

O/M. 422

46734

CMI

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**IMPACTO EDUCATIVO DEL PLAN  
JEFAS Y JEFES DE HOGAR  
DESOCUPADOS. EL CASO DE LOS  
AGLOMERADOS URBANOS  
BONAERENSES**

INFORME FINAL



OCTUBRE DE 2007

María Elena Cadelli

---

# Índice

<b>1</b>	<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><u>ANTECEDENTES DEL PJH</u></b>	<b>8</b>
2.1	CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LOS PLANES PREDECESORES AL PJH	9
2.2	DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES DE EMPLEO PREDECESORES DEL PJH	22
<b>3</b>	<b><u>ASPECTOS NORMATIVOS Y POSITIVOS DEL PJH</u></b>	<b>34</b>
3.1	CONTEXTO DE CONCEPCIÓN DEL PJH	36
3.2	ASPECTOS NORMATIVOS DEL PJH	46
3.3	ASPECTOS POSITIVOS DEL PJH	62
<b>4</b>	<b><u>ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO</u></b>	<b>75</b>
4.1	PROBLEMA A RESOLVER MEDIANTE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	77
4.2	ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	79
4.3	PASOS A SEGUIR PARA EL DESARROLLO DE UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO	99
<b>5</b>	<b><u>EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PJH</u></b>	<b>108</b>
5.1	ANÁLISIS DESCRIPTIVO	109
5.2	METODOLOGÍA SELECCIONADA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	155
5.3	IMPACTO EDUCATIVO DEL PJH	162
<b>6</b>	<b><u>CONSIDERACIONES FINALES</u></b>	<b>177</b>

<b>7</b>	<b><u>ANEXO I: PLANES DE EMPLEO PREVIOS AL PJH</u></b>	<b>189</b>
7.1	PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL	190
7.2	PLANES DE FOMENTO DEL EMPLEO PRIVADO	200
7.3	PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	204
<b>8</b>	<b><u>ANEXO II: CASOS DE ESTUDIO DE EVALUACIONES DE IMPACTO</u></b>	<b>210</b>
8.1	EJEMPLOS DE EVALUACIONES EXPERIMENTALES	211
8.2	EJEMPLOS DE EVALUACIONES NO EXPERIMENTALES	214
8.3	LECCIONES PRÁCTICAS	227
<b>9</b>	<b><u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b>229</b>
9.1	ANTECEDENTES DEL PJH	230
9.2	ASPECTOS NORMATIVOS Y POSITIVOS DEL PJH	236
9.3	ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	239
9.4	EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PJH	247

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es intentar cubrir una falencia existente en la mayoría de los estudios dedicados a evaluar los efectos del PJH sobre los hogares beneficiarios: la falta de cuantificación del impacto educativo sobre los miembros menores de 18 años de edad, que tiene el requisito de enviar a los niños al colegio en condición de alumnos regulares a fin de acceder y permanecer en el programa.

Para ello, el trabajo aborda distintas cuestiones que otorgan un marco de referencia general y otro específico para el análisis, al tiempo que brindan información pertinente para la realización de los cálculos de la evaluación.

La conclusión central del trabajo es que el PJH habría tenido un impacto positivo significativo sobre la tasa de escolarización y sobre la reducción de la tasa de atraso en los estudios de los miembros menores de los hogares beneficiarios, especialmente en el caso de los varones en edad de recibir educación de nivel secundario.

En consecuencia, además de haber servido como mecanismo de contención coyuntural, el PJH puede llegar a tener un efecto de largo plazo sobre el nivel de pobreza futuro de los hogares beneficiarios, a través de su efecto sobre el nivel educativo de los miembros menores.

Otras conclusiones a destacar obtenidas en el trabajo son las siguientes:

- (i) A diferencia de programas previos, el PJH constituyó un instrumento necesario para apaciguar un conflicto social de características inéditas en el país. El mismo brindó cobertura a un amplio segmento de la sociedad, diferenciándose de programas previos que se concentraban en la atención de grupos reducidos de la población vulnerable.
- (ii) Con el PJH, la identificación de la población objetivo dejó de estar en manos de los organismos ejecutores para dar lugar a la auto-selección de los beneficiarios.
- (iii) Pese a la existencia de fuertes problemas de filtración en la asignación de planes, los beneficiarios del PJH se caracterizaron por pertenecer a sectores vulnerables de la sociedad: personas pobres, con escasa educación, con dificultades para conseguir puestos de trabajo estables y/o formales, y pertenecientes a familias numerosas con una elevada incidencia de NBI.

# **1 Introducción**

La severa crisis en la que se sumergió el país hacia fines del año 2001 indujo al gobierno a buscar alguna medida de política que sirviera como red de contención para los hogares más afectados por la misma. En este contexto, surgió el programa asistencial denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJH), implementado a partir de abril de 2002.

El programa fue originalmente concebido con el objetivo principal de brindar una capacidad mínima de compra a las familias con miembros dependientes cuyo jefe se encontrara desempleado. Actualmente, el mismo está orientado a mejorar la empleabilidad e inserción laboral de aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo. La ayuda se materializa a través de transferencias directas de dinero a los jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados a cargo y/o cuya cónyuge, concubina o cohabitante se encuentra en estado de gravidez. Los beneficiarios deben realizar una contraprestación a cambio, con una dedicación diaria no inferior a cuatro ni superior a seis horas.

El impacto del plan sobre los niveles de empleo y la pobreza ha sido ampliamente documentado. Los estudios en general encuentran que, más allá de los problemas de eficiencia y filtración que pudieran existir, el programa ha sido exitoso en reducir el desempleo agregado, en compensar parcialmente las pérdidas de ingreso asociadas a la crisis, y en reducir la pobreza extrema.

Sin embargo, existen algunos efectos del plan que aún permanecen inexplorados. En este sentido, a pesar de que el programa procura asegurar la concurrencia escolar de los hijos de jefes beneficiarios mediante la obligación de enviar a los niños al colegio como requisito para poder acceder al plan, no hay estudios de evaluación de impacto que se dediquen a investigar el efecto de éste sobre la educación de los miembros de los hogares beneficiarios.

El objetivo de este trabajo es intentar cubrir dicha falencia mediante el desarrollo de una evaluación de impacto que permita cuantificar el efecto que ha tenido el PJH sobre los indicadores educativos de los miembros menores de 18 años pertenecientes a hogares beneficiarios, para el caso de los principales aglomerados urbanos bonaerenses relevados por la Encuesta Permanente de Hogares.

Con vistas a ese objetivo final, el trabajo se estructura en torno a distintas secciones que sirven para otorgar un marco de referencia general y otro específico para el análisis, al tiempo que brindan información pertinente para la realización de los cálculos de la evaluación.

En la Sección 2 se realiza una revisión de los distintos programas de empleo implementados con anterioridad al PJH a fin de conocer la experiencia argentina existente hasta ese momento en términos de implementación, evaluación y efectividad de planes de empleo, brindando un marco de referencia que permitirá comparar al PJH con otras políticas públicas previas.

En la Sección 3 se estudia el PJH propiamente dicho, tanto desde el punto de vista normativo como en lo que respecta a sus aspectos positivos. Específicamente, se analiza el contexto general en el que fue concebido el plan, se revisa la normativa relacionada y sus modificaciones a lo largo del tiempo y se analiza el funcionamiento del PJH en la práctica.

La Sección 4 se dedica al estudio de las cuestiones metodológicas a tener en cuenta al momento de realizar una evaluación de impacto de las políticas públicas y a la descripción de las alternativas metodológicas disponibles para tal fin.

Por último, en la Sección 5 se realiza la evaluación del impacto educativo del PJH sobre los miembros menores de los hogares beneficiarios bonaerenses. Para ello primero se presenta un análisis descriptivo que permite delinear el perfil de la población beneficiaria, compararlo con el de la población no beneficiaria e identificar y cuantificar las falencias en la asignación de los planes. Luego se describe la metodología seleccionada para llevar a cabo la evaluación de impacto y finalmente se procede a la cuantificación del efecto del PJH sobre indicadores educativos de los menores pertenecientes a hogares bonaerenses beneficiarios.

La Sección 6 contiene las consideraciones finales y conclusiones que fueron surgiendo a través de las distintas etapas del trabajo, las Secciones 7 y 8 contienen Anexos y en la Sección 9 se presenta la bibliografía consultada para la elaboración del trabajo.

## **2 Antecedentes del PJH**



En esta sección del trabajo se realiza una revisión de la experiencia argentina acerca de la implementación de planes de empleo durante la etapa previa al lanzamiento del PJH a inicios de 2002, a fin de contar con un marco de análisis general que permita destacar las características distintivas del mismo respecto a otras políticas públicas

A ese respecto, si bien Argentina cuenta con una larga y amplia historia en materia de protección social, los programas de empleo no adquirieron importancia sino hasta principios de la década del noventa, cuando la irrupción abrupta de los problemas de empleo y desempleo motivó la sanción de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013.

Dicha ley, promulgada durante el mes de diciembre de 1991, autorizó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a implementar de forma periódica programas orientados a fomentar el empleo de trabajadores desocupados pertenecientes a grupos de difícil inserción laboral.

Inicialmente, el diseño y la implementación de dichos programas estuvieron completamente a cargo del gobierno nacional pero luego, debido al nivel y a la persistencia del desempleo, los gobiernos provinciales fueron acompañando la iniciativa nacional mediante la creación de diversos planes propios que complementarían a los primeros.

En ese marco, durante el periodo comprendido entre la sanción de la Ley de Empleo y la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se han creado innumerables programas de empleo y/o de capacitación, con importancia muy dispar en cuanto a montos ejecutados y a beneficiarios atendidos. Algunos de ellos han tenido una existencia efímera, mientras que otros han tenido mayor permanencia en el tiempo.

En el apartado que sigue se analiza el contexto en el que fueron implementados los diversos programas de empleo previos al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, para luego dar lugar, en el segundo apartado, a la descripción de los planes de empleo predecesores al PJH.

## 2.1 Contexto de aplicación de los planes predecesores al PJH

La etapa comprendida entre la sanción de la Ley Nacional de Empleo y el lanzamiento del PJH se caracterizó por tratarse de un período de profundos cambios

en el país, tanto en los aspectos económicos como en los institucionales. En consecuencia, con vistas a tener una visión global del contexto en el que se implementaron los planes predecesores al PJH, primero se analiza el contexto macroeconómico general que imperó durante el periodo de análisis, luego se describen las tendencias evidenciadas en el mercado laboral y finalmente se resumen los cambios institucionales más relevantes relacionados con la regulación del mercado de trabajo.

### ***Contexto macroeconómico general***

Durante los primeros años de la década del noventa, la economía argentina se vio sumergida en un proceso de importantes reformas estructurales que conformaron las bases del régimen económico que se mantendría vigente hasta fines de 2001.

Las mismas abarcaron diferentes aspectos de la economía nacional, conduciendo a una profunda apertura comercial y financiera, la privatización de una gran cantidad de empresas estatales, la transferencia de la provisión de servicios públicos al sector privado y la desregulación de numerosos mercados internos, entre otras reformas.

El nuevo régimen económico estructurado sobre estas reformas se caracterizó por una dinámica de tipo de cambio fijo respecto al dólar estadounidense que tuvo su origen en la sanción de la Ley N° 23.928 de Convertibilidad. La misma determinaba que el peso sería convertible en dólares de Estados Unidos en una paridad 1 a 1 y obligaba a la autoridad monetaria a conservar pleno respaldo de la base monetaria en divisas, al tiempo que prohibía cualquier tipo de indexación basada en la evolución de los precios internos y daba validez legal a contratos y obligaciones en moneda extranjera.

Dicha ley formaba parte de un programa de estabilización general cuyo objetivo inmediato era erradicar definitivamente las expectativas sobre la evolución de los precios que daban origen a las hiperinflaciones.

Las reformas económicas fueron exitosas en algunos aspectos. Por un lado, se lograron importantes avances en materia inflacionaria, registrándose una reducción en las tasas de variaciones de los precios y su posterior estabilización durante toda la década del noventa. Por otra parte, se produjo un importante crecimiento del producto bruto interno, dando lugar a la primera fase expansiva de la década. El mismo registró un incremento sostenido desde el segundo trimestre de 1990 hasta

finis de 1994, acumulando una tasa de crecimiento real de 30,3%, lo que equivale a un crecimiento anual promedio de 7,6%.

Entre los factores que incidieron en la recuperación económica se destacó la renovación en el acceso al crédito externo, la cual estuvo favorecida por caídas en las tasas de interés en los mercados financieros internacionales a partir de 1989. Ante la disminución del retorno de las inversiones en países desarrollados, los países emergentes comenzaron a recibir flujos crecientes de inversión extranjera directa y financiera. Argentina se vio beneficiada con estas tendencias, recibiendo un considerable flujo de fondos externos luego de prácticamente una década de restricciones de acceso al crédito internacional.

Los mayores ingresos de capitales redundaron en un fuerte incremento de las reservas internacionales y de la base monetaria, como también de los depósitos bancarios y del crédito interno.

En dicho contexto, el consumo y la inversión interna experimentaron una fuerte recuperación, conduciendo a que el gasto interno superara al nivel de producto. Este hecho se reflejó en el resultado de la balanza comercial, la cual mostró un comportamiento contracíclico durante toda la década del noventa. Las fases expansivas estuvieron acompañadas por saldos negativos derivados del aumento de las importaciones y la reducción de exportaciones como resultado de una mayor absorción interna, mientras que las fases contractivas fueron las únicas que posibilitaron la obtención de saldos positivos en la balanza comercial. El resto de la cuenta corriente fue permanentemente deficitaria debido al pago neto de intereses y a remesas de utilidades al exterior.

Sin embargo, el éxito inicial del régimen de Convertibilidad no se reflejó en todos los sectores de la economía ni fue sostenible durante el resto de la década del noventa. Por un lado, el fuerte crecimiento inicial del producto se caracterizó por ser "expulsor" de mano de obra, lo que redundó en un fuerte incremento del desempleo. Por otra parte, la expansión inicial fue seguida por una breve recesión durante el año 1995, resultante del contagio de la "crisis del Tequila" experimentada por México. Los ingresos de capitales se tornaron negativos y la prima de riesgo país se disparó, provocando una fuerte contracción de la liquidez que sumada a las altas tasas de interés condujo a una fuerte contracción del nivel de actividad económica y al desencadenamiento de una crisis financiera.

El impacto de la crisis mexicana sobre la economía nacional fue un reflejo de su fuerte vulnerabilidad frente a los shocks externos adversos. Los desfavorables indicadores de fragilidad financiera externa (déficit en las relaciones cuenta corriente/ exportaciones y deuda externa/exportaciones) y la apreciación de la moneda doméstica, generaban una especial debilidad frente a posibles desequilibrios internacionales.

Superada dicha crisis, el rol del crédito externo en el país experimentó un cambio significativo. En este sentido, los capitales pasaron de estar mayoritariamente dirigidos al sector privado a destinarse principalmente al sector público, lo que permitió financiar el déficit fiscal y proveer divisas a la economía, posibilitando la acumulación de reservas y la consiguiente expansión de la oferta monetaria y del crédito interno.

La segunda etapa de expansión económica también estuvo acompañada por un resultado negativo de la balanza comercial y por un déficit creciente de cuenta corriente que se tradujo en un importante aumento de la deuda externa.

Luego de dos años de crecimiento, la economía argentina volvió a experimentar las consecuencias de su vulnerabilidad a los desequilibrios externos. Las crisis de Rusia en 1998 y de Brasil en 1999 indujeron un fuerte salto de la prima riesgo país al tiempo que provocaron una importantísima contracción del ingreso de capitales externos al país.

Ante la falta de instrumentos de política monetaria y con un déficit fiscal creciente, a fines de 1999 se pone en marcha un conjunto de medidas tendientes a concretar un ajuste fiscal que pusiera en marcha un círculo virtuoso donde la reducción de la prima riesgo país conduciría al ingreso de capitales privados, la acumulación de reservas, la expansión monetaria, el aumento de la demanda privada y la recuperación económica.

Dicho círculo nunca se materializó y el efecto de la política de ajuste fue contractivo. Como resultado, el producto interno bruto ingresó en una tendencia decreciente que se extendería desde mediados de 1998 hasta el primer trimestre de 2002. Al persistente escenario recesivo se sumó un proceso deflacionario que influyó aún más negativamente sobre las expectativas con respecto a la capacidad de pago del gobierno para afrontar sus compromisos.

Eventualmente, dichas expectativas se tradujeron en una corrida contra el peso y el sistema financiero, lo que derivó en una fuerte reducción de los depósitos en pesos y en dólares y del nivel de reservas internacionales. Ante esta situación, el gobierno implementó el denominado “corralito” para impedir la extracción de fondos de los bancos, generando un marco de fuerte inestabilidad política y socioeconómica.

Finalmente, en diciembre de 2001 se declaró la cesación de pagos de la deuda pública y en enero de 2002 se devaluó la moneda doméstica, marcando el fin del régimen de convertibilidad.

Bajo el nuevo contexto macroeconómico, el tipo de cambio nominal aumentó considerablemente y los precios internos comenzaron a reflejar una modificación de precios relativos a favor de los bienes transables. Hacia fines de 2002, el tipo de cambio se estabilizó en un nivel relativamente alto desde el punto de vista histórico y las tasas de inflación comenzaron a reducirse, en parte debido al alto desempleo y a la caída del salario real.

La situación mejoró considerablemente durante 2003, cuando las principales variables comenzaron a recuperarse como resultado de la recuperación de los instrumentos de política, la mayor prudencia fiscal y la normalización económica e institucional.

### ***Situación en el mercado laboral***

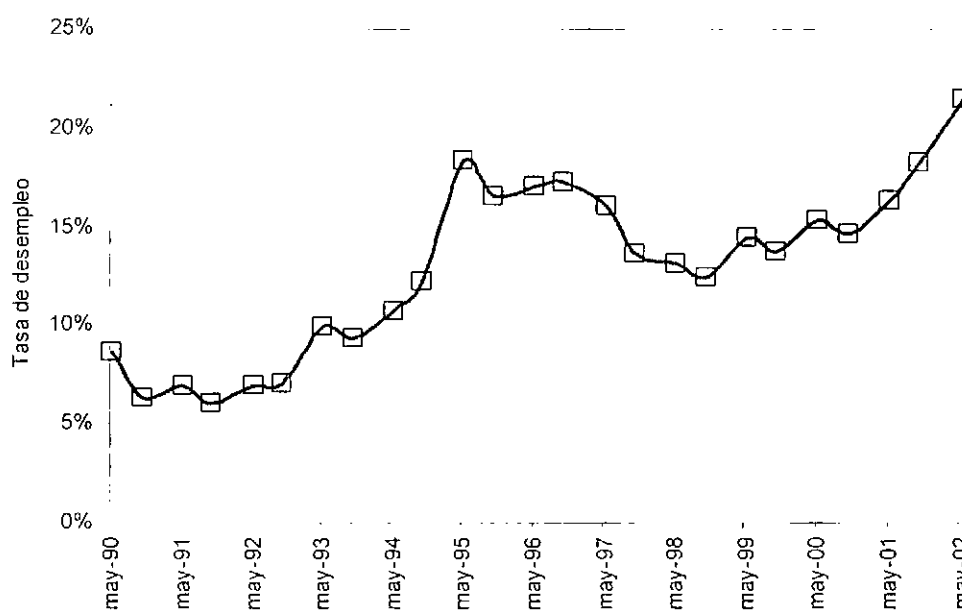
Al compás de las reformas estructurales, la situación del mercado laboral se modificó significativamente durante la década del noventa. En este sentido, el desempeño típico del mercado de trabajo durante dicho periodo estuvo marcado por el aumento de los niveles de desocupación y subocupación y por una mayor precariedad laboral, incluso durante períodos de fuerte crecimiento del producto.

Como fuera mencionado anteriormente, si bien la reestructuración de la economía doméstica produjo inicialmente un fuerte crecimiento del producto, el mismo se caracterizó por ser “expulsor” de mano de obra, lo que redundó en un fuerte incremento del desempleo. Así, mientras que el PBI crecía a una tasa anual promedio de 8%, la tasa de desempleo del conjunto de áreas urbanas se incrementó de 6% en octubre de 1991 a 9,3% en octubre de 1993, en tanto que la tasa de empleo se mantuvo relativamente estable en torno al 37%.

Luego, con el advenimiento de la crisis del Tequila, la contracción de la demanda de empleo como resultado de la caída abrupta del nivel de actividad elevó los niveles de desocupación, llevando la tasa de desempleo a 18,4% durante mayo de 1995.

A partir de entonces, si bien hubo un breve periodo de repunte económico durante el cual se redujeron los niveles de desempleo, los porcentajes de desocupación se mantuvieron siempre por encima de los dos dígitos.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de la tasa de desocupación. Periodo mayo de 1990- mayo de 2002. Total de aglomerados urbanos**



Fuente: elaboración propia en base a Indec.

La tasa de desempleo cayó significativamente durante el periodo de recuperación económica 1996-1998, como resultado de la creación de puestos de trabajo estimulada por las modalidades promovidas de contratación temporaria.<sup>1</sup> Esta tendencia condujo a que el porcentaje de desocupación rondara el 12,4% en octubre de 1998.

Posteriormente, la llegada del proceso recesivo a partir del año siguiente acarrió sucesivos aumentos de la tasa de desempleo que sumados a la crisis de fines de

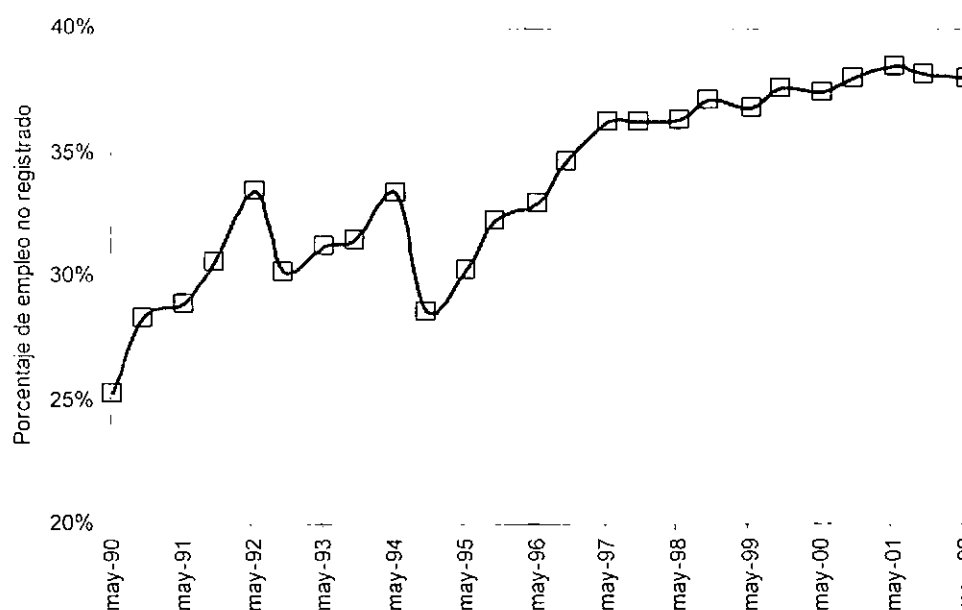
<sup>1</sup> Durante este periodo, caracterizado por la vigencia de leyes de flexibilización laboral, los contratos por tiempo determinado llegaron a representar el 12% del empleo total y el 30% de las incorporaciones mensuales se hacían bajo esta modalidad de contratación, lo que actuó en detrimento de los puestos de trabajo efectivos (contratos indeterminados).

2001 elevaron el nivel de desempleo hasta su máximo histórico de 21,5% en mayo de 2002.

En forma simultánea al aumento del desempleo se produjo un continuo deterioro de la calidad del empleo de las personas ocupadas, entendiendo como indicadores de la misma al tamaño relativo del sector informal y a la precariedad de la relación entre oferta y demanda de trabajo.

Por un lado, la cantidad de empleados contratados por fuera del marco legal creció sustancialmente, elevando el porcentaje de asalariados no registrados de 25,2% del total de empleados en mayo de 1990 a 38% en mayo de 2002.

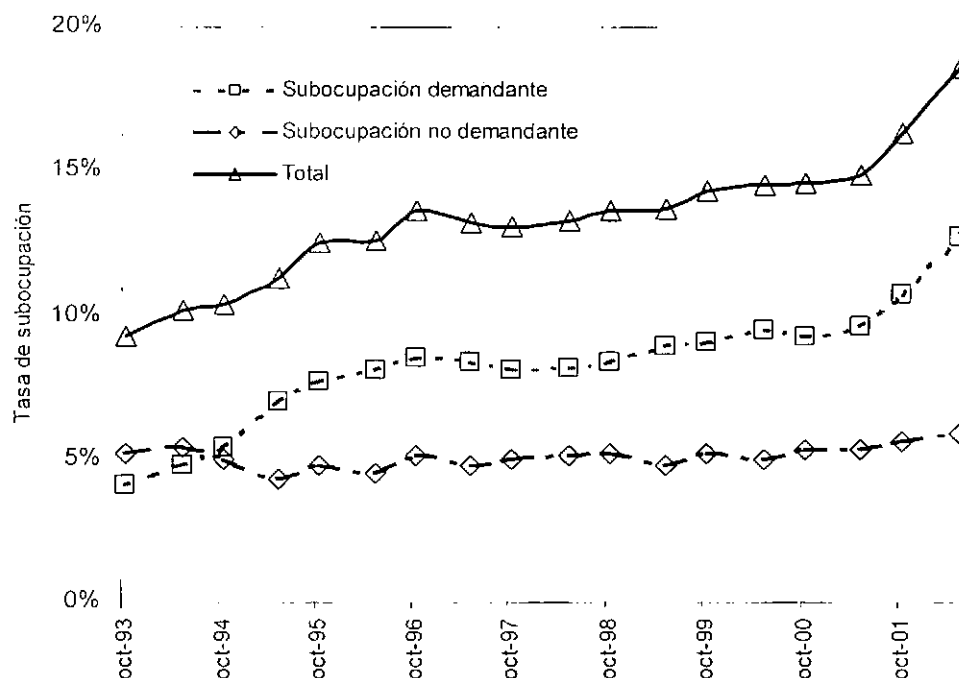
**Gráfico N° 2**  
**Evolución de la tasa de empleo no registrado. Periodo mayo de 1990- mayo de 2002. Total de aglomerados urbanos**



**Fuente:** elaboración propia en base a Indec.

Por otra parte, la reducción en la cantidad de puestos de trabajo de más de 35 horas semanales condujo a un importante aumento de la proporción de personas ocupadas insatisfechas con el número de horas trabajadas, lo que se tradujo en un fuerte aumento de la subocupación, tanto en su variante demandante (población subocupada que además busca activamente otro empleo) como no demandante (población subocupada que no se encuentra en la búsqueda activa de otra ocupación).

**Gráfico N° 3**  
**Evolución de la tasa de subocupación. Periodo octubre de 1993- mayo de 2002.**  
**Total de aglomerados urbanos**



**Fuente: elaboración propia en base a MTESS.**

A partir de octubre de 2002, y tras años de recesión y continua destrucción de puestos de trabajo registrados, las tendencias del mercado laboral comienzan a revertirse (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del METSS, 2004). Esto sucede cuando comienza a registrarse un crecimiento sostenido de la actividad laboral, un aumento de la cantidad de horas trabajadas y una disminución del ritmo de desvinculaciones de personal.

Posteriormente, con la consolidación de la reactivación económica, las empresas comienzan a aumentar las incorporaciones de personal, generando un proceso de creación neta de empleo en la economía.

Respecto a las hipótesis que explican la evolución de las principales variables de mercado de trabajo durante los noventa, existirían otras razones que se sumarían al hecho de haberse verificado un periodo de crecimiento expulsor de la mano de obra y a los vaivenes de la demanda de trabajo como resultado de los cambios en el nivel de actividad de la economía.

Según Bertranou y Bonari (2005), parte del aumento de la desocupación estaría explicado por el continuo incremento de la tasa de actividad económica de la



población a lo largo de toda la década, principalmente como resultado del aumento de la participación femenina en la fuerza laboral.

De acuerdo a otras hipótesis (Beccaria y López, 1995), la ampliación de la oferta de trabajo estaría relacionada con el “efecto trabajador adicional”, según el cual la pérdida de empleos y/o los insuficientes ingresos familiares conduce a que miembros previamente inactivos comiencen a buscar trabajo para compensar la pérdida o reducción de los ingresos del hogar.

Por último, relacionado con el aumento de la subocupación, según Damill, Frenkel y Mauricio (2002) la reducción de la cantidad de ocupaciones de tiempo completo en relación a la población durante los noventa estaría explicada, al menos parcialmente, por la apertura comercial y la apreciación cambiaria. En este sentido, el ajuste contractivo del empleo durante dichos años sería resultado del impacto negativo de la apreciación del tipo de cambio y del proceso de apertura sobre los sectores productores de bienes transables. Los autores observan que, analizando los sectores productivos en forma desagregada, se advierte que la reducción de tasa de ocupación a tiempo completo de la industria manufacturera explica buena parte del comportamiento agregado de la tasa de ocupación a tiempo completo. La reducción de la tasa en los sectores de comercio y servicios también influyó sobre esta última, aunque el efecto en estos casos fue mucho menor.

### ***Marco institucional***

La década del noventa fue testigo de un cambio drástico en las regulaciones laborales como resultado de las modificaciones que se produjeron desde la sanción de la Ley Nacional de Empleo 24.013, promulgada en el mes de diciembre de 1991.

Dicha ley marcó el inicio de los cambios normativos en los instrumentos que regularían al mercado laboral durante los noventa y autorizó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a implementar programas orientados a fomentar el empleo de trabajadores desocupados de forma periódica.

Asimismo, con la aprobación de la ley se incorporaron cuatro modalidades promovidas de contratación por tiempo determinado que permitieron reducciones en las indemnizaciones por despido y en las cargas sociales. Las nuevas modalidades introducidas por ley, la cuales eximían a los empleadores del pago de una porción de las contribuciones patronales destinadas al pago de aportes jubilatorios, a las

cajas de asignaciones y subsidios familiares y al Fondo Nacional de Empleo, fueron la siguientes:

- *De fomento del empleo:* destinada a personas desocupadas, tenía un plazo de duración de 6 a 18 meses y contemplaba una reducción del 50% en los aportes patronales.
- *De nueva actividad:* orientada al lanzamiento de una nueva actividad o una nueva línea de producción de un establecimiento ya existente, con un plazo de duración de 6 a 24 meses, preveía una reducción de 50% en las cargas patronales;
- *De práctica laboral:* destinada a menores de 24 años con formación previa, con plazo de un año, eximía a los empleadores del pago del 100% de los aportes patronales;
- *De trabajo-formación:* orientada a menores de 24 años sin formación previa, con un plazo de 4 meses a dos años, eximía a los empleadores del pago del 100% de los aportes patronales.

La creación de las modalidades promovidas buscaba estimular el empleo mediante contrataciones temporales que tuvieran en cuenta la mayor incertidumbre de las empresas ante los abruptos y veloces cambios de la actividad económica.

De las cuatro modalidades promovidas, las más utilizadas fueron las de nueva actividad y de fomento del empleo porque otorgaban la posibilidad de contratar trabajadores ya formados. Las dos modalidades restantes (práctica laboral y trabajo-formación) no fueron muy utilizadas debido a que la incorporación de jóvenes al mercado laboral ya se hacía mediante la utilización de becas y pasantías. Los mayores usuarios de estas modalidades fueron las empresas medianas y grandes, dado que en las pequeñas no operaban los mismos incentivos porque ocupaban gran parte de trabajadores no registrados.

En 1992, mediante el Decreto 340, se aprobó el *Sistema de Pasantías*, el cual pretendía lograr una conexión entre la educación formal y la práctica laboral. Su implementación derivó en formas de contratación que eludían los derechos derivados de la relación salarial (impuestos a la seguridad social, vacaciones, aguinaldo, indemnización, etc.). Además, la ausencia de control por parte del Estado

y las instituciones educativas (públicas y privadas) dio lugar a prácticas alejadas de los objetivos de esta normativa.

También en 1992 comenzaron los cambios vinculados a accidentes y enfermedades laborales, reduciéndose los montos de compensación máxima en caso de fallecimiento y estableciéndose limitaciones a las posibilidades de efectuar demandas civiles (las demandas pasaron a plantearse ante juzgados civiles en lugar de juzgados laborales).

Luego, en 1993, se dispuso una disminución de los aportes patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica y para las provincias adheridas al Pacto Fiscal que hubieran modificado el impuesto a los Ingresos Brutos. Esta medida tenía como objetivo disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral y estimular de esta manera la contratación de trabajadores por parte de las empresas. La medida quedó sin efecto por problemas fiscales luego de la crisis mexicana y entró nuevamente en vigencia en 1995 con una quita diferente para cada provincia, tomando en cuenta la distancia desde la Capital Federal y la incidencia de hogares considerados pobres (las reducciones iban desde 30% para Capital Federal y Gran Buenos Aires hasta un máximo de 80% para las zonas rurales de Formosa, Chaco y Santiago del Estero)

Ese mismo año, el contexto de elevado nivel de desempleo contribuyó a la sanción de dos nuevas leyes de flexibilización tendientes a reducir los costos laborales derivados de las normas sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos: la Ley de Fomento del Empleo (Ley 24.465, modificatoria del Régimen de Contrato de Trabajo), y el Estatuto Especial para las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 24.467).

La Ley de Fomento del Empleo contemplaba la creación y reglamentación de nuevas modalidades de contratación: a) el período de prueba como plazo previo a la contratación por tiempo indeterminado, con un plazo máximo de 3 meses (otorgándose la posibilidad de extender dicho período a 6 meses por medio de los convenios colectivos de trabajo); b) el contrato de trabajo a tiempo parcial, para aquellas relaciones laborales por tiempo indeterminado pactadas con una jornada inferior a los 2/3 de la jornada habitual de la actividad; c) la modalidad especial de fomento del empleo. Esta modalidad avanzó en la desprotección de los trabajadores,

ya que los contratos se extinguían una vez vencido el plazo, sin necesidad de preaviso ni pago de indemnizaciones. También se eliminaron los mecanismos de control, descartándose el registro a que se refiere la Ley de Empleo; d) el contrato de aprendizaje (para jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años), que tiende a desconocer la relación laboral, ya que si bien existe trabajo y contraprestación, la ley dice que “el aprendizaje es una relación contractual especial [...] generando los derechos y obligaciones que se especifican en el presente, bajo la supervisión del MTSS” (Art. 4, inc.1). La contraprestación monetaria no se denominaba salario sino compensación y no se garantizaba la cobertura de salud a través de la obra social sino que se establecía una “cobertura por los riesgos que pudiera sufrir en el lugar y en ocasión del aprendizaje” (Art. 1, inc.7), abriendo la posibilidad de un régimen especial en estos casos.

Además, se eliminaron algunas restricciones presentes en la Ley de Empleo. Si bien se introdujeron límites al número de trabajadores que podían ser contratados bajo la modalidad especial de fomento del empleo y el contrato de aprendizaje, no se exigió la inexistencia de despidos durante un período previo que sí establecía la mencionada ley. Para la modalidad de fomento de empleo, se exigieron ciertas condiciones objetivas de sus beneficiarios, pero nada se aclaró respecto a las condiciones objetivas de las empresas, presentes en la ley mencionada.

El Estatuto Especial para las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 24.467) estaba destinado a establecimientos de menos de 40 trabajadores y que no facturaran más de un cierto monto a definir por cada convención colectiva. Sin embargo, dado que alrededor de un 80% del empleo correspondía a las PyMES, con esta normativa se buscaba otorgar facilidades a los empresarios para alterar su dotación de personal de acuerdo a las necesidades de cada empresa. En el capítulo destinado a Relaciones de Trabajo, se reformaron algunos temas. Entre otros, dejó de regir la indemnización prevista en el Art. 38 de la Ley Nacional de Empleo; los trabajadores dejarían de poder elegir el período de vacaciones (el régimen de Contrato de Trabajo estipulaba que éstas podían tomarse dentro del período que va del 1 de octubre al 30 de abril del año siguiente); se permitiría el fraccionamiento del sueldo anual complementario, etc. Además, se destacaba el poder de decisión que la ley cedía a la negociación colectiva en pequeñas empresas, ya que no podía ser afectada por convenios de ámbito superior y les daba la posibilidad de variar los puntos acordados en ella.

También durante 1995, se produjeron nuevos cambios en la legislación vinculada con el sistema de cobertura de los riesgos derivados de accidentes y enfermedades de trabajo, estableciéndose la obligatoriedad de aseguramiento por medio de empresas privadas creadas con esta finalidad (Aseguradoras de Riesgos de Trabajo). Hasta entonces eran los mismos empleadores quienes proveían el seguro. Además, se restringió el número de enfermedades consideradas laborales o profesionales, estableciéndose que las acciones civiles sólo podían plantearse cuando existiera sospecha de que el infortunio laboral fue causado por el empleador, y manteniéndose la posibilidad de reclamar las compensaciones establecidas.

En 1998 y luego de arduos debates se aprobó la Ley de Reforma Laboral N° 25.013, la cual fijó nuevas pautas en el ítem referido a indemnizaciones, bajando considerablemente las correspondientes a los trabajadores de poca antigüedad. Asimismo, se estableció una nueva reducción de las contribuciones patronales de forma progresiva, en tres etapas y con montos específicos para cada región en particular, medida que fue dejada sin efecto durante el año siguiente. Estas nuevas normativas institucionalizaron la flexibilización laboral que de hecho presentaba el mercado.

Finalmente, con la esperanza de dar un impulso a la generación de empleo, iniciado el año 2000 vuelven a reestructurarse las normas regulatorias del empleo por medio de la sanción de una nueva Ley de Reforma Laboral (Ley N°25.250). Esta vez, se apuntó a extender el período de prueba a seis meses, se introdujo una disminución de las contribuciones patronales de los nuevos trabajadores -una vez efectivizados- de 33%; porcentaje que aumentaba al 50% para los grupos con mayores dificultades para obtener un trabajo (mayores de 45 años, mujeres jefas de hogar y menores de 25 años). Además, se estipuló que para las empresas que se constituyeran con posterioridad a su aprobación, la totalidad de los trabajadores contaría con una reducción de 33% a 50% de aportes patronales.

En suma, la década del noventa se caracterizó por carecer de un programa global que haya orientado las modificaciones en el marco regulatorio laboral. Como señalan Altimir y Beccaria (1999): "se observó una serie de marchas y contramarchas que habrían sido producto de la necesidad de dar respuestas rápidas ante el crecimiento de la desocupación en un contexto donde los sindicatos ejercían

presión y existían dificultades para consensuar, en algunos casos, posiciones entre los empresarios”.

## 2.2 Descripción de los planes de empleo predecesores del PJH

Como fuera mencionado al inicio de la sección, los planes de empleo no adquirieron relevancia en Argentina sino hasta inicios de la década del noventa, cuando la sanción de la Ley Nacional de Empleo habilitó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a establecer periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de trabajadores desocupados pertenecientes a grupos de difícil inserción laboral.

Las numerosas reformas de las que fue objeto la economía argentina, tales como las privatizaciones, la apertura comercial, la desregulación de los mercados, la paridad cambiaria y la regulación laboral, afectaron la cantidad y la calidad del empleo generado por el sector privado.

Ante este panorama, empezaron a aplicarse numerosos programas de empleo que intentaron paliar la falta de vacantes laborales a través de diferentes instrumentos destinados a incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de mano de obra.

En términos monetarios, los programas de empleo comenzaron a cobrar importancia en 1993 con la puesta en marcha del Fondo Nacional de Empleo. El mismo fue creado con el objeto de proveer financiamiento a programas y proyectos tendientes a la generación de empleo productivo y estaba constituido por aportes de los empleadores y del Estado Nacional.

Esta etapa coincidió con un periodo de fuerte descentralización de funciones hacia las provincias, a través del cual la Nación transfirió a las mismas la ejecución de los planes de empleo, conservando una participación significativa en el diseño de sus modalidades y la supervisión de su ejecución.

Como resultado, la mayor parte del gasto en programas de empleo entre 1993 y 1994 fue ejecutado por las provincias, pero el financiamiento provino de fondos transferidos desde la Nación.

En 1995, el gobierno nacional comenzó a centralizar la ejecución de los planes que financiaba, lo que derivó en una abrupta caída del gasto público destinado a planes

de empleo en las provincias, al tiempo que empezaron a ser relevantes los aportes de fondos de organismos internacionales.

A partir de 1997, las provincias fueron creando planes de empleo con financiamiento y diseño propios que complementaban el accionar de la Nación. En muchas ocasiones, los planes implementados fueron similares a los nacionales pero con prestaciones económicas inicialmente más elevadas, las cuales luego tendieron a equipararse a las de aquellos.

En Noviembre de 2000, mediante la firma del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, el gobierno nacional se comprometió a financiar programas de empleo ejecutados por las provincias, lo que redundó en un aumento de la cantidad de planes de empleo provinciales durante el año siguiente.

Finalmente, a raíz de la crisis socioeconómica desatada a fines de 2001 y en el marco de la Emergencia Ocupacional declarada por el Poder Ejecutivo Nacional, el gobierno nacional vuelve a adquirir un rol preponderante en el diseño y ejecución de programas de empleo en el año 2002 con la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

A continuación se describen los planes de empleo más destacados implementados durante el periodo considerado.<sup>2</sup> Por facilidad en la exposición, los mismos se han clasificado en tres grandes grupos: programas orientados a la generación de empleo temporal, aquellos que apuntaron al fomento del empleo privado y programas de formación profesional.

### ***Programas de generación de empleo temporal***

En los programas de creación de empleo temporal, el Estado genera empleos de duración determinada que suelen implicar la realización de tareas de interés social y/o la ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura social y otorga a los beneficiarios una ayuda económica que, en general, es de carácter no remunerativo. La idea implícita detrás de este tipo de programas es que la desocupación de parte de la población económicamente activa constituye una situación coyuntural que tenderá a solucionarse naturalmente a medida que la situación de la economía nacional vaya mejorando.

---

<sup>2</sup> Dada la multiplicidad y superposición de los programas existentes entre los distintos niveles de gobierno sólo se consideran los planes implementados a nivel nacional.

Sin duda alguna, los planes de empleo que califican bajo esta categoría han sido los más populares durante la década del noventa, concentrando el 82% del total de recursos destinados al financiamiento de políticas activas durante el periodo 1993-1999.

Los mismos eran considerados como un complemento del modelo económico vigente y en general estaban orientados a personas desocupadas, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis.

Su implementación comenzó a tomar relevancia a partir del año 1993, cuando el Ministerio de Trabajo empieza a implementar una variedad de programas de inserción directa. Los mismos tenían carácter transitorio y estaban orientados a desarrollar proyectos de infraestructura económica y/o de interés social intensivos en mano de obra. La población cubierta por estos programas entre 1993 y 1995 fue cercana a las 200.000 personas, con un costo aproximado de U\$S 300 millones.

Posteriormente, el profundo deterioro de los indicadores de desempleo condujo a que las acciones orientadas a crear empleo público se multiplicaran. Fue así como los recursos destinados al financiamiento de este tipo de programas entre 1995 y 2001 se incrementaron a más de U\$S 2.500 millones, para brindar a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio.

Finalmente en el año 2002, cuando la situación recesiva se hace extrema y el desempleo asciende a más del 20%, estos programas desaparecen para dar lugar al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el cual pasa a concentrar todos los esfuerzos.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen y sistematizan las principales características de los planes de empleo incluidos en esta categoría en términos de sus objetivos, la población a la que estaban dirigidos, las prestaciones que ofrecían, las condiciones de acceso a las mismas, el organismo responsable de su financiamiento y, en los casos en que se encuentra disponible, el alcance que tuvieron los planes en términos de ejecución presupuestaria y población cubierta.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado de los distintos tipos de planes de empleo descritos en el apartado, consúltese el Anexo I.



**Cuadro N° 1**  
**Principales características de los programas nacionales de generación de empleo temporal vigentes entre el**  
**período 1993-2002**

Nombre del plan o programa	Objetivos principales	Población beneficiaria	Prestaciones	Condiciones de acceso	Financiamiento	Alcance
Programa Intensivo de Trabajo (PIT)	Brindar una ocupación transitoria a desempleados para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal.	Desocupados de larga duración	Salario de \$300, aguinaldo, vacaciones, obra social, asignaciones familiares, aportes y contribuciones previsionales e indemnización por despido	Estar inscripto en la red de servicios de empleo, tratarse preferentemente de jefes de hogar con familia y no poseer calificación laboral o que la misma estuviera obsoleta.	Salarios y contribuciones patronales a cargo del FNE y maquinarias, materiales e insumos a cargo de los gobiernos provinciales o municipales.	Población cubierta cercana a 105.000 personas y costo aproximado de \$214 millones.
Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)	Generar empleo transitorio mediante la ejecución de obras de pequeña envergadura o servicios de utilidad pública	Desocupados de larga duración y jefes de hogar de baja calificación, sin distinción de sexo ni edad	Ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales, cobertura de salud y seguro por riesgo de trabajo durante períodos de 3 a 12 meses.	Estar inscripto en la red de servicios de empleo y no percibir seguro de desempleo ni jubilación o pensión.	FNE, Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y administraciones provinciales	Cobertura aproximada de 46.000 beneficiarios y costo de \$87 millones.
Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)	Ídem anterior	Ídem anterior	Ídem anterior	Ídem anterior	Compartido entre FNE y gobiernos provinciales	Población cubierta de 24.000 personas y costo total de \$24,3 millones.
Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS)	Financiar el empleo y la capacitación de trabajadores desocupados en obras de infraestructura social	Trabajadores desocupados sin distinción de sexo ni edad pero priorizando a los de mayores dificultades para la inserción laboral.	Ayuda económica mensual para el financiamiento del empleo y capacitación de los trabajadores asignados a cada proyecto.	Estar inscripto en la red de servicios de empleo y tratarse preferentemente de personas con grandes dificultades para la inserción laboral.	FNE	Cobertura limitada de 930 personas y costo de \$1,12 millones.
Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)	Ejecución de obras de interés social o comunitario a través de ONGs	Trabajadores desocupados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo	Ayuda económica de \$200 mensuales por períodos de hasta 6 meses.	Poseer calificación en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción, tener más de 45 años de edad, o ser desempleados de larga duración.	FNE	Cobertura de 6.043 personas y costo de \$6,5 millones
Programa ASISTIR	Promover la generación de empleo transitorio para jóvenes desocupados en proyectos relacionados con la prestación de servicios civiles a la comunidad.	Jóvenes desocupados de hasta 25 años de edad	Ayuda económica mensual no remunerativa de \$100	Tener menos de 26 años de edad y estar inscripto en la red de servicios de empleo	FNE	Cobertura cercana a 28.000 personas y presupuesto total de \$6,5 millones.
Programa de Servicios Comunitarios	Brindar ocupación temporal a desocupados con dificultades de inserción a través de obras de utilidad pública y social.	Trabajadores desocupados mayores de 16 años, en particular mujeres jefas de hogar.	Ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales y cobertura por riesgo de trabajo.	No percibir prestaciones previsionales ni seguro de desempleo y no participar en otros programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	FNE	Cobertura de 134.000 personas y costo de \$86 millones.

**continúa...**

**continuación...**

Nombre del plan o programa	Objetivos principales	Población beneficiaria	Prestaciones	Condiciones de acceso	Financiamiento	Alcance
Programa TRABAJAR	Reducir la pobreza mediante la generación de empleo a través de obras de infraestructura social que beneficiaran a la población de bajos recursos.	Trabajadores desocupados, y personas de bajos recursos y escasa calificación preferentemente jefes de hogar	Transferencia monetaria mensual no remunerativa de hasta \$ 200 según las horas trabajadas, seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud	No percibir prestaciones por seguro de desempleo ni participar de programas similares; ser mayor de 16 años y encontrarse por debajo de la línea de pobreza.	Transferencia y seguro de responsabilidad cofinanciados entre FNE y BM y cobertura de salud a cargo del organismo contratante.	Entre las tres ediciones cobertura de 896.000 personas y costo de U\$5698 millones.
Componente Desarrollo Comunitario*	Brindar una ocupación transitoria a desocupados pobres con baja calificación laboral en proyectos de servicios de utilidad pública y social	Desocupados pobres con baja calificación laboral, preferentemente jefes de hogar	Ayuda económica no remunerativa de hasta \$160 mensuales durante periodos de 3 a 6 meses.	No percibir prestaciones por seguro de desempleo ni participar de algún otro programa del Ministerio de Trabajo	Ayuda económica a cargo del FNE y materiales, maquinarias, herramientas, etc, a cargo de organismo ejecutor.	La cobertura final entre ambos subprogramas superó a la programada, otorgándose un total de 368.891 prestaciones.
Componente Empleo Productivo Local*	Promover la inserción laboral de trabajadores desocupados de baja calificación y fortalecer las oportunidades de desarrollo económico y social a nivel local o regional	Desocupados pobres con baja calificación laboral, preferentemente jefes de hogar	Ayuda económica mensual de hasta \$160 o \$200 por beneficiario.	No percibir prestaciones previsionales o por seguro de desempleo ni registrar aportes a la seguridad social. Sólo puede participar un integrante por grupo familiar, preferentemente el jefe.	FNE	
Crear Trabajo	Promover la creación de empresas y/o el mantenimiento de puestos de trabajo en microemprendimientos familiares o comunitarios y PyMEs.	Personas desocupadas mayores de 18 años de edad.	Ayuda económica remunerativa de \$200 durante periodos de 3 a 6 meses de duración.	No percibir prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o de otros programas nacionales, provinciales o municipales ni registrar aportes a la seguridad social.	FNE	N/d

**Referencias:** \* Estos subprogramas eran parte del Programa de Emergencia Laboral

**Fuente:** elaboración propia en base a información oficial.

### ***Planes de fomento del empleo privado***

Los programas de promoción del empleo privado suelen caracterizarse por subsidiar a las empresas que contratan trabajadores pertenecientes a la población objetivo parte del costo laboral de los mismos durante un periodo determinado. El argumento subyacente bajo este tipo de programas es que las causas del desempleo son los elevados costos de incorporación y capacitación de individuos previamente desocupados.

En forma simultánea al lanzamiento de los planes descritos anteriormente, a partir de 1994 comenzaron a implementarse una serie de programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo principal amortiguar los efectos de la reconversión productiva mediante aportes destinados al financiamiento de los costos laborales.

En general se trataba de programas que otorgaban incentivos para la contratación de trabajadores desocupados de baja calificación y estaban focalizados por tipo de empresa y perfil laboral, tenían una duración temporal y conllevaban alguna obligación de formalización y estabilidad por parte del empleador. Los mismos estuvieron destinados fundamentalmente a PyMEs y a sectores considerados vulnerables como el agropecuario y la construcción.

Si bien gran parte de los programas fueron de corta duración, algunos se extendieron hasta el año 2000 y en ciertas ocasiones demandaron la participación de otros entes estatales además del Ministerio de Trabajo (Ministerio de Economía, Asuntos Agrarios, Desarrollo Social, de la Producción, entre otros).

En cuanto a los programas más destacados pertenecientes a esta categoría, en el cuadro que se presenta a continuación se resumen sus principales características:

**Cuadro N° 2**  
**Principales características de los programas nacionales de fomento al empleo privado vigentes durante el período 1993-2002**

Nombre del plan o programa	Objetivos principales	Población beneficiaria	Prestaciones	Condiciones de acceso	Financiamiento	Alcance
Programa de Empleo Privado (PEP)	Promover la inserción ocupacional de trabajadores desocupados con o sin formación previa en el sector privado	Trabajadores desocupados con o sin formación previa	Ayuda económica de carácter no remunerativo que oscilaba en los 200 pesos mensuales.	Estar inscripto en la Red Nacional de Servicios de Empleo	FNE	N/d.
PEP para la Pequeña y Mediana Empresa	Favorecer la reinserción laboral de ex trabajadores de empresas PyMES.	Idem anterior pero priorizando a jóvenes de entre 16 y 25 años, mujeres y desocupados mayores de 45 años.	Idem anterior	Estar inscripto en la Red Nacional de Servicios de Empleo.	FNE y administraciones provinciales	Presupuesto de US\$95 millones y cobertura cercana a 74.000 personas.
Programa Forestar	Incentivar la ocupación transitoria de personas desocupadas en proyectos forestales privados y aumentar la masa forestal de regiones con ventajas comparativas	Trabajadores desocupados pobres residentes de zonas rurales.	Ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales, seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud.	Residir en las zonas rurales donde tendría lugar la ejecución de las tareas	Ayuda económica y seguro de responsabilidad civil a cargo del FNE y cobertura de salud a cargo del organismo ejecutor.	Costo total de US\$ 17 millones y cobertura próxima a 30.000 personas.
Programa de Movilidad Geográfica	Financiar el desplazamiento de trabajadores de temporada	Trabajadores desocupados sin recursos para afrontar el costo del traslado hacia el lugar de trabajo	Reintegro de los gastos de traslado desde el lugar de residencia habitual del beneficiario hacia el lugar de trabajo	Ser seleccionado por Agencia Pública de Colocación, Servicios Municipales o entidades gremiales o municipales.	FNE	N/d.
Programa PROEMPLEO	Fomentar la contratación por tiempo indeterminado de trabajadores mayores de 45 años, con cargas de familia, en situación de desempleo.	Trabajadores desocupados de entre 38 y 44 años de edad, de zonas o sectores en crisis	Ayuda económica remunerativa de \$150 o \$100.	Estar habilitado como beneficiarios del programa por la ANSES, presentar una manifestación de voluntad del empleador que exprese su adhesión al programa y cobrar un sueldo no mayor a \$1.000 mensuales	Compartida entre FNE y empresas participantes	N/d.

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

### ***Programas de formación profesional***

Esta clase de programas tenía por objetivo mejorar la empleabilidad de la mano de obra mediante su calificación y solía estar dirigida a personas sin formación para el trabajo o a aquellos trabajadores que se desempeñan en ramas que se han reconvertido o que se encuentran próximas a hacerlo. La hipótesis que hay detrás de este tipo de políticas es que el desempleo obedece a una inadecuación entre las calificaciones demandadas por los empresarios y las ofrecidas por los trabajadores.

Los programas encuadrados bajo esta categoría empezaron a adquirir relevancia a partir de la Resolución N°313/94 del Ministerio de Trabajo, a través de la cual se diseñaron políticas de formación profesional y se estableció un criterio para asignar fondos del Estado (según coparticipación federal) a instituciones públicas y privadas que desarrollaran iniciativas de formación profesional.

El marco legal que dio impulso a este tipo de programas terminó de delinearse con la promulgación de la Ley N°24.576 de 1995 que incorporó el derecho y el deber de la promoción y formación profesional en las relaciones laborales individuales a la Ley de Contrato de Trabajo. También colaboró la formación de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, que permitió centralizar la ejecución de las políticas de formación y redefinir la cobertura de beneficiarios, focalizando los programas hacia una población objetivo y vinculándolos de manera efectiva con las demandas sociales específicas.

En este contexto, entre 1994 y 2001 se ejecutaron 17 programas de capacitación destinados mayoritariamente a jóvenes y personas mayores de 35 años desocupados, sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas discapacitadas.

La forma de financiamiento de dichos programas fue a través de fondos provenientes de créditos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo y aportes del FNE. El 70% de los fondos era asignado a acciones de carácter provincial, quedando el 30% restante disponible para las de carácter nacional.

Según datos del Ministerio de Trabajo, la cantidad de beneficiarios capacitados, entrenados o recalificados durante dicho periodo bajo estos programas fue de aproximadamente 450.000 personas, con un costo cercano a los U\$S 395 millones.

Los programas de formación tuvieron vigencia aproximadamente hasta el año 2001, especialmente los orientados a capacitar a la población joven, cuando fueron dejando su lugar a los destinados a la creación de empleo transitorio.

En el cuadro que se presenta a continuación se describen brevemente los programas de capacitación más relevantes implementados durante el periodo bajo análisis.

Cuadro N° 3

Principales características de los programas nacionales de formación profesional vigentes durante el período 1993-2002

Nombre del plan o programa	Objetivos principales	Población beneficiaria	Prestaciones	Condiciones de acceso	Financiamiento	Alcance
Programa Nacional Pasantías (PRONAPAS)	Actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales de desocupados a través de prácticas laborales en empresas privadas.	Desocupados jóvenes de 16 a 24 años de edad, trabajadores cesantes de más de 45 años y mujeres	Ayuda económica mensual de \$200 y certificación de prácticas y calificación adquirida.	Estar inscriptos en la red nacional de servicios de empleo.	FNE	Costo aproximado de U\$S 23 millones y cobertura cercana a 55.000 personas
Proyecto Joven*	Aumentar la empleabilidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad social a fin de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.	Personas de ambos sexos con problemas de empleo provenientes de hogares de bajos recursos y en situación de marginalidad laboral.	Cursos gratuitos de capacitación laboral en especialidades semicalificadas, becas, pasantías y seguros por accidente.	Tener una edad mínima de 16 años y preferentemente no mayor a 35 años, poseer un nivel educativo máximo de secundario completo y reducida o nula experiencia laboral previa.	Préstamo del BID	Cobertura cercana a 113.000 personas y costo de U\$S165 millones..
Proyecto Micro*	Apoyar el ejercicio independiente de oficios productivos de bienes o servicios.	Personas desplazadas del sector público o privado a partir de procesos de reconversión productiva.	Capacitación en gestión microempresarial y asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos.	Contar con recursos y conocimientos para desarrollar el oficio en forma independiente o poseer una microempresa en funcionamiento y necesitar mejorar la calidad de gestión.	Préstamo del BID y aporte estatal.	Cobertura poblacional próxima a 12.000 personas y costo de U\$S
Proyecto Imagen*	Proporcionar apoyo a las personas que deseaban encontrar ubicación en el mercado de trabajo	Personas con problemas de empleo, especialmente los desplazados por acciones de reconversión productiva, personas de nivel socio-económico bajo y medio; y personas con "saber hacer" para ofrecer en el mercado	Cursos cortos de capacitación de hasta 20 participantes, con una duración de 18 horas, a lo largo de 6 días corridos	Tener una edad mínima de 16 años y poseer como máximo un nivel educativo medio completo.	Préstamo del BID	Población beneficiaria de 75.000 personas y costo de U\$S3,3 millones.
Fortalecimiento Institucional de Servicios de Empleo*	Potenciar a las Agencias Pública de Contratación en su rol de intermediación en el mercado de trabajo.	Empleadores en general	Servicios de asesoría, procesos de selección de personal, apoyo técnico, asesoramiento sobre programas de promoción de empleo del MTySS.	N/d.	N/d.	N/d.
Programa Capacitar	Lograr la formación laboral de los jóvenes	Jóvenes de ambos sexos, residentes en todo el país, pertenecientes a hogares de bajos ingresos.	Cursos de capacitación, pasantías formativas y calificantes, y becas para viáticos u otros gastos derivados del proceso de capacitación.	Tener más de 16 años, contar como máximo con estudios secundarios completos y encontrarse desocupado o subocupado al momento de ingresar al programa.	BID y FNE	N/d

Referencias: \* Estos componentes formaban parte del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva o PARR

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

La revisión de los planes más importantes implementados durante el periodo previo al lanzamiento del PJH permite destacar los aspectos más salientes de la política de empleo aplicada en el país hasta fines de 2001:

- Los programas de empleo se caracterizaron por tener un periodo de vigencia bastante limitado, con plazos de duración que en general oscilaron entre uno y dos años.
- Una vez vencidos, los programas eran reemplazados por otros de características muy similares en términos de los objetivos que pretendían alcanzar, la población beneficiaria a la que apuntaban y las prestaciones otorgadas.
- La variante más utilizada fue, sin lugar a dudas, la correspondiente a los programas de generación de empleo transitorio. Los mismos se caracterizaron por brindar ocupación transitoria a través de la ejecución de obras de infraestructura social y comunitaria.
- Si bien todos los programas estaban orientados hacia personas desocupadas, gran parte de los mismos incluía entre sus beneficiarios a desocupados de larga duración o con dificultades de inserción laboral, personas desplazadas del sector público o privado como resultado de procesos de reconversión, y desocupados pertenecientes a hogares de bajos ingresos y con escasa calificación.
- Los planes de fomento al empleo privado en general estuvieron focalizados a recuperar determinados sectores y ramas de producción (especialmente PyMEs y sectores en reconversión productiva) mientras que los de formación profesional apuntaban mayoritariamente a la población joven.
- Tanto en los programas de generación de empleo transitorio como en los de fomento al empleo privado, la prestación principal usualmente consistía en ayudas económicas de carácter "no remunerativo", aunque también se brindaban prestaciones en especie tales como cobertura de salud y seguro por riesgo de trabajo.



- En el caso de los programas de formación profesional, los cursos otorgados eran de corta duración y en general estaban relacionados con especialidades semicalificadas.
- En muchas ocasiones, los programas eran cofinanciados por el Ministerio de Trabajo y los niveles inferiores de gobierno o los organismos efectores.

### **3 Aspectos normativos y positivos del PJH**

Como fuera comentado en la sección anterior, el persistente incremento de los niveles de desocupación y subocupación durante la década del noventa condujo a la aplicación de numerosos programas de empleo que intentaron paliar la falta de vacantes laborales a través de diferentes instrumentos destinados a incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de mano de obra.

No obstante, dichos programas no lograron solucionar los problemas existentes en el mercado de trabajo, los cuales se vieron agravados durante la crisis de 2001, dando lugar a un importante incremento de los niveles de pobreza e indigencia.

Dicha situación, sumada a la aplicación de una serie de medidas antipopulares (límites a las extracciones de efectivo de las cuentas bancarias y controles sobre las compras de divisas, entre otras), generó un marco de creciente conflictividad política y socioeconómica.

En un contexto social sumamente caldeado por protestas generalizadas contra el gobierno, la población argentina se mostraba altamente demandante en pos de resolver los problemas de desempleo y pobreza.

Teniendo en cuenta este escenario y ante la delicada situación socio laboral existente, era imperante establecer prontamente un mecanismo que atenuara tales dificultades y permitiera mejorar las condiciones de vida de los sectores más afectados.

Así, el 22 de enero de 2002 se creó por medio del Decreto 165/2002 del Poder Ejecutivo Nacional, el Programa Jefes de Hogar (PJH), ampliado luego mediante el Decreto N° 565 del mismo año, el cual buscaba "asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas"

El plan pasó a concentrar todos los recursos presupuestarios disponibles originados en los distintos programas de empleo transitorio que hasta entonces existían en el Ministerio de Trabajo, constituyéndose en el programa social más importante que se haya implementado en el país en términos de extensión geográfica y magnitud, y con escasos antecedentes a nivel internacional.

En esta sección del trabajo se estudia el PJH tanto desde el punto de vista normativo como en lo que respecta a sus aspectos positivos. Para ello, en el primer

apartado se describe el contexto general dentro del cual fue concebido el plan, teniendo en cuenta los aspectos macroeconómicos, sociales y políticos. Luego se revisan las normas que dieron origen al plan y a sus cambios y modificaciones a lo largo del tiempo. Por último, se estudian cuáles fueron las particularidades que caracterizaron al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la práctica.

### 3.1 Contexto de concepción del PJH

#### ***Contexto macroeconómico general***

La década de los '90 se caracterizó por un fuerte proceso de reformas que incluyó una mayor apertura externa, flexibilización de las relaciones laborales, privatización de las empresas públicas y la redefinición del rol del Estado. Además, mediante la implementación del plan de Convertibilidad se desarticularon los mecanismos de formación de precios que estaban profundamente arraigados en la sociedad (entre ellos, indexación de precios y de salarios) desde la década anterior.

Una vez eliminada la inflación y conjuntamente con el proceso de reformas implementado, la economía comenzó a crecer fuertemente impulsada por el flujo de capitales del exterior (primero en forma de privatizaciones, luego de inversión extranjera directa y finalmente de endeudamiento público y privado). Los resultados en términos de crecimiento fueron sumamente positivos pero como contrapartida se generó una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, que provocó una importante masa de excluidos y dejó en evidencia los desequilibrios sociales existentes (incremento del desempleo y de la pobreza).

Además, no sólo las medidas en materia política y económica determinaron el escenario que caracterizó a esa década, sino que el contexto reinante a nivel internacional también tuvo gran incidencia sobre la estructura local, fundamentalmente debido a la fuerte dependencia de la economía del ingreso de flujos de capitales que permitieran financiar los déficits fiscales y de balanza comercial.

Hacia fines de 1994, la devaluación de la moneda mexicana repercutió negativamente sobre la mayoría de las economías emergentes. En el caso particular de Argentina, el Tequila constituyó el primer shock externo de importancia luego de

la puesta en marcha del plan de Convertibilidad. Los primeros efectos se hicieron sentir en el sistema financiero con caídas muy importantes tanto en el mercado accionario como en el precio de los bonos, en el nivel de depósitos y de reservas. La crisis financiera tuvo su correlato en el sector real, provocando una caída del PBI de 4% en 1995, mientras la tasa de desempleo se ubicó en torno del 18%. La gravedad de la crisis fue atenuada por un fuerte aumento de las exportaciones,<sup>4</sup> destinadas principalmente a Brasil. Además, la baja incidencia de la crisis del Tequila sobre los países avanzados y la pronta recuperación de la economía mexicana tras recibir un importante paquete de ayuda de EEUU, hicieron más fácil la salida de la crisis en Argentina, y hacia los años 1996 y 1997 se recuperaron las tasas de crecimiento observadas en la primera mitad de la década del '90.

Una vez que la economía argentina sorteó con éxito el shock externo adverso que representó la devaluación de la moneda mexicana, se desató la crisis asiática. La misma se inició con la devaluación de la moneda tailandesa en julio de 1997 y siguió con devaluaciones competitivas en varios países del sudeste asiático (Malasia, Indonesia, Singapur, Taiwán, Corea del Sur, etc.). Las consecuencias de esta crisis en nuestro país abarcaron dos dimensiones: la financiera y la real. En el plano financiero impactó negativamente sobre los mercados de capitales, aunque no afectó significativamente el sistema bancario. En cuanto a la economía real, el mayor perjuicio fue la caída de los términos de intercambio, ya que a las sucesivas devaluaciones asiáticas se le sumaba la fortaleza del dólar que imperaba en ese momento. A su vez la reticencia de los agentes internos a tomar créditos afectó la demanda de bienes durables, que eran justamente los bienes producidos por los sectores que explicaban el crecimiento de la industria antes de la crisis.

Aproximadamente un año después, en agosto de 1998, la devaluación y cesación de pagos en Rusia constituyó otro factor que erosionó la confianza en las economías emergentes y fue un desencadenante de la devaluación brasileña de comienzos de 1999. En este contexto, y a diferencia de lo ocurrido durante la crisis del Tequila, Argentina no contó con la salida exportadora para mitigar la caída del consumo doméstico que ya se hacía evidente, quedando de manifiesto además que el tipo de cambio real estaba sobrevaluado.

---

<sup>4</sup> Las exportaciones argentinas crecieron 32,3% en 1995.

La mayor cautela de los inversores extranjeros en países en desarrollo no sólo perjudicó a la Argentina sino también a nuestro mayor socio comercial, Brasil. La economía brasileña soportó una crisis monetaria desde agosto hasta octubre de 1998 como consecuencia de la crisis rusa, pero al enfrentarse a una nueva crisis en enero de 1999 liberó su mercado de cambio. Ante ese contexto desfavorable, y tras varios años de crecientes beneficios para ambos, el comercio argentino-brasileño se estancó en 1998 y decayó en 1999, afectando negativamente a la economía argentina.

De allí en adelante, la economía argentina se caracterizó por una dinámica macroeconómica turbulenta, signada por niveles de endeudamiento externo insostenibles, compatibles con una creciente desconfianza en el sistema financiero doméstico, y elevadísimas primas de riesgo, salidas de capitales, parálisis del sistema productivo, y crecientes expectativas de devaluación del peso argentino. Por su parte, la creciente tensión en la relación del gobierno con las principales fuerzas políticas y sociales contribuyó decisivamente a empeorar las circunstancias vigentes, llevando al país a una situación límite.

La adversa situación económica local junto con fuertes desequilibrios externos y fiscales condujeron a que el crédito externo se encareciera progresivamente hasta cerrarse el mercado voluntario de deuda. Paralelamente, los elevadísimos niveles a los que llegó el riesgo país en 2001 generaron una fuga de capitales.

Fue evidente que el problema de fondo se encontraba en las fuertes rigideces que tenía el régimen de Convertibilidad para soportar shocks externos, además de la inconsistencia de éste con las políticas macroeconómicas seguidas durante los noventa.

Las expectativas negativas se tradujeron en una corrida contra el peso y el sistema financiero, lo que derivó en una fuerte reducción de los depósitos en pesos y en dólares y del nivel de reservas internacionales. Ante este panorama, el gobierno anunció límites a las extracciones de efectivo (operación popularmente denominada "corralito") y estableció controles sobre las compras de divisas, generando un marco de creciente tensión política y socioeconómica.

Finalmente, en diciembre de 2001 se declaró la cesación de pagos de la deuda pública y en enero de 2002 se devaluó la moneda doméstica, marcando el fin del régimen de convertibilidad.

Bajo el nuevo contexto macroeconómico, el tipo de cambio nominal aumentó considerablemente. La fuerte subida del tipo de cambio nominal, aunada al quiebre del régimen convertible, impactó rápidamente en los precios internos y acentuó, al menos durante los primeros meses, la tendencia recesiva anterior. La conjunción de estos factores se tradujo en una abrupta caída en los ingresos de las familias. El rezago experimentado por el ajuste de los salarios nominales ante las crecientes tasas inflacionarias profundizó aún más la endeble situación social de una amplia cantidad de hogares argentinos, los cuales padecieron, en numerosas ocasiones, episodios de pobreza recurrentes.

En este sentido, el impacto de la crisis de 2001/2002 potenció los problemas laborales y sociales de nuestro país. El desempleo abierto pasó del 14,5% en mayo de 1999 a 21,5% en mayo de 2001 como resultado de la caída en el nivel de actividad de la economía, en recesión desde 1998.

Este aumento de los niveles de desocupación afectó particularmente a los jefes y jefas de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre 2001 y 2002 un 17%, en el caso de las categorías sociodemográficas antedichas lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más afectados por esta situación.

La eclosión socioeconómica y la gravedad de la situación experimentada en términos de desempleo, pobreza e indigencia planteó a las autoridades un serio desafío. En un contexto social sumamente caldeado por protestas generalizadas contra el gobierno, la población argentina se mostraba altamente demandante en pos de resolver los problemas de desempleo y pobreza.

La implementación de una fuerte política de asistencia social que incluyó aumento salarial en el sector privado, incremento de las jubilaciones mínimas y, en especial, subsidios de desempleo contribuyó a reducir el clima de conflictividad social que imperaba a fines de 2001.

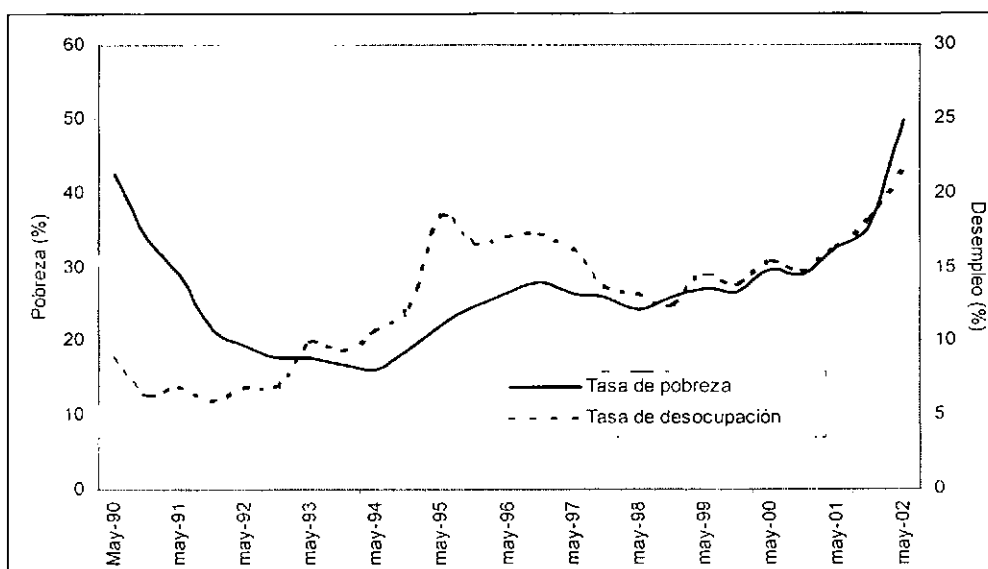
## Contexto social

La década de los noventa se caracterizó por un pobre desempeño de los indicadores sociales, con una tasa de desempleo en ascenso y con condiciones laborales cada vez más precarias. Ello generó un notable deterioro en los ingresos de los trabajadores, especialmente los del sector informal, tanto asalariados como cuentapropistas, situación que se vio reflejada en una tendencia creciente de la tasa de pobreza.

Inicialmente, las tasas de crecimiento positivas de la actividad económica estuvieron seguidos de reducciones en los niveles de pobreza y desempleo. No obstante, los resultados en materia social no tardaron en dejar de acompañar a los resultados en materia económica (ver Gráfico N°1).

Desde octubre de 1992, la tasa de desempleo comenzó a exhibir una tendencia creciente y lo mismo ocurrió con la tasa de pobreza a partir de mayo de 1994. Ambos indicadores experimentaron un fuerte deterioro durante la crisis del Tequila de 1995 y si bien las cuestiones económicas pudieron superarse en poco tiempo y Argentina retomó su importante ritmo de expansión, los resultados en materia social no fueron igualmente positivos y nunca lograron recuperarse.

**Gráfico N° 4**  
**Evolución de las tasas de pobreza y desempleo Mayo de 1990- mayo de 2002.**



Fuente: elaboración propia en base a Indec.



Se hizo evidente que una importante parte de la población económicamente activa no estaba preparada para insertarse laboralmente en una economía competitiva debido, en buena medida, a la falta de inversión en capital humano.

Ese escenario se reflejó en un elevado nivel de desempleo, subempleo e informalidad laboral en medio de una economía en expansión donde los problemas de marginación social también ascendían.

A partir de 1998, la salida de capitales, la tendencia alcista de la tasa de interés y las crecientes necesidades de financiamiento por parte del Estado, desembocaron en una nueva recesión. Mientras ello ocurría en el ámbito económico, en materia social las dificultades también iban en ascenso puesto que el número de personas en situación de pobreza era cada vez mayor.

Así, el deterioro de los indicadores macroeconómicos observados desde finales de los noventa repercutió en el ámbito social a raíz de las cada vez más precarias condiciones existentes en el mercado laboral.

Con la crisis de 2001 se potenciaron los problemas laborales y sociales de la Argentina al acentuarse las dificultades para conseguir empleo. Tras el pico de desocupación registrado en mayo de 1995, en octubre de 2001 volvió a verificarse una cifra similar, siendo de 18,3% la medición de ese mes como consecuencia de la recesión que arrastraba la economía desde el año 1998.

Ante tales circunstancias, los reclamos por parte de la sociedad se hicieron sentir cada vez más fuerte, especialmente hacia fines de 2001 cuando la debilidad de la economía era más que evidente. No obstante, no fueron las movilizaciones de las grandes agrupaciones sindicales pidiendo por cuestiones vinculadas a la tradicional relación de trabajo las que más se hicieron oír en esa etapa, sino que fueron tomando protagonismo otros grupos sociales que manifestaban su descontento frente al desempleo y a la recesión económica.

Estas nuevas agrupaciones, cuyos integrantes fueron denominados "piqueteros", comenzaron a realizar cortes de ruta en distintas ciudades del país como medio para captar la atención política y hacer escuchar sus reclamos en relación a la necesidad de reducir los índices de pobreza e indigencia. Básicamente, sus pedidos se orientaban a demandar la creación de puestos de trabajo y a incrementar el gasto social en alimentación, educación y salud, es decir, aquellas prestaciones básicas a

las que buena parte de la sociedad había quedado imposibilitada de acceder como consecuencia de los altos niveles de desocupación.

Además, los miembros de estos movimientos realizaron protestas frente a los edificios gubernamentales de las ciudades más importantes del interior, así como en Capital Federal, manifestando la oposición a las reducciones salariales, la reducción del personal en el sector público, las privatizaciones y la crisis del sistema financiero y bancario.

A medida que la crisis se profundizaba, las protestas sociales iban adquiriendo un tinte de mayor violencia. En diciembre de 2001 se produjeron en diversas ciudades del país numerosos saqueos en supermercados, así como enfrentamientos con la policía que dejaron como saldo una gran cantidad de heridos.

Teniendo en cuenta este escenario y ante la delicada situación socio laboral existente, era imperante establecer prontamente un mecanismo que atenúe tales dificultades y que permita mejorar las condiciones de vida de los sectores más afectados.

Así, el 22 de enero de 2002 se creó por medio del Decreto 165/2002 del Poder Ejecutivo Nacional el Programa Jefes de Hogar, que buscaba “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas.”

### ***Contexto político***

Transcurridos casi dos años de la recesión económica iniciada en 1998, el inicio del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 1999 estuvo acompañado por un renovado optimismo. Sin embargo, al poco tiempo de gestión las dificultades económicas volvieron a ser el principal centro de atención.

Si bien en un primer momento la economía mostró signos de crecimiento, los aumentos impositivos implementados a principios de 2000 para combatir el déficit fiscal tuvieron un efecto recesivo. El objetivo de esa medida era mostrar fortaleza en las finanzas y así lograr una reducción de las tasas de interés y, consecuentemente, estimular el crecimiento económico. Los resultados alcanzados no sólo no fueron los esperados sino que, por el contrario, los aumentos impositivos terminaron con la confianza en las finanzas estatales y, paralelamente, desalentaron el crecimiento en el sector privado, abrumado por la presión impositiva.

Al negativo contexto en materia económica se sumaron las ya evidentes diferencias políticas existentes entre los integrantes de la coalición gobernante, hecho que repercutió en las tasas de interés que día a día se incrementaban.

Buscando dar una solución a la delicada situación, De la Rúa nombró como ministro de economía a Domingo Cavallo, quien gozaba de buen prestigio tras su desempeño en ese mismo cargo entre los años 1991 y 1996. Sin embargo, no se produjo un cambio sustancial en la política económica sino que se profundizó el ajuste mediante la aprobación de dos nuevos paquetes impositivos, cuyos resultados en materia de recaudación fueron inferiores a los esperados.

Por otro lado, con una economía en recesión y con tasas de interés cada vez más altas debido a la falta de confianza de los inversores, la deuda crecía rápidamente.

Para el año 2001, cuando sólo había transcurrido la mitad del mandato de De la Rúa, los problemas de la economía se acentuaron. Las expectativas negativas de los mercados financieros elevaron día a día el riesgo país, propiciando la fuga de capitales. Hacia finales de ese año, el Poder Ejecutivo impuso restricciones al retiro de fondos de los bancos, dando lugar a lo que se conoció como "corralito". Inicialmente, se dijo que dicha medida tendría un carácter transitorio, pero finalmente se transformó en el disparador de la renuncia del ministro de economía Domingo Cavallo primero y del presidente de la Nación después.

En un contexto de aumento del desempleo y de la pobreza, a los graves problemas económicos se sumaron los conflictos sociales, quedando en evidencia la falta de respaldo del gobierno que a esa altura ya había perdido todo tipo de apoyo, tanto adentro del país como en el exterior.

La corrida contra los depósitos bancarios y la moneda anunciaron el fin de la Convertibilidad, al tiempo que los saqueos en los supermercados y los reclamos realizados por distintos grupos sociales anticiparon el fin del gobierno de Fernando de la Rúa. Previa renuncia del Ministro de Economía, el 20 de diciembre se produjo la dimisión presidencial.

### *Presidencia de Ramón Puerta*

Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, y teniendo en cuenta que el cargo de vicepresidente estaba vacante,<sup>5</sup> el Poder Ejecutivo quedó en forma temporaria en manos del vicepresidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien asumió su cargo el 21 de diciembre de 2001 y convocó a una Asamblea Legislativa<sup>6</sup> para determinar quien sería el próximo presidente. La elección debía recaer en alguno de los miembros integrantes de dicha Asamblea o en un gobernador de provincia.

Paralelamente, en el breve período que duró su presidencia, decretó el estado de sitio en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan,<sup>7</sup> buscando de esa manera concluir con los incidentes que se estaban produciendo.

### *Presidencia de Adolfo Rodríguez Saa*

La Asamblea designó como presidente provisional al entonces gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, y determinó un llamado a elecciones para el 3 de marzo de 2002 bajo el sistema de ley de lemas, de forma tal que el presidente electo pueda asumir su mandato en el mes de abril de ese año.

En ejercicio del Poder Ejecutivo, Rodríguez Saa anunció la suspensión del pago de la deuda externa, la ratificación de la convertibilidad y la creación de una nueva moneda, aunque esta última medida nunca llegó a implementarse.

Mientras tanto, la conformación de su gabinete por algunos ex funcionarios cuestionados<sup>8</sup> y la sensación de que el presidente aspiraba a conservar su cargo hasta el 2003, condujeron a que éste fuera perdiendo el apoyo del Partido Justicialista.

Adolfo Rodríguez Saa se vio obligado a renunciar una semana después de su asunción, en un contexto de creciente disconformidad social, la cual quedaba en evidencia a través de marchas, cacerolazos y desmanes.

---

<sup>5</sup> Carlos "Chaco" Alvarez había renunciado a la vicepresidencia en octubre de 2000.

<sup>6</sup> La Asamblea Legislativa está conformada por todos los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional.

<sup>7</sup> Los decretos 16/2001, 18/2001 y 20/2001 declararon el estado de sitio en las tres provincias mencionadas por un período de diez días.

### *Presidencia de Eduardo Camaño*

Minutos después de la renuncia de Rodríguez Saa, también se conoció la dimisión de Ramón Puerta a su cargo, por lo que la presidencia interina recayó sobre el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño.

En los dos días que duró su mandato, del 30 de diciembre de 2001 al 1 de enero de 2002, Eduardo Camaño convocó a una nueva Asamblea Legislativa para que eligiera a su sucesor.

### *Presidencia de Eduardo Duhalde*

Los dos candidatos más firmes para asumir la presidencia eran el gobernador bonaerense Carlos Ruckauf y el senador Eduardo Duhalde. La Asamblea Legislativa finalmente se decidió por el segundo, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones.

El 2 de enero del 2002 Eduardo Duhalde se hizo cargo de la presidencia de la Nación por un mandato de casi dos años, hasta diciembre de 2003. Para asegurar el respaldo político necesario a su gestión conformó un gabinete pluralista, integrado por miembros de distintos partidos políticos.

Al hacerse cargo de sus funciones, el nuevo presidente prometió: "terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la mayoría del pueblo, para sentar la base de un modelo que recupere la producción y el trabajo de los argentinos y promover una más justa distribución de la riqueza", garantizando la creación de "un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados".

En ese contexto, a los pocos días de su asunción, Duhalde decretó la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y unos pocos días más tarde, la emergencia ocupacional, al tiempo que creó el Programa Jefes de Hogar, el cual tenía como objetivo aliviar la difícil situación que estaban atravesando los sectores sociales más excluidos tras una economía que arrastraba alrededor de cuatro años de recesión y con un contexto de precios en franco ascenso luego de la salida de la convertibilidad.

---

<sup>8</sup> Entre ellos Carlos Grosso, ex intendente porteño, José Luis Manzano, ex Ministro del Interior, y Matilde Menéndez, ex interventora del PAMI.

Otra de las medidas implementadas que fue altamente cuestionada fue la conversión a pesos de los depósitos y préstamos en dólares. Al mismo tiempo, la existencia del corralito, es decir, la imposibilidad de disponer libremente del dinero depositado en los bancos tanto en las cuentas corrientes como en plazo fijo, mantuvo firmemente encendidos los reclamos de diversos sectores de la sociedad.

Es normal que las medidas tomadas para estabilizar un país que atraviesa una profunda crisis económica demoren un tiempo en generar resultados. Ello fue lo que ocurrió, y a pesar de los elevados niveles de pobreza y desempleo que se registraron en 2002, hacia agosto de ese año, comenzaron a observarse signos de recuperación debido a la mejora de algunos indicadores económicos.

El tipo de cambio se estabilizó, e incluso se revalorizó, mientras que la inflación no se descontroló,<sup>9</sup> cosa que se temía que ocurriera dado el precedente de hiperinflación de 1989. Por otro lado, algunos sectores dedicados a la exportación comenzaron a expandirse favorecidos por un tipo de cambio competitivo.

Paulatinamente, la economía comenzó a recuperarse y, si bien la agenda de temas pendientes era aún sumamente abultada, estaban dadas las condiciones para realizar las elecciones presidenciales y mantener el orden institucional.

Los comicios se realizaron el 27 de abril de 2003 y el 25 de mayo de ese mismo año, Néstor Kirchner, ex gobernador de la provincia de Santa Cruz, asumió como presidente de la Nación.

### 3.2 Aspectos normativos del PJH

En este apartado del trabajo se reseñan las principales características del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en lo que respecta a sus aspectos normativos, es decir, a lo establecido en la normativa relevante como sus objetivos primarios y secundarios, la población beneficiaria a la que estaba dirigido, los requisitos de admisión y demás cuestiones de diseño e implementación. Para ello, se describen los principales contenidos de las leyes, decretos y demás reglamentaciones que

---

<sup>9</sup> El índice de precios al consumidor se elevó un 41% en 2002 y la inflación se mantuvo en un dígito en el año 2003.

dieron origen al plan y a sus posteriores modificaciones y/o ajustes a lo largo del tiempo.

### ***Creación del Programa Jefes de Hogar***

Como fuera mencionado en el apartado anterior, a los pocos días de asumir la presidencia de la Nación, el previamente senador Eduardo Duhalde decretó la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y, unos pocos días más tarde, la emergencia ocupacional.

Fue justamente el decreto que declaró la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre de 2002 (Decreto N° 165, sancionado el 22 de enero de 2002), el que dio origen al Programa Jefes de Hogar.

El programa estaba destinado a los jefes o jefas de hogar desocupados que residieran de forma permanente en el país y que tuvieran hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad a cargo o donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallara en estado de gravidez y también estuviera desempleada.

El objetivo general del programa era brindar una ayuda económica a dichos beneficiarios con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos, y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que ayudaran a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

No podían ser beneficiarios del programa aquellos desocupados que se encontraran participando al mismo tiempo de algún otro Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), de otros programas de empleo provinciales o municipales, como así tampoco quienes percibían prestaciones provisionales de cualquier naturaleza, prestaciones por desempleo, o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatientes de Islas Malvinas, o por razón de invalidez, de acuerdo a la Ley N° 18.910. De acuerdo con la legislación pertinente, el cobro de la contraprestación del Programa también era compatible con la percepción, "por parte de alguno de los

integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otros programas sociales” (Resolución Nro. 312/2002 del MTEySS, Art. 3).

La prestación del programa consistía en una transferencia monetaria que oscilaba originalmente entre \$100 y \$200 por destinatario, dependiendo de las realidades jurisdiccionales y locales de cada región, la población afectada por el fenómeno de la pobreza y los costos diferenciados de las mismas. Los montos eran pagados mensualmente y la prestación renovable cada 3 meses.

Entre los requisitos necesarios para acceder a la transferencia directa de ingresos, cabe consignar los siguientes:

- 1) Acreditación de la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desempleo mediante simple declaración jurada.
- 2) Acreditación de la existencia de hijos menores a cargo o de cohabitantes en estado de gravidez hogar mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez o discapacidad expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- 3) Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular de los hijos a cargo menores de 18 años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.
- 4) Acreditación del control sanitario y del cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o los hijos a cargo menores de 18 años mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional
- 5) Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- 6) Acreditación de residencia permanente en el país en los casos de ciudadanos extranjeros mediante DNI argentino.

A efectos de que el programa no afectara los incentivos laborales de sus beneficiarios, el gobierno dispuso que para preservar el cobro del beneficio sus destinatarios debían realizar alguna de las siguientes contraprestaciones:



- 1) Incorporación a la educación formal o participación en cursos de capacitación que contribuyeran a mejorar su inserción laboral a futuro.
- 2) O participación en proyectos productivos o trabajos con fines comunitarios que generaran externalidades positivas para el resto de la sociedad.

La cantidad de prestaciones a otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles para cubrir las necesidades de financiamiento del programa, los cuales provenían del Tesoro Nacional y eran incluidos explícitamente como partidas en el Presupuesto Nacional. A este respecto cabe recordar que, al momento del lanzamiento del programa, la economía argentina se había declarado en default, lo que imposibilitaba el acceso a nuevas líneas de crédito procedentes de organismos internacionales y, consecuentemente, condujo a que el gobierno tuviera que afrontar su cobertura con fondos propios.

La distribución de los fondos disponibles entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realizaba según un coeficiente que relacionaba los porcentajes de fondos coparticipables asignados a cada provincia y un indicador de pobreza elaborado por el INDEC, lo que implicaba la existencia de un cupo determinado de beneficiarios para cada jurisdicción del país.

Luego, cada una de las jurisdicciones asignaba y distribuía los fondos que se le hubieran adjudicado a las municipalidades que ellas determinarían de acuerdo a criterios semejantes a los anteriores o a otros indicadores que señalaran los grados de necesidad de implementación y aplicación del programa.

El programa era instrumentado en forma conjunta y complementaria por dos ministerios que contaban con los recursos institucionales y humanos adecuados para asegurar su puesta en práctica. La autoridad de aplicación era el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, aunque la instrumentación quedaba a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. En tanto, la ejecución y el monitoreo recaían sobre las distintas comunas o municipios, los cuales, de forma descentralizada, llevaban adelante ambas tareas en coordinación con las provincias.

Para asegurar una coordinación sostenida entre las diferentes instancias involucradas, se crearon los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales, conformados por representantes del empresariado, trabajadores y otras

organizaciones diversas (sociales y confesionales). La función de estos consejos era desempeñarse como agentes de veto en el otorgamiento de las prestaciones.

### ***Ampliación y universalización del Programa Jefes de Hogar***

Pocos meses después de la sanción del Decreto Nro. 165/2002, el cual dio origen al Programa Jefas y Jefes de Hogar, el gobierno nacional contempló las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino<sup>10</sup> y optó por establecer el Derecho Familiar a la Inclusión Social, universalizando el Plan Jefes y Jefas de Hogar con el fin de garantizar un ingreso mínimo mensual a todos los hogares del país.

La sanción de un nuevo decreto en abril de 2002 (Decreto Nro. 565/2002) por parte del Poder Ejecutivo Nacional, determinó la creación de una nueva versión del Programa Jefes y Jefas de Hogar, también conocido como Jefes de Hogar II. La vigencia de esta nueva versión del programa continuaría en tanto perdurara la situación de emergencia ocupacional a nivel nacional, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2002.

Los interesados en participar del programa debían inscribirse gratuitamente entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002.

El nuevo programa se diferenció del anterior en varios aspectos. En primer lugar, se introdujo la posibilidad de que el programa se hiciera extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años de edad que no hubieran tenido acceso a ningún tipo de prestación previsional, lo que incrementó fuertemente el número de potenciales destinatarios.

También se dispuso la homogenización de los montos de las prestaciones, las cuales pasaron a ser de 150 pesos mensuales para todos los beneficiarios, independientemente de la región del país donde residieran las familias o del número de miembros que las compusieran. El cobro de la misma continuaba siendo

---

<sup>10</sup> La Mesa de Diálogo Argentino fue un foro convocado por el gobierno del presidente Duhalde en enero de 2002, destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país. Se trataba de una concertación multisectorial orientada a obtener apoyo político, reducir las presiones distributivas, y promover la creación de nuevos consensos dentro de una sociedad heterogénea, fragmentada y descreída de la clase política. Su objetivo de base era la definición de políticas concensuadas que posibilitaran superar los efectos de la crisis institucional.

compatible con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles y de ayudas alimentarias o transferencias de otros programas sociales por montos inferiores al de aquéllas y se reconocía la posibilidad de altas y bajas múltiples según el ingreso o salida del mercado laboral del jefe o la jefa de hogar (Vinocur y Halperin, 2004).

Adicionalmente, por medio del Decreto N° 565/2002 se estableció la creación de un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), integrado por miembros de organizaciones de empleadores, sindicatos, ONGs, instituciones confesionales y representantes del gobierno nacional, organismo que poseía una mayor jerarquía que los Consejos Consultivos y cuya función era contribuir a una mayor eficacia en la aplicación del Programa. Con el fin de incrementar la eficiencia del monitoreo, también se introdujo la posibilidad de crear Consejos Consultivos Barriales para el caso de municipios con más de 25.000 habitantes.

Entre las funciones del Consejo Nacional se incluía la supervisión del desarrollo del plan, así como la responsabilidad de la constitución efectiva de las mismas instancias a nivel provincial y municipal. A su vez, los Consejos Provinciales se encargaban de controlar y realizar el seguimiento del desarrollo y ejecución del plan, así como de garantizar el cumplimiento de criterios de accesibilidad de los beneficiarios. Por último, los Consejos Consultivos Municipales y/o Barriales tenían la responsabilidad de establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos de inserción de los destinatarios del plan, así como de su designación en los proyectos de acuerdo con su perfil y demanda (Pautassi, 2004).

También se unificó la unidad de aplicación del programa, la cual pasó a estar exclusivamente bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este organismo era además responsable del diseño de los programas de formación profesional y de capacitación y de la creación de un Registro de Empleadores a fin de reglamentar la contraprestación laboral educativa.

Por otra parte, la percepción de las transferencias monetarias por parte de los beneficiarios pasó a estar supeditada a la acreditación formal del cumplimiento de las contraprestaciones exigidas ante las autoridades competentes. El incumplimiento de las mismas daba lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico

Las contraprestaciones exigidas consistían en participar, durante un lapso de entre 4 y 6 horas diarias, de alguna de las siguientes actividades: educación formal (finalización del ciclo educativo), cursos de capacitación orientados a incrementar la empleabilidad futura (formación profesional); proyectos productivos que promovieran la inserción en el mercado laboral, o servicios comunitarios que tuvieran una incidencia notoria en materia ocupacional.

En todos los casos, la finalidad última era mejorar la competitividad de los beneficiarios dentro del mercado laboral. No obstante ello, el instrumento escogido para cumplir con este objetivo es diferente en unos y otros casos. Con las primeras dos contraprestaciones, se intentaba mejorar las competencias específicas de los beneficiarios, incrementando sus niveles de alfabetización e incluyéndolos en el sistema educativo formal. En cambio, con las últimas dos se buscaba que las actividades realizadas por los destinatarios del Programa tuvieran una utilidad social y comunitaria, y que contribuyeran al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

En cuanto a los actores involucrados en los distintos tipos de contraprestaciones, además de los beneficiarios, en el caso de las actividades relacionadas con la educación participaban el MTEySS, las oficinas de empleo, las gerencias de empleo y capacitación laboral, la Subsecretaría de Orientación y Formación Profesional, los municipios y las instituciones de capacitación y educación formal. En tanto, los actores relevantes involucrados en las demás contraprestaciones eran el Consejo Consultivo Municipal, el Consejo Consultivo Barrial, los intendentes, las gerencias de empleo y capacitación laboral, la Secretaría de Empleo y los organismos ejecutores.<sup>11</sup>

El programa fue reglamentado mediante la Resolución N°312/2002 del MTEySS, donde se establecieron los requisitos que debían cumplir los beneficiarios, los mecanismos de inscripción y pago de las contraprestaciones. Asimismo, dicha

---

<sup>11</sup> Para contar con una descripción exhaustiva sobre el rol que cumplía cada uno de los actores involucrados en las distintas contraprestaciones y sobre las interacciones existentes entre éstos, se recomienda ver el trabajo realizado por el Grupo Sophia (2003) acerca del Programa Jefas y Jefes de Hogar titulado: "Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos -Programas Jefas y Jefes de Hogar-".

norma definió las actividades comunitarias y de capacitación, como también las actividades productivas y la supervisión y auditoría del programa.

La normativa preveía la realización de un amplio espectro de actividades comunitarias que abarcaban servicios sociales (comedores, huertas, roperos, guarderías, etc.); obras de infraestructura (construcción de pabellones, parques, tendidos ferroviarios y viviendas sociales) y de desarrollo urbano (desagües, electrificación y vialidad); cuidado del medioambiente (reciclaje, erradicación de basurales, forestación, parques y viveros municipales); turismo (conservación de áreas históricas, camping y balnearios, orientación al turista); y actividades económicas (consolidación de mercados existentes, identificación de nuevas oportunidades locales).

En el caso de los proyectos productivos, se introdujo un aspecto novedoso: la creación de un Registro de Empleadores dependiente de la Secretaría de Trabajo (contemplando un Registro de PYMES) a fin de incorporar nuevos recursos humanos y reducir los costos de contratación de personal de las empresas. Las empresas e instituciones públicas y/o privadas interesadas en ser incorporadas a dicho registro debían suscribir un Convenio de Adhesión (con una duración máxima de 6 meses) donde debían establecer: 1) la cantidad de beneficiarios a incorporar; 2) los puestos a cubrir; 3) las tareas a realizar; 4) la jornada de trabajo (que no podía ser a tiempo parcial); 5) el expreso compromiso de pago a los beneficiarios del suplemento en dinero según lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad o empresa; y 6) el pago de las correspondientes contribuciones patronales, cargas familiares y aseguradoras de riesgo del trabajo.

Respecto a los mecanismos de control del programa, cabe señalar que su ejecución y puesta en marcha se descentralizaba a nivel operativo, recayendo sobre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que el control de su instrumentación correspondía a los Consejos Consultivos Municipales. En tal sentido, el Decreto Nro. 565/2002 estipula en su Art. 9 que: "El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan". Existían, en concomitancia con estas instancias de supervisión internas, mecanismos de control externos a cargo del MTEySS. La Secretaría de

Empleo se ocupaba del monitoreo global del Programa y del desempeño de los Consejos Consultivos. El CONAYEC era responsable ante el Ministerio de Economía de supervisar y verificar la asignación de los montos, evaluando externamente al Programa y realizando denuncias en caso de detectar irregularidades. La Unidad de Auditoría Interna del MTEySS concretaba la auditoría contable del mismo, mientras que la Red Federal de Control Público se ocupaba de su fiscalización a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre las irregularidades que constituían motivo de denuncia pueden mencionarse la doble percepción de beneficios por parte de una misma familia o la retribución de una prestación a un individuo no desempleado. Su recepción e investigación recaía sobre los Consejos Consultivos Municipales y los Intendentes, quienes estaban habilitados para solicitar la baja en caso de haber corroborado certeramente las irregularidades en la prestación de los servicios. En numerosas ocasiones, la falta de mérito para comprobar estas anomalías generadas por la escasa evidencia disponible, obligaba a los Consejos a transferir la información del caso a la Comisión de Tratamiento de Denuncias de Programas de Empleo.

Otras irregularidades que motivan la solicitud de baja de las prestaciones eran la incompatibilidad e incumplimiento comprobado de los requisitos y contraprestaciones requeridas para ser beneficiario del Plan. La inasistencia recurrente a las contraprestaciones laborales o educativas constituía un buen ejemplo de lo que podía dar lugar al inicio de una solicitud de baja. En caso de comprobarse dolo en la irregularidad, se informaba a la Secretaría de Empleo del MTEySS, quien podía decretar la baja definitiva sumada a la inhabilitación para que el destinatario involucrado pueda ser parte de otros programas de empleo y capacitación. Cuando no hubiera dolo manifiesto, se procedía a dar de baja al beneficiario pero sin aplicarle una sanción explícita.

### ***Ajustes y modificaciones a lo largo del tiempo***

Como ya fuera mencionado, el periodo de implementación del plan se definió originalmente como aquél correspondiente a la duración de la situación de Emergencia Ocupacional Nacional, ratificada en el Decreto 565/2002 hasta el 31 de diciembre de 2002.

Sin embargo, la Emergencia Ocupacional, y con ella la vigencia del Programa Jefes de Hogar, ha sido prorrogada sucesivamente por numerosos decretos y leyes (Decreto N° 39/2003, Decreto N° 1353/2003, Decreto N° 1506/2004, Ley N° 26.077 y Ley N° 26.204) que fueron extendiendo su vencimiento a lo largo de los años, el cual se encuentra actualmente previsto para el 31 de diciembre de 2007.

Habiendo transcurrido más de cuatro años desde su lanzamiento, la normativa que regula el funcionamiento del plan no ha permanecido invariable sino que, por el contrario, ha estado sujeta a numerosas modificaciones originadas en las variaciones coyunturales políticas e institucionales experimentadas desde 2003 a la actualidad y en la necesidad de corregir las deficiencias emergentes a medida que el programa se iba desarrollando.

Desde su implementación hasta la fecha, se sucedieron dos gobiernos que fueron dando forma a lo que es hoy el programa. En lo que sigue se realiza una breve descripción de los principales cambios introducidos en el diseño del PJH luego de su ampliación y universalización.

Luego de caducada la Situación de Emergencia Ocupacional Nacional en diciembre de 2002, la misma fue extendida hasta el 31 de diciembre de 2003 por el presidente Duhalde a través del Decreto N° 39/2003 del 7 de enero de ese año. Dicha extensión estuvo acompañada por la prórroga de la vigencia del Programas Jefes y Jefas (art. 2° del mencionado decreto), la cual se realizó bajo las condiciones de funcionamiento previas.

No obstante, ese mismo mes se modificaría la forma de financiación del programa, hasta el momento realizada a través de fuentes propias. En este sentido, mediante el Decreto N° 144/2003 del 28 de enero se aprobó el modelo de Convenio de Préstamo para el financiamiento del Proyecto relativo al Programa Jefes de Hogar entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de 600 millones de dólares. Los recursos del préstamo estaban destinados a financiar actividades relacionadas con la ejecución, administración y monitoreo del programa, la contratación de asistencia técnica especializada y la adquisición del equipamiento necesario a través de la Secretaria de Empleo.

También durante enero de 2003, mediante la Resolución N° 56/03 del MTEySS, se incorporó la posibilidad de que los concubinos o cónyuges del padre o la madre de

los menores que, sin ser hijos propios, se encuentran a su cargo puedan participar del programa. Adicionalmente, se posibilitó la participación de jefes de hogar con hijos menores a cargo cuyos cónyuges o concubinos se encontraban ocupados o participando de otro programa de empleo y/o de capacitación laboral cuando estuvieran separados de los mismos mediante separación de hecho, separación legal, o divorcio vincular.

Dicha resolución estableció además la sustitución en la titularidad del cobro del beneficio otorgado por el programa en aquellos casos en que se comprobara que la patria potestad, tenencia o guarda de los menores a cargo del actual beneficiario es ejercida por su cónyuge, concubino o concubina. Hasta ese momento, no se encontraban contemplados en la normativa específica esos casos, por lo que resultó necesario establecer las pautas de su tratamiento y consideración. Así, la norma considera que no resultaría coherente con el ordenamiento jurídico nacional el continuar erogando en favor de beneficiarios que han perdido o se les ha suspendido la patria potestad, las ayudas económicas correspondientes a su grupo familiar.

Otra modificación importante que sufrió el diseño del plan durante el año 2003 fue la creación de dos componentes adicionales a los ya existentes (terminalidad educativa, formación profesional, productivo y servicios comunitarios). Estos fueron el Componente Solidario de Reinserción Laboral, creado por la Resolución N° 37/03 del MTEySS y el Componente Materiales, creado la Resolución N° 173/03 del mismo organismo.

El primero de ellos fue creado con el propósito de promover la reinserción laboral de los beneficiarios en empresas privadas que actuaran en el mercado de trabajo formal. Este componente brindaba la posibilidad de que los empleadores contrataran beneficiarios del PJH durante periodos de 6 meses descontando del salario la prestación de \$150 otorgada por el programa y obteniendo un 50% de descuento en las contribuciones patronales. Adicionalmente, las empresas podían optar por un instrumentar un período de instrucción y reentrenamiento laboral de un mes de duración y durante el cual el beneficiario debía cumplir una jornada de cuatro horas diarias sin más gasto por parte de la empresa que la cobertura de riesgos de trabajo.

En tanto, el componente Materiales otorgaba a los participantes del PJH la posibilidad de realizar su contraprestación a través de la ejecución de proyectos de



inversión social como obras de construcción y mejoramiento de infraestructura comunitaria en localidades pequeñas y medianas (cuyas poblaciones estuvieran comprendidas entre 500 y 100.000 habitantes), brindando además un aporte económico no reembolsable para la provisión de materiales en proyectos de interés social.

En diciembre de 2003, la gestión del actual Presidente Néstor Kirchner consideró que la crítica situación no había sido superada y ameritaba prorrogar la vigencia de la Emergencia Ocupacional Nacional así como el Programa Jefes de Hogar hasta el 31 de diciembre de 2004. La misma se reglamentó a través del Decreto N° 1353/2003, en los términos del Decreto N° 565/02 y sus normas reglamentarias, las que conservarán su vigencia con las adecuaciones incorporadas por el presente.

Una de las primeras modificaciones que introdujo el nuevo gobierno fue establecer, mediante la Resolución N° 406/2003 del MTEySS, la posibilidad de que los beneficiarios que se incorporen como trabajadores en relación de dependencia, continúen en el marco del Programa, debiendo informar dicha circunstancia al municipio. La percepción de la ayuda económica era suspendida mientras subsistiera la relación de trabajo, pero ésta se reanudaba en el caso que dicha relación se extinga. De acuerdo a lo dicho en la norma, el objetivo de esta modificación fue fomentar el fortalecimiento de la cultura del trabajo y favorecer la inclusión como trabajadores en relación de dependencia de los beneficiarios de programas de empleo, en un momento donde había una mayor demanda laboral como resultado de las actividades estacionales y de una creciente actividad económica.

Luego, en junio de 2004, se puso en vigencia lo dispuesto en el Decreto N° 696/2004 por el cual se fue adoptando, en forma progresiva, un nuevo mecanismo de pago de los beneficios correspondientes al programa mediante la utilización de tarjetas magnéticas. A la fecha se habían verificado irregularidades que, en ciertas ocasiones, impidieron o limitaron la percepción de las ayudas económicas por parte de sus titulares, con lo que el propósito de la norma era modernizar la forma de percepción del beneficio correspondiente y permitir auditar con mayor sencillez y precisión el correcto destino de los fondos aplicados, brindando mayores garantías de efectiva percepción por los beneficiarios.

Posteriormente, una evaluación del PJH llevada a cabo por el MTEySS permitió advertir la coexistencia de cierto tipo de homogeneidad (a nivel regional) y heterogeneidad (en términos de empleabilidad) de los beneficiarios. El desempleo, las condiciones precarias y la insuficiencia de ingresos conformaban tres características comunes y distintivas del amplio conjunto de destinatarios del plan. Al mismo tiempo, se observó que existían discrepancias en términos de grupos étnicos, niveles educativos y calificación/experiencia laboral adquiridas.

Sobre la base de tales diferencias, se pasó a priorizar el diseño e instrumentación de políticas disímiles que atendieran a grupos específicos de beneficiarios. Este criterio inspiró la sanción del Decreto Nro. 1506/2004 durante octubre de 2004, por el cual el Gobierno Nacional prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar, pero introduciendo una novedad: se estableció un plazo (180 días a partir de 1º de enero de 2005, según Art. N° 3) para que los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social realizaran una clasificación de los beneficiarios del programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que reunían los mismos, tomando en cuenta ciertos requisitos y perfiles.

Los beneficiarios con mayores chances de conseguir empleos permanecerían bajo la órbita del MTEySS y continuarían percibiendo los beneficios del plan. En este caso, se buscaría fomentar su inserción y reinserción laboral mediante el diseño de planes de empleo temporarios/particulares que promovieran la formación profesional y la obtención de empleos en el sector privado de la economía.

El resto de los destinatarios del programa serían incorporados a planes destinados a la atención de grupos vulnerables, con el objetivo de apuntalar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida. Estos sectores poblacionales pasarían a depender del MDS.

Se diferenciaron así tres situaciones: la de quienes presentaban bajos niveles educativos y de calificación (grupos vulnerables), la de aquellos beneficiarios que poseían niveles educativos más adecuados a las exigencias de mercado y la de los beneficiarios inactivos (mujeres con hijos a cargo y personas mayores) los cuales pasarían a formar parte de la política social.

Conforme a estos parámetros, se ha procurado establecer un esquema de agrupamiento, el cual, primeramente, diferencia a los beneficiarios en activos e inactivos; procediendo luego a captar las diferentes posibilidades de recomposición ocupacional (asociadas no sólo a la condición de actividad, sino también al nivel de calificación, la educación adquirida y la edad).

La aplicación de un criterio de diferenciación entre jefes de hogar más o menos empleables, conjugada con los cambios en el contexto macroeconómico e institucional, condujo a un replanteo general del programa que derivó en la reformulación y en la baja de beneficiarios a través del traspaso a otros programas. Aquellos que mostraban mayores chances de conseguir un empleo en el sector productivo permanecieron bajo la órbita del MTEySS en el marco del Plan Más y Mejor Trabajo, mientras que muchos de los que formaban parte de la inactividad y exhibían menos calificaciones pasaron a integrar el Plan Familias por la Inclusión Social, perteneciente al ámbito del MDS.

### ***Situación actual***

Las principales políticas adoptadas por los MTEySS y DS tendientes al mejoramiento de las capacidades laborales, como también las acciones de orientación y mediación laboral para “aceitar” el ajuste entre la demanda y la oferta de trabajo, incluyen propuestas diversas y variadas.

En el caso del MTEySS, las necesidades de capacitación e inserción laboral de los beneficiarios del PJH son atendidas a través de diferentes acciones impulsadas en el seno del Plan Más y Mejor Trabajo.<sup>12</sup> Las mismas incluyen:

- *Componente formación:* efectúa aportes financieros y provee asistencia técnica para la instalación de herramientas orientadas al mejoramiento de los procesos de formación de los beneficiarios.
- *Componente terminalidad educativa:* está orientado a generar oportunidades para que los beneficiarios certifiquen su formación a través de la instrumentación de mecanismos flexibles y adecuados para adultos con una

---

<sup>12</sup> Este programa fue creado con el objetivo de promover la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales en empleos de calidad.

fuerte orientación hacia el mundo del trabajo. A través del mismo, se suministra material editorial.

- *Componente sectorial:* apunta a la capacitación e inserción laboral mediante la adopción/impulso de planes sectoriales de competitividad, los cuales implican convenios con cámaras empresarias, sindicatos e instituciones de apoyo pertenecientes a ramas de actividad prioritarias para el crecimiento e impulso del empleo.
- *Componente de reinserción laboral:* se orienta a promover la incorporación de beneficiarios a las empresas del sector privado mediante el abaratamiento de los costos laborales y el ahorro de costos de selección de personal.
- *Componente materiales:* ofrece a los beneficiarios la posibilidad de realizar su contraprestación en la construcción de infraestructura de utilidad comunitaria y productiva, brindando además un aporte económico no reembolsable para la provisión de materiales en proyectos de interés social.

Los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar también pueden optar por el Seguro de Capacitación y Empleo que ofrece el MTEySS. Esta alternativa consiste en un conjunto de servicios destinados a apoyar a las personas en la búsqueda activa de empleo y está especialmente orientada a las personas menores de 30 años

Los beneficios contemplados en el programa consisten en una asignación mensual de \$225 (\$ 75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente), y en el acceso a una serie de servicios de orientación y apoyo en la búsqueda de empleo; intermediación laboral; formación, capacitación y entrenamiento laboral; finalización de estudios primarios y secundarios; y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos.

El ingreso al programa es de carácter voluntario y el plazo de permanencia es de hasta 2 años. Las personas interesadas en participar deben suscribir un Convenio de Adhesión Personal en el que se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo; participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral así como de otros servicios que mejoren sus posibilidades de trabajo; y aceptar las ofertas de trabajo que surjan y que sean adecuadas a su experiencia y calificación laboral.

Adicionalmente, el MTEySS ha comenzado a ejecutar el Programa de Desarrollo de Servicios de Empleo, cuya finalidad primordial es asistir en la intermediación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, mejorando la inserción de los destinatarios del Plan por medio de actividades de promoción del empleo y fortalecimiento de la empleabilidad.

Al mismo tiempo, por intermedio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y en coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se ha introducido el Programa Federal de Emergencia Habitacional, el cual tiene por objeto resolver la emergencia habitacional y laboral mediante la participación de los beneficiarios del PJH en cooperativas o grupos de trabajo para la construcción de viviendas.

Por su parte, el MDS atiende a los destinatarios del PJH, que por sus características o condiciones no están preparados para reemplazarse en un puesto de trabajo, a través del Plan Familias. A este respecto cabe destacar que el traspaso del PJH al Plan Familias se está implementando de forma paulatina en provincias y municipios, en articulación con los gobiernos locales. En las localidades donde ya existe la posibilidad de traspaso, el mismo es opcional y sólo está disponible para aquellas personas que satisfagan los requisitos necesarios para hacerlo. En este sentido, los beneficiarios del PJH no deben haber finalizado el secundario y tener dos o más hijos a cargo.

Una vez incorporado al Plan Familias, los beneficiarios deben seguir cumpliendo con las condicionalidades de salud y educación (Plan Nacional de Vacunación, controles bimestrales de embarazo, matriculación inicial y continuidad en el cumplimiento de las condiciones de alumno regular según la normativa vigente en cada provincia) y pasan a percibir un subsidio que depende de la cantidad de niños menores a cargo pero cuyo monto mínimo es de 175 pesos mensuales, en contraposición a la suma fija de 150 pesos mensuales del PJH. Otra ventaja para los beneficiarios derivada del traspaso es que la percepción del subsidio es compatible con tener trabajo en blanco (a partir del 2006 si el ingreso del núcleo familiar sumado al monto del subsidio no supera el salario mínimo vital y móvil puede permanecer en el programa). Por último, los beneficiarios que opten por el traspaso pueden participar de actividades complementarias (tales como apoyo escolar, talleres de capacitación,

etc.) y la contraprestación del PJH deja de ser obligatoria para convertirse en optativa.

Adicionalmente, el MDS brinda a los que hayan permanecido en el PJH la posibilidad de mejorar sus ingresos a través del Plan Manos a la Obra, mediante ayuda técnica y financiera para proyectos productivos de gestión asociada. Por medio de este programa se otorgan subsidios para la compra de insumos, herramientas, equipamiento y otras inversiones que permitan desarrollar emprendimientos acordes a sus capacidades.

### 3.3 Aspectos positivos del PJH

En este apartado del trabajo se realiza una descripción de las características que adquirió el funcionamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la práctica.

La evaluación de la efectividad y funcionamiento del plan puede realizarse a partir de múltiples dimensiones analíticas. La mayoría de los expertos señala, en este sentido, la importancia de contemplar el tamaño de la cobertura como su distribución territorial, las características personales de los beneficiarios involucrados (sexo, edad, nivel de instrucción, posición en el hogar, estado civil, condición de actividad, trayectoria laboral), las características familiares de dichos destinatarios (jefatura y estructura del hogar, nivel de actividad e ingresos), el impacto del Programa sobre la pobreza y la indigencia, el alcance y modalidad de la contraprestación laboral (a fin de detectar filtraciones en la focalización de los recursos asignados) y, finalmente, los aspectos fiscales vinculados a las erogaciones involucradas.

#### ***Alcance y distribución territorial***

Una de las características distintivas de este plan respecto a sus predecesores ha sido su enorme alcance. El plan concentró todos los recursos presupuestarios disponibles originados en los distintos programas de empleo transitorio que hasta entonces existían en el Ministerio de Trabajo y según Vinocur y Halperin (2004) constituyó el programa social más importante que se haya implementado desde el retorno a la democracia en términos de presupuesto asignado y de número de beneficiarios. En el mismo sentido, el MTEySS (2004) señala que por extensión

geográfica y magnitud, el programa no tiene precedentes históricos en el país y posee escasos antecedentes a nivel internacional.

El presupuesto originalmente previsto para financiar la implementación del programa era de 756,7 millones de pesos provenientes del Tesoro Nacional. No obstante, luego de la ampliación y universalización del plan dicho monto fue incrementado durante el año 2002 a través de reducciones en otras partidas presupuestarias (65 millones de pesos) y de la utilización de fondos provenientes de retenciones a las exportaciones (1.480 millones de pesos). De acuerdo a lo señalado por CELS (2003), entre las principales partidas reducidas para incrementar el presupuesto del Programa de Jefes y Jefas se encontraron el Programa de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (6,5 millones de pesos), el Programa de Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático (3,5 millones de pesos), un Programa de Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (26 millones de pesos), fondos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (6 millones de pesos), y fondos destinados a la Emergencia Sanitaria (4 millones de pesos) y a la Emergencia Alimentaria (3 millones de pesos). Como resultado de dichos cambios, la ejecución presupuestaria fue muy elevada, superando los 1.500 millones de pesos durante el segundo trimestre de 2002.

Respecto a la cobertura del programa, de acuerdo a un trabajo realizado por la OIT (2006), la cantidad de beneficiarios durante mayo de 2002 (mes de cierre de la inscripción) ascendió a casi dos millones de jefes de hogar. Para abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número total de beneficiarios del programa ascendía a 1.987.875 personas. Luego, a medida que el crecimiento de la economía se fue consolidando los beneficiarios comenzaron a abandonar el programa para incorporarse a empleos registrados, lo que condujo a que la cobertura del programa se fuera reduciendo paulatinamente hasta alcanzar 1.472.187 personas durante octubre de 2005.

De este modo, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados llegó a brindar cobertura al 10,7% de la población económicamente activa según un estudio de CEPAL (2006) y al 16% de los hogares del país de acuerdo al MTEySS (2004).

En cuanto a la distribución territorial de los beneficios del programa, a pesar de su extensión geográfica la cobertura presenta variaciones significativas a nivel regional. Así, de acuerdo a información brindada por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo para octubre de 2005, la población beneficiaria se encontraba fuertemente concentrada en las provincias del centro del país, particularmente en Buenos Aires, las cuales otorgaron más del 50% de los planes vigentes. Las otras regiones con participaciones relativamente elevadas eran las provincias del Noreste (17%) y Nordeste (18,8%) del país, que en conjunto concentraban a casi el 36% de la población beneficiaria. Por último, las zonas con menor cantidad de beneficiarios son las regiones Cuyo (6,7%) y Sur (3,5%).

### ***Perfil de los beneficiarios***

Los resultados obtenidos en la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar realizada el junio de 2004 por la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo del MTEySS<sup>13</sup> revelaron que, al momento del relevamiento, el 90% de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza y cerca del 50% de los mismos se encontraba en una situación de pobreza extrema.

La población beneficiaria se caracteriza por una alta participación femenina (71%), tratándose principalmente de mujeres solas a cargo de los hijos, es decir, que no tenían cónyuge o concubino. Este hecho estaría sugiriendo una autofocalización del Programa en las mujeres debido a que sólo deben realizar actividades de contraprestación durante 4 horas, lo que es compatible con las tareas reproductivas (Pautassi, 2004).

Adicionalmente, la población beneficiaria se caracteriza por ser relativamente joven. El grupo de beneficiarios de 26 a 35 años es el más numeroso con el 36,1%,

---

<sup>13</sup> El trabajo de campo realizado por el MTEySS consistió en la puesta en práctica de un cuestionario a una muestra probabilística representativa de un millón de beneficiarios residentes en las áreas del GBA, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires. La información recabada apuntó prioritariamente a las características sociodemográficas de los beneficiarios y los miembros de los hogares alcanzados por esta política pública, como también a las trayectorias ocupacionales individuales, las estrategias de captación de ingresos alternativas, la predisposición hacia la formación y capacitación laboral, y ciertas actividades de contraprestación, entre otras.



seguido del tramo de 36 a 45 años (27,7%). De esta manera, cerca de dos tercios de los beneficiarios (63,8%) tiene entre 26 y 45 años.

En términos generales, los beneficiarios poseen un nivel de instrucción reducido (el 20% no completó sus estudios primarios, el 25% hizo lo propio con sus estudios secundarios, mientras que sólo un sector reducido de la población que accede a las prestaciones, 7%, logró ingresar a las instancias terciarias y universitarias).

Si bien la gran mayoría de los beneficiarios posee un nivel educativo bajo, las mujeres estarían en mejores condiciones que los hombres. Así, el 22,3% de beneficiaria declaraba haber realizado estudios secundarios completos y haber avanzado en el nivel terciario y universitario, frente al 16% registrado en el caso de los beneficiarios varones.

Respecto a las características de los hogares que habitan los beneficiarios del plan, el informe destaca además que prácticamente todos los destinatarios tienen hijos menores de 18 años, siendo la participación de los hogares con uno o dos hijos de 60% y la de los que poseen tres hijos menores de 16%, mientras que el porcentaje de familias muy numerosas, con cuatro o más hijos menores ascendió a 20%.

En cuanto al perfil ocupacional de los destinatarios del PJH, los resultados del estudio del MTEySS revelaron que gran parte de los mismos cuenta con experiencia laboral previa (98% en el caso de los hombres, 83% en el de las mujeres). No obstante ello, cuando se diferencia el tipo de calificación vinculada a la experiencia laboral, un 27% de los beneficiarios declaró poseer un oficio con calificación operativa y sólo un 5% hizo lo propio en términos de instrucción técnica. El 68% restante no presentaba calificación laboral alguna. De acuerdo con la dimensión de género, los hombres destinatarios del Plan exhibieron mayor experiencia en tareas calificadas con relación a las mujeres.

Si se comparan las características de los beneficiarios del programa con las de la población desocupada en su conjunto, las diferencias más sugestivas son: la menor presencia de jóvenes (hasta 24 años) entre los primeros debido al requisito de tenencia de hijos menores y su nivel educativo muy inferior al de los desocupados en general (el 20% de los beneficiarios sólo posee primario incompleto, mientras que para los desocupados en general dicha cifra sólo alcanza al 7%).

Como consecuencia de estos resultados, se ve que una magnitud considerable de los beneficiarios presenta graves dificultades de inserción laboral. La escasa calificación poseída y la fuerte participación en actividades de servicio doméstico y construcción, hacen que los destinatarios del Programa sean particularmente proclives a desempeñar labores en empleos no registrados.<sup>14</sup>

Respecto a las actividades de contraprestación, al momento de la realización de la encuesta, más de un 80% de los destinatarios declaró estar realizando algún tipo de contraprestación.<sup>15</sup> Los proyectos comunitarios fueron los que reunieron el mayor porcentaje de beneficiarios en el conjunto de las áreas relevadas (60%), seguidos por las tareas administrativas (20%), asistencia a la escuela y cursos de capacitación (10%) y microemprendimientos productivos (8%).

Lo interesante es destacar que sólo el 2% expresó efectuar actividades de contraprestación en empresas privadas. La mayoría de los destinatarios señaló, por su parte, sentirse a gusto de poder participar en dichas actividades. Quienes se mostraron insatisfechos lo hicieron básicamente a causa del escaso monto de las prestaciones recibidas.

Por otra parte, el mencionado informe de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo muestra que cerca de la mitad de los beneficiarios se encontraba buscando trabajo activamente (proporción que varía al considerar la heterogeneidad territorial), lo que podría estar indicando que los incentivos de búsqueda de empleo propiciados por el PJH no eran los adecuados.

Por el contrario, el examen de la motivación y predisposición a la educación formal y capacitación laboral por parte de los beneficiarios ilustra la notoria propensión exhibida por dichos individuos para continuar o culminar sus estudios formales y participar activamente en programas de capacitación laboral. Alrededor del 70%

---

<sup>14</sup> Al momento de realizar la encuesta (junio de 2004), una magnitud importante de beneficiarios participaba de actividades laborales precarias e informales, lo que implica que, además de ser miembros activos del Plan y de brindar las contraprestaciones exigidas, efectuaban alguna actividad extra de tipo remunerada. Este tipo de trabajos alcanzaban al 63% de los hombres y al 36% de las mujeres.

<sup>15</sup> Según Pautassi (2003), esta cifra ascendió a 72% en septiembre de 2002, siendo el porcentaje de hombres que no realizaba ninguna contraprestación más elevado que el de las mujeres (21,8% versus 16,8%)

sostuvo que desearía continuar sus estudios formales, en tanto que cerca del 80% consintió en efectuar programas de capacitación para mejorar sus aptitudes laborales.

En síntesis, las características sociodemográficas de los beneficiarios revelan que se trata de un grupo altamente vulnerable, con jefes de hogar de escasa calificación, con familiares dependientes a cargo, fuertes dificultades de inserción laboral y proclives a desempeñarse en empleos no registrados, pero dispuestos a incrementar su empleabilidad.

### ***Impacto del plan sobre la pobreza, la indigencia y el desempleo***

El análisis del impacto del plan sobre los distintos indicadores sociales ha sido objeto de numerosos estudios. No obstante, existen opiniones disímiles acerca del efecto que ha tenido el plan sobre la pobreza, la indigencia y el desempleo.

Según Roca y otros (2003), durante el mes de septiembre de 2002 el PJH posibilitó que el 25% de los hogares con beneficiarios pudiera alcanzar un ingreso familiar suficiente para comprar la canasta básica de alimentos. Según los autores, los factores que determinaron el cambio de condición ante la percepción del beneficio fueron el tamaño del hogar y el ingreso previo al programa.

Asimismo, según Galasso y Ravallion (2003), la pobreza de los participantes del Programa Jefes y Jefas descendió de un 82% a un 70%, mientras la pobreza extrema disminuyó de un 51% a un 29%.

Por el contrario, según los resultados obtenidos por Pautassi (2004) para el mismo período, la incidencia del PJH en los niveles de pobreza de los hogares no fue alta. En este sentido, la autora destaca que el 93% de los hogares que percibía el beneficio continuó bajo la línea de pobreza. No obstante, la prestación del programa significó una contribución importante a los ingresos totales por hogar, representando en promedio cerca del 37% de los mismos.

En la misma dirección, según un trabajo realizado por el Centro de Estudios Laborales y Sociales (CELS, 2003), si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, a octubre de 2002 la población por debajo de la línea de pobreza ascendería de 57,5% a 58,1% y la población considerada indigente crecería del 27,5% al 30,5%. Por lo tanto, según dicho estudio los resultados reflejan que el

PJH fue insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún las de pobreza. En este sentido, también se destaca que en mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente. Seis meses más tarde, en octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57,5% y 27,5% respectivamente.

Por otra parte, se encuentran los estudios que indican que el plan tuvo un impacto bajo sobre la pobreza pero importante en término de indigencia. Dentro de este grupo puede mencionarse un trabajo de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (DGEyFPE) donde se realizó un relevamiento de las cuatro provincias más grandes del país (las cuales cubrían un millón de hogares) durante diciembre de 2002. Dicho estudio encuentra que la prestación del programa redujo en un 3% la pobreza de los hogares con beneficiarios, la cual ascendió a 96%, mientras que en caso de la pobreza extrema o indigencia la reducción fue del 23%, quedando el 64% de los hogares con beneficiarios en dicha condición. El mayor impacto del programa sobre la indigencia de los hogares se observó en Capital Federal (30 puntos porcentuales), seguido por Córdoba (25 pp.), mientras que el efecto más bajo se registró en Mendoza (19 pp.).

Asimismo, los resultados de la encuesta a beneficiarios en el marco de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar realizada en junio de 2004 por el MTEySS, muestra que mientras que el 90% de los hogares de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y cerca de la mitad de los hogares se encontraba en una situación de pobreza extrema, en caso de no haber contado con la prestación de \$150, la pobreza hubiera alcanzado a casi la totalidad de los hogares (96,3%) y la indigencia hubiera ascendido al 78% de hogares beneficiarios. De esto modo, la prestación del programa ha tenido mayor impacto para el alivio de la indigencia que de la pobreza, lo que se originaría en el hecho de que el ingreso de los hogares se encuentra más próximo al valor de la canasta básica de alimentos (utilizada para medirla indigencia) que de la canasta básica total (utilizada para medir la pobreza).

En cuanto al impacto en el empleo, según un estudio de CEPAL (2006), el programa ha tenido efectos positivos en la creación de ocupaciones transitorias a corto plazo. En este sentido, el trabajo destaca que en caso de no haberse ejecutado el PJH, el 26% de los beneficiarios no hubiera tenido empleo y un 23% habría estado inactivo.

Asimismo, los resultados obtenidos por medio de una encuesta sobre la trayectoria laboral de los beneficiarios realizada para agosto de 2002 por el Ministerio de Trabajo, indicaron que antes de la aplicación del plan el 27,7% de las personas era inactiva, el 38,4% desocupada y el 33,9% ocupada y después de su puesta en marcha, la composición pasó a ser de 8,7% inactivos, 12,8% de desocupados y 78,5% de ocupados (Pautassi, 2003).

Por otra parte, según Roca y otros (2003), en lo que respecta al mercado de trabajo, es posible analizar el impacto que tuvo el Programa Jefes y Jefas en términos de sus tres variables principales: las tasas de actividad, ocupación y desempleo. Según indica el trabajo, la tasa de actividad se incrementó en un 1,2% entre mayo y octubre de 2002 mientras que la tasa de ocupación se incrementó de 34% a 78% gracias al PJH (9 de cada 10 puestos de trabajo generados entre mayo y octubre de 2002 correspondían a beneficiarios del Programa Jefes y Jefas). La diferencia entre la variación de las tasas de actividad y ocupación se tradujo en una disminución de la tasa de desocupación, la cual se redujo del 53% al 14% de la PEA específica de los beneficiarios del programa.

Adicionalmente, dichos autores también señalan que se verificaron cambios en la calidad del empleo. A este respecto, la evidencia indica que a partir del segundo trimestre de 2004, 81 de cada 100 empleos netos creados eran registrados, a diferencia de lo ocurrido durante la década de los noventa cuando de cada 100 empleos generados 85 fueron no registrados. Adicionalmente, destacan que el mayor dinamismo en la creación de puestos de trabajo lo aportó la industria manufacturera, mientras que en los noventa lo hacía el sector servicios.

Por último, según un informe del Ministerio de Economía para mayo de 2003, la tasa de desocupación para el total del país ascendía a 15,6% de la población urbana y si se consideraba como desocupados a los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas, la tasa de desocupación se elevaba a 21,4%.

### ***Falencias de diseño y dificultades en la implementación***

A efectos de completar el análisis sobre la puesta en marcha y el funcionamiento del Programa, a continuación se presenta un somero análisis sobre sus principales debilidades.

Según se desprende de la literatura sobre el tema, los problemas más significativos que tuvo el funcionamiento del plan en la práctica aluden a la naturaleza y finalidad del Programa (en términos de asegurar la inclusión social de los hogares más vulnerables), a la naturaleza de las prestaciones, al fuerte peso específico adquirido por los proyectos comunitarios en las contraprestaciones y a la escasa utilidad social y bajo valor económico de los productos generados por quienes participan del Plan, a la heterogeneidad de sus destinatarios/beneficiarios, y a las dificultades experimentadas por los Consejos Consultivos (falta de definición de roles, normativas superpuestas, criterios disímiles entre regiones, escasez de recursos materiales, problemas para cumplir con las prestaciones, dificultades para controlar altas y bajas de los beneficiarios), entre otros inconvenientes más radicales, referidos a la propia naturaleza y finalidad del Plan.

A continuación se describen con más detalle algunas de las falencias mencionadas, las cuales fueron agrupadas en dos grandes grupos: falencias de diseño y dificultades en la implementación.

#### *Falencias de diseño*

De acuerdo a Gasparini (2003), el plan presentaba varias debilidades en su diseño, las cuales podían ser agrupadas en cuatro grupos. La primera de ellas aludía a la población objetivo: como el plan estaba orientado a jefes con hijos menores de 18 años a cargo, se generaba un sesgo (no contemplado en la normativa) en contra de los hogares sin hijos a cargo y las familias numerosas.

La segunda debilidad notada por el autor se refiere a un problema de incentivos que promovía el fraude asistencial. Al respecto, el autor señala que: "...si una pareja de desocupados que tenía dos hijos declaraba la verdad recibía \$150, en cambio si declaraba estar separada con un hijo a cargo de cada cónyuge recibían \$300. Por una simple maniobra era posible duplicar el monto de la asistencia...", lo que sin duda alguna podía generar dificultades en el frente fiscal.

Otro de los problemas del PJH es que estaba destinado a jefes o jefas desocupados. Gasparini pone aquí el acento en diferenciar conceptualmente las nociones de desocupación y pobreza, aún cuando ambas nociones estén correlacionadas. Según el autor, el Programa estaba orientado básicamente a aliviar situaciones de pobreza (posición también compartida por otros especialistas en el estudio de las políticas

asistenciales), por lo que la población objetivo debían ser los hogares pobres y no necesariamente los desocupados. En función de esta ambigüedad, era común encontrar ciertas filtraciones (personas desocupadas que no eran pobres y aún así percibían prestaciones) y ausencia de cobertura en el caso de individuos pobres que no estaban desocupados. Todo ello podía redundar en que, al menos desde el punto de vista teórico, el programa generara incentivos individuales perversos que redujeran la búsqueda activa de empleo y alentaran la instauración de situaciones socialmente indeseables asociadas a problemas de riesgo moral (personas que decidían no buscar otro empleo y permanecer desocupados cobrando los \$150).

La última debilidad de diseño notada por el autor era el tipo de transferencia realizada en el marco del PJH. En este sentido, destacaba que el programa transfería dinero en suma fija y sin ninguna limitación temporal. Este hecho podía introducir nuevos desincentivos al trabajo, en tanto la prestación dejaba de percibirse cuando el jefe desocupado conseguía un empleo. Asimismo, también afectaba los incentivos a aceptar y declarar horas de trabajo adicionales. Por su parte, la ausencia de limitación temporal en la cobertura contribuía a generar dependencia respecto a la asistencia otorgada.

#### *Dificultades en la implementación*

La urgencia con la que en general son aplicados los planes y programas de emergencia que responden a situaciones de crisis, lleva muchas veces a que los mismos no funcionen eficazmente desde su inicio. En el caso del PJH, a dicha situación se sumó la falta de experiencia hasta ese entonces en la aplicación de planes de esa magnitud.

Dicha inexperiencia se tradujo, en muchas ocasiones, en el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad. En este sentido, según cálculos realizados en el trabajo de López Zadicoff y Paz (2003), el error de inclusión de los participantes durante 2002 fue de un 16%, es decir que alrededor de 340 mil personas (sobre un estimado de dos millones) estaban recibiendo el beneficio sin cumplir con al menos uno de los requisitos de admisión al programa (población no elegible).

Otro problema usualmente destacado en la literatura pertinente fue la existencia de falencias en la focalización del programa. Así, López Zadicoff y Paz (2003) sostienen que la mayor parte de los beneficiarios de los planes eran personas que provenían

de la inactividad, las cuales no formaban parte de la población objetivo del programa, lo que indicaba una inadecuada focalización del mismo.

En la misma dirección, en base a datos provenientes de la base usuaria ampliada de la Encuesta Permanente de Hogares, Modolo (2004) afirma que el programa no solo fue diseñado para socorrer a desocupados sino también a inactivos que no recibían ningún tipo de beneficio. Es decir, el conjunto de beneficiarios distaba bastante de estar compuesto exclusivamente por desocupados dado que en la práctica no podía demostrarse la verdadera condición de actividad de quienes tenían empleo y quienes realizaban aportes al sistema previsional. No obstante, para el autor los planes de empleo parecían beneficiar a personas que en su mayoría eran económicamente “vulnerables” y posiblemente en riesgo de exclusión, aunque no necesariamente por motivo de la desocupación.

Por su parte, Burion y otros (2004) encontraron que gran parte de los beneficiarios eran personas que, pese a que tenían empleo o eran independientes, trabajaban en negro para poder tener acceso a los planes. Además la superposición de planes provinciales y nacionales posibilitaba la existencia de personas que recibían dos planes al mismo tiempo, mientras que otras familias en condiciones más necesitadas no lograban tener acceso.

De acuerdo a CELS (2003), buena parte de las irregularidades mencionadas fueron posibles porque ANSES no disponía de una base de datos completa de la totalidad de programas sociales provinciales y municipales que integrara los haberes de tipo previsional o asistencial brindados por otras instituciones, situación que impedía detectar eventuales duplicaciones de pago que las normas procuran evitar. No obstante, cabe mencionar que muchas irregularidades pudieron ser identificadas y corregidas por la ANSES en los procesos de carga de datos, llegando en algunas a ocasionar el rechazo de postulantes, mientras que otras fueron omitidas pudiendo dar lugar a pagos indebidos.

Por otra parte, a pesar de la mencionada “universalidad” del programa, según CELS (2003), la evidencia indica que la cantidad de personas que percibía el beneficio era significativamente menor a aquella que lo necesitaba. De acuerdo a Modolo (2004), cuando el programa comenzó a implementarse la cantidad de postulantes superó ampliamente las expectativas previstas llegando a recibir el Ministerio de Trabajo aproximadamente 4 millones de solicitudes de incorporación. Tal cifra, imposible de



absorber, llevó a restringir los parámetros y afianzar los mecanismos de selección a los fines de compatibilizar las restricciones presupuestarias y la agenda de gobierno. Por este motivo, según dicho autor el concepto de "Población objetivo" fue superado por el de "Población beneficiaria" definida ésta como "la proporción de la población objetivo que recibe la ayuda subsidiaria".

Otro inconveniente relacionado con la gran cantidad de información que debía manejarse, la premura con que el plan fue implementado y la falta de coordinación fue que una gran cantidad de beneficiarios fueron asignados a bocas de pago distantes de su domicilio, lo que podría haberse originado en falta de control de concordancia entre el domicilio del beneficiario, el municipio y el banco pagador. Por ejemplo, la SIGEN registró 13.771 casos en los que las bocas de pago se encontraban en provincias distintas a la del beneficiario.

Otro problema muy relevante que se presentó durante la implementación del programa fueron las denuncias y cuestionamientos acerca de la asignación de los planes, las cuales comenzaron juntamente con su puesta en marcha. La discrecionalidad de gran parte de los funcionarios directamente encargados de la relación con los beneficiarios fue muchas veces cuestionada, proporcionando bases a la desconfianza en las instituciones gubernamentales.

En este sentido, fueron recurrentes las acusaciones de que el programa funcionaba bajo mecanismos clientelares en los cuales, por ejemplo, beneficiarios que no cumplían con los requisitos de elegibilidad debían "abonar" un porcentaje en carácter de "pago" por acceder al plan. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) declaró haber entrevistado a individuos que manifestaron haber sido inscriptos por miembros de un partido político, reteniéndoles \$ 50 cada fecha de cobro. Asimismo, este mecanismo se repitió en casos donde los beneficiarios abonaban un "peaje" para acceder a los emprendimientos comunitarios y, de esta manera, evitar la caída del plan (CELS, 2003).

También se informaron denuncias por extorsión y por corrupción que se plasmaron en el Informe General de la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM), dependiente del Ministerio de Trabajo, realizado en enero de 2003.

De todos modos, y a pesar de la posible entrega clientelar y arbitraria de los planes por parte de algunos punteros políticos, de acuerdo a un análisis efectuado por el

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) durante el año 2004, al comparar a beneficiarios potenciales (de acuerdo a los criterios de focalización teórica del programa) con beneficiarios efectivos se observa una considerable correspondencia en términos de la posición de ingresos de los hogares entre ambas categorías. Considerando los tres deciles más pobres de la distribución del ingreso, que representan al 83% de los beneficiarios potenciales, los beneficiarios reales alcanzan el 79%. Si se incorpora al cuarto decil la correspondencia es todavía mayor, pues alcanza al 90% en ambos casos (Alonso, 2006).

Un último problema que presentó en sus orígenes el Programa Jefes y Jefas fue la falta de una planificación adecuada de la extensión en el tiempo o reglas explícitas de egreso de los beneficiarios. A este respecto, después de tres años de vigencia, todavía no contaba con normas claras de egreso. Como resultado, los beneficiarios permanecieron por un período más prolongado que el previsto para terminar siendo derivados a programas de formación o inserción laboral y al plan "Familias".

## **4 Aspectos metodológicos de la evaluación de impacto**

En esta sección del trabajo se realiza una revisión de las cuestiones a tener en cuenta al momento de llevar a cabo una evaluación de impacto de las políticas públicas y describir las alternativas metodológicas disponibles para tal fin.

Si bien la implementación de programas sociales orientados a reducir el desempleo o asistir a los grupos más vulnerables (como el PJH) es una práctica extendida en buena parte del mundo, la realización de estudios de evaluación de impacto que permitan estimar el efecto que dichas políticas tienen en la realidad suele ser una práctica deficiente o prácticamente inexistente.

Las evaluaciones de impacto de los programas sociales tienen por objetivo medir o determinar el efecto causal directo de la intervención sobre los indicadores de interés (por ejemplo pobreza, desempleo, escolaridad, etc.), en forma aislada de otros factores posibles.

En otras palabras, las evaluaciones de impacto están orientadas a determinar si se produjeron los efectos deseados sobre los individuos, hogares e instituciones y si dichos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Las evaluaciones de impacto también sirven para explorar consecuencias secundarias o no buscadas de los programas implementados, sean éstas positivas o negativas, sobre los participantes o la población en general.

Las mismas sirven para responder a numerosos interrogantes sobre el impacto real de las políticas públicas que están siendo implementadas. En este sentido, las evaluaciones de impacto permiten saber si el programa está logrando los objetivos propuestos; si puede ser mejorado en su diseño para alcanzar los resultados deseados de forma más efectiva; cuál es el efecto del mismo sobre el bienestar de los beneficiarios y de la población en general; y si los recursos están siendo utilizados en forma eficiente o existen otras alternativas de política que permitirían alcanzar los mismos resultados a un costo menor, entre otras cuestiones.

A pesar de su utilidad, muchas instituciones, gobiernos y responsables de medidas de política frecuentemente son reacios a desarrollar evaluaciones de impacto debido a que las mismas son consideradas extremadamente costosas, demandantes de tiempo y complejas desde el punto de vista técnico; o porque los resultados pueden ser sensibles desde el punto de vista político, especialmente si son negativos.

Las evaluaciones de impacto también han sido criticadas argumentando que en muchas ocasiones los resultados de las mismas llegan demasiado tarde para utilizarlos como insumo de política, no responden a las preguntas correctas, o no son desarrolladas con suficiente rigor analítico.

Otra restricción frecuente suele ser la disponibilidad limitada de la información necesaria para llevar a cabo un estudio de impacto, tanto en términos de cantidad como de calidad.

No obstante, con el planeamiento adecuado, el apoyo de los hacedores de política y una inversión pequeña en relación al costo que suelen tener los programas sociales, las evaluaciones desarrolladas en forma rigurosa pueden ser una herramienta muy poderosa para indagar la utilidad y efectividad de los programas sociales existentes, así como para brindar guías de acción para el diseño y la implementación de futuras medidas de política.

En el apartado que sigue se presenta el problema a resolver cuando se quiere llevar a cabo una evaluación de impacto, luego se describen las alternativas metodológicas disponibles para tal fin y por último se enumeran cuáles son los pasos convenientes a seguir para el diseño y la implementación de una evaluación de impacto.

#### 4.1 Problema a resolver mediante la evaluación de impacto

El objetivo de la evaluación de impacto es medir o determinar el efecto causal directo de una intervención sobre las variables de interés, en forma aislada de otros factores posibles.

Siguiendo a Gasparini (2006), el problema a resolver mediante la evaluación de impacto puede ser planteado algebraicamente de la siguiente manera:

Sea  $N$  la población de interés, conformada por individuos indexados por  $i$ , y sea  $Y$  el indicador o variable que se pretende afectar mediante la implementación de un programa del cual participa sólo parte de la población.

El objetivo de la evaluación de impacto es determinar el efecto directo del programa,  $G_i$ , sobre la variable de interés dado por:

$$(4.1.1) \quad G_i = Y_i^P - Y_i^{NP}$$

donde  $Y_i^P$  es el valor alcanzado por el indicador de interés para el individuo  $i$  si el mismo participa del programa y  $Y_i^{NP}$  si no lo hace.

Idealmente, uno estaría interesado en conocer toda la distribución de los efectos individuales del programa  $G_i$ . No obstante, las dificultades para lograr esto (principalmente por restricciones en la disponibilidad de información) conducen a que en la práctica sólo se estimen algunos parámetros, tales como el efecto tratamiento promedio (conocido como ATE debido a sus siglas en inglés, *average treatment effect*) y, especialmente, el efecto tratamiento promedio sobre los participantes (ATET, *average treatment effect on the treated*).

$$(4.1.2) \quad ATE = E(G_i) = E(Y_i^P - Y_i^{NP}) = E(Y_i^P) - E(Y_i^{NP})$$

$$(4.1.3) \quad ATET = E(Y_i^P - Y_i^{NP} / D_i = 1)$$

donde  $D_i = 1$  si el individuo  $i$  participa del programa y  $D_i = 0$  si no lo hace.

El problema fundamental con que se enfrenta la evaluación de impacto es que, para cada  $i$ , alguno de los dos términos del lado derecho de la ecuación (2.1), no es observable. Para los individuos que participan del programa se observa  $Y_i^P$  pero no  $Y_i^{NP}$ , que es el valor que hubiera adquirido el indicador de interés si los mismos no hubieran participado del proyecto, mientras que para los que no participan sucede lo contrario (se observa  $Y_i^{NP}$  pero no se sabe cuál es el valor que hubiera alcanzado el indicador si los individuos hubieran participado del programa,  $Y_i^P$ ).

Una primera intuición podría llegar a sugerir comparar los valores alcanzados por el indicador antes y después de la aplicación del programa o comparar a las personas que participaron del programa con las que no lo hicieron y medir el impacto del mismo simplemente como la diferencia en el valor del indicador entre ambas situaciones.

Sin embargo, el impacto del programa no puede ser analizado mediante la simple medición de los valores observados de los indicadores ya que pueden llegar a existir otros factores o eventos que estén correlacionados con los mismos pero que no sean causados por el proyecto o programa analizado, por lo que su efecto debería ser excluido de las mediciones.

Para garantizar el rigor metodológico, **la evaluación de impacto debe basarse en la estimación del resultado contrafáctico o potencial, es decir, de lo que hubiera sucedido si el proyecto nunca hubiera tenido lugar.** Por ejemplo, si un graduado reciente de un programa de capacitación laboral se convierte en empleado, la evaluación de impacto debe determinar si es un resultado directo del programa o si el individuo hubiera encontrado trabajo de todas maneras (Baker, 2000).

Para determinar la situación contrafactual es necesario aislar el efecto de la intervención de otros factores, lo que se logra a través del uso de grupos de comparación o control, los cuales son cotejados con el grupo de tratamiento, constituido por aquellas personas que participaron del programa o "recibieron el tratamiento".

Los grupos de control son seleccionados aleatoriamente de dentro de la misma población que los participantes del programa, mientras que los grupos de comparación están constituidos simplemente por aquellas personas que no reciben el tratamiento otorgado por el programa bajo estudio. Ambos grupos deberían parecerse al grupo de tratamiento en todos los aspectos, siendo la única diferencia entre ellos la participación en el programa

La estimación de la situación contrafactual puede realizarse empleando diferentes metodologías que pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: evaluaciones experimentales y evaluaciones no experimentales.

#### 4.2 Alternativas metodológicas para la evaluación de impacto

Existen distintas técnicas incluidas en cada uno de los enfoques anteriores, cada una de las cuales presenta ventajas y desventajas, ya sea desde el punto de vista teórico como desde la perspectiva de su implementación práctica.

##### ***Evaluaciones experimentales***

Existe bastante consenso en la literatura relevante de que el método de construcción del resultado contrafáctico más robusto desde el punto de vista teórico es el empleo de lo que se conoce como evaluaciones experimentales o "experimentos aleatorios".

Una manera de generar un experimento de este tipo es a través de la selección aleatoria de los individuos que van a participar del programa.<sup>16</sup> El hecho de que la selección sea aleatoria implica que todas las personas tienen la misma probabilidad ex-ante de participar del programa o de “recibir el tratamiento”.

En consecuencia, todas las características observables e inobservables previas a la implementación del programa están idénticamente distribuidas entre los grupos de tratamiento y control, lo que implica que ambos grupos resultan estadísticamente equivalentes para tamaños de muestra apropiados.

De este modo, a través de la selección aleatoria de los beneficiarios, el proceso de asignación del programa crea por sí mismo grupos de tratamiento y de control que resultan completamente comparables entre sí.

El resultado anterior es sumamente poderoso porque, en teoría, los grupos de control generados por medio de la selección aleatoria de los beneficiarios sirven como contrafactuales perfectos, encontrándose libres de los problemas de sesgo de selección que suelen existir en la mayoría de las evaluaciones.

Esta última característica puede ser advertida operando sobre las ecuaciones anteriores. Reexpresando la ecuación (4.1.3) se tiene:

$$(4.2.4) \quad ATET = E(Y_i^P / D_i = 1) - E(Y_i^{NP} / D_i = 1)$$

Sumando y restando  $E(Y_i^{NP} / D_i = 0)$  del lado derecho de la ecuación anterior y reagrupando términos se obtiene

$$(4.2.5) \quad ATET = [E(Y_i^P / D_i = 1) - E(Y_i^{NP} / D_i = 0)] - [E(Y_i^{NP} / D_i = 1) - E(Y_i^{NP} / D_i = 0)]$$

ó

$$(4.2.6) \quad ATET = MDO + SESGO$$

donde MDO es la diferencia media de resultados (*mean difference in outcomes*) entre el grupo de tratamiento y el de control, expresada en el primer corchete del

---

<sup>16</sup> Otra forma de generar experimentos aleatorios es mediante la incorporación del grupo de control al programa en una etapa posterior al del diseño e implementación de la evaluación de impacto. Bajo esta técnica, la selección aleatoria determina en qué momento los beneficiarios perciben el programa y no si participan o no del mismo.



lado derecho de la ecuación (4.2.5), mientras que el sesgo está dado por la siguiente expresión:

$$(4.2.7) \quad SESSGO = -\left[E(Y_i^{NP} / D_i = 1) - E(Y_i^{NP} / D_i = 0)\right]$$

Nótese que para que no exista sesgo de selección, el valor esperado del indicador de interés bajo una determinada situación (en este caso no tratamiento) debe ser independiente de cuál sea el grupo asignado a dicha situación.

Bajo experimentos aleatorios, la aleatoriedad de la asignación de los beneficios del programa asegura independencia en la media del indicador con respecto a la participación del programa, es decir:

$$(4.2.8) \quad E(Y_i^{NP} / D_i = 1) = E(Y_i^{NP} / D_i = 0)$$

lo que a su vez asegura la ausencia de sesgo en la estimación del ATET por medio del MDO.

Cabe mencionar que la selección aleatoria de los beneficiarios no elimina el sesgo de selección sino que lo balancea entre participantes y no participantes, de modo de mantener constante el proceso de selección.

La propiedad de independencia de la media, o ignorabilidad, o exogeneidad implica además que  $ATE = ATET$ . De este modo, el impacto del programa sobre el resultado a ser evaluado puede ser medido en la práctica simplemente como la diferencia entre las medias muestrales de los grupos de tratamiento y control:

$$(4.2.9) \quad ATE = ATET = \sum_{i \in T} \frac{Y_i^T}{N^T} - \sum_{i \in NP} \frac{Y_i^{NP}}{N^{NP}}$$

La ventaja principal de esta técnica de evaluación es la simplicidad en la interpretación de los resultados.

En cuanto a las desventajas, si bien los experimentos aleatorios son considerados como la metodología más apropiada para llevar a cabo una evaluación de impacto, su implementación en la práctica genera varios problemas importantes.

En primer lugar, la selección aleatoria de los beneficiarios puede resultar poco ética debido a que, con el único fin de llevar a cabo la evaluación de impacto, debe negarse el otorgamiento de los beneficios o servicios a miembros de la población

que de otro modo hubieran calificado para el programa. En un caso extremo, la implementación de esta técnica podría llevar a la negativa a otorgar tratamiento médico o alimentos que pueden resultar esenciales para la supervivencia a algunos miembros de la población.

En segundo lugar, puede resultar difícil desde el punto de vista político proveer asistencia a un grupo y no a otro cuando ambos son igualmente elegibles. Adicionalmente, el alcance del programa puede implicar que no existan grupos que no reciban el tratamiento, como podría ser el caso de un programa administrado a nivel nacional.

Tercero, los individuos del grupo de control pueden modificar su comportamiento durante el experimento e invalidar o contaminar de este modo los resultados de la evaluación. Por ejemplo, si las personas se mueven dentro y fuera del área del proyecto, también pueden estar moviéndose dentro y fuera del grupo de tratamiento o del grupo de control. Alternativamente, las personas que no recibieron el beneficio del programa pueden tratar de conseguirlo por medio de fuentes alternativas, o aquellos que fueron elegidos para participar del programa pueden no querer hacerlo.

Cuarto, puede resultar difícil garantizar que la selección de los beneficiarios sea verdaderamente aleatoria. Un ejemplo podría ser que los administradores del proyecto excluyan de la muestra a los aplicantes de alto riesgo con vistas a obtener mejores resultados.

Por último, los experimentos aleatorios pueden resultar muy costosos en términos de recursos y tiempo demandados, especialmente en lo que respecta a la recolección de la información necesaria para evaluar el impacto del programa.

### ***Evaluaciones no experimentales***

Una alternativa para llevar a cabo evaluaciones de impacto cuando no existe la posibilidad de crear grupos de tratamiento y de control a través de experimentos aleatorios es el empleo de técnicas conocidas como evaluaciones no experimentales o “experimentos cuasi-aleatorios.”

Cuando se aplican estas técnicas, en lugar de grupos de control se generan grupos de comparación que se asemejan al grupo de tratamiento, al menos en lo que respecta a las características observables.

Los grupos de tratamiento y de comparación son generalmente seleccionados luego de la implementación del programa por medio de métodos no aleatorios, por lo que deben aplicarse controles estadísticos que tengan en cuenta las diferencias entre las personas que participan del programa y las que no lo hacen a fin de construir grupos de comparación que sean lo más similares posible al grupo de tratamiento.

La principal ventaja de los experimentos cuasi-aleatorios es que los mismos pueden ser aplicados empleando fuentes de información preexistentes, lo que las hace más baratas y rápidas de implementar que los experimentos aleatorios. Asimismo, en la medida en que haya información suficiente, pueden ser desarrollados una vez que el programa ya ha sido puesto en marcha.

La principal desventaja que posee este tipo de técnicas es que al generar un grupo de comparación en lugar de seleccionarlo aleatoriamente, surgen muchos factores que pueden afectar la confiabilidad de los resultados. Entre los problemas más destacados se encuentran la complejidad estadística que plantea la posibilidad de existencia de un sesgo en las estimaciones, lo cual requiere de mucho cuidado en el diseño de la evaluación y en la interpretación de los resultados.

El mismo suele aparecer en la medida en que la participación en un programa sea diferencial por subgrupos de la población objetivo, afectando a las muestras de participantes y no participantes y, en última instancia, a los resultados.

Existen dos tipos de sesgo: aquellos atribuibles a las diferencias observables entre los individuos y aquellos atribuibles a las diferencias inobservables, usualmente denominado sesgo de selección. Entre los sesgos observables pueden mencionarse los criterios de selección con que los individuos son elegidos, tales como la localización geográfica, la asistencia escolar, o la participación en el mercado laboral. En tanto, las características inobservables que pueden sesgar los resultados del programa incluyen la habilidad individual, la disposición al trabajo, los contactos familiares, o un proceso subjetivo (generalmente políticamente inducido) de selección de los individuos que participarán del programa.

Ambos tipos de sesgo pueden conducir a la obtención de resultados imprecisos, tales como la sobre o subestimación del impacto real del programa; la obtención de resultados que indican un impacto negativo del programa cuando el mismo en realidad es positivo y viceversa; o la no significatividad estadística del impacto

cuando el mismo en realidad es relevante (LaLonde 1986, Fraker y Maynard 1987, LaLonde y Maynard 1987, y Friedlander y Robins 1995).

Si bien es posible controlar el sesgo de selección a través de técnicas de matching y variables instrumentales, es muy difícil eliminarlo completamente, lo que representa un desafío muy importante para los investigadores en el campo de la evaluación de impacto.

A continuación se describen brevemente algunas de las diferentes metodologías que se basan en experimentos no aleatorios. Las mismas incluyen los métodos de diferencias simples y dobles y variables instrumentales.

#### *Método de diferencias simples (single differences)*

En este caso, los efectos del programa sobre los individuos se estiman como la diferencia simple entre los valores que adquieren los indicadores de interés para la población que forma parte del grupo de tratamiento y aquellos que conforman el grupo de comparación.

Los efectos individuales pueden ser promediados para obtener el impacto promedio global del programa (ATE) o estratificados por alguna variable de interés, como por ejemplo el ingreso.

El grupo de comparación puede ser construido mediante comparaciones reflexivas (*before-after*) o empleando unidades observacionales diferentes a las que conforman el grupo de tratamiento.

En el primer caso, se realiza una encuesta de base a los participantes del programa antes de la intervención y otra encuesta de seguimiento luego de la misma. La encuesta base provee del grupo de comparación y la de seguimiento del grupo de tratamiento, por lo que el impacto del programa es medido simplemente como el cambio en los indicadores antes y después de la intervención.

En el segundo, se compara la población que participa en un programa con la población que no participa, controlando por características observables. El objetivo es lograr que el grupo de comparación sea lo más parecido posible al grupo de tratamiento en ausencia del programa, para lo que suelen emplearse técnicas de “matching” o emparejamiento.

Las mismas consisten en seleccionar, para cada beneficiario del programa, un conjunto de individuos pertenecientes a la muestra de no participantes que sean similares a él. El propósito es poder calcular cuál hubiera sido la situación en que se hubieran encontrado los beneficiarios si no hubieran participado del plan, evitando la presencia potencial de un sesgo de selección en las estimaciones.

Una primera alternativa de matching sería comparar a cada individuo del grupo de tratamiento con los individuos del grupo de comparación que son iguales a él en términos de sus características observables (por ejemplo edad, sexo, nivel educativo, experiencia, categoría ocupacional, etc.). En este caso, el efecto promedio del programa sobre los participantes puede ser estimado como:

$$(4.2.10) \quad ATE = \frac{1}{N^P} \sum_{i \in P} \left[ Y_i^P - \sum_{j \in NP_i} \frac{Y_j^{NP}}{N_i^{NP}} \right]$$

donde  $NP_i$  es el conjunto de observaciones pertenecientes al grupo de comparación "iguales" al participante  $i$ .

Si sólo hubieran una o dos características observables el matching anterior sería sencillo, pero como usualmente hay muchas características potenciales, se presenta lo que se conoce como el problema de la "dimensionalidad": es muy difícil encontrar dentro de la misma muestra personas que exhiban valores exactamente iguales de todas las variables observables.

El problema anterior conduce a que en lugar de individuos observacionalmente iguales se busquen individuos observacionalmente "similares" a los del grupo de tratamiento. A efectos de la estimación del impacto del programa, las personas del grupo de comparación son ponderadas de acuerdo a su parecido con los individuos del grupo de tratamiento al que son emparejadas:

$$(4.2.11) \quad ATE = \frac{1}{N^P} \sum_{i \in P} \left[ Y_i^P - \sum_{j \in NP_i} W_{ij} Y_j^{NP} \right]$$

donde  $W_{ij}$  son las ponderaciones y  $NP_i$  es el conjunto de observaciones del grupo de comparación "similares" al participante  $i$ .

La cuestión que surge al tratar de aplicar este último criterio es cuál es el concepto de similitud relevante. Rosenbaum y Rubin (1983) proponen que la selección de

observaciones para el grupo de comparación se haga en función de la probabilidad predicha de participar en el programa que tienen los individuos antes de que el mismo sea implementado, dadas sus características observables:

$$(4.2.12) \quad P(Z_i) = E(D_i / Z_i)$$

donde  $P$  es la probabilidad de participar en el programa,  $D$  es una variable dummy que toma un valor igual a uno si el individuo participa y a cero si no lo hace, y  $Z_i$  es un vector de variables observables de control previas al programa que presuntamente afectan la participación en el mismo. Cuanto más parecida sea dicha probabilidad, mejor el matching entre el grupo de tratamiento y el de comparación.

Esta técnica, conocida como “*Propensity Score Matching*” (o PSM), es la más ampliamente utilizada por los investigadores del área. Para poder aplicarla, deben seguirse una serie de pasos que son descritos en los párrafos siguientes.

Lo primero que debe hacerse para poder implementar la técnica de PSM es buscar las muestras que servirán para la construcción de los grupos de tratamiento y de comparación.

Para el primero, la muestra debe estar compuesta por las personas elegibles que se encuentran participando del programa, mientras que el segundo requiere de una muestra representativa de individuos que, si bien resultan elegibles para el programa ya que satisfacen los criterios de accesibilidad, no se encuentran participando del mismo. Esta última muestra debe ser lo más amplia posible de modo de facilitar un buen matching entre ambos grupos.

En caso de que las muestras tomadas provengan de diferentes encuestas, debe chequearse que las mismas resulten comparables entre sí. Idealmente, las encuestas deberían poseer el mismo cuestionario, haber sido realizadas por los mismos entrevistadores o en su defecto por personas igualmente calificadas, tener el mismo periodo de referencia, etc.

Una vez obtenidas las muestras, las mismas deben ser integradas en una sola a fin de estimar un modelo de participación (usualmente logit o probit) que permita predecir las probabilidades de participar en el programa que poseen los individuos en función de las variables observadas relevadas en las encuestas. Estas probabilidades predichas o estimadas son denominadas como “propensity scores”.

Luego, la muestra debe ser restringida a fin de que el rango de probabilidades predichas para el grupo de comparación concuerde con el rango de probabilidades predichas para el grupo de tratamiento. Esto seguramente requiera la exclusión de candidatos elegibles con valores de probabilidad predicha por fuera del rango relevante, típicamente muy bajos.

Las muestras también pueden ser restringidas en otras direcciones en función del interés del analista. Por ejemplo, la muestra puede restringirse para limitar los matching dentro de la misma región geográfica a fin de garantizar que los individuos comparados entre sí estén afectados por el mismo contexto económico.

El paso siguiente consiste en determinar, para cada individuo del grupo de tratamiento (beneficiario), la o las observaciones de la muestra de no participantes que serán utilizadas para evaluar el impacto del programa sobre los beneficiarios y sus ponderaciones.

Esto puede realizarse empleando varios criterios: matching uno a uno con aquel que posee la misma probabilidad de participación o la probabilidad más parecida posible ("vecino más cercano"); promedio de los  $K$  vecinos más cercanos; todos los individuos de la muestra de no participantes ponderados según su cercanía (Heckman y otros, 1998).

Una vez hecho el matching entre el grupo de tratamiento y el de control para cada uno de los individuos que participan del programa, deben calcularse los valores que adquieren los indicadores de interés en uno y otro caso, siendo la diferencia entre ambos la estimación del efecto del programa para la observación considerada.

#### *Método de diferencias dobles (diff-in-diff)*

En este caso, a fin de aliviar el problema de heterogeneidad no observable, se comparan los grupos de tratamiento y de control en términos de los cambios en los indicadores de interés antes y después de la intervención o implementación del programa.

Esta técnica requiere de la existencia de una encuesta previa a la implementación del programa analizado que cubra tanto a los futuros beneficiarios como a los candidatos elegibles que finalmente no participaron del mismo y de una o más encuestas de seguimiento posteriores a la ejecución del programa. Estas últimas deben resultar comparables a la primera en términos de cuestionarios,

entrevistadores, etc, e idealmente deberían abarcar a la misma muestra poblacional, o al menos cubrir las mismas regiones geográficas y los mismos estratos sociales que aquella.

La versión más sencilla de la técnica consiste en calcular primero, para cada uno de los grupos (tratamiento y control), la diferencia media entre los valores previos y posteriores a la ejecución del programa de los indicadores de interés. Finalmente, el impacto del programa es estimado como la diferencia entre las dos diferencias promedio calculadas previamente.

En términos algebraicos, sean  $t = 1$  y  $t = 2$  los momentos previos y posteriores a la implementación del programa respectivamente y sean  $(Y_{it} / D_i = 1)$  e  $(Y_{it} / D_i = 0)$  los valores que adquiere el indicador de interés para el individuo  $i$  en el momento  $t$  si el mismo recibe tratamiento y no lo hace respectivamente.

El parámetro que se pretende estimar está dado por:

$$(4.2.13) \quad ATE = E(Y_{i2}^T / D_i = 1) - E(Y_{i2}^{NP} / D_i = 1)$$

donde  $Y_{i2}^T$  es el valor observado del indicador de interés para el individuo  $i$  que participa del programa luego de la implementación del mismo ( $t = 2$ ) y  $Y_{i2}^{NP}$  es el valor que hubiera alcanzado dicho indicador durante el periodo posterior al lanzamiento del programa si éste no hubiera tenido lugar (resultado contrafáctico).

Dicho parámetro es estimado mediante la siguiente ecuación:

$$(4.2.14) \quad DD = [E(Y_{i2} / D_i = 1) - E(Y_{i1} / D_i = 1)] - [E(Y_{i2} / D_i = 0) - E(Y_{i1} / D_i = 0)]$$

Nótese que  $DD = ATE$  si:

$$(4.2.15) \quad E(Y_{i2}^{NP} / D_i = 1) = E(Y_{i1} / D_i = 1) + [E(Y_{i2} / D_i = 0) - E(Y_{i1} / D_i = 0)]$$

Por lo tanto,  $DD$  será igual a  $ATE$  en la medida en que el resultado contrafáctico en  $t = 2$  de los participantes si no hubieran tenido tratamiento sea igual a su situación inicial previa al programa (en  $t = 1$ ) más el cambio en el resultado experimentado por los no tratados entre  $t = 1$  y  $t = 2$ .

Para que se verifique el resultado anterior deben satisfacerse dos supuestos básicos. Nótese que el resultado contrafáctico puede escribirse como:



$$(4.2.16) \quad E(Y_{i2}^{NP} / D_i = 1) = E(Y_{i1}^{NP} / D_i = 1) + [E(Y_{i2}^{NP} / D_i = 1) - E(Y_{i1}^{NP} / D_i = 1)]$$

En consecuencia, la satisfacción de la ecuación (2.14) implica que:

$$(4.2.17) \quad E(Y_{i1}^{NP} / D_i = 1) = E(Y_{i1} / D_i = 1)$$

y además

$$(4.2.18) \quad E(Y_{i2}^{NP} / D_i = 1) - E(Y_{i1}^{NP} / D_i = 1) = [E(Y_{i2} / D_i = 0) - E(Y_{i1} / D_i = 0)]$$

La primera ecuación indica que los resultados en  $t = 1$  no se ven afectados por la expectativa de recibir el programa, mientras que la segunda implica que el sesgo de selección, definido como la brecha entre el resultado contrafáctico y el resultado de los individuos no tratados, es invariante en el tiempo, por lo que éste es eliminado al tomar diferencias.

En caso de que el sesgo de selección fuera variable en el tiempo, la estimación de *DD* generaría un sesgo al suponer que el cambio en el resultado contrafactual del grupo de tratamiento es igual al cambio experimentado en el indicador de interés correspondiente al grupo de comparación.

El método de dobles diferencias puede ser combinado con alguna de las técnicas de matching vistas anteriormente para obtener el "Matched Double Difference":

$$(4.2.19) \quad ATE_{DD} = \frac{1}{n_p} \sum_{i \in P} \left[ (Y_{i2}^T - Y_{i1}^T) - \sum_{j \in NP_i} W_{ij} (Y_{j2}^{NP} - Y_{j1}^{NP}) \right]$$

donde  $n_p$  es el tamaño del panel de tratados (observados antes y después del programa) y  $NP_i$  es el conjunto de observaciones que componen el grupo de comparación.

En otras versiones más sofisticadas, los analistas pueden estar interesados en controlar por diferencias en las condiciones iniciales o por cambios en las variables exógenas y considerar la existencia de efectos interacción en el programa, lo que requiere de la estimación de un modelo de regresión econométrica apropiado.

#### *Variables instrumentales*

Este método resulta apropiado para evaluar el impacto de un programa cuando se supone que el mismo sólo produce un "efecto escala" sobre los indicadores de

interés y además pueden identificarse las variables exógenas que influyen sobre la participación de los individuos pero no sobre los resultados.

Sea  $Z$  el vector de variables exógenas que afectan a la participación,

$$(4.2.20) \quad D_i = Z_i \cdot \gamma + v_i$$

y suponiendo que el impacto del programa es sólo de escala

$$(4.2.21) \quad Y_i = X_i \cdot \beta + D_i \cdot (\beta_0^P - \beta_0^{NP}) + \varepsilon_i, \quad \text{con } i = 1, 2, \dots, N$$

Entonces el modelo se puede escribir como:

$$(4.2.22) \quad Y_i = X_i \cdot \beta^{NP} + Z_i \cdot \gamma (\beta_0^P - \beta_0^{NP}) + v_i (\beta_0^P - \beta_0^{NP}) + \varepsilon_i$$

ó

$$(4.2.23) \quad Y_i = X_i \cdot \beta^{NP} + Z_i \cdot \pi + u_i \quad \text{con } i = 1, 2, \dots, N$$

donde  $\pi = \gamma (\beta_0^P - \beta_0^{NP})$  y  $u_i = v_i (\beta_0^P - \beta_0^{NP}) + \varepsilon_i$

Despejando el estimador de variables instrumentales se tiene que:

$$(4.2.24) \quad LATE^* = (\beta_0^P - \beta_0^{NP})_{MCO} = \frac{\pi_{MCO}}{\gamma_{MCO}}$$

donde  $LATE^*$  es el impacto estimado del programa (Local Average Treatment Effect) y el subíndice  $MCO$  indica estimación por mínimos cuadrados ordinarios.

Nótese que para poder estimar separadamente  $\pi$  de  $\beta^{NP}$  se requiere que las variables que conforman al vector  $Z$  no sean elementos del vector de determinantes del resultado  $X$ . Por lo tanto, el supuesto de que las variables que afectan la participación no influyen sobre los resultados es crucial para poder aplicar esta técnica.

La principal ventaja que tiene esta técnica es que permite identificar el efecto del programa sobre el indicador de interés cuando se sabe que la selección de los beneficiarios no es aleatoria sino que está focalizada hacia algún grupo con características determinadas.

La principal desventaja es que en realidad la estimación identifica el efecto de las diferencias en tratamiento inducidas por las variables incluidas en  $Z$ , pero no las inducidas por variables no observables. Por lo tanto, si bien resulta útil para reducir el sesgo observable, no elimina los sesgos generados por la heterogeneidad no observable.

### ***Otros enfoques para la evaluación de impacto***

Además de los métodos descritos anteriormente, existen otros enfoques metodológicos relevantes en la discusión de la evaluación del impacto de los programas sociales.

Entre ellos se destacan el empleo de métodos cualitativos en lugar de cuantitativos, los enfoques orientados a medir el impacto de programas de ajuste estructural y las evaluaciones basadas en la teoría, los cuales son brevemente descritos a continuación.

#### *Métodos cualitativos*

En muchas ocasiones, en lugar de basarse en métodos cuantitativos como los descritos en los apartados anteriores, las evaluaciones de impacto se basan en métodos cualitativos.

El objetivo principal de este enfoque es entender la forma en que los procesos, comportamientos y condiciones del programa son percibidos por los individuos o grupos que participan de los mismos (Valadez y Bamberger, 1994).

Entre las metodologías empleadas para llevar a cabo un análisis cualitativo pueden mencionarse las técnicas desarrolladas para evaluaciones rápidas de programas rurales, las cuales se basan en el conocimiento con que cuentan los participantes acerca de las condiciones que rodean al proyecto o programa que está siendo evaluado, y las evaluaciones participativas, en las cuales los beneficiarios están involucrados en todas las etapas de la evaluación, determinando los objetivos del estudio, identificando y seleccionando los indicadores a ser utilizados, y participando en la recolección de información y en el análisis de la misma.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Para una discusión detallada de los métodos de evaluación participativos véase "The World Bank Participation Sourcebook" (1996).

Los principales beneficios de utilizar métodos cualitativos para las evaluaciones de impacto son que los mismos resultan sumamente flexibles, pudiendo ajustar su diseño según las necesidades específicas de la evaluación, pueden ser implementados rápidamente empleando técnicas ágiles, y enriquecen muchísimo la interpretación de los resultados a través de una mejor comprensión de las percepciones y prioridades de los beneficiarios y de las condiciones y procesos que pueden haber influenciado sobre el impacto del programa.

Sin embargo, este tipo de metodología también posee una serie de problemas importantes. El primero de ellos es la subjetividad con que son recolectados los datos. La validez y la confiabilidad de la información cualitativa son sumamente dependientes de las habilidades metodológicas, la capacidad y la experiencia del evaluador. Si las personas encargadas de la evaluación no están familiarizadas con las normas culturales, las costumbres sociales y los mensajes no verbales específicos del grupo a ser estudiado, existen grandes probabilidades de que la información recolectada sea malinterpretada.

En segundo lugar se encuentra la falta de rigurosidad estadística como resultado del empleo frecuente de muestras pequeñas. Este problema conduce a que usualmente resulte difícil generalizar los resultados obtenidos a una población mayor que resulte más representativa.

Finalmente, la ausencia de un grupo de comparación conduce a que en la práctica sea imposible determinar la situación contrafactual y por lo tanto, la causalidad del impacto del programa.

En consecuencia, dado que el objetivo principal de la evaluación de impacto es la medición del efecto del programa sobre los beneficiarios, los métodos cualitativos suelen ser empleados en forma conjunta con alguna otra técnica de evaluación cuantitativa.

De hecho, si bien existe una amplia literatura sobre las ventajas o desventajas de las metodologías cuantitativas versus las cualitativas para la evaluación de impacto, la idea de que ambos enfoques deben ser integrados está adquiriendo una aceptación creciente. Entre los beneficios que pueden obtenerse al emplear un enfoque integrado, Bamberger (2000) destaca los siguientes:

- El uso de procedimientos de triangulación de los datos cualitativos con los cuantitativos permite la construcción de controles que permitan chequear la consistencia de las estimaciones.
- El empleo de un enfoque integrado permite la obtención de diferentes perspectivas que pueden ser combinadas para enriquecer el análisis. Por ejemplo, si bien los investigadores pueden considerar que los principales indicadores del bienestar de un hogar son el ingreso y el consumo, un estudio cualitativo puede revelar que las mujeres están más preocupadas por otras cuestiones tales como la vulnerabilidad, la pobreza y la exposición a la violencia, lo que permite ampliar el espectro de resultados a evaluar.
- El análisis puede ser desarrollado para diferentes niveles de discusión. Los métodos cuantitativos suelen ser útiles para proveer buenas estimaciones del impacto de un programa sobre el bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades, pero no son efectivos para analizar los procesos sociales (conflictos sociales, razones por las cuales los individuos hacen o no uso de ciertos servicios públicos, etc.) o para el análisis institucional (ej.: cuán efectivamente operan los servicios de educación y salud, y cómo éstos son percibidos por la comunidad). Pero existen muchos métodos cualitativos diseñados para analizar cuestiones tales como procesos sociales, comportamiento institucional, estructura social, y conflicto.
- Existen mayores facilidades para interpretar los resultados encontrados. En muchas ocasiones, cuando sólo se emplean métodos cuantitativos, los investigadores encuentran inconsistencias aparentes o diferencias importantes entre las comunidades o grupos que no pueden ser explicados por la información contenida en la base de datos. En consecuencia, los analistas se ven obligados a tomar decisiones arbitrarias tales como si incluir o no las observaciones que se encuentran muy por debajo o por encima del patrón general. La flexibilidad de los métodos cualitativos permite que frecuentemente sea posible retornar al campo para recolectar información adicional que permita corroborar dicha información.

### *Evaluación de los programas de ajuste estructural*

Este tipo de programas posee una serie de características distintivas que conducen a que las evaluaciones de impacto orientadas a medir su efecto sobre el bienestar de las personas en general y de los pobres en particular deban ser adaptadas a fin de evitar la aplicación de métodos y supuestos deficientes (como ha sucedido con buena parte de la evidencia empírica empleada para apoyar el debate sobre la conveniencia o no de aplicarlos).

Como sucede con el resto de medidas de política, los programas de ajuste estructural deberían ser analizados teniendo en cuenta el contexto y la estructura de la economía local en la que fueron implementados, evaluarse a partir de la situación contrafactual relevante y estar basados en la información empírica que surge de las fuentes de información disponibles (censos, encuestas de hogares, etc.)

No obstante, esto resulta muy difícil debido a varios motivos. En primer lugar, los programas de ajuste estructural suelen tener un impacto sumamente extendido sobre la economía, lo que hace que resulte difícil encontrar un grupo de comparación que no se haya visto afectado por el mismo. Segundo, los rezagos, los efectos sustitución y los cambios en el bienestar de los individuos pueden ser causados por factores exógenos al programa de ajuste, por lo que deben ser interpretados con sumo cuidado ya que no deberían ser atribuidos al programa. Tercero, es difícil predecir qué hubiera pasado si el proceso de ajuste no hubiera tenido lugar, qué políticas alternativas hubiera perseguido el gobierno y cuál hubiera sido el efecto de las mismas sobre el bienestar de las personas.

Aún así, en la literatura se han empleado varios enfoques para estimar el impacto de estos programas, cada uno de los cuales tiene sus propias virtudes y falencias. En muchos casos las técnicas son similares a las descritas anteriormente y las mismas pueden ser agrupadas en dos grupos: aquellas que estiman resultados contrafactuales y los que no lo hacen.

Entre los enfoques en los que no se emplea un resultado contrafáctico pueden mencionarse los métodos cualitativos y la metodología "antes y después".

En el primer caso, se llevan a cabo estudios que indagan sobre las condiciones de la población antes, durante y después de la implementación de la política de ajuste a través de entrevistas a grupos focalizados y otras técnicas cualitativas.

En el segundo, se compara la performance de ciertas variables claves durante y luego del lanzamiento del programa con el comportamiento previo a la implementación del mismo. Específicamente, se emplean métodos estadísticos que evalúan si se produjo un cambio significativo en las variables esenciales durante el periodo de tiempo en el que tuvo lugar la intervención. El problema de este enfoque es que frecuentemente arroja resultados sesgados porque se asume que de no haber tenido lugar el programa, los indicadores de performance hubieran adoptado los valores del periodo pre-ajuste.

En cuanto a los enfoques bajo los cuales se construyen resultados contrafácticos de las variables a analizar, hay tres tipos de métodos o técnicas principales.

El primero de ellos se basa en la utilización de modelos de equilibrio general computado para simular la situación contrafactual y compararla con la del grupo de tratamiento. Dichos modelos buscan reproducir el comportamiento de la economía real basándose generalmente en detalladas matrices de contabilidad social, construidas con información proveniente de cuentas nacionales, encuestas de gasto de los hogares y otra información censal.

Si bien son capaces de generar resultados contrafactuales, la validez del modelo depende completamente de la validez de los supuestos aplicados. Este hecho puede resultar problemático ya que las bases de datos frecuentemente contienen información incompleta y por lo tanto muchos de los parámetros no pueden ser estimados mediante métodos econométricos formales. Adicionalmente, las restricciones computacionales conducen a que el modelo deba ser simplificado a fin de resultar computable, lo que limita aún más su validez. Por último, los modelos de equilibrio general computado son muy engorrosos, costosos y demandantes de tiempo.

El segundo está formado por las comparaciones "with and without", en las cuales se compara el comportamiento de las principales variables en los países donde se aplica el programa de ajuste considerado con el comportamiento de las mismas variables en países donde no se implementaron programas de ese tipo, los cuales conforman el grupo de comparación. Esto último constituye una aproximación a la situación contrafactual, dado que se utiliza la experiencia de países sin programa para inferir lo que hubiera sucedido en los países bajo programa en caso de que el mismo no hubiera sido implementado. La principal falencia de este enfoque es que

resulta muy difícil conseguir un verdadero grupo de comparación ya que el método asume que la única diferencia entre los países es la adopción de un programa de ajuste y que los factores externos afectan a ambas regiones de la misma manera.

El tercer grupo es el conformado por las técnicas estadísticas, consistentes en regresiones que controlan por las diferencias en las condiciones iniciales y en las políticas implementadas en países con y sin programa. Este enfoque identifica las diferencias entre el país de tratamiento y el de control durante el periodo previo a la implementación del programa de ajuste y luego controla estadísticamente por estas diferencias para identificar el impacto aislado del programa durante el periodo post-reforma.

#### *Evaluaciones basadas en la teoría*

La premisa básica de este enfoque es que los proyectos y programas están basados explícita o implícitamente en teorías sobre cómo y por qué un programa funcionará o no. Consecuentemente, la evaluación del programa debería estar basada en revisar el cumplimiento de cada uno de los supuestos implícitos en el diseño del programa durante el periodo de implementación del mismo, más que durante un punto intermedio o luego de que el proyecto haya terminado.

El mecanismo propuesto para llevar a cabo una evaluación de impacto bajo este enfoque consiste en determinar, a partir de la teoría subyacente al programa, una serie de etapas sucesivas a seguir para chequear el cumplimiento o no de los supuestos implícitos en la misma. Cada una de las etapas cuenta con sus propios métodos de recolección y análisis de información. Si los sucesos no ocurren de acuerdo a lo previsto, entonces la evaluación permite saber con cierta seguridad dónde, cómo y por qué se produjo la diferencia.

Este enfoque pone énfasis en la respuesta de las personas a las actividades del programa. Entre las ventajas del mismo pueden mencionarse que la evaluación provee indicadores tempranos de la efectividad del programa durante la etapa de implementación del proyecto y por lo tanto es posible corregir las fallas que se vayan presentando a medida que éstas aparecen. Adicionalmente, este enfoque ayuda a explicar cómo y por qué se producen los efectos del programa: si los eventos suceden de acuerdo a lo previsto, la evaluación permite conocer con cierta seguridad cómo fueron generados los efectos a través del seguimiento de la



secuencia de etapas, las cuales permiten rastrear los pasos que condujeron de los insumos del programa a la obtención de los resultados.

Respecto a las falencias de este enfoque, las mismas son similares a muchas de las correspondientes a otras metodologías. Identificar los supuestos y las teorías inherentes a un programa puede resultar una tarea compleja; a menos que se encuentren disponibles todos los instrumentos y toda la información necesarios, los evaluadores pueden tener problemas para medir cada los efectos de cada avance en el proceso de implementación del programa; las premisas de las teorías implícitas en los programas pueden ser demasiado generales como para permitir un testeo determinante acerca de su cumplimiento; y pueden existir problemas de interpretación que dificulten la generalización de los resultados (Weiss, 1998).

#### *Análisis costo-beneficio o costo-efectividad*

Si bien este tipo de análisis no se encuentra estrictamente relacionado con la medición del impacto de un programa sobre sus beneficiarios, el mismo resulta sumamente útil para evaluar la eficiencia de un programa a través de la comparación con otras intervenciones alternativas en términos del costo de producir un resultado determinado. En consecuencia, puede enriquecer enormemente las implicancias de política surgidas de un estudio de evaluación de impacto.

En el caso de análisis costo-beneficio, el objetivo es tratar de medir la eficiencia económica del programa en términos de los costos y beneficios monetarios del mismo. Como en muchas ocasiones resulta muy difícil o directamente imposible medir todos los beneficios derivados del programa en términos monetarios, especialmente cuando se trata de proyectos sociales, en lugar de un análisis costo-beneficio se emplea un análisis de costo-efectividad, aunque los conceptos principales para ambos tipos de análisis son básicamente los mismos.

El primer paso necesario para llevar a cabo este tipo de estudios consiste en la identificación de todos los costos y beneficios asociados al proyecto.

El cálculo de los primeros debe incluir el gasto de implementar el programa en sí mismo así como todo tipo de gasto asociado al proyecto (costos administrativos, de transporte, inversiones directas) e incluso el valor monetario de los bienes provistos gratuitamente y los costos sociales del proyecto (tales como el deterioro ambiental y los riesgos sanitarios).

Por su parte, los beneficios pueden ser monetarios, tales como el aumento en los ingresos como resultado de las transferencias monetarias o el número de bienes entregados bajo el proyecto, o no monetarios, en cuyo caso de no ser posible la cuantificación pueden emplearse indicadores subjetivos tales como rankings o sistemas de ponderación. En este último caso, la interpretación de los resultados debe ser sumamente cuidadosa ya que los rankings subjetivos pueden conducir a conclusiones engañosas.

Una vez determinados costos y beneficios asociados al proyecto, el paso siguiente consiste en computar una ratio de costo-efectividad. El mismo se define como:

$$(4.2.25) \quad R = \frac{\text{Costo}}{\text{Unidad(o beneficio)}}$$

Finalmente, el ratio es comparado con el correspondiente a otros programas o intervenciones a fin de medir o evaluar la efectividad del programa estudiado.

Si bien en teoría esta técnica puede parecer bastante sencilla, existen varias dificultades que se presentan al intentar llevarla a la práctica. Las mismas están relacionadas con la dificultad para lograr una adecuada identificación y cuantificación de los costos y beneficios asociados al programa. A este respecto, resulta fundamental garantizar una adecuada selección de los indicadores a emplear en las mediciones, que las metodologías y supuestos empleados para la elaboración de los ratios a comparar sean consistentes y que los ratios comparados efectivamente resulten comparables entre sí.

Por último, cabe destacar que muchas de las técnicas de evaluación de impacto descritas en este apartado han sido aplicadas en algunos países a fin de determinar el impacto de los programas sociales sobre sus beneficiarios. En el Anexo II del presente trabajo se presenta una revisión de algunos estudios de evaluación de impacto implementados en la práctica que, por sus características, resultan útiles para ejemplificar la posibilidad y/o la conveniencia de emplear una técnica determinada u otra, dependiendo de las condiciones que se presenten en la realidad.

### 4.3 Pasos a seguir para el desarrollo de una evaluación de impacto

Dada la variedad de programas y de interrogantes que se pueden responder con las evaluaciones de impacto, los tipos y fuentes de información disponibles, las restricciones presupuestarias y de tiempo y las circunstancias específicas que atraviesa cada país, el diseño de cada estudio de evaluación de impacto será único y requerirá de alguna combinación determinada de instrumentos metodológicos que se adecue al caso a evaluar.

No obstante lo anterior, existe consenso sobre la conveniencia de seguir una serie de pasos claves que conducen a lo que se consideran como “buenas prácticas” para el desarrollo de evaluaciones de impacto.

#### ***Definición de los objetivos de la evaluación de impacto***

La primera cuestión a resolver cuando se pretende realizar una evaluación de impacto de algún programa o proyecto es si están dadas las condiciones para que la misma pueda ser llevada a cabo.

Además de la disponibilidad de recursos, las evaluaciones de impacto requieren que el programa bajo consideración esté lo suficientemente desarrollado como para ser objeto de una evaluación de impacto.

Cuando las políticas a ser evaluadas se encuentran aún en estado de definición, puede resultar aconsejable posponer la evaluación a fin de permitir una mayor flexibilidad en el proyecto. A modo de ejemplo, los programas incipientes o los proyectos piloto suelen estar sujetos a continuas revisiones tanto en lo que respecta a sus contenidos como en lo referido a cuándo, cómo y quién estará a cargo de su implementación. Estos cambios constantes pueden socavar la coherencia de los resultados de una evaluación de impacto, especialmente de aquellos que se basan en la creación de grupos de tratamiento y de control claramente definidos.

Adicionalmente, la evaluación debe realizarse una vez que haya transcurrido el suficiente tiempo como para que todos los miembros del grupo de tratamiento hayan participado del programa y los resultados se hayan materializado y puedan ser observados. De acuerdo a Grossman (1994), el periodo típico necesario para

examinar el impacto de un programa es de 12 a 18 meses posteriores al enrolamiento de los beneficiarios.

Una vez tomada la decisión de llevar a cabo una evaluación de impacto, resulta altamente recomendable definir cuáles serán los puntos de interés que determinarán el eje alrededor del cuál se desarrollará la evaluación y establecer claramente cuáles son los objetivos específicos que se pretende alcanzar a través de ella.

Este paso resulta crucial para identificar las necesidades de información, seleccionar los indicadores que serán empleados para calcular el impacto del programa y definir una estrategia de estimación que provea las respuestas a los interrogantes planteados en la evaluación.

Si bien la determinación de los objetivos a alcanzar con la evaluación de impacto puede parecer una tarea sumamente sencilla, la misma suele acarrear algunas dificultades. Si los objetivos planteados en el diseño de la evaluación son demasiado amplios, como por ejemplo “analizar el efecto de un programa de capacitación laboral sobre el mercado de trabajo”, los mismos no servirán como guía para el desarrollo de una estrategia de evaluación. Para resultar funcionales a la evaluación, los objetivos de la misma deben ser definidos de una manera más precisa. Siguiendo con el ejemplo anterior, el objetivo podría ser reformulado como “analizar el impacto de un programa de capacitación laboral sobre las horas trabajadas, los ingresos laborales y la duración del desempleo para los distintos tipos de trabajadores”, constituyendo un guía más clara para el análisis.

### ***Exploración de las fuentes de información disponibles***

Los estudios de evaluación de impacto pueden ser llevados a cabo empleando numerosos tipos de fuentes de información. Las mismas incluyen un amplio abanico que abarca desde las encuestas de corte transversal y los datos en panel hasta las entrevistas con información cualitativa.

Idealmente, la información debe estar disponible a nivel individual de modo de garantizar una correcta determinación del verdadero impacto del programa. La información a nivel del hogar puede ocultar la existencia de ciertos mecanismos de distribución de recursos al interior del mismo que influyen sobre el acceso de ciertos miembros del hogar a los recursos del programa.

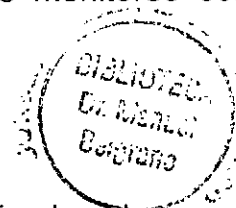
En muchas ocasiones, puede sacarse provecho de bases de datos existentes, lo que reduce fuertemente los costos de llevar a cabo una evaluación de impacto. En dicho caso, debe tomarse una serie de recaudos ya que pueden surgir problemas derivados del momento en que se recolectó la información y la flexibilidad de los cuestionarios empleados en las entrevistas.

Entre las precauciones a tomar al utilizar bases de datos preexistentes en las evaluaciones de impacto se encuentran las siguientes:

- Obtener información oficial sobre el programa ya que resulta riesgoso embarcarse en una evaluación de impacto sin conocer los detalles administrativos e institucionales que determinan el funcionamiento del mismo.
- Recolectar información sobre los hechos estilizados relevantes que dieron origen al programa. Estos pueden incluir mapas de pobreza, la forma en que funciona el mercado laboral y otros programas públicos relevantes.
- Confirmar que exista información sobre los indicadores que se pretende analizar y sobre las variables explicativas relevantes. Esta última resulta necesaria para controlar por la heterogeneidad en los resultados condicional a la participación en el programa.
- Dependiendo del método al emplear, también puede resultar necesario contar con información sobre las variables que influyen sobre la participación en el programa pero no sobre los resultados. Este tipo de variables instrumentales puede resultar útil para determinar la causalidad del programa sobre los resultados en los casos donde la participación no es aleatoria.
- Los datos provenientes de encuestas preexistentes usualmente puede ser complementados con información proveniente de otras fuentes tales como bases de datos correspondientes a las actividades de monitoreo sobre el programa o bases de datos geográficas.

### ***Diseño de la evaluación***

Una vez determinados los objetivos de la evaluación e identificadas claramente las fuentes de información disponibles, es posible dar inicio a la etapa de diseño del estudio de evaluación.



El diseño de la evaluación involucra muchos aspectos tales como la selección de la metodología, el tipo de información que va a emplearse, la definición de la unidad de análisis (individuos, hogares, comunidades) y la determinación de la duración o tiempos de la evaluación.

Al seleccionar la metodología a utilizar, el evaluador debe explorar cuidadosamente las opciones metodológicas que tiene disponible a fin de que los resultados que surjan del estudio sean lo más robustos posible. A este respecto, deben tenerse en cuenta las ventajas y desventajas de los distintos tipos de técnicas de evaluación, las cuales deben ser balanceadas para decidir cuál es la metodología más apropiada para el caso en cuestión.

Entre los métodos cuantitativos, los experimentos aleatorios son considerados como la mejor opción para llevar a cabo una evaluación de impacto, mientras que las técnicas de matching son consideradas como la segunda mejor alternativa. De todos modos, hay otras técnicas capaces de producir resultados confiables, especialmente cuando el diseño de la evaluación y la información empleada son de buena calidad.

Además de las características técnicas de las diferentes alternativas metodológicas, la selección de las metodologías a emplear dependerá del tiempo disponible para llevar a cabo la evaluación y de las fuentes de información disponibles.

Respecto al primer punto mencionado, algunos métodos de evaluación requieren de mayor tiempo de implementación que otros. Por ejemplo, los experimentos aleatorios y los métodos before-after implican periodos de implementación más largos que las técnicas de matching (ex-post) ya que debe esperarse a que los resultados del programa analizado se materialicen y puedan ser observados.

Los tiempos de las evaluaciones también dependen de los indicadores seleccionados para llevar a cabo la evaluación ya que muchos de ellos, como por ejemplo los cambios en las tasas de fertilidad, requieren de mayor tiempo para manifestarse en la población beneficiaria.

De este modo, los tiempos de las evaluaciones estarán sujetos al marco establecido por el programa estudiado.

Por otra parte, cada metodología tiene ciertos requisitos mínimos de información que condicionarán las técnicas que finalmente se apliquen (Ezemenari, Ruqvist y

Subbarao, 1999). El poseer información adecuada y de calidad resulta indispensable para que los resultados que surgen de la evaluación sean confiables.

En el caso de los experimentos aleatorios, lo ideal sería contar con encuestas de los participantes y no participantes previas y posteriores a la implementación del programa de modo de permitir el control por eventos contemporáneos (a través de una estimación diff-in-diff), además de posibilitar la construcción de un grupo de control para medir el impacto del programa. No obstante, el método puede ser aplicado si se posee una base de corte transversal que contenga muestras de participantes y no participantes.

Los requisitos mínimos de información en el caso de los experimentos no aleatorios consisten en una base de datos lo suficientemente amplia (como la proveniente de un censo, una encuesta nacional o una encuesta de condiciones de vida de los hogares) que contenga observaciones correspondientes a los beneficiarios así como una muestra grande de no beneficiarios. En tanto, lo ideal sería contar con una muestra grande de no beneficiarios y una encuesta diseñada en el marco del programa de los hogares beneficiarios, ambos durante dos momentos del tiempo de modo de permitir el control por eventos contemporáneos.

Por último, en el caso del empleo del método de variables instrumentales la información ideal sería contar con bases de datos de corte transversal y series de tiempo representativas de la población beneficiaria y no beneficiaria con sus correspondientes variables instrumentales. De todos modos, el estudio puede llevarse a cabo si sólo se poseen datos de corte transversal de la población beneficiaria y de las variables instrumentales.

Antes de concluir el apartado vale la pena mencionar que la selección de la metodología para la evaluación de impacto no es mutuamente excluyente. Por el contrario, las buenas evaluaciones suelen combinar diferentes métodos para garantizar la robustez de los resultados.

Según Subbarao y otros (1999), el empleo de un enfoque del tipo "with and without" junto con uno "before and after" es una combinación altamente recomendable desde el punto de vista metodológico.

La incorporación del análisis costo-beneficio o costo-efectividad también resulta fuertemente recomendable ya que permite a los hacedores de política comparar las distintas alternativas disponibles.

Finalmente, la combinación de métodos cuantitativos con métodos cualitativos resulta ideal ya que permite cuantificar el impacto del proyecto así como brindar una descripción de los procesos que condujeron a la obtención de dichos resultados.

De este modo, si bien cada evaluación de impacto tendrá características únicas dependiendo de las necesidades y objetivos de la misma así como de la disponibilidad de información y otros recursos (tiempo, presupuesto, etc.), una buena evaluación de impacto debería incluir los siguientes elementos:

- Una estimación de los resultados contrafactuales realizada mediante el uso de un mecanismo de selección aleatorio para la creación de un grupo de control o el uso cuidadoso y apropiado de otros métodos no aleatorios tales como las técnicas de matching para la creación de un grupo de comparación.
- Controlar por las diferencias existentes entre los participantes antes y después de la implementación del programa.
- Establecer el impacto del programa dentro de un marco de tiempo lo suficientemente largo como para permitir que el mismo haya surtido efecto en los participantes.
- Utilizar grupos de comparación y de control que sean lo suficientemente grandes como para poder realizar inferencias estadísticas.
- Incluir un análisis de costo-beneficio para medir la eficiencia del programa
- Incorporar técnicas cualitativas que permitan una triangulación de los resultados.

Una vez elegida la metodología y seleccionada las fuentes de información a emplear debe decidirse cuáles serán los indicadores se utilizarán para medir el impacto del programa.

Para garantizar que la evaluación sea capaz de producir resultados en un periodo de tiempo relevante para las necesidades de los hacedores de política, puede resultar conveniente el establecimiento de una serie de indicadores que requieran de distintos periodos de tiempo para que se manifiesten los efectos del programa. Así,



pueden incluirse indicadores de impacto de corto plazo, como por ejemplo la tasa de asistencia escolar, y otros de plazos más largos tal como los años de educación alcanzados.

El proceder del modo sugerido en el párrafo anterior asegura que, aún cuando el tiempo transcurrido al implementar la evaluación no sea lo suficientemente largo como para captar el impacto final del programa, puedan medirse algunos efectos de la intervención.

Análogamente, los evaluadores pueden planificar el desarrollo de la evaluación a lo largo de diferentes etapas en las cuales se van calculando indicadores con distintos plazos de maduración. Esta alternativa posibilita la obtención temprana de medidas de impacto de corto plazo sin perder de vista el objetivo final de medir el impacto total del programa en un plazo más largo.

También pueden considerarse indicadores asociados a las características de la población beneficiaria que no estén estrictamente relacionados con la medición del impacto del programa pero que resulten de interés para el análisis, tales como el nivel de pobreza o la posición de las familias en la distribución del ingreso.

Además de los indicadores de resultados, las personas responsables de llevar a cabo la evaluación deben planificar la medición de los factores exógenos no relacionados con el programa pero que pueden llegar a tener un efecto sobre los resultados de interés.

### ***Análisis y reporte de los resultados***

El análisis de la información obtenida en el proceso de la evaluación presenta algunos desafíos, especialmente en lo que respecta a la interpretación de los resultados.

En el caso de los métodos cuantitativos, la interpretación de los resultados debe ser realizada teniendo en cuenta las limitaciones que presentan las técnicas que finalmente se hayan seleccionado para medir el impacto del programa.

Por su parte, existen muchas técnicas para analizar la información cualitativa<sup>18</sup>. Si bien una discusión detallada de dichos métodos escapan al alcance de este trabajo,

---

<sup>18</sup> Véase Miles y Huberman (1994)

existen dos métodos usualmente empleados para la evaluación de impacto que son el análisis de contenidos y el análisis de casos (Taschereau, 1998).

El análisis de contenidos es empleado para procesar la información obtenida por medio de entrevistas, observaciones y documentos. En la revisión de la información el procesador desarrolla un sistema de clasificación de la misma, organizándola en base a los objetivos de la evaluación para los cuales la información fue recolectada; el uso que se hará de la información; y las necesidades de cruzar la información cualitativa con otros datos. La codificación de la información puede ser bastante compleja y puede requerir de muchos supuestos. Una vez que el sistema de clasificación ha sido construido comienza la etapa de análisis la cual implica ir más allá de los aspectos descriptivos y focalizarse en la búsqueda de patrones, el entendimiento de los procesos, resultados e impactos del programa.

El análisis de casos está basado en casos de estudio diseñados para el examen en profundidad de un grupo o individuo en particular. El elevado nivel de detalle puede proveer información que resulta valiosa para la evaluación del impacto del programa o proyecto. Los procesos de recolección y análisis de la información son llevados a cabo en forma simultánea ya que el evaluador va haciendo observaciones a medida que va recolectando la información. Pueden desarrollarse y testearse explicaciones y relacionar piezas de información críticas.

Independientemente de que el análisis se base en información cuantitativa o cualitativa, existe una serie de lecciones a tener en cuenta en el reporte y divulgación de los resultados:

- El análisis de los resultados generalmente requiere de más tiempo que el previsto, particularmente si la información no es muy clara o accesible o si el analista no posee experiencia en evaluación de impacto.
- La obtención e interpretación de los resultados debe realizarse teniendo en mente dos elementos principales. El primero es asegurarse que los tiempos en los que son presentados los resultados coincidan con los de los eventos claves donde deban tomarse decisiones relacionadas con el futuro del proyecto tales como las revisiones de mediano plazo, elecciones, o finalización de experiencias piloto. El segundo es la audiencia ante la cual se van a presentar los resultados. Los resultados de la evaluación serán mejor

comprendidos si los productos son diferenciados de acuerdo a la audiencia para la cual se generan, incluyendo hacedores de política, responsables del proyecto, periodistas, el público en general y académicos.

- Los productos tendrán mayor relevancia política si incluyen recomendaciones claras y prácticas que se derivan del análisis de impacto. Estas pueden ser separadas en prioridades de corto y largo plazo y, cuando sea posible, deberían incluirse sus implicancias presupuestarias.
- Finalmente, los reportes deberían ser planeados como parte de una estrategia más amplia de divulgación que puede incluir presentaciones ante varios tipos de audiencias, conferencias de prensa, e incluso presentaciones en la web.

## **5 Evaluación de impacto del PJH**

En esta sección del trabajo se aborda finalmente la cuestión para la cual el mismo fue creado, es decir, realizar una evaluación acerca del impacto que tuvo el PJH sobre la educación de los miembros menores pertenecientes a hogares beneficiarios por medio del requisito de enviar a los niños al colegio en condición de alumnos regulares a fin de acceder y permanecer en el programa.

Para ello, en el primer apartado se presenta un análisis descriptivo que permite destacar los aspectos que el PJH adquirió en la práctica y las peculiaridades que exhibieron sus participantes en relación al resto de la población, para el caso de los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires relevados mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desarrollada por INDEC.

Luego, en el segundo apartado, se realiza una descripción de la metodología empleada para llevar a cabo la evaluación de impacto, dónde se explica cuáles fueron los distintos pasos realizados para perpetrar la evaluación y los indicadores educativos analizados.

Finalmente, en el último apartado se presentan los resultados obtenidos en las estimaciones y cálculos realizados y el impacto estimado del PJH sobre los indicadores educativos considerados.

### 5.1 Análisis descriptivo

En este apartado se realiza un análisis de tipo descriptivo de la población urbana bonaerense relevada por la EPH durante octubre de 2002 y se calculan indicadores de eficiencia y filtración en la asignación de planes.

La razón para utilizar la base de datos correspondiente a octubre de 2002 y no una más actual es que ésa es la base empleada en la evaluación de impacto. Las ventajas de la misma respecto a otras más recientes es que se trata de la única base de datos disponible que permite identificar a un grupo de personas que ya había solicitado el plan al momento de ser entrevistadas pero que por diversas razones aún no les había sido entregado. Dichas personas constituyen un grupo de comparación ideal para llevar a cabo una evaluación de impacto ya que se trataba de personas con características muy similares a los beneficiarios, que se diferencian de aquellos básicamente por el hecho de no haber accedido al programa.

Por facilidad en la exposición, el análisis fue desagregado en tres categorías: descripción del perfil que exhibían los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados durante octubre de 2002, tanto en términos de sus características demográficas como de su situación socioeconómica; comparación con la población no beneficiaria; y deficiencias en la asignación de planes.

### ***Perfil de los beneficiarios bonaerenses del PJH***

El primer aspecto a considerar para caracterizar a la población beneficiaria es la distribución territorial de los beneficiarios y la cobertura poblacional alcanzada por el PJH al interior de los aglomerados urbanos bonaerenses durante octubre de 2002 y su relación con los beneficiarios del resto del país.

Antes de comenzar con el análisis cabe destacar que mientras que el PJH tiene alcance nacional, en la EPH sólo se relevan los aglomerados urbanos más importantes de cada provincia, con lo cual queda excluido cerca del 30% de la población.

De todos modos, de acuerdo a una comparación realizada por Galasso y Ravallion (2003), los beneficiarios relevados mediante la EPH representan el 91% de la población beneficiaria que surge de los registros administrativos, por lo que no es esperable que los resultados arrojen diferencias sustanciales derivadas de la sub-representación de los beneficiarios.

Teniendo la limitación anterior en cuenta, en el Cuadro N° 4 puede observarse que de un total de 841.406 beneficiarios representados por la población relevada a través de la EPH durante el mes de octubre de 2002, 430.731 personas habitaban en ciudades de la provincia de Buenos Aires. De este modo, los aglomerados urbanos bonaerenses concentraron al 51,2% del total de beneficiarios relevados, encontrándose el 49,8% restante disperso a lo largo del país.<sup>19</sup>

Dentro de la provincia de Buenos Aires, la región con la mayor cantidad de beneficiarios fue por lejos la correspondiente a los partidos del conurbano bonaerense, donde se localizó el 45% del total de beneficiarios del país, seguida por el Gran La Plata (3,4%) y Mar del Plata-Batán (2%). En tanto, la participación de

---

<sup>19</sup> Estos resultados coinciden con los de SIEMPRO (2003), según los cuales en la provincia de Buenos Aires se había otorgado más del 50% de los planes vigentes.

Bahía Blanca en la distribución territorial de los beneficiarios fue inferior al 1%, poseyendo tan sólo 6.375 titulares de planes.

**Cuadro N° 4**  
**Distribución territorial de los beneficiarios del PJH,**  
**octubre de 2002**

<b>Aglomerado</b>	<b>Cantidad de Beneficiarios</b>	<b>Participación porcentual</b>
Gran La Plata	28.593	3,4%
Bahía Blanca	6.375	0,8%
Mar del Plata y Batán	16.754	2,0%
Partidos del Conurbano	379.009	45,0%
<b><i>Subtotal aglomerados urbanos bonaerenses</i></b>	<b>430.731</b>	<b>51,2%</b>
Gran Rosario	56.920	6,8%
Gran Córdoba	53.380	6,3%
S.M.Tucumán y Tafi Viejo	30.454	3,6%
Ciudad de Buenos Aires	27.008	3,2%
Santa Fe y Santo Tomé	23.628	2,8%
Salta	23.592	2,8%
Gran Resistencia	21.709	2,6%
Gran Mendoza	20.001	2,4%
Formosa	16.865	2,0%
Corrientes	16.325	1,9%
San S. Jujuy y Palpalá	15.542	1,8%
Gran San Juan	12.053	1,4%
Stgo. del Estero y La Banda	11.813	1,4%
Posadas	11.164	1,3%
Gran Catamarca	10.955	1,3%
Neuquén y Plottier	8.411	1,0%
La Rioja	7.014	0,8%
Paraná	6.667	0,8%
Concordia	5.155	0,6%
Río Cuarto	4.455	0,5%
San Luis y El Chorrillo	3.701	0,4%
Santa Rosa y Toay	2.710	0,3%
Tierra del Fuego	2.341	0,3%
Comodoro Rivadavia	1.851	0,2%
Río Gallegos	1.378	0,2%
Otra (*)	15.583	1,9%
<b>Total de aglomerados urbanos</b>	<b>841.406</b>	<b>100,0%</b>

**Referencias:** (\*) Observaciones para las cuales no fue posible determinar la región debido a la falta de respuesta o a respuestas inconsistentes

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

En el resto del país, los beneficiarios tendieron a estar más dispersos, aunque predominaron las regiones relativamente grandes como Gran Rosario y Gran Córdoba, cuyas tasas de participación fueron superiores al 6%, y el aglomerado Tucumán-Tafí Viejo (3,6%).

En principio, la fuerte concentración de beneficiarios del PJH en la provincia de Buenos Aires, y en particular en los partidos del conurbano bonaerense, podría generar sospechas acerca de la existencia de cierto favoritismo en la entrega de planes.

Sin embargo, dichas sospechas quedan atenuadas al considerar la cantidad de planes otorgados dentro de cada región en relación a la cantidad de habitantes revelados en la misma (Cuadro N° 5).

A dicho respecto puede observarse que si bien la participación de la provincia de Buenos Aires fue sumamente elevada en términos absolutos, no ocurrió lo mismo en términos relativos. Aún cuando el porcentaje de población cubierta mediante el PJH dentro de los aglomerados urbanos bonaerenses fue levemente superior al nivel de cobertura promedio, el mismo se encontró muy por debajo de los valores registrados en otras regiones del país que suelen caracterizarse por exhibir niveles de pobreza y desempleo sumamente elevados. Así, el índice de cobertura correspondiente a los aglomerados urbanos bonaerenses considerados como una unidad fue ampliamente superado por los valores registrados en Formosa (el aglomerado que exhibió el mayor nivel de dicho indicador, más que duplicando al promedio nacional), Gran Catamarca, Gran Resistencia y otros aglomerados urbanos del norte del país. En tanto, el mismo se encontró por encima de los niveles de cobertura exhibidos por varios aglomerados del centro y sur del país que usualmente exhiben niveles relativamente bajos de pobreza y desempleo (como por ejemplo Neuquén, Río Cuarto, Paraná, Santa Rosa, Mendoza y Tierra del Fuego).

Los niveles de cobertura tampoco fueron homogéneos al interior de los aglomerados urbanos bonaerenses, donde ciertos partidos se vieron más beneficiados que otros. Los distritos más favorecidos por la entrega de planes fueron el Gran La Plata y los Partidos del Conurbano, con porcentajes de cobertura que ascendieron a 3,9% en ambos casos. La proporción de población cubierta se redujo a 2,7% para el aglomerado Mar del Plata-batán y alcanzó su menor valor en el caso de Bahía



Blanca, donde los beneficiarios del PJH representaron cerca del 2% de la población relevada.

**Cuadro N° 5**  
**Cobertura poblacional del PJH, octubre de 2002**

<b>Aglomerado</b>	<b>Cantidad de Beneficiarios</b>	<b>Población encuestada</b>	<b>Índice de Cobertura</b>
Gran La Plata	28.593	733.050	3,9%
Partidos del Conurbano	379.009	9.755.167	3,9%
Mar del Plata y Batán	16.754	631.706	2,7%
Bahía Blanca	6.375	312.236	2,0%
<b>Subtotal aglomerados urbanos bonaerenses</b>	<b>430.731</b>	<b>11.432.159</b>	<b>3,8%</b>
Formosa	16.865	217.998	7,7%
Gran Catamarca	10.955	181.286	6,0%
Gran Resistencia	21.709	387.823	5,6%
San S. Jujuy y Palpalá	15.542	299.708	5,2%
Santa Fe y Santo Tomé	23.628	492.076	4,8%
Salta	23.592	508.077	4,6%
La Rioja	7.014	153.455	4,6%
Corrientes	16.325	362.320	4,5%
Gran Rosario	56.920	1.321.026	4,3%
Otra/NS/NC (*)	15.583	390.299	4,0%
Gran Córdoba	53.380	1.418.713	3,8%
Posadas	11.164	297.056	3,8%
S.M.Tucumán y Tafi Viejo	30.454	827.991	3,7%
Concordia	5.155	144.357	3,6%
Stgo. del Estero y La Banda	11.813	342.894	3,4%
Gran San Juan	12.053	413.342	2,9%
Neuquén y Plottier	8.411	295.349	2,8%
Río Cuarto	4.455	175.607	2,5%
Paraná	6.667	271.776	2,5%
Santa Rosa y Toay	2.710	115.199	2,4%
San Luis y El Chorrillo	3.701	170.045	2,2%
Gran Mendoza	20.001	974.900	2,1%
Tierra del Fuego	2.341	123.659	1,9%
Río Gallegos	1.378	94.828	1,5%
Comodoro Rivadavia	1.851	163.217	1,1%
Ciudad de Buenos Aires	27.008	3.008.811	0,9%
<b>Total de aglomerados urbanos</b>	<b>841.406</b>	<b>24.583.971</b>	<b>3,4%</b>

**Referencias:** (\*) Observaciones para las cuales no fue posible determinar la región debido a falta de respuesta o a respuestas inconsistentes

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

De este modo, el patrón geográfico exhibido por la cobertura poblacional sugiere que, en términos generales, el otorgamiento de planes estuvo asociado con los niveles de pobreza y desempleo de las distintas regiones. La fuerte concentración territorial de los beneficiarios del PJH en los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires pareciera responder simplemente a la mayor cantidad de habitantes y a la situación relativa en términos de pobreza y desempleo que exhibía dicha provincia, más que a la existencia de favoritismo a favor de la región.

En cuanto a las características demográficas de los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados durante octubre de 2002, un primer aspecto a considerar es la edad promedio y la estructura etárea exhibida por los mismos.

A dicho respecto, en el Cuadro N° 6 puede advertirse que si bien hubo beneficiarios de todos los rangos de edad, los titulares de planes del PJH se caracterizaron por tratarse principalmente de adultos jóvenes, con una edad de promedio inferior a los treinta y siete años. Al momento de realizarse la encuesta, la mayoría de los beneficiarios poseía entre 18 y 40 años de edad (más del 60%), seguidos por aquellos de entre 41 y 65 años (36,7%).

**Cuadro N° 6**  
**Beneficiarios del PJH según edad. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Años / Distribución porcentual
<b>Edad promedio</b>	<b>36,6</b>
Menor a 18 años	0,5%
Entre 18 y 40 años	61,2%
Entre 41 y 65 años	36,7%
Mayor a 65 años	1,7%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

De este modo, y tal como resultaba esperable debido a la población objetivo a la que apuntaba el programa (jefes de hogar desocupados), la mayoría de los beneficiarios eran personas en edad de trabajar (entre 18 y 65 años). No obstante, el hecho de que se registraran casos de beneficiarios menores a 18 años y mayores de 65 años

(muy probablemente personas inactivas) arroja indicios acerca de la existencia de problemas de filtración en la entrega de planes.<sup>20</sup>

Respecto al género de los beneficiarios, resulta llamativa la elevada participación de las mujeres en la percepción de los planes (ver Cuadro N° 7). Dicho fenómeno se registró en todos los aglomerados urbanos considerados, aunque adquirió mayor relevancia dentro de los partidos del conurbano bonaerense y, en especial, en el aglomerado Mar del Plata- Batán, donde el porcentaje de beneficiarias mujeres fue superior al 75%.

**Cuadro N° 7**  
**Beneficiarios del PJH según sexo, octubre de 2002**

	Hombres	Mujeres
<b>Total de aglomerados urbanos bonaerenses</b>	<b>31,9%</b>	<b>68,1%</b>
Gran La Plata	39,9%	60,1%
Bahía Blanca	40,6%	59,4%
Partidos del Conurbano	31,5%	68,5%
Mar del Plata y Batán	23,3%	76,7%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

Uno de los argumentos más utilizados para explicar la elevada tasa de participación femenina ha sido el hecho de que, en muchas ocasiones, los beneficios fueron solicitados por mujeres cuyos maridos o concubinos (los que cumplen el rol de jefes de hogar) desempeñaban algún tipo de actividad informal imposible de detectar por las autoridades de aplicación del plan.

El argumento anterior es avalado por la información estadística relevada en la EPH sobre la relación de parentesco de los titulares del PJH con el jefe del hogar en el que habitan. En el Cuadro N° 8 puede observarse que, del total de titulares de planes jefes de hogar, tan sólo el 44% declaró desempeñar el rol de jefe del hogar en que residía. En tanto, los perceptores de planes que se identificaron como cónyuges del jefe de hogar (los cuales representaron el 38% de los beneficiarios

<sup>20</sup> Este tema es abordado con mayor profundidad más adelante.

relevados) fueron en su totalidad mujeres, lo que brinda sustento a la hipótesis planteada.

**Cuadro N° 8**  
**Relación de parentesco de los beneficiarios del PJH**  
**con el jefe de hogar. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

	Hombres	Mujeres	Total
Jefe/a	27,8%	16,2%	44,0%
Cónyuge	0,0%	38,0%	38,0%
Hijo/a	3,0%	10,6%	13,6%
Yerno / Nuera	0,1%	1,7%	1,8%
Hermano	0,5%	0,0%	0,5%
Nieto	0,0%	0,6%	0,6%
Cuñado	0,0%	1,0%	1,0%
Padre / Suegro	0,0%	0,1%	0,1%
Otros familiares	0,5%	0,0%	0,5%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Además de los beneficios poseídos por los cónyuges del jefe de hogar, un porcentaje no desdeñable de los planes otorgados estaba en manos de otros integrantes del núcleo familiar, principalmente hijos/as naturales y políticos. De este modo, al hecho de que el 56% de los beneficiarios no satisfacía uno de los requisitos principales de acceso al plan (ser jefe de hogar), se agrega la sospecha sobre la posibilidad de existencia de casos de familias beneficiarias con más de un plan otorgado por hogar, lo que constituiría una irregularidad adicional en la entrega de los beneficios.<sup>21</sup>

Otro hecho que resulta consistente con la hipótesis de que en muchas ocasiones los planes fueron solicitados por mujeres cuyos cónyuges desempeñaban tareas en el mercado informal de trabajo es el fuerte predominio de personas casadas o unidas en concubinato entre los beneficiarios del plan, las cuales representaron más del 70% del total (Cuadro N°9).

<sup>21</sup> Este y otros casos de incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de los planes son analizados luego con más detalle.

**Cuadro N° 9**  
**Estado civil de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Distribución porcentual
Soltero	12,7%
Unido	32,0%
Casado	41,4%
Separado / Divorciado	11,5%
Viudo	2,4%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Del resto de beneficiarios, la mayoría era soltero (12,7%) o separado/divorciado (11,2%), siendo la tasa de participación de las personas viudas sumamente baja en relación a la de los otros grupos.

Respecto a la composición de los hogares donde habitaban los beneficiarios, en el Cuadro N° 10 puede observarse que, en promedio, los perceptores de planes pertenecían a familias compuestas por entre 5 y 6 miembros, aunque se registraron casos diversos.

**Cuadro N° 10**  
**Tamaño del hogar de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de**  
**2002**

	Distribución porcentual
Tamaño promedio de los hogares	5,3
Hogares unipersonales	2,0%
Hogares de dos miembros	4,0%
Hogares de entre 3 y 6 miembros	67,8%
Hogares de más de 6 miembros	26,2%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Como resultaba esperable dada la población objetivo a la que apuntaba el programa (jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo), la mayoría de los beneficiarios (94%) pertenecía a hogares de más de 3 integrantes. No obstante, el 4% de los beneficiarios relevados durante octubre de 2002 habitaba hogares

formados únicamente por dos miembros, mientras que el 2% de los receptores de planes conformaban hogares unipersonales.

Dichos resultados, especialmente el último, dan cuenta de la existencia de irregularidades adicionales en la entrega de los planes por medio de las cuales personas que no satisfacían el requisito de poseer hijos menores de 18 años o discapacitados a cargo obtuvieron el beneficio de todos modos.

El fenómeno se confirma al examinar los datos presentados en el Cuadro N° 11. Allí puede observarse que si bien la mayoría de los beneficiarios pertenecía a hogares que contaban con la presencia de varios menores de 18 años (2,5 en promedio) al momento de realizarse la encuesta, un porcentaje no desdeñable de perceptores del PJH (7,2%) habitaba hogares sin presencia de personas menores a 18 años de edad.

**Cuadro N° 11**  
**Cantidad de menores de 18 años en los hogares de los beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Distribución porcentual
Cantidad promedio de menores	2,5
Hogares sin presencia de menores	7,2%
Hogares con un menor a cargo	25,8%
Hogares con entre 2 y 4 menores a cargo	55,1%
Hogares con 5 o más menores	11,9%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

A modo de resumen, y en lo que respecta a sus características demográficas, puede mencionarse que los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados por la EPH durante octubre de 2002 se caracterizaron por ser mayoritariamente adultos jóvenes, con una edad promedio inferior a los 37 años; tratarse principalmente de mujeres casadas o unidas que no constituían el sostén principal del hogar; y habitar hogares conformados por entre 5 y 6 miembros, de los cuales al menos 2 eran menores de 18 años de edad.

Por último, queda por describir el perfil socioeconómico que exhibieron los beneficiarios del PJH relevados durante octubre de 2002, entendiendo como tal al

conjunto de características relacionadas con su nivel educativo, sus ingresos y sus condiciones de vida.

Comenzando con el análisis, en el Cuadro N° 12 puede observarse que los perceptores de planes se caracterizaron por poseer un reducido nivel de instrucción, concentrándose en los segmentos educativos más bajos de la escala y exhibiendo un promedio de 8 años de educación.

Más específicamente, el 16,2% de los beneficiarios relevados durante octubre de 2002 no había logrado completar la educación primaria, otro 41,8% había estudiado únicamente hasta concluir su educación primaria y un 26,8% había iniciado sus estudios secundarios pero los había abandonado. De este modo, el 84,8% de los beneficiarios pertenecía a alguno de los tres niveles educativos más bajos de la escala.

**Cuadro N° 12**  
**Nivel educativo de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Años / Distribución porcentual
Años de educación promedio	8,0
Primaria incompleta	16,2%
Primaria completa	41,8%
Secundaria incompleta	26,8%
Secundaria completa	11,4%
Terciaria incompleta	1,0%
Terciaria completa	0,1%
Universitaria incompleta	2,7%
Universitaria completa	0,0%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

No obstante, también se registraron casos de beneficiarios con niveles de instrucción medios e incluso altos. El 11,4% de los beneficiarios relevados en octubre de 2002 poseía secundario completo, mientras que un 3,8% poseía estudios de nivel superior (terciario o universitario), aunque en su mayoría incompletos.

El bajo nivel educativo pareciera ser una constante entre los integrantes de los hogares perceptores de planes. En el Cuadro N° 13 puede advertirse que los adultos pertenecientes a hogares beneficiarios poseían prácticamente la misma cantidad de

años de educación promedio que los perceptores directos de los planes y, al igual que ellos, se caracterizaban por poseer un nivel educativo bajo (el 87% se encontraba concentrado en los tres primeros segmentos de la escala educativa).

**Cuadro N° 13**  
**Nivel educativo de los convivientes de los beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Años / Distribución porcentual
Años de educación promedio de los adultos	7,9
Primaria incompleta	16,7%
Primaria completa	39,8%
Secundaria incompleta	30,5%
Secundaria completa	9,2%
Terciaria incompleta	1,9%
Terciaria completa	0,4%
Universitaria incompleta	1,5%
Universitaria completa	0,1%
Tasa de deserción educación primaria (*)	0,54%
Tasa de deserción educación secundaria(*)	12,9%

**Referencias:** (\*) Calculadas como el porcentaje de personas en edad de recibir ese tipo de educación (6-12 años para educación primaria y 13-18 para educación secundaria) que no asistía a ningún establecimiento educativo.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

En el caso de los miembros menores de 18 años, si bien la tasa de deserción de la escuela primaria era baja, no puede decirse lo mismo de la educación secundaria. A este respecto, los resultados indican que cerca del 13% de los menores de entre 13 y 18 años no asistía a ningún establecimiento educativo al momento de realizarse la encuesta.

En cuanto a la situación laboral de los titulares de planes JH, el 83,4% de los beneficiarios declaró encontrarse ocupado al momento de realizarse la encuesta (Cuadro N° 14).



**Cuadro N° 14**  
**Situación laboral de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Distribución porcentual
Ocupados	83,4%
<i>Con PJH como ocupación principal</i>	72,9%
<i>Con PJH como ocupación secundaria</i>	10,5%
Desocupados	7,5%
Inactivos	9,1%

Fuente: elaboración propia en base a EPH

Del total de beneficiarios ocupados, un 87,5% (el 72,9% de los beneficiarios relevados) desempeñaba la contraprestación del PJH como ocupación principal (por lo que podrían ser considerados como desocupados si no se tiene en cuenta el empleo generado por el plan), mientras que el 12,5% restante (10,5% de la población beneficiaria) desarrollaba dicha actividad en forma secundaria.

En tanto, el 7,5% de los beneficiarios del PJH declaró encontrarse desocupado y el 9,1% inactivo, con lo cual la proporción de receptores en situación irregular (que no se encontraba desocupado ya sea porque poseía otra ocupación adicional a la contraprestación o porque se encontraba inactivo) ascendió a 19,6%.

Los beneficiarios económicamente activos se caracterizaron por participar del mercado laboral (en la ocupación actual o en empleos previos) principalmente en carácter de asalariados, es decir, de empleados en relación de dependencia, operarios u obreros (92,5% de los perceptores activos); aunque también se registraron casos de beneficiarios patrones (0,6%) y, en particular, de perceptores de planes que desempeñaban tareas por cuenta propia, los cuales representaron el 7% de la población beneficiaria activa (ver Cuadro N° 15).

**Cuadro N° 15**  
**Categoría ocupacional de los beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002**

	Distribución porcentual
Patrón	0,6%
Trabajador por cuenta propia	7,0%
Asalariado	92,5%

**Referencias:** Datos calculados sobre las observaciones correspondientes a individuos ocupados y desocupados.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Por su parte, los beneficiarios asalariados ocupados se destacaron por poseer predominantemente empleos inestables e informales (Cuadro N° 16). Mientras que el 23,7% de los asalariados se encontraba empleado en ocupaciones permanentes, el 76,3% restante desempeñaba tareas de carácter inestable, ya sea porque se trataba de ocupaciones temporarias de plazo fijo u obra, changas, o empleos de duración desconocida. Adicionalmente, el 99% de los beneficiarios ocupados desempeñaba tareas en el mercado informal de trabajo.

**Cuadro N° 16**  
**Tipo de empleo de los beneficiarios del PJH ocupados.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002**

	Distribución porcentual
Ocupación permanente	23,7%
Ocupación temporaria (por plazo fijo, tarea u obra)	14,0%
Changa	1,3%
Duración desconocida	60,9%
<hr/>	
Empleo formal	1,0%
Empleo informal	99,0%

**Referencias:** Datos calculados sobre las observaciones correspondientes a beneficiarios asalariados.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Por lo tanto, a pesar de no estar desempleados, aquellos beneficiarios que poseían una ocupación alternativa a la contraprestación del plan eran también personas altamente vulnerables en el mercado laboral, ocupadas en empleos precarios del sector informal que no les brindaban ningún tipo de beneficio ni cobertura de carácter social, tales como indemnización por despido, vacaciones, aguinaldo, jubilación, obra social o seguro de trabajo, entre otros.

Otro resultado que refleja la grave situación de precariedad laboral que exhibían las personas que habían accedido a los planes jefas y jefes previo a octubre de 2002 es el reducido nivel de ingresos de los mismos. En el Cuadro N° 17 puede observarse que, en promedio, el monto mensual percibido en concepto de PJH representaba el 37% de los ingresos familiares totales y el 83% de los ingresos individuales de los beneficiarios, mientras que el ingreso per cápita familiar promedio ascendía a 82,9 pesos por mes.

**Cuadro N° 17**  
**Ingresos de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Pesos
Ingreso familiar promedio	407,4
Ingreso individual promedio	180,7
Ingreso per cápita familiar promedio	82,9
Monto mensual percibido del PJH	150

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Con esos niveles de ingresos, el 96% de los beneficiarios relevados durante octubre de 2002 era pobre y el 63,8% de los mismos era además indigente, es decir, que sus ingresos resultaban insuficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos (Cuadro N° 18).<sup>22</sup> En consecuencia, más allá de los problemas de filtración que pudieran haberse registrado, no caben dudas de que el mecanismo de auto-

<sup>22</sup> Según Pautassi (2004) , si bien la prestación del programa significó una contribución importante a los ingresos totales por hogar, el hecho de que más del 90% de los beneficiarios continuara bajo la línea de pobreza es una señal de que la incidencia del PJH en los niveles de pobreza de los hogares fue reducida.

selección de los beneficiarios fue bastante exitoso en captar principalmente a personas en situación de privación.

**Cuadro N° 18**  
**Condición de pobreza de los beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002**

Condición	Participación porcentual
Pobres	96,0%
Indigentes	63,8%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Aunque mayoritariamente pobres, las personas que resultaron beneficiadas con el otorgamiento de planes no fueron necesariamente las más necesitadas de la población (ver Cuadro N°19). Si bien cerca del 30% de los beneficiarios pertenecían al decil más bajo de la distribución del ingreso, el grueso de los perceptores del PJH se concentraba en los deciles segundo a quinto, los cuales abarcaron al 68,2% de la población beneficiaria.

**Cuadro N° 19**  
**Posición en la distribución de ingreso de los**  
**beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

Decil de ingreso per cápita familiar	Participación porcentual
Primer decil	29,6%
Segundo decil	31,9%
Tercer decil	16,1%
Cuarto decil	13,1%
Quinto decil	7,1%
Sexto decil	1,8%
Séptimo decil	0,1%
Octavo decil	0,0%
Noveno decil	0,2%
Décimo decil	0,0%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

En tanto, los beneficiarios no pobres tendieron a concentrarse principalmente en el sexto decil de la distribución del ingreso per cápita familiar, aunque también se verificaron casos de beneficiarios pertenecientes al séptimo e incluso al noveno decil.

Otra forma de analizar las condiciones de vida que exhibían los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados durante octubre de 2002 es a través de indicadores de privación o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>23</sup>. Los mismos se calculan como el porcentaje de personas, dentro de la población de interés, que no logra una satisfacción adecuada de las necesidades habitacionales, sanitarias, educativas y de subsistencia (alimentación, vestimenta, etc.) y están más relacionados con la pobreza de tipo estructural que con las fluctuaciones de ingresos derivadas de los vaivenes económicos.

En el Cuadro N° 20 se presentan los valores alcanzados por los indicadores de NBI (definidos de acuerdo al criterio empleado en las mediciones oficiales) para el caso de los hogares de los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados durante octubre de 2002.

El primer aspecto a observar es que la proporción de hogares con NBI fue mucho menor a la de hogares pobres según ingresos, lo que resultaba esperable dado el tipo de pobreza que capta cada indicador. De todos modos, la cifra resulta elevada si se la compara con las mediciones realizadas por el INDEC a partir del censo 2001, según las cuales el porcentaje de hogares con NBI en la provincia de Buenos Aires era del 13%.

Los causales de NBI más frecuentes entre los hogares beneficiarios estuvieron relacionados con la vivienda. El más usual fue la existencia de hacinamiento al interior del hogar (19,5%), seguido por la residencia en una vivienda de tipo inconveniente (inquilinato, pensión, villa) o construida con materiales precarios tales como madera, chapa o cartón (13,3%) y la falta de retrete en el hogar (5,5%).

Del resto de indicadores de privación, el más habitual fue la escasa capacidad de subsistencia de los hogares, que afectó al 4,6% de las familias beneficiarias, mientras que el indicador de NBI menos frecuente fue el relacionado con la

---

<sup>23</sup> Para un análisis sobre las virtudes de este indicador con respecto a las líneas de pobreza e indigencia se recomienda consultar Sarghini y otros (2002).

deserción escolar (0,17%). Muy probablemente, este último resultado se encuentre relacionado no sólo con la amplia oferta de educación pública a nivel primario, sino principalmente con el requerimiento de enviar a los niños al colegio para poder seguir percibiendo los beneficios del plan.

**Cuadro N° 20**  
**Condiciones de vida de los hogares beneficiarios del**  
**PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses,**  
**octubre de 2002**

Condición	Participación porcentual
Hacinamiento	19,5%
Vivienda inconveniente	13,3%
Condiciones sanitarias deficientes	5,5%
Deserción escolar	0,17%
Baja capacidad de subsistencia	4,6%
<b>Porcentaje de hogares beneficiarios con NBI</b>	<b>31,8%</b>

**Referencias:** Las NBI fueron definidas de la siguiente manera:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.
- Vivienda inconveniente: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- Condiciones sanitarias deficientes: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
- Baja capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

De este modo, los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados por la EPH durante octubre de 2002 se caracterizaron por exhibir, tanto ellos como sus familiares, un bajo nivel de instrucción; no poseer (en general) otra ocupación más que la asociada al plan; tender a desempeñarse como empleados en relación de dependencia, operarios u obreros y a ocupar puestos de trabajo inestables e informales; pertenecer a la población pobre aunque no necesariamente a la de las personas más necesitadas de la población; y habitar hogares con un porcentaje relativamente elevado de necesidades básicas insatisfechas como consecuencia de privaciones relacionadas con la vivienda.

Por último, y a modo de conclusión general del apartado, cabe destacar que el perfil descrito para los beneficiarios bonaerenses relevados durante octubre de 2002 resulta muy similar al encontrado por otros autores (Galasso y Ravallion, 2003; MTEySS, 2004) para el total de receptores del PJH del país, por lo que la localización geográfica no pareciera haber estado relacionada con la selección del grupo socio-demográfico hacia el cual se focalizaron los beneficios.

### ***Comparación con la población no beneficiaria***

A fin de examinar las peculiaridades que exhibieron los participantes del PJH en relación al resto de la población, aquí se compara el perfil de los beneficiarios bonaerenses (descrito anteriormente) con los perfiles correspondientes a dos grupos de la población no beneficiaria. El primero de ellos está conformado por personas que al momento de realizarse la encuesta estaban inscriptos en el programa pero aún no habían accedido a los planes y el segundo está compuesto por el resto de la población no beneficiaria en edad de trabajar.

Comenzando con la distribución geográfica de la población no beneficiaria, como ocurrió con los participantes del PJH, la misma tendió a concentrarse fuertemente en las principales zonas urbanas de la provincia de Buenos Aires (Cuadro N°21). Los aglomerados del Gran La Plata, Bahía Blanca, Conurbano y Mar del Plata-Batán abarcaron a cerca del 50% de los no beneficiarios, tanto en el caso de aquellos que se encontraban a la espera de la entrega de planes como en el del resto de individuos.

Nuevamente, la región con mayor participación en la provincia de Buenos Aires fue la correspondiente a los partidos del Conurbano. En el caso de los no beneficiarios inscriptos en el PJH el segundo aglomerado en importancia fue el de Mar del Plata-Batán, mientras que en el del resto de la población no beneficiaria el aglomerado con mayor representación luego el conurbano fue el Gran Plata.

No obstante, cabe destacar que los participantes del programa tendieron a estar más concentrados en los aglomerados urbanos bonaerenses que los anotados en el PJH y éstos a su vez estuvieron más concentrados que el resto de la población no beneficiaria. Mientras que el 51,2% de los beneficiarios relevados en octubre de 2002 residía en alguno de los aglomerados urbanos bonaerenses, dicho porcentaje

ascendía a 47,3% para aquellos que se encontraban anotados a la espera de planes y a 45,5% para el resto de no participantes.

**Cuadro N° 21**  
**Distribución territorial de la población no beneficiaria, octubre de 2002**

<b>Aglomerado</b>	<b>Anotados en PJH</b>	<b>Resto</b>
Gran La Plata	1,5%	3,2%
Bahía Blanca	0,9%	1,4%
Partidos del Conurbano	42,0%	38,1%
Mar del Plata y Batán	3,0%	2,8%
<b>Subtotal aglomerados urbanos bonaerenses</b>	<b>47,3%</b>	<b>45,5%</b>
S.M. Tucumán y Tafi Viejo	6,0%	3,0%
Gran Mendoza	5,8%	4,1%
Gran Córdoba	4,9%	5,7%
Gran San Juan	3,5%	1,6%
Gran Resistencia	3,3%	1,2%
Gran Rosario	3,0%	5,4%
San S. Jujuy y Palpala	2,7%	0,9%
Posadas	2,4%	1,0%
Gran Catamarca	2,0%	0,5%
Sgo. del Estero y La Banda	1,9%	1,2%
Paraná	1,9%	1,1%
Salta	1,8%	1,7%
Corrientes	1,8%	1,3%
Ciudad de Bs.As.	1,6%	16,1%
Neuquén y Plottier	1,6%	1,1%
La Rioja	1,4%	0,5%
Río Cuarto	1,4%	0,7%
Santa Fe y Santo Tome	1,1%	1,9%
San Luis y El Chorrillo	1,0%	0,6%
Formosa	0,9%	0,6%
Otras	0,8%	0,8%
Concordia	0,7%	0,5%
Comodoro Rivadavia	0,4%	0,7%
Alto Valle del Río Negro	0,3%	0,8%
Santa Rosa y Toay	0,2%	0,5%
Tierra del Fuego	0,1%	0,5%
Río Gallegos	0,0%	0,4%
<b>Total de aglomerados urbanos</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Referencias:** (\*) Observaciones para las cuales no fue posible determinar la región debido a la falta de respuesta o a respuestas inconsistentes

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.



La distribución territorial de los no participantes del PJH fuera de la provincia de Buenos Aires fue más heterogénea. Los individuos anotados en el PJH residían principalmente en San Miguel de Tucumán- Tafí Viejo (6%), Gran Mendoza (5,8%) y Gran Córdoba (4,9%), mientras que el resto de la población no beneficiaria se localizaba fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires (16%).

Como ocurría con los beneficiarios, la elevada participación de los aspirantes al PJH residentes en los aglomerados urbanos bonaerenses en términos absolutos queda relativizada al considerar indicadores de cobertura (Cuadro N°22).

El porcentaje de población no cubierta que se encontraba anotada a la espera de un plan durante octubre de 2002 ascendía a 2,4% en el caso de los aglomerados urbanos bonaerenses, cifra que se encontraba muy cercana al promedio nacional (2,3%) y era superada ampliamente por las correspondientes a muchos otros aglomerados urbanos del país.

Los aglomerados urbanos del norte del país volvieron a exhibir los mayores niveles de cobertura en lo que respecta a aspirantes al PJH. La región con mayor porcentaje de población no cubierta que se encontraba a la espera de un plan fue Gran Catamarca, donde los anotados en el PJH representaron el 8,3% de los no participantes, seguida por las regiones de San Salvador de Jujuy-Palpalá (6,4%), La Rioja (6,3%), Resistencia (6%) y Posadas (5,5%).

En todos esos aglomerados, el porcentaje de no beneficiarios aspirantes al PJH más que duplicaba al correspondiente a los aglomerados urbanos bonaerenses. Por el contrario, este último superaba a los valores asociados a otras regiones del centro y sur del país, tales como Córdoba, Rosario, Santa Fe, Río Negro y Tierra del Fuego.

Los resultados anteriores son consistentes con la hipótesis de que la distribución de planes estuvo asociada a los niveles de pobreza y desempleo de las distintas regiones del país. El hecho de que los porcentajes de aspirantes al PJH sean mayores/menores justamente en aquellas regiones donde el plan exhibió los niveles de cobertura más elevados/reducidos sugiere la existencia de cierta relación entre la residencia en determinada región y la satisfacción de las condiciones necesarias para acceder al plan.

**Cuadro N° 22**  
**Participación de los anotados en el PJH en la**  
**población no beneficiaria, octubre de 2002**

<b>Aglomerado</b>	<b>Anotados en PJH</b>	<b>Población no beneficiaria</b>	<b>Tasa de participación</b>
Gran La Plata	4.955	462.638	1,1%
Partidos del Conurbano	3.054	204.167	1,5%
Mar del Plata y Batán	142.573	5.616.676	2,5%
Bahía Blanca	10.193	408.508	2,5%
<b>Subtotal aglomerados urbanos bonaerenses</b>	<b>160.775</b>	<b>6.691.989</b>	<b>2,4%</b>
Gran Catamarca	6.951	83.724	8,3%
San S. Jujuy y Palpala	9.213	144.780	6,4%
La Rioja	4.753	75.782	6,3%
Gran Resistencia	11.352	189.337	6,0%
Posadas	8.289	150.763	5,5%
Gran San Juan	12.034	241.715	5,0%
S.M. Tucumán y Tafí Viejo	20.214	450.153	4,5%
Río Cuarto	4.725	109.069	4,3%
Paraná	6.371	159.497	4,0%
San Luís y El Chorrillo	3.548	96.579	3,7%
Sgo. del Estero y La Banda	6.543	185.871	3,5%
Formosa	2.957	88.457	3,3%
Gran Mendoza	19.773	610.904	3,2%
Corrientes	6.077	188.461	3,2%
Neuquén y Plottier	5.307	165.791	3,2%
Concordia	2.261	75.475	3,0%
Salta	6.121	250.361	2,4%
Otras	2.681	113.898	2,4%
Gran Córdoba	16.485	835.549	2,0%
Comodoro Rivadavia	1.525	104.472	1,5%
Santa Fe y Santo Tome	3.887	275.541	1,4%
Gran Rosario	10.314	788.684	1,3%
Alto Valle del Río Negro	1.093	110.964	1,0%
Tierra del Fuego	491	66.752	0,7%
Santa Rosa y Toay	515	72.987	0,7%
Ciudad de Buenos Aires.	5.381	2.315.196	0,2%
Río Gallegos	82	58.890	0,1%
<b>Total de aglomerados urbanos</b>	<b>339.718</b>	<b>14.701.641</b>	<b>2,3%</b>

**Referencias:** (\*) Observaciones para las cuales no fue posible determinar la región debido a falta de respuesta o a respuestas inconsistentes

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

La analogía entre beneficiarios y aspirantes al PJH se rompe al considerar los indicadores de cobertura al interior de los aglomerados urbanos bonaerenses.

Mientras que la proporción de población efectivamente cubierta con el PJH adquiría su máximo valor en el caso de los partidos del conurbano bonaerense y del Gran La Plata, el porcentaje de no beneficiarios aspirantes al PJH fue mayor en las regiones de Bahía Blanca y Mar del Plata-Batán (2,5% en ambos casos).

En suma, de la comparación entre la localización geográfica de los beneficiarios del PJH y el resto de la población en edad de trabajar surge que los titulares del PJH exhibieron una mayor concentración territorial (en términos absolutos) en los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires que los aspirantes a PJH, y estos últimos a su vez estuvieron más concentrados que el resto de la población beneficiaria. En términos relativos (como porcentaje de la población de referencia), mientras que los beneficiarios se concentraron principalmente en los partidos del conurbano bonaerense y el Gran La Plata, los aspirantes a PJH exhibieron mayores tasas de participación en los aglomerados de Bahía Blanca y Mar del Plata- Batán.

A fin de concentrar el análisis hacia la comparación de los perfiles demográficos entre beneficiarios y no beneficiarios, en el Cuadro N° 23 se presenta la edad promedio y la estructura etárea de la población no beneficiaria relevada durante octubre de 2002.

Allí puede observarse que los dos grupos de no participantes estaban conformados por individuos de mayor edad promedio que los beneficiarios del PJH, aunque la diferencia fue significativamente más importante en el caso de aquellos que no se encontraban anotados a la espera de planes (6,2 años de diferencia con los beneficiarios contra 1,6 años en el caso de los aspirantes a PJH).

**Cuadro N° 23**  
**Población no beneficiaria según edad. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
<b>Edad promedio</b>	<b>39,2</b>	<b>43,8</b>
Entre 18 y 40 años	58,1%	45,5%
Entre 41 y 65 años	39,1%	39,2%
Mayor a 65 años	2,8%	15,3%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Las diferencias en la edad promedio de los individuos de los distintos grupos respondieron a diferencias en la estructura etárea de los mismos. En todos los casos, el segmento más popular fue el conformado por personas de entre 18 y 40 años de edad, pero su importancia varió entre grupos. El mismo comprendió al 61,2% de los beneficiarios del PJH y al 58,1% de los aspirantes a beneficiarios, mientras que en caso del resto de la población beneficiaria el mismo abarcó sólo al 45,5%.

En tanto, el grupo de personas de entre 41 y 65 años tuvo una representación similar en los tres grupos (36,7% entre los beneficiarios y 39% entre los no beneficiarios), situación que contrastó fuertemente con la del grupo de personas de más de 65 años de edad. Estas últimas concentraron al 1,7% de los beneficiarios relevados durante octubre de 2002, al 2,8% de los no beneficiarios que estaban anotados para participar del programa y al 15,3% del resto de la población adulta.

Respecto a las diferencias por género entre beneficiarios y no beneficiarios, en el Cuadro N° 24 puede advertirse que la sobre-representación de las mujeres fue una característica común entre aquellos que ya estaban percibiendo los beneficios del programa al momento de realizar la encuesta y los que se encontraban anotados a la espera de hacerlo. Mientras que para el común de la población no beneficiaria las mujeres representaron el 53% de la población relevada, en el caso de los aspirantes a beneficiarios del PJH las mismas constituyeron el 62,3% del total, replicando (aunque con menor severidad) el fenómeno exhibido por los titulares de PJH.

**Cuadro N° 24**  
**Población no beneficiaria según sexo, octubre de 2002**

	Hombres	Mujeres
<b>Total de población no beneficiaria</b>	<b>46,7%</b>	<b>53,3%</b>
Anotados en PJH	37,7%	62,3%
Resto población no beneficiaria	47,0%	53,0%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

Como ocurrió con los titulares de planes ya otorgados, una parte muy importante de las personas que se encontraban registradas a la espera de recibir un plan,

fundamentalmente las mujeres, no satisfacía el requisito de ser jefe de hogar (Cuadro N°25).

**Cuadro N° 25**  
**Posición en el hogar de los anotados en PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Hombres	Mujeres	Total
Jefe/a	33,2%	18,1%	51,3%
Cónyuge	1,3%	33,6%	34,8%
Hijo/a	1,9%	4,9%	6,8%
Yerno / Nuera	1,3%	3,1%	4,3%
Hermano	0,0%	0,0%	0,0%
Nieto	0,0%	0,0%	0,0%
Cuñado	0,0%	0,0%	0,0%
Padre / Suegro	0,0%	1,3%	1,3%
Otros familiares	0,0%	1,4%	1,4%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El 34,8% de las personas anotadas para percibir un PJH declaró ser cónyuge del jefe de hogar, entre las cuales las mujeres representaban el 95%; un 11,1% se identificó como hijo/a natural o político del jefe de hogar; y otro 2,7% expresó ser suegro u otro familiar, con lo cual el porcentaje de solicitantes del PJH que no eran jefes de hogar ascendió a 48,6%.

Si bien elevada, dicha cifra resulta inferior al porcentaje de beneficiarios relevados durante octubre de 2002 que no desempeñaban el rol de jefes de hogar (56%), por lo que los aspirantes a percibir el PJH tendían a ser más elegibles que aquellos que ya se encontraban percibiendo el beneficio en lo que respecta a ese requisito de accesibilidad.

En cuanto al estado civil de la población no beneficiaria, al igual que en el caso de los beneficiarios del PJH, en ambos grupos predominaron las personas casadas o unidas en concubinato aunque su participación fue menor que en aquél (Cuadro N°26)

Comparando al grupo de beneficiarios con el de aspirantes al PJH se observa que el porcentaje de personas casadas o unidas se reduce desde 73,4% en el primer caso

a 65,5% en el último, perdiendo participación a favor de las personas separadas o divorciadas (16,8% de los aspirantes y 11,5% de los beneficiarios).

En tanto, si la comparación se realiza con respecto al resto de la población beneficiaria, la menor proporción de personas casadas o unidas tiene su origen en una mayor participación de individuos solteros (26% contra 12,7% en el caso de los beneficiarios).

**Cuadro N° 26**  
**Estado civil de la población no beneficiaria. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
Soltero	11,8%	26,0%
Unido	30,7%	12,0%
Casado	34,8%	48,7%
Separado / Divorciado	16,8%	5,1%
Viudo	6,0%	8,3%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Además de tener una tendencia mayor a estar casado o unido que el resto de la población urbana bonaerense, los beneficiarios del PJH se destacaron por habitar hogares con mayor cantidad promedio de integrantes (Cuadro N°27). Mientras que el tamaño promedio de los titulares de PJH ascendió a 5,2 miembros, dicha variable fue de 4,2 miembros para aquellos que se encontraban a la espera de un plan y de 3,8 miembros para el resto de la población no beneficiaria.

**Cuadro N° 27**  
**Tamaño de los hogares no beneficiarios. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados PJH	Resto
<b>Tamaño promedio de los hogares</b>	<b>4,2</b>	<b>3,8</b>
Hogares unipersonales	2,3%	6,2%
Hogares de dos miembros	12,9%	19,7%
Hogares de entre 3 y 6 miembros	73,3%	66,1%
Hogares de más de 6 miembros	11,5%	8,0%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El menor tamaño promedio de los hogares donde habitaban los aspirantes al PJH fundamentalmente se explicó por una mayor participación de los hogares conformados por dos miembros, los cuales representaron el 12,6% de casos, y de aquellos compuestos por entre tres y seis miembros (73,3%), en detrimento de los hogares con más de seis integrantes, cuya participación descendió de 26,2% a 11,5%.

En tanto, el porcentaje de individuos del resto de la población no beneficiaria que habitaba hogares conformados por entre tres y seis miembros fue similar al de los beneficiarios (66,1% y 67,8% respectivamente), siendo los hogares de más de seis miembros desplazados por aquellos conformados por dos integrantes, los cuales pasaron de representar el 4% en el caso de los beneficiarios a 19,7% en el resto de la población no aspirante al PJ, y por los hogares unipersonales (6,2% versus 2% entre los beneficiarios).

Antes de continuar con el análisis cabe destacar que el hecho de que los hogares unipersonales y los formados por dos integrantes hayan sido más populares entre los aspirantes al PJH que entre los beneficiarios (15,2% versus 5,9%) sugiere que el grado de incumplimiento del requisito de contar con un menor de 18 años a cargo era mayor en el caso de los beneficiarios potenciales que en el de los efectivos.

La sospecha anterior queda confirmada al considerar la cantidad de menores de 18 años de edad entre los miembros de los hogares pertenecientes a la población no beneficiaria. En el Cuadro N° 28 puede observarse que el 23,7% de las personas que se encontraban anotadas para percibir un PJH residía en hogares que no contaban con menores de 18 años entre sus miembros.

Adicionalmente, aún en los casos de hogares con presencia de menores, los beneficiarios del PJH se caracterizaron por habitar hogares con mayor cantidad de integrantes menores a 18 años que los postulantes al programa. Mientras que el 55,1% de los beneficiarios pertenecía a hogares con entre dos y cuatro integrantes menores, dicho porcentaje se reducía a 45,1% en el caso de los aspirantes al PJH. En tanto, los hogares con más de 5 menores abarcaron al 11,9% de las familias beneficiarias y a sólo el 1,7% de las familias postulantes. Como resultado, el número promedio de menores por hogar entre los beneficiarios casi duplicó al de aspirantes al PJH.

**Cuadro N° 28**  
**Cantidad de menores de 18 años en los hogares de los**  
**beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
Cantidad promedio de menores	1,6	0,94
Hogares sin presencia de menores	23,7%	52,5%
Hogares con un menor a cargo	29,4%	20,1%
Hogares con entre 2 y 4 menores a cargo	45,1%	25,1%
Hogares con 5 o más menores	1,7%	2,3%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Las diferencias en la presencia de menores entre los beneficiarios y el resto de la población no aspirante al programa fueron mucho mayores, aunque dicho resultado era esperable dada la población objetivo hacia la cual estaba focalización del programa.

Los resultados presentados a lo largo del apartado indican que el perfil demográfico de los beneficiarios del PJH relevados durante octubre de 2002 difirió del exhibido por la población no beneficiaria, especialmente del correspondiente a aquellas personas que no se encontraban inscriptas a la espera de un plan.

Específicamente, el grupo de beneficiarios del PJH se destacó por ser mas joven en promedio que el resto de las personas en edad de trabajar; exhibir una sobre-representación de las mujeres entre sus integrantes (característica compartida con los aspirantes al PJH); tener una mayor tendencia a estar casado o unido; y habitar hogares de mayor tamaño, principalmente como consecuencia de una mayor cantidad de integrantes menores a 18 años de edad.

Por último, respecto a las características socioeconómicas de los grupos analizados, el primer aspecto a considerar para advertir si existieron diferencias entre el perfil socioeconómico de los beneficiarios del PJH y el resto de la población en edad de trabajar es el nivel educativo exhibido por los individuos inscriptos en el programa (supuestamente jefes de hogar) y el resto de jefes de hogar de la población no beneficiaria.

En el Cuadro N° 29 puede observarse que los jefes de hogar de ambos grupos de no participantes tendieron a estar más educados que aquellos que sí contaban con



un plan durante octubre de 2002. Mientras que los beneficiarios poseían 8 años de educación promedio, dicha cifra ascendía a 8,3 años para el grupo conformado por los aspirantes al PJH y a 9,9 años para el resto de personas que conformaban la población no beneficiaria.

**Cuadro N° 29**  
**Nivel educativo de los jefes de hogar no beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
<b>Años de educación promedio</b>	<b>8,3</b>	<b>9,9</b>
Primaria incompleta	14,5%	10,1%
Primaria completa	35,9%	29,3%
Secundaria incompleta	31,6%	18,7%
Secundaria completa	12,0%	18,9%
Terciaria incompleta	1,4%	2,6%
Terciaria completa	1,5%	4,7%
Universitaria incompleta	0,2%	11,3%
Universitaria completa	2,8%	4,5%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Las diferencias en los años de educación promedio de los individuos son un reflejo de los distintos niveles educativos máximos alcanzados por las personas de los diferentes grupos. A modo de ejemplo, el 84,8% de los beneficiarios del PJH pertenecía a alguno de los tres niveles educativos más bajos de la escala (primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta), cifra que descendía a 82% para el grupo conformado por los no beneficiarios inscriptos en el programa y a 58,1% en el del resto de los no participantes.

Cabe destacar que si bien los no beneficiarios inscriptos en el plan exhibieron un nivel educativo superior al de los titulares de PJH, las diferencias más significativas se registraron entre los participantes del PJH y el resto de la población no beneficiaria. Estos últimos estuvieron más concentrados en los segmentos medios y altos de la escala educativa, con un porcentaje de 18,9% de jefes de hogar con secundaria completa y un 23,1% de jefes con estudios de nivel superior (completos o incompletos), contra valores de 11,4% y 3,8% respectivamente en el caso de los beneficiarios.

Además de poseer un nivel educativo inferior al del resto de la población, los beneficiarios del PJH se destacaron por habitar hogares con miembros que también poseían menos educación que los miembros de los hogares comandados por jefes no beneficiarios (Cuadro N° 30).

**Cuadro N° 30**  
**Nivel educativo de los convivientes con los jefes de hogares no beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
Años de educación promedio de los adultos	7,8	10,1
Primaria incompleta	24,8%	9,7%
Primaria completa	39,6%	29,0%
Secundaria incompleta	16,7%	18,7%
Secundaria completa	7,8%	19,2%
Terciaria incompleta	1,3%	2,6%
Terciaria completa	2,6%	4,8%
— Universitaria incompleta	7,2%	11,4%
Universitaria completa	0,0%	4,6%
Tasa de deserción educación primaria (*)	0,15%	0,03%
Tasa de deserción educación secundaria(*)	15,4%	11,1%

**Referencias:** (\*) Calculadas como el porcentaje de personas en edad de recibir ese tipo de educación (6 a 12 años para educación primaria y 13 a 18 para educación secundaria) que no asistía a ningún establecimiento educativo.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

Si bien el nivel educativo promedio exhibido por los adultos convivientes con jefes de hogar inscriptos en el plan fue similar al de los adultos convivientes con beneficiarios del PJH (ambos grupos exhibieron aproximadamente 8 años de educación promedio aunque los primeros tendieron a estar más dispersos en la escala educativa, con mayor participación de los adultos en el estrato más bajo pero también en los segmentos más altos de la escala educativa), no puede decirse lo mismo de los adultos que habitaban los hogares comandados por jefes pertenecientes al resto de la población beneficiaria.

Estos últimos exhibieron 10,1 años de educación promedio, superando en más de 2 años tanto la educación promedio de los titulares de PJH como la de los integrantes

adultos de sus familias. Nuevamente, la mayor cantidad promedio de años de educación se origina en un porcentaje más elevado de adultos con educación media y alta entre los miembros del hogar. En este sentido, el 42,6% de los familiares adultos poseían al menos educación secundaria completa y un 16,2% había además completado sus estudios de nivel superior, cifras que contrastan con los valores de 13% y 1,9% respectivamente, asociados a los familiares adultos de los titulares de los planes.

Respecto a las diferencias en la educación de los miembros menores de 18 años de edad, si bien baja, la tasa de deserción de la escuela primaria correspondiente a hogares beneficiarios más que triplicó la asociada a hogares no beneficiarios cuyos jefes estaban inscriptos en el plan (0,54% contra 0,15%). Por el contrario, en el caso de la educación secundaria, la tasa de deserción de los menores vinculados a aspirantes al PJH superó en 2,4 puntos porcentuales a la de los menores de familias beneficiarias.

En relación a los menores pertenecientes a hogares del resto de no beneficiarios, no caben dudas de que los menores pertenecientes a familias beneficiarias exhibieron un peor desempeño en términos educativos. Los primeros no sólo registraron una tasa de deserción escolar prácticamente nula sino que además la tasa de deserción de la educación secundaria fue inferior a la de los adolescentes de familias beneficiarias.

Analizando la situación laboral de los adultos pertenecientes a la población no beneficiaria (Cuadro N° 31) puede advertirse que, tal como ocurrió con los beneficiarios, una proporción importante de los aspirantes al PJH contaba con una ocupación alternativa a la del plan o se encontraba inactivo. Sin embargo, la proporción de aspirantes al plan que no satisfacía el requisito de encontrarse desocupado era del 65,9%, superando ampliamente a la de beneficiarios en dicha condición (19,6%).

Pese a esas filtraciones, y tal como resultaba esperable, la proporción de personas desempleadas entre los beneficiarios y aspirantes al PJH fue notablemente superior a la de adultos desocupados pertenecientes al resto de la población no beneficiaria (80,4% y 31,2% en el primer y segundo caso y 11,8% en el tercero).

**Cuadro N° 31**  
**Situación laboral de los adultos no beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de**  
**2002**

Condición	Anotados PJH	Resto
Ocupados	34,1%	49,5%
Desocupados	31,2%	11,8%
Inactivos	34,7%	38,8%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Otro aspecto en el que los beneficiarios del PJH se diferenciaron del resto de la población económicamente activa fue en su categoría ocupacional (ver Cuadro N°32).

Mientras que más del 90% de los mismos se caracterizaba por participar del mercado laboral en carácter de asalariado y sólo un 7% desempeñaba actividades por cuenta propia, los trabajadores independientes representaron el 47,7% de los aspirantes al PJH y el 23,8% de los adultos económicamente activos del resto de la población no beneficiaria. De este modo, puede afirmarse que los asalariados estuvieron sobre-representados entre los beneficiarios del PJH y los trabajadores por cuenta propia sub-representados, mientras que en el caso de los aspirantes al PJH sucedió lo contrario.

**Cuadro N° 32**  
**Categoría ocupacional de los beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002**

Categoría	Anotados PJH	Resto
Patrón	4,4%	4,3%
Trabajador por cuenta propia	47,7%	23,8%
Asalariado	47,9%	71,0%
Trabajador sin salario	0,0%	0,9%

**Referencias:** Datos calculados sobre las observaciones correspondientes a individuos ocupados y desocupados.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Contrariamente a lo sucedido con los beneficiarios del PJH, tanto los aspirantes a obtener un plan como el resto de ocupados pertenecientes a la población no beneficiaria se caracterizaron por estar empleados en puestos de trabajo relativamente estables (Cuadro N° 33). Si bien un porcentaje importante de los registrados en el programa que se encontraban a la espera de la entrega del plan desempeñaba tareas de carácter inestable, el 70,3% de los aspirantes al PJH se encontraba empleado en una ocupación permanente. En el caso del resto de no beneficiarios, el 87,1% poseía ocupaciones permanentes, por lo que la proporción de ocupados inestables era tan sólo de 12,9%.

**Cuadro N° 33**  
**Tipo de empleo de los adultos no beneficiarios del PJH**  
**ocupados. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

Tipo de ocupación	Anotados PJH	Resto
Ocupación permanente	70,3%	87,1%
Ocupación temporaria (por plazo fijo, tarea u obra)	0,5%	2,0%
Changa	7,5%	2,0%
Duración desconocida	21,7%	8,8%
Empleo formal	11,9%	66,2%
Empleo informal	88,1%	33,8%

**Referencias:** Datos calculados sobre las observaciones correspondientes a beneficiarios asalariados.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

De todos modos, pese a tender a ser permanentes, las actividades desarrolladas por los aspirantes al PJH tuvieron lugar predominantemente en el mercado informal de trabajo. Así, el 88,1% de los aspirantes ocupados poseía empleos informales, cifra que si bien se encontró por debajo del valor registrado por los beneficiarios (99%) constituye un reflejo de la alta vulnerabilidad laboral de las personas inscriptas en el programa.

El nivel de informalidad laboral entre el resto de la población no beneficiaria fue menor a la de los otros dos grupos, aunque también resultó elevada (33,8%).

En términos de ingresos observados, los beneficiarios tuvieron un mejor desempeño que los aspirantes al PJH (Cuadro N° 34). El ingreso total familiar promedio de estos últimos fue de 315,6 pesos mensuales, prácticamente un 30% inferior al de los beneficiarios del PJH. Sin embargo, dado que la prestación del plan representó cerca del 37% del ingreso por hogar promedio de las familias beneficiarias, la situación de ambos grupos a nivel hogar, neta de los beneficios del plan, fue similar.

**Cuadro N° 34**  
**Ingresos de los beneficiarios del PJH. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Anotados en PJH	Resto
Ingreso familiar promedio	315,6	939,1
Ingreso individual promedio	88,9	351,3
Ingreso per cápita familiar promedio	83,7	276,9

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

No obstante, dado que los beneficiarios se caracterizaron por poseer un mayor número de miembros, los aspirantes al PJH tendieron a estar en mejor posición en términos per cápita que los beneficiarios. En este sentido, el ingreso per cápita familiar de las personas inscriptas en el programa fue muy cercano al de las que ya estaban percibiendo el beneficio (83,7 y 82,9 pesos mensuales respectivamente) por lo que, de no haber contado con la transferencia del plan, los ingresos de los segundos se habrían encontrado muy por debajo de los de los primeros.

Por último, tal como era previsible, los ingresos del resto de la población no beneficiaria superaron ampliamente a los de los dos grupos anteriores, independientemente de la unidad de análisis empleada (familia, individuo, etc.).

Pese a encontrarse en mejor condición que los beneficiarios relevados durante octubre de 2002, los aspirantes al PJH también evidenciaron una situación de fuerte incidencia de los fenómenos de pobreza e indigencia (Cuadro N°35).

La tasa de pobreza entre los aspirantes a obtener el plan fue de 92,2% y la de indigencia ascendió a 62,4%, cifras levemente inferiores a las de los beneficiarios (96% y 63,8% respectivamente).

Entre el resto de la población no beneficiaria dichas tasas fueron de 56,5% en el caso de la pobreza y de 30,8% en el de la indigencia. Pese a encontrarse notablemente por debajo de las de los otros dos grupos, las mismas eran elevadas respecto a la experiencia histórica, reflejando la grave situación económica que atravesaba el país.

**Cuadro N° 35**  
**Condición de pobreza de los beneficiarios del PJH.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002**

Condición	Anotados en PJH	Resto
Pobres	92,2%	56,5%
Indigentes	62,4%	30,8%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

En cuanto a la posición relativa en la distribución del ingreso, los beneficiarios del PJH tuvieron una tasa de participación en el primer decil más reducida que los aspirantes a obtener un plan (Cuadro N°36). A dicho respecto, mientras que cerca del 40% de los inscriptos en el programa que aún no habían recibido el plan pertenecía al primer decil, el porcentaje de beneficiarios en dicha posición ascendió a 29,6%.

Por el contrario, los beneficiarios tendieron a estar más concentrados en los deciles segundo a quinto que los aspirantes al PJH, entre los cuales había un 8,8% de personas que pertenecía al decil sexto o superior.

Como resultado de esos efectos contrapuestos, los primeros cuatro deciles de la distribución concentraron al 90,7% de los beneficiarios y al 81,6% de los aspirantes al PJH, por lo que los primeros tendieron a estar más concentrados en los deciles inferiores que los segundos.

Como era esperable dada la población objetivo a la que apuntaba el programa, el resto de la población no beneficiaria estuvo mucho más dispersa a lo largo de la distribución que los dos grupos anteriores. En este caso, el porcentaje de personas pertenecientes a los deciles uno a cuatro fue de 35,1%, proporción que resultó inferior a la de personas pertenecientes a los cuatro deciles superiores (39,8%).

**Cuadro N° 36**  
**Posición en la distribución de ingreso de los**  
**beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

Decil de ingreso per cápita familiar	Anotados	Resto
Primer decil	39,9%	6,5%
Segundo decil	15,6%	7,0%
Tercer decil	19,6%	10,4%
Cuarto decil	6,5%	11,2%
Quinto decil	9,8%	11,6%
Sexto decil	4,3%	13,3%
Séptimo decil	4,0%	13,0%
Octavo decil	0,3%	10,7%
Noveno decil	0,0%	9,4%
Décimo decil	0,2%	6,7%

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

En forma consistente con los resultados anteriores, la incidencia de los indicadores de NBI fue más elevada entre los hogares beneficiarios del PJH que entre el resto de la población (Cuadro N°37).

En el caso de los inscriptos en el plan, la proporción de hogares con NBI ascendió a 26,8%. Si bien dicha cifra se encontró 5 puntos porcentuales por debajo de la correspondiente a los beneficiarios del PJH, la misma triplicó a la del resto de la población no beneficiaria.

Como ocurrió con los beneficiarios, los causales más frecuentes de NBI fueron los relacionados con la vivienda: el 15,6% de los hogares experimentó alguna especie de hacinamiento, el 11,9% residía en viviendas inconvenientes y el 3,1% habitaba en condiciones sanitarias deficientes. En cuanto a los otros indicadores de NBI, los aspirantes al PJH se destacaron por experimentar una menor incidencia de la deserción escolar y, especialmente, del fenómeno de capacidad de subsistencia, la cual afectó al 0,7% de los hogares aspirantes, en contraposición al 4,6% de las familias beneficiarias.



**Cuadro N° 37**  
**Condiciones de vida de los hogares beneficiarios del**  
**PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses,**  
**octubre de 2002**

Condición	Anotados en PJH	Resto no beneficiarios
Hacinamiento	15,6%	3,5%
Vivienda inconveniente	11,9%	4,5%
Condiciones sanitarias deficientes	3,1%	1,4%
Deserción escolar	0,1%	0,0%
Baja capacidad de subsistencia	0,7%	1,4%
<b>Porcentaje de hogares beneficiarios con NBI</b>	<b>26,8%</b>	<b>8,8%</b>

**Referencias:** Las NBI fueron definidas de la siguiente manera:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.
- Vivienda inconveniente: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- Condiciones sanitarias deficientes: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
- Baja capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Para el resto de la población no beneficiaria, el porcentaje de hogares afectados por NBI fue de 8,8%, destacándose la incidencia de los causales de vivienda inconveniente (4,5%) y hacinamiento (3,5%). Un resultado llamativo en este caso fue la mayor incidencia del indicador de baja subsistencia respecto a los aspirantes al PJH (1,4% contra 0,7% en aquel caso).

Los resultados anteriores sugieren que el perfil socioeconómico de los beneficiarios se diferenció del correspondiente al resto de la población no beneficiaria. A este respecto, los titulares de los planes se destacaron por estar menos educados que el resto de jefes de hogar, habitar hogares cuyos adultos poseían un nivel de instrucción menor al de los adultos pertenecientes a los hogares de la población no beneficiaria; experimentar una mayor tasa de deserción escolar entre los miembros menores de sus familias; poseer una mayor proporción de personas económicamente activas desempleadas; exhibir una mayor precariedad laboral (tendencia particularmente alta a ocupar puestos de trabajo inestables e informales);

exhibir una proporción excesivamente alta de asalariados y excesivamente baja de trabajadores por cuenta propia; encontrarse en peor situación económica y experimentar una mayor incidencia de los fenómenos de pobreza e indigencia que el resto de la población; estar más concentrados en los estratos más bajos de la distribución; y verse más afectados por la incidencia de NBI.

Por último, cabe destacar que las diferencias más importantes se verificaron entre los beneficiarios del PJH y la parte de la población no beneficiaria que no se encontraba inscrita en el programa. Si bien las peculiaridades mencionadas distinguieron a los beneficiarios de los aspirantes al PJH, las mismas también destacaron a los aspirantes al PJH con respecto al resto de la población no beneficiaria. De hecho, el perfil socioeconómico de estos últimos fue más parecido al de los titulares de los planes que al del resto de adultos en edad de trabajar.

### ***Deficiencias en la asignación del PJH***

En este segmento se analizan dos tipos de problemas que el PJH adquirió en la práctica y que dieron origen a sucesivas modificaciones de la normativa relevante a fin de mejorar la focalización del programa. Los mismos están dados por los problemas de filtración y eficiencia, los cuales se describen y cuantifican a continuación.

#### ***Problemas de filtración***

Los problemas de filtración son aquellos que surgen cuando los beneficios de un plan o programa terminan en manos de personas que no pertenecen a la población objetivo a la que apuntaba el mismo.

Éstos pueden tener su origen en una asignación incorrecta del plan a personas que no cumplieran con los requisitos de admisión necesarias para calificar como beneficiarios o en el incumplimiento de los requisitos exigidos para permanecer en el programa una vez admitidos en el mismo.

En el caso del PJH, los requisitos de admisión eran los siguientes:

- Ser jefe o jefa de hogar y encontrarse en situación de desocupación.
- Poseer menores de 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad a cargo o encontrarse el cohabitante en estado de gravidez.

- Que los menores de 18 años a cargo asistan a establecimientos educativos en condición de alumnos regulares.
- Cumplir con el plan nacional de vacunación y con los controles sanitarios que correspondan en caso de embarazo.
- Tener residencia permanente en el país.
- No percibir otro plan asistencial, a excepción de becas estudiantiles o subsidios alimentarios y por un monto de dinero inferior al del plan.

En tanto, entre los requisitos de permanencia pueden mencionarse la realización de alguna de las siguientes contraprestaciones:

- Incorporación a la educación formal o participación en cursos de capacitación que contribuyeran a mejorar su inserción laboral a futuro.
- Participación en proyectos productivos o trabajos con fines comunitarios que generaran externalidades positivas para el resto de la sociedad.

Los beneficiarios que satisfacían dichos requisitos eran “elegibles” mientras que los que no lo hacían eran los que daban origen a los problemas de filtración.

Dado que la Encuesta Permanente de Hogares no releva la información necesaria para chequear el cumplimiento pleno de todos los requisitos anteriores, para poder obtener alguna medida de la magnitud que los problemas de filtración adquirieron en la práctica durante octubre de 2002, resulta necesario definir algún concepto de elegibilidad que pueda ser analizado por medio de la información recabada por la misma.

El criterio empleado en este trabajo fue el de clasificar como no elegibles a aquellos beneficiarios en cuyo caso resulta posible verificar el incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso o permanencia en el programa en base a la información brindada por la EPH.

Nótese que bajo el criterio utilizado no puede afirmarse que aquellos que no hayan sido clasificados como no elegibles efectivamente hayan satisfecho las condiciones para participar del programa, sino que no es posible demostrar que no lo hacían. En consecuencia, es muy probable que el indicador obtenido subestime la magnitud que adquirieron los problemas de filtración durante octubre de 2002.

Habiendo hecho las aclaraciones pertinentes, a continuación se describen los criterios empleados para identificar el incumplimiento de los requisitos descritos:

- Ser jefe o jefa de hogar y encontrarse en situación de desocupación: se determinó si los titulares de los planes eran personas con escasas probabilidades de estar a cargo de la manutención del hogar (ej.: hijos, nueras, nietos) y si los mismos tenían una ocupación alternativa a la contraprestación asociada al plan o se encontraban inactivos al momento de realizarse la encuesta.
- Poseer menores de 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad a cargo o encontrarse el cohabitante en estado de gravidez: en este caso se utilizó como aproximación a dicha situación la presencia de menores de 18 años en el hogar.
- Que los menores de 18 años a cargo asistan a establecimientos educativos en condición de alumnos regulares: se determinó si los menores de 18 años se encontraban asistiendo a la escuela al momento de realizarse la entrevista.
- Cumplir con el plan nacional de vacunación y con los controles sanitarios que correspondan en caso de embarazo: no fue posible verificar el cumplimiento de este requisito por falta de información.
- Tener residencia permanente en el país: ídem anterior.
- No percibir otro plan asistencial, a excepción de becas estudiantiles o subsidios alimentarios y por un monto de dinero inferior al del plan: en este caso sólo se pudo verificar si había más de un plan jefes de hogar otorgado por hogar beneficiario.

En lo que resta del apartado se presentan y describen los resultados obtenidos respecto a la elegibilidad de los beneficiarios bonaerenses del PJH relevados a través de la EPH durante octubre de 2002.

El primer requisito considerado para analizar la elegibilidad de los beneficiarios fue el cumplimiento de la condición por parte de los titulares de los planes de ser jefe de hogar y encontrarse desocupado.

En el Cuadro N° 38 puede apreciarse que el 18% de los beneficiarios relevados no era jefe de hogar,<sup>24</sup> al tiempo que el 19,6% de los mismos no satisfacía el requisito de encontrarse desempleado al momento de realizarse la encuesta, ya sea por estar desarrollando otras actividades en el mercado laboral adicionales a la contraprestación del plan o por encontrarse fuera del mismo (inactivo).

El efecto combinado de ambos causales de incumplimiento fue que el 31,8% de los titulares de PJH no satisficiera el primer y posiblemente más importante requisito para acceder al plan.

**Cuadro N° 38**  
**Condición de actividad y rol en el hogar de los titulares**  
**del PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses,**  
**octubre de 2002**

Condición	Titular del PJH
Jefe de hogar	82,0%
Otro familiar	18,0%
Desocupado	80,4%
Ocupado o inactivo	19,6%
<b>No era jefe de hogar desocupado</b>	<b>31,8%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El segundo requisito considerado fue el de contar con personas menores de 18 años a cargo. A este respecto, en el Cuadro N° 39 puede advertirse que al menos un 7,2% de los titulares de los planes no satisfacía dicha condición ya que habitaba en hogares en los que no había integrantes pertenecientes a ese rango de edad. Cabe destacar que muy probablemente los beneficiarios que no tenían a cargo menores de 18 años hayan representado una proporción mayor a la descrita ya que la EPH no brinda información suficiente para distinguir sobre qué miembro del hogar recaía tal responsabilidad.

<sup>24</sup> Ante la posibilidad de que una parte importante de los beneficiarios, especialmente mujeres, declarara ser cónyuge del jefe de hogar pese a constituir el principal sostén económico de la familia, se optó por considerar como jefes a todos los beneficiarios que durante la entrevista se identificaran como jefes o cónyuges.

**Cuadro N° 39**  
**Presencia de menores en hogares beneficiarios. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Condición	Porcentaje
Hogares sin presencia de menores	7,2%
Hogares con presencia de menores	92,8%
<b>No contaba con hijos menores a cargo</b>	<b>7,2%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Entre los beneficiarios que sí contaban con menores de 18 años entre los integrantes de sus familias, un 6,3% habitaba hogares donde al menos un menor en edad de asistir a un establecimiento educativo no lo hacía (ver Cuadro N° 40), con lo cual no se satisfacía el requisito de que los mismos asistieran a la escuela en condición de alumnos regulares.

**Cuadro N° 40**  
**Asistencia escolar de menores a cargo de los beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Condición	Porcentaje
Menores entre 6 y 18 años que asisten a la escuela	93,8%
Menores entre 6 y 18 años que no asisten a la escuela	6,3%
<b>Al menos un menor no asistía a la escuela</b>	<b>6,3%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Por último, respecto a la prohibición de recibir otro tipo de asistencia social, en el Cuadro N° 41 puede observarse que el 10,6% de los beneficiarios habitaba hogares donde había dos integrantes participando del programa y en el 1,4% de los casos había tres beneficiarios por hogar.<sup>25</sup> Como resultado, el porcentaje de titulares del PJH que incumplía este requisito ascendió a 12% de la población beneficiaria.

<sup>25</sup> La facilidad para duplicar o triplicar el monto de la asistencia y el incentivo al fraude que eso implicó fueron destacados por Gasparini (2003).

**Cuadro N° 41**  
**Cantidad de planes por hogar beneficiario. Total de**  
**aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Cantidad de planes	Porcentaje
Un plan por grupo familiar	88,0%
Dos planes por grupo familiar	10,6%
Tres planes por grupo familiar	1,4%
<b>Más de un plan por hogar</b>	<b>12,0%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Como resultado del incumplimiento de alguno o varios de los requisitos considerados, el 46,4% de los beneficiarios bonaerenses relevados durante octubre de 2002 no satisfacía las condiciones de admisión al plan y por lo tanto no resultaba elegible (Cuadro N° 42).<sup>26</sup>

**Cuadro N° 42**  
**Beneficiarios no elegibles. Total de aglomerados**  
**urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Causal de incumplimiento	Porcentaje
El titular del PJH no era jefe de hogar desocupado	19,6%
El titular del PJH no poseía e menores a cargo	7,2%
Al menos un menor no asistía a la escuela	6,3%
Había más de un plan por hogar	12,0%
<b>No satisfacía al menos uno de los requisitos de admisión</b>	<b>46,4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El factor de incumplimiento más usual entre los beneficiarios fue la titularidad del beneficio en manos de personas que no eran jefes de hogar desocupados, seguido por la percepción de planes por parte de individuos en cuyo seno familiar ya existía otro beneficiario del PJH. En tanto, los causales de incumplimiento menos

<sup>26</sup> Para otras estimaciones de la proporción de la población beneficiaria que no resultaba elegible consúltese López Zadicoff y Paz (2003), Galasso y Ravallion (2003), Burion y otros (2004) y Modolo (2004).

frecuentes fueron la falta de menores de 18 años a cargo y, en especial, la deserción escolar de los menores del hogar.

### *Problemas de eficiencia*

Estos problemas surgen cuando el programa no cubre a personas que satisfacen las condiciones necesarias para calificar como beneficiario y, por lo tanto, forman parte de la población objetivo para la cual el mismo ha sido creado.

El criterio empleado para obtener una medida de la magnitud que los problemas de eficiencia adquirieron en la práctica durante octubre de 2002, fue el de identificar a las personas que no se encontraba percibiendo un plan al momento de la encuesta pero que cumplían con los requisitos para hacerlo. Nuevamente, se consideraron dos grupos de la población no beneficiaria: el conformado por aquellos que al momento de realizarse la entrevista se encontraban inscriptos en el programa a la espera de que les sea otorgado el plan y el resto de no beneficiarios en edad de trabajar (al menos 18 años de edad). En tanto, el criterio empleado para determinar el incumplimiento o no de los requisitos de admisión es el mismo que en el apartado anterior.

Comenzando con el análisis, en el Cuadro N° 43 puede observarse que el 70,3% del total de no beneficiarios era jefe de hogar y el 12,3% de los mismos se encontraba desocupado, mientras que porcentaje de no beneficiarios que satisfacía ambas condiciones ascendió a 6,4%. Dicho porcentaje estaba compuesto por el 29% de los aspirantes al PJH y un 5,8% de las personas pertenecientes al resto de adultos en edad de trabajar.



**Cuadro N° 43**  
**Condición de actividad y rol en el hogar de la**  
**población no beneficiaria. Total de aglomerados**  
**urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Condición	Anotados en PJH	Resto	Total no beneficiarios
Jefe de hogar	86,2%	69,9%	70,3%
Otro familiar	13,8%	30,1%	29,7%
Desocupado	31,3%	11,8%	12,3%
Ocupado o inactivo	68,7%	88,2%	87,7%
<b>Era jefe de hogar desocupado</b>	<b>29,0%</b>	<b>5,8%</b>	<b>6,4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Respecto al requisito de contar con personas menores de 18 años a cargo, el mismo era satisfecho por el 76,3% de los inscriptos en el programa a la espera de recibir el plan y por el 47,5% del resto de población no beneficiaria (ver Cuadro N° 44). En términos agregados, dichas cifras implicaron que el 48,2% de los no beneficiarios resultara elegible para ser admitido en el programa en lo que respecta a dicho requisito.

**Cuadro N° 44**  
**Presencia de menores en hogares beneficiarios. Total**  
**de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de**  
**2002**

Condición	Anotados en PJH	Resto	Total no beneficiarios
Hogares sin presencia de menores	23,7%	52,5%	51,8%
Hogares con presencia de menores	76,3%	47,5%	48,2%
<b>Contaba con hijos menores a cargo</b>	<b>76,3%</b>	<b>47,5%</b>	<b>48,2%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Adicionalmente, el 98,4% de los no beneficiarios satisfacía el requisito de que los miembros del hogar menores a 18 años asistieran a la escuela en condición de alumno regular (Cuadro N° 45). Esta condición de accesibilidad era satisfecha en

mayor medida por aquellos que no se encontraban inscriptos en el programa (98,5% versus 95,3% de los aspirantes al PJH).

**Cuadro N° 45**  
**Asistencia escolar de menores a cargo de los**  
**beneficiarios del PJH. Total de aglomerados urbanos**  
**bonaerenses, octubre de 2002**

Condición	Anotados en PJH	Resto	Total no beneficiarios
Menores entre 6 y 18 años que asisten a la escuela	95,3%	98,5%	98,4%
Menores entre 6 y 18 años que no asisten a la escuela	4,7%	1,5%	1,6%
<b>Todos los menores del hogar asistían a la escuela</b>	<b>95,3%</b>	<b>98,5%</b>	<b>98,4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Por último, dado que se trataba de la población que no se encontraba participando del programa al momento de realizarse la encuesta, el 100% de los individuos satisfizo la prohibición de estar recibiendo asistencia social (al menos en lo que respecta al PJH).

Definiendo a los no participante elegibles como aquellas personas que no se encontraban recibiendo el plan durante octubre de 2002 a pesar de satisfacer todos los requisitos anteriores, se obtiene que los problemas de eficiencia alcanzaban al 3,3% de la población no beneficiaria (Cuadro N° 46).

**Cuadro N° 46**  
**Beneficiarios no elegibles. Total de aglomerados**  
**urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

Causal de incumplimiento	Anotados en PJH	Resto	Total no beneficiarios
Era jefe de hogar desocupado	29,0%	5,8%	6,4%
Poseía e menores a cargo	76,3%	47,5%	48,2%
Todos los menores asistían a la escuela	98,5%	95,3%	98,4%
No era beneficiario del PJH	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Satisfacía todos los requisitos de admisión</b>	<b>18,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,3%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El grupo de personas que no estaban cubiertas por el PJH a pesar de formar parte de la población objetivo hacia la que apuntaba el programa estaba compuesto por el 18,6% de los aspirantes a obtener un plan y el 2,9% de los adultos en edad de trabajar que no percibían planes ni se encontraban a la espera de los mismos.

## 5.2 Metodología seleccionada para la evaluación de impacto

En este apartado del trabajo se describe la metodología empleada para la evaluación del impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados sobre la educación de los menores pertenecientes a los hogares beneficiarios.

Como fuera descrito en la cuarta sección del presente trabajo, a fin de garantizar el rigor metodológico, toda evaluación de impacto debe basarse en la estimación del resultado contrafáctico o potencial, es decir, de lo que hubiera sucedido si el proyecto nunca hubiera tenido lugar.

Para estimar la situación contrafactual es necesario aislar el efecto de la intervención de otros factores, lo que se logra a través del uso de grupos de comparación o control, los cuales son cotejados con el grupo de tratamiento, constituido por aquellas personas que participaron del programa o "recibieron el tratamiento".

Idealmente, el grupo de comparación debería ser igual al grupo de tratamiento en todos los aspectos, siendo la única diferencia entre ellos la participación en el programa.

En la práctica, ante la imposibilidad de comparar individuos exactamente iguales en todos los aspectos a excepción de la participación en el programa, lo usual es seleccionar un grupo de comparación que sea lo más parecido posible al grupo de tratamiento.

Existen numerosas alternativas metodológicas para llevar a cabo la estimación de la situación contrafactual y la conveniencia de emplear una u otra depende de las condiciones particulares que exhiba la situación a analizar.

En el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJH), la selección de los beneficiarios nunca fue aleatoria sino que siempre se realizó en

base a un criterio de focalización bien definido<sup>27</sup>. Por lo tanto, todo trabajo de evaluación orientado a medir el impacto del mismo sobre alguna variable de interés debería aplicar técnicas diseñadas para evaluaciones no experimentales o experimentos cuasi-aleatorios.

Ello implica generar grupos de comparación que se asemejan al grupo de tratamiento (beneficiarios), al menos en lo que respecta a las características observables.

A continuación se describen con mayor detalle los pasos seguidos en el desarrollo de la evaluación de impacto, incluyendo el criterio utilizado en la selección del grupo de comparación a emplear en las estimaciones, la forma en que se construyeron los resultados contrafactuales y la definición de impacto empleada en los cálculos.

### ***Selección del grupo de comparación***

Como ya fuera mencionado, al realizar una evaluación de impacto se intenta que los individuos pertenecientes al grupo de comparación (utilizados en la estimación de los resultados contrafactuales) sean lo más parecidos posible a los beneficiarios.

Básicamente, existen dos fuentes de heterogeneidad entre las personas del grupo de tratamiento y las del grupo de control. La primera de ellas está dada por diferencias que son inobservables para el analista pero que pueden influir sobre la predisposición a participar en el programa, como por ejemplo la percepción de los individuos sobre sus posibilidades de encontrar trabajo en el sector privado, el salario mínimo que estarían dispuestos a aceptar para participar en el mercado laboral o la red de contactos sociales. La segunda fuente de heterogeneidad está dada por las características observables de los individuos tales como la localización geográfica, la edad, el sexo, el nivel educativo, etc. De no ser tenidas en cuenta al momento de realizar los cálculos de impacto, ambos tipos de diferencias pueden conducir a la obtención de sesgos en las estimaciones.

Dichos sesgos se traducen en resultados imprecisos como la sobre o subestimación del impacto real del programa; la obtención de resultados que indican un impacto negativo del programa cuando el mismo en realidad es positivo y viceversa; o la no

---

<sup>27</sup> Para detalles sobre los criterios de focalización del PJH consúltense el segundo apartado de la Sección 2 del presente trabajo.

significatividad estadística del impacto cuando el mismo en realidad es relevante (LaLonde 1986, Fraker y Maynard 1987, LaLonde y Maynard 1987, y Friedlander y Robins 1995).

A fin de reducir el posible sesgo de selección en las estimaciones originado en diferencias inobservables entre el grupo de participantes y no participantes, se seleccionó como grupo de comparación a un conjunto de individuos relevados en octubre de 2002 que mostraron un interés particular por participar del programa.

Específicamente, el grupo de comparación seleccionado para evaluar el impacto del PJH sobre la educación de los miembros menores de 18 años pertenecientes a los hogares beneficiarios fue el conformado por un conjunto de personas relevadas por la EPH en octubre de 2002 que había solicitado el otorgamiento del plan al momento de ser entrevistadas pero que por diversas razones aún no les había sido entregado.

La selección de las personas pertenecientes al grupo de comparación fue posible gracias a la existencia de un bloque especial de la EPH que tenía por objetivo identificar a los beneficiarios del PJH que no se encontraban realizando contraprestaciones laborales. Allí se les preguntaba a los individuos si tenían otorgado un PJH y, en caso contrario, si se encontraban anotados en ese programa esperando a que el mismo fuera otorgado.

Dichas personas constituyen un grupo de comparación ideal para llevar a cabo la evaluación de impacto ya que se trata de individuos que dieron señales claras de querer participar en el programa, por lo que es muy probable que los factores inobservables que influyeron sobre la decisión de participación hayan sido similares a los de las personas que ya se encontraban participando. En consecuencia, se trataría de personas con características inobservables parecidas a las de los beneficiarios, lo que permitiría reducir el sesgo por heterogeneidad no observable entre los participantes y no participantes que podría presentarse en las estimaciones.

En cuanto a la posibilidad de poseer un sesgo en las estimaciones en caso de no considerar la existencia de diferencias observables entre el grupo de tratamiento y el de comparación, el análisis descriptivo realizado en el primer apartado de esta sección sugiere que las chances son altas.

En ese sentido, el mismo permitió advertir que los beneficiarios del PJH se caracterizaron por estar más concentrados territorialmente en los partidos del conurbano bonaerense; ser más jóvenes en promedio; tener una mayor proporción de mujeres y/o personas casadas o unidas; habitar hogares de mayor tamaño promedio como consecuencia de una mayor cantidad de integrantes menores a 18 años de edad; poseer un nivel educativo más bajo; exhibir una tasa de deserción escolar superior entre los miembros menores de sus familias; habitar hogares con mayor proporción de adultos desocupados; exhibir una precariedad laboral superior; y encontrarse en peor situación económica que los aspirantes a participar en el programa, entre otras cuestiones.

Como resultado de las diferencias mencionadas, además de tener en cuenta la heterogeneidad inobservable resultó necesario controlar por diferencias observables entre los beneficiarios y los aspirantes a participar del plan, lo cual fue realizado mediante la aplicación de técnicas de “matching” (emparejamiento).

Específicamente, se empleó el método de “Propensity Score Matching” (Rosenbaum y Rubin, 1983), el cual consiste en considerar como parecidos a individuos con similar probabilidad ex-ante (propensity score) de participar en el programa:

$$(5.2.1) \quad P(Z_i) = E(D_i | Z_i)$$

donde  $P(.)$  es la probabilidad estimada de participación,  $D_i$  es una variable dicotómica que indica si el individuo pertenece al grupo de tratamiento o al de control (es decir, si participa o no del programa) y  $Z_i$  es un vector de variables de control pre-tratamiento que presuntamente afectan la participación en el programa.

### ***Estimación de la situación contrafactual***

Una vez seleccionado el grupo de control, existen varias alternativas posibles para estimar cuál hubiera sido la situación de los beneficiarios si los mismos no hubieran participado en el programa.

La primera es considerar como situación contrafactual de un beneficiario dado la situación exhibida por un individuo perteneciente al grupo de comparación que poseía la misma probabilidad ex-ante de participar del programa. El problema que presenta esta alternativa es que resulta prácticamente imposible encontrar a dos

personas con exactamente el mismo valor de "propensity score", por lo que es altamente probable que una gran cantidad de observaciones quede sin cotejamiento.

Una segunda opción sería estimar la situación contrafactual empleando el criterio del o los vecinos más cercanos, bajo el cual cada beneficiario es comparado con aquél o aquellos individuos del grupo de control que poseen las probabilidades de participación más parecidas a él. Si bien en este caso todas las personas del grupo de tratamiento son asociadas con al menos un individuo del grupo de comparación, existe la posibilidad de que los emparejamientos sean bastante deficientes. Por ejemplo, para algunas observaciones del grupo de tratamiento los vecinos más cercanos pueden tener probabilidades de participar en el programa bastante diferentes a la de él y aún así emplearse para estimar su situación contrafactual independientemente de la magnitud de dichas diferencias (Becker e Ichino, 2004)

El problema anterior puede ser solucionado empleando otros dos criterios de matching: el del radio y el de Kernels. El primero consiste en emparejar a cada beneficiario con las personas del grupo de control cuya probabilidad estimada de participación se encuentra dentro de un entorno predefinido de antemano. Las desventajas de este criterio son que en caso de definir un radio demasiado pequeño se corre el riesgo de que ciertas observaciones no sean emparejadas debido a la inexistencia de personas del grupo de control cuya probabilidad sea lo suficientemente similar como para pertenecer al radio. Por otra parte, cuanto menor sea la dimensión del radio, mayor la calidad de los emparejamientos logrados, por lo que tampoco resulta aconsejable definir un entorno demasiado amplio. En el caso del método de Kernels, cada observación del grupo de tratamiento es cotejada con todas las observaciones correspondientes al grupo de control, ponderadas según su "parecido" (en términos de la probabilidad estimada de participar en el programa) al beneficiario.<sup>28</sup>

En principio, ninguna opción es superior desde el punto de vista metodológico a la otra ya que bajo todas las alternativas existe un intercambio entre cantidad y calidad de los "emparejamientos" logrados. Ambas cuestiones deben ser consideradas

---

<sup>28</sup> Para mayor detalle sobre la implementación de técnicas de matching empleando el método de Kernels consúltese Heckman, Ichimura y Todd (1997, 1998).

conjuntamente en cada situación particular para analizar la robustez de las estimaciones.

En el caso que nos concierne, como la cantidad de observaciones disponibles para ser utilizadas como grupo de comparación era relativamente baja, en caso de utilizar el criterio del vecino más cercano resultaba muy probable que un mismo individuo del grupo de comparación fuera seleccionado para representar la situación contrafactual de diferentes individuos pertenecientes al grupo de tratamiento a la vez, independientemente de las diferencias en las probabilidades estimadas de participación que existieran entre ellos, lo que podría inducir una fuerte distorsión en los resultados.

Por otra parte, para que todas las personas del grupo de tratamiento fueran emparejadas bajo el método del radio era necesario definir un entorno demasiado amplio, por lo que resultaba muy probable que la precisión de los resultados se viera bastante deteriorada en caso de emplear dicho criterio de matching.

Por lo tanto, se optó por aplicar el método de Kernels. Específicamente, la situación contrafactual de los beneficiarios fue estimada utilizando un promedio ponderado de todas las observaciones pertenecientes al grupo de comparación, con ponderaciones inversamente proporcionales a la diferencia entre las probabilidades de participación estimadas para unos y otros.

En términos algebraicos, la situación contrafactual de cada uno de los beneficiarios fue estimada de acuerdo a la siguiente expresión:

$$(5.2.2) \quad Y_i^{NP} = \sum_{j \in C} w_j \cdot Y_j^{NP}$$

donde  $Y_i^{NP}$  es el valor que hubiera alcanzado el indicador de interés para el beneficiario  $i$  si el mismo no hubiera participado del programa,  $C$  es el conjunto de personas que integran el grupo de comparación,  $Y_j^{NP}$  es el valor alcanzado por el indicador de interés para el individuo  $j$  del grupo de comparación, y  $w_j$  es el peso otorgado al individuo  $j$  en la determinación del resultado contrafactual.

Bajo el método de Kernels, los ponderadores están a su vez definidos por la siguiente expresión:



$$(5.2.3) \quad w_j = \frac{\sum_{j \in C} G\left(\frac{p_j - p_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{p_k - p_i}{h_n}\right)}$$

donde  $G(\cdot)$  es una función gaussiana y  $h_n$  es el parámetro que define el ancho de banda.

### **Estimación del impacto del programa**

Como resulta habitual en la práctica, en este trabajo se siguió el criterio de estimar el impacto promedio del programa sobre los participantes (conocido como ATET debido a sus siglas en inglés *Average Treatment Effect on the Treated*) a través de la diferencia simple entre el valor promedio que adquiere el indicador de resultados para los participantes y el valor contrafactual promedio estimado para dicho indicador en ausencia del mismo:

$$(5.2.4) \quad ATET^* = \frac{1}{N^T} \sum_{i \in T} \left( Y_i^T - \sum_{j \in C} w_j \cdot Y_j^{N^T} \right)$$

donde  $N^T$  es el conjunto de observaciones pertenecientes al grupo de tratamiento y el resto de variables y parámetros están definidos de la misma forma que en el apartado previo.

El impacto del PJH sobre la educación de los miembros menores de 18 años de los hogares beneficiarios fue estimado sobre dos indicadores educativos.

El primero de ellos fue la tasa de escolaridad de los menores, entendiendo como tal al porcentaje de chicos en edad de recibir educación formal que efectivamente asistían a algún establecimiento educativo al momento de realizarse las encuestas en los hogares:

$$(5.2.5) \quad TE = \frac{N_c^m}{N_c^T} * 100$$

donde  $N_c^m$  representa la población de menores en edad de asistir a un establecimiento educativo que efectivamente se encuentra matriculado y  $N_c^T$  es la población total en edad de recibir educación formal. El impacto del PJH sobre este

indicador fue calculado tanto a nivel global o promedio como discriminado según el sexo y el nivel educativo al que deberían asistir los menores de acuerdo a su edad.

El segundo indicador estudiado fue la brecha o rezago educativo, definido como la diferencia entre la cantidad de años de educación formal que los individuos deberían poseer de acuerdo a su edad y a las características del sistema educativo, si no hubieran abandonado nunca los estudios ni repetido ningún periodo y los años de educación formal efectivamente completados:

$$(5.2.6) \quad Brecha = (Edad - 6) - yearse$$

donde *yearse* es la cantidad de años de educación finalizados. Al igual que en el caso anterior, el impacto del PJH fue calculado para el nivel global alcanzado por el indicador (considerando a todos los individuos de entre 6 y 18 años de edad, independientemente del sexo) y para las versiones discriminadas por sexo y por segmento educativo al que deberían pertenecer según la edad (primario o secundario).

Por último cabe destacar que existen otros indicadores educativos cuyo estudio seguramente resulte interesante pero que fueron excluidos del análisis por carecer de la información necesaria para calcularlos (la EPH sólo releva unas pocas variables educativas) o por tratarse de variables de más largo plazo que requieren de un periodo más prolongado al transcurrido, entre el momento en que el PJH empezó a implementarse y el momento en que la muestra empleada en los cálculos fue relevada (aproximadamente 7 meses dentro del mismo ciclo lectivo), para reflejar su impacto. Entre éstos pueden mencionarse la tasa de alfabetización, la tasa de ingreso a primer grado, el porcentaje de repetición o el índice de absorción, entre otros.

### 5.3 Impacto educativo del PJH

En este apartado se describen los resultados obtenidos a lo largo del proceso de desarrollo de la evaluación de impacto. Primero se presentan los resultados de la calibración de un modelo probit para estimar la probabilidad de participación ex-ante de beneficiarios y postulantes al PJH, mientras que luego se exhiben los resultados estimados acerca del impacto del PJH sobre los indicadores educativos seleccionados.

### ***Estimación de la probabilidad de participación***

La estimación de la probabilidad ex-ante de participación en el PJH fue realizada sobre una muestra total de 440 observaciones, 334 de las cuales correspondían a personas que se encontraban participando del programa al momento de ser entrevistados (grupo de tratamiento). El resto de las personas para las cuales se estimó la probabilidad de participación (106) eran individuos que se habían anotado para participar del mismo pero aún no lo habían conseguido (grupo de comparación).

Para la misma se empleó una especificación probit, donde se incluyó un abanico de variables explicativas asociadas, a distintos aspectos observables de los individuos, que muy probablemente se hayan encontrados relacionados con la propensión a participar del programa.

En primer lugar, se incluyeron una serie de factores demográficos y socioeconómicos individuales de las personas:

- **Sexo:** se incluyó una variable dummy que adquiriera un valor igual a uno si se trataba de una persona de sexo masculino y a cero si pertenecía al sexo femenino. La razón para incluir a esta variable es que, de acuerdo al análisis descriptivo realizado en el apartado previo, la mayoría de los beneficiarios eran mujeres, por lo que es muy probable que éstas hayan exhibido una mayor predisposición a participar del programa que los hombres.
- **Edad:** se incorporó como variable explicativa el total de años cumplidos por las personas al momento de ser entrevistadas. Esta variable fue incluida tanto de forma directa como cuadrática, a fin de tener en cuenta los posibles efectos no lineales de la edad sobre la propensión a recibir el beneficio.
- **Posición en el hogar:** en este caso se incorporó una variable dicotómica para distinguir a los individuos que se desempeñaban como jefes de hogar, al momento de ser entrevistados, de aquellos que no ostentaban ese rol. En principio, de acuerdo a los requisitos de elegibilidad que debían satisfacer los beneficiarios para acceder al PJH, cabría esperar que el coeficiente estimado para esta variable fuera positivo, indicando una mayor probabilidad de participación. No obstante, el análisis descriptivo realizado sobre los beneficiarios del PJH en octubre de 2002 indicó que la mayoría de éstos

(54%) no desempeñaba el rol de jefe de hogar al interior del núcleo familiar, por lo que es probable que los no jefes hayan exhibido una mayor propensión a participar del programa, en cuyo caso el coeficiente estimado sería negativo.

- Estado civil: se incorporó una variable que adquiere un valor igual a uno si el individuo analizado se encuentra casado o unido y a cero en otro caso. De acuerdo al perfil exhibido por los beneficiarios bonaerenses del PJH es de esperar que el coeficiente estimado sea positivo ya que la mayoría de los mismos se encontraban viviendo en pareja, por lo que probablemente hayan tenido una mayor propensión a participar del programa que las personas solteras, separadas o viudas.
- Años de educación formal: otro factor explicativo incluido en la regresión fue el total de años de instrucción recibidos por el individuo en establecimientos educativos formales. En este caso se espera que la variable esté negativamente correlacionada con la probabilidad de participación en el PJH, ya que es razonable suponer que cuanto mayor sea el nivel educativo alcanzado por los individuos, menores serán las dificultades para acceder a un puesto de trabajo en el mercado laboral y, en consecuencia, menor la necesidad de recurrir a un plan de asistencia social para sostener a su familia. Adicionalmente, en general el salario pretendido por los individuos aumenta con la educación de éstos, por lo que es muy probable que el monto del beneficio resultara insuficiente como para inducir a los individuos más educados a solicitar el otorgamiento del PJH en lugar de buscar trabajo.
- Situación laboral: se incluyó una variable dicotómica que adquiere un valor igual a uno si el individuo se encontraba desocupado durante el periodo previo al otorgamiento del plan y a cero en caso contrario. Dado que el PJH estaba orientado a jefes de hogar desocupados es dable esperar que el coeficiente estimado para esta variable sea positivo.
- Categoría ocupacional: en este caso volvió a emplearse una variable dummy pero para diferenciar a aquellos que suelen desempeñarse como operarios, obreros o trabajadores en relación de dependencia, agrupados bajo la categoría de "asalariados", de los patrones o cuentapropistas. La razón para incluir esta variable es que los beneficiarios del PJH se caracterizaron por ser

principalmente trabajadores asalariados (ver apartado 5.1), por lo que resulta muy probable que la categoría ocupacional de los individuos haya estado relacionada con la propensión a participar del PJH.

Adicionalmente, se incorporaron varios factores relacionados con las características demográficas y socioeconómicas de los hogares a los que pertenecían los individuos:

- Tamaño del hogar: se incorporó como factor explicativo potencial a la cantidad de personas que constituían el núcleo familiar. Dado que en general los hogares pobres suelen ser más numerosos que el resto y que el programa estaba focalizado hacia personas de bajos recursos, resulta esperable que el tamaño del hogar haya influido positivamente sobre la predisposición de los individuos a participar del programa.
- Cantidad de miembros menores de 18 años: también se incorporó como variable explicativa la cantidad de integrantes del hogar menores a 18 años, tanto en forma lineal como cuadrática. En este caso, dado que uno de los requisitos de elegibilidad consistía en poseer menores a cargo y que la tasa de natalidad de los hogares pobres suele ser mayor a la del resto, es de esperar que la probabilidad de participar en el PJH no sólo aumente con la cantidad de menores presentes en el hogar sino que además lo haga a una tasa creciente, por lo que el signo esperado para los coeficientes de ambas variables es positivo.
- Porcentaje de ocupados en el hogar: esta variable fue calculada como el porcentaje de miembros del hogar en edad de trabajar que efectivamente se encontraba empleado durante el periodo previo al de implementación del PJH. Se espera que el coeficiente que acompaña a esta variable sea negativo ya que es razonable suponer que la predisposición a recibir asistencia social sea mayor cuanto menor es la proporción de personas que colaboran con la manutención del hogar.
- Características de la vivienda: en este caso se incorporaron tres variables que podrían ser consideradas como un reflejo de la condición de pobreza estructural de las personas. La primera de ellas se refiere a la calidad de los materiales con que estaban construidas las viviendas que habitaban los

individuos considerando como precarias a aquellas cuyo material predominante era madera, chapa, adobe o cartón. La segunda variable incluida hace referencia al tipo de vivienda que ocupaba el hogar, clasificando como inconvenientes a las viviendas en lugar de trabajo, inquilinatos, pensiones, construcciones no destinadas a fines habitacionales o villas. Por último, se incorporó una variable que permitiera identificar a los hogares con condiciones habitacionales deficientes, considerando como tales al hacinamiento de los miembros del hogar (más de tres personas por cuarto), la falta de instalaciones de agua o electricidad y la ausencia de un baño con arrastre de agua. En principio, dado que el programa estaba focalizado a personas de bajos recursos, resulta esperable que las tres variables estén positivamente correlacionadas con la probabilidad de participar del PJH. Sin embargo, como aquellos que habían accedido al plan hacia octubre de 2002 no eran necesariamente los más pobres de la población (véase el análisis descriptivo del primer apartado de la sección), el signo esperado es incierto.

En el cuadro que se presenta a continuación se exhiben los resultados de la estimación de los coeficientes que acompañan a las variables que determinan la probabilidad ex-ante de participación en el PJH (Cuadro N° 47).

Puede advertirse que todas las variables consideradas resultaron ser estadísticamente significativas para los niveles de confianza tradicionales (10%, 5% y 1%) y que, en los casos en los que no existían dudas acerca del sentido del impacto de las variables explicativas sobre la probabilidad ex-ante de participación, los coeficientes exhibieron los signos esperados.

En tanto, en aquellas situaciones donde la intuición económica o los requisitos de accesibilidad del plan sugerían un signo y el análisis descriptivo del perfil de los beneficiarios otro, tendió a prevalecer el segundo.

De este modo, las personas con mayor propensión a participar del programa fueron las de sexo femenino, los casados, aquellos que no constituían el sostén principal del hogar, quienes se encontraban desocupados previo a la implementación del plan, aquellos cuya categoría ocupacional es la de asalariado, las personas que habitaban viviendas construidas con materiales precarios. La probabilidad de recibir tratamiento también dependió positivamente de la edad de los individuos, el tamaño del hogar y la cantidad de miembros menores de 18 años.

**Cuadro N° 47**  
**Modelo probit de la probabilidad de participación en el PJH,**  
**octubre de 2002. Total de aglomerados urbanos bonaerenses**

Variable	Coeficiente estimado	Valor-p
Varón	-0,1090	0,000
Edad	0,0042	0,003
Edad al cuadrado	0,0001	0,000
Jefe de Hogar	-0,3189	0,000
Casado	0,4202	0,000
Años de educación formal	-0,0703	0,000
Desocupado	0,7738	0,000
Asalariado	1,2833	0,000
Tamaño del hogar	0,0587	0,000
Cantidad de miembros menores de 18 años	0,1376	0,000
Cantidad de menores al cuadrado	0,0055	0,000
Porcentaje de ocupados en el hogar	-1,0041	0,000
Materiales precarios	0,5556	0,000
Vivienda inconveniente	-0,7317	0,000
Condiciones habitacionales deficientes	-0,2000	0,000
Constante	-0,9299	0,000
Número total de observaciones		440
Prob Chi2>0		0,000
Pseudo R2		0,3243

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Por el contrario, la propensión a participar del PJH estuvo negativamente correlacionada con los años de educación formal y con el porcentaje de miembros del hogar que se encontraba ocupado antes de que se implementase el PJH.

La probabilidad de participación ex-ante también dependió negativamente del hecho de habitar viviendas de tipo inconveniente (inquilinos, lugares de trabajo, villas, etc.) o con condiciones habitacionales deficientes (falta de agua, electricidad, baño, etc.).

Si bien estos dos últimos resultados pueden resultar llamativos al considerar que prácticamente la totalidad de los beneficiarios y de los aspirantes al PJH eran pobres, también debe tenerse en cuenta que la mayoría de ellos no pertenecían al segmento más desfavorecido de la sociedad sino que se concentraban en los deciles segundo a quinto de la distribución del ingreso per cápita familiar<sup>29</sup> y las privaciones mencionadas suelen ser más usuales entre la gente que padece de pobreza extrema.

### ***Impacto del PJH sobre la tasa de asistencia escolar***

Como fuera mencionado en el apartado anterior, uno de los indicadores educativos analizados para evaluar el PJH fue la tasa de escolaridad de los integrantes menores de 18 años de edad de los hogares beneficiarios.

En el Cuadro N° 48 se presenta el impacto estimado del plan sobre la tasa de escolaridad general, entendiendo como tal a aquellas que incluye a todos los menores de entre 6 y 18 años de edad, independientemente del nivel educativo al que pertenezcan.

Los cálculos realizados indican que la proporción de menores en edad de recibir educación que efectivamente asistía a un establecimiento educativo fue 14 puntos porcentuales superior a la que se hubiera registrado en ausencia del programa. La tasa de asistencia escolar promedio para el grupo de comparación fue 81,9% mientras que en el caso del grupo de tratamiento ascendió a 95,9%.

---

<sup>29</sup> Para más detalle consúltense el primer apartado de esta sección.



**Cuadro N° 48**  
**Impacto del PJH sobre la tasa de escolaridad general. Total**  
**de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Total de menores de entre 6 y 18 años de edad
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	95,9%
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	81,9%
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>14,0%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

El resultado anterior sugiere que el requisito de enviar a los niños al colegio en condición de alumnos regulares para poder acceder y permanecer en el programa pareciera haber inducido un incremento de 17% en la tasa de escolarización general.

El aumento en la tasa de escolarización no habría sido homogéneo entre niveles educativos. En el Cuadro N° 49 se presenta el impacto estimado del PJH sobre la tasa de escolarización pero discriminado según los segmentos educativos a los que deberían asistir los menores pertenecientes a hogares de beneficiarios según su edad.

Allí puede observarse que la tasa de escolaridad promedio correspondiente a los niños en edad de recibir educación primaria es de 100% tanto para el grupo de tratamiento como para el de control, por lo que el PJH no habría tenido ningún impacto sobre la misma.

Por el contrario, el programa habría sido fuertemente efectivo en incrementar la tasa de asistencia de los menores de entre 13 y 18 años de edad. En este sentido, los resultados sugieren que la tasa de escolarización de los menores en edad de recibir educación secundaria hubiera sido de 71,7% en caso de que ninguno de sus familiares hubiera participado del programa, la cual resulta 17,7 puntos porcentuales inferior a la efectivamente observada.

**Cuadro N° 49**  
**Impacto del PJH sobre la tasa de escolaridad según nivel educativo.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Menores en edad de recibir educación primaria (entre 6 y 12 años)	Menores en edad de recibir educación secundaria (entre 13 y 18 años)
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	100,0%	89,4%
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	100,0%	71,7%
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>0,00%</b>	<b>17,7%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Los resultados anteriores eran de cierta forma previsible. Un hecho frecuente entre los hogares de bajos recursos (recuérdese que de acuerdo al análisis estadístico realizado en el apartado anterior el 96% de los hogares beneficiarios y el 92,2% de los aspirantes a obtener un PJH eran pobres) es que los hijos abandonen los estudios para ingresar al mercado laboral informal y así colaborar con la manutención del hogar.

Dado que el abanico de actividades que pueden desarrollar los niños de entre 6 y 12 años de edad es mucho más reducido que el disponible para menores de entre 13 y 18 años de edad, es lógico que el fenómeno de deserción escolar sea más frecuente entre estos últimos.

Por último, se analizó el impacto del PJH sobre la tasa de escolaridad discriminada por sexo. En el Cuadro N° 50 puede observarse que, de acuerdo a los cálculos realizados, el PJH indujo un aumento de la tasa de escolaridad tanto entre los menores varones como entre las mujeres, aunque el impacto fue mayor para los primeros.

**Cuadro N° 50**  
**Impacto del PJH sobre la tasa de escolaridad según sexo.**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002.**

	Menores varones	Menores mujeres
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	93,5%	95,8%
Tasa de escolaridad promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	76,5%	85,1%
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>17,0%</b>	<b>10,6%</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH

En el caso de los varones, la tasa de asistencia escolar observada entre los menores de hogares beneficiarios fue de 93,5%, 17 puntos porcentuales superior a la que se hubiera registrado en caso de que los hogares no hubieran participado del PJH. En tanto, los cálculos realizados entre las mujeres sugieren que la aplicación del PJH incrementó la tasa de asistencia escolar femenina en 10,6 puntos porcentuales, conduciendo a que la misma fuera de 95,8% durante octubre de 2002 en lugar del 85,1% estimado en ausencia del programa.

Un último aspecto a destacar de los resultados presentados es que el PJH pareciera haber tenido un efecto "igualador" en la tasa de asistencia escolar de varones y mujeres. En este sentido puede advertirse que el mayor impacto del PJH entre los varones compensó en gran medida la diferencia entre el porcentaje de varones y de mujeres escolarizados que se habría registrado en ausencia del programa. De no haberse implementado el PJH, la tasa de escolarización de las mujeres menores pertenecientes a hogares beneficiarios habría ascendido a 85,1%, 8,7 puntos porcentuales por encima de la correspondiente a los varones (76,5%); mientras que en la realidad, la tasa de escolarización promedio de las mujeres superó a la de los varones en tan sólo 2,3 puntos porcentuales (95,8% y 93,5% respectivamente).

Una explicación posible para el resultado anterior puede ser encontrada en los roles desempeñados por mujeres y varones en la sociedad de acuerdo a los patrones culturales vigentes. Aunque cada vez en menor medida, se suele asignar a los varones el rol de proveedores o responsables de la manutención familiar; quedando

reservadas para las mujeres las tareas atención del hogar y cuidado de los familiares dependientes y teniendo el desempeño de actividades laborales por parte de ellas el objetivo de complementar los ingresos del jefe de hogar.

De prevalecer el patrón cultural descrito entre los hogares beneficiarios, no resulta sorprendente que la proporción de varones que hubiera abandonado los estudios si no hubiera existido la obligación de mandar a los hijos a la escuela (derivada de la participación en el PJH) supere a la de mujeres en dicha condición.

En suma, los cálculos realizados sugieren que el requisito impuesto por la normativa del PJH de que los menores de 18 años asistan a un establecimiento educativo en condición de alumnos regulares para poder acceder y permanecer en el programa ha tenido un impacto importante en la tasa de escolarización de los chicos de entre 13 y 18 años de edad pertenecientes a hogares beneficiarios. Si bien mayor entre los varones, el impacto del PJH sobre la tasa de escolaridad fue de significatividad para ambos sexos.

### ***Impacto del PJH sobre la brecha educativa***

El segundo indicador sobre el cual se calculó el impacto del programa fue la brecha o el rezago educativo de los miembros menores de 18 años que pertenecían a hogares beneficiarios del PJH.

El primer cálculo realizado en esta dirección fue analizar el efecto del PJH sobre la brecha educativa general, entendiendo como tal a la exhibida por todos los miembros menores en edad de asistir a un establecimiento escolar (entre 6 y 18 años de edad), independientemente del sexo o el nivel educativo al que debería pertenecer (Cuadro N° 51).

Puede observarse que, de acuerdo a las estimaciones realizadas, la obligación de enviar a los niños al colegio en carácter de alumno regular para acceder y permanecer en el PJH indujo una reducción importante de la brecha educativa a nivel global.

Específicamente, los menores de entre 6 y 18 años de edad pertenecientes a hogares beneficiarios exhibieron un atraso educativo promedio de 9,8 meses (0,82 años), ya sea por repetición de años o abandono temporal de los estudios, mientras

que en el caso de los menores pertenecientes a hogares de postulantes al PJH dicho rezago promedió los 16 meses.

**Cuadro N° 51**  
**Impacto del PJH sobre la brecha educativa general (en años).**  
**Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Total de menores de entre 6 y 18 años de edad
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	0,82
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	1,34
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>-0,52</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

En consecuencia, la diferencia entre los años de educación que deberían haber completado los menores de acuerdo a su edad y la cantidad de años efectivamente finalizados fue aproximadamente seis meses más corta que la que se hubiera registrado en ausencia del programa.

Nuevamente el impacto del programa fue heterogéneo entre niveles educativos, aunque a diferencia del caso de la tasa de escolarización aquí el PJH sí tuvo algún efecto sobre el segmento de educación primaria (ver Cuadro N° 52).

En ese sentido, los cálculos realizados sugieren que en lugar de exhibir un rezago promedio de 3,8 meses, los menores con edad de asistir a escuelas primarias hubieran registrado un atraso educativo de 5,6 meses si sus hogares no hubieran participado del PJH, por lo que el programa habría reducido en casi dos meses (lo que representa una caída cercana al 30%) la brecha educativa de los menores pertenecientes a este segmento.

**Cuadro N° 52**  
**Impacto del PJH sobre la brecha educativa (en años), según nivel educativo. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre de 2002**

	Menores en edad de recibir educación primaria (entre 6 y 12 años)	Menores en edad de recibir educación secundaria (entre 13 y 18 años)
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	0,74	1,44
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	0,78	2,17
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>-0,14</b>	<b>-0,72</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

En el caso de los menores de 18 años en edad de recibir educación secundaria, el impacto del PJH fue superior tanto en términos absolutos como relativos. El rezago promedio evidenciado para los menores beneficiarios de entre 13 y 18 años de edad fue de 1,44 años, mientras que en el caso de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH el mismo ascendió a 2,17 años.

En consecuencia, el impacto promedio estimado del PJH sobre la brecha educativa de los menores en edad de asistir al colegio secundario fue de -0,72 años, lo que implica una caída del 33% en el tiempo "perdido" de estudios.

Las razones que explicarían el impacto diferencial del PJH entre los diferentes niveles educativos serían las mismas que las mencionadas anteriormente. Las mayores posibilidades de realizar tareas extra-educativas que permitan colaborar con los ingresos del hogar conducirían a que la educación de los menores de entre 13 y 18 años de edad sea más intermitente que la de los niños de entre 6 y 12 años, lo que se traduciría en un mayor atraso en los estudios.

Por último, se estimó el impacto del PJH sobre la brecha educativa discriminada por sexo, cuyos resultados se presentan en el Cuadro N° 57. Como ocurrió con la tasa de asistencia escolar, el impacto del PJH en sobre la brecha educativa de los menores pertenecientes a hogares beneficiarios fue más elevado para los varones que para las mujeres.

**Cuadro N° 53**  
**Impacto del PJH sobre brecha educativa (en años), según**  
**sexo. Total de aglomerados urbanos bonaerenses, octubre**  
**de 2002.**

	Menores varones	Menores mujeres
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de beneficiarios del PJH (grupo de tratamiento)	0,98	0,80
Brecha educativa promedio de los menores a cargo de aspirantes a obtener el PJH (grupo de comparación)	1,85	0,98
<b>Impacto promedio estimado del PJH</b>	<b>-0,87</b>	<b>-0,17</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH

Entre los primeros, la brecha educativa observada promedio rondó el año, lo que implica una reducción del 47% respecto al tiempo de atraso en los estudios que se habría verificado si el programa no hubiera sido implementado ya que el rezago estimado para los menores varones en dicha situación fue de 1,85 años.

El impacto del PJH estimado para las segundas fue notablemente inferior. En este caso la brecha educativa promedio fue de 9,6 meses para las menores pertenecientes a hogares beneficiarios y de 11,7 meses para aquellas que habitaban hogares donde alguno de sus miembros se encontraba anotado a la espera de recibir un plan.

En consecuencia, las estimaciones sugieren que el PJH redujo en poco más de 2 meses el atraso en los estudios exhibido por las mujeres de entre 6 y 18 años de hogares beneficiarios, lo que implica una caída del 18% del tiempo perdido en términos educativos.

Finalmente, cabe destacar que el requisito de enviar a los menores al colegio del PJH también pareciera haber tenido un efecto igualador entre hombres y mujeres en términos de la brecha educativa.

En ese sentido, los resultados presentados sugieren que si no se hubiera implementado el PJH el rezago educativo exhibido por los menores varones hubiera sido un 90% superior al de las menores mujeres, mientras que los resultados

observados bajo la vigencia del programa indican que la diferencia en las brechas educativas entre sexos fue de 22,2%.

A modo de resumen, puede mencionarse que el PJH desempeñó un papel importante en la reducción de la brecha educativa de menores pertenecientes a hogares beneficiarios, independientemente del nivel educativo al que pertenecían los niños y de su sexo.

De todos modos, el impacto del PJH fue más importante entre los varones y entre aquellos menores que se encontraban en edad de asistir a un establecimiento de educación secundaria.



## **6 Consideraciones finales**

El objetivo del presente trabajo ha sido intentar cubrir una falencia existente en la mayoría de los estudios dedicados a evaluar los efectos del PJH sobre los hogares beneficiarios: la falta de cuantificación del impacto educativo sobre los miembros menores de 18 años de edad, que tiene el requisito de enviar a los niños al colegio en condición de alumnos regulares a fin de acceder y permanecer en el programa.

Para ello, primero se reseñó la experiencia argentina respecto a la implementación de programas de empleo durante la etapa previa al lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados a inicios de 2002, análisis que permite realizar una serie de observaciones.

El primer aspecto a destacar es que, si bien Argentina contaba con una larga y amplia experiencia en materia de protección social, los programas de empleo recién empezaron a adquirir importancia a principios de la década del noventa, con la irrupción abrupta de problemas de empleo y desempleo.

La reestructuración de la economía doméstica implicó la reconversión de numerosos sectores productivos, lo que en muchas ocasiones trajo aparejada la expulsión de mano de obra. A este hecho se sumaron los vaivenes del nivel de actividad económica y la flexibilización del marco regulatorio del mercado de trabajo a lo largo de toda la década del noventa, afectando la cantidad y la calidad del empleo generado por el sector privado.

Como resultado, el desempeño típico del mercado laboral durante dicho periodo estuvo marcado por el aumento de los niveles de desocupación y subocupación y por una mayor precariedad laboral, incluso durante períodos de fuerte crecimiento del producto.

Ante ese panorama, el gobierno nacional comenzó a implementar numerosos programas de empleo que intentaron paliar la falta de vacantes laborales a través de diferentes instrumentos destinados a incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de mano de obra.

A partir de las observaciones anteriores y de las características que exhibieron los planes de empleo antecesores al PJH pueden esbozarse una serie de conclusiones.

En primer lugar, es dable destacar que la política de empleo llevada a cabo por el gobierno se caracterizó por carecer de un horizonte de planeamiento de largo plazo. La idea de que una vez culminado el proceso de reestructuración el empleo volvería a niveles de equilibrio motivó la aplicación de planes de generación de empleo transitorio de corta duración orientados a morigerar las fases recesivas del ciclo.

Pero la persistencia de los problemas de empleo obligó a reemplazar unos planes transitorios por otros, redundando en una sucesión de programas de corto plazo que si bien actuaron como mecanismo de contención, aliviando la situación de la población beneficiaria, y colaboraron con el desarrollo local (a través de obras de saneamiento, sistemas de provisión de agua, construcción de viviendas económicas, etc.) no constituyeron una fuente de empleo sostenible.

Adicionalmente, muchos de los emprendimientos asociados a los planes de formación profesional y de fomento del empleo privado estuvieron más ligados con el autoempleo y los micronegocios que con el desarrollo de una cadena productiva sólida, lo que muy posiblemente haya redundado en la proliferación de actividades de baja productividad que actuaron como refugio del desempleo pero que no contribuyeron con el desarrollo de la economía.

Otra característica de los planes de empleo implementados durante los noventa y principios de la década siguiente fue que los mismos tendieron a estar destinados a ciertos grupos específicos de la población desocupada. En este sentido, la política de empleo estuvo orientada a asistir a grupos de desocupados particularmente vulnerables tales como desocupados de larga duración con dificultades de inserción laboral, personas con escasa calificación o con calificaciones obsoletas como resultado de procesos de reconversión y desocupados pertenecientes a hogares de bajos ingresos.

Por último cabe destacar que, además de intentar solucionar los problemas de empleo de la población beneficiaria, los planes tenían algunos aspectos de diseños que sugerían la existencia de otros objetivos adicionales.

Por un lado, el hecho de que en muchas ocasiones la asistencia económica fuera de carácter salarial no remunerativo indica que, además de subsidiar parte del pago correspondiente a los trabajadores, existía cierta intención de abaratar el costo de contratación relativo de los beneficiarios de programas de empleo.

Por otra parte, existía una preocupación particular por asegurar la cobertura de salud y el riesgo de trabajo, al tiempo que tendía a propiciarse la formación en puestos de trabajo reales.

Finalmente, la implementación de planes cofinanciados entre los distintos organismos involucrados sugiere la presencia de cierto interés en generar los incentivos correctos para el manejo de los fondos destinados a los planes.

Habiendo delineado un marco de referencia que permitiera diferenciar al PJH de las políticas previas, se procedió al estudio de los aspectos normativos y positivos del plan.

Respecto a los aspectos primeros, puede destacarse que el PJH fue concebido originalmente en una situación de emergencia económica, con el objetivo de brindar una capacidad mínima de compra a las familias con hijos menores o discapacitados cuyo jefe se encontraba desempleado durante el término de tres meses.

Cumplido dicho lapso, la gravedad de la situación social condujo a la ampliación y universalización del mismo, extendiendo su vigencia en tanto perdurara la situación de emergencia ocupacional a nivel nacional. Las diferencias más importantes respecto a la versión anterior fueron la extensión de la participación a desocupados jóvenes y mayores de 60 años sin cobertura previsional; la homogenización del monto de las prestaciones; la creación de organismos orientados a aumentar el control y la eficacia en la aplicación del programa; la unificación de la autoridad de aplicación del programa; y la obligatoriedad de realizar una contraprestación laboral o educativa.

Una vez vencido el plazo previsto originalmente para la situación de emergencia ocupacional, la misma fue prorrogada sucesivamente y con ella la vigencia del programa. La normativa que regula su funcionamiento ha ido sufriendo diferentes modificaciones en respuesta a la necesidad de corregir las deficiencias que emergían a medida que el programa se iba desarrollando y a las variaciones coyunturales políticas e institucionales que se produjeron desde su lanzamiento.

Los cambios introducidos estuvieron relacionados con la financiación del programa (que pasó a basarse en un préstamo del BIRF); la contemplación de situaciones de desempleados a cargo de menores que no fueron hijos propios y el control de la tenencia efectiva de menores por parte de los beneficiarios; la incorporación de dos

componentes nuevos al programa (Componente Solidario de Reinserción Laboral y Componente Materiales), la posibilidad de permanecer en el marco del programa en caso de incorporarse a trabajos en relación de dependencia que fueran temporarios; la forma de pago de las prestaciones (que pasaron a realizarse mediante tarjetas magnéticas), y finalmente la reformulación del programa. Respecto a esta última, al advertir que la población beneficiaria estaba compuesta básicamente por dos grupos bien diferenciados, desempleados con mayores chances de inserción laboral y el resto, se dispuso que los primeros permanecieran bajo la órbita del MTEySS mientras que los segundos serían incorporados a planes destinados a la atención de grupos vulnerables a cargo del MDS.

Estas modificaciones fueron dando forma a lo que es hoy el programa. Los beneficiarios que permanecieron en el ámbito del MTEySS son atendidos en el seno de otros programas (principalmente a través del Plan Más y Mejor Trabajo) orientados a mejorar la empleabilidad e inserción laboral de personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo, mientras que los demás están siendo paulatinamente transferidos al Plan Familias del MDS.

Dicha reformulación, sumada a la continua mejora en las condiciones económicas, condujo a que el programa vaya tendiendo a desaparecer progresivamente como resultado del traspaso de los beneficiarios a otros programas, así como del abandono del PJH por parte de éstos para incorporarse a empleos registrados.

En cuanto a los aspectos que caracterizaron al PJH en la práctica, el más importante parece haber sido la magnitud del mismo en términos de presupuesto asignado, extensión geográfica y cantidad de beneficiarios, que lo convirtieron en una iniciativa sin precedentes históricos en el país y con antecedentes a nivel internacional.

Por otra parte, el análisis de los factores socioeconómicos de la población cubierta por el plan indica que los beneficiarios del plan se caracterizaron por ser un grupo altamente vulnerable tanto en términos económicos como sociales, con jefes de hogar de escasa calificación, con familiares dependientes a cargo, fuertes dificultades de inserción laboral y proclives a desempeñarse en empleos no registrados, pero dispuestos a incrementar su empleabilidad.

Respecto al impacto del plan sobre el bienestar de los beneficiarios, si bien existen opiniones contrapuestas sobre la efectividad del mismo para reducir los niveles de

pobreza y desempleo, existe cierto consenso en que el mismo ha tenido un rol importante en el alivio de la indigencia.

Posiblemente como resultado de la urgencia con que fue implementado el plan y la falta de experiencia previa en la aplicación de planes de esa magnitud, el PJH también se caracterizó por adolecer de una serie de problemas de diseño e implementación.

Entre los primeros pueden mencionarse la existencia de un sesgo en contra de los hogares sin hijos a cargo y a favor de las familias numerosas; incentivos al fraude fiscal; y desincentivos al trabajo. En tanto, los defectos de implementación más frecuentes han sido el otorgamiento de beneficios a personas que no cumplían los requisitos de elegibilidad, inadecuada focalización del programa, superposición de planes dentro de un mismo hogar, arbitrariedad y clientelismo en la asignación de planes y la falta de reglas explícitas de egreso de los beneficiarios.

En base a las observaciones anteriores, se pueden puntualizar una serie de diferencias respecto a los planes de empleo implementados durante la década del noventa.

Una de las primeras características a destacar es que el surgimiento del plan y su posterior ampliación se produjeron en respuesta a una demanda social expresada en las calles y canalizada a través de las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino. En consecuencia, a diferencia de los programas de empleo previos, el PJH no sólo surgió como una herramienta de política social orientada a la atención de grupos desfavorecidos sino que además se constituyó en un instrumento necesario para apaciguar un conflicto social de características inéditas en el país.

En este sentido, no fueron las movilizaciones de las grandes agrupaciones sindicales pidiendo por cuestiones vinculadas a la tradicional relación de trabajo las que más se hicieron oír en esa etapa, sino que fueron tomando protagonismo otros grupos sociales que manifestaban su descontento frente al desempleo y a la recesión económica a través de cortes de ruta, protestas frente a edificios públicos y saqueos a supermercados, los cuales ponían en peligro la continuidad institucional.

Otro aspecto que caracterizó al PJH fue que el mismo estuvo orientado a la atención de una situación de emergencia social con carácter urgente y universal, brindando cobertura a un amplio segmento de la sociedad y diferenciándose así de los

programas de empleo implementados durante la década del noventa que se caracterizaron por la focalización de los recursos estatales en la atención de ciertos grupos reducidos de la población vulnerable.

Adicionalmente, la identificación de la población objetivo dejó de estar en manos de los organismos ejecutores para dar lugar a la auto-selección de los beneficiarios. En este sentido, eran los propios beneficiarios quienes se reconocían como tales y se presentaban espontáneamente a inscribirse en el programa (Pautassi, 2004).

Por último, otro contraste evidente respecto a las políticas activas de empleo implementadas en los noventa fue el origen de los recursos con que el PJH se financió originalmente. Durante la década del noventa, buena parte de los programas de empleo y de otras políticas sociales implementadas contaron con el apoyo explícito del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. En el caso del PJH, el hecho de tener que valerse por los propios medios para el financiamiento del programa permitió incrementar el margen de acción del gobierno, aumentando su autonomía y discrecionalidad, permitiendo una mayor celeridad de su puesta en marcha, lo que resultaba crucial ante la necesidad de cubrir a una creciente masa poblacional carente de recursos básicos.

Una vez estudiado el PJH, se analizaron las cuestiones metodológicas a tener en cuenta al momento de llevar a cabo una evaluación de impacto de las políticas públicas y describir las alternativas metodológicas disponibles para tal fin. De allí surgieron una serie de acciones recomendables a realizar al momento de diseñar e implementar una evaluación, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Verificar que estén dadas las condiciones para realizar la evaluación, principalmente en lo que respecta a la disponibilidad de recursos y a que el programa esté lo suficientemente desarrollado como para que se hayan materializado los resultados a evaluar.
- Definir claramente los objetivos de la evaluación y plantear los interrogantes a los que se intentará dar respuesta a través de la misma.
- Explorar las fuentes de información disponibles y analizar la posibilidad de utilizar bases de datos preexistentes o diseñar el mecanismo de recolección de datos que serán empleados en la evaluación.

- Definir la estrategia de estimación que permitirá responder de la mejor manera posible a los interrogantes planteados en la evaluación. Esto implica seleccionar la metodología a emplear, identificar las necesidades de información y seleccionar los indicadores a utilizar en la estimación del impacto del programa, entre otras cuestiones.
- Interpretar los resultados de la evaluación teniendo en cuenta las limitaciones de las técnicas empleadas para medir el impacto del programa.
- Adaptar el reporte de los resultados a la audiencia ante la cual están siendo presentados: hacedores de política, responsables del proyecto, periodistas, el público en general y académicos.

Posteriormente, se realizó un análisis descriptivo de los aspectos que el PJH adquirió en la práctica y de las peculiaridades que exhibieron sus participantes en relación al resto de la población, para el caso de los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires relevados mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desarrollada por INDEC.

Utilizando como referencia la población urbana relevada por la EPH durante octubre de 2002, primero se realizó una descripción del perfil demográfico y socioeconómico que exhibían los beneficiarios bonaerenses del PJH. El primer resultado obtenido fue que la fuerte concentración territorial de los beneficiarios del PJH en los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires parece haber respondido simplemente a la mayor cantidad de habitantes y a su situación relativa en términos de pobreza y desempleo más que a la existencia de favoritismo a favor de la región. En lo que respecta a sus características demográficas, los beneficiarios bonaerenses se caracterizaron por ser mayoritariamente adultos jóvenes, con una edad promedio inferior a los 37 años; tratarse principalmente de mujeres casadas o unidas que no constituían el sostén principal del hogar; y habitar hogares conformados por entre 5 y 6 miembros, de los cuales al menos 2 eran menores de 18 años de edad. En términos de sus características socioeconómicas, los beneficiarios bonaerenses se destacaron por exhibir, tanto ellos como sus familiares, un bajo nivel de instrucción; no poseer (en general) otra ocupación más que la asociada al plan; tender a desempeñarse como empleados en relación de dependencia, operarios u obreros y a ocupar puestos de trabajo inestables e informales; pertenecer a la población pobre aunque no necesariamente a la de las



personas más necesitadas de la población; y habitar hogares con un porcentaje relativamente elevado de necesidades básicas insatisfechas como consecuencia de privaciones relacionadas con la vivienda.

Una vez delineado el perfil demográfico y socioeconómico de los beneficiarios bonaerenses del PJH (que por cierto resultó muy similar al encontrado por otros autores para el total de receptores del PJH del país), se procedió a examinar sus peculiaridades respecto al resto de la población adulta en edad de trabajar. Para ello, el grupo de beneficiarios fue comparado con el grupo de anotados en el PJH que aún no había recibido el plan y con el resto de la población no beneficiaria. En cuanto a la localización geográfica de las personas se encontró que los titulares del PJH exhibieron una mayor concentración territorial en los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires que el resto de adultos en edad de trabajar. En términos demográficos, el grupo de beneficiarios del PJH se destacó por ser más joven en promedio que el resto de las personas en edad de trabajar; exhibir una sobre-representación de las mujeres entre sus integrantes (característica compartida con los aspirantes al PJH); tener una mayor tendencia a estar casado o unido; y habitar hogares de mayor tamaño promedio, principalmente como consecuencia de una mayor cantidad de integrantes menores a 18 años de edad. En términos socioeconómicos los beneficiarios del PJH se distinguieron por estar menos educados que el resto de jefes de hogar, habitar hogares cuyos adultos poseían un nivel de instrucción menor al de los adultos pertenecientes a los hogares de la población no beneficiaria; experimentar una mayor tasa de deserción escolar entre los miembros menores de sus familias; poseer una mayor proporción de personas económicamente activas desempleadas; exhibir una mayor precariedad laboral (tendencia particularmente alta a ocupar puestos de trabajo inestables e informales); exhibir una proporción excesivamente alta de asalariados y excesivamente baja de trabajadores por cuenta propia; encontrarse en peor situación económica y experimentar una mayor incidencia de los fenómenos de pobreza e indigencia; estar más concentrados en los estratos más bajos de la distribución; y verse más afectados por la incidencia de NBI que el resto de la población. Las diferencias más importantes se verificaron entre los beneficiarios del PJH y la parte de la población no beneficiaria que no se encontraba inscripta en el programa. Las peculiaridades mencionadas también destacaron a los aspirantes al PJH con respecto al resto de la

población no beneficiaria. De hecho, el perfil socioeconómico de estos últimos fue más parecido al de los titulares de los planes que al del resto de adultos en edad de trabajar.

Por último, se analizaron los problemas de filtración y eficiencia que el PJH adquirió en la práctica y que dieron origen a sucesivas modificaciones de la normativa relevante a fin de mejorar la focalización del programa. Respecto a los primeros se encontró que cerca de la mitad de los beneficiarios bonaerenses relevados durante octubre de 2002 no satisfacía los requisitos para formar parte de la población elegible debido al incumplimiento de al menos uno de los requisitos de admisión, especialmente el de ser jefe de hogar desocupado y/o la prohibición de no recibir otro tipo de asistencia social. En cuanto a los problemas de eficiencia, los resultados hallados sugieren que poco más del tres por ciento de la población no beneficiaria satisfacía los requisitos de admisión y por lo tanto resultaba elegible para participar del programa. El grupo de personas en dicha situación abarcaba tanto a individuos que ya se encontraban inscriptos en el plan pero aún no habían recibido el plan como a otros que no percibían planes ni se encontraban anotados para hacerlo.

Finalmente, teniendo en cuenta toda la información recabada a lo largo de las instancias anteriores, se procedió a llevar a cabo la evaluación del impacto educativo del PJH sobre los menores de hogares beneficiarios bonaerenses.

Para ello se emplearon varias técnicas diseñadas para evaluaciones no experimentales, que son las que la literatura relevante sugiere como más apropiadas para evaluar situaciones donde la participación en el programa examinado no es aleatoria sino que responde a ciertos criterios de focalización, como es el caso del PJH.

A grandes rasgos, la misma consistió en primero seleccionar como grupo de comparación a un conjunto de personas que había manifestado claramente su deseo de participar en el PJH pero que por cuestiones ajenas a ellas mismas todavía no lo habían conseguido.

Luego, a fin de estimar la situación contrafactual de los beneficiarios si los mismos no hubieran participado del programa, se procedió a emparejar a cada beneficiario con el total de los individuos pertenecientes al grupo de comparación, ponderados

de manera proporcional según su parecido (en términos de la probabilidad estimada de participación ex-ante) al beneficiario respectivo.

Finalmente, el impacto del PJH sobre los indicadores educativos analizados fue calculado como la diferencia promedio entre el valor que adquiere el indicador de resultados para los beneficiarios y el valor contrafactual promedio estimado para dicho indicador empleando el grupo de comparación.

Respecto a la probabilidad de participación del programa, los resultados del análisis condicionado confirmaron los indicios obtenidos en el análisis descriptivo:

- Las personas de sexo femenino, los casados, los que no desempeñaban el rol de jefe de hogar, quienes se encontraban desocupados previo a la implementación del plan y aquellos que suelen desempeñarse en el mercado laboral como asalariados exhibieron una mayor propensión a participar del programa que el resto.
- La tendencia a participar del programa también estuvo positivamente correlacionada con la edad de los individuos, el tamaño del hogar, la cantidad de integrantes del hogar menores de 18 años y el habitar viviendas construidas con materiales precarios.
- Por el contrario, las chances de recibir un PJH fueron menores cuanto mayor era la cantidad de años de educación de los individuos y el porcentaje de miembros del hogar ocupados.

En cuanto al impacto del requisito de que los menores asistan regularmente al colegio para permanecer en el PJH sobre los indicadores educativos considerados, los principales resultados fueron los siguientes:

- El PJH habría inducido un incremento de 17% en la tasa de escolarización promedio de los menores de entre 6 y 18 años de edad, haciendo que la misma fuera de 95,9% en lugar de 81,9% estimado en ausencia del programa.
- Dicho incremento no habría sido homogéneo entre niveles educativos, sino que habría sido nulo entre los menores en edad de recibir educación primaria, concentrándose exclusivamente en el segmento de menores en edad de asistir al colegio secundario.

- El impacto del PJH sobre la tasa de asistencia escolar habría sido particularmente importante entre los menores varones, teniendo un efecto igualador entre sexos. El impacto diferencial del PJH sobre unos y otros habría prácticamente compensado las diferencias en las tasas de escolarización que se hubieran registrado en ausencia del mismo.
- Adicionalmente, el PJH habría reducido en aproximadamente 6 meses el atraso promedio en los estudios (por repetición o abandono) exhibido por los menores integrantes de hogares beneficiarios.
- El ahorro en tiempo de estudio perdido inducido por el PJH habría sido significativo en todos los segmentos educativos. En el caso de los menores en edad de asistir a la escuela primaria, la reducción de la brecha o rezago educativo habría sido del 30%, mientras que entre aquellos en edad de recibir educación secundaria la misma habría llegado a 33%.
- Los más beneficiados en términos de reducción de la brecha educativa habrían sido los varones, los cuales habrían experimentado una reducción de 47% en el atraso en los estudios frente a una reducción de 18% en el caso de las mujeres.
- El impacto diferencial del PJH sobre la brecha bruta exhibida por varones y mujeres habría tenido un efecto compensador, reduciendo de 90% a 22,2% la diferencia entre el atraso promedio en los estudios de unos y otras.

Los resultados anteriores sugieren que el PJH habría tenido un impacto positivo significativo sobre la tasa de escolarización y sobre la reducción de la tasa de atraso en los estudios de los miembros menores de los hogares beneficiarios, especialmente en el caso de los varones en edad de recibir educación de nivel secundario.

En consecuencia, además de haber servido como mecanismo de contención coyuntural, el PJH puede llegar a tener un efecto de largo plazo sobre el nivel de pobreza futuro de los hogares beneficiarios, a través de su impacto sobre el nivel educativo de los miembros menores.

## **7 Anexo I: planes de empleo previos al PJH**

## 7.1 Programas de generación de empleo temporal

### ***Programa Intensivo de Trabajo (PIT)***

Este programa fue implementado en el periodo 1993-1994 y su objetivo era brindar una ocupación transitoria a desempleados para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal.

La relación laboral entre los beneficiarios y dichas administraciones, que tenía una duración acotada de entre 3 y 6 meses, contemplaba el otorgamiento de un salario de \$300, aguinaldo, vacaciones, obra social, asignaciones familiares, aportes y contribuciones previsionales e indemnización por despido.

La población objetivo estaba formada por desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar con familia a cargo, y para poder acceder a las prestaciones los beneficiarios debían satisfacer una serie de criterios de selección entre los que se incluían estar inscripto en la red nacional de servicios de empleo y no poseer calificación laboral o que la misma estuviera obsoleta.

La modalidad de ejecución era la siguiente: los gobiernos locales (provincias o municipios) debían presentar proyectos para la localidad correspondiente en los que se debía explicitar el impacto ocupacional esperado, la capacitación que se brindaría a los beneficiarios y cómo se mantendrían las obras. Las obras a desarrollarse tenían que ser de infraestructura básica y la duración estipulada de las mismas era de seis meses, con posibilidad de prórroga por otros seis meses más.

La financiación del programa era compartida por los distintos niveles de gobierno involucrados. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través del FNE, financiaban el salario y las contribuciones patronales, mientras que los gobiernos provinciales o municipales eran responsables por las maquinarias, materiales e insumos para la realización de las obras.

La asignación de recursos entre los distintos proyectos tenía en cuenta factores tales como la incidencia local de catástrofes naturales o cuestiones económicas que significaran la declaración de emergencia ocupacional, el cierre de empresas que por su envergadura provocara distorsiones en los niveles de empleo local y la trascendencia de las obras propuestas en los proyectos.

La población cubierta por este programa a lo largo de su implementación fue cercana a las 105.000 personas y tuvo un costo aproximado de 214 millones de pesos, 50% de los cuales se ejecutaron en 1993 y el 50% restante en 1994. Según información del MTySS, la ejecución del programa se concentró en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, las cuales absorbieron el 40% del monto total ejecutado, mientras que la menor participación relativa correspondió a la provincia de Córdoba (0,54%).

### ***Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS)***

Este programa de empleo transitorio tenía por finalidad financiar el componente empleo y formación profesional de los trabajadores asignados a proyectos pertenecientes a programas de promoción de empleo implementados por el gobierno nacional.

El mismo se ejecutaba en coordinación con otros organismos nacionales y estaba dirigido a trabajadores desocupados sin límites de edad ni discriminación por sexo, siendo prioritaria la contratación de aquellas personas que presentaran mayores dificultades para la inserción en el mercado laboral.

Las prestaciones consistían en una ayuda económica mensual destinada al financiamiento del empleo y capacitación de los trabajadores asignados a cada proyecto.

El monto de presupuesto originalmente comprometido para 1994 fue de \$2,4 millones, pero sólo se terminaron ejecutando \$1,12 millones. Como resultado, la cobertura que alcanzó este programa fue extremadamente limitada, ascendiendo a 930 personas.

### ***Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)***

Este programa prosiguió al PIT y comenzó a implementarse en enero de 1994, extendiéndose hasta el mismo mes del año siguiente.

Su objetivo general era la generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras de pequeña envergadura o prestaciones de servicios de utilidad pública, tales como obras de saneamiento, sistemas de provisión de agua, construcción de viviendas económicas, huertas y distintos trabajos de apoyo comunitario.

La población objetivo a la que apuntaba estaba conformada por desocupados de larga duración y jefes de hogar de baja calificación, sin distinción de sexo ni edad, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni jubilación o pensión y se hallaran inscriptos en la red de servicios de empleo.

Los proyectos se desarrollaban durante períodos de tres a doce meses de duración, a lo largo de los cuales los beneficiarios recibían una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales, además de cobertura sanitaria y seguro por riesgo de trabajo.

Las obras debían calificar dentro de alguna de las siguientes tipologías: agua potable para consumo humano o animal y agua de riego (redes de distribución de agua, conexiones domiciliarias, tanques o cisternas, canales, aguadas y represas); saneamiento (cloacas, desagües pluviales, redes de distribución, conexiones domiciliarias, pozos ciegos, alcantarillado), soluciones habitacionales (erradicación de ranchos, núcleos de viviendas económicas), huertas-forestación (huertas comunitarias, escolares, forestación familiar), o apoyo comunitario (tareas en centros comunitarios integrales como en comedores infantiles, escolares, de ancianos o centros recreativos y culturales).

Si bien era un programa de aplicación nacional, se daba prioridad a las provincias del norte argentino y a otras que registraban elevados porcentajes de población en situaciones críticas: Salta, Chaco, Misiones, Tucumán, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Catamarca, Santa Fe, San Juan. La Rioja y Buenos Aires.

Los fondos para el financiamiento del programa provenían del FNE, el Ministerio de Seguridad Social y las administraciones provinciales. Su distribución se realizaba en base a una combinación de indicadores sociales diversos tales como incidencia de la población con necesidades básicas insatisfechas, tasa de desempleo, tasa de mortalidad infantil y deserción escolar primaria.

Al momento de su lanzamiento, el programa tenía como meta entrenar a 38.000 beneficiarios mediante una inversión de \$ 83,2 millones distribuidos de la siguiente manera: \$ 39,6 millones del Fondo Nacional de Empleo, \$ 37,5 millones de la Secretaría de Desarrollo Social y \$ 6,1 millones de las Provincias.

En la práctica, el programa implicó un desembolso total de 87 millones de pesos, alcanzando una cobertura aproximada de 46.000 beneficiarios. Si bien participaron



22 provincias, los recursos fueron concentrados por Santa Fe, Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta, quienes absorbieron el 50% del presupuesto ejecutado.

### ***Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)***

Las características generales de este programa, el cual entró en vigencia en 1995, eran las mismas que la del PROAS, (el objetivo general, la población beneficiaria y las prestaciones coincidían con las de este último), con la salvedad de que en este caso los esfuerzos se concentraron en generar empleo "masivo" por un periodo de tiempo determinado.

El financiamiento del programa era compartido con los gobiernos provinciales pero, a diferencia del programa anterior, el criterio para la distribución de recursos era dar prioridad a aquellas provincias que estuvieran mejor situadas en términos relativos para asumir el compromiso de financiamiento y cogestión del programa.

Las metas planteadas al momento del lanzamiento del programa eran brindar cobertura a aproximadamente 22.000 beneficiarios, con un costo total de \$38,4 millones distribuidos de la siguiente manera: \$ 12,9 millones del Fondo Nacional de Empleo, \$ 12,6 millones provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social y \$ 12,9 millones a cargo de las Provincias.

Finalmente, la población cubierta con el programa ascendió a 24.000 beneficiarios y el presupuesto ejecutado fue de \$24,3 millones. Si bien participaron 15 provincias, Neuquen, Mendoza y Chubut concentraron más del 50% de los fondos.

### ***Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)***

El mismo estaba orientado a la ejecución de obras de interés social o comunitario canalizada a través de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, mediante un convenio suscripto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La población objetivo eran los trabajadores desocupados inscriptos en los servicios públicos y privados adheridos a la Red Nacional de Servicios de Empleo que cumplieran con alguna de las siguientes condiciones: poseer calificación proveniente de ocupaciones obsoletas o en vías de extinción, tener más de 45 años de edad, o ser desempleados de larga duración.

La modalidad de ejecución era la siguiente: la entidad no gubernamental tomaba trabajadores inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo por un periodo de hasta seis meses, recibiendo financiamiento para el pago de ayudas económicas de \$200 mensuales por trabajador.

Al momento de su lanzamiento, en 1994, el programa tenía como meta destinar \$9,6 millones del Fondo Nacional de Empleo para la creación de 2.500 puestos de trabajo durante 1995. La cobertura estimada para contratos de seis meses fue de un máximo de 5.000 personas (30.000 sueldos por semestre), aunque finalmente terminó cubriendo a 6.043 personas, con una ejecución presupuestaria de \$6,5 millones.

### ***Programa ASISTIR***

El propósito de este programa era promover la generación de empleo transitorio para jóvenes desocupados de hasta 25 años de edad en proyectos relacionados con la prestación de servicios civiles a la comunidad.

Se trataba de un programa de pasantías y capacitación para la prestación de servicios civiles a la comunidad, mediante el otorgamiento de una ayuda económica mensual de \$100, que era financiada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del Fondo Nacional de Empleo.

El programa estuvo vigente durante el año 1995 y brindó cobertura a cerca de 28.000 beneficiarios, ejecutando un presupuesto aproximado a 6,5 millones de pesos.

### ***Programa de Servicios Comunitarios***

Este plan, que comenzó a implementarse en 1996, tenía por objetivo principal brindar una ocupación transitoria a personas desocupadas con dificultades de inserción laboral a través del desarrollo de proyectos que proporcionaran servicios de utilidad pública y social a la comunidad.

La población objetivo a la que apuntaba era la conformada por trabajadores desocupados mayores de 16 años que no estuvieran percibiendo prestaciones previsionales ni seguro de desempleo y no participaran en otros programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante, el programa promocionaba especialmente la incorporación de mujeres desocupadas al plantear como requisito para la presentación de proyectos que los mismos incorporaran como mínimo un 80% de beneficiarias mujeres, preferentemente jefas de hogar.

Las prestaciones que recibían los beneficiarios consistían en una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales y cobertura por riesgo de trabajo mediante un seguro de responsabilidad civil.

La presentación de los proyectos debía originarse en iniciativas de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil y el período de ejecución de los mismos no podía ser inferior a dos meses ni superior a cinco meses.

Este programa fue desarrollado en dos etapas y su ejecución se extendió hasta diciembre de 1999. Inicialmente, el programa tenía prevista una duración de un año, durante el cual se desembolsaron U\$S 56 millones, financiados por el Fondo Nacional de Empleo, y se brindó una cobertura aproximada de 94.000 beneficiarios.

En 1998, con la intención de generar empleo transitorio a desocupados vulnerables, se lanza una segunda edición, Servicios comunitarios II. El programa duró un año, se desembolsaron \$ 30 millones y los beneficiarios aproximadamente fueron 40.000 personas.

### ***Programa TRABAJAR***

Este programa de empleo transitorio comenzó a implementarse en 1996 y se extendió hasta fines del año 1999.

El programa tenía por objetivo disminuir la pobreza mediante la generación de oportunidades de empleo a través de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria que tuvieran por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población de bajos recursos.

La población objetivo estaba conformada por trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Para poder calificar como beneficiario, los postulantes además debían ser mayores de 16 años,

encontrarse por debajo de la línea de pobreza y el 50% de los mismos debía ser único sostén y tener al menos 2 personas a cargo.

Las prestaciones que otorgaba el programa consistían en una transferencia monetaria mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas trabajadas, seguro de responsabilidad civil a cargo del Fondo Nacional de Empleo y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación.

Los beneficios se otorgaban por periodos que oscilaban entre los tres y los seis meses y para poder acceder a los mismos los postulantes debían ser mayores de 16 años, encontrarse por debajo de la línea de pobreza y no percibir prestaciones por seguro de desempleo ni participar de ningún otro programa de características similares.

Los proyectos debían ser presentados por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o sociedades civiles sin fines de lucro con personería jurídica debidamente acreditada, los cuales debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras.

Este programa se ejecutó en tres etapas, lo que dio lugar a las ediciones TRABAJAR I, II y III.

La primera edición fue un programa piloto que se creó como respuesta a una crisis económica con tasas de desempleo de más del 17%. La misma tuvo un costo aproximado de U\$S127 millones, que estuvieron a cargo del FNE, y brindó cobertura a 176.000 personas.

En 1997, con el objetivo de mejorar el alcance de las acciones, se realizaron modificaciones de diseño al TRABAJAR I, resultando el TRABAJAR II. Esta segunda edición fue lanzada como una versión ampliada y reformada del programa piloto. Además de los objetivos del programa anterior, éste promocionaba la articulación con otros programas sociales nacionales y/o provinciales. También se redefinieron algunos aspectos como el diseño de una tipología de proyectos que incluía obras de infraestructura sanitaria y social, viviendas, redes de gas, electrificación, e infraestructura de caminos, sistemas de riego y vialidad urbana (Vinocur y Halperin, 2004). La financiación de esta segunda edición volvió a estar a cargo del Fondo

Nacional de Empleo, con un costo de 268 millones de dólares, y alcanzó a cubrir aproximadamente 300.000 personas.

Finalmente, hacia 1998 comienzan a aprobarse los proyectos de TRABAJAR III, los cuales siguieron manteniendo los criterios de selección de los beneficiarios. Para esta edición se desembolsaron U\$S 303 millones financiados a través del Fondo Nacional de Empleo y del Banco Mundial y logró atender aproximadamente a 420.000 beneficiarios.

De acuerdo a varios trabajos de evaluación de impacto,<sup>30</sup> el programa fue bastante efectivo en evitar que sus beneficiarios cayeran en situaciones de pobreza extrema, hubo una alta eficiencia en la focalización hacia la población pobre y la focalización hacia grupos específicos mejoró considerablemente a lo largo de sus distintas ediciones.

### ***Programa de Emergencia Laboral (PEL)***

Este programa comenzó a implementarse en el año 2000 y se estaba estructurado en torno a dos componentes.

#### *Desarrollo Comunitario*

Este componente del PEL reemplazó al Programa Servicios Comunitarios, incorporando modificaciones en algunos aspectos de diseño. Entre los cambios más importantes se encuentran los siguientes: se habilita como obligatorio un componente de capacitación de los beneficiarios, se impulsa el desarrollo de actividades no tradicionalmente femeninas y se reduce el cupo femenino mínimo a 60%.

Al igual que aquél, tenía por objetivo brindar una ocupación transitoria a desocupados pobres con baja calificación laboral en proyectos de servicios de utilidad pública y social a la comunidad, tales como ayuda en situación de emergencia social, promoción sanitaria, producción de bienes destinados al consumo, entre otras labores.

---

<sup>30</sup> Ravallion y Jalan (1999) y Baker (2000).

Los beneficiarios percibían una ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 160 mensuales y trabajaban en proyectos de tres a seis meses de duración que tuvieran por finalidad brindar servicios de utilidad pública y social a la comunidad.

Los proyectos debían llevarlos a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u OSC sin fines de lucro, quienes además eran responsables de proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras o las tareas a desarrollar.

El programa estaba dirigido a trabajadores desocupados, preferentemente jefes de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participaran de algún otro programa del Ministerio de Trabajo.

#### *Empleo Productivo Local*

El propósito de este segundo componente era promover la inserción laboral de trabajadores desocupados de baja calificación y fortalecer las oportunidades de desarrollo económico y social a nivel local o regional en todo el país mediante dos líneas de acción: Consorcios Productivos Locales Creadores de Empleo, que articulaba acciones con programas de desarrollo regional para nuevas actividades productivas locales, y Autoempleo Productivo, asociado a microempresas personales, familiares o comunitarios

El plan estaba destinado a pequeños grupos de trabajadores y/o empresas familiares con iniciativas orientadas al autoempleo productivo, tanto en el sector urbano como rural, y a localidades y regiones en todo el país en las cuales existiera la voluntad de poner en marcha o fortalecer iniciativas sectoriales de desarrollo y/o reconversión de actividades económicas con impacto en la generación de empleo genuino.

Los beneficiarios eran personas desocupadas mayores de 18 años y de baja calificación laboral, que no percibían prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, ni registraban aportes a la seguridad social por parte de un empleador o como empleadores. Sólo un integrante por grupo familiar, preferentemente el jefe, podía participar del subprograma.

Las prestaciones variaban según las líneas de acción a las que pertenecieran los beneficiarios. En el caso de consorcios productivos locales, el programa brindaba una ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 por beneficiario,

para lo cual debían cumplir con una dedicación completa de 6 horas diarias, equivalentes a 132 horas mensuales, mientras que para la línea de autoempleo productivo contemplaba una asistencia económica de hasta \$160 mensuales.

La financiación de ambos componentes del programa estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, a través del FNE, y la cobertura final de los mismos superó a la programada, otorgándose un total de 368.891 prestaciones a lo largo del periodo de vigencia.

### ***Crear Trabajo***

Este programa fue lanzado en el año 2000 y estaba orientado a promover la creación de empresas y/o el mantenimiento de puestos estables de trabajo en microemprendimientos familiares y comunitarios y pequeñas y medianas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria y de servicios turísticos, entre otras. También impulsaba la conformación de Foros para la Competitividad y el Empleo en diversas regiones del país.

El programa operaba en diferentes modalidades de acuerdo con diferentes líneas de proyectos:

- *Línea A:* abarcaba a los proyectos de inversión en infraestructura económica productiva local y/o de elaboración de bienes o servicios productivos desarrollados a través de consorcios productivos locales.
- *Línea B:* comprendía a los proyectos de puesta en marcha, fortalecimiento y/o reconversión de actividades por cuenta propia, de empresas familiares y de microempresas a través del fomento directo a actividades vinculadas con el autoempleo productivo y a las necesidades de mejoramiento de competitividad de las microempresas.
- *Línea C:* incluía a los proyectos de pequeña empresa para reconversión estructural o tecnológica, expansión productiva debidamente justificada, o producción de bienes o prestación de servicios requeridos por el mercado.

Los proyectos encuadrados dentro del programa comprendidos en las líneas A y B recibían una ayuda económica de \$200 por parte del Ministerio de Trabajo durante un período de tres a seis meses, que debía ser considerada de naturaleza remunerativa, es decir, como pago a cuenta de la remuneración debida al trabajador.

En tanto, en los casos de proyectos pertenecientes a la línea C, la ayuda se determinaba por cada nueva relación de trabajo.

Los proyectos debían ser presentados por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o por asociaciones profesionales de trabajadores, cámaras empresariales u organismos no gubernamentales. Esas mismas instituciones podían avalar proyectos presentados por empresas manufactureras, agropecuarias y extractivas.

La población beneficiaria estaba formada por personas desocupadas, mayores de 18 años, que no percibieran prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o de otros programas nacionales, provinciales o municipales. Tampoco debían registrar aportes a la seguridad social al momento de su incorporación.

## 7.2 Planes de fomento del empleo privado

### ***Programa de Empleo Privado (PEP)***

Este programa, creado en 1994, tenía por objetivo promover la inserción ocupacional de trabajadores desocupados de ambos sexos sin límites de edad, con o sin formación previa, que se encontraran inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo.

Para ello, el programa otorgaba incentivos a la contratación de mano de obra por parte de empresas del sector privado a través del abaratamiento del costo laboral de la misma. Específicamente, los contratados bajo este programa recibían una ayuda económica de carácter remunerativo que oscilaba en los 200 pesos mensuales.

La prestación se otorgaba por un período de tiempo determinado cuya extensión dependía de la duración de los contratos, aunque no podía ser inferior a cuatro meses. La modalidad de contratación podía ser cualquiera de las previstas en la legislación vigente que se adecuara al programa.

El MTySS, por medio del Fondo Nacional de Empleo, se responsabilizaba de la financiación de los salarios y las cargas laborales hasta un monto máximo de \$350.

El programa inicialmente se orientaba a todas las empresas, pero a partir de enero de 1995 fue rediseñado para orientarse exclusivamente a pequeñas y medianas



empresas, entendiendo como tales a aquellas con no más de 40 y 100 trabajadores, respectivamente.

### ***Programa de Empleo Privado para la Pequeña y Mediana Empresa (PEP-PYME)***

Este programa fue lanzado durante el año 1995 con el propósito de lograr la reinserción laboral de ex trabajadores de empresas PyMEs. Para ello, el programa incentivaba la contratación por parte del sector privado en ocupaciones que incluyeran capacitación profesional en el puesto de trabajo.

El mismo estaba destinado a trabajadores de ambos sexos, sin límite de edad, con o sin formación previa, que se encontraran desocupados y estuvieran inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo. No obstante, se otorgaba prioridad a los jóvenes de entre 16 y 25 años, a las mujeres y a los desocupados mayores de 45 años.

El programa otorgaba una ayuda económica de hasta \$350 mensuales correspondiente al salario de los beneficiarios y a las cargas patronales, cuya financiación estaba a cargo del Ministerio de Trabajo y de las provincias que suscribieran los convenios respectivos. El incentivo económico se brindaba por periodos de 1, 2 o 3 meses según el tiempo de contratación, añadiéndose un mes más cuando el beneficiario estuviera percibiendo el Seguro por Desempleo y le restaran percibir al menos seis meses de prestaciones.

La distribución de recursos se basaba en un criterio general que establecía cupos geográficos basados en un índice que tenía en cuenta la tasa de desempleo, la población e indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

Entre ambas ediciones del PEP se desembolsaron 95 millones de dólares, alcanzando una cobertura aproximada de 74.000 personas. El 80% del monto ejecutado correspondió a la versión orientada a las PyMES y participaron todas las provincias del país, aunque Chaco, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Mendoza y Santa Fe absorbieron el 52% del presupuesto ejecutado.

## ***Programa Forestar***

Este programa fue implementado con la colaboración de la Dirección de Producción Forestal, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía.

El objetivo del mismo era incentivar la ocupación transitoria de trabajadores desocupados radicados en áreas rurales a través de proyectos forestales desarrollados por productores del sector privado. También se pretendía aumentar la masa forestal de aquellas regiones donde la actividad del sector poseía ventajas comparativas, así como mejorar la calidad de los montes por medio de la realización de tareas de poda y raleo.

La población objetivo estaba compuesta por trabajadores desocupados pobres, preferentemente jefes de hogar con cargas familiares, que residían en las zonas rurales donde tendría lugar la ejecución de las tareas.

Las prestaciones contempladas en el programa consistían en una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales, cobertura de un seguro de responsabilidad civil a cargo del Ministerio de Trabajo y cobertura de salud por parte de los organismos ejecutores.

Los proyectos debían tener una duración de entre 2 y 3 meses, contemplar el desarrollo de un plan forestal y solicitar una cantidad de beneficiarios que oscilaba entre 3 y 40 personas. No obstante, la participación de los mismos en los proyectos presentados podía ascender al 90% del total de trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas, debiendo el empleador contratar al 10% restante de trabajadores bajo alguna de las modalidades previstas por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley 22248).

Podían participar como órganos ejecutores productores y empresas forestales o agropecuarias, cooperativas, asociaciones de pequeños productores agropecuarios, organismos gubernamentales o entidades sin fines de lucro dedicadas a actividades de investigación y desarrollo del sector. No obstante, se priorizaban las actividades que contribuían al mejoramiento productivo del sector, así como a la incorporación de nuevas tecnologías que elevaran la productividad y los niveles de competitividad del sector.

El programa se extendió entre enero de 1995 y diciembre de 1997, implicando un desembolso total de U\$S 17 millones y logrando una cobertura aproximada de 30.000 personas. Si bien participaron todas las provincias, Misiones y Mendoza concentraron la mayor parte de los recursos.

### ***Programa de Movilidad Geográfica***

El propósito de este programa era financiar el desplazamiento de trabajadores de temporada.

La población objetivo estaba compuesta por grupos de trabajadores desocupados (registrados en Agencias Públicas de Colocación) sin recursos para afrontar el costo del traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales.

La prestación brindada por el programa consistía en el reintegro por parte del MTySS de los gastos de traslado, a los trabajadores o a las empresas, desde el lugar de residencia habitual hacia el lugar de trabajo.

Los trabajadores debían ser elegidos de las APC (Agencias Públicas de Colocación), Servicios Municipales o por entidades gremiales o municipales. También podían participar organismos públicos provinciales o municipales, entes autárquicos y organismos sin fines de lucro.

El periodo de vigencia del programa fue desde 1996 hasta 1998 inclusive y fue financiado con recursos provenientes del Fondo Nacional de Empleo.

### ***Programa PROEMPLEO***

Este programa de empleo a nivel nacional, implementado durante el periodo 1998-2000, era una modalidad dentro del proyecto Fomento al Empleo Privado.<sup>31</sup>

El mismo surgió a raíz de la preocupación por la dependencia que podía generar el programa de empleo temporal TRABAJAR y tenía por objetivo fomentar la contratación por tiempo indeterminado de trabajadores mayores de 45 años con cargas de familia, en situación de desempleo.

---

<sup>31</sup> Dentro de éste se incluyen las siguientes modalidades: Proempleo, FORESTAR y Emplear PYME – Apoyo al Empleo Privado.

La población objetivo era la compuesta por trabajadores desocupados de entre 38 y 44 años de edad, pertenecientes a zonas o sectores en crisis, que se encontraban participando del programa Trabajar.

La asistencia a los beneficiarios se realizaba a través de un subsidio a sus salarios. El Ministerio de Trabajo, a través del FNE, otorgaba a las empresas que emplearan trabajadores mayores de 38 años mediante contratos de duración indeterminada y con sueldos brutos inferiores a \$1.000, un subsidio de 150 pesos mensuales por trabajador durante un periodo de 12 meses y uno de \$100 durante los seis meses siguientes.

Para poder acceder a los beneficios, los trabajadores debían encontrarse habilitados como beneficiarios del programa por la Administración Nacional de la Seguridad Social mediante constancia extendida a tal efecto y presentar una manifestación de voluntad del empleador que exprese su adhesión al Programa.

La forma de ejecución era la siguiente: a cada trabajador seleccionado de una muestra aleatoria de participantes en TRABAJAR se le daba un voucher que debía otorgar al empleador que los contratara, el cual generaba el derecho a recibir el subsidio. Para acceder a este beneficio, la empresa debía estar al día con los pagos de aportes a la Seguridad Social.

### 7.3 Programas de formación profesional



#### ***Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS)***

Este programa, que fue lanzado en septiembre de 1994 y se desarrolló principalmente durante 1995, tenía por objetivo actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales de desocupados a través de prácticas laborales en empresas privadas que los habilitaran para el ejercicio de una profesión u oficio.

La población objetivo estaba compuesta por desocupados jóvenes de 16 a 24 años de edad, trabajadores cesantes de más de 45 años y mujeres. Para poder participar del programas, los postulantes debían estar inscriptos en la red nacional de servicios de empleo.

Las prestaciones que brindaba el programa consistían en ayudas económicas mensuales de \$200 por beneficiario durante la duración de la pasantía. Las mismas debían prolongarse durante periodos de 1 a 3 meses, pudiendo extenderse 3 meses más. La jornada laboral tenía un tope de 6 horas diarias y 33 horas semanales.

Las empresas participantes del programa debían contar con una cantidad de personal de planta permanente superior a la cantidad de pasantes requeridos, detallar el contenido de la actividad formativa a realizar por el pasante y designar un instructor encargado de la misma. Una vez finalizada la pasantía, debían certificar las prácticas adecuadas y la calificación adquirida por el pasante.

El programa era financiado por el MTySS a través del Fondo Nacional de Empleo y los fondos se distribuían trimestralmente según indicadores de tasas de actividad, desocupación, población económicamente activa, población desocupada y población total.

El programa tuvo un costo aproximado de 23 millones de dólares y brindó cobertura a cerca de 55.000 beneficiarios a lo largo de 24 provincias. No obstante, la ejecución del programa se concentró en Córdoba, Mendoza, Santa Fe, La Rioja y San Juan, las cuales abarcaron el 50% del presupuesto total.

### ***Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP)***

Este programa comenzó a implementarse en el año 1994 y tenía como objetivo principal aumentar las posibilidades de inserción o reinserción en el mercado formal de trabajo de la población más vulnerable, ya sea en forma dependiente o a través del desarrollo de un emprendimiento propio.

El mismo se financiaba con fondos provenientes de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y aportes estatales y se estructuraba en torno a cuatro componentes cuya implementación y coordinación estaba a cargo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Proyecto Joven y Micro) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Proyecto Imagen y Fortalecimiento Institucional).

#### ***Proyecto Joven (Componente de Capacitación y Pasantías)***

Este componente tenía por objetivo aumentar la empleabilidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad social a fin de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral

La población beneficiaria estaba compuesta por personas de ambos sexos con problemas de empleo (subocupados o desempleados), provenientes de hogares de bajos recursos y en situación de marginalidad laboral, con una edad mínima de 16 años (y preferentemente no mayor a 35 años), con un nivel educativo máximo de secundario completo y reducida o nula experiencia laboral previa.

Las prestaciones que contemplaba el programa consistían en cursos gratuitos de capacitación laboral en especialidades semicalificadas solicitadas por el mercado a fin de adecuar la oferta laboral a los requerimientos de la demanda. La duración de los cursos era de aproximadamente seis meses y comprendía dos etapas integradas entre sí: una primer etapa de formación en instituciones públicas o privadas; y otra de práctica laboral mediante pasantías en empresas del sector privado.

Adicionalmente, el programa otorgaba becas y seguros por accidentes durante la fase de la pasantía para los jóvenes y, en el caso de las mujeres con hijos menores, subsidios para su atención.

Este componente del programa fue desarrollado entre los años 1994 y 1998, aunque sus acciones fueron prorrogadas hasta agosto de 2000. Se ejecutaba a través de licitaciones públicas para la contratación de los cursos de capacitación, los cuales otorgaban vacantes a lo largo de todo el país. La última licitación se realizó en 1999, momento en el que se contrataron 144 cursos que fueron desarrollados mayoritariamente en el año 2000.

El costo total del proyecto fue de aproximadamente 165 millones de dólares, los que fueron financiados a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo aspiraba a capacitar a 200.000 jóvenes de ambos sexos en el lapso de cuatro años, aunque la cantidad de jóvenes participantes a lo largo de todo el periodo de vigencia fue de aproximadamente 113.000 personas, en tanto que la cantidad de egresados se estima en 99.800 (lo que implica una tasa de retención promedio del 87%).

Respecto a la focalización del programa, de los beneficiarios contabilizados hasta el año 2000, el 94% provenía de hogares con ingresos mensuales per cápita inferiores a \$120, el 73% tenía entre 16 y 24 años de edad y la mayoría contaba (al momento de acercarse al programa) con secundaria incompleta como máximo nivel de educación.

*Proyecto Micro (Componente Capacitación y Asistencia Técnica para el Autoempleo y la Microempresa)*

Este componente, que fue desarrollado entre enero de 1995 e igual mes de 1999, tenía por objetivo apoyar el ejercicio independiente de oficios productores de bienes o servicios por parte de individuos que, poseyendo una experiencia laboral en el desempeño de tales oficios, requirieran una capacitación previa en gestión empresarial para ejercerlos eficientemente por cuenta propia.

Estaba dirigido a la población que había sido desplazada del sector público o privado a partir de procesos de reconversión productiva o reforma del Estado y que contaba con recursos y conocimientos para desarrollar su oficio en forma independiente. También se incluían aquellos que ya poseían una microempresa en funcionamiento y necesitaban mejorar la calidad de su gestión.

Los proyectos se desarrollaban en dos etapas. La primera de ellas era una etapa de capacitación en gestión microempresarial que tenía por objetivo lograr la elaboración y evaluación de un proyecto de microempresa. La misma se implementaba a través de cursos de una duración no mayor a tres meses, desarrollados en instituciones de capacitación, que permitían a los beneficiarios adquirir las herramientas básicas de administración y control de pequeñas unidades productivas y análisis de viabilidad de proyectos.

La segunda era una etapa de asistencia técnica personalizada que se extendía por un período no mayor a seis meses y cuyo objetivo era apoyar en los primeros pasos al participante para favorecer el éxito de su proyecto. Durante ésta, la institución de capacitación que impartía los conocimientos en la primera etapa acompañaba la implementación del proyecto empresario, asesorando en la identificación, diagnóstico y toma de decisiones ante los problemas que aparecían en su puesta en marcha.

Los cursos, con sus correspondientes horas de asistencia técnica, eran seleccionados luego de un proceso de licitación pública en el que competían diferentes ofertas efectuadas por instituciones de capacitación, de acuerdo con los lineamientos básicos establecidos por el programa. Los beneficiarios tenían acceso gratuito a la etapa de capacitación, mientras que debían cofinanciar el 40% del costo de la asistencia técnica.

El costo total del proyecto, financiado a través de aportes estatales y de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo ascendió a 13 millones de dólares, mientras que la población cubierta con el mismo fue de aproximadamente 12.000 personas.

#### *Proyecto Imagen (Componente Orientación para la Inserción Ocupacional)*

El objetivo de este componente del PARP era proporcionar apoyo a las personas que deseaban encontrar ubicación en el mercado de trabajo, brindando capacitación intensiva, acelerada y práctica, para enfrentar con efectividad la búsqueda de empleo y reducir su costo en personas de bajos recursos que poseían experiencia laboral previa.

Se trataba de cursos cortos de capacitación de hasta 20 participantes, con una duración de 18 horas, a lo largo de 6 días corridos. El propósito de los mismos era que al finalizar el proceso de orientación los beneficiarios fueran capaces de identificar y analizar fuentes formales e informales de información acerca del mercado laboral, elaborar y presentar sus antecedentes adecuadamente y conocer los distintos tipos de entrevistas a los que se enfrentarían en la búsqueda de empleo para poder manejarlas satisfactoriamente.

La población objetivo eran personas con problemas reales o potenciales de empleo, especialmente los desplazados del sector público o privado por acciones de reconversión productiva; personas que pertenecían a hogares de nivel socio-económico bajo y medio; y personas que poseían un "saber hacer" a nivel operativo para ofrecer en el mercado. Los beneficiarios debían además tener una edad mínima de 16 años y poseer como máximo un nivel educativo medio completo.

La población cubierta bajo este proyecto a lo largo de su periodo de vigencia fue de aproximadamente 75.000 personas, con un costo total de 3,3 millones de dólares. Este último se financió mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

#### *Fortalecimiento Institucional de Servicios de Empleo*

El propósito de este componente era potenciar a las Agencias Públicas de Colocación (APC) para que asumieran el rol de una verdadera intermediación activa del mercado de trabajo que ayudara a los trabajadores a buscar y obtener empleo y a los empleadores a satisfacer sus requerimientos de personas, seleccionando las más adecuadas.



A través de este componente, se brindaba servicios a los empleadores relacionados con la definición de los puestos a cubrir, el apoyo técnico de analistas especializados; la realización de un proceso de selección y la presentación de los candidatos adecuados, al tiempo que se les otorgaba un asesoramiento integral sobre los distintos programas de promoción del empleo ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las APC comenzaron a funcionar en los primeros meses de 1995 en Capital Federal, Santa Fe, Rosario, Bahía Blanca, Corrientes, Resistencia, San Miguel de Tucumán, Catamarca, San Salvador de Jujuy, Santiago del Estero y Salta.

### ***Programa Capacitar***

Este programa, uno de los componentes del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes (Proyecto PNUD ARG. 97/041 / préstamo BID 1031 OC-AR) reemplazó al Proyecto Joven y su objetivo principal consistía en lograr la formación laboral de los jóvenes.

El mismo estaba dirigido a jóvenes de ambos sexos, residentes en todo el país, pertenecientes a hogares de bajos ingresos. Podían participar quienes tuvieran más de 16 años de edad, contaran como máximo con estudios secundarios completos y se encontraran desocupados o subocupados al momento de ingresar al programa.

Las prestaciones consistían en cursos de seis meses de duración con énfasis en los aspectos prácticos, pasantías formativas y calificantes, y una asignación mensual en concepto de beca, pensada para ayudarlos a afrontar viáticos u otros gastos derivados del proceso de capacitación.

El programa contaba con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo y cooperación técnica por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **8 Anexo II: casos de estudio de evaluaciones de impacto**

## 8.1 Ejemplos de evaluaciones experimentales

### ***Impacto de la provisión de libros escolares sobre el rendimiento académico en Kenya<sup>32</sup>***

La evaluación de los efectos de los distintos tipos de gasto en educación sobre el rendimiento de los estudiantes es particularmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y por ende resulta crucial que los mismos sean asignados lo más efectivamente posible.

De las alternativas de política disponibles, la provisión de libros escolares ha sido señalada en numerosos trabajos como una forma costo-efectiva de mejorar el rendimiento de los estudiantes.

Teniendo esto en cuenta, una organización alemana sin fines de lucro (Internacional Christeljk Steunfonds) financió un programa de provisión de libros escolares en Kenya, país donde los recursos educativos son extremadamente escasos por lo que constituyó un interesante caso de estudio (sólo uno de cada seis chicos de tercer a quinto grado tiene libros de texto y las instalaciones son extremadamente pobres, con muchos chicos teniendo que sentarse en el suelo).

La evaluación de impacto tenía por objetivo calcular el efecto del programa sobre el aprendizaje escolar de los alumnos pertenecientes al nivel primario y estuvo a cargo de un equipo formado por un profesor del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y dos economistas del Banco Mundial. Los costos de llevar a cabo la evaluación fueron financiados por el National Science Foundation y por el comité de investigación del Banco Mundial.

Las instituciones que participaron del programa constituyeron una muestra de 100 escuelas rurales de Kenya elegidas por el Ministerio de Educación entre el conjunto de escuelas más necesitadas. Las mismas fueron divididas en cuatro grupos de 25 escuelas cada uno según la región geográfica y luego ordenadas por orden alfabético. Si bien todas las escuelas de los cuatro grupos se beneficiaron del programa, la asignación de libros se fue produciendo en forma sucesiva según el orden alfabético, recibiendo el primer grupo los libros en el año 1996, el segundo en 1997 y así sucesivamente. Este proceder permitió contar en cada año con una

muestra aleatoria de 25 escuelas que recibieron "tratamiento" y 75 escuelas que sirvieron como grupo de control.

Se otorgaron libros de inglés a alumnos de tercer a séptimo grado en una proporción de 6 textos por cada 10 alumnos; libros de matemática en tercer, quinto y séptimo grado en una proporción del 50%, y libros de ciencia al 60% de los alumnos de octavo grado. Adicionalmente, en cada uno de estos grados se otorgó una guía para el maestro o profesor.

Tanto los alumnos de las escuelas que recibieron los libros de texto como aquellos pertenecientes a las escuelas que fueron seleccionadas como grupo de control rindieron dos exámenes entre 1996 y 1997 que fueron empleados en la evaluación: uno previo a la intervención y otro diez meses después de la misma, lo que permitió que se combinara el uso de experimentos aleatorios con un enfoque del tipo before-after.

Como fuera mencionado, el objetivo de la evaluación era indagar el efecto de los libros de texto sobre el aprendizaje escolar. Dado que el aprendizaje es un concepto complejo, los resultados del programa fueron medidos como las diferencias entre los alumnos de las escuelas con y sin libros de texto en numerosas dimensiones: la performance en los exámenes, las diferencias de rendimiento dentro y entre grados según las materias (inglés, matemática y ciencias), los métodos pedagógicos empleados por los maestros, etc.

Adicionalmente, también se tuvieron en cuenta otros efectos secundarios que frecuentemente suelen ser ignorados tales como la posibilidad de que la provisión gratuita de libros escolares desalentara la disposición de los padres a colaborar con la cooperadora para dedicar sus recursos a otros fines.

El efecto de la intervención fue evaluado empleando diferentes técnicas econométricas y diferentes formas de analizar la información disponible, resultando robusto a los cambios metodológicos.

En primer lugar, se estimó una regresión simple del cambio en el rendimiento de los exámenes antes y después de la intervención, donde se incluyeron variables dummies para cada grado, materia, y combinaciones de ambas a fin de obtener diferentes resultados tales como el impacto promedio sobre el rendimiento general

---

<sup>32</sup> Para un análisis detallado véase el trabajo de Glewwe, Kremer y Moulin (1998).

de todos los grados; el impacto en el total de grados sobre el rendimiento de una materia específica; o el impacto general (en todas las materias) sobre el rendimiento de un grado determinado.

Luego se aplicó el método de dobles diferencias para comparar los resultados de los exámenes post y pre intervención de los alumnos del grupo de tratamiento con los del grupo de control.

Por último se estimó una regresión más compleja donde se explotaron las diferencias entre los alumnos, reduciendo los problemas de estimación derivados de la heterogeneidad entre escuelas y de selección de la muestra.

Además de calcular el efecto promedio del programa sobre el aprendizaje de los alumnos, la evaluación incluyó un cálculo del efecto promedio del programa sobre determinados subgrupos de alumnos. Para ello se utilizó el método de variables instrumentales para analizar los efectos interacción y se estimó un modelo de "quantile regresión" que permitió que el impacto del programa variara según la posición de los estudiantes en la distribución de rendimiento.

Adicionalmente, a fin de evitar la posible presencia de sesgo derivada de los diferentes mecanismos de promoción y tasas de repetición entre los grados, todas las regresiones fueron recalculadas eliminando de las observaciones de los grupos de tratamiento y de control a todos los repetidores y a los peores alumnos. La robustez de los resultados ante los cambios en la información empleada para las estimaciones permitió confirmar el impacto de la intervención.

Finalmente, a fin de considerar la importancia de los efectos secundarios del programa, la evaluación cuantificó el impacto de la provisión de libros sobre la colaboración de los padres con la cooperadora de las escuelas. El resultado encontrado fue que la intervención efectivamente desplazó a las contribuciones de los padres, las cuales fueron de \$465 en las escuelas que no recibieron libros de texto y de \$267 en las que sí lo hicieron. Para ello se empleó un análisis de regresión simple que permitió además observar que este efecto en las escuelas pequeñas fue mayor que en las grandes.

En cuanto a los resultados obtenidos en la evaluación, los mismos se contraponen fuertemente con los obtenidos en otros estudios referidos al impacto de los programas de provisión de libros escolares. El resultado básico fue que la entrega de libros escolares en promedio no tuvo efecto sobre el aprendizaje de los

estudiantes, aunque sí tuvo un impacto significativo sobre el rendimiento de los estudiantes más destacados. Este resultado se mantuvo invariable ante cambios en las técnicas de estimación empleadas.

Para terminar con la revisión de este caso de estudio vale la pena destacar las enseñanzas que surgen de la evaluación.

La lección más útil es la importancia de emplear diferentes técnicas econométricas para chequear la robustez de los resultados empíricos. Aún cuando se emplee el método más apropiado para llevar a cabo una evaluación de impacto, como en este caso, es importante que el impacto estimado de la intervención se mantenga relativamente invariable al utilizar diferentes supuestos y especificaciones de los modelos econométricos.

La otra guía de política interesante es que, además de analizar el impacto sobre los indicadores de interés, resulta importante identificar y computar los efectos secundarios de los programas.

## 8.2 Ejemplos de evaluaciones no experimentales

### ***Evaluación de impacto del Programa TRABAJAR de Argentina***<sup>33</sup>

Este programa fue implementado en 1996 como una experiencia piloto orientada a paliar los efectos de la crisis económica, la cual había llevado a que la tasa de desempleo fuera superior al 17%. Posteriormente, el programa fue relanzado como una versión ampliada y reformada de la experiencia piloto, dando lugar a TRABAJAR II durante 1997 y a TRABAJAR III durante 1998.

El mismo tenía por objetivo reducir la pobreza mediante la generación de empleo temporal en proyectos de infraestructura social orientados a las comunidades pobres. Dichos proyectos debían ser propuestos por los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), los cuales debían hacerse cargo de los costos no salariales. Las personas empleadas en los mismos recibían a cambio un salario relativamente bajo a fin de resultar atractivo únicamente para trabajadores pobres y desempleados, promoviendo así la autoselección de los participantes.

---

<sup>33</sup> Este apartado se basa en los trabajos de Jalan y Ravallion (1999) y Ravallion (1999).

Los esfuerzos por llevar a cabo una evaluación del programa comenzaron luego de la aplicación de la experiencia piloto, durante la planificación de la versión TRABAJAR II.

La evaluación estuvo diseñada por un miembro del staff del Banco Mundial, Martin Ravallion, y fue implementada en forma conjunta por un equipo de dicho organismo y un equipo argentino relacionado con el proyecto. A través de las diferentes etapas de la evaluación, también colaboraron numerosas agencias de los gobiernos locales tales como los organismos de estadística, los ministerios de trabajo y las divisiones de desarrollo social.

El objetivo principal de la evaluación era determinar si el programa estaba alcanzando los objetivos propuestos e identificar las áreas en las que se necesitaban reformas a fin de maximizar su efectividad.

Para ello se utilizó un amplio abanico de componentes y técnicas de investigación que abarcaron desde el empleo de métodos cuantitativos hasta la utilización de encuestas sociales, las cuales permitieron obtener una visión integrada de los resultados en un periodo de tiempo relativamente corto.

La evaluación estuvo compuesta por una serie de estudios individuales entre los que se destacaron dos casos particulares: el orientado a determinar las ganancias netas de ingresos de los beneficiarios y el destinado a analizar la distribución de los recursos del programa entre las distintas regiones.<sup>34</sup>

El estudio de las ganancias netas de ingresos es un caso que ilustra la aplicación práctica de técnicas de matching así como un útil aprovechamiento de la información contenida en una encuesta nacional de hogares preexistente.

El mismo se diferenció de los trabajos convencionales en que en lugar de medir las ganancias del programa para sus beneficiarios simplemente como el ingreso bruto obtenido por participar del mismo, se estimaron las ganancias netas de ingresos resultantes de la participación en el programa. Para ello, empleando los avances recientes en las técnicas de comparación por matching, el estudio tuvo en cuenta el ingreso al que renunciaban los beneficiarios por unirse al programa TRABAJAR, lo

---

<sup>34</sup> También se realizaron otros trabajos que tuvieron como propósito evaluar la calidad de los proyectos de infraestructura financiados y el rol que adquirieron las comunidades y de las ONGs en los resultados del proyecto.

que permitió obtener una medida más precisa (inferior) del impacto real del programa sobre los ingresos de los participantes.

Para este estudio se emplearon dos fuentes de datos, una encuesta nacional de condiciones de vida de los hogares denominada Encuesta de Desarrollo Social (EDS) y una encuesta específica a los participantes del plan trabajar llevada a cabo con el objetivo de la evaluación. Estas encuestas fueron realizadas en agosto y septiembre de 1997 respectivamente por el instituto oficial de estadísticas de Argentina (INDEC) empleando los mismos cuestionarios y el mismo equipo de entrevistadores a fin de que resultaran completamente comparables entre sí. La muestra cubierta por la EDS (85% de la población nacional) fue empleada para la construcción de un grupo de comparación, mientras que las observaciones de la encuesta a los participantes del programa TRABAJAR se utilizaron para construir el grupo de tratamiento.

Para generar el grupo de control se empleó la técnica de propensity score matching. La información sobre los ingresos de este grupo fue luego empleada para estimar el ingreso que los beneficiarios hubieran tenido de no haber formado parte del programa (a través de su participación del mercado laboral). Finalmente, se calculó la ganancia neta de ingresos por participar del programa como el salario recibido en el marco del plan menos el ingreso perdido por participar del mismo.

Por su parte, el segundo estudio mencionado monitoreó la distribución de los fondos del programa y sus cambios a lo largo del tiempo como consecuencia de las reformas. A través de un empleo creativo de las bases de datos existentes (distribución de los fondos del programa entre provincias y censo nacional), el estudio presentó una nueva metodología para indagar acerca del impacto del programa sobre la pobreza cuando no existe información respecto a la incidencia del programa a nivel individual o por hogar.

Para analizar la incidencia del programa sobre la pobreza, los evaluadores realizaron una regresión del gasto público asociado al programa por área geográfica contra las tasas de pobreza respectivas, calculadas como el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas dentro de la región. Los coeficientes de la regresión resultante permitieron estimar consistentemente las diferencias en la focalización de los recursos hacia los pobres y los no pobres, así como indagar



sobre la contribución de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) a dicha focalización.

Respecto a los resultados obtenidos, las estadísticas descriptivas sugieren que, de no haber accedido al programa, cerca del 85% de los participantes hubiera pertenecido al 20% más pobre de la población (usando como indicador de bienestar el ingreso per cápita familiar menos el salario pagado por el programa).

No obstante, de acuerdo a las estimaciones de ingresos perdidos obtenidas a través de las técnicas de matching, la ganancia neta de ingresos por participar del programa fue próxima a la mitad del salario recibido, por lo que la afirmación anterior no sería completamente cierta. Es muy probable que algunos de los participantes no hubiesen permanecido desempleados durante toda la duración del programa, por lo que la participación en el programa habría implicado cierta pérdida de ingresos.

De todos modos, aún cuando se tienen en cuenta los ingresos perdidos, la distribución de las ganancias del programa fue decididamente "pro-pobre". En este sentido, el 80% de los participantes pertenecían al 20% más bajo de la distribución de ingresos. Adicionalmente, si bien la tasa de participación femenina era reducida (tan sólo el 15% de los beneficiarios de 1997 fueron mujeres), las ganancias netas de ingresos por participar en el programa fueron prácticamente idénticas para ambos sexos. Por el contrario, los beneficiarios más jóvenes sí obtuvieron ganancias de ingresos netas significativamente inferiores a las del resto de participantes.

Por su parte, el estudio de la distribución geográfica de los recursos del programa permitió advertir que la focalización del mismo mejoró significativamente como resultado de los cambios introducidos en la segunda versión del programa, incrementando significativamente la orientación de los recursos hacia los hogares más pobres. Un tercio de la mejora habría correspondido a una mejor asignación de los recursos a nivel nacional, mientras que los dos tercios restantes provendrían de la mejor focalización de los recursos a nivel provincial.

A partir de la evidencia empírica aportada por los resultados anteriores, en la evaluación se esbozaron una serie de conclusiones de política:

- Los participantes del programa trabajar provenían principalmente de la población pobre, por lo que la estrategia de ofrecer salarios bajos para promover la auto-selección de los beneficiarios parece funcionar en Argentina.

- Si bien las ganancias netas del programa fueron inferiores a los beneficios del mismo como resultado del ingreso perdido, los participantes del plan efectivamente se beneficiaron por participar del mismo.
- Los beneficios de participar en el programa no estuvieron asociados al género de los participantes pero sí a su edad.
- Las reformas introducidas en la segunda versión del programa mejoraron significativamente la focalización de los recursos.

El análisis de este caso de estudio permite identificar una serie de cuestiones a tener en cuenta al llevar a cabo una evaluación de impacto.

La primera de ellas es que resulta importante considerar los efectos indirectos del programa al calcular las ganancias netas de los mismos. En el caso argentino, los ingresos perdidos representaron una porción muy importante de los salarios brutos pagados por el programa (cerca de la mitad de los mismos), lo que sugiere que los métodos usuales suelen sobreestimar sustancialmente las ganancias de ingreso y consecuentemente también cuán pobres hubieran sido los beneficiarios en ausencia del programa.

La segunda es que, frecuentemente, las bases de datos preexistentes tales como los censos nacionales o las encuestas de condiciones de vida constituyen un insumo valioso para el desarrollo de la evaluación. El empleo de las fuentes de información preexistentes reduce significativamente los elevados costos de recolección de los datos requeridos para la evaluación. Adicionalmente, como ocurrió en el caso del estudio de la distribución geográfica de los beneficios, el uso de técnicas de evaluación innovadoras puede compensar la falta de información.

Tercero, la evaluación del plan TRABAJAR es un buen ejemplo de cómo llevar a cabo una evaluación mediante la combinación de diferentes técnicas y herramientas. El análisis de las bases de datos, las encuestas específicas a los participantes del programa y el empleo de información social fueron utilizados conjuntamente para generar un amplio rango de resultados que sirvieron para analizar la efectividad del programa e identificar las áreas con necesidades de reformas.

Por último, cabe destacar la oportunidad con que fueron obtenidos los resultados de la evaluación. Muchos de los componentes de la misma fueron diseñados teniendo en cuenta los tiempos del programa, lo que permitió generar resultados durante las

etapas de preparación del TRABAJAR II. De este modo, los resultados efectivamente pudieron ser empleados como insumo para las medidas de política a tomar.

### ***Impacto de los programas de microcrédito sobre los pobres en Bangladesh<sup>35</sup>***

En Bangladesh son muy populares los programas de microcrédito otorgados por los organismos Grameen Bank, Bangladesh Rural Advancement Committee y Bangladesh Rural Development Board.

Dichos programas consisten en el otorgamiento de pequeños préstamos o créditos a hogares pobres que poseen menos de medio acre de tierra. Los préstamos son acompañados con contratos y esquemas de pago innovadores y han servido para asistir a cerca de 4 millones de clientes pobres en dicho país.

Aparentemente, los mismos han sido bastante exitosos en reducir los efectos de la pobreza. A modo de ejemplo, el cuartil superior de prestatarios del Grameen Bank tiene un consumo 15% mayor, una proporción de hijos varones que asiste a la escuela de prácticamente el doble y un porcentaje de hijas mujeres que asiste al colegio significativamente superior comparado con aquellos que se encuentran en el cuartil más bajo.

Con vistas a chequear la hipótesis anterior, entre 1991 y 1992 el investigador Jonathan Morduch llevó a cabo una evaluación de impacto que estuvo financiada por el Banco Mundial, organismo que encomendó la recolección de información al Bangladesh Institute for Development Studies.

El propósito de la evaluación era investigar el impacto de este tipo de programas sobre una muestra de 1.800 hogares de Bangladesh y compararlos con un grupo de control conformado por hogares residentes en áreas donde los microcréditos no estaban disponibles. Específicamente, los investigadores estaban interesados en estimar el impacto de los microcréditos sobre un conjunto de variables que incluía el consumo per cápita y su varianza, el ingreso laboral por adulto y su varianza, las horas trabajadas por hombres y mujeres, y los porcentajes de escolaridad femenino y masculino.

---

<sup>35</sup> Este apartado se basa en los trabajos de Morduch (1998) y Khandker (1998)

La evaluación se basó en tres encuestas realizadas entre 1991 y 1992 que cubrieron a 87 villas elegidas aleatoriamente del censo y de listados administrativos. Parte de las mismas se encontraban ubicadas en 5 distritos que sirvieron como grupo de control y el resto en 24 subdistritos donde se habían implementado programas de microcrédito.

Dentro de cada villa se entrevistaba aproximadamente a 20 hogares, los cuales eran luego clasificados en 5 grupos según el cumplimiento del criterio de elegibilidad de poseer menos de medio acre de tierra. El grupo A estaba conformado por aquellos que si bien residían en la zona de implementación del programa no participaban del mismo por poseer más de medio acre de tierra. El Grupo B era el constituido por las personas que residían en áreas sin programa y que tampoco resultaban elegibles. El grupo C incluía a individuos elegibles residentes en zonas de implementación del programa pero que por alguna razón (ej.: falta de información, miedo de no poder devolver el crédito, etc.) no participaban del mismo. El grupo D estaba conformado por los participantes y el grupo E se encontraba formado por personas elegibles pero que residían en áreas donde no se implementaban los microcréditos.

De esta forma, se recolectó información sobre 1.798 hogares, de los cuales 1.538 cumplían los criterios de elegibilidad pero sólo 905 se encontraban efectivamente participando. Las entrevistas fueron realizadas entre 1991 y 1992, luego de las cosechas de las tres principales temporadas de arroz. Las principales variables de interés relevadas fueron el consumo per cápita en la semana previa, el monto del crédito recibido, la cantidad de tierra poseída, la oferta laboral en el mes anterior y otras características demográficas. También se empleó una fuente de datos secundaria de transacciones de tierra.

En cuanto al método de evaluación, se emplearon tres técnicas diferentes. La primera consistió en el empleo de datos administrativos para chequear que la propiedad de la tierra fuera exógena y así satisfacer el requisito necesario para el empleo de la estrategia de regresión. La segunda fue el empleo de técnicas gráficas no paramétricas para describir la probabilidad de ser elegible y la probabilidad de obtener un préstamo como funciones de la posesión de la tierra. Finalmente, el estudio concluyó con el uso de técnicas de diferencias simples y dobles.

El principal resultado de la evaluación fue demostrar que las estimaciones simples del impacto del programa podían estar fuertemente sobreestimadas ya que la

corrección por sesgo de selección nulificaba buena parte de los beneficios aparentes. En este sentido, la evaluación demostró que la mayoría de las ganancias percibidas eran inducidas por diferencias entre quienes accedían a los créditos y quienes no lo hacían: los primeros tendían a ser más ricos y trabajan más que los segundos. De acuerdo a los evaluadores, existía un sesgo de selección que provenía de la focalización incorrecta de los préstamos. En particular, encontraron que entre el 20% y el 30% de los prestatarios poseía más que el máximo requerido de tierra.

Cuando se restringieron las comparaciones a aquellos prestatarios que sí satisfacían el criterio de elegibilidad, se encontró que el consumo promedio en las villas con acceso al microfinanciamiento era inferior al de las villas de control, tanto empleando el método de diferencias simples como el de diferencias dobles, en tanto que el impacto de los programas sobre la educación de los niños en realidad se revertía al corregir por sesgo de selección.

En consecuencia, una vez que se utilizaron las técnicas de evaluación apropiadas, se advirtió que no existían diferencias en el consumo e incluso que los niños residentes en áreas donde se implementaban los programas tenían un desempeño escolar más pobre que los demás. El factor clave que habría determinado estos resultados sería el hecho de que el otorgamiento de los préstamos no había seguido los criterios de elegibilidad.

Respecto a las lecciones que se desprenden del análisis de este caso pueden mencionarse la necesidad de chequear que el programa efectivamente funcione como fue previsto al diseñarlo y la importancia de analizar si resulta apropiado aplicar un método de regresión o es mejor emplear un método de diferencias simples o dobles.

### ***Impacto de un programa de capacitación laboral sobre el empleo y los salarios en México***<sup>36</sup>

PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores), es un programa de capacitación de corto plazo implementado en México que se encuentra orientado a incrementar los ingresos y el empleo de personas desocupadas y

---

<sup>36</sup> Para mayor detalle consúltense los trabajos de Revenga, Riboud y Tan (1994) y Wodon y Minowa (1999).

trabajadores con dificultades de inserción en el mercado laboral. El mismo es administrado a través de las oficinas de empleo estatales y los participantes reciben un salario mínimo durante el periodo de entrenamiento, el cual tiene una duración de uno a seis meses, así como servicios de colocación de empleo. Originalmente se trataba de un programa pequeño con aproximadamente 50.000 beneficiarios, pero el mismo ha crecido en forma dramática a lo largo de los años hasta alcanzar una cobertura anual cercana a las 500.000 personas.

Este programa de capacitación laboral ha estado sujeto a tres evaluaciones de impacto a lo largo del tiempo. La primera estuvo desarrollada por el Banco Mundial y fue realizada empleando información correspondiente al año 1992 (Revenga, Riboud y Tan, 1994). La segunda evaluación fue realizada por el Ministerio de Trabajo de México y para ella se empleó información referida a 1994 (STPS, 1995). Por último, la tercera evaluación de impacto se realizó en 1999 y constituyó una actualización del primer estudio llevado a cabo por el Banco Mundial (Wodon y Minowa, 1999) pero utilizando la misma información que en la segunda evaluación.

Las metodologías empleadas en las primeras dos evaluaciones fueron bastante similares entre sí y también los resultados obtenidos con las mismas, razón por la cual sólo se analizará la primera de ellas. Por el contrario, la metodología empleada en la tercera evaluación difirió bastante de las primeras dos, conduciendo a resultados e implicancias de política sustancialmente diferentes, lo que destaca la importancia de la metodología e información a emplear, así como el cuidado que debe tenerse al interpretar los resultados que se obtienen cuando se lleva adelante una evaluación de impacto.

La evaluación realizada en 1994 resulta interesante de estudiar por cuatro razones: el uso creativo de la información existente, la construcción de un grupo de comparación mediante técnicas de matching; el reconocimiento explícito de la naturaleza multifacética de los resultados del programa, particularmente para grupos de trabajadores heterogéneos; y el análisis explícito mediante un enfoque de costo-beneficio.

Durante dicho estudio, los autores estimaron el impacto de la capacitación laboral sobre la probabilidad de estar empleado luego de 3, 6 y 12 meses de recibido el entrenamiento; el tiempo de salida del desempleo; los ingresos mensuales, las horas

trabajadas por semana y los salarios horarios. También computaron cuál era el retorno de la inversión en capacitación laboral para los participantes.

Para ello se empleó una base de datos en panel correspondiente a una encuesta sobre la fuerza laboral referida a 1990 (Encuesta Nacional de Empleo, ENEU), combinada con otro panel de datos correspondiente a los participantes del programa para el mismo periodo. Como resulta previsible, la primera fuente de información fue utilizada para construir el grupo de control mientras que la segunda se empleó para la construcción del grupo de tratamiento.

A fin de tener en cuenta el sesgo resultante de la selección no aleatoria de los participantes del programa, los evaluadores procedieron a estimar la probabilidad de participación mediante un modelo probit y luego estimaron el impacto del programa mediante técnicas de matching.

Los resultados obtenidos en la evaluación fueron bastante positivos en términos del impacto del programa sobre los beneficiarios. Los mismos indicaron que el PROBECAT tenía un efecto positivo sobre el empleo y los salarios, al tiempo que el análisis costo-beneficio resultó favorable.

En cuanto a la evaluación desarrollada en el año 1999, la misma buscó responder a interrogantes similares a los de la anterior pero sin tener en cuenta el impacto sobre las horas trabajadas y los salarios horarios. La información empleada fue la misma que la utilizada en el estudio de 1995, aunque en este caso se aplicó una técnica econométrica diferente.

En lugar de estimar un modelo de participación probit, se realizó un control a través del uso de variables instrumentales que permitió reducir el sesgo de selección derivado de la endogeneidad en la participación. Adicionalmente, también se tuvo en cuenta el posible sesgo de selectividad resultante de la influencia del programa sobre la decisión de trabajar.

El uso de controles para reducir los sesgos de selección en las estimaciones condujo a que el impacto del programa sobre la probabilidad de trabajar y sobre los ingresos mensuales de los participantes se desvaneciera. Dado que el impacto del programa sobre el empleo y los ingresos mensuales fue nulo, el retorno de la inversión en capacitación laboral fue estimada en cero.

Sin embargo, el resultado anterior no implica que el programa no haya otorgado ningún beneficio a sus participantes, más bien sugiere que el mismo en realidad funcionó como una red de contención temporaria de los desempleados (a través del pago de un salario mínimo) en lugar de constituir un programa de entrenamiento laboral con efectos duraderos en el largo plazo.

Por último, la lección que surge del análisis de este caso es que debe serse extremadamente cuidadoso al realizar evaluaciones de impacto y utilizar sus resultados para inferir recomendaciones de política, ya que en muchas ocasiones los mismos dependen de las técnicas econométricas empleadas.

### ***El impacto de un programa alimentario sobre la educación en Bangladesh<sup>37</sup>***

El programa Food for Education (FFD) fue diseñado para incrementar la asistencia escolar a través de la provisión de arroz y trigo a hogares seleccionados, de modo de incentivar a los padres a enviar a los niños al colegio. Para acceder a los beneficios del programa los niños de los hogares seleccionados debían asistir al menos al 85% de las clases cada mes.

Este programa comenzó como una experiencia piloto pero fue creciendo en tamaño e importancia. Su participación en el presupuesto de educación primaria creció del 11% en el periodo 1993-1994 al 26% en 1995-1996, cubriendo a más de 2 millones de chicos (13% del total de niños escolarizados).

El mismo era implementado en todas las escuelas pertenecientes a las unidades geográficas seleccionadas, las cuales poseían bajos niveles educativos y se encontraban rezagadas económicamente. Dentro de las escuelas, los hogares que recibían alimentos eran seleccionados por grupos comunitarios de la misma zona geográfica, quienes empleaban una serie de criterios tales como hogares sin tierras, hogares comandados por jefas mujeres, hogares de bajos ingresos, etc. De este modo, la asignación del programa era prácticamente lo opuesto a una asignación aleatoria: no sólo se seleccionaban las áreas geográficas con ciertas características determinadas sino que además, dentro de ellas los individuos eran seleccionados en función del grado de necesidad.

---

<sup>37</sup> Véase Ravallion y Wodon (1998)



La evaluación del programa fue llevada a cabo por dos investigadores del Banco Mundial como parte de un esfuerzo cooperativo de largo plazo entre el Bangladesh Bureau of Statistics y la Poverty Reduction and Economic Management Unit of the World Bank's South Asia Region.

El objetivo de la misma era cuantificar el impacto del FFD sobre la asistencia escolar, medida como la tasa de asistencia al interior de cada hogar. La información a emplear debía provenir de fuentes de información preexistentes, por lo que la evaluación fue diseñada para obviar la necesidad de una encuesta previa a la implementación del programa. Sólo se requirió información sobre las características de los hogares y características geográficas específicas del área de residencia de los mismos.

De hecho, esta evaluación resulta extremadamente útil para ilustrar qué puede hacerse cuando no pueden aplicarse las técnicas de evaluación estándar y deben emplearse las fuentes de información preexistentes.

El mayor problema que enfrentaban los evaluadores era cómo crear un resultado contrafactual ya que la selección de los beneficiarios estaba claramente determinada por la necesidad del hogar de participar en el programa. La decisión de asignación dependía de variables que eran inobservables para el econometrista pero observables para las personas que tomaban las decisiones de participación, por lo que un análisis simple hubiera subestimado el impacto del mismo. Este hecho implicaba que la evaluación requería de una medida que determinara la participación en el programa a nivel individual pero que no estuviera correlacionada con el término de error y por lo tanto con los resultados del programa.

Otro problema con que se enfrentaron los evaluadores fue que sólo se contaba con una única encuesta de corte transversal para realizar la evaluación, lo que dificultaba la estimación del impacto puro de la intervención.

La solución consistió en diseñar un enfoque innovador y fácilmente generalizable para tener en cuenta el sesgo que aparece al descentralizar el proceso de selección de los participantes. Específicamente, dado que el gobierno central asigna recursos entre las regiones pero son los agentes locales quienes deciden la distribución de recursos al interior de las mismas, la evaluación empleó una técnica de variables instrumentales basada en la distribución geográfica a fin de reducir el sesgo inherente en el proceso de selección endógeno.

La información empleada en las estimaciones provino de una encuesta nacional de gasto de los hogares (Household Expenditure Survey, HES), conducida durante 1995-1996 por la oficina nacional de estadística (Bangladesh Bureau of Statistics). Más específicamente, los autores estimaron el impacto del programa sobre la escolaridad utilizando datos de 3.625 hogares rurales sobre las características demográficas de los hogares, la propiedad de la tierra, educación, y variables relacionadas con el programa.

La variable dependiente fue construida como el número promedio de días de asistencia escolar por hogar como proporción del número de días factible. La información sobre los hogares permitió capturar el impacto de las características demográficas sobre la asistencia escolar, mientras que la información sobre las características geográficas de la localidad ayudó a modelar la estrategia de toma de decisiones del gobierno central, reduciendo el sesgo de selección mencionado anteriormente.

La aplicación del método de variables instrumentales resultó en una estimación del impacto del programa mucho más alta que la obtenida mediante métodos de mínimos cuadrados ordinarios. De hecho, el efecto estimado del FED mediante el primer método fue 66% más elevado que mediante el segundo sin utilizar variables de control por localización geográfica y 44% mayor en el caso de emplear dichos controles.

Cabe destacar que el factor clave para poder reducir el sesgo en las estimaciones fue la posibilidad de contar con suficientes variables que permitieran modelar la decisión de participación en el programa. Si existieran variables omitidas, las estimaciones del impacto del FED seguirían estando sesgadas.

En cuanto a las lecciones que se derivan de este caso de estudio pueden destacarse dos. La primera es que el sesgo en los resultados de emplear un enfoque econométrico inadecuado puede ser muy importante. La segunda es que aún cuando las evaluaciones no tengan la posibilidad de diseñar una estrategia de recolección de datos, ya sea por cuestiones de costos o porque la evaluación no estaba prevista al implementarse el programa, existen formas válidas desde el punto de vista econométrico de estimar el impacto del programa, sin incurrir en los costos y en los rezagos de una evaluación prospectiva.

### 8.3 Lecciones prácticas

De la revisión de los casos de estudio descriptos en los apartados anteriores pueden extraerse varias lecciones prácticas:

- Chequear que el programa efectivamente funcione como fue previsto al diseñarlo ya que la falta de cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte de los participantes puede sesgar los resultados de la evaluación.
- Analizar qué enfoque resulta más apropiado para evaluar el programa ya que el sesgo en los resultados de emplear un enfoque econométrico inadecuado puede ser muy importante.
- Realizar evaluaciones de impacto y utilizar sus resultados para inferir recomendaciones de política con un extremo cuidado, ya que en muchas ocasiones los resultados varían al cambiar los métodos de evaluación.
- Emplear diferentes técnicas econométricas para chequear la robustez de los resultados empíricos. Aún cuando se emplee el enfoque más apropiado, para que los resultados sean confiables el impacto estimado de la intervención debe mantenerse relativamente invariante al utilizar diferentes supuestos y especificaciones (siempre que éstos resulten apropiados para evaluar el caso analizado)
- Calcular el efecto del programa teniendo en cuenta los efectos indirectos sobre los indicadores de interés, los cuales pueden reducir el impacto neto sobre los resultados.
- Identificar y computar los efectos secundarios o no buscados de los programas, además de analizar el impacto sobre los indicadores de interés.
- Emplear fuentes de información preexistentes tales como los censos nacionales o las encuestas de condiciones de vida, lo cual permite reducir fuertemente los costos de la evaluación.
- Compensar la falta de información mediante el uso de técnicas de evaluación innovadoras
- Combinar diferentes técnicas, herramientas y tipos de información a fin de generar un rango más amplio de resultados, lo cual resulta sumamente

provechoso para analizar la efectividad del programa e identificar las áreas con necesidades de reformas.

- Obtener de resultados en forma oportuna, a fin de que los mismos efectivamente puedan ser empleados como insumo en las decisiones de política.

## **9 Referencias bibliográficas**

## 9.1 Antecedentes del PJH

Altimir, O. y Beccaria, L. (1999). "El Mercado de Trabajo Bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina, Documento N° 28, Serie de Reformas Económicas, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.

Baker, J. (2000): "Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza - Manual para Profesionales", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington D.C.

Beccaria, L. y López, A. (1995). "Reconversión Productiva y Empleo en Argentina", en Más Allá de la Estabilidad. Argentina en la Época de la Globalización y la Regionalización, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires.

Bertranou, F. y Bonari, D. (2005). "Protección Social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2003", Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción.

Bonifacio, J. y G. Falivene (2002). "Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú (informe resumido)," Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Boullion, C. and L. Tejerina (2006). "Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean," Working Paper distributed in the high level panel / seminar "What next for social policy: building on the experience on conditional cash transfer programs". Inter-American Development Bank (IDB). Belo Horizonte: Brazil.

CEPAL (1998). "Gestión de Programas Sociales en América Latina. Volumen I," Serie Políticas Sociales 25, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.

- CEPAL (2006). "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad". Capítulo V: Programas sociales, XXXI Periodo de Cesionas de la Comisión, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), Montevideo, Uruguay.
- Chiara, M. (2002): "Políticas Sociales Urbanas", Material de Estudio de Curso de Posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Cohen, E.; Martínez, R. y Navarrete, C. (2001). "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina," Serie Políticas Sociales 46. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Chile.
- Costa, M. (2006). "Crisis del Trabajo, políticas sociales y propuestas alternativas", 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo.
- Damill, M.; Frenkel, R. y Mauricio, R. (2002). "Argentina: una Década de Convertibilidad. Análisis del Crecimiento, el Empleo y la Distribución del Ingreso", Documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- FIEL (1997). "El Empleo en la Argentina. El Rol de las Instituciones Laborales", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Galasso, E. Ravallion, M. y Salvia, A. (2001): "Assisting the Transition from Workfare to Work. A randomized Experiment". Policy Research Working Paper 2738. The World Bank. Washington. D. C.
- Galiani, S. (1999). "Política social y la red de asistencia social en Argentina: algunas ideas para su reformulación," informe elaborado para el BID. Buenos Aires: Argentina.
- Gasparini, L. (2003). "Pobreza y Política Asistencial en Argentina," en Conferencias 2003: "Argentina: crisis, instituciones y crecimiento". Capítulo III: La reconstrucción institucional: el sistema financiero, la política social y los servicios públicos. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Buenos Aires: Argentina.

- Gasparini, L. (2005). "Protección Social y Empleo en América Latina: estudio sobre la base de encuestas de hogares," Documento de Trabajo Nro. 17 del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). La Plata: Argentina
- GIE (1999). "Equidad y Mercado de Trabajo. Consideraciones para un Crecimiento Sostenible", Serie Cuadernos de Economía, N° 46, Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Golbert, L. (2000): "Los Problemas del Empleo y las Políticas Sociales. El caso argentino". Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 N° 3 (sep.-dic.), pp. 111-134.
- Grassi, E. y Alayón, N. (2004): "El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social". En *Globalisation and Social Work: Perspectives from the left*. Londres.
- Hopenhayn, H. (2001). "Labor market policies and employment duration: the effects of labor market reform in Argentina," Research Network Working Paper #R-407. IDB. Washington, D.C.: United States.
- INAP (2001) "Regulación e Intervenciones del Estado Nacional en el Empleo y el Mercado de Trabajo durante los años noventa", Documento de Trabajo, Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Lanari, M.(2004). "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990-2003. Estudio Analítico sobre los Programas de Empleo Ejecutados en Argentina", Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR.
- Lanari, M.; López, M.; Alegre, P. y Actis Di Pasquale, E. (2001) "Políticas de Reclutamiento y Calidad de Empleo". Revista *FACES*. Año 7, n.10, pp. 25-43, Publicaciones del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- León, F., L. Abramo y L. Riveros (1997). "Las reformas sociales en acción: empleo," Serie Políticas Sociales 19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Chile.



- Lindenboim, J y Serino, L. (2000). "Mercados de Trabajo Urbanos en la Argentina de los 90," en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte I: Reflexiones y Diagnóstico. Cuaderno Nro. 4 del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires, Argentina.
- Lindenboim, J. (1998). "El desafío del empleo a finales del siglo XX," Cuaderno Nro. 2 del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Buenos Aires: Argentina.
- Luci F, (2003): "Los Programas de Empleo Transitorio en la Argentina de los Noventa. Una Aproximación Comparada", 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
- MECON (2001). "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales", Documento de Trabajo N° GP/09, Serie Gasto Público, Dirección de Gastos Consolidados, Subsecretaría de Relaciones con Provincias de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de economía de la Nación.
- Mondino, G. y Montoya, S. (2000). "The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina," Research Network Working Paper N° R-391. Interamerican Development Bank (IDB), Washington D.C.
- Montero, C. y Morris, P. (2002): "El Impacto de la Globalización en los Mercados Laborales. Políticas de empleo en los Países del Mercosur y Chile". Santiago,.
- MTEFRH (2000). "Panorama de la Seguridad Social", Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.
- MTEFRH (2001). "Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos", Memoria N°1 del Año 2001 relativa a la aplicación del art. 16 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, Dirección Nacional de

Capacitación Laboral y Formación de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

MTEFRH (2001). "Programa de Emergencia Laboral. Subprograma Empleo Productivo Local. Instructivo", Coordinación de Programas de Empleo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

MTESS (2004) "Diagnóstico del Empleo no Registrado", en Trabajo, Ocupación y Empleo. Estudios 2004, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTESS (2004). "Memoria Detallada del Estado de la Nación 2003", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Jefatura de Gabinetes de Ministros.

MTSS (1998). "El trabajo en la Argentina. La transformación laboral", Informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

MTSS (1998). "Informe de Coyuntura Laboral", Dirección Nacional de Regulación del Mercado de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MTSS (1999). "Panorama de la Seguridad Social. Segundo Semestre de 1998", Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Neffa, J. (2005). "Las Principales Reformas de la Relación Salarial Operadas Durante el Periodo 1989-2001 con Impactos Directos o Indirectos sobre el Empleo", Materiales de Investigación Nº 4, Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Neffa, J. (2006). "Políticas Nacionales de Empleo y Capacitación. Principales Normativas de Adopción y Reglamentación (1989-1999)," a publicarse en Neffa, J. C. (comp.): El Mercado de Trabajo Argentino visto desde Enfoques Heterodoxos. Políticas Públicas de Empleo. Alternativas. Asociación Trabajo y Sociedad. Buenos Aires: Argentina. En prensa.

- Neffa, J., Marsall, A. y Kritz, E. (1998): "Políticas de Empleo en los Noventa", Cuadernos del CEPED Nro. 2, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Notaro, J. (2004) "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003. La perspectiva regional", Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR.
- Oliva, M. (2000). "Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en Argentina en el período 1989-1999," en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte I: reflexiones y diagnóstico. Cuaderno del CEPED Nro. 4. Buenos Aires: Argentina.
- Pautassi, Laura C. "Políticas sociales ¿Fin del "modelo"?", UNC.
- Paz J, y Lopez Zadicoff P, (2003): "El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo"
- Pérez, P. y M. Santillán (2003). "Políticas de empleo en Argentina. Un balance de lo actuado durante la Convertibilidad," trabajo presentado en la XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Arequipa: Perú.
- Ravallion, M. (1998). "Evaluación de los programas de empleo," Banco Mundial. Washington, D.C.: Estados Unidos.
- Ravallion, M. y Jalan, J. (1999): "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program". Working Paper 2149. The World Bank, Washington, D. C.
- Repetto, F. y G. Alonso (2004). "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización," Serie Políticas Sociales 97. CEPAL. Santiago de Chile: Chile.
- Ronconi, L. (2002). "El Programa TRABAJAR", Documento 63, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Salvia, A., S. Tissera, J. M. Bustos, F. Sciarrotta, J. Persia, G. Herrera Gallo, N. Cillis y V. García Allegrone (2000). "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)," en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y

metamorfosis del mercado de trabajo. Parte I: reflexiones y diagnóstico. Cuaderno del CEPED Nro. 4. Buenos Aires: Argentina.

Samaniego, N. (2002): "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América

Valenzuela, María Elena (2004): "Políticas de Empleo para Superar la Pobreza". Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Vinocur, P. y L. Halperin (2004). "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa," Serie Políticas Sociales 85. CEPAL. Santiago de Chile: Chile.

## 9.2 Aspectos normativos y positivos del PJH

Alonso, G. (2006): "Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, noviembre.

Burion, C., Galante, F., Luchessi, G. y Romano, S. (2004): "Análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar". Universidad del Cema, 2004.

CELS (2002). "La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001" Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

CELS (2003). "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?," Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

CEPAL (2006): "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad". Capítulo V: Programas sociales. Marzo.

Frenkel, R. y M. Damill (2006). "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera," Revista de la CEPAL Nro. 88: 109-132.

Fundación Novum Millenium (2002). "La asistencia social en Argentina. Un caso paradigmático de costo social producido por la ineficiencia".

- Galasso, E. and M. Ravallion (2003). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas," World Bank Policy Research Working Paper 3165. World Bank. Washington, D.C. (United States).
- Gasparini, L. (2003). "Pobreza y política asistencia en la Argentina," en La reconstrucción institucional: el sistema financiero, la política social y los servicios públicos. Capítulo III de la Conferencia Argentina: crisis, instituciones y crecimiento. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires (Argentina).
- GIE (2003). "La nueva política económica. De los ajustes fiscales al crecimiento con equidad", Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Golbert, L. (2004). "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", Serie Políticas Sociales 84, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Grupo Sophia (2003). Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos - Programa Jefas y Jefes de Hogar-. Publicación realizada bajo el auspicio de Cáritas (Argentina), AMIA (Comunidad Judía), Consejo Nacional Cristiano Evangélico y Foro del Sector Social: Buenos Aires.
- Heymann, D. (2006). "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", Serie Estudios y Perspectivas N°31, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.
- INDEC (2002), "Mercado de trabajo: principales indicadores de los aglomerados urbanos. Octubre 2002", Anexo 2. Incidencia del Plan Jefes y Jefas sobre las tasas de actividad, empleo y desocupación: hipótesis B, Información de prensa, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos .
- Isuani, A. (2005): "Política social y clientelismo". Buenos Aires, Diario Clarín, 15 de septiembre.
- Lanari, María Estela (2004): "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990-2003". Estudio Analítico sobre Programas de Empleo Ejecutados en Argentina.

- López Zadicoff, P. y J. Paz (2003). "El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo," Documento de Trabajo 242. Universidad del CEMA. Buenos Aires (Argentina).
- Lozano, C. (2002): "Acerca del Programa Nacional para Jefes y Jefas de Hogar sin Empleo", Abril.
- Luci F, (2003): "Los programas de empleo transitorio en la Argentina de los noventa. Una aproximación comparada", 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 13 al 16 de agosto de 2003.
- MECON (2004): "Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2003". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Serie: Gasto Público. Documento de Trabajo: N° GP / 15. Subsecretaría de Coordinación Económica. Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.
- Miller, C. (2004). "PJHD Participation and Effects", mimeo.
- MTEySS (2004): "Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la Encuesta a Beneficiarios", Serie Trabajo, ocupación y empleo, Estudios 2004, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS (2004): "Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar-PJH", Informe Enero de 2004, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Modolo, C (2004): "Los Peligros Institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar", Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.
- Oficina Internacional del Trabajo (2006): "Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: La acción pública combatir el trabajo infantil". Buenos Aires, 124 p. OIT - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo

Infantil – IPEC. Instituto para la inclusión social y el desarrollo humano – INCLUIR.

Orfila, D. (2004): "Análisis de la actividad económica de Argentina a través de la evolución del empleo y del desempleo", en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28, julio.

Orfila, D. (2006): "Un mal persistente: el desempleo" en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 63, julio.

Pautassi, L. (2004) "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Políticas de Empleo para Superar la Pobreza, Capítulo II, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.

Roca, E., Cappelletti, B., Langieri, M., Muscolino, M. y Soto, C. (2003): "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo ó Política Social?". 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. "Los Trabajadores y el Trabajo en la Crisis".

SIEMPRO (2002). "Guía de Programas Sociales Nacionales 2002", Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

SIEMPRO (2003). "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: Impacto y Características de los Beneficiarios", Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Vinocur P. y Halperin L. (2004): "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa". CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, abril.

### 9.3 Aspectos metodológicos de la evaluación de impacto

Abadie, A.; Angrist, J. y Imbens, G. (1998). "Instrumental Variables Estimation of Quartile Treatment Effects." National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, No. 229, pp.:1–28.

- Angrist, J. Bettinger, E. Bloom, E. King, E. and Kremer, M. (2002): "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment", *American Economic Review*, Vol. 92 (5), pp. 1535-1558.
- Baker, J. (2000). "Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners". Washington D.C.: Directions in development, World Bank.
- Bamberger, M. (2000). "Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research.", World Bank, Washington, D.C.
- Barnes, C. y Keogh, E. (1999). "An Assessment of the Impact of Zambuko's Microenterprise Program in Zimbabwe: Baseline Findings." USAID AIMS Project Brief 23. Washington, D.C.: USAID.
- Berlinski, S. y Galiani, S. (2005). "Pre-primary school attendance and maternal labor supply: Evidence from a school construction program", mimeo UCL.
- Berlinski, S., Galiani, S. y Gertler, P. (2006). "The effect of pre-primary on primary school performance", mimeo.
- Besharov, D.; Germanis, P. y Rossi, P. (1997). "Evaluating Welfare Reform: A Guide for Scholars and Practitioners", College Park, Md.: University of Maryland.
- Bitler, M., Gelbach, J. y Hoynes, H. (2003). "What mean impacts miss: distributional effects of welfare reforms experiments", Working Paper No. 10121, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Blank, R. (2002). "Evaluating Welfare Reform in the United States", Working Paper 8983, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Blundell, R. y Smith, J. (1993). "Simultaneous Microeconomic Models with Censoring or Qualitative Dependent Variables." In G. S. Maddala, C. R. Rao, and H. D. Vinod, eds., *Handbook of Statistics*. Vol. 11. Amsterdam: North Holland.
- Bourguignon, F., De Melo, J. y Suwa, A. (1991). "Distributional Effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetype Economies in Africa and Latin America." *World Bank Economic Review* 5 (2): 339-66.



- Card, D. y Robins, P. (1996). "Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? Evidence from a Randomized Evaluation of the Self-Sufficiency Project." National Bureau of Economic Research Paper 5701, August. Cambridge, Mass.: NBER.
- Chay, K., McEwan, P. y Urquiola, M. (2005). "The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools. *American Economic Review*, Vol.95.
- Coady, D. (2004). "Designing and evaluating social safety nets: theory, evidence and policy conclusions", International Food Policy Research Institute, Discussion Paper D-05/20004.
- Cohen, M. y Gaile, G. (1997). "Highlights and Recommendations of the Virtual Meeting of the CGAP Working Group on Impact Assessment Methodologies." USAID AIMS Project, Washington, D.C.: Management Systems International.
- Dar, A. y Indermit S. Gill. (1998). "Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned." *The World Bank Research, Observer* 13 (February), pp.: 79–101.
- Dehejia, R. y Wahba, S. (1998). "Causal Effects in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs", NBER Working Paper Series 6586. Cambridge, Mass.: NBER <http://www.nber.org/papers/w6586>.
- Dennis, M. y Boruch, R. (1989). "Randomized Experiments for Planning and Testing Projects in Developing Countries: Threshold Conditions", *Evaluation Review*, Vol. 13 (June), pp.: 292–309.
- Di Tella, R. y Schargrotsky, E. (2004). "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", *American Economic Review*, Vol. 94 (1), pp.: 115-133.
- Diagne, A. y Zeller, M. (1998). "Determinants of Access to Credit and Its Impact on Income and Food Security in Malawi", Manuscript submitted to the International Food Policy Research Institute (IFPRI) Publication Review Committee for consideration as an IFPRI Research Report.

- Duflo, E. (2001). "Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: evidence from an unusual policy experiment, *American Economic Review* 91.
- Ezemenari, K.; Ruqvist, A. y Subbarao, K. (1999). "Impact Evaluation: A Note on Concepts and Methods." World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Processed. Washington, D.C.: World Bank.
- Fraker, T. y Maynard, R. (1987). "The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluations of Employment-Related Programs", *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2 (Spring, 1987), pp.: 194-227.
- Friedlander, D. y Robins, P. (1995). "Evaluating Program Evaluations: New Evidence on Commonly Used Non-experimental Methods", *American Economic Review*, Vol. 85 (September), pp.: 923-37.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *World Bank Economic Review*, Vol.18, No.3, 2004, pp: 367-399.
- Galasso, E., Ravallion, M. y Salvia, A. (2004). "Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo experiment", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.57, No.5, pp.128-142.
- Galiani, S. y Schargrotsky, E. (2005). "The effects of land titling". Mimeo.
- Galiani, S., Gertler, P and Schargrotsky, E. (2005). "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Rest Behind", Mimeo.
- Galiani, S., Gertler, P y Schargrotsky, E. (2005). "Water for life: The impact of the privatization of water supply on child mortality. *Journal of Political Economy*, Volume 113, 2005, pp. 83-120. Abridged version reprinted in Gerald Meier and James Rauch (2005): *Leading Issues in Economic Development*, 8th edition, Oxford University Press.
- Gasparini, L. (2006). "Evaluación de impacto", Notas de clase de la materia Tópicos de Distribución, Maestría en Economía de la Universidad Nacional de La Plata.

- Gertler, P. (2004): "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment", *American Economic Review*, Vol. 94, pp.: 336–41.
- Gertler, P., Martinez, S. y Rubio-Codina, M. (2006). "Investing cash transfers to raise long-term living standards", Working Paper 3994, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Glewwe, P.; Kremer, M. y Moulin, S. (1998). "Textbooks and Test Scores: Evidence from a Prospective Evaluation in Kenya", Development Research Group (DECRG), World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Grossman, J. (1994). "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience.", *The World Bank Research Observer*, Vol. 9 (July), pp.:159–80.
- Heckman, J., Lalonde, R. y Smith, J. (1999). "The economics and econometrics of active labor market programs" en in Ashenfelter, O., y Cards, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North Holland.
- Heckman, J.; Ichimura, H.; Smith, J. y Todd, P. (1998). "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data." *Econometrica*, Vol. 66, pp.: 1017–1099.
- Heinrich, C. (2007). "Demand and supply-side determinants of conditional cash transfer program effectiveness", *World Development*, Vol. 35 (1).
- Jalan, J. y Ravallion, M (1998a). "Income Gains from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program Using Matching Methods". Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Jalan, J. y Ravallion, M (1998b). "Transfer Benefits from Workfare: A Matching Estimate for Argentina." Washington, D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999). "Income Gains from Workfare and Their Distribution. Estimates for Argentina's Trabajar Program", *Poverty and Human Resources*, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

- Jalan, J. y Ravallion, M. (2003). "Estimating the Benefit Incidence of an Anti-Poverty Program by Propensity-Score Matching", *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 21 (1), pp.: 19-30.
- Jamison, D.; Serle, B.; Galda, K. y Heyneman, S. (1981): "Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement", *Journal of Educational Psychology*, Vol.73 (4), pp.: 556–67.
- Khandker, S. (1998). "Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh", New York: Oxford University, Press for the World Bank.
- LaLonde, R. (1986). "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data", *American Economic Review*, Vol. 76 (4), pp.: 604-620.
- Lalonde, R. y Maynard, R. (1987). "How Precise Are Evaluations of Employment and Training Programs. Evidence from a Field Experiment", *Evaluation Review*, Vol. 11, No. 4, 428-451.
- Lee, Myoung-Jae (2005): *Microeconometrics for Policy, Program, and Treatment Effects*. Oxford University Press, Oxford, New York
- Morduch, J. (1998). "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh", Department of Economics and HIID Harvard University and Hoover Institution Stanford University.
- Oreopoulos, P. (2006). "Estimating average and local average treatment effect of education when compulsory schooling laws really matter", *American Economic Review* March 2006.
- Parker, S. y Skoufias, E. (2001): "Conditional cash transfers and their impact on child work and school enrollment: evidence from the PROGRESA program in Mexico", *Economia*, 2.
- Ravallion, M. (1999). "Monitoring Targeting Performance When Decentralized Allocations to the Poor Are Unobserved." World Bank, Washington, D.C. Processed.

- Ravallion, M. (2005). "Evaluating anti-poverty programs", Working Paper 3625, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Ravallion, M. y Wodon (1998). "Evaluating a Targeted Social Program When Placement Is Decentralized", Policy Research Working Paper 1945, World Bank, Washington, D.C.
- Ravallion, M., Galasso, E., Lazo, T. y Philipp, E. (2005). "What can ex-participants reveal about a program's impact?", *Journal of Human Resources*, Vol. 40, pp.:208-230.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). "Evaluating the impact of conditional cash transfers programs. Lessons from Latin America", Policy Research Working Paper Series N°3199, World Bank, Washington, D.C.
- Revenga, A.; Riboud, M. y Tan, H. (1994). "The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages." World Bank, *Economic Review* 8 Vol.(2), pp.: 247-77.
- Rosenbaum, P. y Rubin, D. (1983). "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika*, Vol. 70, pp.: 41-55.
- Rosenbaum, P. y Rubin, D. (1985). "Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score." *American Statistician*, Vol. 39, pp.: 35-39.
- Shadish, W., Cook, T., y Campbell, D. (2002). "Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference", Houghton Mifflin, Boston.
- Subbarao, K.; Ezemenari, K.; Randa, J. y Rubio, G. (1999). "Impact Evaluation in FY98 Bank Projects: A Review." World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, D.C.
- Taschereau, S. (1998). "Evaluating the Impact of Training and Institutional Development Programs, a Collaborative Approach." Economic Development Institute of the World Bank, World Bank, Washington, D.C.

- Valadez, J., y Bamberger, M. (1994). "Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries." Economic Development Institute of the World Bank Series, World Bank, Washington, D.C.
- Weiss, C. (1998). "Evaluation". Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Wodon, Q. y Minowa, M (1999). "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's PROBECAT." World Bank, Government Programs and Poverty in Mexico, Report No. 19214-ME, Vol. II.
- World Bank (1994a). "Impact Evaluation of Education Projects Involving Decentralization and Privatization", Working Paper, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1996). "The World Bank Participation Sourcebook", Environmental Department papers N°19, Environmentally Sustainable Development Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1996). "Handbook on Economic Analysis of Investment Operations", Learning and Leadership Center and Operations Policy, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1998a). "Annual Review of Development Effectiveness", Operations and Evaluation Department, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1998b). "Measuring the Poverty Impact of Projects in LAC", Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1999). "Agricultural Extension Projects in Kenya: An Impact Evaluation", Report No. 19523, Operations and Evaluation Department, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1999). "Strategy for Impact Evaluatio", Report No. 19523, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, D.C.: World Bank.
- Wouters, A. (1995). "Improving Quality through Cost Recovery in Niger", Health Policy and Planning, Vol. 10 (3), pp.: 257-70.

#### 9.4 Evaluación de impacto del PJH

- Baker, J. (2000). "Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners". Washington D.C.: Directions in development, World Bank.
- Becker, S. e Ichino, A. (2004). "Estimation of Average Treatment Effects Based on Propensity Scores", *The Stata Journal*, N° , pp. 1-19.
- Besharov, D.; Germanis, P. y Rossi, P. (1997). "Evaluating Welfare Reform: A Guide for Scholars and Practitioners", College Park, Md.: University of Maryland.
- Blank, R. (2002). "Evaluating Welfare Reform in the United States", Working Paper 8983, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Burion, C., Galante, F., Luchessi, G. y Romano, S. (2004): "Análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar". Universidad del Cema, 2004.
- CELS (2003). "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?," Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Cochran, W. y Rubin, D.B. (1973), "Controlling Bias in Observational Studies", *Sankhya* 35, 417-446.
- Dehejia, R. y Wahba, S. (1998). "Causal Effects in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs", NBER Working Paper Series 6586. Cambridge, Mass.: NBER <http://www.nber.org/papers/w6586>.
- Dehejia, R. y Wahba, S. (2002) "Propensity Score Matching Methods for Non-Experimental Causal Studies", *Review of Economics and Statistics*, 84(1), 151-161.
- Duflo, E. (2001). "Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: evidence from an unusual policy experiment, *American Economic Review* 91.
- Ezemenari, K.; Ruqvist, A. y Subbarao, K. (1999). "Impact Evaluation: A Note on Concepts and Methods." World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Processed. Washington, D.C.: World Bank.

- Fraker, T. y Maynard, R. (1987). "The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluations of Employment-Related Programs", *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2 (Spring, 1987), pp.: 194-227.
- Friedlander, D. y Robins, P. (1995). "Evaluating Program Evaluations: New Evidence on Commonly Used Non-experimental Methods", *American Economic Review*, Vol. 85 (September), pp.: 923-37.
- Galasso, E. and M. Ravallion (2003). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas," *World Bank Policy Research Working Paper 3165*. World Bank. Washington, D.C. (United States).
- Gasparini, L. (2003). "Pobreza y política asistencia en la Argentina," en *La reconstrucción institucional: el sistema financiero, la política social y los servicios públicos*. Capítulo III de la Conferencia Argentina: crisis, instituciones y crecimiento. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires (Argentina).
- Gasparini, L. (2006). "Notas de evaluación de impacto", notas de clase de la materia *Tópicos de Distribución de la Maestría en Economía de la Universidad Nacional de La Plata*.
- Gertler, P. (2004): "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment", *American Economic Review*, Vol. 94, pp.: 336-41.
- Gertler, P., Martinez, S. y Rubio-Codina, M. (2006). "Investing cash transfers to raise long-term living standards", *Working Paper 3994*, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Heckman, J.J., Ichimura, H. y Todd, P.E. (1997), "Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme", *Review of Economic Studies*, 64, 605-654.
- Heckman, J.J., Ichimura, H. y Todd, P.E. (1998), "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, 65, 261-294.



- INDEC (1984). "La Pobreza en la Argentina", Serie Estudios INDEC N° 1, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Buenos Aires.
- Izquierdo Nebreda, M. (2002). "Sistema Estatal de Indicadores de la Educación", Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), Secretaría General de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Formación de España.
- Jalan, J. y Ravallion, M (1998a). "Income Gains from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program Using Matching Methods". Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Jalan, J. y Ravallion, M (1998b). "Transfer Benefits from Workfare: A Matching Estimate for Argentina." Washington, D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (2003). "Estimating the Benefit Incidence of an Anti-Poverty Program by Propensity-Score Matching", *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 21 (1), pp.: 19-30.
- LaLonde, R. (1986). "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data", *American Economic Review*, Vol. 76 (4), pp.: 604-620.
- LaLonde, R. y Maynard, R. (1987). "How Precise Are Evaluations of Employment and Training Programs. Evidence from a Field Experiment", *Evaluation Review*, Vol. 11, No. 4, 428-451.
- Lechner, M. (2001b), "Identification and Estimation of Causal Effects of Multiple Treatments under the Conditional Independence Assumption", in: Lechner, M., Pfeiffer, F. (eds), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, Heidelberg: Physica/Springer, p. 43-58.
- López Castaño, M. (2002). "Guía para la elaboración de indicadores educativos", Dirección de Planeación del Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (ORECLAC).

- López Zadicoff, P. y J. Paz (2003). "El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo," Documento de Trabajo 242. Universidad del CEMA. Buenos Aires (Argentina).
- Modolo, C (2004): "Los Peligros Institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar", Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.
- Morduchowicks, A. (2006). "Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- MTEySS (2004): "Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar-PJH", Informe Enero de 2004, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS (2004): "Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la Encuesta a Beneficiarios", Serie Trabajo, ocupación y empleo, Estudios 2004, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Oreopoulos, P. (2006). "Estimating average and local average treatment effect of education when compulsory schooling laws really matter", American Economic Review March 2006.
- Pautassi, L. (2004) "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Políticas de Empleo para Superar la Pobreza, Capítulo II, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- Ravallion, M. (2005). "Evaluating anti-poverty programs", Working Paper 3625, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.

- Ravallion, M. y Wodon (1998). "Evaluating a Targeted Social Program When Placement Is Decentralized", Policy Research Working Paper 1945, World Bank, Washington, D.C.
- Ravallion, M., Galasso, E., Lazo, T. y Philipp, E. (2005). "What can ex-participants reveal about a program's impact?", *Journal of Human Resources*, Vol. 40, pp.:208-230.
- Roca, E., Cappelletti, B., Langieri, M., Muscolino, M. y Soto, C. (2003): "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo ó Política Social?". 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. "Los Trabajadores y el Trabajo en la Crisis".
- Rosenbaum, P. y Rubin, D. (1984). "Reducing Bias in Observational Studies using Subclassification on the Propensity Score", *Journal of the American Statistical Association* 79, 516-524.
- Rosenbaum, P. y Rubin, D. (1985). "Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score." *American Statistician*, Vol. 39, pp.: 35-39.
- Rubin, D.B. (1980), "Bias Reduction Using Mahalanobis-Metric Matching", *Biometrics*, 36, 293-298.
- Shadish, W., Cook, T., y Campbell, D. (2002). "Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference", Houghton Mifflin, Boston.
- Sianesi, B. (2001). "Implementing Propensity Score Matching Estimators with STATA", documento presentado en la VII reunion de UK Stata Users, Londres.
- SIEMPRO (2003). "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: Impacto y Características de los Beneficiarios", Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.