

## El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo

Pablo D. López Zadicoff\*  
Jorge A. Paz\*\*

Esta versión: 31-07-03

### Resumen

En este trabajo se analizan los determinantes de la participación en el Programa Jefes de Hogar (PJH), implementado en la Argentina en abril de 2002. Se avanza también en la descripción de la inserción ocupacional de los beneficiarios del programa.

Para el examen de la participación se propone una metodología de estimación de la población blanco del programa, la que permite a su vez evaluar su eficacia para garantizar el Derecho Familiar a la Inclusión Social, fin principal manifiesto en el decreto de creación del PJH.

La participación es evaluada en función de un conjunto de variables individuales, familiares y ocupacionales. Dado que la posición en el mercado de trabajo aparece como el principal requisito para participar en el programa, entre las variables ocupacionales se profundiza el análisis observando la trayectoria laboral previa de los actuales beneficiarios.

La fuente de datos más importante de esta investigación es la Encuesta Permanente de Hogares (que cubre 32 centros urbanos de la Argentina); y el período examinado es el comprendido entre las ondas de mayo de 2001 y octubre de 2002.

Códigos JEL: [I38] [J88]

### Abstract

This paper analyses the structure of participation in the Programa Jefas y Jefes de Hogar (PJH), which was implemented in Argentina in April, 2002. Moreover, it also makes the first effort in describing the occupational reinsertion of the beneficiaries in the labor market.

For this purpose, an estimation methodology of the target population of the program is proposed, which is then used to evaluate the efficiency in fulfilling its main objective: *Guaranteeing the Social right of Family Inclusion* (quoted).

To evaluate the participation in the program, individual, occupational and family variables are considered. As being unemployed is stated to be the main requirement for eligibility, the analysis of the occupational variables is central in the paper and is extended to the past status.

The main data source for the investigation is the “Encuesta Permanente de Hogares”, which covers 32 urban zones of Argentina; and the relevant period is between the waves of May-2001 and October-2002

JEL Codes: [I38] [J88]

---

\* [pdl02@cema.edu.ar](mailto:pdl02@cema.edu.ar). Universidad del CEMA. Av. Córdoba 374 (1054) Capital Federal.

\*\* [jap@cema.edu.ar](mailto:jap@cema.edu.ar). CONICET. Juramento 333 (A4400AFG) Salta. Financiamiento parcial del PICT N° 02-0954 (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) y Proyecto 936 (Consejo de Investigación, Universidad Nacional de Salta).

Los autores agradecen muy especialmente los aportes de Fabio Bertranou (OIT), Mercedes Bourquin y Juan Martín Moreno (ambos Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación). Una versión previa de este trabajo fue presentada a la 4ª Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso organizada por el Capítulo Argentino de la Red sobre Pobreza y Distribución del Ingreso BID/LACEA/BM (La Plata, junio de 2003). Se agradece a los participantes en esa reunión científica los comentarios recibidos. Las opiniones vertidas en este trabajo, como los errores y las omisiones, pertenecen sólo a los autores.

## 1- Introducción

La crisis institucional y política de fines del 2001 en la Argentina, y el posterior abandono del sistema de convertibilidad, tuvo su contraparte en el mercado laboral y en el nivel de bienestar de la población. La tasa de desocupación pasó del 16% en abril de 2001 al 22% en igual mes de 2002. Por su parte, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza para esas mismas fechas aumentó del 30% al 45%. Estos valores, verdaderamente sorprendentes, generan zozobra en la comunidad y en los hacedores de política.

Como consecuencia previsible de lo anterior, en enero de 2002 el gobierno del presidente Duhalde declaró la Emergencia Ocupacional Nacional (Decreto 165/02) e impulsó un conjunto de medidas analgésicas dirigidas a las capas más vulnerables de la población. En ese contexto aparece el Programa Jefes de Hogar (PJH), con el fin de “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas”. En la actualidad, el PJH llega a más de 2 millones de personas y genera un gasto público cercano a los 3.700 millones de pesos anuales.

A pesar de existir ya varios trabajos de investigación dirigidos a evaluar el funcionamiento del PJH<sup>1</sup>, quedan, aún muchas preguntas por responder. No existen evaluaciones, por ejemplo, de los siguientes temas: las características de la población elegible y participante, los determinantes de la participación y los efectos del plan sobre el mercado de trabajo y el bienestar de la población.

Este trabajo se propone dar respuestas a algunos de los interrogantes relacionados con estos tópicos. En primer lugar, interesa cuantificar la magnitud de la población elegible para el PJH, y estimar los niveles y determinantes de la participación de la población en dicho programa. Esto conduce a la vez a identificar los grupos socio-demográficos en los que se verifican errores de inclusión de esta política social. Resulta interesante también ver cómo los participantes en el PJH se insertan en la estructura ocupacional, sugiriendo pautas comportamentales inducidas por los incentivos generados por el propio programa.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera: En la próxima sección se describe sucintamente el diseño del PJH, resaltando los aspectos que serán analizados en detalle en el resto de la investigación. En esa misma sección se discuten los resultados de una indagación de lo publicado en los periódicos Clarín y La Nación. En la sección 3 se plantea el marco conceptual y en la 4 se detallan los datos y la metodología usados para el análisis empírico. En la sección 5 se presentan y discuten los hallazgos principales. Por último, en la sección 6, se listan las conclusiones más importantes. El documento contiene también apéndices con los gráficos y las tablas usados en el estudio.

## 2- El Programa Jefes de Hogar. Nacimiento y evolución

Esta sección se divide en dos apartados. El primero está dirigido al marco institucional que regula el funcionamiento del PJH. En él aparecen las razones de su creación, los objetivos que se propone y los requisitos de admisibilidad. En el segundo apartado se repasa la opinión de la prensa escrita sobre el PJH poniendo énfasis en los temas centrales de la presente investigación: la participación en el programa y las consecuencias para el mercado de trabajo.

### 2.1- EL DECRETO DE CREACIÓN

El PJH fue creado como tal el 3 de Abril de 2002 por el Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional. Dicho decreto, basado en la necesidad de universalizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, se fundamenta en el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional que reconoce el Derecho Familiar a la Inclusión Social. Su fin primordial es “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas.”

Quizá la mejor manera de justificar la creación del PJH sea la de seguir la evolución reciente de ciertos indicadores de funcionamiento del mercado laboral y del bienestar. En el Gráfico 1

---

<sup>1</sup> Pueden verse los trabajos elaborados por el MTEySS (2002a, 2002b y 2003).

(Apéndice de gráficos)<sup>2</sup> puede verse el derrotero de la tasa de desocupación argentina en el último decenio. Tal como se había adelantado ya, el desempleo en el 2002 fue más alto que el registrado en el año 1995, luego de la crisis mexicana.

Más dramático que lo anterior resultan los niveles crecientes de pobreza registrados en la Argentina en ese período. El Gráfico 2 da cuenta de dicha evolución, y en la Tabla 1 (Apéndice de tablas) se completa la información proporcionando indicadores alternativos al *head-count ratio*. Surge como breve conclusión que el aumento de la pobreza absoluta fue contundente y significativo.

Así puede contextualizarse y justificarse el objetivo básico que se propone el PJH: brindar ayuda económica a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, con el fin de garantizar el Derecho Familiar a la Inclusión Social.

El decreto de creación establece también que el PJH podrá hacerse extenderse a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. La cobertura alcanza asimismo a discapacitados de cualquier edad y a hogares en los que la jefa o cónyuge (esposa, concubina o cohabitante) del jefe estuviera embarazada.

Además de lo anterior, el PJH busca lograr la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o a “cursos de capacitación y a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional.” (sic)

Como toda política social focalizada, el PJH establece ciertos requisitos de admisión. El Artículo 5º, incisos a)-i) del Decreto 565/2002 requiere la acreditación de: a) para los adultos: la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado e hijos a cargo que concurran a la escuela; b) para los jóvenes: una declaración jurada sobre su condición de desempleados; c) para los adultos mayores: una constancia de no cobro de beneficio previsional. Además, el cobro del beneficio será compatible con la percepción (de alguno de los miembros del hogar) de becas estudiantiles, ayudas alimentarias o transferencias de otro programa social por montos menores al del subsidio.

La declaración jurada de desempleo marca un primer aspecto muy importante en términos de elegibilidad. En particular, este requisito ubica a todas las personas en condición de aplicar al PJH, exceptuando a aquellos cuyos ingresos sean superiores al monto del beneficio percibido<sup>3</sup>.

## 2.2- EL PJH EN CLARÍN Y LA NACIÓN

En este apartado se presentan los resultados de una revisión exhaustiva de los archivos periodísticos de los diarios Clarín y La Nación. El análisis se estructura siguiendo la historia de la asignación del PJH y la de sus efectos sobre el mercado laboral.

Como se dijo antes, el PJH fue creado en Abril de 2002 en medio de un contexto social crítico, urgencia que limitó las posibilidades para su diseño. Hasta el 17 de Mayo de ese año, día en que comenzó el pago del beneficio, un poco más de 1.000.000 de beneficiarios habían sido incluidos, entre sospechas de manipulación y errores que implicaron el otorgamiento de varios planes a un mismo beneficiario. En esa oportunidad, La Nación publicó: “Grupos piqueteros de Buenos Aires y de Santa Fe ya anunciaron acciones concretas. La Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón realizará hoy, a las 11, una movilización a la Casa de Gobierno bonaerense para exigir la inclusión de sus militantes a esos beneficios. ... En tanto, desocupados santafecinos amenazaron con ‘incendiar la ciudad’ si no son incorporados a los planes de asistencia.”

De acuerdo a Clarín, esto no debería sorprender, ya que “el origen de los piquetes y de los planes para los piqueteros es el mismo. Tanto Cutral-Có, en 1996, como Tartagal, en 1997, los dos piquetes que todas las organizaciones reconocen como fundacionales del movimiento, se desactivaron cuando el entonces gobierno del presidente Menem les otorgó una buena cantidad de planes.”

---

<sup>2</sup> En adelante no se indica más que los gráficos están en el Apéndice de gráficos. El mismo tratamiento se les da a las Tablas: se mencionará sólo cuando aparezca por primera vez la referencia.

<sup>3</sup> Obviamente existe siempre la posibilidad de la subdeclaración de ingresos por parte del aplicante. Los requisitos del plan sugieren que se confía en las declaraciones de las personas.

Desde el gobierno se mostraron indiferentes ante este accionar y la entonces Ministra de Trabajo Camaño justificó que los piqueteros tengan control sobre los planes, sosteniendo que “son miembros del consejo fiscalizador y el Presidente decidió respetar a esas organizaciones”. A pesar de que el decreto de creación del programa estipula la gestión personal de los planes, “lo cierto es que un tipo que está en una villa no tiene plata para ir hasta la municipalidad. Por eso nosotros aceptamos que los piqueteros inscriban y hagan los trámites, porque ellos realmente inscriben a quien lo necesita, admitió a Clarín un muy alto funcionario del Ministerio de Trabajo.”

El relevamiento presentado aquí muestra que las amenazas de los piqueteros y las innumerables manifestaciones que realizaron desde la creación del PJH, siempre resultaron en lo mismo: más planes a los manifestantes.

En un informe publicado por Clarín se remarca que “El secretario general de la Presidencia, Aníbal Fernández, es el encargado de negociar los cupos de los planes de cada organización, ya desde los tiempos en que era ministro de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Y la ministra de Trabajo, Graciela Camaño es la que se ocupa de la parte operativa de las bases de datos.”

Al respecto, se agrega en el mismo artículo que las agrupaciones piqueteras utilizan los PJH para su financiamiento, y que ellos mismos los asignan —en una especie de meritocracia— a las personas que más participan de sus actividades.

Los partidos políticos, por su parte, vislumbraron oportunidades de clientelismo mediante la asignación de ayuda social. Sirva como ejemplo de lo anterior los 100.000 planes asignados semanas antes de la elección de Abril de 2003. Otros episodios fueron documentados por La Nación en Diciembre último: “En La Matanza a mediados octubre fueron detenidos cuatro punteros políticos por balear la casa de una mujer que se negó a entregarles parte del beneficio, 50 pesos si concurría a los piquetes y marchas y 100 si no lo hacía.”

En suma, a pesar de que el decreto de creación del PJH estipula “tramitación personal”, es evidente que “los planes del Estado se han convertido en fuente de financiamiento para las organizaciones. Les permiten ganar adherentes y además le cobran a cada beneficiario un aporte mensual.”

No resulta del todo sorprendente concluir que el clientelismo político atentó también contra el objetivo de reinserción laboral ya sea mediante cursos de capacitación, trabajo productivo para el Estado y/o convenios con empresas. Las organizaciones piqueteras y los punteros políticos que gestionan planes generalmente requieren como única “contraprestación” la asistencia a sus manifestaciones.

Por otra parte, según La Nación, hacia diciembre de 2002, cuando los beneficiarios del plan ascendían a más de 1.500.000 de personas, solamente 40.000 (2,6 %) habían sido contratados por empresas privadas mediante los convenios del PJH, lo cual da cuenta del funcionamiento poco adecuado del programa.

Para finalizar, se encuentran en la prensa evidencias que sugieren cómo operan los desincentivos en la oferta laboral que genera el PJH. Por ejemplo, en el artículo *En las economías regionales falta mano de obra* publicado el 23 de Marzo de este año en Clarín, se explica que en todas las economías regionales donde la cosecha todavía es manual, escasea la mano de obra. La razón es que los trabajadores prefieren no trabajar y continuar en el plan de asistencia, aun en los casos en que los salarios son buenos. En particular, las personas temen trabajar solamente por unos meses y perder el subsidio.

Además se sugiere que el PJH está provocando un crecimiento de la marginalidad, porque un desempleado que cobra 150 pesos de subsidios acepta ser contratado en negro para no perder ese ingreso.

El presente resumen, hace sospechar la existencia de errores en el otorgamiento de la asistencia pública mediante el PJH, dificultades y desincentivos para la reinserción laboral de los participantes y fuertes interacciones entre la asistencia social y la informalidad laboral. En la siguiente sección se intentará modelar el por qué de estas conclusiones y luego se confrontarán las predicciones con los datos estadísticos disponibles.

### 3- Marco conceptual

Es función de este marco conceptual descubrir el proceso que culmina en la decisión del agente de solicitar (o no hacerlo) un programa de asistencia social. En particular, interesa destacar el rol que desempeña la condición de actividad (ocupado registrado y no registrado, desocupado, inactivo) en tal decisión.

Para examinar ese proceso se parte del modelo tradicional de oferta de trabajo, en el que se supone que las personas obtienen utilidad de los bienes que consumen y del tiempo dedicado a actividades diferentes del trabajo remunerado. Se supone también que las personas maximizan una función de utilidad sujeta a las restricciones que les imponen sus ingresos laborales y no laborales y su tiempo disponible. En este contexto resulta sencillo obtener la condición de maximización<sup>4</sup>.

#### 3.1- PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

¿Cómo aparece aquí el subsidio proveniente de un programa de asistencia social? El beneficio del programa impacta sobre los ingresos no laborales relajando la restricción monetaria. Esto provoca, *ceteris paribus*, una caída de la utilidad marginal de los bienes consumidos, lo que conduce a la persona a aumentar el tiempo dedicado al ocio para mantener su equilibrio inicial<sup>5</sup>. Por ello es que la literatura económica asocia los planes asistenciales como subsidio al ocio o, más generalmente, al no-trabajo<sup>6</sup>.

Obviamente, el aumento del ingreso no laboral mejora el bienestar de la persona que lo percibe. Por eso mismo se puede esperar que el subsidio constituya un incentivo para la participación en los planes asistenciales.

Los *policy-makers* son conscientes de dichos incentivos e intentan, por ello, limitarlos imponiendo condiciones de elegibilidad<sup>7</sup>. Estas condiciones propenden a que el subsidio sea percibido solamente por la población que es considerada objetivo del plan, generalmente los estratos de menores ingresos de la sociedad.

Diseñar los criterios de elegibilidad no es sencillo, en primer lugar porque todo límite es arbitrario. Además, como la naturaleza de los planes es asistir a gente de bajos recursos tanto humanos como económicos, un proceso complejo de aplicación puede disuadir a las personas elegibles de participar, lo cual atentaría contra la eficacia del plan. Este efecto, denominado *costo de participación*, implica que las condiciones de elegibilidad no pueden ser excesivamente estrictas, por lo que es de esperar que exista necesariamente un error de inclusión<sup>8</sup>.

El principal requisito para acceder a la ayuda es, por lo general, el nivel de ingreso. De esta forma, las personas con una entrada de dinero superior al umbral de elegibilidad quedan automáticamente excluidas del plan. Ésta, además, es una condición relativamente fácil de controlar ya que por su importancia, el trabajo se encuentra fuertemente regulado en todos los países del mundo. Así, los planes asistenciales generan una restricción con una espiga, lo que lleva a ciertas personas (con una tasa salarial dada) a excluirse del plan asistencial.

Existen también otras formas autoinducidas (es decir resultantes del proceso de maximización individual) que implican que un individuo prefiera no solicitar un plan asistencial aún sin cláusulas de elegibilidad que lo limiten. Una de las más importantes es la llamada por Moffitt (1983) *efecto estigma*. La pertenencia a un plan puede generar en ciertas personas una desutilidad, debida al bajo

---

<sup>4</sup> Esto puede ser expresado en términos matemáticos mediante una función de utilidad, donde C (bienes consumidos) y O (ocio) son bienes normales; y las restricciones: a)  $C = IL + INL$ , donde IL es el ingreso laboral y INL el no laboral; b)  $24 - 8 = L + O$ , que da cuenta de la restricción de tiempo.

<sup>5</sup> En adelante llamaremos “ocio” a todo uso del tiempo excepto el dedicado al trabajo remunerado.

<sup>6</sup> La Condición de Primer Orden para un máximo viene dada, en este caso, por  $UMo/UMc = W/P$ , donde  $UMi$  simboliza la utilidad marginal de  $i =$  ocio o consumo y  $W/P$  el salario real.

<sup>7</sup> Sin embargo, como se explayará más adelante, en el caso de los PJH estas condiciones se reducen a presentar una declaración jurada la cual probablemente no sea verificada.

<sup>8</sup> Otro argumento para la existencia de dicho error sería el excesivo costo de un control estricto, el cual es de esperar, superaría los costos de los planes mal asignados.

estatus social que otorgan los planes o al efecto cicatriz (*scarring effect*) que pueden provocar sobre la probabilidad de empleo futuro. Bajo el efecto estigma el receptor puede tener la sensación de recibir sólo una fracción del beneficio y así la espiga resulta menor que el monto efectivamente percibido.

Dadas las características actuales del mercado laboral argentino, es necesario recalcar que el efecto estigma está inversamente relacionado con tasas de desempleo altas y directamente relacionado con el nivel educativo. Estas consideraciones tienen importancia en el momento de decidir qué variables incluir para explicar la participación en el PJH.

### 3.2- LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Hasta aquí se han revisado los factores individuales que determinan la decisión de solicitar o no un plan de ayuda asistencial. A continuación, se analizarán los efectos de dichos planes sobre la oferta de trabajo, sujetos a la condición de actividad previa a la solicitud.

En primer lugar, es necesario considerar la naturaleza del PJH, el cual contempla la posibilidad de que las personas trabajen. El decreto establece que “dichos convenios tendrán una duración máxima de SEIS (6) meses, establecerán las condiciones a cumplir en materia de fomento del empleo y contemplarán el pago de un complemento del beneficio a cargo del empleador el que, además, deberá abonar las contribuciones patronales sobre ese monto. Este complemento permitirá alcanzar como mínimo la retribución pactada en el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo”.

Por esto la restricción monetaria con la que se enfrentan las personas elegibles es cortada, con una parte con pendiente negativa, y otra plana correspondiente al nivel del subsidio.

Desde el punto de vista de los incentivos para el trabajador, el análisis es equivalente a un sistema tipo espiga (si trabaja, pierde todo el subsidio) ya que el máximo debe darse inexorablemente en el punto de espiga (con oferta laboral nula) o en la parte con pendiente negativa. Debido a esto, y por simplicidad, se seguirá usando el modelo con restricción presupuestaria espigada.

Es importante destacar que, sin embargo, la esquematización del plan favorece la demanda de trabajo reduciendo los costos laborales, por lo que en situaciones de alto desempleo como las vigentes en Argentina, es probable que esta diagramación pueda generar nuevos puestos de trabajo<sup>9</sup>.

*Desocupados.* Dado que las personas desocupadas son el objeto natural de los planes de asistencia social, el análisis comenzará con este caso. El modelo básico puede ampliarse fácilmente para incluir a los desempleados y su oferta de búsqueda de trabajo. En este caso, la decisión entre buscar trabajo o no, se realiza basándose en el salario potencial, es decir el salario de mercado multiplicado por la tasa de empleo.

De esta forma, al buscar trabajo la persona enfrenta una restricción con pendiente menor al salario de mercado y por esto es de esperar que dedique menos horas a la búsqueda de las que dedicaría a trabajar. Deben también considerarse aquí la existencia de costos monetarios de búsqueda tales como transporte, envío de solicitudes, etc., los que serán probablemente muy altos para las personas desempleadas. Esto hace presumir una reducción de la oferta de búsqueda.

La percepción del beneficio puede generar en algunas personas un desincentivo a la búsqueda de empleo. El salario de reserva aumentará si al individuo le resulta más conveniente permanecer cobrando un subsidio que empezar a trabajar y perderlo.

Como consecuencia de lo anterior, aumentan también las dificultades para conseguir oferta laboral para posiciones de bajos salarios, sector natural de empleo de las personas elegibles. De esta forma aparece un círculo vicioso de dependencia al plan.

---

<sup>9</sup> No es objeto del presente trabajo analizar la demanda. Cabe aclarar, sin embargo, que también aparecen incentivos en los empleadores para contratar trabajadores subsidiados en vez de trabajadores no subsidiados. Por ello es que la demanda pasaría a incentivar la participación en los PJH.

*Inactivos.* Para los inactivos, el salario de reserva es mayor que el potencial, por lo que deciden no buscar empleo. Resulta conveniente distinguir entre inactivos “típicos” e inactivos a causa de lo que se conoce como el efecto del trabajador desalentado.

Los primeros continuarían en esa condición aún teniendo la oportunidad de trabajar. Por su parte, los inactivos debidos al efecto del trabajador desalentado (IETD), estarían desempleados de no existir costos de búsqueda, o si la probabilidad de conseguir empleo fuese más alta.

Basados en lo anterior, es posible diferenciar dos tipos de inactivos: los que perciben que la probabilidad de conseguir empleo es cero; y los que tienen elevados costos de búsqueda. Al recibir el subsidio, los primeros continuarán siendo inactivos. Los segundos, por su parte, podrán usar el subsidio para financiar, al menos en parte, la búsqueda de empleo, generando por ello un efecto positivo sobre la oferta laboral.

Los inactivos típicos estarán también en condiciones de solicitar la ayuda del estado, por lo que será una decisión moral el hacerlo o no. Es decir, su comportamiento dependerá exclusivamente del estigma que les provoque el tener un plan asistencial. Su participación es definitivamente un error de inclusión, ya que no es objeto del plan subsidiar a las personas tradicionalmente inactivas.

Los inactivos marginales son desocupados encubiertos, por lo que es de esperar que actúen de igual modo que los inactivos típicos, pero en este caso la asignación de subsidios a ellos no es considerado un error de inclusión.

*Ocupados.* Es en este grupo en el que más se evidencia el efecto de los planes asistenciales sobre la oferta de trabajo. Una persona ocupada con un salario bajo puede verse tentada a solicitar un plan, ya que si su salario como trabajador es menor a su nuevo salario de reserva (incorporando el beneficio del PJH), le convendrá renunciar y ser un desocupado subsidiado. Nuevamente los sectores de bajos salarios son los que padecen el éxodo de trabajadores, por lo que se refuerzan los fuertes problemas para conseguir mano de obra poco calificada.

Los planes asistenciales fomentan la informalidad y el trabajo irregular debido a que el tener un empleo en regla con un salario superior al umbral de elegibilidad, hará que pierda el subsidio. Obviamente, esta será una decisión moral de los agentes, pero todos los trabajadores informales están en condiciones de solicitar un PJH. Además, si se considera que en la Argentina existe un gran sector informal, el problema se magnifica.

El tema de la informalidad tiene una arista más grave en lo referente a la reinserción laboral. A todos los beneficiarios de los planes les convendrá buscar empleos informales a empleos formales debido a que esto les permitirá continuar percibiendo el beneficio del PJH.

## **4- Datos y Metodología**

### **4.1- DATOS**

El análisis empírico de esta investigación se basa en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este relevamiento es realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la colaboración de las direcciones provinciales de estadística de la Argentina. La Encuesta proporciona información de los 32 principales centros urbanos del país.

La EPH se realiza dos veces por año, en los meses de mayo y octubre. Cada relevamiento (onda) recolecta información sobre características socio-demográficas de la población (edad, sexo, estado civil, educación, etc.) y sobre su inserción ocupacional (condición de actividad, industria en la que trabaja, tipo de ocupación, remuneraciones, etc.).

En la onda de octubre de 2002, se recodificó la pregunta 18a del cuestionario individual de la EPH, indagando sobre la tenencia o no de un plan de empleo jefas y jefes de hogar desocupados.

Además, en esta misma onda se aplicó un módulo adicional que proporciona información sobre los planes jefas y jefes de hogar desocupados. El Módulo “Programa Jefas/Jefes de Hogar” fue realizado por convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial.

La pregunta 18a permite identificar a beneficiarios que están realizando contraprestación laboral (INDEC, 2003: 2) y que, además, declaran que esa actividad es su ocupación principal. Los datos

del módulo especial permiten captar además a los beneficiarios del PJH con contraprestación laboral que declaran que la actividad realizada en el marco del plan es su ocupación secundaria, como así también a todos los beneficiarios sin contraprestación laboral. Se han identificado, de esta manera, 841.010 personas que estarían percibiendo el beneficio del PJH en septiembre de 2002.

Si bien los datos principales provienen de la base de Octubre de 2002, para la evaluación de ciertos temas relacionados con el objetivo central de este estudio, se construyeron datos dinámicos usando el panel rotativo de la EPH.

Se siguió de esta manera la trayectoria del conjunto de individuos que permaneció bajo observación entre mayo de 2001 y octubre de 2002. En la Tabla 2 se muestra la cantidad de observaciones disponibles tanto para el corte transversal Octubre de 2002, como para el panel Mayo 2001- Octubre de 2002. Las unidades de análisis (personas entre 15 y 64 años de edad) ascienden a 58.977, de las cuales 3.090 reportaron participación en el PJH.

El desgranamiento muestral entre los participantes presenta valores similares al resto de la población. Por el escaso número de observaciones de participantes para los dos años cubiertos por el panel completo, la mayor parte del análisis se realiza usando la información retrospectiva sólo a Mayo de 2002.

#### 4.2- EL MODELO

La decisión de participar en un programa social puede ser modelada con una variable dependiente binaria representativa de alguna función índice subyacente. Dicha decisión está basada en una estimación de los costos y beneficios de la participación. Los primeros incluyen elementos relacionados con la aplicación propiamente dicha (estigma, pérdida de privacidad y de autoestima, etcétera). El beneficio, por su parte, puede ser aproximado por el monto del subsidio. La evaluación marginal costo / beneficio realizada por la persona no es observada. Sólo se observa su resultado: participa / no participa en el programa asistencial.

Para representar esto se puede usar una variable no observada  $PPJH^*$  que depende de características medibles (resumidas en el vector  $Z$ ) y de un término de error. Más formalmente:

$$PPJH^* = ZB + \varepsilon_i . \quad [1]$$

Donde se supone que el término de error está distribuido normalmente.

Aquí  $ZB$  es la función índice. Si bien no se observa  $PPJH^*$ ,  $PPJH$  sí es observada y asume los siguientes valores:  $PPJH=1$  si  $PPJH^*>0$  y  $PPJH=0$  si  $PPJH^*\leq 0$ .

La probabilidad de que  $PPJH=1$  viene dada por:  $P[PPJH^*>0]=P[ZB + \varepsilon_i >0]= P[ \varepsilon_i >- ZB]$ . Dado que se supone simetría del término de error  $P[PPJH^*>0]=P[ \varepsilon_i < ZB]= \Phi ZB$ , donde  $\Phi$  es la función de distribución normal acumulativa que es la forma funcional de un modelo *probit*.

De acuerdo a lo anterior, la decisión de participar en el PJH será estimada por medio de un procedimiento *probit* cuya especificación es:

$$PPJH_{it} = \beta_o + Z_{it} B_t + EMT_{it-1}E_{t-1} + \varepsilon_{it} . \quad [2]$$

La variable EMT representa los estados en el mercado de trabajo. Se ha introducido aquí el subíndice  $t-1$ , para remarcar unos de los principales objetivos de este trabajo: analizar en qué medida el programa de asistencia atrajo participantes de otros estados diferentes a la desocupación en sí. Estos son los modelos llamados aquí como *con rezagos*.

#### 4.3 – LAS VARIABLES DEPENDIENTES

La tarea más complicada para construir la variable dependiente consiste en identificar la población blanco del programa. Por el contrario, los participantes en el programa se capturan fácilmente por la pregunta 18a y por el módulo especial de la EPH. Dicho de otra manera, lo complicado es determinar a quiénes se les imputa valor cero.

Con el objeto de identificar a los individuos elegibles para el programa se han aplicado en esta investigación diversos criterios, todos ellos basados en las siguientes reglas:



- ✓ Regla 1: Ingreso. Por esta regla quedan definidos como elegibles todas aquellas personas que viven en hogares con ingresos familiares totales menores que el correspondiente al producto entre el número de adultos equivalentes y el umbral del subsidio (\$150). Esta regla surge del Artículo 6° del Decreto 565/2002 que establece que el cobro del beneficio del programa es compatible con la percepción de ingresos por montos menores al del subsidio.
- ✓ Regla 2: Jefatura de hogar. Consideramos elegibles por esta regla a los jefes de hogar, independientemente del sexo, y que tienen menores a cargo que asisten a la escuela. Por el nombre del Programa, éste es el grupo destinatario por excelencia. Está establecido con claridad en el Artículo 2° del Decreto de creación.
- ✓ Regla 3: Otros grupos. Consideramos dentro de esta regla a mujeres en edad reproductiva, discapacitados, menores de 25 años y mayores de 59 años que no perciben ingreso en concepto de jubilación o pensión
- ✓ Regla 4: Desocupación del jefe, de la/el cónyuge y de los menores. Por esta regla se exige de la persona su condición de desocupado<sup>10</sup>. Nótese que esta condición no es idéntica a la definición de desempleado implícita en el decreto de creación del PJH<sup>11</sup>.

A pesar de que la clasificación anterior cubre una gama importante de dimensiones de elegibilidad, persisten algunos inconvenientes:

- a- El decreto de creación del PJH no especifica quiénes son “jóvenes” para el programa. En este trabajo se ha optado por una definición operativa, incluyendo dentro de este grupo a las personas de ambos sexos entre los 15 y los 24 años de edad.
- b- En cuanto a las mujeres, el Artículo 2° establece la condición de gravidez. Dado que los datos de la EPH no permiten capturar este estado, se ha incluido a la población femenina con pareja y en edad de procrear (o potencialmente grávida).
- c- Resulta extremadamente difícil conciliar la condición de desocupación requerida por el PJH con la usada por los organismos oficiales como el INDEC para definir la desocupación. El PJH exige una simple declaración jurada, por lo que admite aplicantes sin comprobantes de búsqueda de empleo (o documentación afín) para considerar desocupada a una persona.
- d- Como se dijo antes, la mayor parte de los participantes en el PJH aparecen en la EPH como ocupados y se desconoce su situación previa inmediata en el mercado de trabajo. Se puede sí rastrear su situación seis meses antes creando el panel de observaciones con el 75% (teórico) de los casos que corresponden al panel rotativo de la EPH.

En suma, una persona es elegible si pertenece a algunos de los siguientes grupos: (A) reside en un hogar cuyo ingreso por adulto equivalente se sitúa por debajo del umbral de elegibilidad; (B) es jefe de hogar con menores que asisten a la escuela; (C) es cónyuge del jefe en estado de gravidez; (D) es discapacitado; (E) es menor de 25 años; (F) es mayor de 59 años y no percibe jubilación ni pensión; (G) está desempleado. El análisis de la distribución de los casos según los grupos mencionados en el párrafo anterior, muestra que el criterio predominante es el de ingresos.

*Las dos variables finalmente usadas.* La interacción entre elegibilidad y la participación exige optar por alguna manera de clasificar a la población de 15 años y más según dos criterios: elegibilidad para el programa y participación en él. La interacción entre ambos criterios hace posible plantear el cruce que aparece en la Tabla 3.

Esto permite avanzar en el cálculo de las tasas de participación en el PJH. Como cualquier tasa, la idea base aquí es calcular una probabilidad definida en términos de casos favorables a un evento sobre los casos posibles, o sujetos al riesgo de generar ese evento. Con esa definición en mente se tiene que la tasa observada de participación (*top*) deberá ser calculada como:

---

<sup>10</sup> La palabra “exigir” en este contexto tiene una connotación metodológica. Expresa una condición que se le impone en este trabajo para convertirse en elegible por el PJH.

<sup>11</sup> Ver más adelante en este mismo apartado.

$$top = \frac{P}{E + nEP}. \quad [3]$$

Como puede verse con claridad en la Tabla 3, esta expresión incluye en el numerador a las personas que no siendo elegibles participan en el programa (nEP). En rigor, este grupo de personas debería quedar excluido de la política pública.

Lo anterior conlleva la necesidad de definir lo que podríamos denominar una tasa correcta de participación. La idea de lo correcto y de lo que no lo es, sólo se resuelve planteando que una vez lanzado el plan, lo deseable es que este llegue a aquellos para los que fue diseñado; es decir, a lo que nosotros aquí llamamos “población elegible”. Con esto, la tasa correcta de participación (*tcp*) quedaría definida como:

$$tcp = \frac{EP}{E}. \quad [4]$$

Dado que el objetivo de la focalización consiste en que la asistencia llegue únicamente a la población que se sitúa por debajo de un determinado umbral, es necesario estimar los errores posibles. Esto permite obtener un indicador del error de inclusión (*ei*), el que vendría dado por:

$$ei = \frac{nEP}{P}. \quad [5]$$

Esta razón informa el número de individuos no elegibles que está participando en el programa por unidad de individuos que participan. Obviamente puede ser expresada por cien o por mil<sup>12</sup>.

#### 4.4- LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

Dados los temas tratados con detalle en el marco conceptual, la edad, el sexo y la educación de las personas aparecen como determinantes claves de la decisión de participación. Los dos primeros por la acción de los salarios potencial y de reserva sobre la utilidad esperada generada por el plan, y la educación, que además de impactar sobre ambos tipos de salarios, eleva, por el efecto estigma, el costo no monetario de la participación.

Pero igualmente importante resulta la condición laboral de los aplicantes. Como se vio en la sección 3, los salarios potencial y de reserva son diferentes para ocupados, desocupados e inactivos y por ende, se espera que provoquen efectos diferentes sobre las probabilidades de participación.

A fin de capturar estos efectos se trabajó empíricamente sobre los estados ocupacionales partiendo de los tres estados típicos del mercado laboral: activos (ocupados + desempleados) e inactivos.

La pregunta 17 del cuestionario individual de la EPH permite distinguir las siguientes categorías ocupacionales: jefe o patrón, trabajador por su cuenta, asalariado y trabajador familiar sin salario. A partir de esta pregunta, se desagregaron a los trabajadores independientes en: a) profesionales y no profesionales usando el nivel educativo.

Usando la pregunta 23 del cuestionario individual de la EPH, se separaron los que contestaron que no reciben ningún beneficio social en su ocupación principal (básicamente, que no le hacen aportes jubilatorios). Se tiene de esta manera identificados a los asalariados no registrados y a los registrados.

Entre los inactivos se diferenciaron tres clases: *inactivos típicos*, los *desalentados típicos* y los *desalentados no típicos*. Esto se hizo combinando la pregunta 9 del cuestionario individual de la EPH con el campo “estado” de la base datos. Los grupos quedaron conformados así: los *inactivos típicos* son todos los inactivos menos los *desalentados*. Estos últimos se dividieron en: a) los que

---

<sup>12</sup> Este indicador, si bien similar, difiere en algunos aspectos a los usados convencionalmente para medir errores de inclusión y exclusión. Para los indicadores más tradicionales puede consultarse Gómez-Lobo et al. (2003) para evaluar la política de subsidio al agua y a la sanidad y Saith y Harriss-White (2000) para pobreza. Algunos autores definen el error de inclusión como el porcentaje de beneficiarios efectivos que no corresponde al grupo destinatario.

contestaron “no trabajo” y “no busco” “por otras razones” pero “desearía trabajar”; y b) los que contestaron “no trabajo”, “no busco” y “no desearía trabajar”.

## 5- Resultados

Como se muestra en la Tabla 4, el 41% de la población urbana argentina mayor de 14 años es elegible para participar en el PJH. Los beneficiarios del PJH representan el 9,6% de la población elegible total<sup>13</sup>. Se detecta entonces que el impacto sobre la población blanco es bajo a nivel agregado<sup>14</sup>. Esta conclusión no se modifica sustancialmente al calcular la tasa observada de participación, la que se sitúa en un 11,2%.

La diferencia entre las tasas observada y correcta indica que el PJH está llegando a una porción de población no elegible<sup>15</sup>. El error de inclusión es de un 16% de los participantes. Dado que se estima que el programa alcanza a más de 2 millones de beneficiarios, alrededor de 340 mil personas estarían recibiendo los beneficios del plan sin cumplir con al menos uno de los laxos requisitos exigidos para la participación.

### 5.1- ELEGIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN

Un primer acercamiento a este problema lo proporciona la Tabla 5. Se muestran allí la estructura de la población total de 15 años y más (PT), de la población elegible (PE) y de la población participante (PP) en el PJH. Las diferencias son, a simple vista, notorias.

Mientras que proporciones similares de mujeres y varones conforman la PT y la PE, cerca de 70 de cada 100 participantes en el PJH son mujeres. Por su parte, la casi totalidad de la PP tiene entre 20 y 49 años de edad, a diferencia de la más uniforme distribución por edades de las PT y PE.

Los participantes se diferencian del resto de la población también por el bajo logro educativo alcanzado. Más del 55% de la PP tiene sólo estudios primarios o menos. Sin embargo, la correspondencia entre la PE y PP en este caso es mayor que la hallada con la edad. La asistencia escolar de los participantes es muy baja a juzgar por los porcentajes que corresponden a la PT y PE. Se debe recordar aquí que uno de los objetivos del programa es la asistencia a la escuela de sus beneficiarios.

Se observa en la PP una alta proporción de personas que reportan como jefes de hogar, aunque resulta importante también la condición de cónyuge mujer. En los hogares en los que hay participantes se encuentran más niños y adolescentes que asisten a la escuela. No obstante la descripción realizada aquí no permite saber si este efecto es producto de la mayor fecundidad de las personas asistidas, o de la eficacia del plan para lograr una mayor asistencia escolar de niños y adolescentes.

Pero del conjunto de dimensiones analizadas son las relacionadas con la condición ocupacional previa las que marcan las características distintivas mayores entre la PT, la PE y la PP. Primero, hay una notoria diferencia en los meses de antigüedad en el empleo entre los participantes y el resto de los ocupados.

---

<sup>13</sup> Esto es lo que se llama aquí la participación libre de error de inclusión o tasa correcta de participación.

<sup>14</sup> Lo de “bajo” o “alto” se juzga en función de otros programas de asistencia social. Por ejemplo uno de los principales de los Estados Unidos, el *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), cubre a más del 40% de la población elegible (Blank y Ruggles, 1993 y Moffitt, 1992), aunque se aprecian tasas de participación muy dispares para grupos socio-demográficos específicos (Moffitt, 1999), llegando en algunos casos a valores más bajos que los obtenidos en esta investigación para el promedio. Otros programas tienen, no obstante tasas de participación similares a las calculadas aquí, como por ejemplo el *Child Care and Dependent Fund* (Blau y Tekin, 2003).

Téngase en cuenta que nuestra estimación arroja un piso y no un techo, debido a que hemos incluido como elegibles a personas que muy probablemente no lo son. Por ejemplo, consideramos elegibles a todas las mujeres en edad reproductiva concientes de que sólo una porción de ellas, las efectivamente embarazadas, podrían reclamar un beneficio.

<sup>15</sup> Estas diferencias no difieren demasiado de la experiencia internacional. Véanse, por ejemplo, cálculos similares hechos en Blank y Ruggles (1993).

Al evaluar la situación ocupacional previa, resulta llamativo que el PJH se haya diseñado para jefes de hogar desempleados y que el porcentaje mayor de población elegible se encuentre entre los inactivos típicos. Más aún que la mayor proporción de participantes provenga de este estado ocupacional. Esto sugiere un proceso de activación ocurrido como respuesta a los incentivos a participar en el programa.

Llama la atención también el elevado porcentaje de asalariados no registrados y de independientes profesionales que participan en el programa. Lejos de cubrir sólo a desocupados, estos hallazgos sugieren que el PJH atrajo participantes de estados ocupacionales ajenos a los fines del propio programa.

Este análisis se completa con el breve repaso de la dinámica de las transiciones en el mercado laboral que se muestra en la Tabla 6. Se aprecia en primer lugar que la PE es más propensa que la PT a perder el empleo, permanece menos que aquélla en la ocupación y la inactividad y la repetición de los episodios de desempleo es más común entre los elegibles. Si se sigue la evolución del mercado de trabajo a lo largo del período se aprecia que las condiciones generales mejoraron para ambos grupos<sup>16</sup>.

Si la comparación se hace entre la PE y la PP se observa que los participantes en el PJH son notoriamente más móviles que los elegibles. Los participantes transitan más que los elegibles del desempleo a la ocupación y a la inactividad (o bien, permanecen menos como desocupados), como así también de la inactividad a la ocupación (o bien, permanecen menos como inactivos).

## 5.2- DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN

La estimación del modelo econométrico con rezagos (dos últimas columnas de la Tabla 7) permite ver que, *ceteris paribus*, la participación es menor entre los varones, los migrantes y los que asisten a la escuela. Si bien el perfil por edad se corresponde con el de una U invertida, no parece haber diferencias significativas entre el grupo de referencia (30-39 años de edad) y los que colindan con él (20-29 y 40-49). La disparidad es marcada tanto con los muy jóvenes (15-19) y con los adultos de 50 años y más. Nótese que este resultado es independiente de la asistencia escolar de los primeros y de las pautas al retiro de los últimos, variables éstas que están contempladas en los regresores de los modelos estimados.

La probabilidad de participación en el PJH disminuye conforme aumenta la antigüedad en el empleo previo. Con la educación describe un perfil en forma de U invertida, con frecuencia modal en los que no completaron estudios primarios pero que asistieron alguna vez a la escuela. En términos un poco más generales podría decirse que se encuentra una relación inversa entre la cantidad de capital humano específico (representado por la antigüedad) y general (representado por la educación) acumulados y la propensión a la participación en el PJH.

La relación inversa entre educación / antigüedad y participación en programas asistenciales es compatible con las predicciones del modelo de capital humano. La mayor productividad implica mayores salarios potenciales y, por ende, menores incentivos para participar en programas de empleo. Por otra parte, la mayor educación potencia el efecto estigma reduciendo también por esa vía la participación.

Los jefes y las cónyuges tienen una probabilidad mayor de participar en el PJH, comparados con los otros miembros del hogar. La participación de los padres con niños y adolescentes que asisten a algún establecimiento educativo aumenta a medida que aumenta el número de niños y adolescentes.

Las condiciones de los mercados locales de trabajo parecen tener cierta importancia en la probabilidad de que una persona participe en el PJH. La mayor tasa de actividad del aglomerado se relaciona de manera inversa con la probabilidad de participación, mientras que la tasa de desocupación lo hace de manera directa.

Lo anterior resulta, en cierta medida, pro intuitivo. La mayor proclividad al trabajo productivo está impulsada básicamente por salarios potenciales altos, los que a su vez desalientan a participar en

---

<sup>16</sup> Esto es compatible con la reactivación económica registrada en el período. El EMI pasó del 77,3 en junio de 2002 al 85,4 en octubre del mismo año.

programas de empleo<sup>17</sup>. Por su parte las menores probabilidades de inserción ocupacional — reflejadas en altas tasas de desocupación— impulsan una propensión mayor a participar en este tipo de programas.

Estos resultados son compatibles también con las predicciones del efecto estigma presentado anteriormente. Recuérdese que la potencia de este efecto está inversamente relacionada con la tasa de desocupación general y directamente relacionada con el logro educativo.

Las estimaciones realizadas dan cuenta de fuerte dependencia de bienestar. Los titulares de un plan de empleo seis meses antes tienen una probabilidad significativamente más alta (que los desempleados) de participar en el PJH<sup>18</sup>. Los inactivos típicos y los desalentados no típicos, tienen menor probabilidad de participación que los desempleados.

Entre los ocupados, los asalariados no registrados tienen una probabilidad mayor que los desempleados de participar en el PJH. Este hallazgo va en la dirección de lo predicho por el modelo desarrollado en la sección 3. La idea central es que los asalariados no registrados que ya estaban trabajando lo seguirán haciendo mientras cobran el subsidio, o bien los beneficiarios tenderán a informalizarse para poder seguir recibiendo los beneficios del programa; mientras que para los profesionales independientes evadir es relativamente poco dificultoso en términos prácticos. La conclusión es: *ceteris paribus* existen grupos de trabajadores con mayores probabilidades de participar en el PJH que los desocupados

Los resultados que se obtienen considerando la participación que definimos aquí como correcta, son en esencia similares a los comentados en los párrafos anteriores. Se aprecia no obstante una mayor propensión a la participación en los grupos con menor nivel educativo. Por ejemplo, el no tener instrucción formal aumenta significativamente la probabilidad de participación comparado con el tener 12 años o más de educación.

Al eliminar de la muestra a los participantes no elegibles, se aprecia que adquiere significatividad también el coeficiente de la variable “desalentado típico”. El signo de esta variable es el esperado. Al aparecer la oportunidad de “hacer algo”, estas personas la aprovechan.

Si bien la dependencia del bienestar persiste, no existen evidencias suficientes para afirmar si ésta es el resultado de heterogeneidad no observada, de dependencia de estado, o de ambas. El hallazgo presentado aquí, sólo sugiere que el haber sido titular de un plan en el pasado reciente puede incrementar la familiaridad con el sistema de subsidios, reducir el estigma o facilitar la continuidad en el empleo actual, propósito del PJH.

En los gráficos 3a, 3b y 3c, se muestran las probabilidades predichas de participación haciendo variar sólo las características ocupacionales más relevantes. Estos perfiles se construyeron sobre la base de un participante con estudios primarios completos, que no asiste a la escuela, que es ciudadano argentino y jefe de hogar.

### 5.3- UNA EXPLORACIÓN SOBRE LAS CONSECUENCIAS

Se indaga en este apartado la inserción ocupacional de los asistidos por el PJH. Las principales dimensiones de análisis son, en este caso, el estado ocupacional previo de los beneficiarios, la rama de actividad en la que se desempeñan, la satisfacción con el empleo actual, las horas trabajadas y el deseo de trabajar más horas, y el nivel y perfil de los ingresos percibidos.

Conocer la inserción ocupacional de los beneficiarios del PJH es importante porque entre los fundamentos de creación del programa figuran la “incorporación de los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional. Actividades productivas de mayor dinamismo o bien que promuevan el desarrollo y el bienestar de la comunidad. Todo esto para permitir una más rápida reinserción laboral de los titulares.” (sic).

---

<sup>17</sup> O, como lo plantean Gensler y Walls (1997), la decisión de participar en la fuerza de trabajo no es independiente de la decisión de participar en programas de bienestar.

<sup>18</sup> Se incluyen en este grupo los participantes en planes asistenciales diversos, tales como el Plan Trabajar.

*Estado ocupacional previo.* Al examinar los estadísticos descriptivos de la muestra se había percibido en parte la estructura de los participantes en el PJH según el estado ocupacional declarado en Mayo de 2002. Los inactivos típicos, los asalariados no registrados y los desocupados, aparecían como los grupos con mayor peso en el total de beneficiarios del programa.

Esta evidencia puede ser más ilustrativa si se comparan las estructuras según estado ocupacional y los cambios ocurridos entre Mayo y Octubre de 2002. Esta comparación aparece en la Tabla 9. Así, mientras que en la muestra en su conjunto y en el segmento de elegibles no participantes (EnP) no han operado cambios de monta, la estructura de los beneficiarios del PJH correspondiente a Octubre de 2002 tiene poco o nada que ver con la de Mayo de ese mismo año.

Obsérvese que la casi totalidad de los grupos considerados perdieron peso a expensas del estado asalariado no registrado. Los casos más notables corresponden a independientes profesionales, inactivos típicos, inactivos desalentados típicos y desempleados. El grupo de asalariados no registrados aumentó en 50 puntos porcentuales su participación en la estructura global. Esto es una evidencia más de que el PJH operó en un sentido pro informalidad laboral.

La conclusión anterior se refuerza si se analizan los destinos de las migraciones entre estados que ocurrieron entre los meses analizados en el segmento de beneficiarios. Las 4 primeras columnas de la Tabla 10 muestran hacia dónde fueron las personas de los estados que disminuyeron su peso de manera más importante entre las fechas consideradas. Se observa que entre el 61% y el 86% de los que se movieron, tuvieron como destino el empleo no registrado.

También resulta interesante conocer el origen de las personas que engrosaron las filas de los asalariados no registrados (última columna de la Tabla 10). Un 42% de ellos provinieron de los inactivos típicos, un 32% de los desempleados y un 16% de los independientes profesionales. Esto es, en otras palabras, el PJH activó fuerza laboral típicamente inactiva, convirtió en informales a los desocupados y a un grupo de independientes con estudios superiores.

*Rama de actividad.* Para evaluar la estructura ocupacional de los beneficiarios en el PJH, debe tenerse presente que entre éstos hay dos grupos bien diferenciados: a) los que declaran que el trabajo realizado en el marco del plan es su ocupación principal (B-OP), y b) los que dicen que es su ocupación secundaria (B-OS). La detección de la rama para los primeros no genera confusión, mientras que es necesario advertir que la rama declarada por los segundos es la de su ocupación principal y no la de aquella realizada en el marco del PJH.

Por otra parte se debe ser cuidadoso al elegir el grupo con el cual realizar las comparaciones. En este trabajo se ha optado por trabajar con la población elegible ocupada que no participa en el programa (EnP). La razón es simple. Se presume que la calificación promedio de este segmento de población es aproximadamente similar a la de la población participante y que sus puestos laborales típicos son, a la vez, los que ocuparían los beneficiarios de la asistencia de no existir interferencias o intervención del Estado en el mercado de trabajo.

Hechas estas aclaraciones se comenzará por examinar la información contenida en la Tabla 11. Se muestra allí la estructura de los segmentos de población relevantes para este estudio, diferenciados por sexo. El primer aspecto a resaltar es la marcada diferencia en la estructura ocupacional entre los EnP y los beneficiarios como un todo. Rasgos notables son el peso de ramas tales como construcción y comercio. Los beneficiarios se encuentran subrepresentados en estas ramas a juzgar por la participación que en ellas tienen los EnP. Por el contrario, hay una sobrerrepresentación manifiesta en los servicios sociales.

Pero la diferencia mayor aparece cuando se distingue el tipo de ocupación (principal-secundaria) declarada por los beneficiarios. Obsérvese que la estructura ocupacional de los B-OS no es marcadamente distinta de la que corresponde al grupo de EnP. Las disparidades son sin embargo sorprendentes cuando se comparan las estructuras de B-OP y EnP. Ejemplo importante: mientras que el 16% de la población EnP está ocupada en los servicios sociales, entre los B-OP dicha cifra asciende al 91%. Asimismo, entre los EnP se observa cierta concentración de mujeres en los servicios sociales (13% del total de varones ocupados contra un 22% del total de mujeres ocupadas), entre los B-OP la diferencia por género es prácticamente nula con una pequeña ventaja porcentual favorable a los varones.

También se obtiene de las cifras de la Tabla 11 la importancia de la administración pública como empleador de los beneficiarios del PJH. Mientras que un 27% de los EnP que trabajan en los servicios sociales se desempeña en esta rama, entre los B-OP dicho porcentaje se eleva al 54%. Si bien los hombres tienden a concentrarse más que las mujeres en ocupaciones de la administración pública, el indicador para los B-OP arroja en este caso una fuerte disparidad entre géneros: una de cada dos mujeres y dos de cada tres hombres ocupados en los servicios sociales, trabajan en la administración pública.

La pregunta que se impone aquí tiene que ver con los procesos que generaron esta pintura. Cabe considerar las siguientes posibilidades: a) esto fue siempre así; o b) la estructura ocupacional se configuró por incentivos provenientes del propio programa.

Nótese que la distribución de los beneficiarios según la antigüedad declarada muestra que más 90% se incorporó al PJH (y a la ocupación relacionada con él), en los últimos 6 meses. Esto hace sospechar una fuerte movilidad entre los perceptores del beneficio asistencial.

Concentrándose sólo en los que habían estado trabajando en Mayo de 2002, es posible evaluar la movilidad entre ramas entre los asistidos y la población elegible no participante. Tres de cada cuatro participantes en el programa declaran ocupaciones diferentes entre mayo y octubre de 2002. Esta cifra contrasta fuertemente con la de los EnP: sólo uno de cada tres declara haber cambiado de rama entre esas fechas. Si bien no del todo concluyente, esta evidencia sugiere una mayor movilidad generada por los incentivos del PJH.

¿Cuál es entonces el origen y el destino de los que cambiaron de rama de actividad en este período? En la Tabla 12 se muestran las tasas de transición entre ramas entre las ondas de Mayo y Octubre de 2002. Para la construcción de la matriz se tuvo en cuenta sólo a los participantes que declararon la ocupación del PJH como la principal (B-OP).

Los tránsitos entre las ramas dan cuenta de una muy alta movilidad entre industrias de la población participante del programa. Esto fue sin duda lo que generó el importante cambio en la estructura ocupacional de los actuales beneficiarios del PJH. Obsérvese que mientras en mayo de 2002 se aprecia una heterogeneidad mayor de ramas de actividad, en Octubre de 2002 se produce una fuerte concentración alrededor de los servicios sociales y comunales. Este hecho estaría explicando la sobrerepresentación de los participantes en estas ramas de actividad<sup>19</sup>.

Es probable que estas personas sigan realizando el mismo tipo de tareas, pero trabajando un número menor de horas y dentro de un marco institucional menos exigente (administración pública versus sector privado, por ejemplo). Además el beneficiario puede estar evaluando como positivas las probabilidades de permanencia y estabilidad en su nuevo empleo.

Las matrices de transición permiten también conocer la estructura por rama de origen de los actualmente ocupados. Obsérvese en la Tabla 12 que entre éstas revisten especial interés los servicios sociales, dado que concentran alrededor del 90% de los ocupados que participan en el PJH.

Se observa por ejemplo que del total de ocupados en la Administración Pública, el 81% proviene del comercio, del servicio doméstico, la construcción y la industria manufacturera. Del total de beneficiarios ocupados en educación el 85% proviene de las ramas citadas. El peso del servicio doméstico, alrededor del 20% de todos los casos, sugiere que puede tratarse sólo de mujeres.

*Satisfacción con el empleo actual.* Otra pregunta que surge en el momento de evaluar el PJH está relacionada con la satisfacción que proporciona al beneficiario su empleo actual. Dicho en otras

---

<sup>19</sup> Ejemplos. Del total de los inicialmente ocupados en la construcción, sólo permaneció en esa rama un 2,3%, mientras que casi la mitad pasaron a Administración pública y defensa y un 25% a otros servicios sociales. Más marcada aún es la situación de los ocupados en tareas de servicio doméstico. Sólo un 0,4% de los inicialmente ocupados en esta actividad, lo siguieron estando 6 meses después. El 40% transitó a la administración pública y en importantes proporciones a otros servicios sociales (29%), educación (15%) y salud (9%). Esta evidencia es contundente y explica en parte el impacto del PJH sobre la escasez relativa de mano de obra no calificada en determinados sectores de la economía.

palabras, en qué medida una persona que está participando en el PJH observa esta situación como transitoria y en qué medida expresa disposición al cambio de empleo.

Para indagar sobre este aspecto se apeló a la pregunta acerca de la búsqueda de otro empleo, diferente del que se encuentra realizando. En la Tabla 13 se ve que, independientemente del género, un 58% de los participantes en el programa respondieron que buscan otro empleo frente a un 43% del total de elegibles que no participan en el PJH. Estos 15 puntos porcentuales de diferencia estarían representando a los beneficiarios del programa que consideran su situación como transitoria.

Pero la disparidad entre géneros es notoria. Los hombres se muestran mucho menos satisfechos que las mujeres. En este caso, es probable que éstas a diferencia de aquéllos, estén usando los fondos percibidos como un ingreso suplementario, y que, además, les resulta suficiente de acuerdo a su salario potencial.

*Horas trabajadas y deseo de trabajar más horas.* De nuevo aparece aquí la diferencia entre participantes y elegibles no participantes del programa (tablas 14 y 15). Los primeros trabajan un promedio de 24 horas semanales y la diferencia entre géneros es de 4 horas. Los elegibles no participantes trabajan un promedio de 37 horas semanales y la disparidad entre géneros asciende a 8 horas, mayor para los varones.

Resulta interesante incluir el análisis que surge de cruzar las horas trabajadas y el deseo de trabajar más horas. Entre los que participan, se encuentran 5 horas semanales de diferencia. Esta cifra debe compararse con las 20 horas entre los elegibles no participantes. La disparidad entre géneros resulta también aquí llamativa. Entre los que no participan la diferencia es de 20 horas tanto para varones como para mujeres; entre los beneficiarios, por el contrario, la diferencia es de 11 horas para los hombres y de 5 para las mujeres.

Esto es un indicio acerca de los incentivos al trabajo provocados por el PJH. Si bien hay una buena proporción de participantes que declaran estar disconformes con el empleo que tienen, no estarían dispuestos a trabajar más horas, debido quizá al escaso incentivo que tienen para hacerlo. Esto podría provocar escasez de mano de obra para tareas que requieren poca calificación.

*Ingresos familiares.* Por último, se debe recordar que de los requisitos exigibles el más importante resultaba ser el ingreso de las personas. Esto significa que a pesar de los problemas analizados en los párrafos precedentes, se podría aceptar la aplicación del PJH tal como se viene haciendo, si hubiera alcanzado el objetivo redistributivo planteado en el origen de su creación.

Para saber si este objetivo se logró, habría que examinar la distribución del subsidio entre los beneficiarios y compararlo con algún patrón previamente establecido. En el Gráfico se muestra la curva de Lorenz que representa la distribución del subsidio por tramos de ingreso familiar de los beneficiarios del PJH. En este caso se han recalculado los deciles, habiendo sustraído del ingreso familiar el monto del subsidio para aquellas personas que declararon recibirlo. El patrón de comparación está dado en este caso por la línea de perfecta igualdad.

Se aprecia que si bien el PJH es pro pobre, la concentración es menos pronunciada de la que se podría esperar si los fondos del programa hubieran llegado específicamente a las familias con mayores carencias económicas. En otras palabras la ojiva esperada debería estar más pegada al eje de ordenadas mostrando agotamiento en las capas sociales de menores ingresos familiares (30% más pobre por ejemplo).

## **6- Conclusiones**

Los cálculos realizados en este trabajo indican que el PJH está llegando a una porción de población no elegible por el programa. El error de inclusión, cercano al 16% de los participantes actuales, sugiere que alrededor de 340 mil personas estarían recibiendo el beneficio sin cumplir con los requisitos de admisión al programa.

La composición demográfica de los beneficiarios es diferente a la población total y a la población elegible. El 70% son mujeres y la casi totalidad de los participantes, independientemente del



género, tienen entre 20 y 49 años de edad. Los hogares en los que se encuentran participantes tienen más niños y adolescentes que el resto de hogares.

También se encuentran diferencias marcadas en las características de capital humano. Su logro educativo es bajo (más del 55% de los beneficiarios tienen sólo estudios primarios o menos) y sólo una escasa proporción asiste a un establecimiento escolar.

Al examinar la posición previa de los beneficiarios en el mercado laboral, se encuentra que el porcentaje mayor proviene de la inactividad típica; esto es, 6 meses antes estas personas habían declarado no estar trabajando ni buscando trabajo, ni estar dispuestas a trabajar. Le siguen, en orden de importancia ex-asalariados no registrados y ex-desempleados. Llama la atención entonces que el programa, diseñado para jefes de hogar desocupados, tenga entre sus beneficiarios individuos que provienen de estados ocupacionales diferentes a la desocupación propiamente dicha.

Los beneficiarios del PJH son muy móviles. Transitan más que los elegibles en su conjunto del desempleo a la ocupación y a la inactividad (o bien, permanecen menos en el desempleo) y de la inactividad al empleo (o bien, permanecen menos en la inactividad).

El PJH genera incentivos pro informalidad laboral. Ésta a su vez promueve una mayor participación en el PJH y la participación en el PJH genera mayor informalidad en el mercado laboral. Por otra parte, el programa promueve la participación de ocupados con bajos salarios, de personas tradicionalmente inactivas y de trabajadores desalentados.

Las condiciones de los mercados locales de trabajo parecen tener cierta importancia en la probabilidad de que una persona participe en el PJH. La mayor tasa de actividad del aglomerado se relaciona de manera inversa con la probabilidad de participación, mientras que la tasa de desocupación lo hace de manera directa.

Lo anterior resulta, en cierta medida, pro intuitivo. La mayor proclividad al trabajo productivo está impulsada básicamente por salarios potenciales altos, los que a su vez desalientan a participar en programas de empleo. Por su parte las menores probabilidades de inserción ocupacional —reflejadas en altas tasas de desocupación— impulsan una propensión mayor a participar en este tipo de programas.

Resulta patente la dependencia de bienestar. Los que ya tenían planes de empleo son más proclives a participar que los originalmente desempleados. Es probable que esto se deba a un mayor conocimiento de los trámites necesarios para acceder a la asistencia estatal, a un estigma reducido o baja autoestima de los elegibles.

El examen de las transiciones laborales ocurridas entre Mayo y Octubre de 2002 da cuenta de un fuerte movimiento de los actuales beneficiarios desde los estados ocupacionales “profesional independiente”, “inactivo típico”, “desalentado típico” y “desempleado” hacia el empleo asalariado no registrado. Esto suma evidencias a favor de la dirección pro informal de los incentivos creados por el PJH. Este programa activó fuerza laboral tradicionalmente inactiva e informalizó a independientes y desempleados.

Las transiciones entre ramas de actividad muestran que los asistidos por el PJH no sólo se movieron más (3 de cada 4 declararon haber cambiado de rama), sino que los originalmente empleados en el comercio, la construcción y el servicio doméstico, se desplazaron hacia los servicios sociales en general y a la administración pública en particular.

Una alta proporción de beneficiarios del programa consideran su situación laboral como transitoria. En este sentido el diferencial entre géneros es notorio: los hombres se muestran mucho menos satisfechos que las mujeres. Esto constituye una evidencia de un efecto estigma o costo psicológico mayor entre los hombres.

A pesar de lo anterior una importante porción de los participantes que declaran estar disconformes con el empleo que tienen, no están dispuestos a trabajar más horas. Esto se manifiesta en la escasez de mano de obra para tareas que requieren poca calificación, en condiciones de alto desempleo general.

El PJH es pro pobre. Favorece a los sectores de menores ingresos de la sociedad. Sin embargo, la concentración de los beneficios entre los pobres es menos pronunciada que la que se esperaría si los beneficios desembocaran en los más pobres entre los pobres.

Datos provenientes de noticias de periódicos llevan a sospechar que la asignación de los planes ha sido usada con fines políticos, tanto por los propios partidos como por organizaciones piqueteras. Es probable que ello esté generando, al menos en parte, los errores de asignación observados y medidos aquí. Esto no sólo atenta contra los objetivos fundacionales del PJH, sino que acarrea un considerable gasto público sin impacto sobre el bienestar de la población.

A pesar de las fallas detectadas a nivel teórico, sería un despropósito manifestarse en contra del espíritu del plan. El derecho al trabajo y a la inclusión son fines trascendentes, a la vez que sirven como resortes de la integración social. Tal como lo plantean Perret y Roustang (2000) para el caso europeo, los programas de asistencia social adecuadamente estructurados e implementados, pueden contribuir a la consecución de esos fines. En suma, el PJH no es malo en sí mismo. Es mejorable.

## Apéndice de Tablas

**Tabla 1: Medidas de pobreza de los hogares, Argentina, 1992-2002**

Año	Tasa de incidencia (P <sub>0</sub> )		Brecha de pobreza (P <sub>1</sub> )		FGT con $\alpha=2$ (P <sub>2</sub> )	
1992	0,203	(0,003)	0,070	(0,002)	0,038	(0,001)
1995	0,222	(0,003)	0,087	(0,001)	0,051	(0,001)
1997	0,256	(0,003)	0,102	(0,001)	0,059	(0,001)
1998	0,250	(0,002)	0,097	(0,001)	0,055	(0,001)
1999	0,264	(0,003)	0,107	(0,002)	0,063	(0,001)
2000	0,278	(0,003)	0,117	(0,002)	0,071	(0,000)
2001	0,297	(0,003)	0,132	(0,002)	0,081	(0,001)
2002	0,452	(0,003)	0,233	(0,002)	0,157	(0,002)

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, ondas mayo de cada año.

Nota: Entre paréntesis errores estándar bootstraped.

**Tabla 2: Número de observaciones disponibles**

Onda	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Octubre de 2002	58.977	100,0		3.090	100,0	
Mayo de 2002	35.813	60,7	14,3	1.855	60,0	15,0
Octubre de 2001	21.338	36,1	13,9	1.173	38,0	12,0
Mayo de 2001	10.133	17,2	7,8	551	17,8	7,2

Nota: (1) Número de personas mayores de 14 años de edad; (2) Porcentaje de datos enlazados; (3) Desgranamiento. El desgranamiento es calculado considerando el enlace óptimo de acuerdo al sistema de rotación muestral, y el observado (columna 2); (4) Número de personas que participan en el PJH; (5)-(6) Idem (2) y (3).

Fuente: Construcción propia.

**Tabla 3: Interacción entre elegibilidad y participación**

Elegibilidad	Participación		E NE Total
	EP nEP P	EnP nEnP nP	

Nota: E=Elegible; nE=No elegible; P=Participa; nP=No participa; T=Total de la población de 15 años y más.

Fuente: Construcción propia.

**Tabla 4: Distribución de la población de 15 años y +**

Grupos de personas	Estructura
1- No elegibles - No participantes	58,6
2- No elegibles - Participantes	0,8
3- Elegibles - No participantes	36,7
4- Elegibles Participantes	3,9
Total	100,0
Tasa de participación 1: Observada ( <i>top</i> )	11,2
Tasa de participación 2: Correcta ( <i>tcp</i> )	9,6
Error de inclusión	16,1

**Tabla 5: Descripción del data-set**

Variable	Definición	Todos	E=1	P=1
top	Participa en el PJH = 1	0,112	0,120	1,000
tcp	Participa en el PJH siendo elegible=1	0,096	0,109	1,000
sexo	Varón=1	0,463	0,467	0,310
<u>Grupos de edad</u>				
e1519	15-19	0,124	0,140	0,033
e2029	20-29	0,234	0,230	0,312
	30-39 (Referencia)	0,168	0,161	0,295
e4049	40-49	0,161	0,150	0,247
e5059	50-59	0,127	0,090	0,082
e60	60 y+	0,186	0,228	0,031
<u>Educación (años)</u>				
ed0	0	0,011	0,017	0,014
ed16	1-6	0,096	0,136	0,165
ed7	7	0,243	0,317	0,372
ed811	8-11	0,240	0,274	0,266
	12 y+ (Referencia)	0,410	0,256	0,183
asis	Asiste a la escuela=1	0,181	0,158	0,041
migra	Nacido en otro país=1	0,065	0,075	0,050
Jefe	Jefe de hogar=1	0,170	0,207	0,345
cony	Cónyuge del jefe=1	0,140	0,140	0,271
<u>Cantidad de menores en el hogar</u>				
m05_as	Entre 0-5 años que asisten a la escuela	0,073	0,089	0,170
m617_as	Entre 6-17 años que asisten a la escuela	0,894	1,252	1,673
antig	Antigüedad en el empleo (meses)	41,935	29,886	9,02
<u>Mercados laborales locales</u>				
activ	Tasa de actividad de la ciudad	0,652	0,642	0,639
deso	Tasa de desocupación de la ciudad	0,180	0,182	0,187
r40	Noroeste=1	0,088	0,124	0,118
r41	Nordeste=1	0,048	0,071	0,078
r42	Cuyo=1	0,062	0,074	0,042
r43	Pampeana=1	0,239	0,238	0,253
r44	Patagónica=1	0,034	0,021	0,025
<u>Situación ocupacional</u>				
ecpp	Independiente profesional=1	0,090	0,101	0,135
ecpn	Independiente no profesional=1	0,018	0,005	0,003
ear	Asalariado registrado=1	0,202	0,092	0,027
ean	Asalariado no registrado=1	0,106	0,125	0,257
etf	Trabajador familiar sin salario=1	0,005	0,006	0,003
eit	Inactivo típico=1	0,423	0,401	0,292
edt	Trabajador desalentado típico=1	0,017	0,026	0,036
edn	Trabajador desalentado no típico=1	0,005	0,006	0,001
oc21	Ocupado con plan=1	0,011	0,022	0,142
oc22	Ocupado sin plan=1	0,427	0,314	0,284
des	Desocupado (Referencia)	0,116	0,229	0,219

Nota: E=1 (Elegibles); P=1 (Participantes). Las variables que miden la situación ocupacional están rezagadas a mayo de 2002. El número de observaciones en este caso es de 35.806 (61% de las 58.977 de la muestra total). Las medias fueron calculadas con ponderadores.

**Tabla 6: Tasas de transición entre estados**

	1	2	3
<b>Población Total</b>			
<i>Mayo de 2001-Octubre de 2001</i>			
1. Ocupado	0,832	0,088	0,081
2. Desocupado	0,268	0,469	0,264
3. Inactivo	0,069	0,053	0,878
<i>Octubre de 2001-Mayo de 2002</i>			
1. Ocupado	0,819	0,103	0,079
2. Desocupado	0,289	0,451	0,259
3. Inactivo	0,079	0,068	0,852
<i>Mayo de 2002-Octubre de 2002</i>			
1. Ocupado	0,867	0,067	0,067
2. Desocupado	0,406	0,374	0,220
3. Inactivo	0,102	0,071	0,828
<b>Población Elegible</b>			
<i>Mayo de 2001-Octubre de 2001</i>			
1. Ocupado	0,697	0,172	0,132
2. Desocupado	0,219	0,516	0,266
3. Inactivo	0,079	0,075	0,846
<i>Octubre de 2001-Mayo de 2002</i>			
1. Ocupado	0,675	0,227	0,098
2. Desocupado	0,230	0,559	0,211
3. Inactivo	0,089	0,135	0,775
<i>Mayo de 2002-Octubre de 2002</i>			
1. Ocupado	0,810	0,094	0,096
2. Desocupado	0,415	0,357	0,228
3. Inactivo	0,139	0,084	0,078
<b>Población Participante en el PJH</b>			
<i>Mayo de 2001-Octubre de 2001</i>			
1. Ocupado	0,643	0,172	0,185
2. Desocupado	0,357	0,309	0,334
3. Inactivo	0,118	0,129	0,753
<i>Octubre de 2001-Mayo de 2002</i>			
1. Ocupado	0,635	0,207	0,159
2. Desocupado	0,442	0,423	0,135
3. Inactivo	0,189	0,119	0,693
<i>Mayo de 2002-Octubre de 2002</i>			
1. Ocupado	0,912	0,033	0,055
2. Desocupado	0,729	0,138	0,133
3. Inactivo	0,839	0,032	0,129

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, Ondas Mayo y Octubre de 2001 y Mayo y Octubre de 2002.

**Tabla 7: Determinantes de la participación observada**

Variables	Sin rezagos (MSR)		Con rezagos I (MCI)		Con rezagos II (MCII)	
	Coef.	Error est.	Coef.	Error est.	Coef.	Error est.
sexo	-0,516 <sup>a</sup>	[0,028]	-0,684 <sup>a</sup>	[0,039]	-0,691 <sup>a</sup>	[0,039]
e1519	-0,827 <sup>a</sup>	[0,059]	-0,956 <sup>a</sup>	[0,091]	-1,006 <sup>a</sup>	[0,090]
e2029	0,024 <sup>d</sup>	[0,035]	-0,066 <sup>d</sup>	[0,047]	-0,074 <sup>d</sup>	[0,046]
e4049	-0,120 <sup>a</sup>	[0,034]	-0,077 <sup>c</sup>	[0,044]	-0,055 <sup>d</sup>	[0,043]
e5059	-0,420 <sup>a</sup>	[0,046]	-0,312 <sup>a</sup>	[0,060]	-0,324 <sup>a</sup>	[0,059]
e60	-1,276 <sup>a</sup>	[0,054]	-1,267 <sup>a</sup>	[0,080]	-1,214 <sup>a</sup>	[0,077]
ed0	0,294 <sup>a</sup>	[0,092]	0,086 <sup>d</sup>	[0,134]	0,137 <sup>d</sup>	[0,128]
ed16	0,432 <sup>a</sup>	[0,040]	0,268 <sup>a</sup>	[0,054]	0,231 <sup>a</sup>	[0,054]
ed7	0,227 <sup>a</sup>	[0,032]	0,151 <sup>a</sup>	[0,043]	0,122 <sup>a</sup>	[0,043]
ed811	0,238 <sup>a</sup>	[0,034]	0,191 <sup>a</sup>	[0,045]	0,162 <sup>a</sup>	[0,044]
asis	-0,558 <sup>a</sup>	[0,050]	-0,602 <sup>a</sup>	[0,071]	-0,506 <sup>a</sup>	[0,068]
migra	-0,214 <sup>a</sup>	[0,051]	-0,297 <sup>a</sup>	[0,071]	-0,389 <sup>a</sup>	[0,071]
jefe	0,502 <sup>a</sup>	[0,034]	0,567 <sup>a</sup>	[0,045]	0,572 <sup>a</sup>	[0,045]
cony	0,028 <sup>d</sup>	[0,037]	0,093 <sup>c</sup>	[0,049]	0,086 <sup>c</sup>	[0,049]
m05_as	0,155 <sup>a</sup>	[0,032]	0,165 <sup>a</sup>	[0,044]	0,146 <sup>a</sup>	[0,043]
m617_as	0,038 <sup>a</sup>	[0,008]	0,052 <sup>a</sup>	[0,011]	0,065 <sup>a</sup>	[0,011]
antig	-0,004 <sup>a</sup>	[0,000]	-0,004 <sup>a</sup>	[0,000]	-0,004 <sup>a</sup>	[0,000]
activ	0,949 <sup>c</sup>	[0,540]	-1,540 <sup>c</sup>	[0,811]	-1,271 <sup>d</sup>	[0,796]
deso	1,706 <sup>a</sup>	[0,465]	2,853 <sup>a</sup>	[0,651]	2,823 <sup>a</sup>	[0,643]
r40	0,079 <sup>d</sup>	[0,065]	-0,031 <sup>d</sup>	[0,088]	-0,059 <sup>d</sup>	[0,087]
r41	0,253 <sup>a</sup>	[0,080]	0,072 <sup>d</sup>	[0,108]	0,072 <sup>d</sup>	[0,107]
r42	-0,126 <sup>d</sup>	[0,081]	-0,241 <sup>b</sup>	[0,108]	-0,278 <sup>a</sup>	[0,107]
r43	0,115 <sup>a</sup>	[0,040]	0,026 <sup>d</sup>	[0,053]	0,251 <sup>d</sup>	[0,052]
r44	0,006 <sup>d</sup>	[0,076]	-0,192 <sup>d</sup>	[0,121]	-0,111 <sup>d</sup>	[0,118]
oc21			1,459 <sup>a</sup>	[0,079]		
oc22			-0,196 <sup>a</sup>	[0,042]		
eit			-0,280 <sup>a</sup>	[0,045]	-0,273 <sup>a</sup>	[0,045]
edt			0,112 <sup>d</sup>	[0,088]	0,130 <sup>d</sup>	[0,088]
edn			-0,764 <sup>b</sup>	[0,338]	-0,745 <sup>b</sup>	[0,337]
ecpp					0,064 <sup>d</sup>	[0,053]
ecpn					-0,015 <sup>d</sup>	[0,265]
ear					-0,638 <sup>a</sup>	[0,079]
ean					0,209 <sup>a</sup>	[0,045]
etf					-0,299 <sup>d</sup>	[0,258]
Ordenada	-1,951 <sup>a</sup>	[0,403]	-0,361 <sup>d</sup>	[0,578]	-0,527 <sup>d</sup>	[0,569]
Pseudo R <sup>2</sup>	0,175		0,231		0,231	
$\chi^2$	-7.780,2		-4.500,4		-4.500,4	
N	26.866		16.716		16.716	

Nota: a/ Significativo al 1%; b/ Significativo al 5%; c/ Significativo al 10%; d/ No significativo.

Fuente: Estimación propia.

**Tabla 8: Determinantes de la participación correcta**

Variables	Sin rezagos (SR)		Con rezagos I		Con rezagos II	
	Coef.	Error est.	Coef.	Error est.	Coef.	Error est.
sexo	-0,485 <sup>a</sup>	[0,030]	-0,634 <sup>a</sup>	[0,042]	-0,638 <sup>a</sup>	[0,041]
e1519	-0,748 <sup>a</sup>	[0,064]	-0,933 <sup>a</sup>	[0,103]	-0,989 <sup>a</sup>	[0,101]
e2029	0,007 <sup>d</sup>	[0,037]	-0,056 <sup>d</sup>	[0,050]	-0,069 <sup>d</sup>	[0,049]
e4049	-0,086 <sup>b</sup>	[0,035]	-0,052 <sup>d</sup>	[0,052]	-0,027 <sup>d</sup>	[0,045]
e5059	-0,360 <sup>a</sup>	[0,049]	-0,239 <sup>a</sup>	[0,238]	-0,251 <sup>a</sup>	[0,062]
e60	-1,093 <sup>a</sup>	[0,056]	-1,127 <sup>a</sup>	[0,082]	-1,070 <sup>a</sup>	[0,079]
ed0	0,375 <sup>a</sup>	[0,094]	0,165 <sup>d</sup>	[0,136]	0,213 <sup>c</sup>	[0,130]
ed16	0,457 <sup>a</sup>	[0,042]	0,289 <sup>a</sup>	[0,057]	0,256 <sup>a</sup>	[0,057]
ed7	0,236 <sup>a</sup>	[0,035]	0,164 <sup>a</sup>	[0,046]	0,139 <sup>a</sup>	[0,046]
ed811	0,267 <sup>a</sup>	[0,036]	0,233 <sup>a</sup>	[0,048]	0,194 <sup>a</sup>	[0,048]
asis	-0,625 <sup>a</sup>	[0,056]	-0,669 <sup>a</sup>	[0,082]	-0,533 <sup>a</sup>	[0,077]
migra	-0,240 <sup>a</sup>	[0,054]	-0,238 <sup>a</sup>	[0,073]	-0,339 <sup>a</sup>	[0,072]
jefe	0,604 <sup>a</sup>	[0,036]	0,667 <sup>a</sup>	[0,067]	0,667 <sup>a</sup>	[0,047]
cony	0,095 <sup>b</sup>	[0,040]	0,137 <sup>a</sup>	[0,053]	0,134 <sup>a</sup>	[0,052]
m05_as	0,176 <sup>a</sup>	[0,034]	0,184 <sup>a</sup>	[0,046]	0,168 <sup>a</sup>	[0,045]
m617_as	0,055 <sup>a</sup>	[0,009]	0,063 <sup>a</sup>	[0,012]	0,076 <sup>a</sup>	[0,011]
antig	-0,005 <sup>a</sup>	[0,000]	-0,004 <sup>a</sup>	[0,000]	-0,004 <sup>a</sup>	[0,000]
activ	-0,222 <sup>d</sup>	[0,589]	-2,196 <sup>b</sup>	[0,873]	-1,857 <sup>b</sup>	[0,853]
deso	2,031 <sup>a</sup>	[0,499]	2,752 <sup>a</sup>	[0,690]	2,697 <sup>a</sup>	[0,679]
r40	-0,009 <sup>d</sup>	[0,070]	-0,068 <sup>d</sup>	[0,094]	-0,097 <sup>d</sup>	[0,093]
r41	0,182 <sup>b</sup>	[0,085]	0,027 <sup>d</sup>	[0,114]	0,032 <sup>d</sup>	[0,113]
r42	-0,173 <sup>b</sup>	[0,086]	-0,280 <sup>b</sup>	[0,114]	-0,313 <sup>a</sup>	[0,113]
r43	0,040 <sup>d</sup>	[0,043]	-0,026 <sup>d</sup>	[0,057]	-0,023 <sup>d</sup>	[0,056]
r44	-0,086 <sup>d</sup>	[0,084]	-0,364 <sup>a</sup>	[0,135]	-0,262 <sup>b</sup>	[0,132]
oc21			1,526 <sup>a</sup>	[0,082]		
oc22			-0,197 <sup>a</sup>	[0,045]		
eit			-0,223 <sup>a</sup>	[0,048]	-0,217 <sup>a</sup>	[0,048]
edt			0,160 <sup>c</sup>	[0,093]	0,182 <sup>b</sup>	[0,093]
edn			-0,822 <sup>b</sup>	[0,392]	-0,804 <sup>b</sup>	[0,392]
ecpp					0,067 <sup>d</sup>	[0,056]
ecpn					-0,027 <sup>d</sup>	[0,293]
ear					-0,641 <sup>a</sup>	[0,086]
ean					0,241 <sup>a</sup>	[0,048]
etf					-0,171 <sup>d</sup>	[0,149]
Ordenada	-1,456 <sup>a</sup>	[0,436]	-0,145 <sup>d</sup>	[0,619]	-0,354 <sup>d</sup>	[0,608]
Pseudo R <sup>2</sup>	0,182		0,271		0,236	
$\chi^2$	-6.812,4		-3.807,1		-3.990,3	
N	26.361		16.434		16.434	

Nota: a/ Significativo al 1%; b/ Significativo al 5%; c/ Significativo al 10%; d/ No significativo.

Fuente: Estimación propia.

**Tabla 9:**

Estado modificado	Todos		EnP		Beneficiarios	
	Abril	Sep	Abril	Sep	Abril	Sep
Empleador (E)	1,7	2,0	1,0	1,0	0,0	0,5
Independiente profesional (IP)	9,0	9,1	10,2	10,7	13,5	5,6
Independiente no profesional (InP)	1,8	1,6	0,5	0,5	0,4	0,0
Asalariado registrado (AR)	20,2	19,8	9,9	9,1	2,7	2,6
Asalariado no registrado (AnR)	10,6	14,3	12,0	11,7	25,7	75,6
Trabajador familiar (TF)	0,5	0,5	0,4	0,5	0,3	0,0
Inactivo típico (IT)	42,3	40,6	46,2	42,0	29,2	7,3
Inactivo desalentado típico (IDT)	1,7	1,1	2,5	1,5	3,6	1,9
Inactivo desalentado no típico (IdnT)	0,5	0,6	0,6	0,8	0,1	0,7
Desempleado (D)	11,6	10,4	16,8	22,1	24,5	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, Ondas Mayo y Octubre de 2002.

**Tabla 10: Destino de los movimientos (ramas seleccionadas) y origen sectorial de los asalariados no registrados. Mayo-Septiembre de 2002**

Estado modificado	Destino				Origen AnR
	IP	IT	IDT	D	
Empleador	3,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Independiente profesional (IP)	18,4	3,3	2,4	3,5	15,7
Independiente no profesional (InP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Asalariado registrado (AR)	1,5	3,2	0,0	1,0	3,4
Asalariado no registrado (AnR)	61,3	76,9	86,2	68,3	NC
Trabajador familiar (TF)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,4
Inactivo típico (IT)	5,2	9,8	5,9	11,4	42,5
Inactivo desalentado típico (IDT)	3,8	2,5	3,8	0,1	5,9
Inactivo desalentado no típico (IdnT)	0,0	0,9	0,0	1,8	0,2
Desempleado (D)	6,2	3,4	1,7	13,8	31,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, Ondas Mayo y Octubre de 2002.



**Tabla 11: Estructura de la ocupación por ramas. Elegibles no participantes y beneficiarios del PJH según sexo e importancia de la ocupación para estos últimos. Septiembre de 2002**

Rama de actividad en Septiembre de 2002	EnP		B-OP		B-OS		B-T	
	Varón	Mujer	Bacón	Mujer	Bacón	Mujer	Bacón	Mujer
Primario (Prim)	2,5	0,4	3,2	2,5	1,6	0,9	2,7	2,3
Industria Manufacturera (Iman)	15,3	12,2	0,9	3,3	5,7	8,8	2,3	4,1
Construcción (Cons)	24,8	0,5	1,6	0,2	44,6	0,0	13,8	0,1
Comercio, transporte, etc. (CTIF)	34,0	30,3	0,7	1,2	40,0	41,1	11,8	7,0
Administración Pública (Apub)	5,2	2,7	61,4	43,9	0,5	0,4	44,2	37,5
Enseñanza (Ense)	2,3	7,4	9,6	12,3	0,5	3,5	7,0	11,0
Servicios sociales y salud (SocS)	1,4	7,3	6,0	14,4	0,4	9,9	4,4	13,7
Otros servicios (Oser)	4,2	4,1	14,8	19,8	0,8	4,4	10,9	17,6
Reparaciones (Repa)	5,2	1,4	0,5	2,0	4,0	0,8	1,5	1,8
Servicio doméstico (Sdom)	2,7	30,4	1,1	0,2	0,6	28,9	1,0	4,4
Otros servicios personales (Osep)	2,3	3,3	0,2	0,2	1,2	1,2	0,5	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: EnP: elegibles no participantes en el PJH; B-OP: beneficiarios que declaran que la tarea desarrollada en el marco del programa es su ocupación principal; B-OS: beneficiarios que declaran que la tarea desarrollada en el marco del programa es su ocupación secundaria; B-T: Conjunto de beneficiarios.

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, onda Octubre de 2002.

**Tabla 12: Matriz de transición entre ramas. Beneficiarios del PJH en su ocupación principal. Septiembre de 2002**

Rama en Abril-02	Estruct. Abril 02	Rama en Septiembre-02										
		Prim	IMan	Cons	CTIF	APub	Ense	SocS	Oser	Repa	SDom	OSep
Prim	2,1	13,9	0,0	2,9	2,8	61,2	3,5	0,0	14,7	1,1	0,0	0,0
Iman	8,2	4,5	7,1	0,0	0,4	44,3	9,3	12,6	21,5	0,3	0,0	0,0
Cons	13,6	4,1	0,2	2,3	0,4	44,8	13,5	3,5	24,8	0,0	6,1	0,3
CTIF	20,0	2,0	1,9	1,2	1,2	52,3	9,6	11,3	19,6	0,8	0,0	0,0
Apub	21,6	4,4	8,1	0,1	4,3	78,0	1,3	1,3	1,3	0,9	0,0	0,2
Ense	5,2	1,2	0,0	0,0	0,6	27,1	45,8	10,8	13,4	1,1	0,0	0,0
SocS	5,4	0,6	1,2	0,0	0,5	13,7	2,8	65,9	10,1	4,9	0,0	0,4
Oser	3,2	3,5	0,0	0,0	0,7	10,5	11,2	46,0	27,4	0,7	0,0	0,0
Repa	3,3	0,7	0,0	0,0	0,0	65,4	5,9	4,7	21,5	1,8	0,0	0,0
Sdom	16,4	2,0	2,5	0,0	0,0	40,2	14,8	9,0	29,1	1,2	0,4	0,7
Osep	0,9	20,3	3,3	0,0	0,0	17,4	21,0	11,3	24,2	2,5	0,0	0,0
Estruct. Sept.-02	100,0	3,3	3,2	0,6	1,4	49,8	10,6	11,4	17,5	1,0	0,9	0,2

Nota: La suma de los valores de cada fila es cien. Las abreviaturas son las especificadas para cada rama en la Tabla 8.

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, onda Octubre de 2002.

**Tabla 13: Participación en el Programa Jefes de Hogar según búsqueda de otro empleo por sexo. Octubre de 2002.**

Participación en el PJH/ Busca otra ocupación	Varones	Mujeres	Total
Participa / busca	72,7	50,8	58,0
Participa / no busca	27,3	49,2	42,0
Participa / todos	100,0	100,0	100,0
No participa / busca	43,0	43,3	43,1
No participa / no busca	57,0	56,7	56,9
No participa / todos	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, onda Octubre de 2002.

**Tabla 14: Horas totales trabajadas por semana (media) según participación en el PJH y deseo de trabajar más horas por sexo.**

Participación en el PJH/ Deseo de trabajar más horas	Varones	Mujeres	Total
Participa / desea	24	20	22
Participa / no desea	33	25	27
Participa / todos	26	22	24
No participa / desea	30	21	27
No participa / no desea	50	43	47
No participa / todos	39	31	37

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, onda Octubre de 2002.

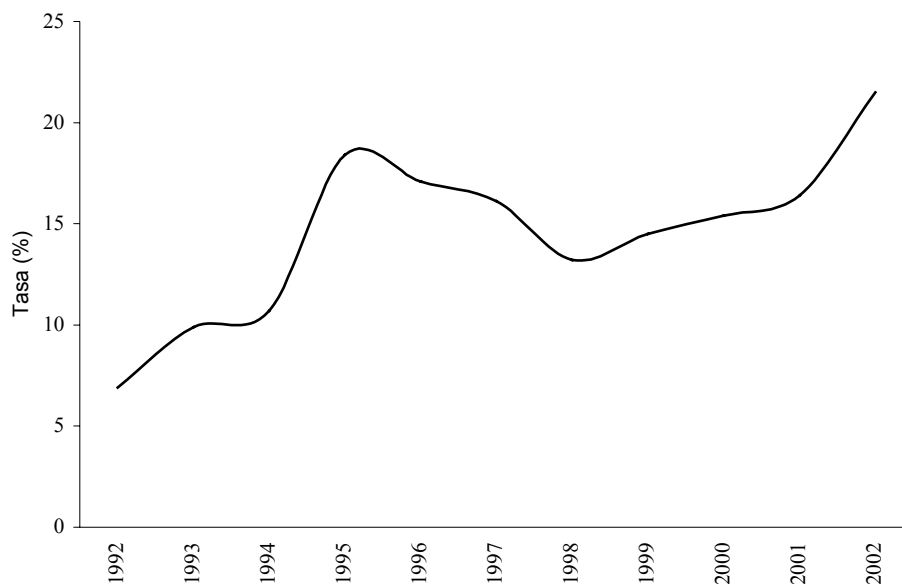
**Tabla 15: Participación en el PJH según deseo de trabajar más horas por sexo. Octubre de 2002**

Participación en el PJH/ Deseo de trabajar más horas	Varones	Mujeres	Total
Participa / desea	74,8	59,8	64,9
Participa / no desea	25,2	40,2	35,1
Participa / todos	100,0	100,0	100,0
No participa / desea	52,9	53,2	53,0
No participa / no desea	47,1	46,8	47,0
No participa / todos	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH, INDEC, onda Octubre de 2002.

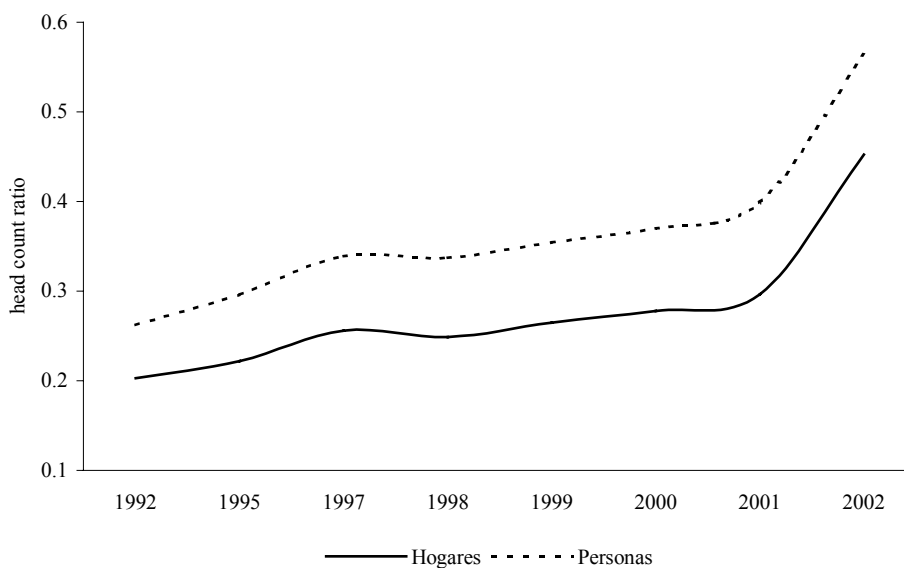
## Apéndice de Gráficos

Gráfico 1  
Evolución del desempleo.  
Ciudades de la Argentina, 1992-2002



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 2  
Evolución de la pobreza  
Ciudades de la Argentina, 1992-2002



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

Gráfico 3a  
 Probabilidades predichas de participar en el PJH en Octubre de 2002  
 según edad y estado ocupacional en Mayo de 2002 - Varones

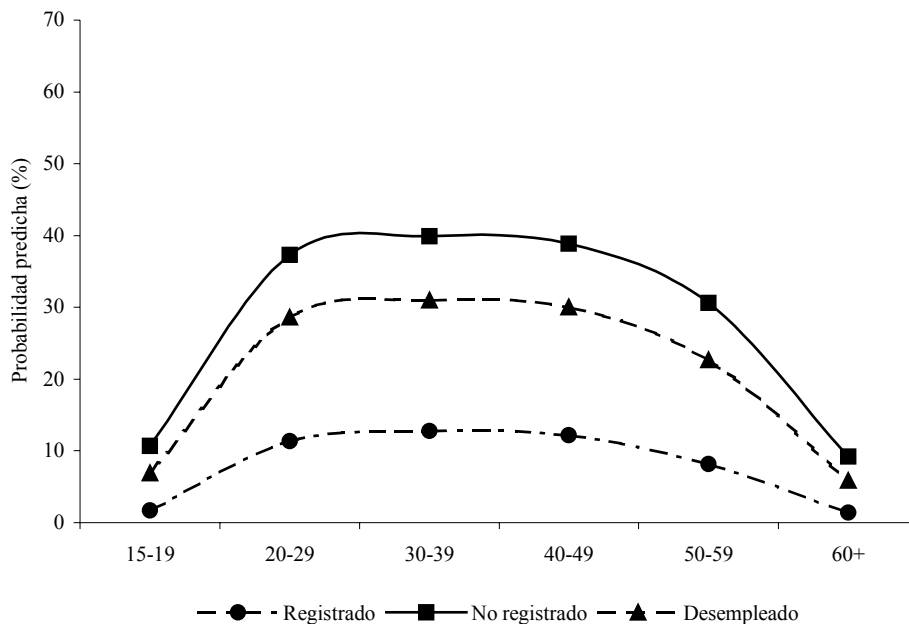


Gráfico 3b  
 Probabilidades predichas de participar en el PJH en Octubre de 2002  
 según edad y estado ocupacional en Mayo de 2002 - Mujeres

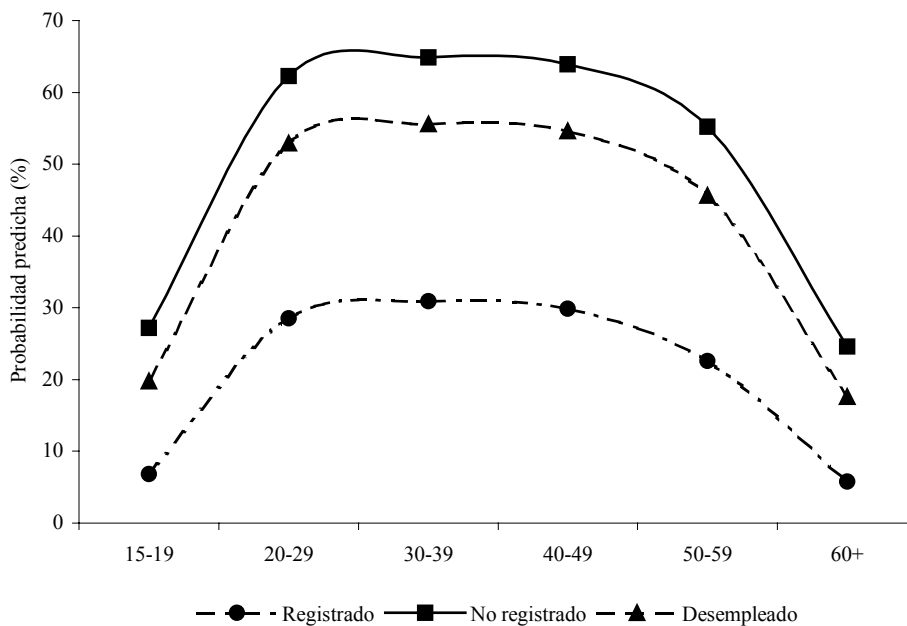


Gráfico 3c  
 Probabilidades predichas de participar en el PJH en Octubre de 2002  
 según edad, sexo y participación en planes en Mayo de 2002

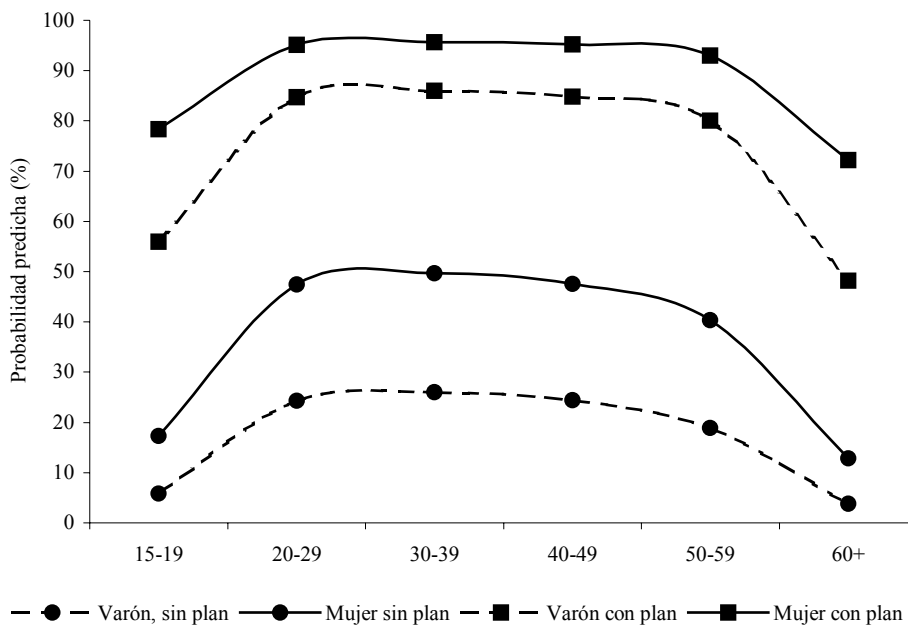
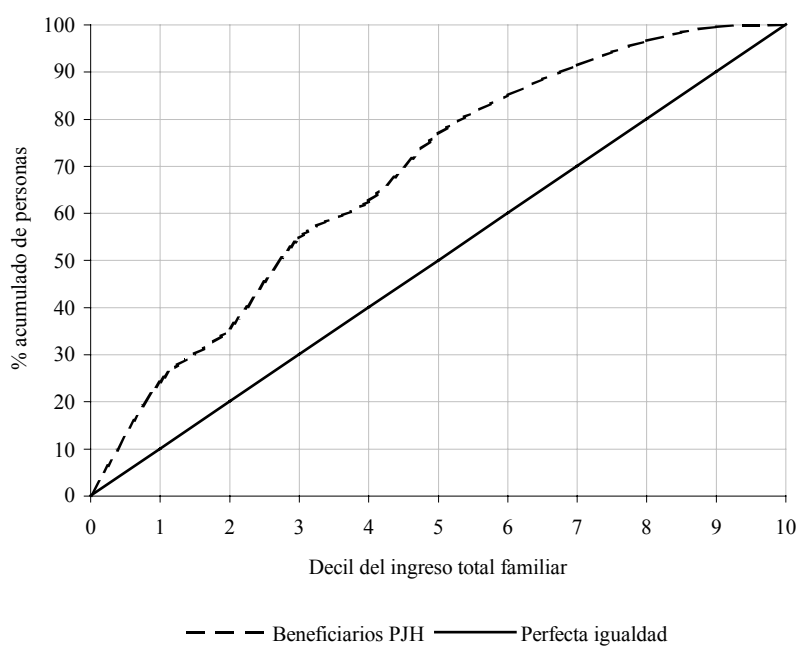


Gráfico 4  
 Curva de Lorenz de distribución del subsidio



## Referencias

- Blank, R. y P. Ruggles (1993): *When women use AFDC and Food Stamp? The Dynamics of Eligibility Versus Participation*, Working Paper 4429, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blau, D. y E. Tekin (2003): *The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers*, Working Paper 9665, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2003): *Encuesta Permanente de Hogares. Novedades de la onda Octubre 2002*. Buenos Aires, enero.
- Gensler, H. y D. Walls (1977): “Labor Force and Welfare Program Participation: The Effects of Welfare” *American Journal of Economics and Sociology*, 56 (2): 229-241.
- Gómez Lobo, A.; Foster, V. y Halpern, J. (2003): *Information and Modelling Issues in Designing Water and Sanitation Subsidy Scheme*. Mimeo, World Bank, Washington D. C.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2002a): *Impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la pobreza*. MTEySS, Secretaría de Empleo (SE), Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (DGEyFPE). Buenos Aires, octubre.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2002b): *Evaluación del Plan Jefas/es de Hogar Desocupados — Resultados preliminares*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, diciembre.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2003): *Encuesta de evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, enero.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2003a): *Encuesta de evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. MTEySS, SE, DGEyFPE. Buenos Aires, enero.
- Moffitt, R. (1999): *Demographic Change and Public Assistance Expenditure*, Working Paper 6995, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Moffitt, R. (1992): “Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review” *Journal of Economic Literature*, XXX: 1-61.
- Moffitt, R. (1983): “An Economic Model of Welfare Stigma” *The American Economic Review*, 73 (December): 1023-1035.
- Perret, B. y G. Roustang (2000): *La economía contra la sociedad. Crisis de la integración social y cultural*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Saith, R. y Harriss-White, B. (2000): *Anti-poverty policy: Screening for Eligibility Using Village-level Evidence*. International Development Centre-University of Oxford, Working Paper Number 31, Oxford.