



Cristian Módolo

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

"LOS PELIGROS INSTITUCIONALES DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR"

1 - Introducción

La envergadura de los acontecimientos acaecidos a finales del 2001 signados por la crisis económica sin precedentes, la deslegitimación de la dirigencia política y un alto clima de conflictividad social, llevó al gobierno nacional a decidir poner en marcha un ambicioso plan de ayuda social dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados.

El programa denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar –PJJH-, al poco tiempo de su implementación se convirtió en el más importante instrumento de ayuda llevado adelante por el gobierno nacional. No solo se diferenció de las anteriores experiencias realizadas en el sector tanto en el alcance como en el monto de los recursos asignados sino que además presentaba otras novedades como su diseño y modalidad de gestión.

El presente trabajo avanza en el análisis de la eficiencia y la eficacia de la ejecución presupuestaria del programa social y en los impactos, condiciones económicas existentes al momento de la puesta en marcha del PJJH y su evolución en los años siguientes.

El estudio abarcará tres etapas: la primera incluye una descripción del contexto socio-económico y político presente al momento de introducción del PJJH. Seguidamente se describe brevemente las características del mercado laboral al momento de aplicación del Plan y el grado de cobertura que fue teniendo el mismo con el fin de evaluar el impacto, la gestión y el resultado de la aplicación de la política pública haciendo hincapié en los aspectos normativos, presupuestarios y de sustentabilidad en la agenda política. Finalmente, se resume los principales aspectos institucionales del programa con el objeto de reformular aquellas normas que impiden alcanzar una mejor performance de eficiencia y eficacia del programa social.

2- Descripción del contexto socioeconómico al momento de la implementación del PJJH

La década de los noventa se caracterizó, en materia social y laboral por presentar un deterioro paulatino y permanente de los indicadores sociales: desempleo, precariedad laboral, caída notable de los ingresos de los asalariados, proceso éste que encuentra sus



raíces hacia mediados de los años setenta, una vez agotado el proceso de sustitución de importaciones en Argentina.

La salida de la Convertibilidad, que supuso una fuerte devaluación del peso y el consiguiente impacto inflacionario así como la recesión económica que ya venía erosionando los ingresos de las familias, acentuó la regresiva distribución del ingreso. Mientras que la devaluación provocó un incremento de la canasta básica de alimentos de una familia tipo de un 34% entre mayo de 2002 y diciembre de 2001, los salarios nominales al no incrementarse llevaron a una caída significativa del salario real con el inevitable empobrecimiento de amplias capas de la población. En resumen, la pobreza por ingreso casi se duplica entre 1995 y 2002 afectando a vastos sectores de la clase media Argentina.

En esos años se profundizó también la inequidad en la distribución de los ingresos: entre 1995 y el 2002 se agudizó 20,4 veces como promedio nacional el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% de menores ingresos.

Al considerar el mapa social existente en el 2002 encontramos que las distintas regiones del país presentaban un deterioro agudo en las condiciones de vida de amplios sectores de la población, en magnitudes jamás relevadas.

Así el cuadro de pobreza en la región pampeana hacia octubre de 1998 indicaba que había 6.682.000 personas viviendo en la pobreza, los cuales representaban el 29% de la población y para octubre de 2002 la cifra había ascendido a 13.614.000 personas, representando el 57% del total de la población de la región. En el NOA para octubre de 1998 vivían 1.688.000 personas pobres que representaban el 43% de la población y cuatro años más tarde la cifra ascendía a 2.915.000 equivalentes al 70% de la población.

En el NEA la situación para 1998 reflejaba que 1.594.000, es decir el 50% de la población vivía bajo la línea de pobreza cifra que para el 2002 se elevaba a 2.432.000, los cuales representaban el 72% de la población regional. En tanto que en Cuyo, hacia octubre de 1998, vivían 903.000 personas en condiciones de pobreza y representaban el 33% de la población, ascendiendo cuatro años más tardes a 1.785.000 personas, es decir el 62% de la población.

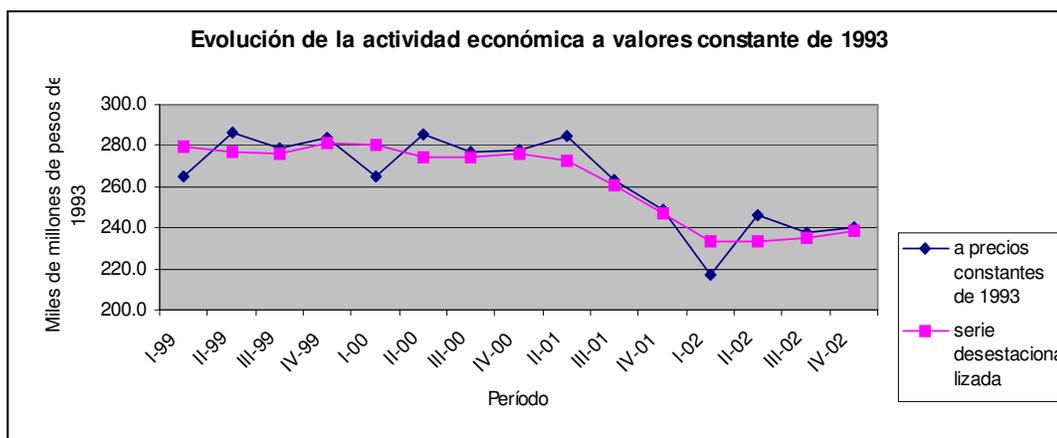
Finalmente en la Patagonia para octubre de 1998 la población bajo la línea de la pobreza era de 339.000 personas los cuales representaban el 24% de la población y para octubre de 2002 la cifra ascendía a 973.000 personas representando el 45% de la población patagónica.

En este cuadro los segmentos de la población que presentaban mayores niveles de vulnerabilidad social eran: los menores de 18 años; desempleados y subempleados; ocupados en el sector informal y asalariado sin beneficio jubilatorio, y los jóvenes de 15 a 24 años que no estudiaban, ni trabajaban, ni eran jefes de hogar.

2.1. Situación económica

Con relación a los indicadores de estructura económica, el panorama no era más alentador que el social. Puesto que el nivel de actividad económica medido en función de variación del Producto Bruto Interno –PBI- trimestral para el primer trimestre del 2002 indicaba una variación respecto del último del 2001 de –10%, luego de que a lo largo del año 2001 acumulara una caída del 5,5%, como podemos apreciar en el Gráfico N° 1

Gráfico N°1: Evolución de la actividad económica desde 1999 al 2003



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

La permanente contracción de la demanda interna, la baja performance del precio de nuestras exportaciones, la pérdida de competitividad (producto de la sobrevaluación del peso/dólar), el bajo nivel de inversiones (fruto de las pobres expectativas), el debilitamiento institucional, la fuerte salida de capitales, entre otros factores, combinaron para que los desequilibrios fiscales y externos presionaran a la abrupta salida del rígido esquema cambiario que subsumía la política monetaria y fiscal.

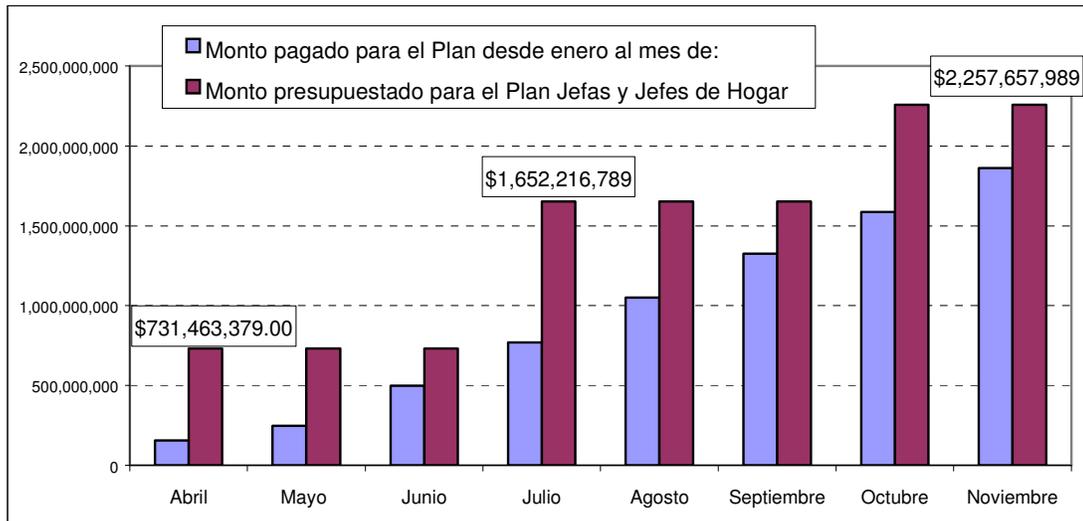
El cierre de empresas (básicamente de PYMES), y la destrucción de amplios sectores de la matriz productiva provocó fuertes desequilibrios de base que condicionaron y condicionan, los actuales escenarios de crecimiento económico que vive hoy el país.

3- Situación fiscal y presupuestaria hacia diciembre de 2001

El cuadro fiscal al momento de la decisión política de poner en marcha el programa era crítico. El déficit fiscal primario ascendía en el cuarto trimestre del 2001 y primer trimestre del 2002 a (\$ 2.287,4 millones) y (\$ 747,2 millones) respectivamente donde los recursos previsto movilizar para el Plan Jefes I suponían acentuar aún más las exiguas cuentas del estado encontrándose comprometido, incluso, el pago de los sueldos de la administración pública nacional.



Hacia diciembre de 2001 la institucionalidad del presupuesto enfrentó su momento más difícil al quedar casi paralizado el sistema financiero del Estado: el crédito público había desaparecido y el cierre del sistema bancario durante semanas enteras impidió el cobro de los impuestos.



Dado que la inestabilidad social amenazaba la institucionalidad del país, el gobierno nacional decide instrumentar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, cuyo primer antecedente se encuentra en la corta gestión del Dr. Rodríguez Saá y, posteriormente, su radical ampliación con la llegada del Dr. Duhalde.

Desde la perspectiva presupuestaria la puesta en marcha del Plan tuvo claramente un impacto que las autoridades no estaban previendo al momento de su implementación. Como se observa en el Gráfico N°2 , el subsidio agregado para todo el 2002 estaba presupuestado en algo más de setecientos millones de pesos, y ya en el mes de Julio se había autorizado un incremento adicional de mil quinientos millones de pesos y en el mes de octubre se produjo el último aumento presupuestario a fin de cubrir los requisitos de subsidio que alcanzó un valor superior a los dos mil doscientos millones de pesos.

Gráfico N° 2: Pagos acumulados vs. presupuesto del Programa (en pesos)

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto Público. Secretaría de Hacienda de la Nación.

Como puede observarse el comportamiento fue de "crecimiento escalonado" debido a que cada tres meses debía revisarse las partidas presupuestadas. Lo cierto es que el ejecutado para el año 2002 alcanzó la suma de \$ 2.257,67 millones y casi dos millones de beneficiarios, mientras que las proyecciones iniciales eran de \$ 700 millones de presupuesto y 500 mil beneficiarios. Es decir, que las previsiones y objetivos planteados fueron ampliamente superados, de manera que hubo que procurar establecer fuentes de financiamiento especiales como las retenciones agrícolas y recurrir a la asistencia crediticia internacional a través del Banco Mundial.



4- Contexto normativo e institucional al momento de la puesta en marcha del PJJH

4.1. Proceso y actores intervinientes

La implementación del PJJH requirió de una estructura organizacional compleja, con múltiples niveles operativos y con centralizada gestión de política pero no supuso la creación de nuevos niveles de administración sino la incorporación de ámbitos de participación ciudadana representada a través de los Consejos Consultivos.

A continuación se detalla cada de uno de los actores participantes en el mismo y las funciones previstas.

- a- *Ministerio de Trabajo*: designado autoridad de aplicación del Programa, donde a través de la Secretaría de Empleo se ejerce la supervisión y el monitoreo general del mismo. Tuvo a su cargo la conformación de una Nómina Única de Beneficiarios y posee facultad de controlar, a través de sus Agencias Territoriales, la correcta conformación y contenido de los legajos de los beneficiarios y desarrolla la auditoría del Programa a través de su Unidad de Auditoría Interna.
- b- *Secretaría de Empleo*: por medio de la Subsecretaría de Orientación y Formación Profesional, es la encargada de promover las actividades de formación profesional y capacitación del Programa, así como de elaborar su reglamentación y tiene a su cargo la conformación del Registro de Empleadores, en el que se inscribirán las empresas que quieran participar en el Programa, empleando a beneficiarios del mismo.
- c- *Administración Nacional de la Seguridad Social*: A cargo del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales y la instrumentación del pago de los beneficios.
- d- *Ministerio de Desarrollo Social*: Responsable del seguimiento efectivo del cumplimiento del requisito normativo de asistencia regular a establecimientos educativos impuesto como uno de los presupuestos básicos de acceso al programa. Además debe monitorear y articular entre los distintos organismos nacionales, provinciales, municipales o comunales el control de salud de los menores miembros del hogar beneficiados con el programa, a efectos de hacer efectiva la protección familiar que inspira a la norma y efectuar el seguimiento de la evolución de los beneficios, articulando cuando resultare oportuno, el programa Jefes de Hogar con otros programas o beneficios de impacto social, existente en los ámbitos nacionales, provinciales, municipales o comunales.
- e- *Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control*: Creado por el decreto 565/2002, con responsabilidad de monitorear el Plan y articular con otros organismos la evaluación externa del mismo (a través de las Universidades Nacionales y de diversos Organismos de Control de nivel nacional y provincial).
- f- *Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires*: con responsabilidad de crear los Consejos Consultivos Provinciales y la verificación de incompatibilidad de los beneficiarios del Programa con otros Programas Sociales Provinciales o de las Jurisdicciones correspondientes.
- g- *Consejo Consultivo Provincial*: responsables de confeccionar la Nómina Única de Beneficiarios, lista de proyectos aprobados, en base a los datos provistos por los Concejos Consultivos Municipales. Actuar como instancia de revisión de las



- controversias que se presenten a nivel Municipal y actuar como instancia de monitoreo del Programa en su respectiva jurisdicción, emitiendo un informe mensual destinado a la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- h- *Municipalidad*: Con funciones de proveer los locales y el personal necesario para la inscripción de los beneficiarios; remitir al Ministerio de Trabajo el original de todos los Formularios Únicos de Inscripción de todos los postulantes inscriptos en su jurisdicción; decidir, previa consulta con el Consejo Consultivo Municipal, que proyectos serán elegidos para que los beneficiarios realicen la contraprestación de trabajo o capacitación y enviar a la Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo una nómina de los proyectos y sus organismos ejecutores.
- i- *Consejo Consultivo Municipal* (en localidades de más de 25000 habitantes podrán establecerse Consejos Barriales): con funciones de: verificar que los beneficiarios cumplan con las condiciones requeridas para participar del Programa Jefes de Hogar, prestando su conformidad a la Nómina Única de Beneficiarios, que confeccionó el Municipio; evaluar la elegibilidad de los proyectos, de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Consultivo Provincial emitiendo un dictamen a tal efecto; evaluar la constitución institucional y estatutaria de los Organismos Ejecutores para que los beneficiarios trabajen o se capaciten; y efectuar el monitoreo de la ejecución de los Proyectos correspondientes a su jurisdicción.

4.2. *Definición del objetivo y evaluación del Plan*

Evaluar la eficiencia y los impactos que provoca una política pública implica conocer en detalle numerosos aspectos procedimentales, normativos y cuantitativos. En el caso de políticas sociales, además conlleva no solo abordar la esfera pública, quien es la que administra los recursos y los asigna al cumplimiento de objetivos, sino también a quienes son los beneficiarios directos de la misma y, que por tratarse de problemáticas que afectan a vastos sectores de la población hacen que el análisis incorpore elementos dinámicos, tanto estructurales como ambientales, para su estudio.

La dificultad de establecer objetivos en áreas sociales no solo presenta problemas presupuestarios y de gestión sino también de extensión, entendiéndose por tal a los criterios que definen su contenido. Así, en este caso en particular, no resulta igual enunciar "Población Objetivo" que "Población beneficiaria" puesto que cada una de éstas formas conducen a plantear objetivos distintos y por lo tanto producir evaluaciones distintas según se considere uno u otro concepto.

Tal como especifica el instructivo del programa, el alcance del beneficio económico permite establecer la siguiente extensión del objetivo:

- ✓ *Población objetivo*: todas aquellas personas, jefas o jefes de hogar con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad y aquellos hogares donde la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. Dentro de esta categoría quedan excluidos las jefas y jefes de hogar desocupados que no puedan asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos a cargo. Tampoco podrán



participar quienes reuniendo estos requisitos, perciban otros beneficios de la seguridad social, pensiones no contributivas o participen en otros programas de empleo o capacitación nacional, provincial o municipal.

Al analizar la información existente a octubre de 2001 en la base del SIEMPRO (Sistema de información y Monitoreo de Programas Sociales) la población que se encontraba encuadrada dentro de los parámetros descriptos era de 645.438 hogares.

Cuando el programa, luego de ser definido como "derecho de inclusión social", comienza a implementarse la cantidad de postulantes superó ampliamente las expectativas previstas llegando a recibir el Ministerio de Trabajo aproximadamente 4 millones de solicitudes de incorporación. Tal cifra, imposible de absorber, llevó a restringir los parámetros y afianzar los mecanismos de selección a los fines de compatibilizar las restricciones presupuestarias y la agenda de gobierno.

Por este motivo, el concepto de "Población objetivo" fue superado por el de "Población beneficiaria" definida ésta como "la porción de la población objetivo que recibe la ayuda subsidiaria".

La importancia de realizar esta demarcación se debe a la necesidad de delimitar el alcance previsto por el Plan a los fines de evaluar su efectividad, esto es, si se alcanzó a otorgar el beneficio a la población realmente objetivo. Por otra parte, diversas interpretaciones hechas sobre este aspecto pueden llevar a considerar que el objetivo del programa fue mucho más amplio de lo que efectivamente se buscó dar con las reglamentaciones y resoluciones posteriores, estableciendo un conflicto en la definición del objetivo que dificulta la evaluación de gestión e impacto del Programa.

4.3. Marco regulatorio

El marco normativo base establecido del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue el siguiente:

- ✓ Ley N° 25.561: Decreta la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Establece la reforma del régimen cambiario.
- ✓ Decreto N° 165/02: Este decreto declara la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 y crea, a los efectos de paliar esa situación, el Programa Jefes y Jefas de Hogar.
- ✓ Anexo al Decreto 165/2002, se establece un modelo de *Convenio Marco* entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y cada uno de los Estados Provinciales. Dichos Convenios determinaron la suma asignada a cada Provincia y las acciones conjuntas a implementarse a fin de hacer efectivo el Plan.
- ✓ Decreto N° 450/2002: Creó un Programa Mensual de Caja, por el cual se prioriza al Programa Jefes y Jefas de Hogar entre los gastos del Estado.

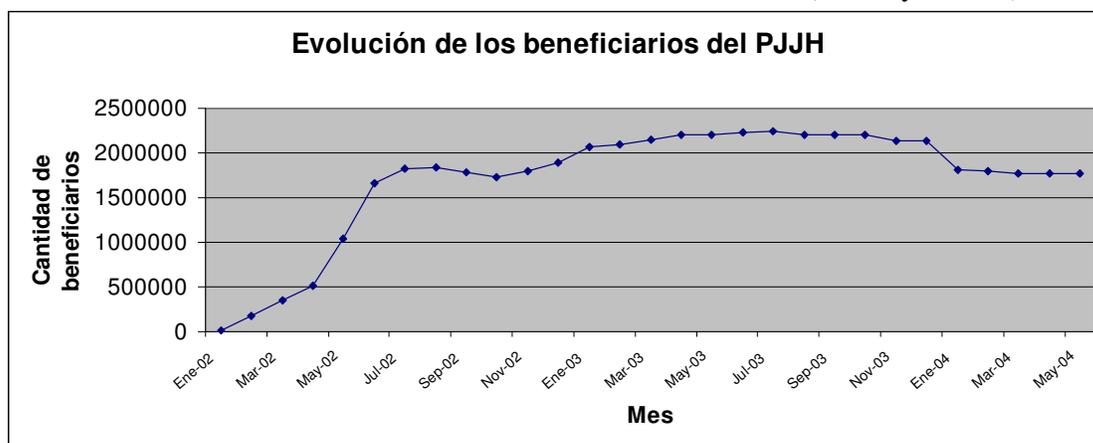


- ✓ Resolución conjunta del Ministerio de Trabajo N° 284/2002 y Ministerio de Desarrollo Social N° 91/2002: Reglamenta el Programa Jefes y Jefas de Hogar.
- ✓ Decreto N° 565/02: Establece que todos los Jefes/as de Hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social. Asimismo, ratifica la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar, con las características básicas determinadas por el Decreto 165/2002; señala, sin embargo, que el Programa podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.
- ✓ Resolución 312/2002 Ministerio de Trabajo: Complementa a la resolución conjunta MTESS 284/2002 y MDS 91/2002, ampliando la reglamentación del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

5- Evolución y alcance de la ayuda social

El alcance y dimensión de la política social puesta en marcha fue de una magnitud inédita en nuestro país. Frente a la urgencia social se considera como una fortaleza la rápida implementación del programa, que entre el mes de enero y mayo de 2002 incorporó a 1.800.000 personas al registro de beneficiarios (Ver Gráfico N° 3), teniendo en cuenta el deterioro que experimentaba la capacidad de gestión del Estado para instrumentar políticas sociales de mucha menor envergadura.

Gráfico N° 3: Evolución de la cantidad de Beneficiarios (Jefes I y Jefes II)



Fuente: M.T.E. y S.S.

Al analizar la trayectoria de los primeros dos años de existencia, se pueden distinguir tres fases bien diferenciadas en su proceso de prestación: 1) *puesta en marcha* -enero a noviembre de 2002-, 2) *consolidación* -diciembre de 2002 a noviembre de 2003- y 3) *desaceleración* -diciembre de 2003 en adelante-.



Este recorrido parece acompañar la evolución económica que experimentó el país luego de agosto de 2002 y que fue consolidándose a lo largo de los años siguientes. No obstante, es importante analizar las características cualitativas de los beneficiarios para corroborar si las favorables condiciones del macroentorno pueden explicar el comportamiento de la disminución del número de prestaciones teniendo en cuenta que la "Población beneficiaria" siempre excedió a la "Población objetivo" establecida en el Programa.

6- Perfil de los beneficiarios

Siguiendo los objetivos dispuestos del plan y, en base a los datos provenientes de la base usuario ampliada de la Encuesta Permanente de Hogares, podemos afirmar que el programa no solo fue diseñado para socorrer a desocupados en la definición corriente del término¹, sino también a inactivos que no recibían ningún tipo de beneficio, dado que en la práctica no puede demostrarse la verdadera condición de actividad de quienes tienen empleo y no realizan aportes al sistema previsional. De hecho, y con prescindencia de su denominación y los motivos aducidos para justificarlo, el Plan Jefas y Jefes es, entonces, un subsidio a jefas y jefes de hogar "no-ocupados u ocupados sin aportes previsionales a la fecha del otorgamiento del subsidio". (Pellegrini y Módolo, 2003)

En efecto, el conjunto de beneficiarios dista bastante de estar compuesto exclusivamente por desocupados, al menos en el sentido técnico del término puesto que incluye numerosas personas que seguramente están ocupadas o que hubieran estado inactivas en ausencia del Plan y algunas ni siquiera tienen la característica de "jefe", en el sentido de ser la persona a cargo de un hogar. No obstante, los planes de empleo parecen beneficiar a personas que en su mayoría son económicamente vulnerables y posiblemente en riesgo de exclusión, aunque no necesariamente por motivo de la desocupación.

Los niveles educativos registrados son relativamente bajos, habiendo desempeñado muchos de ellos ocupaciones poco calificadas, que además son típicamente inestables o informales, y en ocasiones de peor calidad que otras que habían tenido antes (Ver Cuadro N°1). Esto conduce a pensar que los beneficiarios enfrentan dificultades especiales dentro del mercado de trabajo o para ingresar a él, aún en condiciones económicas normales.

Cuadro N° 1: Tipo de Ocupación clasificados por sexo. Octubre de 2002. (en %).

Código*	Sexo y Grupo Ocupacional	Ocupación	
		Ultima	Mayor Durac.
	<u>Varones</u>		
77	Trabajadores de la construcción edilicia, de obras de infraestructura y de redes de distribución de energía, agua potable, gas y telefonía	35,42	24,01
83	Trabajadores de la producción artesanal industrial	10,11	17,07
63	Trabajadores de la producción agrícola, ganadera y forestal	6,82	6,43
33	Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	6,57	10,61
38	Conductores y operadores de maquinaria de transporte y almacenaje	6,26	6,89
59	Trabajadores de otros servicios	5,63	1,20
87	Trabajadores de reparación de bienes de consumo	5,13	5,30

¹ Esto es, personas sin empleo y que lo buscan activamente.



34	Vendedores ambulantes	4,49	1,74
57	Trabajadores de servicio de limpieza no doméstica	4,37	3,77
37	Trabajadores de transporte y almacenaje	2,20	1,87
48	Trabajadores de vigilancia y prevención	1,90	3,06
13	Trabajadores de gestión administrativa, jurídico legal y de planif.	1,86	2,18
54	Trabajadores de servicios de alimentación	1,46	2,92
84	Operadores de maquinaria y equipos de la producción industrial	0,95	2,14
Vs	Otras ocupaciones	6,82	10,83
	Total Varones	100	100
<u>Mujeres</u>			
56	Trabajadores del servicio doméstico	41,33	30,12
33	Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	11,44	14,61
83	Trabajadores de la producción artesanal e industrial	11,40	13,40
57	Trabajadores de servicio de limpieza no doméstica	7,24	8,68
43	Trabajadores de salud, sanidad y ecología	3,66	4,03
13	Trabajadores de gestión administrativa, jurídico legal y de planific.	3,54	6,40
63	Trabajadores de la producción agrícola, ganadera y forestal	3,15	2,89
34	Vendedores ambulantes	3,14	1,46
44	Trabajadores de la educación	3,02	4,30
54	Trabajadores de servicios de la alimentación	2,58	4,74
55	Trabajadores de servicios de alojamiento y turismo	1,65	2,48
Vs	Otras ocupaciones	3,00	3,27
	Total Mujeres	100	100

* Grupo ocupacional a dos dígitos según el Clasificador Nacional de Ocupaciones.

Fuente: Elaborado en base a Relevamiento de DGEyEPE y el Clasificador Nacional de Ocupaciones.

En cuanto a la caracterización de sus hogares, dado el bajo ingreso per cápita, pueden calificarse en su inmensa mayoría como pobres, y muchos de ellos, tal vez como representante de un nuevo tipo que actualmente puede estar convirtiéndose en una nueva forma de pobreza *estructural*, manifestada ya no en las características de precariedad de la vivienda sino en las dificultades para la inserción laboral. En este sentido el Plan Jefas y Jefes parece estar alcanzando, además de a una minoría de desocupados, a una parte de la población que no ha sido la tradicional destinataria de los planes de ayuda social pero que de todos modos se encuentra en una situación de *precariedad económica*.

La pregunta que queda abierta es si no fuera más conveniente tratar de auxiliarlos mediante planes que tengan otros criterios de admisibilidad, y especialmente, no terminen tomando como criterio de exclusión, en definitiva, la realización de aportes previsionales (Pellegrini y Módolo, 2003).

7- Evaluación de resultados

Luego de describir el contexto social, económico, fiscal y normativo que implicó poner en marcha el PJJH, en éste último acápite se presenta una propuesta de evaluación de la política pública atento a sus indicadores de impacto y a la calidad de su implementación.



A diferencia de las políticas sociales llevadas adelante durante la década de los 90, cuyos efectos individuales fueron aislados, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados genera, en función de su cobertura y presupuesto, impactos múltiples en la sociedad y el Estado. Por ello, se propone efectuar la evaluación de los resultados obtenidos atento a tres dimensiones:

1. el Programa como política de inclusión social,
2. el Programa desde el punto de vista presupuestario,
3. el Programa desde el punto de vista económico.

En primer lugar, se evalúa el desempeño del programa en términos de eficacia (capacidad de alcanzar los objetivos fijados) y eficiencia (relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos), tomándose en cuenta aspectos institucionales, no mensurables con la información disponible, pero que se consideran relevantes a la hora de formar un juicio general acerca del Programa: ese es el caso del funcionamiento de los Consejos Consultivos y el nuevo rol asignado a los municipios en la implementación de la política social.

En segundo lugar se evalúa el impacto del programa sobre el gasto del Estado Nacional. Específicamente, se estudia el cumplimiento de las metas presupuestarias fijadas para los ejercicios 2002 y 2003 y la sustentabilidad del financiamiento futuro del Programa.

Finalmente se incluye la evaluación de impacto del Programa sobre las condiciones de vida de los beneficiarios. Para ello, se utilizan dos indicadores: el de subsidio real, que permite medir el impacto del subsidio en la capacidad de consumo de los beneficiarios y el de cantidad de beneficiarios empleados en proyectos productivos o comunitarios, así como cantidad de participantes en actividades de capacitación.

7.1 - Satisfacción de la demanda potencial

Definida la demanda potencial como el total de la población susceptible de percibir el plan de acuerdo a las restricciones establecidas en la normativa y sobre la base de datos del SIEMPRO, el total de la población potencial hacia octubre de 2001 se situaba en 645.438 personas, mientras que para mayo de 2002 la misma ascendía a 1.362.658 personas y en Julio de 2004 la misma totalizaba 721.905 personas.

En función de estos relevamientos y dado el número de beneficiarios efectivos el índice de satisfacción de demanda potencial fue de 80,95% para mayo de 2002 y de 245,9% para Julio de 2004. Es decir que existe un sobre cumplimiento de las metas previstas por la ayuda social. Traducido en personas estamos hablando de 1.053.213 beneficiarios en Mayo de 2004 que superan los límites de la población considerada vulnerable a los efectos del PJJH con el actual encuadre normativo.

7.2. Gastos administrativos



De acuerdo a las cifras publicadas en los presupuestos ejecutados 2002 y 2003 y sobre la totalidad de *beneficios otorgados* en los respectivos años 14.632.150 y 26.074.675, el total de gastos administrativos fue de \$ 159,66 y \$ 152,77 en cada año. Es decir, que el costo fiscal de llevar adelante el Plan en el primer año de vida fue de \$ 9,66 mientras que en el segundo año bajó a \$ 2,77 por cada beneficio otorgado.

A este respecto, debemos tener en cuenta que el programa no supuso la creación de nuevas estructuras administrativas, sino la utilización de las ya existentes. Se estima que ésta es una fortaleza del programa que con el transcurso del tiempo fue evolucionando positivamente y por ende, constituye un elemento relevante para reforzar la legitimación social del mismo.

7.3. Equidad Horizontal

Al considerar la capacidad del programa en cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias, por regiones descriptas según criterio del INDEC, las diferencias de cobertura son significativas. En el cuadro adjunto puede observarse que las zonas más perjudicadas son las del Gran Buenos Aires y la del sur del territorio.

Cuadro N°1: Equidad horizontal según valores de la canasta básica alimentaria y total

Región ¹	Canasta Básica Alimentaria (\$)	Canasta Básica Total (\$)	Subsidio	Subsidio en términos de CBA (%)	Subsidio en términos de CBT (%)
Gran Buenos Aires	330.26	723.28	150.00	45.42	20.74
Cuyo	294.91	631.10	150.00	50.86	23.77
NEA	296.58	640.62	150.00	50.58	23.41
NOA	290.61	624.83	150.00	51.61	24.01
Pampeana	311.75	654.68	150.00	48.12	22.91
Patagonia	341.82	687.06	150.00	43.88	21.83

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, EPH

¹ Estas seis regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla:

Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo.

Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano

Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas

Noroeste: Gran Catamarca, Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero-La Banda

Pampeana: Bahía Blanca-Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná,

Gran Santa Fe, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, San Nicolás-Villa Constitución, Santa Rosa-Toay

Patagonia: Comodoro Rivadavia- Rada Tilly, Neuquén- Plottier, Rawson-Trelew, Río Gallegos,

Ushuaia-Río Grande, Viedma-Carmen de Patagones.

Dichas diferencias en la valoración de las canastas regionales, debilitan la capacidad satisfactoria del beneficio y constituye una debilidad en la cobertura territorial que genera inequidades horizontales entre los jefes y jefas de hogar.



7.4. Inelasticidad del gasto social

El Plan ha sido exitoso en términos de cumplir con el objetivo para el que fue planteado, pero ha generado un efecto no deseado para la administración y tiene que ver con la dificultad de su desarticulación en un plazo relativamente corto de tiempo, dado el cuadro de desempleo y precariedad laboral en el horizonte de mediano plazo. El problema podría agudizarse si la recaudación no fuera suficiente, lo que enfrentará un dilema de política económica, el cual tendrá que optarse por nuevas formas alternativas de financiamiento.

7.9 Participación del sector privado

La cantidad de beneficiarios incorporados a proyectos productivos resulta prácticamente insignificante con relación a la cantidad de personas que reciben la ayuda subsidiaria. En efecto, en los meses de julio a noviembre de 2002, 823 beneficiarios se encontraban realizando su contraprestación en proyectos productivos dados de alta mediante la firma de 277 convenios de adhesión entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y las empresas.

Los datos reflejan una fuerte debilidad del programa en la participación de las empresas privadas en la inclusión de los beneficiarios, y los principales motivos que podemos citar son los referidos a los incentivos negativos por el lado de la oferta y demanda que genera el programa en el mercado laboral. Por el lado de la oferta, los beneficiarios no tienen interés en arriesgar una posible suspensión de los beneficios, y por el lado de la demanda las empresas no tienen incentivos a formalizar puestos de trabajo puesto que ello supone aumentar sus costos fiscales y modificar un comportamiento fiscal que venía siendo evasor en el pasado.

7.9 Disparidad de eficiencia en la gestión a nivel provincial

Las jurisdicciones provinciales que han manejado en forma eficiente la política social durante los últimos años han mantenido dicha capacidad para implementar adecuadamente el Programa Jefas y Jefes de Hogar. Pero es indudable que existen provincias donde fue más dificultosa la implementación del mismo dando lugar a retrasos en la puesta en marcha de contraprestación que deben llevar a cabo los beneficiarios.

También se observó una dispar gestión entre las provincias en lo referido a la concentración de la política de ayuda social en el Programa Jefes y Jefas de Hogar. Algunos pocos distritos provinciales avanzaron rápidamente en dicho sentido concentrando la política social en éste nuevo programa tratando de hacer más eficiente la asistencia de su distrito.

7.9 Creación de nuevos espacios institucionales de participación

En este sentido, el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados significó un paso adelante en materia de participación de la sociedad civil en la implementación de políticas



públicas. A pesar de que la participación se vio en un comienzo dirigida al control de legalidad de las listas de beneficiarios por parte de los consejos consultivos (lo que no tuvo un resultado positivo en todos los distritos), significó por primera vez la posibilidad de la interacción entre el Estado y la sociedad civil con un objetivo común y la base de nuevas iniciativas.

La participación social tuvo una importante injerencia en la puesta en marcha de proyectos comunitarios y de participación social que resultaron ser los medios a través de los cuales los beneficiarios efectivizan la contraprestación, fundamental para mantener la vigencia del subsidio. Si bien los gobiernos locales contribuyeron en gran medida a ocupar la mano de obra de los jefes y jefas, el tercer sector cumple una tarea vital si se pretende llegar a un mayor grado de cumplimiento de la contraprestación, y hasta el presente, la movilidad social en este sentido ha resultado una fortaleza en la implementación del Programa en su objetivo de inclusión social. No obstante, el ritmo y permanencia del tercer sector fue diluyéndose con el transcurso del tiempo.

7.8 Descentralización de la ejecución

El Programa se planificó con un criterio de centralización normativa y presupuestaria y descentralización ejecutiva.

La necesidad de una rápida puesta en marcha dificultó en un principio el ajuste de ciertos aspectos relacionados a la implementación y la contraprestación por parte de los beneficiarios, que se fueron superando –en parte– en la medida en que se avanzaba con la instrumentación.

La descentralización de la ejecución hacia los gobiernos locales significó, no solo la delegación de estas atribuciones, sino también un instrumento de gestión para las autoridades locales que cuentan con mayor conocimiento acerca de la situación particular de sus municipios. En este sentido, a diferencia de otras políticas sociales anteriormente aplicadas, posibilitó una mayor interacción de los gobiernos locales con su consecuente mayor responsabilidad en la implementación de los componentes del plan, como así también del su monitoreo y control.

La descentralización de la ejecución significó un nivel de gasto administrativo relativamente bajo, al mismo tiempo que mejoró la eficiencia en el gasto al concentrar el gasto social en un solo Programa.

7.9 Mejora hacia la inclusión social de beneficiarios

Durante los primeros meses, el programa significó una transferencia directa de recursos para la compra de bienes básicos, sin que se solicite a cambio contraprestación alguna. Ante la urgencia de la situación social, se privilegió la ayuda financiera por sobre cualquier otro componente del programa.

A partir del mes de Junio de 2002, el perfil del programa comienza a cambiar: se instrumentan medidas para asegurar el cumplimiento de la contraprestación, la cual crece



rápidamente. Ello significa que el programa incorporó elementos tendientes al logro de una mayor inclusión social de los beneficiarios: el trabajo en proyectos productivos y comunitarios, la formación profesional y la posibilidad de concluir los estudios formales. Está claro que la inclusión de los beneficiarios requiere de otras muchas condiciones sistémicas, que no pueden ser modificadas solo por el programa, sin embargo, se estiman muy valiosos (y por tanto debe llamar la atención sobre la necesidad de medirlos de algún modo) los efectos en términos de reconstrucción del tejido social y convivencia ciudadana.

No obstante, el Programa presenta una clara debilidad si se tiene en cuenta que al mes de Setiembre de 2002 tan solo el 42% de los beneficiarios se encontraban cumpliendo este requisito (considerando 750.000 personas registradas bajo algún tipo de proyecto o actividad, sobre un total de 1.800.000 beneficiarios, aproximadamente).

A este aspecto, también es preciso considerar que la premura en la inscripción de la gran cantidad de beneficiarios trajo como consecuencia que en muchos centros de atención no se completara adecuadamente el formulario de inscripción diagramado por el Ministerio de Desarrollo Social, esta situación repercutió a la hora de seleccionar los beneficiarios, por oficios, habilidades, etc. para ubicarlos en tareas afines a sus características laborales.

8. Consideraciones finales

Entre los aspectos institucionales que podemos destacar de la evaluación efectuada encontramos los siguientes:

- Transformación hacia una política social inclusiva y sostenible

Por primera vez en más de una década existe un extendido consenso social sobre la urgencia de la situación social. Éste es el rasgo más importante que diferencia al programa Jefes de Hogar de otras políticas sociales implementadas en los últimos años: *es un programa sustentable desde el punto de vista político, lo cual constituye un prerrequisito de su sustentabilidad financiera*. En otras palabras, la opinión pública y los principales actores políticos y sociales acuerdan acerca de la necesidad de priorizar el programa en el gasto público.

No obstante, para transformarse en una política social más inclusiva, el programa debería mejorar en algunos aspectos tales como:

- ✓ Variación del monto del subsidio, a fin de que permita una mayor cobertura de las necesidades básicas atendiendo las particularidades de cada región -que no implica un aumento del presupuesto-;
- ✓ Más estricto control del cumplimiento de los requisitos de educación y salud de los menores que forman parte del hogar del beneficiario.
- ✓ Otorgamiento de incentivos para una mayor participación del sector privado.
- ✓ Mayor desarrollo del componente de formación profesional y adecuación de sus contenidos a las demandas del mercado laboral.



- Impulso a la reactivación económica desde el consumo

Es indudable que la elección de la forma de instrumentar la ayuda social como en este caso, un subsidio a la demanda social a través de una transferencia monetaria directa, produce un efecto expansivo del gasto agregado altamente positiva en procesos de recuperación económica (estimaciones oficiales indican un multiplicador del gasto social cercano a 3, es decir que por cada peso "social", el gasto aumenta \$3).

- Contraprestación en tareas productivas comunitaria

Los resultados referidos a la contraprestación de los beneficiarios han reflejado un importante avance en actividades que implican la contraprestación en tareas básicamente comunitarias. Esta generación de recursos amplían la economía informal desarrollando una red de consumo y producción que sustenta una importante cantidad de grupos familiares significando una faceta del Programa de fuerte incidencia para el logro del objetivo de inclusión social, así como también de sustentabilidad económica mediante la generación de empleo.

En tanto que los aspectos que serán necesarios atender se encuentran:

- Financiamiento futuro

Las fuentes de financiamiento del Plan jugarán, sin duda, un papel de importancia en la sustentabilidad del mismo ya que de ellas dependerá la aplicación de medidas que tendrán un impacto general sobre la economía. Así por ejemplo sí:

1. La totalidad del financiamiento proviniera del exterior y no se desplazase ninguna fuente interna, se estaría ante un resultado positivo en el gasto agregado, ya que éstos tipos de préstamos están concedidos a una tasa muy baja de interés y son de fácil repago (para una economía estable y en crecimiento);
2. En cambio si las fuentes son del interior, por recaudación genuina de impuestos, el efecto es neutro si se sustituye un consumo privado por uno público y es negativo si se sustituye recursos de inversión por consumo público.

- Poder adquisitivo del subsidio

En función de la evolución ascendente de los valores nominales de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total, resulta evidente que a partir de la permanencia del subsidio en los mismos valores, el grado de cobertura de las necesidades básicas se ha deteriorado e incluso con diferencias regionales significativas. Es por ello que debería considerarse la posibilidad de incorporar pautas que garanticen niveles de cobertura de la canasta de alimentos e incluso diferenciarla por regiones geográficas del país, sin que ello signifique aumentos presupuestarios.



- La tentación de asalariar la exclusión

Existe en nuestra sociedad un riesgo latente: la tentación de asalariar la exclusión. Esta se encuentra fundada sobre dos hipótesis: la certeza de que por un plazo muy largo de tiempo se mantendrá una situación de emergencia social y el reconocimiento de la necesidad de introducir una red de protección social mínima.

Esta tentación de asalariar la exclusión se presenta bajo dos formas: el modelo de la discapacidad y el del ingreso de subsistencia. De acuerdo a estudios realizados en diversos países, tales como Francia y Holanda, se han demostrado los diversos factores que van surgiendo a medida que se desarrollan programas cuyo fin es asalariar la exclusión. Por un lado personas que antaño estaban condenadas a la miseria o dependían de la generosidad fluctuante de programas de ayuda social vieron que se les reconocía un derecho y se les garantizaban medios de existencia, pero por el otro se daba un fenómeno más grave: la asimilación a las categorías de "excluidos sociales" a una cantidad de ciudadanos cuyos problemas de inserción social no lograban ser solucionados por distintos planes de ayuda (como por ejemplo: desempleo).

El riesgo que corre el Estado es entrar en una institucionalización perversa de la separación entre lo económico y lo social, que hace que sociedad de indemnización y sociedad de exclusión vayan a la par. De esta manera al disociar de forma radical lo económico de lo social, el "ingreso de subsistencia" permite relegar la cuestión del empleo a un segundo rango y la idea de asalariar la exclusión conduce a una inversión paradójica: *el avance del derecho social culmina avalando la exclusión* (CEPAL, 2004).

En conclusión la existencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar supuso incluir en la agenda política una demanda y situación social crítica que se desbordó ante la crisis institucional de diciembre de 2001. La eficaz acción de las estructuras del Estado ha demostrado la capacidad de gestión que puede desarrollarse cuando hay consensos políticos, sociales, económicos e institucionales.

No obstante, y como ocurre siempre al evaluar los resultados de un plan de gobierno, surgen numerosos aspectos normativos e institucionales a tener a en cuenta a la hora de monitorear, la efectividad de una acción de gobierno. Por ende su correcta y oportuna internalización y aprendizaje permitirá mejorar la performance y eficacia de una política que sin dudas cambio la perspectiva y visión de la asistencia social en Argentina.

9- Bibliografía:

MÓDOLO, Cristian (2002), Coordinador: *Evaluación de la calidad y eficiencia del gasto en la ejecución presupuestaria*, Convenio: Ministerio de Economía – CEPEA, Informe N° 2, Buenos Aires.



- PELLEGRINI, José Luis y MÓDOLO, Cristian (2001): "La ocupación transitoria en la Argentina Urbana", 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. - ASET, Buenos Aires.
- PELLEGRINI, José Luis y MÓDOLO, Cristian (2003): "Perfil laboral de los beneficiarios de los planes de empleo", 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo - ASET, Buenos Aires.
- PELLEGRINI, José Luis (2003): "El papel del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en el reciente aumento de la ocupación transitoria en la Argentina", en *Ciudad y Región* N°6. UNR.
- ZAPICO, EDUARDO (2004): "Condiciones para el desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- GOLBERT, Laura (2004): "¿Derecho a la inclusión o paz social?", CEPAL, Serie Políticas Públicas Sociales N° 84.