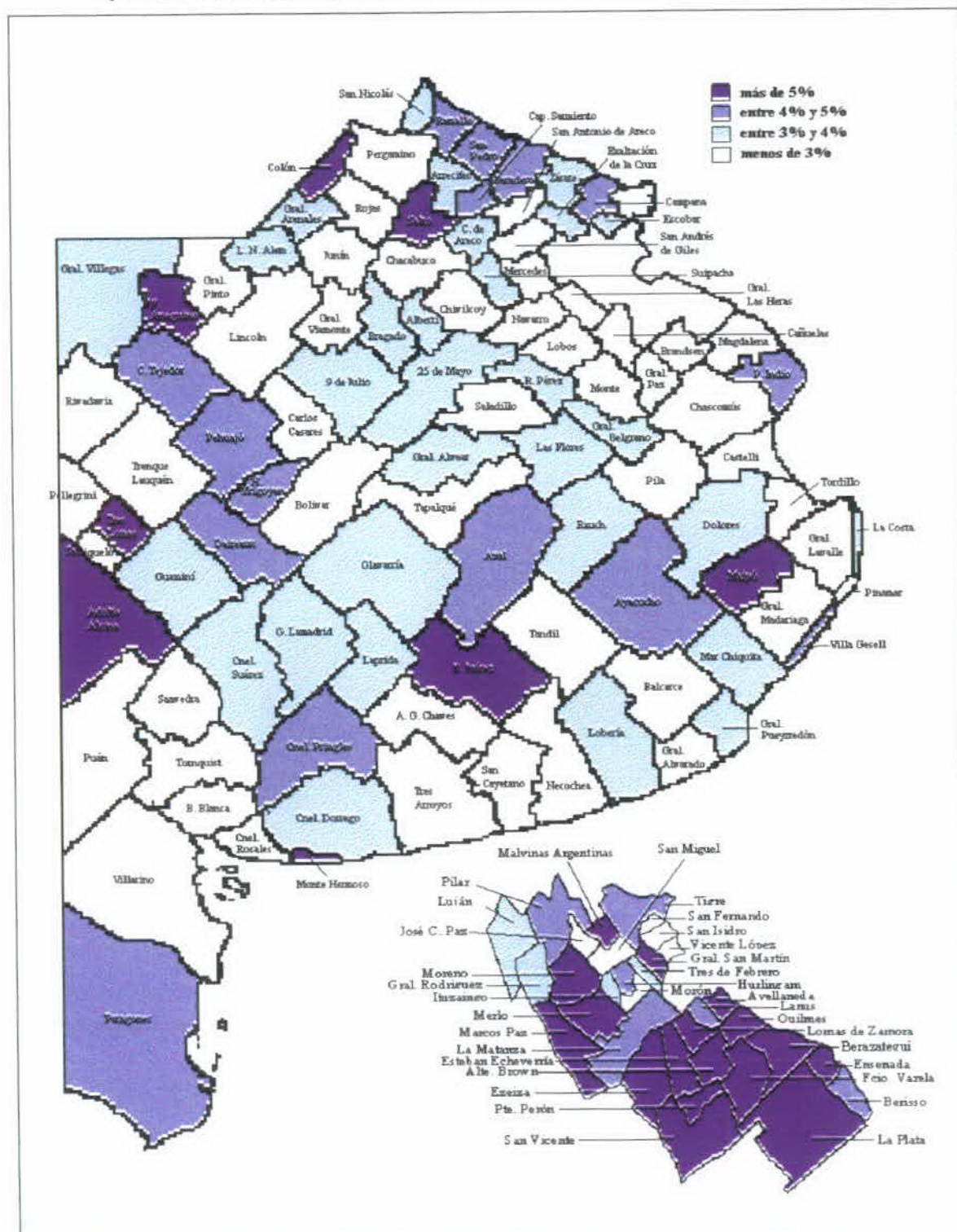
CUADRO 2.7
CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR
POR PROVINCIA
SEPTIEMBRE DE 2002

Provincia	Planes	Población	Planes / Población
Chaco	99.183	780.440	12,7%
Catamarca	29.497	247.001	11,9%
Formosa	40.457	375.153	10,8%
Jujuy	51.230	522.755	9,8%
Salta	80.983	898.402	9,0%
Sgo. del Estero	44.624	526.239	8,5%
Corrientes	55.362	737.905	7,5%
Tucumán	77.306	1.060.424	7,3%
San Juan	35.359	528.267	6,7%
La Rioja	15.875	241.289	6,6%
Misiones	42.490	672.951	6,3%
Santa Fe	167.133	2.672.908	6,3%
San Luis	18.846	320.006	5,9%
Río Negro	25.683	466.253	5,5%
Buenos Aires	673.270	12.743.470	5,3%
Neuquén	21.663	419.350	5,2%
La Pampa	12.103	242.483	5,0%
Mendoza	60.250	1.243.863	4,8%
Entre Ríos	44.859	951.796	4,7%
Córdoba	117.141	2.718.369	4,3%
Chubut	14.369	370.011	3,9%
T. del Fuego	2.683	97.991	2,7%
Santa Cruz	3.917	189.577	2,1%
C. Aut. Bs. As.	54.732	2.768.772	2,0%
Total	1.789.015	9.582.546	6,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y CNPV.

En el mismo sentido, la distribución desigual de los planes no se da tan sólo a nivel provincial, sino que dentro de la misma provincia existen partidos más y menos beneficiados. A simple vista no es posible distinguir un patrón claro para la asignación de los mismos; en el Gráfico 2.5 se muestra el mapa de la Provincia con la densidad de planes por cantidad de habitantes dentro de cada distrito.

GRÁFICO 2.5
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
SEPTIEMBRE DE 2002
 (% DE PERSONAS QUE RECIBE PLANES EN EL DISTRITO)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y CNPyV (2001).

En este mapa se puede observar qué partidos son los que presenta mayor cantidad de planes por habitante. En este sentido se destacan los partidos ubicados en el sur Conurbano bonaerense, a excepción de Lanús, mientras que en el norte los que tienen una cantidad elevada de planes son Marcos Paz, Merlo, Moreno, Gral. San Martín y Malvinas Argentinas. Además, fuera del Conurbano, La Plata, Ensenada, Colón, Salto, Tres Lomas, Adolfo Alsina, Maipú, Benito Juárez y Monte Hermoso también presentan un alto grado de presencia de PJH.

Por su parte, los únicos partidos del Conurbano en que no se corresponde la cantidad de planes con la de población, en el sentido de tener menor cantidad de planes por habitante, son: Morón, José C. Paz, San Miguel, San Fernando, San Isidro y Vicente López. La cantidad de partidos en estas condiciones en el resto de la provincia es elevado, aunque se destacan Necochea, Pergamino, Tandil, Chacabuco, Junín y Mercedes por ser los de mayor población.

2.4 Características del beneficiario bonaerense del Programa Jefes de Hogar

2.4 Características del beneficiario bonaerense del Programa Jefes de Hogar

Para poder analizar el desempeño que ha tenido la entrega de los PJH es esencial conocer a qué personas está llegando el plan en cuestión, es decir que es necesario saber cuáles son las características de los beneficiarios y los problemas que enfrenta este grupo de personas.

Por esta razón, este punto del trabajo se encarga de caracterizar tanto a las personas receptoras de estos planes dentro del territorio bonaerense, como así también a los no receptores, haciendo una distinción dentro de estos últimos entre los no receptores que están en condición de pobreza y los no receptores que son desempleados de largo plazo, es decir que hace más de un año que no tienen empleo.

Para encontrar las características del beneficiario bonaerense se utilizarán fuentes de información diversas, sin embargo hay dos que se destacan. Por un lado están los datos que se desprenden de los formularios de inscripción al plan, que ya han sido utilizados en secciones anteriores, suministrados por el **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)** y otras dependencias; y por otro se utiliza información de la **Encuesta Permanente de Hogares (EPH)** que realiza el INDEC.

La primer fuente tiene la ventaja de abarcar información de todos los participantes en los planes, pero tiene algunas carencias debido a que quienes reciben estos subsidios suelen ocultar algunos datos que puede no llegar a ser compatibles con los requerimientos necesarios para obtener dicho beneficio porque están declarando frente al órgano administrador. Por ello, se utilizan también diferentes ondas de la EPH, que garantiza la confidencialidad de los encuestados, aunque básicamente se utilizó la de octubre de 2002, que es la más cercana a la implementación efectiva del

plan¹², y recolecta información acerca del desempeño de los planes durante el mes de septiembre del mismo año.

Una de las desventajas de la EPH es que sólo incluye datos de los cinco aglomerados urbanos bonaerenses que están abarcados en la misma (Gran La Plata, Bahía Blanca y Cerri, Mar del Plata y Batán, San Nicolás¹³ y los Partidos del Conurbano Bonaerense), aunque éstos representan aproximadamente al 80% de la población bonaerense., y explican el 78% del total de los planes que se repartieron dentro de la región.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2.8, los datos que se pueden obtener de la encuesta mencionada no coinciden estrictamente con los aportados por el gobierno. Estas diferencias se deben a diversas causas, entre las más importantes se encuentran las modificaciones que se han producido en la cantidad de planes durante los meses anteriores a la encuesta y a que en muchos casos los encuestados ocultan información. Esta discordancia entre datos oficiales y EPH es menor en la provincia de Buenos Aires que en el total de los aglomerados del país; los datos de la misma indican que en la provincia se declaran el 84% de los planes otorgados que efectivamente se dan. A pesar de estas diferencias, numerosos trabajos coinciden en destacar que esta subdeclaración de planes que se encuentra en la encuesta no repercute en la representatividad que la muestra tiene para la caracterización de las personas.

¹² A pesar de que existe una EPH para el mes de mayo, mes en el cual comenzó a entregarse planes, las preguntas de ingreso se refieren al mes anterior, por lo que los planes no están abarcados por dicha entrega de la encuesta.

¹³ Este aglomerado también incluye a la localidad de Villa Constitución, ubicada en la provincia de Santa Fe, aunque la misma es de menor proporción que San Nicolás.

CUADRO 2.8
CANTIDAD DE PLANES JEFES DE HOGAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS
AIRES SEGÚN DATOS OFICIALES Y LA COBERTURA DE LA EPH
SEPTIEMBRE DE 2002

	Según SINTyS	Según EPH	Error estadístico
Conurbano	439.356	379.009	86%
La Plata	51.571	28.593	55%
Bahía Blanca	6.380	6.375	100%
Mar del Plata	19.912	16.754	84%
San Nicolás*	4.845	8.224	170%
Buenos Aires	522.064	438.955	84%

(*) Los datos de la EPH para este aglomerado también incluyen los correspondientes a la localidad Villa Constitución en la Provincia de Santa Fe, por lo que los mismos están sobredimensionados en dicha encuesta.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y EPH.

Para empezar con las características propiamente dichas de esta población, primero se puede observar que el género que caracteriza a los receptores del beneficio es el sexo femenino. En la provincia las mujeres son más numerosas que los varones, y precisamente las mismas reciben una mayor cantidad de planes, a pesar de que existe una mayor cantidad de hombres que vive por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, este factor no es relevante debido a que el destinatario del plan es el núcleo familiar. Así, mientras que los receptores varones representan tan sólo al 37,2% de los beneficiarios, las mujeres representan el restante 62,8%, según datos del Ministerio de Trabajo. Este fenómeno no significa que la mujer sea el sostén de la casa sino que el hombre básicamente no suele pedir el plan porque está ocupado realizando algún tipo de actividad en un sector informal de la economía¹⁴. Por otra parte, la literatura coincide al indicar que este hecho

¹⁴ De hecho, de las mujeres que declaran poseer plan en la EPH el 70% dice no ser jefe de hogar.

contribuye a que los programas tengan un mayor efecto sobre los niveles de pobreza debido a que las mujeres suelen ser mejores administradoras de los recursos de la familia, como se ha mencionado anteriormente.

CUADRO 2.9
RECEPTORES BONAERENSES DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR
DISCRIMINADOS POR SEXO
SEPTIEMBRE DE 2002

Sexo	
Varón	37,2%
Mujer	62,8%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo.

En lo que respecta al acceso a la educación se puede observar que los receptores no presentan un nivel educativo muy elevado, de hecho está por debajo de la media de la provincia. En este sentido, se puede destacar que el 80,8% no tiene estudios secundarios, mientras que el 15% no tiene ningún estudio o no finalizó ciclo educacional básico.

CUADRO 2.10
RECEPTORES BONAERENSES DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR
DISCRIMINADOS POR NIVEL EDUCATIVO
SEPTIEMBRE DE 2002

Nivel educativo	
Nunca asistió o primario incompleto	15,0%
Primario completo	41,5%
Secundario incompleto	24,3%
Secundario completo	12,1%
Mas de secundario completo	7,1%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo.

Como se mencionó anteriormente, para poder realizar una caracterización más detallada es necesario recurrir a fuentes alternativas de información a la suministrada por los organismos encargados de realizar el plan. De esta manera se recurre a la EPH, con la que se puede realizar un estudio mucho más completo aunque con cierta probabilidad de error.

Como se anticipó, la EPH permite observar a los no receptores y compararlos con los primeros. Así se analizarán cuatro grupos de personas: los receptores, los no receptores que trabajan o desean trabajar, las personas que no son receptores y se encuentran en condición de pobreza¹⁵, a pesar de ser activos; y las personas que no son receptores y se encuentran desempleados desde hace más de seis meses, es decir que son desempleados de largo plazo.

La EPH indica que la cantidad de personas de sexo femenino es levemente superior a la que indican los datos que se desprenden de los registros de inscripción, mientras que el nivel educativo que informa es levemente inferior, sin embargo las diferencias no son muy significativas. Por otro lado, se puede observar que el nivel educativo es muy inferior a la de los no receptores, encontrándose una proporción mucho mayor de gente que no finalizó la educación primaria. También se puede observar que la población pobre sin beneficio presenta un nivel educativo mayor, habiendo tanto una menor cantidad de personas con educación primaria incompleta, como una mayor cantidad de personas con el secundario completo. Los no receptores que se encuentran en condición de desempleados de largo plazo, presentan un nivel medio educativo superior al resto.

En lo que se refiere a la edad de los beneficiarios, se destaca la franja de personas comprendida entre los 30 y 40 años, seguido muy de cerca por la

¹⁵ Utilizando el método de línea de pobreza, las personas a las que no les alcanza su ingreso para adquirir una Canasta Básica Total (CBT) de bienes y servicios. Las formas de medir la pobreza son tratadas con mayor profundidad en el Anexo II.

de los 20 a 30 años y 40 a 50 años. Por el contrario, los no beneficiarios tienen un rango de edad menor, siendo los desempleados de largo plazo los que menor edad presentan dentro de este mismo grupo.

En lo que se refiere a la distribución de los grupos mencionados por decil de ingreso, para todos los grupos excepto para los desempleados de largo plazo, la mayor concentración de personas se encuentra en el primer decil, y va disminuyendo a medida que se va tomando en cuenta un decil de ingreso más elevado. Los pobres, como es de esperar, no presentan personas en los deciles de ingreso más elevados. Por su parte, los desempleados de largo plazo que no tienen beneficio encuentran su concentración mayor en el quinto decil, este fenómeno hace pensar que una porción de este grupo de personas no se encuentra en una situación tan grave como el resto de los sectores mencionados.

CUADRO 2.11 (CONTINÚA)
CARACTERIZACIÓN DEL BENEFICIARIO Y NO BENEFICIARIO BONAERENSE
SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Beneficiari o	No beneficiari o	No beneficiari o pobre	No beneficiario desempleado de largo plazo
<u>Sexo</u>				
Varón	33,1%	58,7%	60,7%	46,7%
Mujer	66,9%	41,3%	39,3%	53,3%
<u>Edad</u>				
Menos de 20 años	2,7%	4,0%	4,9%	9,1%
De 20 a 30 años	26,7%	26,0%	26,0%	38,4%
De 30 a 40 años	30,7%	22,2%	21,8%	14,0%
De 40 a 50 años	25,1%	23,0%	24,4%	21,1%
De 50 a 60 años	12,3%	16,6%	15,0%	11,5%
De 60 o más años	2,5%	8,2%	7,9%	5,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

CUADRO 2.11 (CONTINUACIÓN)
CARACTERIZACIÓN DEL BENEFICIARIO Y NO BENEFICIARIO BONAERENSE
SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Beneficiario	No beneficiario	No beneficiario o pobre	No beneficiario desempleado de largo plazo
	o	o		
<u>Decil de ingreso</u>				
1er decil	27,1%	13,4%	8,4%	4,2%
2do decil	23,0%	12,6%	12,0%	7,8%
3er decil	20,1%	12,2%	13,5%	10,4%
4to decil	13,3%	11,6%	16,1%	11,8%
5to decil	6,4%	9,5%	25,0%	19,9%
6to decil	5,7%	9,3%	21,2%	11,2%
7mo decil	2,1%	9,4%	3,7%	11,2%
8vo decil	1,4%	8,3%	-	12,8%
9no decil	0,9%	7,6%	-	4,0%
10mo decil	0,0%	6,0%	-	6,6%
<u>Nivel educativo</u>				
Sin educación	0,7%	0,5%	0,6%	0,1%
Primaria incompleta	12,6%	6,6%	9,5%	4,4%
Primaria completa	43,0%	23,3%	29,3%	22,9%
Secundaria incompleto	27,6%	19,1%	21,0%	16,7%
Secundaria completo	8,3%	23,3%	21,3%	33,3%
Superior incompleta	6,0%	13,6%	8,9%	18,6%
Superior completa	1,7%	13,6%	9,3%	4,1%
<u>Condición de vida</u>				
Pobre	94,8%	50,0%	100,0%	68,3%
Indigente	88,9%	39,1%	78,1%	57,5%
Pobre con economías de escala	65,8%	19,0%	38,1%	22,1%
Indigente con economías de escala	45,3%	11,9%	23,8%	12,3%
Brecha de pobreza	54,8%	27,9%	43,7%	28,8%
FGT	36,5%	17,3%	25,5%	15,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

CUADRO 2.11 (CONTINUACIÓN)
CARACTERIZACIÓN DEL BENEFICIARIO Y NO BENEFICIARIO BONAERENSE
SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Beneficiario	No beneficiario	No beneficiario o pobre	No beneficiario desempleado de largo plazo
<u>Ingreso promedio</u>				
Ingreso per cápita familiar	78,99	323,27	112,88	193,26
<u>Personas en el hogar</u>				
Cantidad de miembros	5,1	3,3	3,7	3,3
Menores de 18 años	1,0	2,6	1,4	1,1
Proporción de hogares con menores	93,7%	48,5%	58,9%	51,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

En lo que se refiere a las condiciones de vida, los sectores que reciben el beneficio presentan un grado de pobreza muy elevado (94, 8%), lo que indica que casi en su totalidad el plan está llegando a los sectores que más lo necesitan. Sin embargo, existe una proporción considerable de personas que se encuentran en una situación similar, pero que no dispone del plan. En este sentido la tasa de pobreza para los no beneficiarios es muy elevada, llegando al 50%. Por su parte, a pesar de lo que se había presupuesto anteriormente, la tasa de pobreza para los desocupados de larga duración que no tiene un plan es más elevada que la del promedio de los no receptores del beneficio. Resultados similares se observan al analizar el desempeño de los otros indicadores de pobreza como son la indigencia, la pobreza con economías de escala, la indigencia con economías de escala, la brecha de la pobreza y el FGT¹⁶.

Mientras que los indicadores anteriores miden las condiciones de vida de la población utilizando a los ingresos como parámetro del poder de consumo de

¹⁶ Para ver una descripción más detallada de estos indicadores ver el Anexo II, referido a la cuantificación de distintas variables.

las personas, las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** brindan otra forma de medir las condiciones de vida de las personas pero, en este caso, se utiliza un método directo ya que se relaciona el bienestar con la posesión o consumo de ciertos bienes o servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas (vivienda, acceso a la educación básica, higiene, etc.).

En este sentido los resultados hallados no presentan grandes diferencias con respecto a los utilizados con los distintos criterios de la línea de la pobreza. Se puede observar que los beneficiarios del PJH son los que se encuentran en peor condición al presentar una tasa de insatisfacción de necesidades del orden del 59,8%; es decir casi 9 puntos porcentuales más que el promedio de la población y casi 11 puntos porcentuales más que los no beneficiarios.

Dentro de los no beneficiarios, tanto los que están en condición de pobreza como quienes están en condición de desempleo desde hace más de seis meses, presentan una tasa de NBI levemente inferior que la que presentan los receptores.

Si se desagrega el motivo por el cuál las personas no cumplen sus necesidades, se destaca que para todos los grupos de personas seleccionados la capacidad de subsistencia es por lejos el factor más importante, es decir que se encuentran en hogares en donde hay menos de un ocupado por cada cuatro habitantes. Es destacable que dentro de los beneficiarios de un PJH existe un porcentaje elevado de personas que tienen NBI como consecuencia del hacinamiento en el que viven, es decir hogares con más de tres personas por cuarto. En este sentido un 25,9% de las personas benefactoras sufre este flagelo, siendo muy superior al promedio de la población y al de los no receptores.

CUADRO 2.12
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS DE LOS RECEPTORES Y NO
RECEPTORES DE UN PROGRAMA JEFES DE HOGAR EN LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Total	Beneficiarios	No beneficiarios	No beneficiarios pobres	No beneficiarios desempleados de largo plazo
Hacinamiento	9.5%	25.9%	6.0%	8.5%	1.9%
Vivienda inconveniente	1.0%	2.5%	0.7%	1.0%	1.7%
Condiciones sanitarias	1.5%	4.1%	1.0%	1.6%	-
Personas con NBI por las condiciones de la Vivienda	10.9%	29.0%	7.1%	10.1%	3.7%
Asistencia escolar	-	-	-	-	-
Capacidad de subsistencia	44.2%	42.9%	44.5%	53.8%	55.7%
Educación del jefe	6.0%	9.2%	5.4%	7.0%	3.2%
NBI	50.9%	59.8%	49.0%	58.9%	58.3%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

A continuación se resume para los mismos grupos mencionados las características de los hogares. Un factor destacable en lo que se refiere al tipo de vivienda es que los no beneficiarios que son desempleados de largo plazo presentan la mayor proporción de viviendas en villas de emergencia, seguidas por los que son beneficiarios. Por su parte, el tipo de material de la casa no presenta factores destacables, debido a que la gran mayoría de todos los hogares son de mampostería, dejando una proporción muy reducida para materiales más precarios.

CUADRO 2.13
BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE UN PROGRAMA JEFES DE HOGAR
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: TIPO DE VIVIENDA Y MATERIALES
CON QUE ÉSTA ESTÁ CONSTRUIDA SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Total	Beneficiarios	No beneficiarios	No beneficiarios pobres	No beneficiarios desempleados de largo plazo
<u>Tipo de vivienda</u>					
Casa	78,7%	81,3%	78,4%	81,1%	70,1%
Departamento	20,2%	16,8%	20,7%	17,5%	25,8%
Vivienda en lugar de trabajo	0,1%	-	0,1%	0,2%	-
Inquilinato	-	0,1%	-	-	-
Hotel o pensión	0,3%	-	0,3%	0,4%	0,8%
Vivienda no destinada a fines habitacionales	-	-	-	-	-
Vivienda en villa	0,7%	1,9%	0,5%	0,8%	3,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
<u>Tipo de materiales de la vivienda</u>					
Mampostería	96,0%	84,1%	97,7%	96,0%	97,2%
Madera	3,2%	12,7%	1,9%	3,5%	2,8%
Metal o fibrocemento	0,4%	1,6%	0,3%	0,5%	-
Adobe	-	-	-	-	-
Chorizo, cartón o desechos	-	-	-	-	-
Otros	0,3%	1,6%	0,1%	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Por su parte, servicios como agua corriente o la electricidad es muy elevada en todo el territorio bonaerense, presentando los grupos de personas que reciben un Programa Jefes de Hogar (PJH) un grado de penetración menor, sobre todo para el servicio de agua corriente. Distinto es lo que sucede con el sistema de cloacas, en este sentido se destaca la poca cantidad de personas que son receptoras de un plan de empleo y cuenta con este servicio.

CUADRO 2.14
SERVICIOS QUE PRESENTA LA VIVIENDA DE LOS BENEFICIARIO Y NO
BENEFICIARIOS DE UN PROGRAMA JEFES DE HOGAR EN LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES SEGÚN LA EPH
MAYO DE 2003

	Total	Beneficiarios	No beneficiarios	No beneficiarios pobres	No beneficiarios desempleados de largo plazo
Instalación de agua	98,3%	92,3%	99,2%	98,5%	100%
Instalación de electricidad	99,7%	98,8%	99,8%	99,6%	100%
Desagüe a cloaca	48,2%	14,1%	52,9%	40,8%	42,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

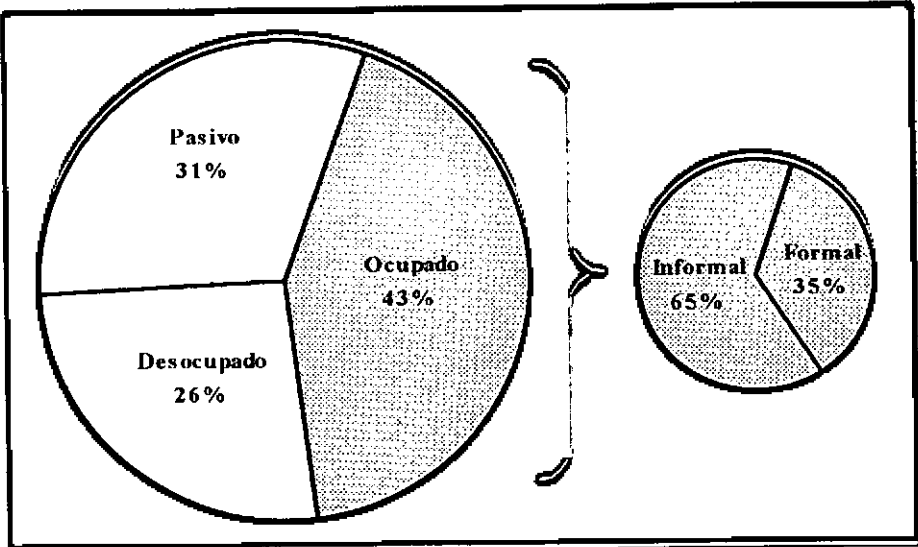
De lo enunciado anteriormente se desprende, como era de esperar, que las características de los beneficiarios se relacionan con las características que suelen presentar los sectores más desfavorecidos de la sociedad, tales como ser indigente o pobre, pertenecer a los niveles de ingreso más bajos, tener una educación pobre o insuficiente o pertenecer a un hogar con mucha cantidad de miembros.

Dado que la mayoría de los receptores de planes sociales de empleo figuran como empleados, debido a que efectivamente están empleados por el plan jefes de hogar, es necesario realizar un cruzamiento con la base de datos anterior para saber cuál era la condición de empleo de los receptores antes de que le hayan otorgado el plan. Para ello es necesario remontarse a la encuesta de mayo de 2002, cuando el plan recién estaba en sus comienzos. Del cruzamiento de las dos ondas de la EPH se puede saber en qué condición estaba la persona que hoy tiene un plan, aunque mediante este procedimiento se pierde la respuesta de algunas personas por no encontrarse en las dos encuestas.

Como se puede observar en el Gráfico 2.6 tan sólo el 26% de los receptores se encontraba efectivamente en condición de desocupado abierto, es decir que estaba buscando empleo activamente. Un porcentaje importante de la población receptora era pasiva, aunque en este rubro se encuadran también

los desocupados desalentados, es decir los que a pesar de querer trabajar no lo hacen porque no tienen una buena perspectiva de conseguir un empleo acorde con sus facultades. Por último, el 43% de las personas que en octubre de 2002 recibían un plan estaba ocupado en la medición de la onda de mayo de 2002, entre éstos se engloban tanto a los que estaban empleados desempeñando actividades formales como informales, en las que se incluye a las personas que realizan alguna changa o tienen empleos temporarios.

GRÁFICO 2.6
PERSONAS QUE RECIBÍAN UN PLAN JEFES DE HOGAR EN OCUTBRE DE 2002 SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ANTES DE RECIBIR EL PLAN. AGLOMERADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Vale la pena destacar que es una proporción de personas que en octubre de 2003 recibía el plan pero en mayo de 2003 estaba ocupado no necesariamente tiene que haber dejado de trabajar para recibir un plan o estar trabajando actualmente y recibir el beneficio mencionado, si no que pueden haber perdido el empleo en ese lapso de tiempo. Sin embargo, en este sentido la evolución del empleo formal registró tan sólo una caída neta del 1,4%; según se desprende de la Encuesta de Indicadores Laborales que desarrolla el Ministerio de Trabajo, por lo que las personas que perdieron el empleo durante esa etapa no es tan significativa.

2.5 Características de los beneficiarios y no beneficiarios de los distintos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires

2.5 Características de los beneficiarios y no beneficiarios de los distintos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires

Al analizar la distribución de planes de empleo por aglomerado de la provincia de Buenos Aires, se destaca San Nicolás como el aglomerado que tiene la mayor proporción relativa de planes, al alcanzar el 13,7% de los hogares; seguido muy de cerca por el Conurbano Bonaerense cono 13,2% de hogares en donde hay un plan. Por su parte, para el resto de los aglomerados la cantidad de planes es inferior al promedio, siendo Bahía Blanca el de menor cantidad; donde sólo el 6,1% de las familias tiene esta cobertura.

CUADRO 2.15
PROPORCIÓN DE FAMILIAS CON PROGRAMA JEFES DE HOGAR SEGÚN
AGLOMERADO DE LA EPH EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
MAYO DE 2003

San Nicolás	13,7%
Conurbano Bonaerense	13,2%
Gran La Plata	11,2%
Mar del Plata – Batán	7,8%
Bahía Blanca – Cerri	6,1%
Aglomerados de Buenos Aires	12,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

En términos generales no existen grandes diferencias en cuanto a la composición y características de los beneficiarios y no beneficiarios del plan Jefas y Jefes de Hogar entre los distintos aglomerados de la provincia de Buenos Aires encuestados por la EPH. Sin embargo, se distinguen algunas particularidades que destacan a ciertos aglomerados del resto.

Al analizar a los individuos receptores del plan de la provincia de Buenos Aires, se verifica que la más del 80% de los beneficiarios tiene entre 20 y 50

años de edad, con casi un tercio de los receptores de entre 30 y 40 años y, la proporción de receptores mayores de 50 años es de solo el 15%.

Todos los aglomerados siguen esta distribución excepto el de Bahía Blanca donde casi un 50% de los receptores tiene entre 30 y 40 años (una proporción mayor que en el resto de los aglomerados) y el de Mar del Plata donde la proporción de receptores de entre 20 y 30 años llega casi al 35% (superior al resto).

A su vez, la estructura de los beneficiarios por sexo presenta para el total de aglomerados una mayoría de receptoras mujeres con el 67%. De nuevo, las excepciones se presentan en Mar del Plata donde la proporción de mujeres receptoras es más acentuado (84,4%) y en Bahía Blanca donde el 52% de los receptores son hombres.

CUADRO 2.16
BENEFICIARIOS DE UN PLAN JEFE DE HOGAR DISCRIMINADOS POR SEXO, EDAD SEGÚN AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

Con plan	Bahía Blanca - Cerri	Gran La Plata	Partidos del Conurbano	Mar del Plata - Batán	San Nicolás - Villa Constitución	Total
Menos de 20 años	-	-	2,9%	3,1%	5,7%	2,7%
De 20 a 30 años	29,5%	19,2%	26,3%	34,3%	30,5%	26,7%
De 30 a 40 años	33,0%	48,6%	30,3%	28,2%	30,0%	30,7%
De 40 a 50 años	23,4%	19,3%	25,6%	18,8%	23,7%	25,1%
De 50 a 60 años	12,3%	9,6%	12,5%	9,4%	5,6%	12,3%
De 60 a 70 años	1,8%	3,2%	1,8%	6,2%	4,6%	2,0%
De 70 o más años	-	-	0,6%	-	-	0,6%
Mujer	66,8%	48,2%	66,6%	84,4%	66,0%	66,9%
Varón	33,2%	51,8%	33,4%	15,6%	34,0%	33,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Cuando el análisis se realiza para el grupo de los no receptores del plan y que son activos, es decir que trabajan o buscan trabajo activamente, los mismos presentan una distribución etarea un poco más uniforme y sin

grandes diferencias entre aglomerados. La clasificación por sexo presenta una mayoría de hombres con el 58,7%, con un máximo de 64,5% en Bahía Blanca y un mínimo de 54,6% en el Gran La Plata. De los no receptores activos, aquellos que son pobres presentan una estructura similar respecto al total.

CUADRO 2.17
NO BENEFICIARIOS DE UN PLAN JEFE DE HOGAR DISCRIMINADOS POR SEXO, EDAD SEGÚN AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Gran La Plata	Bahía Blanca – Cerri	Partidos del Conurbano	Mar del Plata- Batán	San Nicolás - Villa Constitución	Total
Menos de 20 años	2,2%	1,8%	4,2%	3,9%	3,0%	4,0%
De 20 a 30 años	26,4%	25,1%	26,3%	22,9%	22,6%	26,0%
De 30 a 40 años	23,3%	23,8%	22,0%	23,1%	22,8%	22,2%
De 40 a 50 años	21,5%	19,8%	23,2%	22,1%	26,0%	23,0%
De 50 a 60 años	18,0%	19,8%	16,2%	18,5%	18,1%	16,6%
De 60 a 70 años	6,0%	8,1%	6,6%	7,8%	6,6%	6,7%
De 70 años o más	2,5%	2,0%	1,4%	1,5%	0,8%	1,5%
Mujer	45,4%	35,5%	41,1%	43,7%	41,0%	41,3%
Varón	54,6%	64,5%	58,9%	56,3%	59,0%	58,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

En términos de ingreso familiar per capita, el promedio de los aglomerados de la provincia de Buenos Aires es de \$285,6; siendo el aglomerado de La Plata el de mayor ingreso per capita familiar (\$357) seguido por Bahía Blanca (\$335,1) y Mar del Plata (\$329). Entre los aglomerados con menor ingreso familiar per capita se encuentran los partidos del Conurbano bonaerense (\$275,4) y San Nicolás (\$270,7).

Sin embargo, los individuos beneficiados por el plan tienen en promedio un ingreso familiar per capita de \$88.6 (con un máximo de \$110,8 en Mar del Plata y un mínimo de \$70,4 en San Nicolás), mientras que los no receptores

obtienen un ingreso per capita promedio de \$309,7 (con un máximo de \$387,9 en La Plata). De esta manera, el ingreso de los receptores del plan representa menos de un 30% del ingreso de los no receptores.

CUADRO 2.18
NIVEL DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGÚN AGLOMERADO DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Total	Beneficiarios	No beneficiarios
Gran La Plata	357,0	96,7	387,9
Bahía Blanca – Cerri	335,1	83,4	347,3
Partidos del Conurbano	275,4	87,8	299,2
Mar del Plata – Batán	329,0	110,8	357,7
San Nicolás	270,7	70,4	314,9
Total	285,6	88,6	309,7

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.



Con respecto a la pobreza, casi el 59% de los individuos en los aglomerados de Buenos Aires es pobre. De los receptores del plan en promedio casi el 95% es pobre, con un mínimo de 89% en Mar del Plata y un máximo de 97,7% en San Nicolás. Por otro lado, entre los no beneficiarios el 50% de los individuos se encuentra por debajo de la línea de pobreza con los aglomerados de San Nicolás y del Conurbano por encima del promedio (52,9% y 52% respectivamente) y con proporciones menores La Plata (36,3%), Bahía Blanca (36,7%) y Mar del Plata (38,5%).

La caracterización anterior no presenta diferencias significativas si además se tiene en cuenta los distintos indicadores de pobreza como brecha de la pobreza o economías de escala en la pobreza¹⁷.

¹⁷ Las particularidades de estos dos indicadores son discutidas en el anexo al final de esta sección.

CUADRO 2.19
CONDICIONES DE VIDA SEGÚN RECEPCIÓN DE UN PLAN JEFES DE HOGAR
POR AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Gran La Plata	Bahía Blanca – Cerri	Partidos del Conurban o	Mar del Plata - Batán	San Nicolás	Total
Pobreza						
Todos	47,4%	42,9%	60,8%	43,4%	62,1%	58,7%
Beneficiarios	91,4%	92,2%	95,1%	89,0%	97,7%	94,8%
No beneficiarios	36,3%	36,7%	52,0%	38,5%	52,9%	50,0%
Pobreza con economías de escala						
Todos	37,5%	31,9%	50,0%	37,6%	52,1%	48,8%
Beneficiarios	73,2%	90,1%	89,9%	83,6%	95,4%	88,9%
No beneficiarios	28,6%	25,2%	40,6%	32,6%	41,0%	39,1%
Brecha de la pobreza						
Todos	21,6%	18,0%	30,3%	21,0%	31,0%	29,0%
Beneficiarios	46,6%	55,4%	55,6%	44,6%	62,5%	54,8%
No beneficiarios	20,5%	17,1%	29,2%	20,3%	29,4%	27,9%
Indigencia						
Todos	20,7%	15,3%	29,6%	18,6%	28,8%	28,2%
Beneficiarios	49,9%	69,1%	66,7%	61,2%	75,6%	65,8%
No beneficiarios	13,4%	9,1%	20,1%	14,0%	16,8%	19,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

En términos de indigencia la situación es similar. El 28,2% de los individuos está por debajo de la línea de indigencia. Los beneficiarios del plan registran mayores niveles de indigencia (más del doble) alcanzando casi un 66%. Los beneficiarios de San Nicolás presentan el mayor índice con un 75,6% y los de La Plata el menor con un 49,9%. Entre los no beneficiarios solo el 19% es indigente, proporción explicada fundamentalmente por el Conurbano (20,1%).

En el resto de los aglomerados la proporción de no beneficiarios indigentes es menor al 17% con un mínimo de 9,1% en Bahía Blanca. De los no beneficiarios que adicionalmente son pobres el 38,1% es indigente con una estructura por aglomerado similar a la anterior. Por otro lado, de los no beneficiarios desempleados el 22% es indigente con dos grupos de aglomerados bien diferenciados. Por un lado La Plata y Bahía Blanca con niveles de indigencia del 6,3% y 5,1% respectivamente y por otro Mar del Plata, Conurbano y San Nicolás con niveles de 20,1%, 23,2% y 30,5% respectivamente.

Por su parte, la estructura educativa de la población receptora del PJH presenta algunas particularidades. Primero, se puede mencionar el alto nivel educativo que presentan los receptores en el aglomerado de los partidos del Conurbano, al tener algún tipo de estudios superiores el 8,3% de la población receptora. En el otro extremo se encuentran Bahía Blanca y Mar del Plata, donde prácticamente ningún receptor tiene este tipo de educación. En el otro extremo, se puede destacar la inexistencia de personas sin educación en el aglomerado Gran La Plata; mientras que por el contrario, en los aglomerados de Mar del Plata y San Nicolás la población receptora sin educación básica es muy elevada.

CUADRO 2.20
NIVEL EDUCATIVO SEGÚN RECEPCIÓN DE UN PLAN JEFES DE HOGAR SEGÚN
AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Gran La Plata	Bahía Blanca - Cerri	Partidos del Conurbano	Mar del Plata - Batán	San Nicolás	Total
Beneficiarios						
Nunca asistió	-	3,2%	0,5%	3,1%	3,4%	0,7%
Primaria incompleta	14,0%	16,0%	12,2%	18,7%	16,9%	12,6%
Primaria completa	38,7%	42,2%	43,1%	49,7%	42,5%	43,0%
Secundario incompleto	35,5%	28,8%	27,1%	25,3%	26,0%	27,6%
Secundario completo	5,6%	9,7%	8,7%	3,1%	5,6%	8,3%
Superior incompleta	4,1%	0,0%	6,5%	0,0%	4,4%	6,0%
Superior completa	2,1%	0,0%	1,8%	0,0%	1,1%	1,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No beneficiarios						
Nunca asistió	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	1,1%	0,5%
Primaria incompleta	4,5%	5,1%	6,9%	6,2%	5,1%	6,6%
Primaria completa	18,5%	23,0%	23,7%	22,7%	27,3%	23,3%
Secundario incompleto	15,6%	19,0%	19,5%	18,8%	15,0%	19,1%
Secundario completo	18,7%	20,7%	23,7%	22,6%	25,8%	23,3%
Superior incompleta	17,3%	14,0%	13,4%	14,2%	5,4%	13,6%
Superior completa	24,5%	17,9%	12,4%	15,2%	20,3%	13,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

En lo que hace a la cantidad de miembros en el hogar, el Conurbano bonaerense tiene la característica de presentar los hogares más numerosos, tanto para los hogares beneficiarios de un plan como para los no beneficiarios, registrándose resultados similares, como era de esperar, para la cantidad de menores en el hogar.

Por el contrario, la proporción de hogares beneficiarios con algún integrante menor de 18 años no es la más elevada en el Conurbano bonaerense,

dejándole el primer lugar a San Nicolás donde el 97,7% de estos hogares tiene un menor.

CUADRO 2.21
COMPOSICIÓN DE LA FAMILIA DE LOS BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS
DE UN PLAN JEFES DE HOGAR SEGÚN AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Gran La Plata	Bahía Blanca – Cerri	Partidos del Conurban o	Mar del Plata – Batán	San Nicolás	Total
Cantidad de mienmbros en el hogar						
Todos	3,1	2,9	3,6	3,0	3,4	3,5
Beneficiarios	5,0	4,5	5,2	3,8	4,9	5,1
No beneficiarios	2,9	2,8	3,4	2,9	3,2	3,3
Cantidad de menores de 18 años en el hogar						
Todos	0,9	0,9	1,3	0,9	1,2	1,2
Beneficiarios	0,7	0,8	1,1	0,9	0,9	1,0
No beneficiarios	2,7	2,4	2,6	2,6	2,6	2,6
Propororción de hogares con menores de 18 años						
Todos	43,9%	43,9%	55,9%	46,0%	51,8%	54,0%
Beneficiarios	95,1%	93,6%	93,9%	83,4%	97,7%	93,7%
No beneficiarios	38,4%	40,6%	50,3%	43,7%	44,9%	48,5%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

Para finalizar, si se hace un análisis de los receptores por quintiles de ingreso se puede apreciar que el grueso cae, como se espera, en los dos primeros quintiles. Sin embargo, se puede apreciar que una proporción considerable de personas cae en el siguiente intervalo. Se vislumbra también, que los partidos del Conurbano presenta la menor proporción de beneficiarios en el primer quintil, mientras que, también se verifican algunos datos

llamativos como la participación del 5to quintil que reciben plan en Bahía Blanca.

CUADRO 2.22
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA DE LOS RECEPTORES DE UN PLAN JEFE DE HOGAR SEGÚN AGLOMERADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA EPH
MAYO DE 2003

	Gran La Plata	Bahía Blanca - Cerri	Partidos del Conurbano	Mar del Plata-Batán	San Nicolás	Total
1er quintil	52,3%	60,2%	40,3%	55,4%	41,0%	41,5%
2do quintil	25,4%	26,8%	32,0%	24,1%	33,9%	33,3%
3er quintil	19,8%	7,7%	23,1%	14,9%	13,4%	20,0%
4to quintil	1,3%	-	4,7%	3,7%	9,3%	4,9%
5to quintil	1,3%	5,3%	-	1,9%	2,4%	0,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

En conclusión, se puede sintetizar lo visto en este inciso en que el Conurbano bonaerense es el sector que presenta una población más desfavorecida, y los receptores de los planes no son la excepción. Por su parte, La Plata y el reciente incorporado a la EPH, San Nicolás, son los que presentan mejores condiciones de vida, a pesar de encontrarse junto con el Conurbano entre los aglomerados que más planes reciben.

3. Análisis del diseño del Programa Jefes de Hogar

Índice de la sección

3. Análisis del diseño del Programa Jefes de Hogar..... 84

 3.1. Análisis de incidencia en el Programa Jefes de Hogar 89

 3.2. Problemas de eficiencia y filtración en la entrega del Programa Jefes de Hogar 97

 3.2.1 Problemas de filtraciones 101

 3.2.2 Incidencia de los problemas eficiencia 107

 3.3. Problemas de incentivos 109

 3.4. Contraprestaciones 113

 3.5. Resumen de la sección a modo de conclusiones..... 121

3. Análisis del diseño del Programa Jefes de Hogar

Más allá de las virtudes que posea un plan a la hora de cumplir los objetivos para los cuales el mismo ha sido creado, existe una serie de problemas que pueden opacar los resultados obtenidos por el mismo. Entre los problemas más comunes que se pueden encontrar en los programas sociales focalizados, como lo es el Programa Jefes de Hogar (PJH), se destacan los problemas de eficiencia, los problemas de filtración, problemas de incentivos y otros problemas relacionados con particularidades de cada plan. En este sentido los mismos se explican brevemente a continuación, aunque serán desarrollados con mayor profundidad en etapas posteriores de este proyecto de investigación:

Los **problemas de eficiencia** son aquellos que se relacionan con errores que provocan que los planes no lleguen a las personas para las cuales el programa ha sido creado y por ende se busca beneficiar. Por ejemplo, si el objetivo es asistir a las personas que carecen de empleo, si un desocupado no obtiene el beneficio existiría un problema de eficiencia, debido a que precisamente el fin de dicho plan es que esta persona obtenga un trabajo. Este fenómeno provoca que los resultados finales que busca un programa se vean disminuidos debido a que población que se espera beneficiar no cuenta con dicha ayuda; en el ejemplo anterior los resultados serían que las tasas de desocupación sean mayores que las esperadas.

Cabe aclarar que las personas pueden no recibir los planes a pesar de cumplir con los requisitos que las normas imponen por dos causas: porque por alguna razón la persona no recibe el plan por no contar con los medios para hacerlo, por ejemplo al no tener un ingreso no tiene medios para dirigirse al centro urbano a reclamar el beneficio; o bien porque no lo solicita simplemente no desea contar con uno, este obviamente no significaría un problema real de eficiencia debido a que existe una preferencia revelada en la cuál el mismo individuo decide no participar del plan. Sin embargo, esta

última alternativa no es relevante para el PJH debido a que más del 90% de las personas que no recibe un plan a pesar de cumplir con los requisitos es pobre según estimaciones propias, y por ende no es de esperar que no deseen obtener el beneficio..

Por su parte, los **problemas de filtración** son aquellos que se derivan de la entrega de planes sin cumplir con los requisitos que el diseño del plan impone. Siguiendo el ejemplo anteriormente enunciado, si una persona que cuenta con un trabajo obtuviese un beneficio existiría un problema de filtración debido a que éste está dirigido sólo a las personas desocupadas. En este sentido, esto significaría un aumento no deseado en el gasto debido a que se estarían utilizando recursos en ayudar a un grupo de personas que no estaba incluido en el diseño del plan.

También existen problemas de carácter más general que se relacionan con la **falta de incentivos**. Específicamente en el caso del PJH, por un lado puede existir un problema para reinsertarse en el trabajo formal luego de que la ayuda finalice, y por otro es posible que se genere la falta de incentivos en la búsqueda de empleo mientras el proyecto esté en marcha. Estos dos problemas han sido muy discutidos en la literatura referente a subsidios al trabajo, sin embargo, no se serán desarrollados con una gran profundidad en el presente trabajo.

Otro tipo de problemas se generan al incorporarse requisitos para seguir participando en el plan. A pesar de que el individuo cumpla con todas las condiciones de entrada puede darse el caso en el que un sea necesario, por ejemplo, realizar algún tipo de tarea para que el mismo siga siendo otorgado. En el caso del PJH, éste exige la realización de una contraprestación que puede ser brindada de diversas maneras, estas serán explicadas posteriormente. De esta manera surge el problema de que estas contraprestaciones pueden no estar cumpliéndose, por lo que se ve reducido o bien el efecto del plan, o bien los beneficios colaterales que el mismo

hubiera tenido. El tema será desarrollado con mayor profundidad en un apartado posterior.

De esta manera, antes de analizar los resultados que ha tenido PJH sobre las distintas variables sociales (Distribución del ingreso, condiciones de vida (pobreza), desocupación, etc.), que será tratado en la sección que sigue, es útil realizar una serie de análisis a los fines de conocer si esta política social focalizada está alcanzando a la población para quien fue pensada, en este caso las familias que no tienen ingresos por no contar con un empleo.

En este sentido, se realizará primero un análisis de incidencia para ver sobre qué sectores de la población está recayendo el programa, es decir si recae sobre los sectores de menores ingresos (primeros deciles de ingreso) o los más altos (últimos deciles), para luego identificar si la misma es una política progresiva, regresiva o neutra. Luego se verán los problemas mencionados de eficiencia y filtración, haciendo hincapié en las posibilidades de controlar las filtraciones por parte de gobierno y posteriormente se expondrán en forma breve algunos comentarios referidos a los efectos sobre los incentivos a la búsqueda de empleo en el sector formal de la economía que genera la implementación de del PJH. Por último, esta sección termina analizando el cumplimiento de las contraprestaciones que el PJH exige a los beneficiarios, tomando en cuenta diversos factores como son la cantidad de horas trabajadas o el tipo de contraprestación que se está brindando

3.1. Análisis de incidencia en el Programa Jefes de Hogar

3.1 Análisis de incidencia en el Programa Jefes de Hogar

El primero de los puntos a tocar en esta sección es un análisis de incidencia del Programa Jefes de Hogar (PJH) en la provincia de Buenos Aires. El mismo consiste en determinar a partir de la información disponible, en este caso se utilizó la EPH, a qué sectores de la población están llegando los planes con mayor intensidad, es decir quiénes son los sectores de la población que se están beneficiando con la política implementada, pudiendo determinar la progresividad, neutralidad o regresividad de la misma.

Por progresividad, neutralidad o regresividad se entiende a si la política en cuestión genera una redistribución de ingresos. En los casos en que la política es progresiva existirá una redistribución desde los sectores con mayores ingresos a los de menores ingresos, si es neutro la distribución del ingreso no tendrá ningún tipo de modificación, y por último si es regresiva la política beneficiará a quienes ya están en mejores condiciones.

Este análisis es vital, debido a que una de las motivaciones para construir este plan fue el análisis llevado a cabo por las distintas instituciones y organizaciones políticas, empresariales, sindicales y no gubernamentales que participaron del llamado “diálogo argentino”, en el cual se señaló como uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso. De esta manera, el mismo decreto afirma la necesidad de “promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”.

De este modo, se tomó a la población de la provincia de Buenos Aires representada a través de los aglomerados correspondientes a la EPH (Partidos del Conurbano bonaerense, Gran La Plata, Bahía Blanca y Cerri, Mar del Plata y Batán, y San Nicolás) y se la distribuyó en deciles de acuerdo al nivel de ingreso per capita familiar, de manera tal que queden distribuidos

en diez grupos, desde los deciles con menores recursos a los que más recursos poseen.

Según se desprende del procesamiento de los datos, y tal como lo muestra el Cuadro 3.1, el ordenamiento por deciles de la población por el ingreso familiar per capita muestra que por un lado el primer decil de ingreso (es decir el 10% de la población con menores recursos) obtiene tan sólo el 1,3% de los ingresos totales; mientras que el último decil (el 10% más rico de la población) se queda con el 37,1% de los recursos totales. Esto significa que el 10% más rico de la población posee 31,1 más ingresos que el 10% más pobre.

Una vez que se ha identificado a qué decil pertenece cada individuo de la se los agrupa para conformar la población de cada decil, luego es posible asignar el gasto que realiza el PJH sobre cada uno de los deciles. En este sentido, se contabiliza un gasto de \$150 por cada persona que recibe un plan, que es el monto que como se ha dicho reparte el mismo, y se suman los ingresos del plan de todos los integrantes de cada decil de ingreso.

CUADRO 3.1
INCIDENCIA DEL PJH DE ACUERDO AL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA
DURANTE MAYO DE 2003 SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Deciles (ipcf)	Gasto en PJH (%)	Ingreso (%)	Cociente G(%) / Y(%)	Var % entre deciles del Cociente
1	20,9%	1,2%	17,934	
2	22,0%	2,3%	9,715	-46%
3	18,0%	3,2%	5,639	-42%
4	16,2%	4,3%	3,737	-34%
5	9,1%	5,7%	1,589	-57%
6	7,3%	7,3%	0,994	-37%
7	2,3%	9,1%	0,256	-74%
8	3,0%	12,1%	0,243	-5%
9	1,2%	17,4%	0,070	-71%
10	-	37,3%	-	-100%
Total	100%	100%	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

De esta manera, queda conformado el gasto del PJH por decil de ingreso familiar per cápita. Se puede apreciar en el Cuadro 3.1 que los primeros deciles de ingreso reciben la mayor parte del gasto, siendo el segundo decil el que mayor participación presenta con el 22% del total, seguido muy de cerca por el primer y el tercer decil, con un gasto de 20,9 y 18% respectivamente. Luego se registra un gasto menor a medida que los deciles de ingresos aumentan, hasta llegar al noveno decil que recibe el 1,2% del gasto total del programa y el décimo y último decil, para el cual el PJH no se realiza ningún tipo de gasto.

Una vez que se tiene identificado cuánto es el ingreso de cada decil y cuánto se gasta en cada uno de los mismos es posible evaluar la progresividad o regresividad del gasto comparando la distribución del beneficio del programa con el bienestar medido a través del ingreso per capita familiar.

En la anteúltima columna del Cuadro 3.1 se presenta el cociente entre la participación de un decil en la asignación del gasto sobre su participación sobre el ingreso total. De este modo, un valor igual a 1 de esta columna para todos los deciles estaría indicando un gasto proporcional al ingreso. Un gasto progresivo, es aquel en el que el mencionado cociente cae a medida que se consideran deciles con mayores ingresos.

Así, en un enfoque tradicional de incidencia del gasto, el PJH resulta un programa claramente progresivo, ya que el cociente decrece con el nivel de ingreso, pasando de un valor de 17,9 para el primer decil a 0 para el último, en donde no se realiza ningún tipo de gasto según se desprende de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Finalmente y tras el análisis de la última columna donde se presenta la variación porcentual, es posible visualizar el fuerte carácter progresivo del gasto en el PJH en todos los deciles de ingreso.

La razón por la cual este programa es fuertemente progresivo radica fundamentalmente en la correcta asignación de los beneficios en la población de menores recursos dado que los beneficios caen a medida que el nivel de ingreso se incrementa, pudiéndose notar que los sectores que más recursos tienen presentan una porción bastante reducida del gasto total del programa.

Una de las críticas que puede hacerse a este análisis es que en realidad al analizar cuánto se gasta en relación con el ingreso se puede estar indicando que un programa es progresivo a pesar de recaer con mayor intensidad sobre los sectores más beneficiados de la sociedad. Un ejemplo de este problema sería un programa que signifique que la entrega de un subsidio de suma fija de dinero para toda la población, el resultado de esta política sería claramente progresiva debido a que se le estaría dando en una mayor proporción del ingreso a las familias con menores recursos que a las que más recursos presentan. Así se puede estar entregando una suma muy considerable de dinero a gente que no lo valora lo suficiente, y que no obtiene un beneficio importante de tal política.

De todos maneras este no es el caso del PJH en donde también se puede observar que la gran parte del gasto se realiza en los sectores más bajos económicamente hablando. En este sentido, el 44,9% de los gastos del programa en cuestión recae sobre el primer quintil de ingreso familiar per cápita (primer y segundo decil de la población).

Por otro lado, algunas personas cuestionan que no es posible hacer un análisis de este tipo basándose en la EPH si no se realiza una corrección de los ingresos de las personas que responden no tener ningún tipo de ingreso¹⁸. Este trabajo no intenta hacer una evaluación tan minuciosa de dicho asunto, sin embargo se ensaya el resultado obtenido si toda esa población es eliminada de la muestra, obteniéndose los resultados que se sintetizan en el Cuadro 3.2.

¹⁸ Estos no incluyen a las personas que no responden sobre sus ingresos o realizan respuestas inconsistentes, que son eliminados de la muestra.

CUADRO 3.2
INCIDENCIA DEL PJH DE ACUERDO AL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA
FAMILIAR DURANTE MAYO DE 2003 SEGÚN LA EPH
EXCLUIDAS LAS PERSONAS SIN INGRESOS
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Deciles (ipcf)	Gasto en PJH (%)	Ingreso (%)	Cociente G(%) / Y(%)	Var % entre deciles del Cociente
1	21.5%	1.3%	16.639	
2	22.8%	2.3%	9.851	-41%
3	18.0%	3.2%	5.558	-44%
4	15.5%	4.4%	3.551	-36%
5	9.5%	5.8%	1.643	-54%
6	6.6%	7.3%	0.901	-45%
7	2.1%	9.1%	0.229	-75%
8	3.0%	12.1%	0.244	7%
9	1.2%	17.4%	0.070	-71%
10	-	37.1%	-	-100%
Total	100%	100%	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

Mediante la utilización de este procedimiento se llega a un resultado similar al hallado anteriormente, con la salvedad de que los sectores de más bajos ingresos ganan participación en el gasto que se realiza para el sector, al quedar excluidos algunas personas que no cuentan con ingresos y que no reciben ningún tipo de ayuda económica por parte del Estado. A pesar de esta mejora del primer decil, el segundo sigue siendo el que mayor proporción tiene del gasto total con un 22,8% del mismo, seguido por el primero y el tercero con 21.5% y 18% del gasto en el programa respectivamente.

La realización del estudio de incidencia del gasto muestra entonces que el Programa Jefes de Hogar es sin duda un programa progresivo, al recaer en mayor medida sobre los sectores más bajos de la población. De esta manera,

se puede decir que el objetivo que ha tenido el programa de provocar cierta redistribución de ingresos desde los sectores más ricos hacia los más necesitados ha sido exitosa. Sin embargo, cabe aclarar que este es sólo uno de los factores a analizar a la hora de ver el desempeño tanto en el diseño y la gestión del programa como en los resultados que ha provocado sobre la sociedad. Para ver en qué magnitud el mismo ha logrado mejorar la distribución del ingreso es necesario examinar la próxima sección de este trabajo en donde se analizan estas cuestiones.

3.2. Problemas de eficiencia y filtración en la entrega del Programa Jefes de Hogar

3.2 Problemas de eficiencia y filtración en la entrega del Programa Jefes de Hogar

El objetivo de esta sección del trabajo es analizar la magnitud de los problemas de eficiencia y de los problemas de filtración que existen en el Programa Jefes de Hogar (PJH) dentro del territorio bonaerense.

Como se dijo anteriormente los problemas de eficiencia están relacionados con las fallas que provocan que personas que cumplen con todos los requisitos necesarios para obtener un plan no obtengan el beneficio. Por su parte, los problemas de filtración representan el error contrario, es decir que personas que no cumplen con los requisitos pero a pesar de ello reciben mensualmente la remuneración de \$150 que reparte el programa.

Para desarrollar este análisis se utilizará, como se ha venido haciendo, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), utilizando sólo los aglomerados correspondientes a la provincia de Buenos Aires.

El primer paso es, de esta manera, identificar claramente cuáles son los requisitos necesarios para obtener un plan. En este sentido a continuación se detallan tales requisitos:

- Ser jefe de hogar y no poseer un empleo en otro trabajo que no sea el relacionado con el Programa.
- Tener hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad a cargo, o que el cónyuge o jefe esté en estado de ingravidez.
- Que los hijos menores de 18 años asistan a la escuela regularmente en caso de corresponder.
- Que tengan todas las vacunas que el plan nacional de vacunación requiere según la edad del hijo.
- Tener residencia permanente en el país.
- Que el cónyuge esté en condición de desocupado.

- Por último, no recibir otro plan asistencial, a excepción de becas estudiantiles o subsidios alimentarios por un monto de dinero inferior al del plan.

Teniendo en cuenta las condiciones enunciadas anteriormente se estimó sobre la base de la EPH qué personas cumplían con estas condiciones y quienes recibían un plan. Sin embargo, no fue posible identificar todos los requisitos, aunque sí los más importantes. En este sentido se tomaron en cuenta cuatro factores para determinar el cumplimiento de las condiciones que se han descrito:

1. Estado de actividad del Jefe de Hogar, en este sentido se determinó si tiene otro empleo además del que le da el PJH. Cabe aclarar que el cónyuge y el jefe pueden no coincidir en la declaración para el plan con lo que declaran en la EPH.
2. Estado de actividad del Cónyuge, en este punto se esperaba ver si el cónyuge era desocupado. La misma aclaración que para el inciso anterior se aplica a este punto.
3. No tener más de un plan social. En este sentido sólo se pudo corroborar que tanto jefe como cónyuge obtengan el PJH.
4. Tener hijos menores de 18 años o discapacitados que asistan a clase. En este caso no se pudo determinar con exactitud la tenencia de hijos por lo que se utilizó como aproximación de tal hecho la presencia de niños con estas características en el hogar encuestado.

Así, el cuadro que sigue muestra tanto los problemas de eficiencia como los problemas de filtración. Este es un cuadro de doble entrada en donde se especifica el porcentaje de familias que recibe un plan y que cumple con las condiciones para obtener uno. De esta manera el mismo queda dividido en cuatro cuadrantes según las combinaciones posibles entre estas dos variables.

CUADRO 3.3
FAMILIAS: PROBLEMAS DE EFICIENCIA Y FILTRACIONES
EN LA ENTREGA DE PLANES SOCIALES SEGÚN LA EPH

Aglomerados de la provincia de Bs. As.

		Cumple las condiciones	
		No	sí
Tienen plan	no	85,0% (éxito)	1,4% (ineficiencia)
	sí	7,7% (filtración)	5,9% (éxito)

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

El cuadrante de arriba a la izquierda representa a las familias que no cumplen con los requisitos mencionados para la obtención de un plan por parte del jefe, y que además no tienen ningún plan; en este sector están abarcados el 85% de los hogares del territorio bonaerense. Estos hogares no presentarían problemas debido a que a pesar de que no tienen el beneficio del PJH, tampoco cumplen con los requisitos que la ley impone. Tampoco presentan problemas los hogares bonaerenses que están representados por el cuadrante de abajo a la derecha, es decir las familias que cumplen con las restricciones establecidas y que además tienen un plan de empleo PJH. Estos dos cuadrantes suman el 90,9% de los hogares para el total de aglomerados.

Por su parte, los cuadrantes de arriba a la derecha y abajo a la izquierda representan a los hogares que presentan problemas de eficiencia y de filtración respectivamente, es decir los que no tienen un plan a pesar de cumplir con los requisitos y los que sí lo tienen pero no los cumple. El 1,4% de los hogares presenta problemas de eficiencia, mientras que el 7,7% de los hogares tiene un plan a pesar de no cumplir con los requisitos (filtración).

A continuación se analiza con más profundidad los problemas mencionados, haciendo hincapié en las características tanto de las familias filtradas como las que son marginadas del programa.

3.2.1 Problemas de filtraciones

Como se mencionó los problemas de filtración son los que se derivan de la entrega de planes sin cumplir con los requisitos necesarios. Del procesamiento de la EPH se desprende que el 43,6% cumple con dichos requisitos.

El Cuadro 3.4 resume el incumplimiento de las condiciones de las personas que reciben un plan jefes de hogar discriminado por el tipo de falta en la que se incurre. Como se puede apreciar, el requisito que sufre un mayor grado de incumplimiento es aquel que prevé que el cónyuge sea desempleado con un 37,7%; en un segundo lugar se sitúa el hecho de que el propio receptor del plan posea una ocupación no relacionada con el plan con un 14,6%, dejando en tercer y cuarto lugar a la ausencia de hijos menores o discapacitados en el hogar y a la posesión de otros planes sociales dentro de la misma familia, con un 11,5% y un 1,7% respectivamente. Vale la pena destacar que es posible que otras características puedan violarse, sin embargo éstas no pueden ser detectadas mediante la utilización de la EPH. Cabe aclarar que la suma de los incumplimientos no coincide con el porcentaje total de planes con algún problema en la entrega debido a que es posible que una persona viole más de un requisito.

CUADRO 3.4
RECEPTORES DE LOS PLANES: INCUMPLIMIENTO EN LAS CONDICIONES
PARA ACCEDER A UN PLAN DE EMPLEO SEGÚN TIPO DE INCUMPLIMIENTO
SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Motivo de incumplimiento de los requisitos	Mayo de 2003
El cónyuge no es desocupado	37,7%
El jefe no es desocupado	14,6%
No tiene hijos menores	11,5%
Jefe y cónyuge tienen un plan	1,7%
No cumple al menos un requisito	56,4%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

El Cuadro 3.5 muestra las combinaciones posibles por las cuales una persona puede no cumplir con condiciones para obtener un plan del PJH (es una desagregación más específica del Cuadro precedente). En este sentido para 29,9% de los jefes de hogar que tienen un plan su cónyuge está teniendo algún tipo de actividad ya sea formal o informal, mientras que cumple con todos los demás requisitos exigidos. El segundo lugar lo ocupan las personas que tienen otra ocupación además del plan y que cumplen con el resto de los requisitos con un 9,1% del total, y en tercero los que tienen la irregularidad de no tener hijos¹⁹.

¹⁹ La encuesta no puede detectar si el jefe tiene o no hijos por lo que se utilizó como proxy de dicho acontecimiento la ausencia de niños en el hogar.

CUADRO 3.5
RECEPTORES DE LOS PLANES: INCUMPLIMIENTO EN LAS CONDICIONES
PARA ACCEDER A UN PLAN DE EMPLEO SEGÚN TIPO DE INCUMPLIMIENTO
SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Motivo de incumplimiento de los requisitos	Mayo de 2003
Cumple con los requisitos	43,6%
No cumple con los requisitos	56,4%
El cónyuge no es desocupado	29,9%
El jefe no es desocupado	9,1%
No tiene hijos	8,5%
Jefe y cónyuge tienen otro empleo	4,4%
El jefe tiene otro empleo y no tiene hijos*	0,5%
El cónyuge tiene empleo y no tienen hijos*	1,8%
Jefe y cónyuge tienen plan y el cónyuge tiene empleo*	1,4%
Jefe y cónyuge tienen plan y el jefe otra ocupación*	0,1%
Jefe y cónyuge tienen empleo y no tienen hijos*	0,6%
Jefe y cónyuge tienen plan*	0,1%
Jefe y cónyuge tienen plan y otro empleo*	0,1%
Otras combinaciones	0,0%
Total	100%

(*) Coeficiente de variación superior al 10%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

También se puede apreciar en el Cuadro 3.6 que el 47,5% de las personas no estarían en condiciones de recibir un plan porque no cumplen con un solo requisito, mientras que las personas que no cumplen con dos de los cuatro requisitos en cuestión alcanzan el 8,2% de la población. Las personas que no cumplen tres requisitos son menos del uno por ciento, mientras que ninguna persona no cumple con ninguno de los requisitos exigidos por las normas.

CUADRO 3.6
CANTIDAD DE REQUISITOS PARA ACCEDER A UN PLAN QUE NO SON
CUMPLIDOS POR CADA PERSONA SEGÚN LA EPH

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

	Mayo de 2003
No cumple un requisito	47.5%
No cumple dos requisitos	8.2%
No cumple con tres requisitos	0.8%
No cumple ningún requisito	-
No cumple al menos un requisito	56.4%

Fuente: Elaboración propia basándose en la EPH, INDEC.

A pesar de que a priori el incumplimiento de los requisitos parece ser muy elevado ello se debe a que una parte más que importante no puede ser detectado por los organismos gubernamentales fácilmente. Este fenómeno sucede debido a que hay personas que o bien realizan su actividad en el sector informal de la economía, por lo que no pueden ser detectados como ocupados, o bien no están legalmente casadas, por lo que no se puede cruzar los datos del cónyuge de hecho con los del jefe.

Así, dentro de los planes que estarían mal entregados, porque el beneficiario no cumple con alguno de los requisitos necesarios para obtener un plan, tan sólo el 34% de los mismos podría ser detectado por los organismos de control sin hacer un estudio minucioso del receptor de un plan correspondiente a esta programa.

De esta manera, se puede separar a los planes entre los que están mal entregados por razones detectables mediante el cruzamiento de bases de datos, de los que no son detectables si no se hace una investigación específica y minuciosa de cada persona. Así, los planes que están mal entregados a pesar de que es posible verificar el cumplimiento de los requisitos están relacionados con problemas de gestión, mientras que los que no pueden ser controlados están relacionados con un problema de diseño en

la focalización del programa que no permite identificar si las declaraciones juradas son ciertas²⁰.

El Cuadro 3.7 resume a las personas según el tipo de incumplimiento y el grado de posibilidad de detectar la mala recepción de dicho plan. En este sentido se destaca que las personas en donde el jefe y el cónyuge tiene plan no puede ser detectado. Lo siguen las personas en donde el cónyuge tiene algún tipo de ocupación y los que tanto el cónyuge como el jefe tienen un plan y el cónyuge además de poseer un plan participa en el mercado laboral.

²⁰ Este es el único mecanismo requerido para la verificación de algunas de las características solicitadas

CUADRO 3.7
DETECTABILIDAD EN EL INCUMPLIMIENTO DE LOS PLANES
POR TIPO DE INCUMPLIMIENTO SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Motivo de incumplimiento de los requisitos	Mayo de 2003
Jefe y cónyuge tienen plan y el jefe otra ocupación	100%
El cónyuge tiene ocupación	75%
Jefe y cónyuge tienen plan y el cónyuge tiene empleo	75%
El jefe tiene otro empleo	65%
Jefe y cónyuge tienen plan	75%
Jefe y cónyuge tienen otro empleo	47%
Ambos tienen plan y otro empleo	53%
Otras alternativas	0%
Total	77%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

En este sentido, en la argentina, al presentar grados de informalidad muy elevados, existen problemas para diseñar un plan en donde se quiera excluir a los empleados debido a que los mismos no pueden ser detectados por los organismos que se ocupan de controlar este requerimiento.

Sin embargo, a pesar de que existan estos problemas de detectabilidad en el cumplimiento de los requisitos para obtener los beneficios que brinda el PJH, al investigar las condiciones de vida de la población que está "filtrada" se puede relativizar la importancia de este problema.

El Cuadro 3.8 muestra que los sectores "filtrados" tienen una tasa de pobreza muy elevada, a pesar de que son menores que las que presentan el grupo de población a los que se les ha entregado correctamente el plan. Se puede observar que la tasa de pobreza para las personas "filtradas" en el PJH alcanza el 93,4%. De esta manera, a pesar de que se esté beneficiando un grupo que según el diseño del plan debería estar excluido del beneficio, las

condiciones de vida en las que se encuentran no hacen que esta filtración sea tan relevante a la hora de ensayar instrumentos para reducir las filtraciones del programa.

CUADRO 3.8
HOGARES DONDE HAY UN PLAN: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS
CONDICIONES PARA ACCEDER A UN PLAN Y CONDICIÓN DE VIDA DE LOS
MISMOS
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mayo de 2003	Cumple	No cumple			Total
		Total	No detectable	Detec- table	
Grado de cumplimiento	44.8%	55.2%	32.1%	23.1%	100.0%
Hogares pobres	99.0%	93.4%	91.7%	95.8%	95.9%
Hogares no pobres	1.0%	6.6%	8.3%	4.2%	4.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

3.2.2 *Incidencia de los problemas eficiencia*

El segundo problema a analizar es la presencia de ineficiencia, es decir, problemas por los cuales el plan no llega a personas que cumplen con las condiciones necesarias. Este fenómeno puede suceder por dos razones: la primera es que la persona que necesita el beneficio no pueda adquirirlo por falta de información o porque no cuente con los recursos para trasladarse hasta la sede administrativa para reclamarlo; la segunda razón es que es posible que a pesar de que una persona cumpla con las condiciones que se imponen, la misma no reclame el beneficio simplemente porque no esté interesado en él.

Se puede demostrar fácilmente que la segunda razón no es significativa debido a que el grupo de familias que entra dentro de la categoría de “con problemas de eficiencia” presenta un grado de pobreza muy elevado, por lo que el subsidio le sería una gran ayuda para subsistir. En este sentido, más del 92% de las familias filtradas estaría por debajo de la línea de pobreza, es

decir que no le alcanza para comprar una canasta básica de bienes y servicios.

CUADRO 3.9
HOGARES DONDE NO HAY PLAN: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS
CONDICIONES PARA ACCEDER A UN PLAN Y CONDICIÓN DE VIDA DE LOS
MISMOS
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mayo de 2003	Cumple	No cumple	Total
Total	2,2%	97,8%	100,0%
Hogar pobre	4,0%	96,0%	100,0%
Hogar no pobre	1,0%	99,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia basándose en la EPH.

3.3. Problemas de incentivos

3.3 Problemas de incentivos

Se ha discutido mucho en la literatura el hecho de que los subsidios al desempleo disminuyen los incentivos a buscar un nuevo empleo productivo. Esta afirmación es casi una premisa dentro de la teoría económica, no obstante este plan no puede ser considerado exactamente como un caso de entrega de subsidios debido a que el mismo exige una contraprestación como contrapartida para recibir la remuneración.

A pesar de esto, el hecho de que sean pocas horas las que se debe trabajar y que en muchos casos los trabajos no tengan la exigencia que tiene un empleo privado provoca que exista en cierto modo un desincentivo a buscar activamente un trabajo más productivo en el sector formal.

En este sentido, el Cuadro siguiente muestra cuánta gente busca empleo activamente y recibe los beneficios del PJH, tomando en cuenta el tipo de actividad que desarrollan en el mismo. Por tipo de actividad se entiende si el plan significa para él su actividad principal o bien si es una actividad alternativa, una tercera opción es si el beneficiario del plan no realiza ningún tipo de contraprestación como contrapartida.

De esta manera, el Cuadro 3.10 muestra que quienes tienen al plan como actividad principal, es decir que es su principal fuente de ingresos, buscan más activamente trabajo que quienes o bien no realizan ningún tipo de contraprestación, o bien ya están trabajando en otro sector de la economía.

CUADRO 3.10
PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE TIENEN PLAN JEFES DE HOGAR Y BUSCA
EMPLEO POR TIPO DE ACTIVIDAD REALIZADA EN EL PROGRAMA SEGÚN
AGLOMERADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA EPH
MAYO DE 2003

El plan es la actividad principal	62,0%
El plan no es la actividad principal	28,3%
No realiza contraprestación	48,5%
Total	58,0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

De esta manera, quienes tienen al plan como actividad alternativa de ingresos, debido a que realizan actividad en otro trabajo con mejor remuneración, son quienes menos incentivos a buscar empleo tienen debido a que tienen un fuente de ingresos más importante y el plan es sólo un complemento a la remuneración.

En el mismo sentido, quienes no realizan ningún tipo de contraprestación también tiene un menor incentivo a buscar empleo debido a que sólo intentarán obtener empleos en donde la remuneración sea suficientemente alta como para compensar los \$150 pesos que ganan sin tener que realizar ningún tipo de actividad.

Por último, quienes tienen al plan como principal fuente de ingreso, y además realizan una contraprestación, ya sea laboral o realizando algún tipo de capacitación o asistencia a clases, son quienes más incentivos tienen a buscar empleo debido a que realizando una actividad formal pueden llegar a tener una remuneración mucho más satisfactoria.

Cabe aclarar que estos resultados no son determinantes debido a que sólo se está viendo qué proporción de personas busca empleo como aproximación a los incentivos a buscar trabajo. Para poder sacar ideas más concluyentes sería necesario realizar un procesamiento más específico de la encuesta utilizada, aunque tal trabajo se escapa a los objetivos de este inciso que son

simplemente mostrar en qué dirección se mueven los incentivos laborales por la incorporación de este programa.

De esta forma, se puede decir que existe cierto desincentivo a buscar empleo aunque cabe destacar que en los casos en que no se cumplen con el requisito de no tener otro empleo o en los que no se realizan las contraprestaciones requeridas este incentivo es mucho mayor.

3.4. Contraprestaciones

3.4 Contraprestaciones

Como se anticipó, la última de las cuestiones a tener en cuenta al analizar el diseño y ejecución del Programa Jefes de Hogar (PJH) son problemas propios del diseño particular de este programa. En este sentido, como se ha mencionado, como contrapartida para recibir el beneficio los jefes de hogar deben realizar una contraprestación que puede ser realizada de diversos modos. En este trabajo se evaluará el grado de cumplimiento de dichas contraprestaciones en el territorio de la provincia de Buenos Aires comprendidos dentro de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), distinguiendo entre las distintas actividades previstas en el diseño del plan como así también la carga horaria que implica para el beneficiario cumplir con esta carga laboral.²¹

El PJH contempla que los beneficiarios deben realizar algún tipo de contraprestación con una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas,

²¹ Para ello se utilizará la onda de mayo de 2003 de la Encuesta Permanente de Hogares.

ni superior a seis. Dichas contraprestaciones pueden clasificarse en cuatro grupos:²²

- Incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal, en donde el Estado se hace cargo del monto que cubre el plan, es decir \$150, y la empresa debe completar el salario hasta llegar al que es pactado por el convenio colectivo que le corresponda.
- Actividades comunitarias y de capacitación: este tipo de contraprestación prevé tareas de interés social y comunitarias que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Ellas deberán estar a cargo del municipio y/o de otros organismos ejecutores (organismos públicos o privados sin fines de lucro).
- Finalización del ciclo educativo formal: tiene como objetivo mejorar los niveles de alfabetización y promover la incorporación de los beneficiarios del programa al sistema educativo formal.
- Acciones de formación profesional: tiene como finalidad promover el acceso de los beneficiarios del programa a la formación profesional, orientándola a la demanda de los sectores de actividad económica en el marco de las economías regionales. Mediante esta exigencia se pretende que el beneficiario obtenga una formación tal que le facilite la inserción en el empleo formal.

Al contrario de lo que se cree popularmente, según se desprende del procesamiento de la EPH correspondiente al mes de mayo de 2003, más de un 85% de los beneficiarios ubicados en los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires relevados realizan algún tipo de contraprestación.

²² Los distintos tipos de contraprestaciones previstas en el diseño del plan son presentadas en la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Cabe aclarar que estos datos son los que se desprenden del procesamiento de la EPH, por lo es posible que exista cierto grado de ocultamiento a la hora de responderle al encuestador.

Si se desagrega este resultado tomando en cuenta los distintos aglomerados comprendidos en la provincia de Buenos Aires, se observa que La Plata es el aglomerado en dónde más proporción de personas cumple con dicha exigencia, al cumplirla el 91% de la población. También en San Nicolás y Bahía Blanca el cumplimiento está por encima del promedio con un grado de cumplimiento del 89,0% y del 85,4% respectivamente. Por su parte, el Conurbano Bonaerense y Mar del Plata se sitúan por debajo del promedio, el primero con un 85,1% y el segundo, el más bajo de todos, con un 78,1% de personas que no realiza ningún tipo de las contraprestaciones requeridas.

CUADRO 3.11**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS CONTRAPRESTACIONES EN EL PJH POR AGLOMERADO DE LA EPH EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Mayo de 2003	Con contraprestación	Sin contraprestación	Total
Buenos Aires	85,3%	14,7%	100,0%
La Plata	91,0%	9,0%	100,0%
San Nicolás	89,0%	11,0%	100,0%
Bahía Blanca	85,4%	14,6%	100,0%
Conurbano	85,1%	14,9%	100,0%
Mar del Plata	78,1%	21,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia basándose en la EPH.

A su vez, también se desprende de la encuesta que más del 80% de los receptores que realizan contraprestaciones efectúan actividades laborales en el sector público, mientras que el 9% trabaja en el sector privado, cerca del 5% asiste a cursos de capacitación laboral y poco menos del 3% está completando sus estudios formales. Mar del Plata y La Plata son los aglomerados en donde la actividad pública tiene un peso muy significativo: más del 95% del total de las contraprestaciones; mientras que en Bahía Blanca y San Nicolás las actividades privadas laborales cobran cierta relevancia: más del 11% de las contraprestaciones totales.

CUADRO 3.12**ACTIVIDADES REALIZADAS COMO CONTRAPRESTACIONES POR AGLOMERADO DE LA EPH EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Mayo de 2003	Actividad laboral pública	Actividad laboral privada	Curso de capacitación laboral	Asistencia a una institución educativa	Total
Buenos Aires	83,3%	9,0%	4,9%	2,8%	100%
Mar del Plata	95,9%	4,1%	-	-	100%
La Plata	95,5%	4,5%	-	-	100%
Conurbano	82,2%	9,4%	5,5%	2,9%	100%
Bahía Blanca	80,8%	11,6%	-	7,6%	100%
San Nicolás	78,6%	11,3%	2,5%	7,6%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

Además, de la desagregación mostrada anteriormente, es posible diferenciar a las personas que realizan la contraprestación como una actividad laboral, ya sea pública o privada, y que además la misma es su ocupación principal según la rama de actividad que desarrollan. En este sentido, la mayor parte lo hace en el sector de la Administración pública y defensa (38,7%) debido a que, como se vio en el Cuadro anterior, un número más que importante de personas realiza la contraprestación en el sector público. En segundo lugar se encuentran las personas que se desempeñan realizando servicios sociales y de salud con un 18,4% del total, seguido de las que trabajan en el sector de la educación y otras actividades de servicios comunitarios y sociales con 13,3% y 11,8% respectivamente. Por último otro tipo de actividad, entre las que se encuentran construcción, industria manufacturera, ocupa el 17,8% de los puestos ocupados por las contraprestaciones laborales.

CUADRO 3.13
DESAGREGACIÓN SECTORIAL DE LAS ACTIVIDADES LABORALES
DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LAS CONTRAPRESTACIONES
SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mayo de 2003	Administración pública y defensa	Enseñanza	Servicios Sociales y de salud	Otras actv. de servicios comunitarios y sociales	Otros	Total
La Plata	76.5%	6.9%	7.1%	2.4%	7.1%	100.0%
Bahía Blanca	65.1%	8.7%	8.7%	8.9%	8.7%	100.0%
Conurbano	33.6%	14.2%	20.5%	12.9%	18.7%	100.0%
Mar del Plata	91.8%	4.1%	0.0%	0.0%	4.1%	100.0%
San Nicolás	19.4%	14.4%	4.4%	17.4%	44.4%	100.0%
Buenos Aires	38.7%	13.3%	18.4%	11.8%	17.8%	100.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en la EPH.

Al desagregar los resultados obtenidos anteriormente por aglomerados de la EPH en la provincia de Buenos Aires, se puede destacar que en Mar del Plata casi la totalidad de las contraprestaciones se realizan en el sector de la administración pública y defensa con un 91,8% del total, mientras que en La Plata y Bahía Blanca esta proporción también es importante (75,6% y 65,1% respectivamente). En el Conurbano Bonaerense se destaca la gran proporción de personas que realizan tareas en el sector de servicios sociales y salud con un 20,5%; que a pesar de no ser el más importante para este aglomerado, se encuentra muy por encima de la proporción de personas que realizan este tipo de actividad en los demás aglomerados de la provincia de Buenos Aires. Por último, en San Nicolás se destaca la gran proporción de personas que queda incluida en el rubro otros, siendo de 44,4%; mientras que el promedio para la provincia es de 17,8%; como se había mencionado.

El hecho por el cual una cantidad reducida de empresas decidieron incorporar trabajadores del programa a su dotación de mano de obra se debe a la exigencia de las normas que comprometen a las empresas que incorporan trabajadores del programa a no despedir personal por un periodo que excedía lo que los empleadores estaban dispuestos a aceptar. Así, el costo esperado por el despido normal de trabajadores hubiese excedido los beneficios por el ahorro de costos producido por la incorporación de personal del plan.

En lo que hace a la cantidad de horas trabajadas por las personas que tienen al PJH como su actividad principal, se destaca que el promedio está por debajo de la condición de 4 horas diarias que establecen las normas, aunque se encuentra muy cerca. En este sentido, Mar del Plata se encuentran por debajo del promedio; con 3,8 horas diarias trabajadas en promedio por persona. Bahía Blanca y San Nicolás son los aglomerados en donde más cantidad de horas se trabaja en promedio, con 4,5 y 4,1 horas; mientras que el Conurbano coincide con el promedio de 3,9 horas.

CUADRO 3.14

**BENEFICIARIOS QUE DECLARAN QUE EL PLAN ES SU PRINCIPAL ACTIVIDAD:
HORAS DIARIAS TRABAJADAS SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Mayo de 2003	Promedio diario
Buenos Aires	3,9
Bahía Blanca	4,5
San Nicolás	4,1
Conurbano	3,9
Mar del Plata	3,8
La Plata	3,8

Nota: la EPH consulta acerca de las horas trabajadas durante la última semana. En este caso se supuso que los beneficiarios trabajan de lunes a viernes (es decir se dividió por 5 el total de horas semanales declaradas en la EPH).

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

Vale la pena destacar que la proporción de personas que trabaja 4 horas diarias es considerable. Para el promedio de Buenos Aires en mayo de 2003 el 67,4% de las personas incluidas en el programa, y que declaraban al mismo como actividad principal, trabajaba esa cantidad de horas. Por su parte, La Plata fue el aglomerado con menor porcentaje de personas en estas condiciones al incluir tan sólo a 63,7% del grupo mencionado, y Mar del Plata el de mayor proporción 90,8% de personas respectivamente en esa condición.

CUADRO 3.15
BENEFICIARIOS QUE DECLARAN QUE EL PLAN ES SU PRINCIPAL
ACTIVIDAD: PRORCIÓN DE PERSONAS QUE TRABAJAN 4 HORAS DIARIAS
SEGÚN LA EPH
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mayo de 2003	% de personas que trabajan 4hs. diarias
Buenos Aires	67,4%
Bahía Blanca	79,0%
San Nicolás	86,7%
Conurbano	66,3%
Mar del Plata	90,8%
La Plata	63,7%

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

De esta manera se da por concluido el análisis del diseño y gestión del Programa Jefes de Hogar, en la siguiente etapa se procederá al análisis de los resultados obtenidos por el programa, para posteriormente analizar posibles alternativas al programa.

3.5. Resumen de la sección a modo de conclusiones

3.5 Resumen de la sección a modo de conclusiones

En síntesis, el Programa Jefes de Hogar (PJH) ha tenido una fuerte incidencia redistributiva al llegar con mucha mayor intensidad a los sectores más perjudicados de la sociedad como son el primer, segundo y tercer decil de ingreso familiar per capita. En este sentido se ve no sólo que el plan tiene una estructura fuertemente progresiva del gasto, sino que además la participación de los deciles de ingreso más bajas es muy superior a la de los mayores, llegando a no distribuir ningún tipo de beneficio al décimo decil de ingreso. No es llegando al extremo sino, llegando a ningún beneficio.

Por otro lado, el análisis de filtraciones y eficiencia reveló que existe tanto una porción considerable de planes que son entregados sin cumplir con todos los requisitos necesarios según lo establecen las normas vigentes, como una proporción también considerable de personas que a pesar de cumplir todas las condiciones no cuenta con el beneficio del PJH. Se pudo observar además, que las fallas en una proporción considerable de la entrega de planes no podía ser controlado directamente por la autoridad encargada de verificar este cumplimiento debido a que existen muchas personas que o bien se desempeña en el sector formal de la economía o su cónyuge no está casado legalmente por lo que no se puede verificar si el o la misma tiene o no empleo.

A pesar de los errores encontrados, también se verificó que por un lado que las personas que están que no cumplen con los requisitos tienen un nivel de vida muy similar a quienes sí los cumplen, debido a que un porcentaje muy elevado de los mismos está por debajo de la línea de pobreza por lo que este no representaría un falla grave. Por el contrario, las personas que no cuentan con un plan a pesar de si estar en condiciones de recibirlo, también está básicamente inmersas en la pobreza, por lo que debe ser revisado el motivo por el cuál estas personas no están recibiendo el beneficio.

En lo que hace al grado de cumplimiento de las contraprestaciones resultó ser mucho más elevado de lo que a priori se da por cierto, debido a que un porcentaje muy importante de la población trabaja la cantidad de horas que la ley establece. Sin embargo no ha podido lograrse que las empresas privadas incorporen personal de manera que la capacitación resultante por la experiencia sea más positiva para el que está realizando tareas por el plan, por el contrario, el sector público incorporó la gran mayoría de esta mano de obra. Este fenómeno se da por las exigencias de las normas, que ponen en el compromiso a las empresas que incorporasen trabajadores del programa a no despedir personal por un periodo que excede lo que los empleadores estaban dispuestos a aceptar.

**Anexo I: Definición,
cuantificación y
evaluación de la pobreza,
la distribución del
ingreso y el empleo**

Índice de la Sección

Anexo I: Definición, cuantificación y evaluación de la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo 124

 A.I.1 La Pobreza..... 127

 La medición de la pobreza 129

 Problemas en la medición 133

 A.I.2 La Distribución del Ingreso..... 137

 Curva de Lorenz 138

 Coeficiente de Gini 139

 Coeficiente de Atkinson 140

 Índice de entropía de Theil 140

 A.I.3 Empleo, desocupación, subempleo e informalidad 142

 La desocupación 144

 El Subempleo 144

 Sobreocupación..... 146

 Empleo Informal 146

Anexo I: Definición, cuantificación y evaluación de la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo

A la hora de cuantificar problemas como la pobreza, la distribución del ingreso y el desempleo, es necesario definir claramente de qué se está hablando para cada uno de estos conceptos. Así, este anexo tiene como objetivo definir que significan estas cuestiones, como así también mostrar las distintas formas de cuantificación que corrientemente son utilizadas.

A.I.1 La Pobreza

A.I.1 La Pobreza

La pobreza puede ser entendida en un sentido amplio como la falta de capacidad para alcanzar y mantener un nivel de vida aceptable. El Banco Interamericano de Desarrollo (1997) la define como "la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos tales como la educación, salud, agua potable, etc.". En un sentido más amplio, el mismo organismo hace referencia a que "la pobreza no es sólo una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir, como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario; sino también la falta de capacidades para cambiar estas condiciones".

Existen algunos factores a tener en cuenta a la hora de hablar de pobreza. Uno de ellos es la distinción entre *pobreza absoluta* y *relativa*. En la primera, se tienen en cuenta aspectos que no dependen de la situación comparativa con el resto de la sociedad. Este enfoque sostiene que las necesidades de los individuos son ajenas a la riqueza del resto y el hecho de no poder satisfacerlas implica una condición de pobreza independiente del contexto en el que se las analice. Por el contrario, el enfoque de la *pobreza relativa* sugiere que la pobreza de una persona depende de cuánto tenga con relación a su grupo social de referencia.

Otro aspecto importante que se suele distinguir a la hora de hablar de pobreza, es la diferencia entre *pobreza coyuntural* y *estructural*. La primera se relaciona con aquellas privaciones influidas básicamente por la coyuntura y el ciclo económico (el ingreso y en menor medida el consumo, debido a su mayor estabilidad), mientras que la segunda contempla privaciones que resultan menos susceptibles de ser modificadas en el corto plazo, como por ejemplo, la salud, la vivienda y la educación.

La medición de la pobreza

Los dos métodos para medir la pobreza más frecuentemente utilizados en Argentina son los de la **Línea de Pobreza** y de las **Necesidades Básicas Insatisfechas**. Ambos intentan medir el mismo fenómeno mediante procedimientos distintos. Existen otros indicadores, no tan difundidos en nuestro país, como el **Índice de Desarrollo Humano**²³ que presentan otras características. Todos los métodos tienen sus puntos fuertes y débiles, en este inciso se analizarán sólo los dos primeros, que son los que utiliza en presente trabajo.

Método de la Línea de Pobreza

El método de la *Línea de Pobreza*, es un método de medición indirecto, ya que relaciona el bienestar de los hogares e individuos con su nivel de ingreso, utilizando al mismo como una forma de estimar el consumo, que es lo que finalmente genera bienestar. Así, este toma como unidad de referencia el ingreso que permite adquirir las cantidades mínimas de bienes y servicios que se consideran indispensables para satisfacer un nivel de vida básico. Aquellos hogares que no alcanzan tal nivel de ingreso, son considerados pobres.

En cuanto a estas cantidades mínimas de bienes y servicios la metodología que utiliza este trabajo, y que es utilizada por el INDEC, es la construcción de una "Canasta Básica de Alimentos" (CBA). Para armar esta canasta, se acude a las recomendaciones internacionales respecto de los requerimientos mínimos calóricos y proteicos, y luego se define el conjunto de bienes que los satisfacen, los bienes que componen la canasta se obtienen de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 1996/97 siguiendo los patrones de consumo. El paso siguiente es valorizar esta canasta, para lo cual se tiene en

²³ El IDH es construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo teniendo en cuenta tres parámetros, educación, ingreso y condición de vida. Siguiendo las características enunciadas anteriormente el mismo es un indicador de carácter relativo y estructural.

cuenta los precios de mercado obtenidos de los índices de precios contruidos por el INDEC. De esta forma se obtiene el nivel de ingreso que define la línea de pobreza extrema, comúnmente denominada *Línea de Indigencia*. Vale la pena aclarar, que dado que las necesidades alimenticias son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, muchas veces se efectúa una adecuación que refleja las características de cada individuo en relación a esas variables, para lo cual se toma como referencia a una unidad llamada "adulto equivalente" y de acuerdo a distintas edades y sexo, existe una escala para determinar qué fracción de adulto equivalente representa cada individuo, tanto el INDEC como este trabajo utilizan esta metodología. La composición de cada hogar en adultos equivalentes determina un valor de CBA específico en cada hogar²⁴.

A su vez, otro ajuste a tener en cuenta es el relacionado con la existencia de economías de escala que pueden explotarse en el consumo familiar en hogares numerosos. Las necesidades de los hogares no crecen proporcionalmente con el aumento en el número de adultos (alimentar, abrigar y darle vivienda a tres personas no cuesta el triple que a una). Este indicador es expresado en este trabajo como pobreza o indigencia con economías de escala. En el presente trabajo se utilizan economías de escala de 0,8; es decir que cada persona adicional requiere sólo un 80% más de gasto que el anterior; este parámetro es arbitrario, pero es el más frecuentemente utilizado en la literatura.

El segundo componente de la *Línea de Pobreza* es la canasta básica de bienes y servicios no alimenticios, que considera los demás bienes que debería consumir un individuo para alcanzar un nivel de vida mínimo. Para el cálculo del costo de esta nueva canasta, se tiene en cuenta la participación de los gastos alimenticios en el total de gastos (coeficiente de Engel) del grupo de individuos con gastos apenas superiores a la CBA. Finalmente, del

²⁴ El parámetro de referencia, o adulto equivalente, es una persona varón de 30 a 59 años, con actividad moderada.

producto de la CBA y la inversa del coeficiente de Engel, se obtiene la *Línea de Pobreza*.

$$LP = CBA \times \frac{1}{\varepsilon}$$

donde $\varepsilon = \frac{\text{gastos alimenticios}}{\text{gastos totales}}$ coeficiente de Engel

De lo expuesto anteriormente, surge la diferencia entre el concepto de *indigencia* y *pobreza*. Son considerados indigentes los hogares o individuos que no tienen el ingreso suficiente para cubrir una Canasta Básica de Alimentos (CBA). Por otro lado, se encuentran en el umbral de pobreza, los que tienen un ingreso familiar inferior a la Canasta Básica Total (CBT), que está compuesta por la CBA y el componente no alimentario (inversa del coeficiente de Engel)²⁵.

En lo que hace a la distinción anterior entre medida *absoluta* o *relativa*, a éste método se lo asocia con el primero de los casos. Los componentes de calorías, proteínas, etc., que se utilizan en la construcción de la línea de pobreza son tomados directamente de la Organización Panamericana de la Salud, sin tener en cuenta la posición relativa de los hogares dentro de un país (respecto a las demás familias)²⁶.

Por otro lado, este enfoque es considerado de tipo *coyuntural*, dado que a partir de un evento particular que puede ocurrir en un período de corto tiempo (un miembro del hogar consigue un buen empleo) un hogar puede cambiar su estado de pobreza.

²⁵ Según cálculos del INDEC, en abril de 2002, la CBT ascendió a \$193,77 por adulto equivalente.

²⁶ Debe observarse que en algunas ocasiones, este método puede ser construido de una forma relativa, como se realiza en la Unión Europea. En este caso, se define como pobre a los hogares o individuos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de ingresos de la Unión.

Una de las críticas más importante que suele hacerse a éste método es el corte tajante que sufren las personas a la hora de identificarlas, siendo posible que personas muy semejantes sean catalogadas como si fuesen totalmente diferentes. Por ejemplo, si la línea de pobreza es de \$200, las personas que ganen \$201 no serán clasificadas como pobres y las que ganen \$199 sí lo serán.

Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas

El método de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), relaciona el bienestar con el consumo o la posesión de ciertos bienes que permiten satisfacer algunas necesidades consideradas básicas. Se seleccionan dichas necesidades y luego se fijan los umbrales mínimos de satisfacción de las mismas. Generalmente, las variables que se utilizan para medir la pobreza son: el tipo de vivienda, el grado de hacinamiento de las familias, el sistema de eliminación de excretas, el acceso a agua potable, la capacidad económica y el acceso a salud y/o educación. Son considerados pobres, los hogares o individuos que no disponen o consumen todos o una combinación de los servicios y bienes catalogados como esenciales en un momento dado del tiempo.

Para este trabajo, siguiendo la definición de NBI del Censo Nacional de Población y Vivienda del INDEC, los hogares con que son pobres son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- 1) **Hacinamiento:** hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- 2) **Vivienda:** hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria y otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho.
- 3) **Condiciones sanitarias:** hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- 4) **Asistencia escolar:** hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.

5) **Capacidad de subsistencia:** hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya complementado tercer grado de escolaridad primaria.

En lo referente a la clasificación *coyuntural* – *estructural*, este enfoque responde a la segunda. Esto es así ya que otorga especial ponderación a aspectos de largo plazo, como son la vivienda, la educación, etc. Además, es un indicador del tipo absoluto pues no toma al resto de las personas como parámetro de referencia

La principal desventaja de este método, reside en la arbitrariedad de la definición de pobreza, en la de la selección de los indicadores y sus niveles mínimos de satisfacción.

En definitiva, si bien ambos enfoques tienen ventajas y desventajas, se los suele considerar como complementarios a la hora de contar con una metodología para la medición de la pobreza.

Problemas en la medición

Resulta importante obtener un valor que no sólo indique cuantos pobres hay, sino también cuán pobres son estas personas u hogares. Es por este motivo que una vez que se ha identificado qué es lo que se considera pobreza, es necesario establecer medidas o índices que la cuantifiquen y que además permitan evaluar la incidencia de la política pública sobre la pobreza. La utilidad de los diversos indicadores para alcanzar estos objetivos depende del cumplimiento o no de un conjunto de axiomas que aquí se detallan (Albornoz y Petrecolli 1996):

- *Axioma de Monotonicidad (Sen, 1976):* exige que el indicador muestre un mayor nivel de pobreza frente a una reducción en los ingresos de una persona pobre.

- *Axioma de Transferencia (Sen, 1976):* frente a una transferencia de ingresos de un individuo pobre a otro con mayores ingresos, el indicador de pobreza debe señalar que la misma ha aumentado.

- *Axioma de Transferencia Débil (Thon, 1979)*: agrega al axioma de transferencia de Sen la condición de que, luego de una transferencia de ingresos entre pobres, el número de pobres no debe cambiar. Si se viola este axioma, puede ocurrir que una transferencia de un individuo extremadamente pobre a otro que está apenas por debajo de la línea de pobreza (y luego de la transferencia deja de serlo), el indicador muestre una reducción de la pobreza.

- *Axioma de Sensibilidad de las Transferencias (Kakwani, 1980)*: si una persona pobre reduce su ingreso paralelamente al aumento del ingreso de otro pobre con mayores ingresos que el primero, el indicador de pobreza debe reflejar el incremento de la misma (cuanto menor sea el ingreso del más pobre, mayor debe ser la magnitud del aumento de la pobreza). En otras palabras, este axioma le otorga más ponderación a las transferencias realizadas en la parte inferior de la distribución de ingresos de la población pobre.

Estos axiomas son necesarios si se quiere obtener un indicador de pobreza que sea sensible a la distribución del ingreso de los pobres.

- *Axioma de Consistencia de Subgrupos (Foster, Greer y Thorbecke, 1984)*: exige que el índice pueda descomponerse en subgrupos siendo los valores de pobreza de cada uno de estos grupos consistente con el valor de todo el conjunto.

Los índices de pobreza comúnmente encontrados en la literatura son los que se presentan a continuación.

Tasa de incidencia ("head count ratio"):

$$TI = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N 1(x_i \leq z)$$

Donde x_i = ingreso del individuo i ; N = número total de individuos; z = valor monetario de la canasta a partir de la cual se define la línea de pobreza; $[1(x_i \leq z)]$ es una "función indicadora" que toma valor 1 si $x_i \leq z$.

Este índice muestra el porcentaje de hogares o individuos que están por debajo de la línea de pobreza. No tiene en cuenta cuan desigual es la distribución del ingreso de la población pobre. Además, sólo cumple con el axioma de consistencia de subgrupos. A pesar de estos inconvenientes, este indicador suele ser uno de los más utilizados.

Medida de la brecha de la pobreza:

$$B_p = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{x_i}{z} \right) \cdot 1(x_i \leq z)$$

Es considerado un promedio de la diferencia de ingresos que se verifica entre el valor de la línea de pobreza (z) y el ingreso de cada unidad analizada (x_i). Así cuando más alejado se encuentre el ingreso de la persona de la línea pobreza, mayor será el valor del índice. Uno de los problemas que presenta es el de no captar las transferencias de ingresos entre pobres.

Índice de Sen:

$$IS = TI \left[B_p + (1 - B_p) G^p \right]$$

Este índice tiene en cuenta tres elementos: la tasa de incidencia (TI), la brecha de la pobreza (Bp) y el coeficiente de Gini estimado para la población de pobres (Gp). El IS no satisface el axioma débil de transferencia y el axioma de consistencia de subgrupos.

Foster, Greer, Thorbecke:

$$FGT = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N \left(1 - \frac{x_i}{z} \right)^a \cdot 1(x_i \leq z)$$

Donde x_i = ingreso del individuo i; N = número total de individuos; z = valor monetario de la canasta

a partir de la cual se define la línea de pobreza; 1(x_i ≤ z) es la “función indicadora” y a es un parámetro fijo que representaría el grado de aversión

de la sociedad hacia la pobreza; la brecha de pobreza recibe una mayor ponderación a medida que aumenta el valor de este parámetro.

Cuando $a = 2$, el FGT satisface todas las imposiciones del marco axiomático y además permite la

descomposición del mismo por diversos factores (demográficos, sociales, culturales, etc.).

Índice de Pyatt (IP):

$$IP = 1 - \frac{b^*}{z}$$

Para construir este índice se divide al ingreso en dos componentes: uno que se denomina “ingreso básico”, definido como los ingresos hasta la línea de pobreza y un segundo componente de “afluencia o riqueza” definido como los ingresos superiores a la línea de pobreza, siendo b^* el ingreso medio equivalente de los ingresos básicos de la población que se construye a partir del ingreso básico de los pobres (mínimo $[x_i, z]$) y el de los ricos (z).

Este estadístico posee las siguientes propiedades: a) si los ingresos de cualquier persona aumentan (disminuyen) esto hace que la medida de pobreza se reduzca (aumente); b) cualquier transferencia progresiva de ingresos entre dos personas hará que se reduzca la pobreza si por lo menos una de las personas es pobre originariamente; c) cualquier transferencia regresiva entre dos personas no afectará a este índice si ambas personas permanecen “ricas” luego de la misma, pero lo aumentará si este no es el caso; d) no puede descomponerse; e) dicotomiza los ingresos de la población y no la población propiamente dicha, utilizándose toda la muestra para estimar este estadístico.

A.1.2 La Distribución del Ingreso

A.1.2 La Distribución del Ingreso

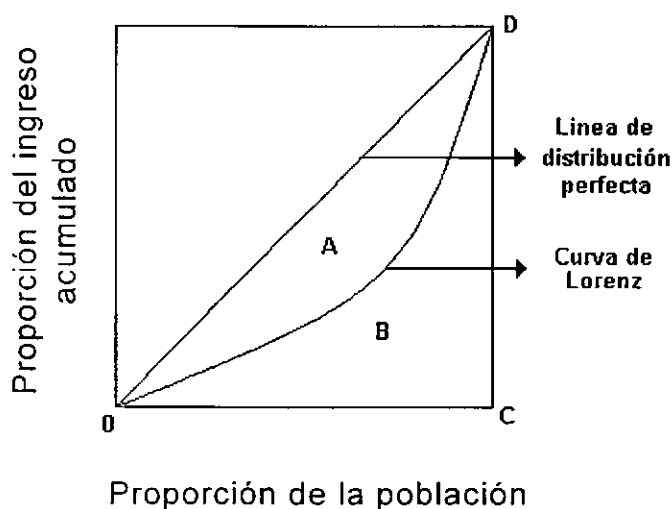
Cuando se habla de la distribución del ingreso, se está haciendo referencia a cómo se distribuye “la torta” entre los distintos grupos de personas de una comunidad determinada.

Curva de Lorenz

La curva de Lorenz es una forma gráfica de mostrar la distribución de la renta en una población. En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con porcentajes acumulados de la renta que esta población recibe. En el eje de abscisas se representa la población ordenada de forma que los percentiles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta quedan a la derecha. El eje de ordenadas representa las rentas. .

Una curva a modo de ejemplo se puede ver en el Gráfico A.1. En el mismo pueden distinguirse dos casos extremos. El primero se da cuando la Curva de Lorenz es una línea recta con pendiente de 45° . En este caso, cada individuo recibe la misma proporción del ingreso. El otro caso es el que representa la máxima desigualdad en la distribución del ingreso y se da cuando la curva coincide con los lados OC-CD del gráfico: Esto indica que el 100% del ingreso es recibido por el último grupo de personas tomado en cuenta. En el medio de estas dos situaciones, existen muchas posibilidades, y serán más igualitarias cuanto se acerquen al primero de los casos.

GRÁFICO A.1
CURVA DE LORENZ



La crítica más importante que recibe este instrumento se centra en el hecho de que no sirve para comparar dos distribuciones distintas si las curvas se cruzan.

Para resolver este inconveniente y poder realizar comparaciones entre distintas sociedades, grupos o períodos se consideran los índices de desigualdad. A su vez, estos índices permiten captar transferencias entre los distintos grupos.

Coefficiente de Gini

$$G = \left[1 + \frac{1}{N} \right] - \frac{2}{uN^2} \cdot \left[\sum_{i=1}^N x_i \cdot (N+1-i) \right]$$

Donde $x_1 < x_2 < \dots < x_n$; N = tamaño de la muestra; u = media muestral, x_i = ingreso del individuo i .

Se lo puede entender como el cociente entre dos áreas. Volviendo al gráfico anterior (Curva de Lorenz) se tiene que:

$$G = \frac{A}{A+B} \text{ donde A y B son áreas}$$

Cuanto mayor sea el valor del área A, menor será el del área B y más cercano a uno va a ser el coeficiente de Gini, que toma valores comprendidos entre 1 y 0. Por lo tanto, valores más cercanos a uno indican mayor desigualdad.

Este índice no está exento de críticas. Una de las desventajas que tiene es que no es consistente frente a descomposiciones. Además, las transferencias afectan más el valor del indicador cuanto más distantes se encuentren los individuos entre los que se realiza la misma, pero no considera cuán diferentes pueden ser los niveles de ingreso.

Coeficiente de Atkinson

$$A = 1 - \frac{x^*}{u}$$

Donde u es la media muestral y x^* es el ingreso igualmente distribuido que genera un nivel de bienestar similar al de la distribución actual.

Este índice toma valores entre 0 y 1. Valores más cercanos a la unidad implican distribuciones más desigualitarias. A su vez, dado que se debe definir una función de bienestar social para poder definir el ingreso equivalente igualmente distribuido, entran en juego juicios de valor. Esto último podría interpretarse como una debilidad del indicador.

Por su parte, presenta la ventaja de que cuando se realizan transferencias, el coeficiente considera que dos individuos pueden estar cerca (cuando se los ordena por su nivel de ingreso) pero pueden tener ingreso muy diferentes.

Índice de entropía de Theil

$$T = \frac{\sum_{i=1}^N \left[\frac{x_i}{u} \cdot \ln \left(\frac{x_i}{u} \right) \right]}{N}$$

Donde, x_i = ingreso del individuo i; u = media muestral; N = tamaño de la población

Una característica importante del indicador es que otorga mayor ponderación a una transferencia hacia sectores con ingreso más bajo que una hacia sectores con ingreso medio. Además, cumple con todos los principios anteriormente mencionados.

A.I.3 Empleo, desocupación, subempleo e informalidad

A.1.3 Empleo, desocupación, subempleo e informalidad

Otros de los factores a tener en cuenta, además de la pobreza y la distribución del ingreso, a la hora de analizar las condiciones sociales de la población son los problemas de empleo.

El empleo es un medio para que las personas obtengan los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades materiales básicas. Y, al mismo tiempo, constituye una necesidad básica en sí mismo en tanto otorga al ser humano una sensación de reconocimiento y utilidad en la sociedad (Vos, 1987). Una inserción inadecuada en el mercado laboral o una baja remuneración son determinantes importantes de la pobreza y de la concentración del ingreso en los países en desarrollo. De acuerdo con el enfoque de Sen, para la gran mayoría de la población tener un empleo digno es la principal fuente de comando y control sobre los bienes necesarios para alcanzar un adecuado funcionamiento y el desarrollo de las capacidades.

La *población con empleo* abarca a todas las personas dedicadas, aunque sólo fuera por una hora, a la producción de bienes y servicios durante un período de referencia, y a todas las personas que tienen un puesto de trabajo y que se han ausentado del mismo, pero que trabajan en él de manera habitual. Se trata de un concepto extensivo que engloba a todos los tipos de situación en el empleo, incluidos el trabajo ocasional, el trabajo con jornada reducida y todas las formas de empleo irregular.

Es importante destacar que no sólo la desocupación puede ser un factor de iniquidad o exclusión, sino también la "forma" en que se trabaja, entendiendo por forma todo lo que respecta a la actividad laboral como la percepción de un pago, el establecimiento de una jornada, la duración del contrato, la fijación de las condiciones en las que se realizan las tareas, etc. De esta manera, puede ocurrir que una determinada comunidad muestre bajas tasas de desempleo, pero que esta situación esté representada por una

proporción elevada de empleo informal o precario, por lo que esta sociedad también enfrentaría problemas de equidad.

La desocupación

La población desocupada refleja la incapacidad de una economía para proporcionar empleos a su fuerza de trabajo. El INDEC, y este trabajo, considera que las personas desocupadas son aquellas que no teniendo una ocupación, están buscando activamente trabajo, en este caso en particular es desocupado si no trabajó y buscó trabajo en la jornada de referencia, una semana atrás (esta metodología se conoce como desocupación abierta). La misma no toma en cuenta otras formas de precariedad laboral tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras que buscan activamente trabajo, aquellas que realizan trabajos involuntariamente por debajo de la jornada laboral normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo (denominado comúnmente efecto desaliento), los ocupados que reciben una remuneración menor al salario mínimo y vital o en puestos por debajo de la calificación personal, etc.

De esta forma generalmente se suele utilizar la tasa de desocupación, que es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa, es decir, aquellas personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente (población empleada y desocupada).

Por otro lado, existe el concepto de **desempleo de larga duración**. Éste incluye a todas las personas desempleadas durante períodos continuos de 6 meses o más. De aquí surgen, la *tasa de desempleo de larga duración* (desempleo de larga duración como porcentaje de la fuerza de trabajo total) y el ratio de *incidencia del desempleo de larga duración* (desempleo de larga duración como porcentaje del desempleo total). Ambas medidas se calculan separadamente para los hombres y las mujeres.

El Subempleo

Se han introducido ciertas categorías complementarias (por ejemplo, el subempleo) para considerar algunas de las dificultades planteadas en el apartado anterior.

Las personas están *subempleadas*, cuando la duración o productividad de su trabajo es inferior a su nivel de pleno empleo. El nivel de pleno empleo de una persona puede definirse de distintas maneras, dependiendo en gran medida si el subempleo se relaciona con cuestiones de mercado de trabajo o con cuestiones de desarrollo económico.

Cuando se vincula con cuestiones de mercado de trabajo, el subempleo trata de identificar a aquellas personas que, debido a la reducción o modificación de la demanda de mano de obra o a la insuficiente creación de empleo en relación con determinados oficios, se ven obligadas, para no encontrarse sin trabajo, a trabajar con horarios más reducidos, en empleos con niveles de calificación inferior o en unidades económicas menos productivas. Los trabajadores de tiempo parcial pueden encontrarse en esta situación siempre que estén dispuestos y sean capaces de trabajar un mayor número de horas que el que trabajan en la actualidad.

Por lo tanto, pueden diferenciarse distintos tipos de subempleos. El *subempleo invisible* implica la realización de trabajos que generan insuficiente productividad, insuficientes ingresos y/o aprovechan de forma inadecuada la capacidad de los trabajadores. El *subempleo visible* comprende a aquellas personas que, estando ocupadas, trabajan involuntariamente menos horas que la jornada normal. Normalmente se utiliza este último concepto porque es fácilmente identificable dentro de las encuestas de población y vivienda.

Otra forma de catalogar a los subocupados es entre subocupados demandantes y no demandantes. El primero está comprendido por las personas que además de estar subocupada de forma abierta, busca activamente otra ocupación. Los desocupados no demandantes, por el contrario, no busca una ocupación activamente.

Sobreocupación

Otra forma de precariedad laboral es la sobreocupación. Esta está comprendida por la población que trabaja más de lo que las normas lo permiten. Para el caso particular de la Argentina la sobreocupación se refiere a personas que realizan trabajos semanales durante más de 45 horas.

Empleo Informal

El término de trabajo informal se utiliza para referirse a dos conceptos diferentes, aunque íntimamente relacionados, el trabajo no registrado, y el de baja productividad.

Para el primero de estos conceptos el trabajo informal laboral es aquel que no respeta las normativas y las regulaciones existentes en la materia, como los aportes al sistema de seguridad social, la duración de la jornada laboral, las condiciones de higiene y seguridad, la cobertura de salud, etc. Este es el que es utilizado por el presente trabajo, y para medirlo se utiliza tan sólo el cumplimiento con los compromisos previsionales, debido a que es una forma fácil de medirlo y está ampliamente aceptada por la literatura.

El segundo enfoque es que suelen utilizar la PREALC-OIT y la CEPAL. Aquí el trabajo informal se relaciona con la existencia de un proceso de dualización de las economías caracterizado por dos polos: uno moderno y otro informal. El sector informal surge como una consecuencia de la incapacidad del sector moderno de absorber a toda la fuerza de trabajo disponible, por lo que para sobrevivir, deben generar sus propios puestos de trabajo que, por lo general, constituyen actividades de baja productividad. Desde esta perspectiva, las principales características del sector informal serían: facilidad de entrada; poco capital comprometido (baja relación capital-trabajo); escasas calificaciones técnicas y habilidades exigidas; rudimentaria división del trabajo; y, organización no capitalista de la producción²⁷.

²⁷ Para un discusión más acabada del tema ver Sarghini y otros, 1999.

CUADRO A.1 (CONTINÚA)

SÍNTESIS DE CONCEPTOS LABORALES UTILIZADOS CORRIENTEMENTE

Indicador	Definición	Observación
Población económicamente activa	La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.	<i>Tasa de actividad:</i> calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.
Población ocupada	Conjunto de personas que tiene por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia ha trabajado como mínimo una hora en forma remunerada, o 15 horas sin remuneración (en una actividad económica).	<i>Tasa de ocupación:</i> calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población económicamente activa.
Población desocupada	Se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. Corresponde a desocupación abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc. Estas modalidades son también relevadas por la EPH, como indicadores separados.	<i>Tasa de desocupación:</i> calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.
Población subocupada a visible	Se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas. Comprende a todos los ocupados en empleos de tiempo reducido (incluye, entre otros, a agentes de la Administración Pública Provincial o Municipal cuyo horario de trabajo ha sido disminuido) y dispuestos a trabajar más horas.	
Población subocupada demandante	Se refiere a la población subocupada (por causas involuntarias y dispuestos a trabajar más horas) que además busca activamente otra ocupación.	<i>Tasa de subocupación demandante:</i> calculada como porcentaje entre la población de subocupados demandantes y la población económicamente activa.

Fuente: EPH, INDEC

CUADRO A.1 (CONTINUACIÓN)

SÍNTESIS DE CONCEPTOS LABORALES UTILIZADOS CORRIENTEMENTE

Población subocupada no demandante	Se refiere a la población subocupada (por causas involuntarias y dispuestos a trabajar más horas) que no está en la búsqueda activa de otra ocupación.	<i>Tasa de subocupación no demandante:</i> calculada como porcentaje entre la población de subocupados no demandantes y la población económicamente activa.
Población sobreocupada	Población ocupada que trabaja más de 45 horas semanales.	<i>Tasa de sobreocupación horaria:</i> calculada como porcentaje entre la población sobreocupada y la población económicamente activa.
Población inactiva	Conjunto de personas que no tienen trabajo ni lo buscan activamente. Puede subdividirse en inactivos marginales e inactivos típicos según estén dispuestos o no a trabajar.	

Fuente: EPH, INDEC