

**Segunda evaluación
del Programa Jefes de Hogar**
Resultados de la encuesta a beneficiarios

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales



MINISTERIO *de*
TRABAJO
EMPLEO *y* SEGURIDAD SOCIAL

 **Argentina**
un país en serio

Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar | Resultados de la encuesta a beneficiarios

1. Introducción

En este informe se presenta una síntesis de los resultados obtenidos en la segunda encuesta de Evaluación del Programa Jefes de Hogar (PJH), cuyo trabajo de campo fue realizado en el mes de junio de 2004. El objetivo de la evaluación fue obtener información sobre los beneficiarios para lograr optimizar las estrategias que implementa el Estado, ya sea para facilitar la inserción laboral de los beneficiarios o para mejorar su situación social. En este sentido, el estudio brinda información que permite ajustar las estrategias y diseñar políticas específicas.

Características técnicas del estudio

El trabajo de campo consistió en la aplicación presencial de un cuestionario a una muestra probabilística (3657 casos) representativa de un millón de beneficiarios correspondientes al Gran Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires.¹

Se relevó información sobre los beneficiarios y sobre los miembros de sus hogares. Las principales temáticas abordadas fueron: características sociodemográficas, trayectorias ocupacionales, estrategias hacia el mercado de trabajo y hacia la captación de ingresos y otros programas sociales, actitudes hacia la formación y capacitación. Especial atención se puso en las actividades de contraprestación que exige el Programa.

Contexto histórico

El marco de desarrollo de este estudio es el de recuperación y crecimiento de la actividad económica en general y del empleo en particular, pero la situación y el perfil de los beneficiarios deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en marco de una fuerte crisis, tanto en la economía y el empleo como en los ingresos de los trabajadores argentinos durante más de una década.

Los cambios en la economía de las últimas tres décadas, en particular en la del 90, contribuyeron de forma determinante a conformar la actual estructura ocupacional y social de la Argentina. Las transformaciones estructurales de la economía dieron preeminencia a las actividades financieras y de servicios en general, en detrimento de los sectores productivos, afectando especialmente a la industria. Dichos cambios, conjuntamente con un incremento de la oferta laboral por aumento de la tasa de actividad, provocaron el aumento del desempleo a niveles desconocidos en el mercado de trabajo argentino y simultáneamente un aumento en los niveles de precariedad laboral.² A su vez, los cambios tecnológicos operados conjuntamente con las nuevas técnicas de gestión del proceso productivo³ colaboraron en la pérdida de competencias laborales en vastos sectores de la población.

¹ Ver ficha técnica del estudio.

² En efecto, la tasa de desempleo aumentó de un 8,6% en 1990 a un 21,5% en el 2002. La tasa de empleo no registrado creció del 25,2% al 38% en el mismo período.

³ Desaparición de oficios debido a la polifuncionalidad, creación de puestos orientados a personas jóvenes y /o con mayor nivel educativo. Ver también Catalano, A., Avolio de Cols, S., Sladogna, M. (2004) "Diseño curricular basado en normas de competencia laboral". Argentina. BID - FOMIN.

En este contexto se inscribió, en el 2002, la necesidad de la puesta en marcha del Programa Jefes de Hogar. Posteriormente, superados los peores momentos de la crisis, surge la necesidad de diseñar políticas que puedan revertir dicha situación de pobreza y marginalidad. Para el diseño e implementación de políticas que faciliten la reinserción laboral (programas de capacitación, intermediación laboral, terminalidad educativa, etc.) de los desocupados en general y de los beneficiarios en particular, se requiere un conocimiento exhaustivo de sus características, necesidades y motivaciones. Este estudio pretende contribuir en esa dirección, para aportar al desarrollo de políticas específicas y acordes con la magnitud del problema.

El contexto socioeconómico en el que fue creado el Programa difiere del actual, ya que han mejorado las condiciones económicas y de empleo. Ello se manifestó en un importante crecimiento del PBI (8,8% en 2004) y en el incremento sostenido del empleo a partir de mediados del 2003 (6,2% entre el 3er. trimestre del 2003 y el 3er. trimestre del 2004).⁴

Asimismo se verificaron cambios en la calidad del empleo. En efecto, a partir del segundo trimestre de 2004 la mayor parte de los empleos creados corresponde al sector registrado (de cada 100 empleos netos creados, 81 son registrados a diferencia de la década de los 90 en la cual de cada 100 empleos generados 85 fueron no registrados). Se observa también un cambio fundamental en el patrón de crecimiento: mientras que en la fase expansiva del empleo ubicada entre 1996 y 1998 el sector servicios se constituyó en el motor del crecimiento, en la actual fase es la Industria Manufacturera quien aporta el mayor dinamismo en la creación de puestos de trabajo.⁵

En otros términos, el hecho de que se reoriente nuevamente la expansión de la actividad hacia la producción de bienes implica un proceso de cambio estructural de la economía y de la estructura del empleo. Se está produciendo una reorientación en los perfiles que demandan las empresas: el 70% de los puestos de trabajo creados en la industria entre 2003 y 2004 corresponden a puestos que requieren operarios calificados, profesionales y técnicos.

Al analizar la problemática del desempleo en la Argentina se observa que el mismo no se caracteriza por ser un fenómeno de larga duración⁶ (a la europea). Por el contrario, la corta duración de los períodos de desocupación combinada con actividades intermitentes precarias, pone de relieve la vinculación existente entre desempleo, precariedad laboral y bajos salarios con el aumento de la pobreza. Se genera de este modo un círculo vicioso. En esta dinámica, el desempleo constituye un momento particular recurrente de la vida laboral de las personas activas que se alterna con breves períodos de inserción en empleos precarios o de subsistencia. Empleos que, por otra parte, no constituyen fuentes de recalificación o recomposición de las competencias laborales requeridas por el mercado.

En este sentido, los cambios estructurales producidos en la economía, específicamente en el mercado de trabajo, producto de las políticas adoptadas en esos años, empeoraron la situación ocupacional y social del país, y finalmente desembocaron en la crisis de diciembre de 2001.

Al momento del estudio el Programa brindaba cobertura a 1,6 millones de beneficiarios. Respecto de los 2 millones que contabilizaba hacia mayo de 2003, se puede señalar que la diferencia radica no sólo en las bajas vegetativas o por control administrativo sino también, y acompañando el crecimiento económico, en la inserción laboral en trabajos registrados de un importante grupo de beneficiarios.⁷

⁴ Datos de EPH (INDEC).

⁵ Ver "Dos años de crecimiento del empleo" (SSPTyEL - DGEyFPE).

⁶ Ver "Diagnóstico del Desempleo" (DGEyFPE - SSPTyEL).

⁷ Ver Anexo "Inserción laboral de beneficiarios al mercado de trabajo registrado".

Se parte del supuesto que aquellos beneficiarios que permanecen en el Programa son los que presentan mayores dificultades de reinserción, por lo cual esta Segunda Evaluación se orientó en esa dirección.

Los beneficiarios del PJH, como veremos en este documento, tienen algunas características comunes al conjunto de los desocupados –dinámica de desempleo, empleo precario de bajas calificaciones, bajos ingresos, etc.– pero constituyen, al mismo tiempo, un grupo poblacional diferenciado, con mayores dificultades en cuanto a sus condiciones de empleabilidad.

Características del programa

El Programa Jefes de Hogar fue puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el marco de la crisis económica y social, y de la emergencia ocupacional de finales del 2001. El inicio de su implementación, a principios del año 2002, tuvo como objetivo mitigar los efectos de la pobreza y la desocupación⁸ que afectaban a vastos sectores de la población. La creación del Programa estableció el Derecho Familiar de Inclusión Social,⁹ instituyendo un ingreso mínimo mensual a las familias con jefe o jefa de hogar desocupado con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados, y a las familias con jefa o cónyuge embarazada.

Por sus características, el Programa Jefes de Hogar introdujo un cambio cualitativo y cuantitativo en la política social argentina. En su creación no se establecieron criterios de distribución geográfica o cupos por provincia, sino que se realizó una inscripción de carácter general, que luego derivó en un proceso de autofocalización de beneficiarios y regiones más afectados por la pobreza y la indigencia. Otro carácter distintivo del Programa es la gestión descentralizada a nivel local de las actividades de contraprestación, a través de los Municipios, contemplando asimismo mecanismos de control y participación social a través de la creación de Consejos Consultivos Nacionales, Provinciales y Municipales, que se constituyeron en un espacio de articulación para los distintos actores sociales.

Por extensión geográfica y magnitud, el Programa no tiene precedentes históricos en el país¹⁰ y tiene escasos antecedentes a nivel internacional. Tiene una cobertura que alcanza al 16% de los hogares del país, aunque presenta variaciones significativas a nivel regional. En Chaco, Formosa y Jujuy, más del 40% de los hogares son beneficiarios, lo que da una aproximación de la magnitud del impacto del Programa en las condiciones de vida de dichas regiones. Otra característica de la distribución geográfica del Programa es la alta concentración relativa de beneficiarios en áreas rurales.

2. Características sociodemográficas de los beneficiarios

La población beneficiaria del Programa se caracteriza por una alta participación femenina (71%) y por ser relativamente joven: casi la mitad de los beneficiarios tiene menos de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre 25 y 34 años).

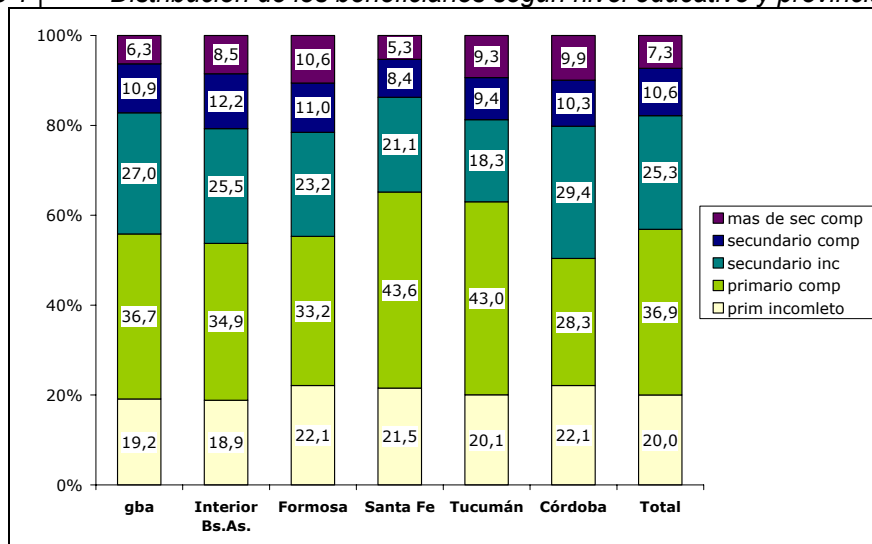
⁸ La tasa de desempleo alcanzó su pico máximo (21,5%) en mayo de 2002. La pobreza alcanzó al 48% de la población en mayo de 2002 y luego al 57,5% en octubre del mismo año (Datos de EPH - INDEC).

⁹ Decreto 565/2002 "Programa Jefes de Hogar", 3/4/2002.

¹⁰ La introducción del Programa ha significado una importante modificación en la estructura del gasto público argentino, y por otra parte, de las asignaciones de funciones entre niveles de gobierno, obligando un replanteo de las relaciones entre la nación, las provincias y los municipios. Ver también O. Cetrángolo y J. Jiménez (2003) "El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados", Argentina - OIT.

El nivel educativo de los beneficiarios es bajo: el 20% tiene nivel primario incompleto y el 37% completó dicho nivel. El 25% tiene estudios secundarios incompletos y el 11% lo finalizó. Finalmente, un grupo reducido de beneficiarios (7%) avanzó en estudios terciarios o universitarios. Como dato significativo se destaca que en las provincias de Santa Fe y Tucumán cerca del 65% de los beneficiarios tiene sólo hasta primario completo.

Gráfico 1 | Distribución de los beneficiarios según nivel educativo y provincia



Con respecto a las características de los hogares, casi la totalidad de los beneficiarios tiene hijos menores de 18 años.¹¹ El 60% tiene uno o dos hijos menores y el 16% tiene tres. Cerca del 20% de los beneficiarios tiene familias muy numerosas, con cuatro o más hijos menores.¹²

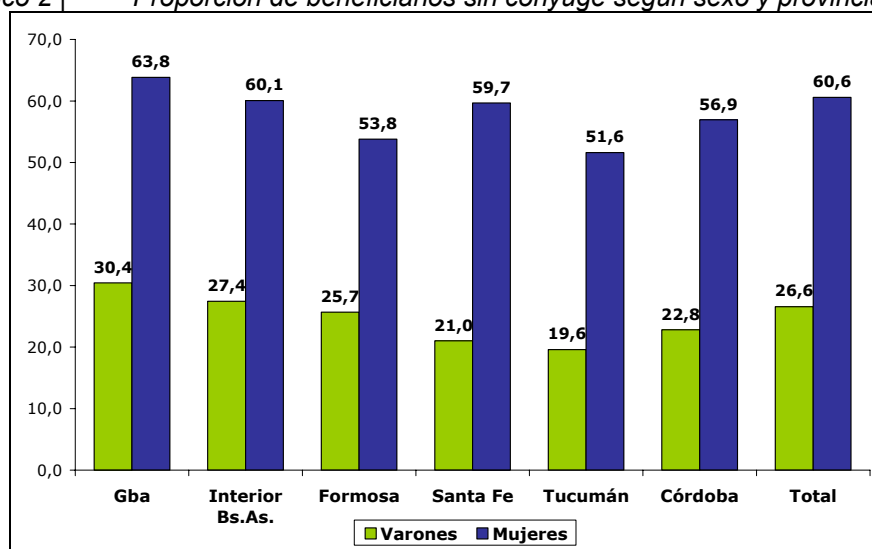
Un dato muy significativo que surgió del estudio es la alta proporción de beneficiarias mujeres que se encontraban, según sus declaraciones, solas a cargo de los hijos, es decir que no tenían cónyuge.¹³ Esta situación, que alcanzó al 60% de las beneficiarias, estaría explicando la alta participación de mujeres en el Programa.

¹¹ Cabe aclarar que existe un programa residual (Programa de Empleo Comunitario - PEC, que contaba con 200 mil beneficiarios) que al momento de la inscripción no incluía el requisito de tener hijos menores. La encuesta no discriminó entre los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar y los beneficiarios del PEC, ya que el cobro del subsidio de los dos Programas se realiza en las mismas bocas de pago y con el mismo tipo de recibo. Por lo tanto, aquellos beneficiarios que declararon en la encuesta no tener hijos menores ni discapacitados, pueden ser beneficiarios del PEC.

¹² La significativa presencia de niños menores en los hogares beneficiarios explicaría la autofocalización del Programa en las mujeres, debido a que sólo deben realizar actividades de contraprestación durante 4 horas, lo que es compatible con las tareas reproductivas. Ver L. Pautassi (2004) "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Chile - OIT.

¹³ Susana Torrado denomina "núcleos familiares secundarios" a familias que no son captadas por la Encuesta Permanente de Hogares ni por el Censo de población, por cuestiones metodológicas de dichas fuentes. La mayoría de estas familias se ubican en los quintiles más bajos de ingresos y son monoparentales encabezadas por una mujer, lo que revela una situación de mayor vulnerabilidad (estos núcleos, cercanos a 500 mil familias, deberían ser sumados a los hogares monoparentales de jefa mujer, que son generalmente prioritarios en la aplicación de políticas sociales). Ver Torrado, S. (2005) "Familias ocultas, vidas muy vulnerables" - Diario Clarín 16/03/2005.

Gráfico 2 | Proporción de beneficiarios sin cónyuge según sexo y provincia



Resulta interesante comparar las características de los beneficiarios del Programa con la población desocupada en su conjunto.¹⁴ En primer lugar sobresale la mayor participación femenina en la población beneficiaria. Mientras que entre los desocupados ambos sexos se distribuyen casi en igual medida, las mujeres superan el 70% en la población beneficiaria. En cuanto a la estructura etárea, los desocupados son más jóvenes que los beneficiarios. Así, mientras los beneficiarios tienen una edad promedio de 36 años, los desocupados tienen un promedio de 32. Observando la composición se destaca que el 50% de los beneficiarios tiene hasta 35 años mientras que entre los desocupados el 50% tiene hasta 28 años. La menor presencia de jóvenes (hasta 24 años) entre los beneficiarios se explica por el requisito de tenencia de hijos menores. El nivel educativo difiere entre ambos grupos, presentando los beneficiarios un nivel muy inferior al de los desocupados en general. Se destaca que el nivel más bajo, primario incompleto, que agrupa al 20% de los beneficiarios sólo alcanza al 7% de los desocupados en general. Aquellos que completaron el primario agrupan al 37% de los beneficiarios y al 22% de los desocupados. Inversamente, los niveles educativos más altos tienen mayor participación entre la población desocupada. El 22% de los desocupados finalizó el secundario y el 26% tiene estudios superiores, categorías que alcanzan al 11% y 7% de los beneficiarios respectivamente. El menor nivel educativo relativo ubicaría a los beneficiarios en un segmento de población con mayores dificultades de reinserción.

En síntesis, las características sociodemográficas de los beneficiarios los conforman en un grupo poblacional de alta vulnerabilidad. Por tratarse de jefes y jefas de hogar con hijos a cargo y con bajo nivel educativo, la situación de desempleo y bajos ingresos cobra especial gravedad.

3. Participación en las actividades de contraprestación del Programa

Uno de los objetivos del estudio estaba orientado a evaluar aspectos relacionados con la marcha general del Programa. Un tema que suscita controversias en el ámbito público y en los medios de comunicación es el grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación.

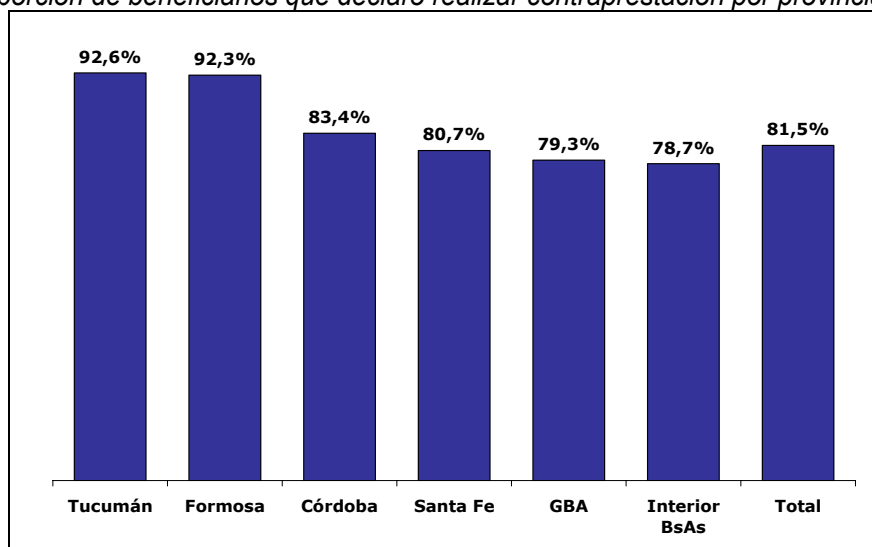
El diseño del Programa contempla la realización de tareas como contraparte al cobro de los \$150. Dichas tareas pueden consistir en la participación en alguna de las siguientes actividades:

¹⁴ DGEyFPE, en base a datos de EPH 3er. trimestre 2004.

- *Proyectos comunitarios*: actividades colectivas que atienden a un conjunto de necesidades y problemas sociales de gran heterogeneidad y que, en general, están asociadas a los contextos locales del beneficiario y promueven el desarrollo de actividades que tienden a superar problemáticas sociales o déficit de infraestructura barrial y comunitaria.
- *Microemprendimientos productivos*: actividades que se realizan de manera asociada con otras personas en las cuales se produce algún bien que se intercambia (independientemente de la unidad de cambio) o es consumido por aquellos que lo producen, excluyendo a terceros.
- *Asistencia a la escuela*: terminalidad educativa.
- *Curso de capacitación*: formación en oficios.
- *Tareas administrativas* en Municipios, delegaciones provinciales, etc.
- *Trabajo en empresas* (Componente solidario).

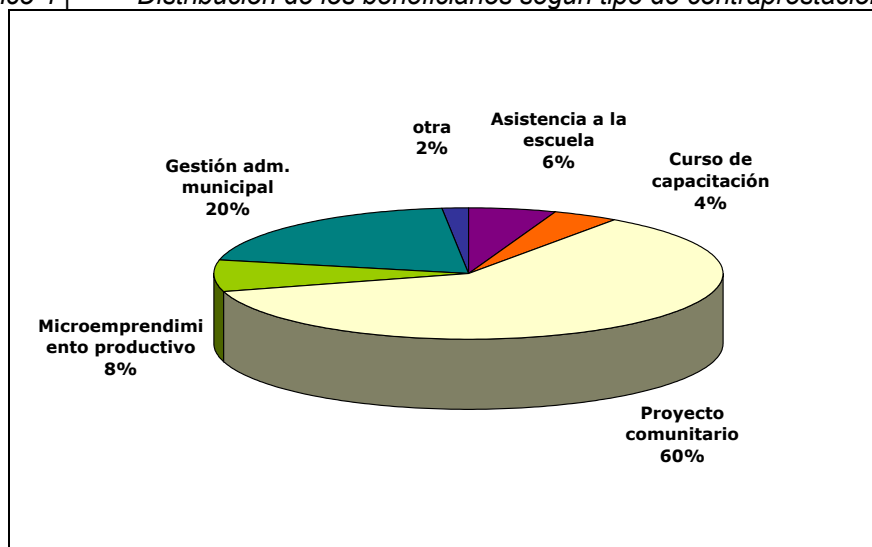
Al momento de la realización de la encuesta, más del 80% de los beneficiarios declaró estar participando en actividades de contraprestación. En Tucumán y Formosa la proporción superó el 90%.

Gráfico 3 | Proporción de beneficiarios que declaró realizar contraprestación por provincia



Los proyectos comunitarios son los que concentraron la mayor proporción de beneficiarios (60%) en todas las provincias relevadas. Siguen en orden de importancia las tareas administrativas (20%), asistencia a la escuela y cursos de capacitación (10%) y microemprendimientos productivos (8%). Finalmente, sólo el 2% realizaba tareas en una empresa.

Gráfico 4 | Distribución de los beneficiarios según tipo de contraprestación



Al desagregar la información por provincia se verifica que en Formosa, por ejemplo, la participación en Proyectos comunitarios ascendía al 71,6% y en Santa Fe, en cambio, la misma era del 51%. A su vez, los Microemprendimientos productivos agruparon al 10% en GBA, al 8,5% en el interior de Buenos Aires y sólo al 1,1% en Formosa. La realización de tareas administrativas concentraba al 35% de los beneficiarios en Santa Fe y al 13,6% en GBA. Finalmente, la realización de actividades de formación (terminalidad educativa o capacitación) no presentó diferencias significativas entre las provincias.

En materia de tiempo dedicado a la contraprestación, los beneficiarios destinaban 19 horas semanales a las tareas de contraprestación. Respecto de su funcionamiento, más de la mitad opinó que las actividades estaban bien organizadas y que les proveían herramientas adecuadas, materiales necesarios y un buen espacio de trabajo.

En términos generales, la mayoría de los beneficiarios declaró sentirse satisfecho por su participación en dichas actividades. La realización de las mismas no sólo les permite cumplir con los requisitos del Programa, sino que además los incluye en actividades de tipo laboral, de ayuda a la comunidad y les brinda la oportunidad del aprendizaje, tanto en el caso de la asistencia a la escuela o en los cursos de capacitación, como en el desarrollo de actividades en general. Entre aquellos beneficiarios que se declararon insatisfechos el principal motivo se relacionó con el monto de sus ingresos.

Las actividades de contraprestación, que como se señalara anteriormente se cumplen de manera significativa, en tanto conllevan una baja carga horaria (19 horas semanales en promedio), no impiden sino que potencian, como se verá más adelante, la realización por parte de los beneficiarios de una intensa búsqueda de trabajo.

4. Perfil ocupacional de los beneficiarios

El diseño de políticas de empleo y capacitación eficaces requiere de un conocimiento exhaustivo de las capacidades, habilidades y limitaciones de los beneficiarios, lo que genera la necesidad de obtener información sobre el perfil ocupacional. Para ello se analizó la experiencia laboral y se diferenciaron las capacidades de acuerdo con la complejidad y tipo de tareas desarrolladas en su historia laboral. En este sentido se diferencian tareas de orden *técnico y profesional*¹⁵ (que requieren conocimientos de orden teórico y práctico obtenidos a

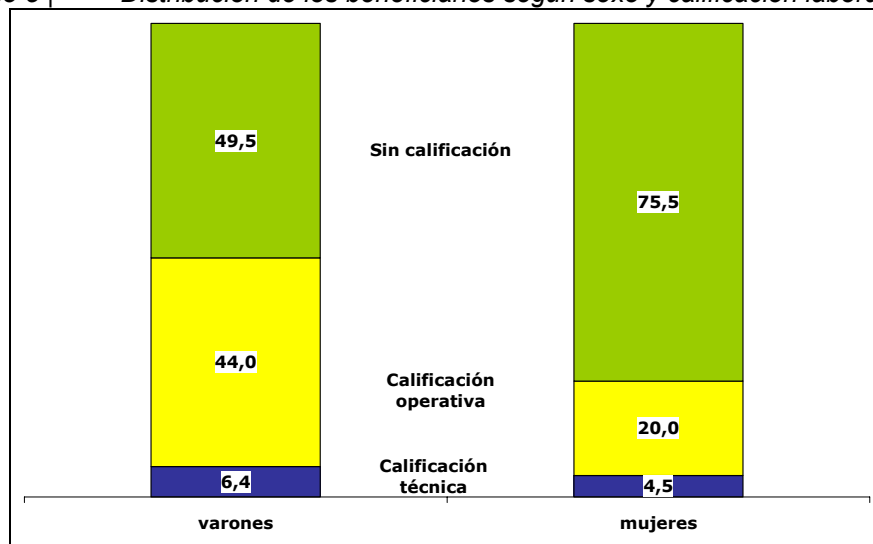
¹⁵ Por ejemplo, técnico electricista, supervisor de calidad en planta industrial, maestro mayor de obra, ingeniero.

través de la educación formal) y tareas de *calificación operativa*¹⁶ (que requieren conocimientos previos adquiridos a través de la experiencia y/o estudios formales o no formales). Por último, aquellas tareas *sin calificación*¹⁷, que no requieren ningún tipo de capacitación específica.

Los resultados del estudio indicaron que la gran mayoría de los beneficiarios tiene experiencia laboral, alcanzando al 98% de los varones y al 83% de las mujeres. Sin embargo, es importante discriminar la calificación asociada a esa experiencia laboral. El 27% de los beneficiarios tenía un oficio con calificación operativa y sólo el 5% con calificación técnica. El 68% restante no contaba con calificación laboral. Los varones beneficiarios tenían, en una proporción mayor que las mujeres, experiencia en tareas calificadas. La proporción de beneficiarios con alguna calificación alcanzó al 50% de los varones y al 25% en las mujeres.

El perfil ocupacional de los varones se encontraba vinculado principalmente con la construcción y con ocupaciones de la producción industrial. En el caso de las mujeres, en cambio, con el servicio doméstico, la producción industrial y las tareas administrativas.

Gráfico 5 | Distribución de los beneficiarios según sexo y calificación laboral



La distribución de los beneficiarios según su calificación y provincia, permite señalar que GBA y Tucumán agrupan la mayor proporción de beneficiarios con calificación (más del 35%). En el interior de Buenos Aires y en Formosa, por el contrario, la proporción disminuye y es cercana al 28%, en tanto que en Córdoba y Santa Fe es del 26%.

Del estudio del perfil ocupacional de los beneficiarios se desprende que una proporción importante de los mismos constituye un grupo con serias dificultades de inserción laboral. Las características de baja calificación, asociada además con servicio doméstico y construcción, los vinculan estrechamente con la problemática del empleo no registrado. Efectivamente, estudios realizados a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares ponen en evidencia una elevada correlación entre la calificación de los trabajadores y la temática del empleo no registrado: a menor calificación, mayor incidencia de la no registración.¹⁸

¹⁶ Operarios calificados de la industria en general: oficiales albañiles, etc.

¹⁷ Tareas de limpieza en servicio doméstico y no doméstico, peón albañil, recolección de cartones y envases, etc.

¹⁸ Ver "Caracterización del Empleo no registrado" (DGEyFPE - SSPTyEL)

5. Pobreza e indigencia de los hogares beneficiarios

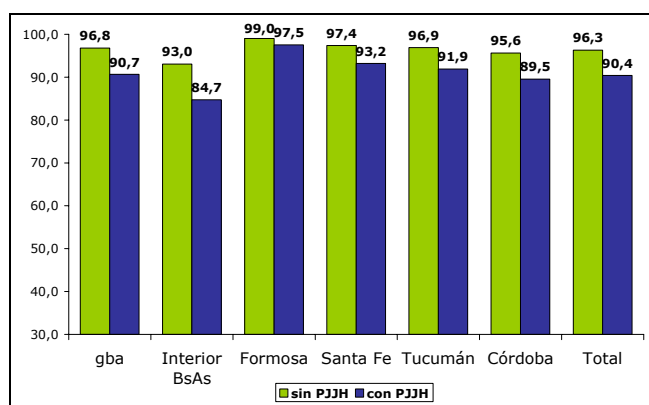
El análisis de la situación socioeconómica de los hogares de los beneficiarios permite evaluar el grado de auto-focalización del Programa y también describir la cantidad y diversidad de estrategias que se desarrollaban en los hogares para paliar su difícil situación.

Como era de prever, los hogares de los beneficiarios se caracterizan por sus bajos ingresos. Al momento del relevamiento, contando con los \$150 que otorga el Programa, el 90% de los mismos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, es decir que no disponían de ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos y servicios.¹⁹ A su vez, más de la mitad de los hogares se encontraba en una situación de pobreza extrema (indigencia), ya que con los ingresos percibidos no accedían a una canasta básica alimentaria.²⁰

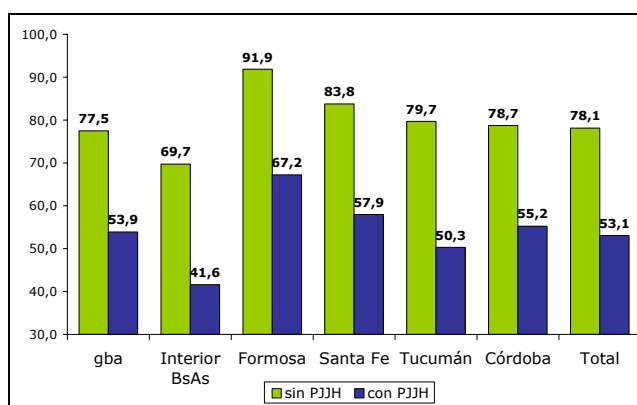
Sin la prestación de \$150 los niveles de pobreza y especialmente los de indigencia serían aun más elevados. La pobreza alcanzaría a casi la totalidad de los hogares (96,3%) y la indigencia al 78%. La prestación del Programa tiene mayor impacto para el alivio de la indigencia que de la pobreza. Esto se explica porque el ingreso de los hogares se encuentra más próximo al valor de la canasta básica de alimentos (utilizada para medir la indigencia). En cambio si se compara el ingreso de los hogares con una canasta de mayor valor (canasta básica total, que incluye bienes y servicios varios, utilizada para medir la pobreza) la brecha aumenta considerablemente.

Gráfico 6 | Impacto del Programa Jefas y Jefes de Hogar en la pobreza y la indigencia

Impacto en la Pobreza



Impacto en la Indigencia



¹⁹ La medición de la pobreza con el método de la Línea de pobreza consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias (Canasta básica) y no alimentarias consideradas esenciales (Canasta Básica Total). El procedimiento de cálculo toma en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles, según la edad y el sexo de los miembros del hogar. La unidad de referencia que se utiliza es el 'adulto equivalente'. Para el cálculo se utilizaron los valores de la canasta correspondientes al mes de mayo de 2004 (INDEC): Canasta básica alimentaria: \$106,66 por adulto equivalente, Canasta básica total: \$233,58 por adulto equivalente.

²⁰ El Programa presenta un sesgo hacia las situaciones más duras de pobreza, lo que evidentemente es deseable desde el punto de vista de la búsqueda de mayor eficiencia del gasto público social (A. Monza, 2003).

Al analizar la información por provincia se destacan algunas situaciones:

- Aun incluyendo los \$150, el 97% de los hogares beneficiarios de Formosa continuaba por debajo de la línea de pobreza y el 67% por debajo de la línea de indigencia.
- En el interior de la provincia de Buenos Aires se registró la mayor reducción del nivel de pobreza (8,3 puntos porcentuales).
- En Tucumán y en el interior de Buenos Aires la implementación del Programa redujo casi 30 puntos la indigencia.

6. Estrategias de los hogares beneficiarios para la generación de ingresos

Las condiciones de pobreza de los hogares de los beneficiarios determinan que sus miembros desarrollen múltiples estrategias para la obtención y generación de ingresos. Los beneficiarios en particular, además de su participación en el Programa, se encontraban buscando trabajo y en muchos casos desarrollando actividades laborales caracterizadas por su precariedad, intermitencia e informalidad (changas, trabajos de corta duración, recolección de cartones y envases, remoción de escombros, etc.).²¹ Se encontraban también predispuestos a mejorar sus condiciones de empleabilidad, sea a través de la finalización de sus estudios formales y/o la realización de cursos de capacitación para el trabajo.

Condición de actividad

En base a la información relevada es posible construir indicadores conceptualmente similares a los que se utilizan para definir a los grupos de la población económicamente activa (que comprende a los ocupados y desocupados) y económicamente inactiva.

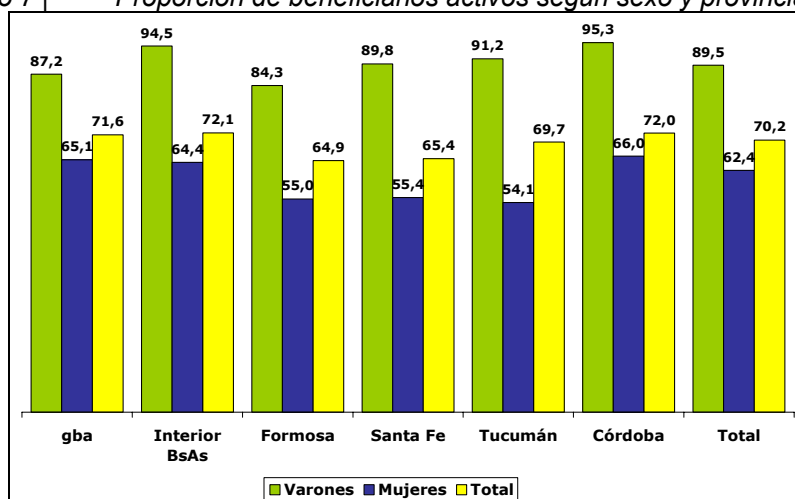
Para el caso de los beneficiarios, se constituyeron de esta manera las siguientes definiciones, independientemente de la realización de las actividades de contraprestación vinculadas con el Programa:

- Ocupados: beneficiarios que realizaban alguna actividad laboral paga al momento del relevamiento.
- Desocupados: beneficiarios que no realizaban alguna actividad laboral y buscaban activamente una ocupación al momento del relevamiento.
- Inactivos: beneficiarios que no desarrollaban actividades laborales ni buscaban tenerla.

De acuerdo con esta conceptualización, el 70% de los beneficiarios del Programa se encontraba activo, es decir que desarrollaba actividades laborales o se encontraba activamente buscando una ocupación. Tal como sucede con la población en su conjunto, los varones presentaron un mayor nivel de actividad que las mujeres (89,5% y 62,4% respectivamente).

²¹ En tanto realizan estas actividades a cambio de pagos (en efectivo o especie) constituyen en sí mismas actividades laborales tal cual se las entiende en el mercado de trabajo.

Gráfico 7 | Proporción de beneficiarios activos según sexo y provincia



La menor tasa de actividad de las mujeres en el interior, especialmente en Formosa, Santa Fe y Tucumán, se relaciona con la dinámica de los mercados de trabajo locales. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la tasa de actividad de las mujeres entre 18 y 65 años alcanzó en el primer semestre de 2004 valores cercanos al 55%, similares a los niveles de actividad de las beneficiarias del Programa en las mismas provincias (55% en Formosa, 55,4% en Santa Fe y 54,1% en Tucumán).

Para analizar la situación de los beneficiarios que se encontraban activos, es decir desocupados o realizando una actividad laboral, debe tenerse en cuenta la modalidad y dinámica que toma la problemática del desempleo en nuestro país. La evaluación de las trayectorias de la población desocupada en su conjunto permite constatar el esquema de inestabilidad laboral que domina la inserción de buena parte de los mismos y que se materializa en la constitución de una dinámica que articula recurrentemente períodos de desempleo y empleo precario. En este sentido, el desempleo y la realización de alguna actividad laboral precaria no se constituyen en situaciones claramente diferenciadas sino como momentos sucesivos de un mismo proceso.

Al momento de la realización de la encuesta, una proporción importante de beneficiarios desarrollaba actividades laborales precarias e informales. Es decir que además de participar en el Programa y en las actividades de contraprestación del mismo, realizaban alguna actividad por la cual recibían un pago. Este tipo de actividades alcanzaban al 63% de los varones y al 36% de las mujeres. El 26% de los beneficiarios, a pesar de no estar desarrollando ninguna actividad laboral, se encontraba activamente buscando alguna ocupación. No se observaron diferencias entre varones y mujeres. Es necesario aclarar que estas actividades no se realizan en el marco de actividades reguladas o registradas, ya que en ese caso procedería la baja del Programa. Como se verá en el anexo, un grupo importante de beneficiarios logra insertarse laboralmente en el sector de la economía registrada y a partir de ese momento dejan de percibir el beneficio

Finalmente, el 10,5% de los varones y el 37,6% de las mujeres no desarrollaban ningún tipo de actividad laboral ni búsqueda al momento del relevamiento, conformando el grupo de personas que se entienden como inactivos. En cuanto a las razones de dicha inactividad, es decir, los motivos por los cuáles los beneficiarios no buscaban trabajo, las mujeres argumentaron principalmente falta de tiempo por encontrarse a cargo de los hijos²² o de familiares enfermos. Se identificó también un grupo de mujeres inactivas que no buscaban trabajo por encontrarse embarazadas. Los varones declararon principalmente problemas de salud (incluyendo a beneficiarios físicamente impedidos para trabajar) y la edad (beneficiarios mayores de 50 años).

²² Puede tratarse de hijos menores o hijos discapacitados.

Tabla 1 Distribución de los beneficiarios según actividad y sexo

	Varones	Mujeres	Total
Actividad laboral y búsqueda	36,8%	19,1%	24,2%
Búsqueda laboral	26,2%	26,4%	26,3%
Actividad laboral	26,5%	16,9%	19,7%
Sin actividad	10,5%	37,6%	29,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

El tipo de actividades laborales al que acceden los beneficiarios –como se señalara– se caracteriza por su precariedad y bajos ingresos. Efectivamente, el promedio de ingresos laborales obtenido por los beneficiarios es \$127 en un mes de trabajo, con una dedicación de 18 horas semanales. Algunos beneficiarios desarrollaban este tipo de actividades por su cuenta (58%) y otros estableciendo eventuales relaciones de tipo asalariados (40%).

Las mujeres se desempeñan fundamentalmente en servicio doméstico (43%), arreglo y reparación de ropa y calzado, y recolección de cartones y botellas. Los varones en construcción (37%), actividades de producción y reparación en general y trabajos de jardinería. En el interior del país los beneficiarios también desarrollaban actividades en el sector primario.

Búsqueda de trabajo

Las dificultades para insertarse en el mercado de trabajo pueden vincularse con las habilidades y competencias sociolaborales de los desocupados, pero también con la iniciativa, motivación y los métodos que desarrollan para buscar trabajo. Uno de los objetivos del estudio fue conocer las actitudes, acciones y estrategias que desarrollan los beneficiarios del Programa en la búsqueda de empleo, a fin de generar políticas dedicadas a mejorar la intermediación laboral. Consecuentemente, se ha indagado sobre la modalidad e intensidad de la búsqueda de empleo de la población beneficiaria, así como las dificultades que tienen, sus percepciones y expectativas.

La búsqueda de empleo que desarrollan los beneficiarios es de carácter permanente, sólo interrumpido temporariamente por alguna changa o trabajo. El 51% de los beneficiarios se encontraba buscando trabajo activamente (el 49% restante se compone de beneficiarios que obtuvieron una changa y suspendieron momentáneamente la búsqueda, e inactivos).

Esta proporción de beneficiarios que se encontraba buscando activamente trabajo al momento del relevamiento presentó variaciones según las provincias: en GBA ascendía al 56%, en Córdoba 53% y en el interior de Buenos Aires 49%. En las otras provincias, los porcentajes fueron inferiores: en Tucumán 43%, en Santa Fe 41% y en Formosa 39%. Evidentemente, la búsqueda de empleo está relacionada con los contextos regionales, en la medida en que la dinámica de los mercados laborales locales (percibida por los beneficiarios como oportunidades laborales) influye en los comportamientos frente a la búsqueda.

En líneas generales puede afirmarse que los beneficiarios desarrollaban múltiples iniciativas y caminos en la búsqueda de una ocupación. En términos de la intensidad de la búsqueda, el 20% de los beneficiarios buscaba trabajo todos los días y el 42% lo hacía tres veces por semana. Cuando se analizan los métodos de búsqueda utilizados por los beneficiarios se observa que son los mismos métodos que utilizan los desocupados en su conjunto.²³ Los más utilizados son la consulta a familiares o amigos (91%), la presentación espontánea en establecimientos (63%) y la respuesta a carteles o avisos (54%). En menor proporción, los beneficiarios buscaban

²³ Datos de EPH (INDEC).

trabajo a través de la colocación de carteles o avisos (24%), agencias de empleo (20%) y concurrencia a plazas o lugares que se contrata gente (18%).

Las percepciones subjetivas acerca de los motivos por los cuales los beneficiarios no encuentran trabajo expresan las dificultades que ellos enfrentan en su búsqueda laboral. Se pueden distinguir causas externas y causas personales. Es decir, aquellas causas que encuentran su razón en la percepción sobre la demanda del mercado de trabajo y aquellas que se encuentran vinculadas a las distintas capacidades/habilidades y limitaciones personales. Los beneficiarios situaron en primer lugar restricción externa: el 78% vinculó sus dificultades a la falta de trabajo en general. Luego, en orden de importancia, mencionaron aspectos personales. Algo más de la mitad refirió a la falta de vinculaciones y relaciones sociales y el 48% manifestó dificultades para la búsqueda por los costos asociados a la misma (es decir, se presentan a pocos lugares porque no tienen dinero para viajar). El tema de la edad en el proceso de demanda y oferta de trabajo constituye una restricción que combina causas externas (demanda laboral orientada a trabajadores jóvenes) y personales (en tanto atributo personal). Quienes mencionaron la edad como un obstáculo (40%) presentan un perfil de mayor edad que el total de beneficiarios. Finalmente, el bajo nivel educativo fue señalado como una dificultad por alrededor del 40%.

La búsqueda desarrollada por los beneficiarios se realiza de acuerdo a las capacidades y oficios que poseen y que mejor los ubica para conseguir un empleo. En este sentido, el 50% de los varones y el 30% de las mujeres se orientaban hacia ocupaciones que requieren calificación. El resto, hacia ocupaciones que no requieren calificaciones previamente adquiridas. En su conjunto, los varones orientaban la búsqueda hacia ocupaciones vinculadas a la construcción e industria manufacturera y las mujeres al servicio doméstico, tareas administrativas y en menor medida industria y reparación de bienes.

Motivación y predisposición a la educación formal y capacitación laboral

El nivel educativo y las capacidades laborales son dos elementos centrales en el proceso de demanda de trabajadores por parte del sistema productivo. Los beneficiarios, como se describió, se caracterizan por contar con bajos niveles educativos y escasa calificación laboral. Sin embargo, se destaca la predisposición que demostraron para continuar o finalizar sus estudios formales y para participar en cursos de capacitación laboral. Cerca del 70% afirmó que desearía continuar sus estudios formales y cerca del 80% aceptaría realizar un curso de capacitación para el trabajo.

Sin embargo, a pesar de esta fuerte predisposición para mejorar sus condiciones, son pocos los beneficiarios que se encontraban realizando acciones formativas al momento de la encuesta. Esta situación podría explicarse porque la mayoría de sus acciones estaban dirigidas a la búsqueda de empleo y a la realización de actividades laborales para el alivio de la situación de pobreza e indigencia de sus hogares. Los motivos por los cuales no estaban realizando al momento de la encuesta alguna de estas actividades (terminalidad educativa y/o capacitación laboral) se asociaron a cuestiones económicas (necesidad de becas y de guarderías para poder dejar a los hijos) y falta de información respecto a la oferta de cursos.

Acceso a otros programas o ayudas sociales

Un tema que resulta de interés es conocer el acceso que tenían los hogares de los beneficiarios a otros programas o ayudas sociales, sea de organismos del estado o de personas que no viven en el mismo hogar.

El 64% de los hogares de los beneficiarios manifestó estar recibiendo algún tipo de ayuda, fundamentalmente a través de alimentos, asistencia a comedores escolares y comunitarios y remedios.

Si se compara la información por provincia se destacan algunas diferencias significativas. La ayuda en alimentos era percibida por el 64% de los hogares de Córdoba y sólo por el 16% de los hogares de Formosa. La provisión de remedios tenía una cobertura variable, oscilando entre el 11% en Formosa y el 32% en el interior de la provincia de Buenos Aires. Otra información significativa es la importancia del Plan Vida, que asistía a más del 20% de los hogares de Buenos Aires.

Tabla 2 Proporción de hogares beneficiarios con acceso a otros Programas o ayudas sociales por Provincia

	Gba	Interior Bs.As.	Formosa	Santa Fe	Tucumán	Córdoba	Total
Alimentos	30,2%	24,2%	16,5%	47,5%	40,5%	64,4%	35,5%
Comedores escolares	20,7%	17,5%	16,4%	26,4%	9,1%	34,5%	21,5%
Remedios	15,4%	32,5%	11,1%	14,2%	20,3%	22,9%	18,8%
Plan vida	22,3%	23,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,1%
Comida en comedores comunitarios	6,8%	10,1%	6,8%	6,3%	6,0%	5,3%	7,1%
Vestimenta	4,0%	4,6%	1,4%	2,9%	7,0%	22,4%	5,9%
Guarderías	0,8%	2,1%	0,6%	1,1%	1,2%	3,2%	1,3%
Recibe algún tipo de ayuda	61,9%	69,0%	42,9%	65,7%	59,4%	77,2%	64,1%

La información presentada permite concluir que los hogares beneficiarios percibían complementos en especie del ingreso monetario, a través de la recepción de alimentos, remedios, vestimenta y asistencia a comedores comunitarios y escolares. Aunque no es posible realizar una exacta valorización, estas acciones estarían aliviando las condiciones de vida de los hogares.

7. Elementos para el diseño de políticas específicas: esquema de agrupamiento

De acuerdo a lo desarrollado en los capítulos anteriores puede señalarse que coexisten, en la población beneficiaria, ciertas características de homogeneidad (por ejemplo, entre regiones) y al mismo tiempo de heterogeneidad (por ejemplo en cuanto a empleabilidad). Se observan situaciones diferenciadas en cuanto a edades, nivel educativo y calificación laboral. Estas diferencias son las que permiten diseñar y aplicar políticas diferenciadas atendiendo a grupos específicos de beneficiarios:²⁴

- Los bajos niveles educativos y de calificación, en combinación con la elevada motivación y predisposición a continuar estudios formales y realizar cursos de capacitación permitiría vislumbrar un grupo de beneficiarios asociado a políticas de formación que mejoren su empleabilidad.
- Una situación diferente se verifica entre aquellos beneficiarios que poseen niveles educativos más adecuados con los parámetros del mercado y simultáneamente experiencia laboral en sectores demandados por la economía, que aún no logran insertarse. Estos últimos constituirían una clara población objetivo demandante de acciones de intermediación laboral.
- Finalmente, los beneficiarios inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo y personas mayores, se constituyen en un grupo típicamente asociado a la política social.

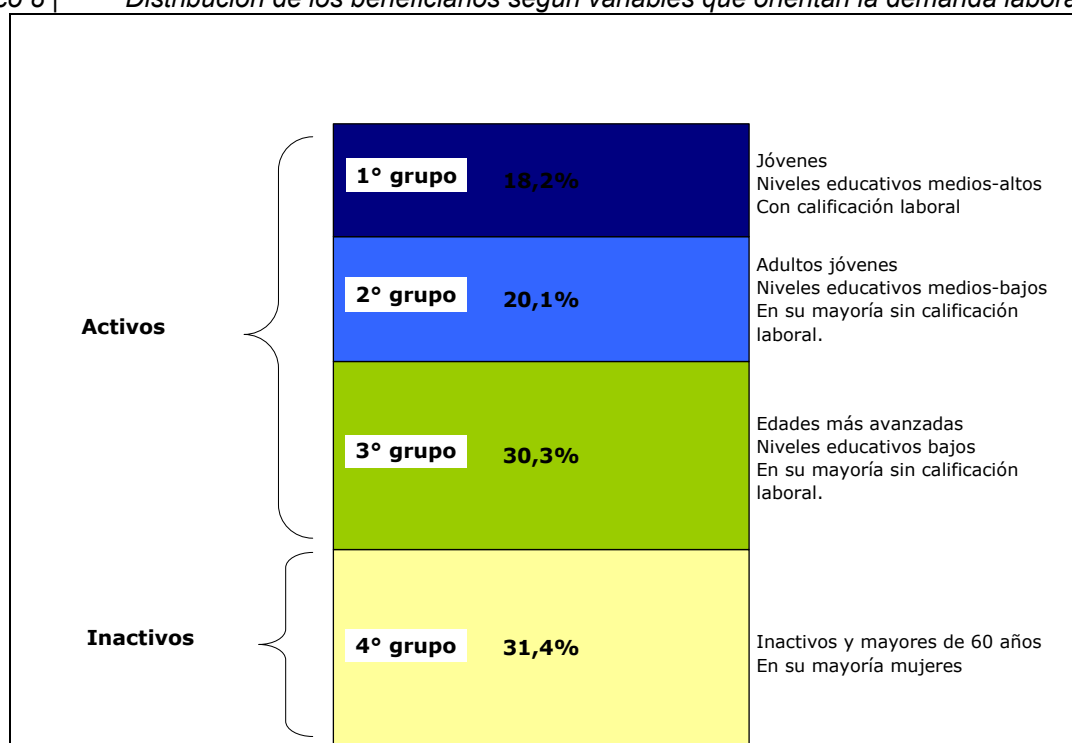
De acuerdo a estas particularidades de los beneficiarios se ha elaborado un esquema de agrupamiento como ejercicio para reflejar, en primer lugar, su comportamiento en el mercado de trabajo: activos e inactivos. En segundo lugar, las condiciones de acceso al mercado de trabajo en función de las variables que orientan la demanda laboral: calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad.

²⁴ El decreto 1506/04 del 28/10/2004 establece que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social elaboren una clasificación de los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que reúnan los mismos, a partir de la definición de los requisitos y perfiles. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del MTEySS, que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral, a través de programas específicos y acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. El resto de los beneficiarios deberán ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano en el ámbito del MDS.

Se trata de un esquema progresivo en el que se tiene en cuenta que los beneficiarios activos, más jóvenes, con mayores niveles educativos y calificaciones son los que encuentran mayor demanda laboral. En el otro extremo se ubican los beneficiarios inactivos que en general son los más asociados a la política social.

En el gráfico siguiente se presenta la distribución de los beneficiarios según este esquema de agrupamiento y las características salientes en cada uno de los grupos.

Gráfico 8 | Distribución de los beneficiarios según variables que orientan la demanda laboral



8. Conclusiones

Las características de los beneficiarios deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en marco de una fuerte crisis, tanto en la economía y el empleo como en los ingresos de los trabajadores argentinos durante más de una década.

La situación ocupacional de los beneficiarios reproduce la dinámica que toma el fenómeno del desempleo en la Argentina. Se trata de un proceso que deja en evidencia la estrecha relación entre la desocupación, la precariedad laboral y la pobreza. Los momentos de desocupación o búsqueda de empleo constituyen sólo un momento en la trayectoria laboral de los beneficiarios que alterna con la realización de actividades precarias, caracterizadas por una elevada inestabilidad. Queda entonces configurado un ciclo de inestabilidad laboral en donde las personas pasan de un empleo precario a otro, mediando entre ellos períodos de desocupación de corta duración.

En definitiva, resulta insuficiente definir como desocupados a los beneficiarios, ya que esta definición vista como proceso excluye el estadio por el cual un número importante consigue empleos precarios de corta duración. Consecuentemente, las definiciones *activos* - *inactivos* contribuyen a describir mejor la realidad de esta población.

La fuerte focalización del Programa en hogares pobres e indigentes podría estar explicando la relativa homogeneidad de los beneficiarios, especialmente en cuanto a las características sociodemográficas, a nivel regional. Aunque ello no sea estrictamente así y aparezcan algunas diferencias, como por ejemplo en Santa Fe y Tucumán donde los beneficiarios presentan niveles educativos muy inferiores al resto de provincias cubiertas por la encuesta.

Beneficiarios activos

La actividad es la característica predominante entre los beneficiarios. Los resultados de este estudio indican que el 70% de los beneficiarios se encontraba ocupado o buscando trabajo, es decir activo, transitando alguno de los estadios característicos del fenómeno del desempleo (búsqueda - empleo precario). El 30% restante se compone por beneficiarios inactivos.²⁵

El alto nivel de actividad se explica centralmente por la posición de los beneficiarios en el hogar que, al constituirse en su principal sostén, buscan más intensamente empleo y desarrollan distintas estrategias para la obtención de ingresos. Al alto porcentaje de beneficiarios en búsqueda de empleo,²⁶ en la que participan la mayor parte de los activos, se suma la alta predisposición a realizar acciones tendientes a mejorar sus condiciones de empleabilidad.

La intensa búsqueda de empleo que realizan los beneficiarios deriva finalmente en puestos precarios, caracterizados por el tipo de tareas, relaciones laborales, carga horaria e ingresos obtenidos. Esta situación contribuye a mantener la dinámica del circuito “empleo precario - desempleo - empleo precario” y sus consecuencias en el desmejoramiento de sus competencias laborales. Esto se agrava en el caso de las mujeres, pues frente a oportunidades diferentes por sexo se agregan mecanismos discriminatorios propios del mercado de trabajo, lo que limita de manera más severa todavía las oportunidades para su inserción productiva.²⁷

El análisis de la situación ocupacional de la Argentina actual revela que los grupos más afectados por la problemática del empleo no registrado son las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de bajo nivel educativo y baja calificación laboral.²⁸ Los beneficiarios constituyen un grupo que combina estas características, lo que los ubica como una población con un alto nivel de vulnerabilidad laboral.

Un aspecto para destacar es el interés que manifestaron los beneficiarios por mejorar sus habilidades y competencias sociolaborales, demostrado por la motivación y predisposición a continuar sus estudios formales y realizar cursos de capacitación, concebidos como elementos centrales para la obtención de un puesto de trabajo.

Participación de las mujeres en el programa

La importante presencia femenina entre los beneficiarios puede interpretarse como una estrategia de maximización de recursos para la obtención de ingresos por parte de una población altamente vulnerable en un

²⁵ Principalmente mujeres que están a cargo del cuidado de sus hijos.

²⁶ En el sentido estricto de su ubicación frente al mercado de trabajo.

²⁷ Ver L. Pautassi (2003), “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”.

²⁸ Ver “Caracterización del empleo no registrado” (SSPTyEL - DGEyFPE).

contexto de crisis. Ello contribuye a darle al Programa un sesgo heterodoxo en términos de políticas de empleo.²⁹ Hay que considerar que la participación de las mujeres dentro del conjunto de los desocupados es similar a la de los varones, sin embargo, su participación en el Programa es muy superior (70%) debido a la fuerte incorporación de inactivas al mismo. Es significativo señalar en este sentido la alta proporción de mujeres que manifiestan encontrarse solas a cargo de hijos.

Contraprestación

Por otro lado, es destacable el nivel de participación de los beneficiarios en las actividades de contraprestación. Al momento de la realización de la encuesta más del 80% de los beneficiarios estaba participando de ellas. Sin embargo, dada la baja calificación de las tareas realizadas, se deberían concentrar los esfuerzos y las acciones hacia programas de capacitación laboral y reentrenamiento, para lograr una mayor inserción laboral de beneficiarios en puestos de mayor calidad. Sin perjuicio de ello, los resultados del estudio indican que la elevada participación en actividades de contraprestación contribuye al mantenimiento de hábitos laborales y al fortalecimiento de la autoestima.

9. Acciones, políticas y perspectivas

Las dificultades que enfrentan los beneficiarios frente al mercado de trabajo están determinadas por múltiples factores que se combinan potenciándose. Es importante entonces generar políticas específicas tendientes al mejoramiento de las capacidades laborales y acciones de orientación e intermediación laboral para vincular oferta y demanda. A continuación se describen las principales líneas de acción desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar y promover la inserción laboral de los beneficiarios como así también el acceso a bienes básicos.

El Ministerio de Trabajo está impulsando distintas acciones en el marco del Plan Más y Mejor Trabajo. Distintos componentes atienden las necesidades de capacitación e inserción al mercado de trabajo de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

El *Componente de Formación* realiza aportes financieros y brinda asistencia técnica para la instalación de capacidades y herramientas destinadas a impulsar y mejorar los procesos de formación de trabajadores a los que se incorporan los beneficiarios. Estas mejoras están referidas a un incremento de las capacidades de los beneficiarios desde una doble perspectiva: por una parte se trata de asumir la condición de partida (bajo nivel educativo y baja calificación) como base para el desarrollo de cualquier acción formativa y, por otra, lograr relacionar esta acción con las tramas productivas regionales. Se apunta a una formación que resulte pertinente desde el punto de vista del beneficiario y desde su vinculación con el mundo del trabajo. Durante el año 2004 se realizaron convenios con Provincias y Municipios que incorporaron a un total de 80 mil beneficiarios en programas de terminalidad educativa y formación profesional. Dentro del Programa de Terminalidad Educativa se incorporaron 56 mil beneficiarios, el 61% de este grupo cursaba estudios primarios y el resto estudios medios. En el marco de los Programas de Formación Profesional se desarrollaron cursos para 24 mil beneficiarios, orientados hacia los sectores de Indumentaria, Servicios Personales, Producción Agropecuaria, Producción artesanal, Gastronomía y Construcción. Las metas para el año 2005 prevén incorporar dentro de este Componente a un total de 140 mil beneficiarios a partir de convenios municipales y provinciales.

²⁹ A. Monza plantea que una característica relevante del Programa es la de tener la naturaleza de un programa de sostenimiento de ingresos y no estrictamente la de un programa de empleo. En el mismo sentido, L. Pautasi, desde una perspectiva de género, se interroga acerca de si el Programa es una forma de ingreso laboral o una búsqueda de un ingreso ante una situación de crisis. Ver Monza A., Giacometti C. (2003) "Los beneficiarios del Plan Jefas y jefes de Hogar", Argentina - OIT y Pautasi, L, op. cit.

El *Componente Sectorial*, en cooperación con la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía, apunta a la capacitación e inserción laboral, a través de planes sectoriales de competitividad, que suponen acuerdos y convenios con cámaras empresarias, organizaciones sindicales e instituciones de apoyo, pertenecientes a sectores de actividad definidos como prioritarios por su capacidad de crecimiento y generación de empleo. La ejecución comenzó en 2004 y para el año 2005 están comprometidas acciones para capacitar a 12 mil beneficiarios del PJH, principalmente en los sectores Construcción, Metalúrgico, Metalmecánica, Agropecuario, e Industrias Textil, Alimenticia, Plástica y Naval. En algunos casos se convoca para la capacitación a beneficiarios que cuentan con experiencia en el sector.

El *Componente de Reinserción Laboral* apunta a la incorporación de los beneficiarios a las empresas. La contratación de los beneficiarios se inicia con un período de reentrenamiento e inducción de un mes de duración, en el cual se realiza la formación en el puesto de trabajo y la empresa paga los aportes y la ART. Los primeros seis meses de la contratación, el beneficiario continuará percibiendo los \$150, suma que será descontada del salario y sobre este importe se realiza un 50% de descuento en las contribuciones patronales.

El *Componente Materiales* propone desarrollar proyectos productivos incrementando las oportunidades de trabajo en el ámbito local, tendientes a fortalecer estrategias de inclusión social. Se realizan aportes económicos para la ejecución de obras de interés comunitario: infraestructura sanitaria, social, productiva y de desarrollo, mejoramiento del hábitat y huertas comunitarias. A diciembre de 2004, 125 mil beneficiarios participaron en distintos proyectos de este componente.

Por otra parte, el MTEySS ha iniciado la ejecución del *Programa de Desarrollo de Servicios de Empleo*, se orienta a la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo, y a mejorar la inserción de los beneficiarios a través de actividades de promoción del empleo y de fortalecimiento de la empleabilidad. El Programa tiene por objeto la creación y fortalecimiento de 150 Oficinas de Empleo locales, principalmente municipales, en todo el país. Las mismas brindan servicios tanto a personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo como a las empresas que necesitan contratar personal, implementando diversas acciones tendientes a favorecer el encuentro entre demandas y ofertas de empleo, la orientación y la derivación de actividades de capacitación y formación profesional.

En coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se ejecuta el *Programa Federal de Emergencia Habitacional*. El mismo tiene por finalidad solucionar la Emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del PJJHD organizados en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se encuentra en ejecución el *Plan Manos a la Obra*, que otorga apoyo técnico y financiero a proyectos productivos de gestión asociada, destinando la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias.

También en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se encuentra en ejecución el *Plan Familias*, que brinda asistencia a familias en situación de pobreza con hijos menores, a través de transferencias monetarias (\$100 mensuales para el primer hijo y \$25 para cada uno de los restantes hasta un máximo de 5 hijos, y hasta un máximo de \$200 por familia). En la actualidad brinda asistencia a 210 mil familias. Tal como lo establece el decreto 1506/04, aquellos beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que por sus características o condiciones actuales no están en condiciones de reubicarse laboralmente, serán atendidos por el Plan Familias.

Por último, es importante señalar que en la medida que la situación laboral tienda a mejorar como sucedió en el período 2003-2004, a partir de la generación de empleo a tasas significativas que permita la absorción de personas desocupadas en general y beneficiarios del PJH, se podrá aliviar y mejorar la situación del desempleo de manera significativa como también los ingresos de la población, y reducir de este modo los niveles de pobreza.

Bibliografía consultada

Catalano, A., Avolio de Cols, S., Sladogna, M. (2004), "Diseño curricular basado en normas de competencia laboral". Argentina, BID - FOMIN.

Cetrángolo, O., Jiménez, J. (2003), "El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados", Proyecto "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina" Argentina - OIT.

MTEySS - SSPTyEL - DGEyFPE (2004), "Diagnóstico del desempleo en la Argentina".

MTEySS - SSPTyEL - DGEyFPE (2004), "Análisis del mercado de trabajo y del Programa Jefes de Hogar".

MTEySS - SSPTyEL - DGEyFPE (2005), "Caracterización del empleo no registrado".

MTEySS - SSPTyEL - DGEyFPE (2005), "Dos años de crecimiento del empleo".

Monza, A., Giacometti, C. (2003), "Los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar", Argentina - OIT.

Pautassi, L. (2003), "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Chile - OIT.

Torrado, S. (2005) "Familias ocultas, vidas muy vulnerables". Nota publicada en el diario Clarín – 16 de marzo de 2005.

Ficha Técnica de la Segunda Evaluación

Trabajo de campo

El trabajo de campo consistió en la aplicación presencial –durante junio de 2004 en las bocas de pago del Programa– de un cuestionario a una muestra de 3.657 beneficiarios. El cuestionario relevó información sobre los beneficiarios y sus hogares.

Diseño muestral

Se diseñó una encuesta probabilística, estratificada en dos etapas de selección:

- En la primera etapa se seleccionaron las bocas de pago.
- En la segunda etapa se realizó una selección sistemática de los beneficiarios.

Las bocas de pago se estratificaron según dominio geográfico y cantidad de beneficiarios registrados y luego se seleccionaron con probabilidad proporcional a la cantidad de beneficiarios registrados.

Dentro de cada boca de pago seleccionada se seleccionaron los beneficiarios a encuestar por muestreo sistemático.

La encuesta brinda estimaciones de los siguientes dominios geográficos:

- Ciudad de Buenos Aires
- Partidos del Conurbano Bonaerense
- Interior de la Provincia de Buenos Aires
- Gran Córdoba
- Interior de la Provincia de Córdoba
- Ciudad de Formosa
- Interior de la Provincia de Formosa
- Alrededores de la ciudad de Rosario
- Ciudad de Santa Fe
- Interior de la Provincia de Santa Fe
- Gran Tucumán
- Interior de la Provincia de Tucumán

La muestra seleccionada es representativa del conjunto de un millón de beneficiarios que residen en la Ciudad de Buenos Aires y en las cinco provincias seleccionadas.

Anexo: inserción laboral de beneficiarios al mercado de trabajo registrado

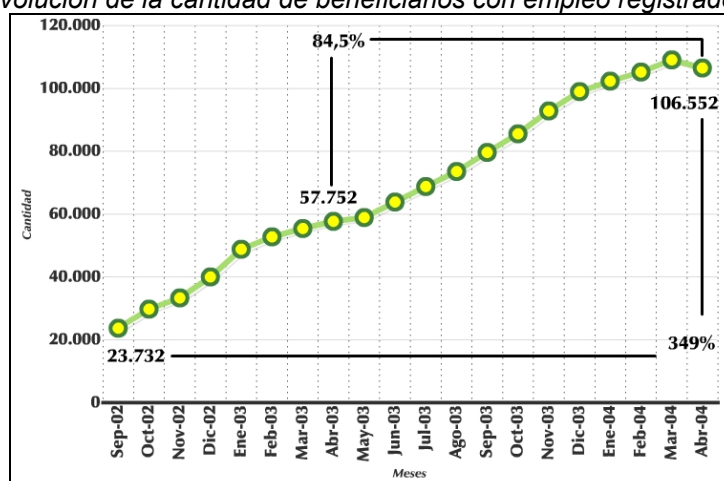
La encuesta de Evaluación realizada brinda información sobre los beneficiarios que permanecen en el Programa. Sin embargo, un grupo importante de beneficiarios logró insertarse laboralmente en el sector formal de la economía, y por lo tanto salió del Programa.

En esta sección se presentan las características de la inserción laboral de los beneficiarios del Programa que lograron acceder a puestos de trabajo formal. La información surge de la vinculación entre el **Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)** que brinda información sobre los trabajadores registrados y sus empleadores y el padrón de beneficiarios que acumula el registro histórico de los mismos.

Evolución de la inserción laboral de los beneficiarios en el sector formal

La cantidad de beneficiarios con empleo registrado pasó de 23 mil en septiembre de 2002 a 106 mil en abril de 2004. Probablemente, el aumento de la inserción laboral de los beneficiarios del Programa se fundamenta en la fuerte creación de empleo que ha producido la economía argentina en los últimos meses y una proporción de esta demanda laboral, se habría encauzado hacia beneficiarios del Programa que –por las crisis o los ajustes estructurales de los '90– habían perdido sus empleos en el sector formal.

Gráfico 9 | Evolución de la cantidad de beneficiarios con empleo registrado



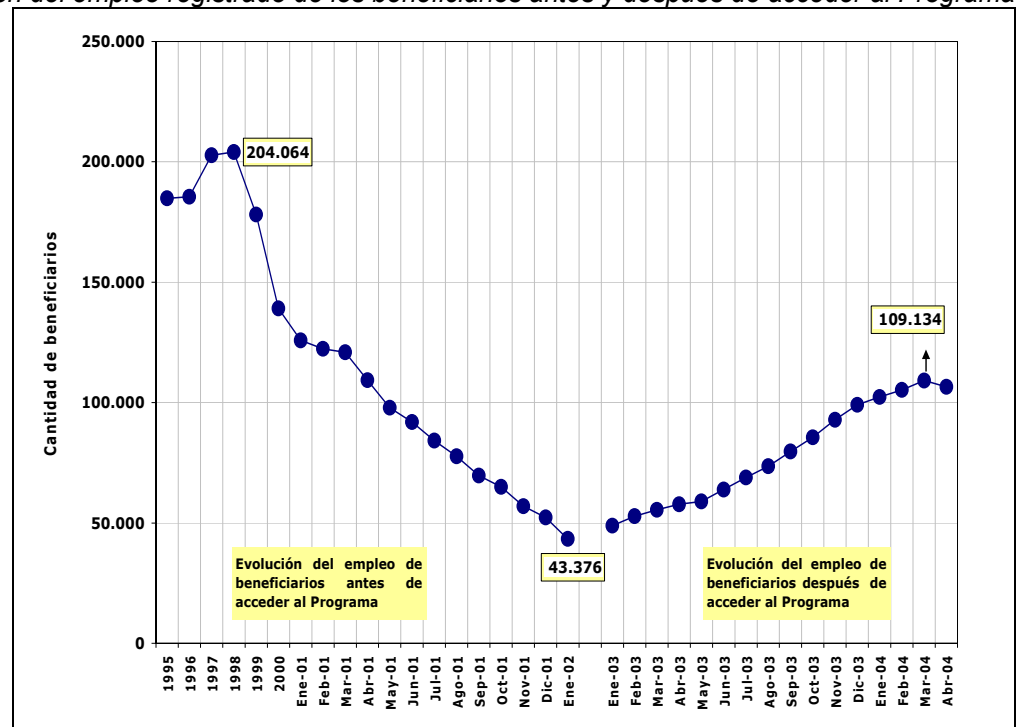
Evolución histórica del empleo registrado de los actuales beneficiarios

El gráfico siguiente compara la evolución del empleo registrado de los beneficiarios antes y después de acceder al Programa.

La serie que se presenta a la izquierda del gráfico refleja el comportamiento del empleo registrado entre los años 1995 y 2002 de las personas que luego accedieron al Programa. Se pueden observar las consecuencias de la crisis económica y del proceso recesivo en la situación laboral de la población beneficiaria. Este grupo perdió, hasta enero de 2002, casi el 80% de los puestos de trabajo que tenía en enero de 1998 (alrededor de 160 mil empleos).

Del lado derecho del gráfico, se cuantifican los puestos de trabajo registrado que obtuvieron los beneficiarios después de ingresar al Programa. En efecto, en marzo de 2004, 109 mil beneficiarios habían conseguido un empleo registrado, cifra que casi triplica la cantidad de puestos registrados que tenía el mismo grupo en enero de 2002.

Gráfico 10 | Evolución del empleo registrado de los beneficiarios antes y después de acceder al Programa



Caracterización de los beneficiarios incorporados al mercado laboral

La inserción laboral de los beneficiarios en puestos de trabajo registrados, muestra un fuerte sesgo hacia los varones con experiencia laboral previa como asalariados formales.

La inserción de mujeres y varones beneficiarios en empleos formales presenta un comportamiento inverso a su participación en el Programa. En efecto, mientras las mujeres llegan al 70% de los beneficiarios, éstas sólo participan en un 23% en la obtención de puestos de trabajo formales. Por otro lado, se destaca que alrededor del 80% de los beneficiarios que obtienen empleos han tenido experiencia laboral formal con anterioridad al empleo actual.

La información refleja la importancia que tiene para la empleabilidad de los beneficiarios la experiencia laboral en puestos registrados. En este sentido se destaca que el 30% de los beneficiarios del Programa cuentan con experiencia laboral formal (625 mil beneficiarios).

Tabla 3 | Inserción laboral formal según sexo y experiencia laboral

	Beneficiarios Insertados	Beneficiarios no insertados
Varones	77%	35%
Mujeres	23%	65%
Total	100%	100%
Con experiencia formal	79%	31%
Sin experiencia formal	21%	69%
Total	100%	100%

Con respecto a la experiencia laboral previa en empleos registrados de los beneficiarios que permanecían en el Programa en junio de 2004, poco más de 479 mil tenían experiencia laboral formal. Es decir que el 27,7% de la totalidad de los beneficiarios activos en junio tuvieron, antes de acceder al Programa, un empleo registrado.

Rama de actividad

Los beneficiarios ocupados en el sector formal en abril de 2004 se distribuían entre casi todas las ramas de actividad, sin embargo algunas de ellas se mostraron más receptivas que otras. La Industria manufacturera empleaba a casi 23 mil beneficiarios, que representan el 22% del total. La construcción concentraba el 17%, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler el 16% y el comercio el 11%.

Tabla 4 Beneficiarios incorporados según rama de actividad de la empresa (abril 2004)

Actividad	Beneficiarios	Porcentaje
TOTAL	106.552	100%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	22.989	22%
CONSTRUCCION	18.554	17%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	17.580	16%
COMERCIO Y REPARACIONES	11.806	11%
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	8.742	8%
ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA	6.371	6%
OTRAS ACT. DE SERVICIOS COMUNIT., SOCIALES Y PERSONALES	5.351	5%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	4.901	5%
HOTELES Y RESTAURANTES	3.050	3%
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	2.206	2%
RESTO	2.005	2%
SIN ESPECIFICAR	1.639	2%
ENSEÑANZA	1.358	1%

Grupos de beneficiarios según tasa de inserción laboral

Dada la gran heterogeneidad de los beneficiarios, en cuanto a sus características sociodemográficas y ocupacionales, se pretende analizar la potencialidad que tienen para obtener empleos de calidad a través del estudio del perfil de los ex-beneficiarios que efectivamente lograron obtener dichos puestos de trabajo. Con este objetivo se ha calculado la Tasa de Inserción Laboral (TIL) según sexo, tramos de edad y experiencia laboral formal de los beneficiarios. Este indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios que obtuvieron un empleo registrado y se construye a partir del cociente entre los beneficiarios incorporados y el total de personas vinculadas al PJJH en diciembre de 2003.

Tabla 5 Tasa de inserción laboral de los beneficiarios según sexo, edad y experiencia

Edad	Sin experiencia formal		Con experiencia formal		Total
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	
Hasta 30 años	8.0%	1.2%	24.1%	8.4%	6.5%
Entre 31 y 50 años	2.9%	0.8%	17.9%	7.4%	5.9%
Mayores a 50 años	1.1%	0.3%	10.7%	5.8%	3.6%
Total	4.3%	0.9%	18.3%	7.6%	5.8%

Referencias:

Tasa de inserción superior



Tasa de inserción intermedia



Tasa de inserción inferior



Fuente: DGEyFPE (SPTyEL), en base a Padrón de beneficiarios del PJJH y SIJP.

A continuación se destacan algunas de las conclusiones:

- Los beneficiarios con experiencia laboral formal presentan una tasa de inserción muy superior a los que no la tienen.
- La posibilidad de obtener un empleo registrado aumenta en la medida en que los beneficiarios son más jóvenes.
- La tasa de inserción laboral es mayor para los varones que para las mujeres.
- Para los mayores de 30 años, el porcentaje de mujeres con experiencia laboral previa que se incorporan al empleo formal es mayor que el de los varones sin experiencia laboral.
- Las mujeres sin experiencia laboral registran una TIL muy reducida en todos los tramos etarios analizados.