

POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN ARGENTINA: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Silvia Fernández Soto

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (CONICET/UNCPBA)

POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN ARGENTINA: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Resumen: Este trabajo realiza una caracterización de la situación de pobreza y desigualdad en Argentina en las últimas décadas, posteriormente analizamos las implicancias que las reformas neoliberales tuvieron en la reformulación del sistema de protección social argentino. Ubicamos el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” desde su lanzamiento en el año 2002, como un programa de transferencia de ingresos condicionada dirigida a los pobres. Se ubica en un lugar medular en el sistema de políticas sociales en Argentina, tanto por los criterios institucionales que contempla (alcance nacional, articulación intergubernamental, nivel presupuestario asignado, cobertura poblacional), como por colocarse como la herramienta político institucional más relevante y masiva para las expresiones de la cuestión social en el marco de la crisis de 2001-2002. En este contexto analizamos el proceso de emergencia, desarrollo y transiciones del programa.

Palabras clave: programa de transferencia de ingresos condicionada, pobreza, asistencia, protección social.

INCOME TRANSFER POLICIES IN ARGENTINA: implementation, development and transitions of the “Jefes and Jefas de Hogar Desocupados” Plan

Abstract: This paper carries out a study to characterize poverty and inequality in Argentina in the last few decades. Subsequently, it analyzes the implications that the neoliberal reforms had in the reformulation of the Argentinian System of Social Protection. We placed the “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” Plan since its beginnings in 2002, as a conditional cash transfer program for the poor. This program occupies a central position in the Argentinian system of social policies due to its institutional criteria (national reach, intergovernmental articulations, appointed budget level, population coverage), and for being an institutional policy tool of great relevance for the 2001-2002 crisis context. In this context we analyze the process of its implementation, development, and transitions.

Key words: Conditional cash transfer programs, poverty, assistance, social protection.

Recebido em: 28.08.2009. Aprovado em: 29.10.2009

1 INTRODUCCIÓN

El proceso de la Política Social y sus diferentes momentos constitutivos (proceso de definición, diseño, implementación y ejecución) no depende sólo de criterios técnicos procedimentales, sino centralmente de dimensiones institucionales de naturaleza política e histórica que expresan formas específicas estatales de procesamiento de la conflictividad social, es decir, expresan un proceso de construcción del Estado y de la sociedad. Partiendo de una determinada concepción del mundo, con valores sociales e intereses determinados, se priorizan determinados “problemas” de la realidad y líneas de acción y abordaje de los mismos, que implican cambios en las políticas del Estado. Estos cambios generan nuevos mecanismos institucionales que, a su vez, impactan simbólicamente y materialmente en los diversos sectores sociales.

El “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD), desde su lanzamiento a principios de 2002, se ubica en un lugar medular en el sistema de políticas sociales en Argentina, tanto por los criterios institucionales que contempla (alcance nacional, articulación intergubernamental, nivel presupuestario asignado, cobertura poblacional), como por colocarse como la herramienta político institucional de “consenso” más relevante y masiva para las expresiones de la cuestión social en el marco de la crisis de 2001-2002. Al mismo tiempo inaugura en Argentina el protagonismo de los programas de transferencia de renta a la pobreza, los cuales van a ir adoptando distintas modalidades.

En un primer momento realizamos una breve caracterización de la situación de pobreza y desigualdad en las últimas décadas en Argentina; posteriormente identificamos los principales rasgos que definen el nuevo sistema de políticas sociales en el país, para luego avanzar en la descripción del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, observando el proceso de emergencia, desarrollo y transiciones hacia otras propuestas institucionales. En la última sección, presentamos las consideraciones finales.

2 PROBLEMÁTICA SOCIAL ARGENTINA: precarización, empobrecimiento y desigualdad

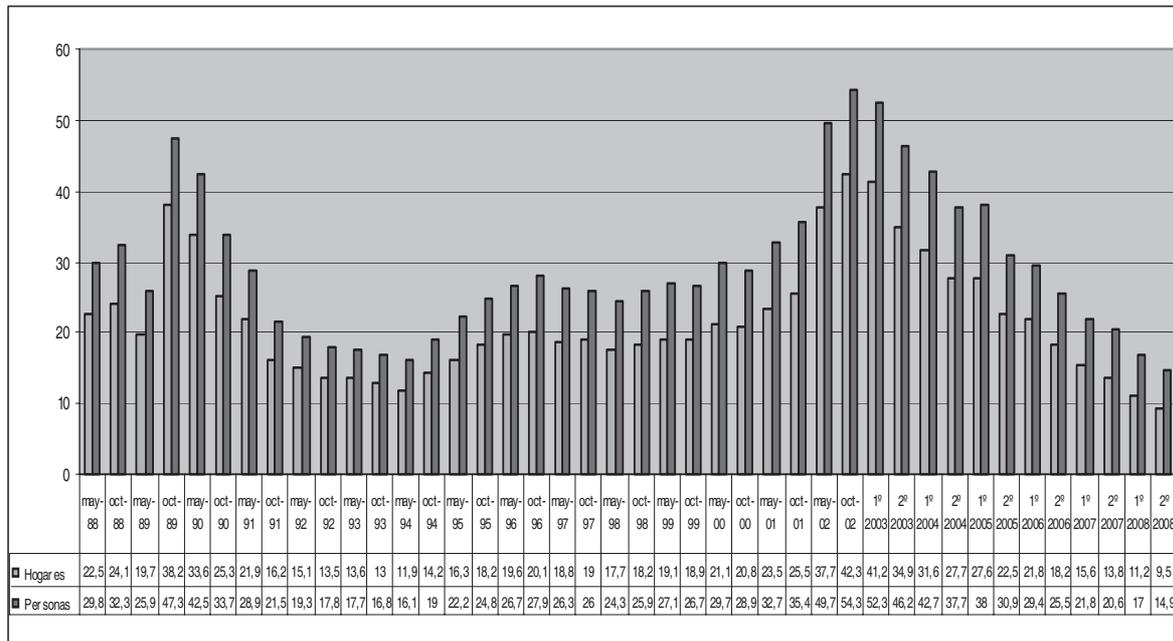
En las últimas tres décadas, claramente se observa, en Argentina¹ un proceso de centralización de la propiedad y la riqueza en menos manos, que se corresponde con un proceso de repulsión de los sectores trabajadores, despojándolos de conquistas y beneficios sociales institucionalizados en el sistema de Protección Social de la segunda posguerra, el cual se caracterizó por la combinación del esquema del seguro y la seguridad social. Esto implica que se desmonten procesos de integración que combinaron altos niveles de empleo e ingresos. La población económicamente activa se situaba en

un alto porcentaje dentro del sector formal, con una alta participación de los trabajadores en el total de la renta nacional. La combinación de bajas tasas de desempleo y elevado porcentaje de empleo formal, implicaba la cobertura de casi la totalidad de la población. De esta manera, el Sistema de Protección Social en Argentina ha estado históricamente ensamblado al mundo del trabajo, centralmente al empleo formal a través de esquemas contributivos, coexistiendo, al mismo tiempo, con una red educativa extendida de carácter universal y centros sanitarios públicos.

El cambio de etapa comienza a cobrar forma, claramente, hacia 1975/1976, con el advenimiento de la última dictadura militar, proceso que se manifiesta en forma similar a otros países de la región: la imposición del capital de la asunción de las fuerzas armadas del control del Estado, para garantizar el cambio en la correlación de fuerza sociales que permita la imposición de un nuevo modelo de sociedad. Se da inicio a la desarticulación del patrón de acumulación de la segunda posguerra, basado en la “denominada” Industrialización Sustitutiva de Importaciones. El fin del proceso evidencia la culminación de la forma de organización social centrada en el capital industrial, y su reemplazo por la forma de organización social que impone el capital financiero. Se da un cambio fundamental en las condiciones generales de la producción, lo cual supone que la sociedad argentina actual sea cualitativamente distinta de la que llega hasta la década del 70.

El conjunto de políticas encaradas dirigieron la economía hacia la especulación financiera no productiva, produciendo grandes transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo. En esta reconfiguración de las relaciones sociales fundamentales y de las mediaciones institucionales, se expresa la inversión de las garantías de seguridad del trabajador, y la expansión de los niveles de precarización y desempleo, haciéndose claramente visible en la década del noventa la expansión de la pobreza.

A fines de la década del ochenta, se hace manifiesto el problema de la pobreza en la sociedad argentina, prolongándose sostenidamente hasta nuestros días. En esta realidad, el tema de la pobreza ha cobrado notable relevancia, lo cual ha abundado en un conjunto de trabajos que han señalado tanto el alcance cuantitativo como las características del fenómeno¹.



Fuente: EPH. (1) El período de referencia de los ingresos corresponde al mes calendario completo anterior al mes de la onda. Por ejemplo: en la onda de mayo 2003 los ingresos están referidos a abril 2003. **A partir de 2003** Encuesta Permanente de Hogares Continua. INDEC. Los valores expresan porcentajes de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado GBA.

Gráfico 1 - Evolución de pobreza e indigencia (por hogares y personas) 1988-2008. Porcentajes.

En este contexto, Argentina vivió, a lo largo de la década del noventa y durante los primeros años de la década siguiente, un constante empeoramiento de la situación laboral y un deterioro de la situación distributiva, constituyendo el incremento de la pobreza uno de los rasgos distintivos. A partir del tercer año de la década del noventa se inicia un ciclo sostenido de crecimiento de la incidencia de la pobreza que se despliega hasta 2002. A partir de ese año se advierte un descenso hasta nuestros días. En el segundo semestre de 2005, un tercio de la población urbana se encontraba en hogares cuyos ingresos eran inferiores al valor de la línea de pobreza, mientras que 12% eran indigentes (es decir, los ingresos familiares resultaban insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos)². Recordemos que la indigencia mide la insuficiencia de ingresos del individuo para adquirir los bienes que le permiten reponer las energías gastadas durante el día. De este modo, queda expresada la inexistencia de garantías sociales básicas que permitan la reproducción material de vida de un porcentaje de la población.

El registro de la incidencia de pobreza alcanzado en 2005 significa casi 20 puntos menos del apuntado a mediados de 2003, que señalaba un pico sin precedentes en nuestro país, expresando la agudización de la fase recesiva y el abandono del plan de convertibilidad³ que implicó la reducción de los ingresos reales de los sectores trabajadores. Si bien desde 2003 se advierte, entonces, un proceso progresivo de disminución de la proporción de

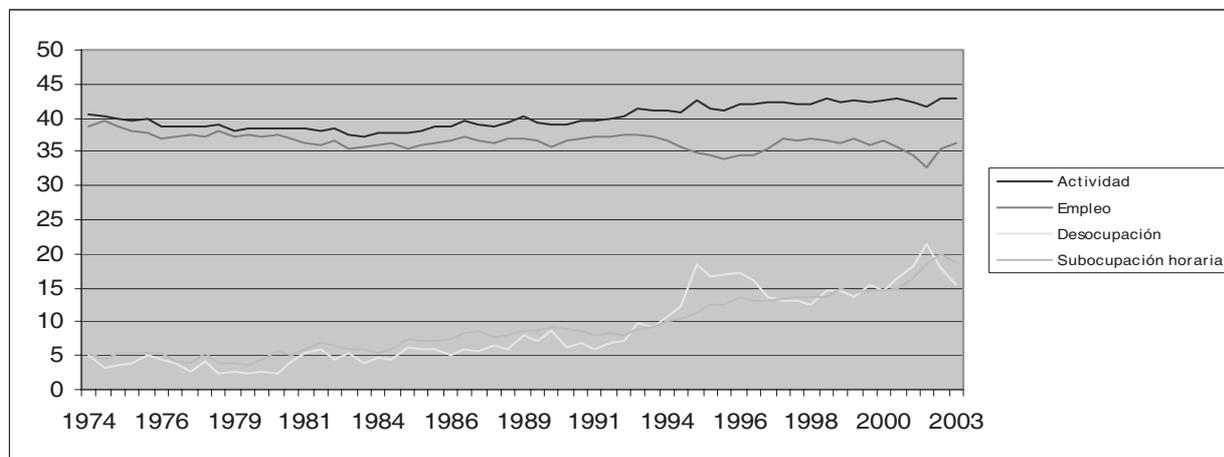
personas pobres – y también indigentes – asociado al mejoramiento de los indicadores macroeconómicos, considerando el período histórico más amplio abierto hace tres décadas, podemos registrar una clara tendencia creciente que prevalece desde mediados de los setenta⁴.

En este sentido, observando la población pobre, según datos del INDEC, entre 1980 y 1990, el porcentaje se cuadruplica, elevándose del 8,3% al 38,1%, trepando el porcentaje al 53% en el 2002. Al mismo tiempo los datos indican que no sólo aumenta aceleradamente la cantidad de pobres, sino también la intensidad, es decir, se registra al interior de la pobreza un incremento de población que no alcanza a satisfacer la canasta alimentaria, ubicándose en la denominada indigencia. Para el 2002, llega a una situación tan aguda, la Argentina, que por primera vez en la historia, sus datos de pobreza superan en 8 puntos los datos promedio de los países de América Latina. En este sentido, a parte de la agudización de la crisis manifestada entre 2001-2004, se observa que los niveles de la incidencia de pobreza de 2005 en adelante se encuentran muy por arriba a los de la década del setenta.

Los mismos organismos internacionales reconocen que los pobres identificados en función de la insuficiencia de recursos monetarios, es decir, utilizando el método de la línea de pobreza, está expresando directamente el problema laboral de cada vez más amplios contingentes sociales, medido tanto en términos de desocupación como en situaciones precarias de trabajo con bajas remuneraciones. En

en términos de desocupación como en situaciones precarias de trabajo con bajas remuneraciones. En este caso los empleos son en sectores de baja productividad, muy inestables y sin acceso a prestaciones de salud y jubilación. Al mismo tiempo señalan que el factor educativo ha influido en las posibilidades de obtención de empleo de calidad, pero en el caso argentino queda en evidencia que se

suma a esta situación histórica, procesos de repulsión más amplios, que van dejando fuera de condiciones estables de trabajo a sectores con niveles educativos altos (secundario completo y universitarios).



Hasta **mayo 1995** el relevamiento se realizaba en 25 aglomerados. En octubre de ese año se incorporaron Concordia, Río Cuarto y Mar del Plata-Batán.

Y en la onda de **octubre 2002** se incorporaron tres nuevos aglomerados: Viedma-Carmen de Patagones, San Nicolás-Villa Constitución y Rawson-Trelew. A partir de esta medición, la Encuesta se releva en un total de 31 aglomerados urbanos.

Los resultados de Mayo 2003 no incluyen el aglomerado Gran Santa Fe, cuyo relevamiento se postergó debido a las inundaciones

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 2 -Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación Total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante

En este contexto, Argentina manifiesta un incremento sostenido de la desigualdad. Precisamente, uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social del país en las últimas décadas es la concentración del ingreso⁵, situación que no se revierte hasta nuestros días. Algunos datos globales desde la década del setenta reflejan el proceso con mayor certeza. Para el año 1974, el 30% de la población argentina con menores ingresos

recibía el 11,3% del ingreso nacional; este porcentaje disminuye al 10,5%, en promedio, bajo el gobierno militar entre los años 1977 y 1983; es de 9,9% del ingreso nacional en los primeros años del gobierno radical, alcanza el 9,7% después de la hiperinflación, y llega al 8,2% en la década del noventa. Es decir que, en veinte años los más pobres de la población argentina vieron reducirse en un 28% su participación en el ingreso nacional.

DECILES	1974	1983	1990	1996	1997	1998	1999
I	4.4	2.2	2.3	1.7	1.6	1.5	1.5
II	4.4	3.7	3.4	2.7	2.8	2.7	2.8
III	4.5	4.6	4.0	4.0	4.0	3.8	3.9
IV	6.2	5.5	5.1	5.0	5.2	5.0	4.9
ESTRATO BAJO	19.5	16.0	14.8	13.5	13.6	13.0	13.1
V	7.5	6.7	6.3	6.3	6.3	6.1	6.2
VI	9.2	8.1	7.7	7.6	7.7	7.5	7.5
VII	10.7	9.6	9.1	9.3	9.4	9.0	9.2
VIII	13.6	11.9	11.4	11.6	11.7	11.4	11.6
ESTRATO MEDIO	41.0	36.3	34.5	34.8	35.2	34.0	34.6
IX	15.9	15.9	15.5	15.9	15.9	16.1	16.2
X	23.6	31.8	35.3	35.9	35.3	36.9	36.1
ESTRATO ALTO	39.7	47.7	50.7	51.8	51.3	53.0	52.3
TOTAL DE PERCEPTORES	100.0						

Fuente: IEF – CTA, en base a información del INDEC.

Cuadro 1 - Distribución del total de perceptores según el nivel de ingresos, 1974-1999 (en porcentajes).

Mes	Año	Decil 1 (%)	Decil 10 (%)	Brecha 10%
Mayo	1994	1,86	35,45	19,03
Octubre	1994	1,94	34,7	17,87
Mayo	1995	1,84	34,86	18,96
Abril	1996	1,8	35,45	19,7
Octubre	1996	1,7	35,49	20,84
Mayo	1997	1,64	36,34	22,2
Octubre	1997	1,64	35,33	21,53
Mayo	1998	1,6	36,43	22,84
Mayo	1999	1,54	36,18	23,49
Octubre	1999	1,57	35,56	22,6
Mayo	2000	1,5	36,26	24,24
Octubre	2000	1,41	36,06	25,6
Mayo	2001	1,35	36,39	26,87
Octubre	2001	1,32	36,45	27,71
Mayo	2002	1,22	36,47	29,8
Octubre	2002	1,38	37,39	27,17
Mayo	2003	1,53	37,05	24,25
Diciembre	2003	1,31	36,39	27,81
Junio	2004	1,35	36,67	27,07

Fuente: OIT 2006, en base a datos de EPH/INDEC.

Cuadro 2 - Evolución de la desigualdad Brecha de Ingresos 1994-2004

Este cuadro de situación marca una pobreza persistente de carácter estructural y la configuración de una sociedad con altos niveles de desigualdad.

Estas transformaciones regresivas pudieron ser realizadas gracias a una intensa actividad estatal. La "Reformas del Estado", iniciadas en 1991, implicaron el andamiaje legal de un conjunto de políticas orientadas a una reconversión global económica y social bajo la lógica neoliberal. Los principios organizadores del sistema de políticas sociales que se consolidan son la privatización, la descentralización, la focalización y la integralidad. Las disposiciones institucionales que se fueron creando en el marco de la "Reforma del Estado", permitieron, centralmente por medio del uso de decretos presidenciales, el desmantelamiento del aparato de intervención, empresario y de regulación a cargo del Estado. Desregulación y privatización constituyen procesos centrales de la nueva orientación del Estado. Se promulga la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores estatales, y la desregulación de las empresas privadas. En el marco de una nueva lógica de regulación laboral, se definieron un conjunto de leyes tendientes a flexibilizar el trabajo y reducir los "costos laborales", alterándose también los elementos del salario indirecto, como la jornada laboral, las indemnizaciones y el aguinaldo. Tal como

mostramos en el cuadro, la evolución creciente del desempleo abierto estuvo acompañada por una caída sostenida de la participación del salario en la distribución del ingreso. Se fragmenta y diversifica el mundo del trabajo a través del sub-empleo, la precarización, y el aumento del "cuentapropismo" o las denominadas formas de autoempleo⁶.

Es a partir de mediados de la década del noventa que se pone de manifiesto los límites y el sentido desigual del modelo de sociedad en marcha. Entre 1994 y 1997 se produjo un período de transición durante el cual, progresivamente, fue aumentando la desigualdad social y haciéndose aún más notoria la pobreza. Se profundiza la separación entre el crecimiento del PBI y la distribución del ingreso: aún registrando el PBI crecimiento entre 1991-1994 y 1996-1997, la distribución del ingreso exponía una tendencia a la mayor concentración en el quinto quintil. Al mismo tiempo, los datos medidos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para octubre de 1998, mostraron un 25,9% de población bajo línea de pobreza, porcentaje similar al de mayo de 1989, en plena crisis hiperinflacionaria.

A fines de la década del noventa, nuevamente se atraviesa una etapa recesiva⁷. La recesión intensificó la situación de desempleo y precariedad laboral; al mismo tiempo, la inflación perjudicó seriamente la capacidad adquisitiva de los hogares.

Año	PBI 1991=100	Tasa de actividad (en %)	Tasa de empleo (en %)	Tasa de desempleo (en %)	Tasa de subempleo (en %)	Salario real prometido 1991=100
1991	100,0	39,5	37,1	6,0	7,9	100,0
1992	114,6	40,2	37,4	7,0	8,1	104,0
1993	115,9	41,0	37,1	9,3	9,3	105,0
1994	122,7	40,8	35,8	12,2	10,4	103,5
1995	119,2	41,4	34,5	16,6	12,6	98,7
1996	125,8	41,9	34,6	17,3	13,6	98,0
1997	135,9	42,3	36,5	13,7	13,1	97,2
1998	141,2	42,1	36,9	12,4	13,6	95,0
1999	137,0	42,7	36,8	13,8	14,3	94,5

(1) Corresponde a la onda del mes de octubre de cada año para el total de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Fuente: Instituto de la CTA e IDEP en base a información del INDEC y de FIDE.

Cuadro 3 - Evolución del PBI, los principales indicadores del mercado laboral⁽¹⁾, la población que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, y el salario medio, 1991-1999 (Índice base 1991=100 y %)

En igual sentido, la dinámica actual desarrollada a partir del 2003, si bien expresa la reducción de los niveles de las tasas de pobreza e indigencia, al mismo tiempo se revelan los límites para alcanzar los niveles que se exhibían en la década del ochenta, previo a la crisis hiperinflacionaria. En cada ciclo de crisis a partir de la apertura democrática (1989, 1995 y 2002) se despliegan de manera muy intensa procesos de empobrecimiento, que no logran ser revertidos. De esta manera se va generando una situación de pobreza e indigencia que se torna estructural.

3 LA REDEFINICIÓN DEL PADRÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINO

El viraje registrado en la década del noventa, confirma el nuevo "patrón de tratamiento de lo social" basado en una lógica política diferente al clásico esquema del seguro social, reconfigurándose los principios de organización del sistema institucional, bajo los componentes de la descentralización, la focalización y la privatización. La descentralización implica una reconfiguración de los servicios públicos, cobrando mayor responsabilidad los Estados subnacionales. La focalización implica un giro en el sentido estratégico-político de la política social, nombrando como destinatario de sus intervenciones a los grupos vulnerables y/o a las zonas de riesgo en una sociedad donde el problema de la pobreza y la desocupación se muestran como una realidad que afecta a grandes sectores de la población argentina.

Así, la política social renuncia a constituirse en la garantía de la condición social de los asalariados, a través de una red de seguridad social, y se escinde en múltiples intervenciones territoriales específicas, focalizándose en la pobreza. El sujeto de la política social es el pobre "individualizado" que se ubica en los límites de la supervivencia física, repelido de los "mecanismos de integración" del mercado de trabajo; sujeto definido no por los derechos que posee, sino por las carencias que individualmente demuestra, o que exhibe las zonas donde territorialmente sobrevive. En este sentido, las medidas de políticas públicas dirigidas a "combatir la pobreza" no se constituyeron en mecanismos dirigidos a extender y profundizar los derechos de ciudadanía, por el contrario, no sólo se presentan como medidas no complementarias, sino que la emergencia y centralidad de la asistencia se presenta como un componente del proceso de reacción de los sectores dominantes, el cual se entrama con el proceso de regresión e inversión de la ciudadanía social. Es decir, se reduce el efecto desmercantilizador de las políticas sociales, expandiéndose los procesos de mercantilización y por ende la desigualdad social en la participación de la riqueza (por la posición que ocupan los sujetos en la estructura social), como así también la desigualdad en las posibilidades de acceso a los servicios sociales⁸.

En este marco, la intervención social del estado se realiza bajo un fuerte proceso de parcialización, residualización y fragmentación de la cuestión social, que se traduce en múltiples programas específicos. De ahí, se deriva la categorización de problemáticas y de sujetos específicos abstraídos de sus aspectos histórico-sociales determinantes. La pobreza no es comprendida como un proceso constitutivo de la clase trabajadora en la dinámica más general de la sociedad y en función al movimiento histórico de las relaciones fundamentales que se organizan en el seno de la misma. En correspondencia con esta concepción dominante, los programas dirigidos a la pobreza configuran una intervención estratégica que procura administrar expresiones específicas de la cuestión social, incorporando en forma parcial y restringida demandas sociales, participando en la cobertura de niveles mínimos de consumo (centralmente alimentario) y en la transferencia mínima de ingresos, de miembros de las clases trabajadoras.

En este sentido, podemos distinguir claramente en el período pos-crisis del 2001, centralmente desde el 2003, la combinación de planes y programas de transferencias en especie y monetarias dirigidas a los pobres. Uno de los ejes de respuestas políticas institucionales que se observa: se vincula a la cuestión alimentaria y constituye la asistencia alimentaria "masiva"⁹ en sus diferentes modalidades¹⁰ y otro que se relaciona a la generación de niveles mínimos de ingresos a través de diferentes planes de transferencia de ingresos con contraprestaciones (laborales y educativas) y condicionalidades, los cuales intentan abordar la cuestión de la desocupación y la reproducción intergeneracional de la pobreza, exigiendo cumplimientos educativos y sanitarios de la población infantil de los hogares pobres beneficiarios. A esto se le suma el diseño de programas de base territorial que persiguen principalmente la promoción de procesos locales de desarrollo comunitario¹¹.

Los planes sociales de transferencia de ingresos con contraprestación y condicionalidades¹² para el contingente creciente de desocupados y pobres, configuran una estrategia política institucional que se hace masiva después de las manifestaciones de la crisis de los sucesos de diciembre de 2001¹³.

4 SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

Tal como señalamos, hacia el final de la década del noventa se intensificó la caída de la demanda de trabajo que se presentó en la Argentina a partir de 1994 -1995. Junto con esta caída, se exhibe que se duplica en la década el desempleo, se duplica el subempleo, cae el salario real, crece en forma acelerada la pobreza, en un contexto de institucionalización de la flexibilización laboral, y la extensión de formas precarizadas de contratación y

los empleos de baja calidad y sin protección social. Pese a la estabilidad, por el encarecimiento de precios y el deterioro de los ingresos de los sectores trabajadores, un amplio sector de la población se veía privado de acceder a los bienes y servicios básicos, afectando sustancialmente las condiciones materiales de vida de amplios sectores sociales.

A fines del 2001, se expresa de manera generalizada una crisis de representación, de incapacidad de los sectores dirigentes del régimen de recrear las bases del consenso del proyecto hegemónico. A partir de aquí, se abre un nuevo ciclo en el que claramente se pretenden colocar en el campo estatal, a partir de variadas experiencias que se venían desarrollando, reivindicaciones y demandas sociales por parte de los sectores populares, en un contexto donde “colapsaban” ante la movilización popular las tradicionales mediaciones político-institucionales, ensayándose, desde el campo popular, nuevas y creativas prácticas políticas.

Frente a un cuadro de agudo cuestionamiento al proyecto imperante, con tasas de desempleo superiores al 20% y tasas de pobreza próximas al 50%, el gobierno interino de Eduardo Duhalde crea el 22 de enero de 2002 el “Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”¹⁴ mediante el Decreto 165/02, dirigido al desocupado/a y, al mismo tiempo, responsable de una familia en su condición de Jefa o Jefe de Hogar con hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad, a cargo, o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria¹⁵.

El “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD), desde su lanzamiento a principios de 2002, se ubica en un lugar medular en el sistema de políticas sociales en Argentina, tanto por los criterios institucionales que contempla (alcance nacional, articulación intergubernamental, nivel presupuestario asignado, cobertura poblacional), como por colocarse como la herramienta político institucional de “consenso”¹⁶ más relevante y masiva para las expresiones de la cuestión social en el marco de la crisis de 2001-2002. Al mismo tiempo establece en

Argentina a los programas de transferencia de renta como programas estratégicos y centrales para la atención a la pobreza, los cuales van a ir adoptando distintas modalidades.

El PJJHD fue la respuesta de “emergencia” del gobierno ante la crisis; alcanzó a casi 2 millones de hogares en su momento de mayor cobertura. Uno de los elementos más destacados fue la rapidez con la que se implementó, y el volumen de beneficiarios que cubrió, muy superiores al resto de los programas de empleo vigentes en el país.

En los inicios del programa, el valor del beneficio era cercano a la línea de pobreza para un varón adulto, progresivamente se fue devaluando y, perdiendo, en términos relativos, capacidad de transferencia de ingresos en los hogares pobres.

El presupuesto destinado al Plan¹⁷ en el año 2005 alcanzó la suma total de \$2.852 millones de pesos argentinos. Esto implica una reducción del 14% con respecto al año 2004 (gasto ejecutado \$3.312 millones de pesos argentinos) y una reducción del 22% con respecto al año 2003 (gasto ejecutado \$3.645 millones de pesos argentinos)¹⁸.

La progresiva reducción se explica en parte por: la inserción laboral de una parte de los beneficiarios¹⁹, por el incumplimiento de los requisitos (centralmente por el crecimiento de los hijos), por el traspaso a nuevos planes.

La ejecución del Plan está a cargo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, a través de las gerencias de Capacitación Laboral y Empleo que se encuentran en todas las provincias del país, que lo instrumentan a través de los gobiernos municipales²⁰.

Se estableció, además, la creación de un organismo de control, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados²¹. En este organismo se institucionaliza la participación de los sectores que habían formado parte del Diálogo Argentino. Los Consejos Consultivos de Políticas Sociales municipales deben asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa.

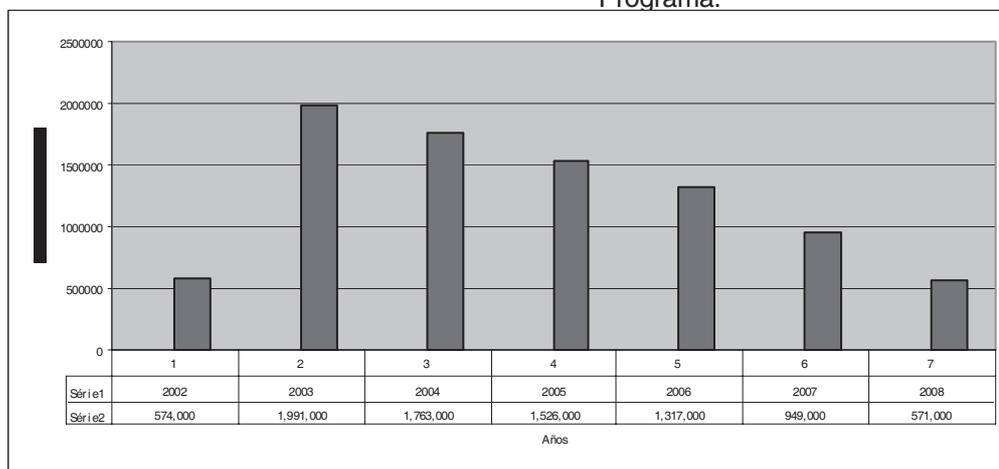


Gráfico 3 - Evolución de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El Plan Jefes y Jefas de Hogar pretende ayudar de manera inmediata a un importante sector de la sociedad que ha caído en "...niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda crisis productiva". Más aún, dado "el carácter regresivo de la distribución del ingreso... es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen...". decreto 565/2002. La medida persigue "asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas"²², a través de una transferencia monetaria directa a la "Jefa" o "Jefe de Hogar" seleccionado, exigiendo, a cambio, cumplimientos en materia educativa y sanitaria, y la contraprestación del beneficiario en actividades laborales específicas o actividades de formación o capacitación profesional. El PJJHD consiste en una combinación de esquemas de empleo y transferencias monetarias condicionadas, por la cual se exige a los beneficiarios que trabajen y aseguren que sus hijos vayan al colegio y cumplan los controles médicos establecidos²³.

En tal sentido, los objetivos centrales que dieron origen a la implementación del Plan (lucha contra la pobreza, "reinserción laboral" de los desocupados, contraprestaciones y condicionalidades sanitarias y de escolaridad de los niños y niñas de las familias beneficiarias) y la masividad y celeridad de la aplicación del Plan son particularidades resaltadas en los diversos análisis que se han realizado en los últimos años. Para entender su funcionamiento, las contraprestaciones y sus condicionalidades, es necesario contemplar que en mayo del 2002²⁴ la cantidad de beneficiarios llegó a casi dos millones de jefes de hogar, distribuidos en 2.200 localidades ubicadas a lo largo de la extensión geográfica del país.

El beneficio que otorga el PJJHD consiste en una transferencia monetaria fija, que no se altera

con el tamaño y composición del grupo familiar ni entre diferentes regiones geográficas del país.

El monto de la transferencia se fijó por debajo del salario promedio de los trabajadores no calificados, para no desincentivar la búsqueda de trabajos por parte de los beneficiarios²⁵.

El beneficio consiste en \$150²⁶ mensuales y una obligación horaria equivalente a 4hs diarias. El subsidio se colocó en un nivel muy por debajo del salario mínimo, asociado al mismo tiempo con la noción de contraprestación y de reserva de este contingente, es decir, en términos discursivos se señala el carácter temporal del beneficio, el cual caducaría ante una oferta de trabajo en relación a la potencial dinámica "incluyente" del mercado de trabajo.

En la práctica los beneficiarios "jefes" han combinado el subsidio con la inserción precaria e informal en el mercado de trabajo, abonando la tendencia a la precarización del trabajo en el país. El Estado participa con esta modalidad de intervención en la ratificación del empleo temporal e informal, sin protección previsional y social.

Pese al carácter temporal del subsidio, el mismo sigue constituyendo a seis años de su implementación y en un contexto de crisis aguda y de emergencia ocupacional, uno de los planes con mayor cantidad de beneficiarios, según datos oficiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para el 2007 se registran 1.028.770 personas²⁷.

Al mismo tiempo, poniendo en relación pobreza con el subsidio, se observa la insuficiencia de los ingresos garantizados para cubrir las exigencias de una canasta alimentaria básica, por lo cual es un subsidio que no altera los niveles de pobreza existentes en el país.

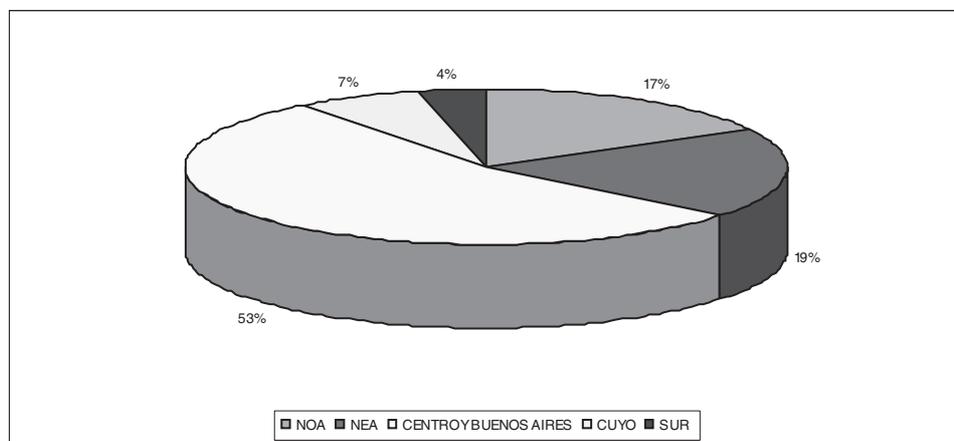
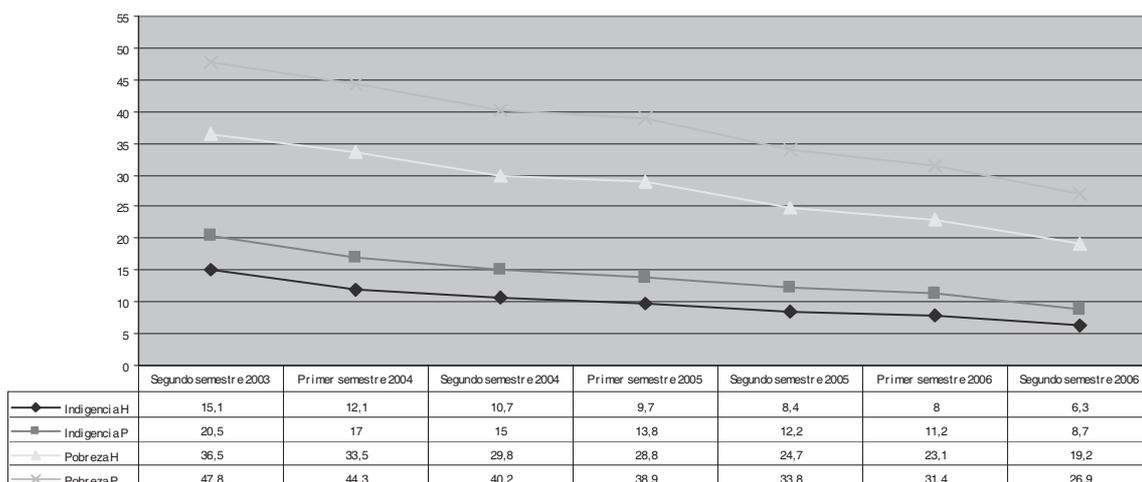


Gráfico 4 - Cantidad de beneficiarios distribuidos por regiones del país. Octubre de 2005: 1.472.187

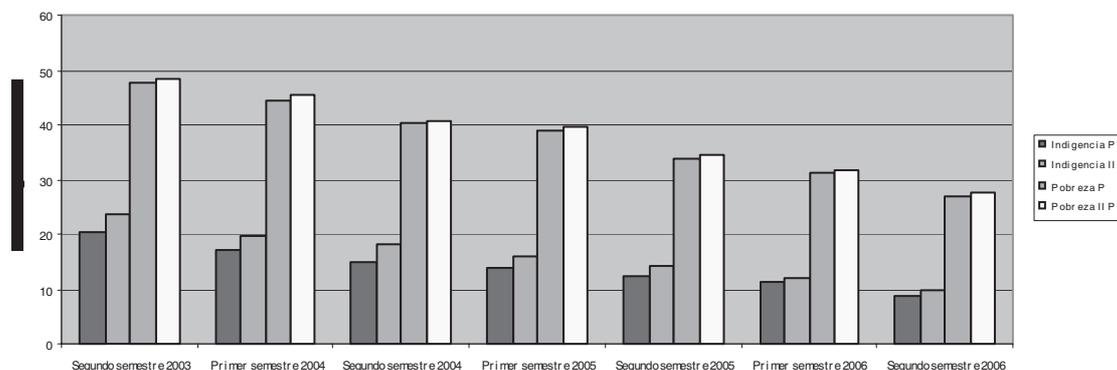


(I) Con y sin contraprestación laboral

(II) Recalculo excluyendo el ingreso por Plan Jefes/Jefas del ingreso total del hogar

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua

Gráfico 5 - Incidencia del Plan Jefes/Jefas (I) de hogar en la Pobreza y en la indigencia. Total de aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2003 – segundo semestre 2006



Fuente: INDEC.

Gráfico 6 - Incidencia del plan jefes y jefas de hogar en la pobreza y en la indigencia. Total aglomerados urbanos

5 LA SALIDA DEL PJJHD Y LA RE-TIPIFICACIÓN DE LOS POBRES: los criterios de empleabilidad y vulnerabilidad

En conformidad con los lineamientos y recomendaciones internacionales²⁸, se sancionó en el año 2004 el Decreto Presidencial N° 1506, que regula la reformulación de los programas de transferencia de ingresos y propone una reclasificación y reubicación de los beneficiarios del PJJHD, a partir de la consideración de las condiciones de empleabilidad que reúnan los mismos. Esta reclasificación persigue dos objetivos centrales: “por un lado, debe promoverse una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral”, “por otro lado, se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que, la sola mejora del ingreso, no mejora sus perspectivas de desarrollo

humano”. “En esos casos el programa debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad.”

Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, “que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado”²⁹. Los beneficiarios del PJJHD que no fueran calificados como empleables con capacidad de inserción laboral, “podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”³⁰.

Con el objetivo de ir reemplazando paulatinamente al PJJHD³¹ bajo estas disposiciones, el gobierno nacional lanzó dos nuevos programas: el Programa

Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. El Plan Familias busca ofrecer un ingreso básico a hogares con dos o más hijos. En cambio, el Seguro de Capacitación y Empleo otorga un beneficio no contributivo por desempleo y está acompañado de servicios de capacitación y empleo. Para fines de 2007, migraron a los nuevos programas 326.000 beneficiarios. Además, para fines de 2007, aproximadamente 550.000 personas abandonaron el PJJHD. En consecuencia, se redujo a más de la mitad el número total de beneficiarios del PJJHD.

Para el periodo 2009-2011 el Ministerio de Desarrollo Social sostiene que “la estrategia de inclusión social impulsada por el gobierno nacional se centra en el aumento considerable de la inversión social en aras de promover la generación de conocimientos y habilidades personales, organizacionales, productivas, familiares y comunitarias que mejoren las posibilidades de inserción laboral de los sectores excluidos”. En este cuadro, el Ministerio ahondará las estrategias de “inclusión social” implementadas desde el año 2003, que dan cuenta de: “a) El aprendizaje de oficios y la orientación laboral relacionadas con el desarrollo local; b) La auto-producción de alimentos destinados a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos y escuelas); c) El fortalecimiento de organizaciones populares y productivas, facilitando recursos y garantías de transparencia e involucramiento de la sociedad civil; d) La mejora en la atención de las emergencias de carácter social – alimentarias, por catástrofes, habitacional - priorizando la atención de los grupos que presentan mayor riesgo.”³²

Este consenso sustantivo en torno a la centralidad de la inserción laboral de los “sectores excluidos”, como objetivo de la política social, da lugar a un conjunto de arreglos institucionales y operativos: la conveniencia de mantener la focalización de las políticas sociales por razones económicas que remiten a la relación costos-beneficios, la necesidad de clasificar pobres-no pobres y al mismo tiempo, entre los pobres, la necesidad de distinguir entre individuos empleables y no empleables en el mercado laboral y de instrumentar, en consecuencia, tratamientos institucionales diferenciados; los empleables serán gestionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los inempleables presentes serán gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, con el objeto de tornarlos empleables intergeneracionalmente, es decir, en las generaciones futuras; la necesidad de establecer las tareas que debe desempeñar el Estado en las políticas sociales según el nivel de gobierno involucrado, el Estado nacional se constituye en el financiador y planificador estratégico de políticas; y los estados provinciales y municipales, como los responsables de co-diseñar, implementar y complementar las políticas; la importancia que tiene la creación de ámbitos institucionales territoriales

para la participación de los actores del nivel local; la centralidad que adquieren los procesos de capacitación y formación de los individuos para la “inserción laboral”.

La estrategia gradual de salida del PJJHD, a partir de la consideración de la condición de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios a partir del Decreto 1506/04, reconfigura la red de protección social para los pobres. Dado que el pasaje del PJJHD a los nuevos programas se produjo de manera voluntaria, coexisten en la actualidad los tres programas: el PJJHD, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); el Programa Familias por la Inclusión Social (en el marco del Plan Familias³³), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Tanto el Programas Familias como el SCyE mantienen una transferencia monetaria a los hogares más pobres, pero diferencian a los beneficiarios de ambos programas a partir de los nuevos criterios definidos. El SCyE es un programa de empleo, orientado a individuos con una mayor probabilidad de reinserción en el mercado laboral, por lo que se le suma al beneficio monetario, cursos de capacitación. El Programa Familias, está destinado a hogares con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Por lo tanto, persigue operar como “red de contención y asistencia social”³⁴.

El Programa Familias definió criterios de selectividad más restrictos que el PJJHD, filtrando la cantidad de hogares que pueden optar voluntariamente por el traspaso. Es necesario ser jefe o jefa de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo, ser discapacitado de cualquier edad o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa apunta principalmente a las mujeres, por lo que los hogares con jefe hombre deben ser monoparentales o bien debe efectivizarse el cambio de titularidad del subsidio a su cónyuge o madre de los niños a cargo.

A diferencia del PJJHD, el monto de transferencia monetaria mensual varía en relación a la composición del hogar, con un máximo de seis menores a cargo, o discapacitados de cualquier edad³⁵. El ingreso recibido por el beneficiario es compatible con otros ingresos (siempre que el total no exceda el Salario Mínimo, Vital y Móvil)³⁶.

Las condicionalidades exigidas para recibir el beneficio son: acreditar el calendario de vacunación completo de los niños dos veces al año, la matriculación al año lectivo correspondiente y la condición de regularidad escolar. Además, las mujeres embarazadas deben presentarse a controles médicos bimestrales. A diferencia del PJJHD, el Programa Familias no exige una contraprestación laboral.

Este programa parece destinado a ocupar un lugar central en la política dirigida a la pobreza en Argentina. Sin embargo, aún no ha asimilado a la mayoría de los beneficiarios del PJJHD, ni está abierto a la población que no se incluyó en su momento en el PJJHD, dejando sin cobertura a una importante proporción de la población, que por sus condiciones de pobreza “calificarían” para su atención.

6 CONCLUSIÓN

El conjunto de estos dispositivos institucionales de enfrentamiento de la pobreza, da como resultado un compuesto fragmentado de intervenciones estatales, construido a partir de nociones minimalistas de la pobreza, combinando distintas modalidades de asistencia alimentaria con planes de transferencias condicionadas de ingresos, organizados bajo principios clasificatorios que contemplan para la calificación la situación de “empleabilidad” y “vulnerabilidad” de los beneficiarios.

La intervención social del Estado en relación a la pobreza queda caracterizada por acciones y dispositivos de los tres niveles gubernamentales, aunque las orientaciones y planificaciones generales obedecen centralmente a las instancias nacionales y provinciales, a pesar de los procesos de recreación a nivel local/municipal.

Se construye una batería de acciones referidas al problema de la pobreza de los hogares en relación a la desocupación de sus miembros, y en relación a la insuficiencia de ingresos de los hogares. Los programas, centralmente, suponen un subsidio monetario mensual no contributivo, a cambio de una contraprestación obligatoria (ocupacional y educativa) la cual adquiere diferentes formas y se concretiza en diferentes espacios sociales.

Considerando el programa analizado como un tipo de programa de transferencia de ingreso a los sectores pobres, podemos señalar que: los montos son inferiores a la canasta básica de alimentos; por los criterios de selectividad definidos excluye de la percepción de los beneficios a muchos hogares pobres que no cumplen con los requisitos definidos; la incidencia en la reversión de la pobreza por ingreso es nulo y no contempla como criterio de definición del monto del subsidio la cantidad de miembros del hogar, con lo cual, en la práctica, adquiere un carácter más regresivo en las familias con más necesidades, por ser más numerosas. El monto deprimido y congelado de los subsidios hace que los programas en la dinámica del mercado de trabajo no participen como un desincentivo a la venta de la fuerza de trabajo en las condiciones existentes de flexibilización y desregulación para los intereses de los sectores trabajadores.

Al mismo tiempo, considerándolo como un programa de empleo, incentiva el empleo no registrado y precario (concretándose a través de las contraprestaciones laborales o accediendo a trabajo no registrado como complemento monetario por el bajo

monto del plan), participando en los procesos de fragmentación de la población ocupada.

En relación a la introducción de condicionalidades, exige el cumplimiento de ciertas pautas por parte de los beneficiarios (como la obligatoriedad de la asistencia escolar de los niños, la realización de controles médicos periódicos o el cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales), bajo el supuesto que estas condicionalidades pretenden generar incentivos a la formación de “capital humano”, promoviendo una mayor inversión en educación, salud y nutrición que, según sostienen, redundará en el futuro en la superación intergeneracional de la pobreza. Los programas de reemplazo del PJJHD (por ejemplo el Programa Familias por la Inclusión Social) se asientan sobre este supuesto explicativo del desarrollo del “capital humano” de las familias, depositando en las mismas la responsabilidad de romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Se observa, entonces, en la reconfiguración del esquema de programas sociales propuesto, una creciente importancia asignada a la noción de “capital humano”, centrada en una concepción individualista de la sociedad. Imputan a los pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar la pobreza; en tal sentido, sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de los bienes, que implican la modelación de los comportamientos sociales. De esa forma los pobres son definidos por su situación de carencia económica y también por sus carencias actitudinales y formativas que los inhabilita para su desarrollo. En tal sentido, la red de protección para pobres tendida, coloca esfuerzos en el desarrollo de habilidades o capacidades a través del entrenamiento educacional.

Los cambios pasan por la disposición y experiencia individual de los pobres, por el “empoderamiento” que construyan. Es decir, se torna central para mitigar la pobreza; que los mismos pobres asuman la responsabilidad de hacer frente a las dificultades. De esta manera se deja de lado el debate sobre la necesidad de transformaciones estructurales e institucionales para la superación de la pobreza. Se coloca a los pobres como protagonistas de un proceso de superación de la pobreza, asegurando mínimos básicos de necesidad. Asimismo no se cuestiona ni propone alterar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que se las naturaliza y las reproduce.

El conjunto del sistema de protección para pobres, definido, parece constituir la estrategia de gestión de una sociedad profundamente desigual, configurándose un sistema de protección paralelo y residual, coexistiendo un sistema de protección “de primera”, para trabajadores formales, y otro “de segunda”, para quienes no pueden acceder al primero³⁷. Al mismo tiempo, este esquema institucional residual es

profundamente diversificado a su interior, proponiendo sistemas clasificatorios ordenadores sobre la base de la capacidad potencial de reinserción en el mercado de trabajo. Así, la política diversificada para atender las manifestaciones de la cuestión social constituye un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los pobres, es decir, los individuos y grupos que expresan dificultades y riesgos específicos para resolver la reproducción material de la vida a través del mercado de trabajo, manifestando múltiples carencias y estados de privación.

El conjunto de estos aspectos nos indican que la orientación de las acciones dirigidas a enfrentar la pobreza, permanecen con una lógica liberal-residual, no asumiendo un carácter de reversión de las relaciones de desigualdad. Por el contrario asumen una forma de gestión de la pobreza y de mantenimiento de la desigualdad.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Argentina**. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment. Banco Mundial, Washington DC, 2003.
- BERTRANOU, F. Y BONARI, D. [COORDS.] **Protección social en Argentina**. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2005.
- BIRD. **Estrategia de asistencia al país (EAP) para Argentina 2006-2008**. Documento del Banco Mundial, Argentina, 2006.
- BIRD. "Implementation, completion and results: report on a loan in the amount of US\$ 600 million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Household) Program". **Report N° ICR355**, Washington DC, 2007.
- BIRD: **Invertir En salud**. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D. C. 1993.
- BIRD: **"Envejecimiento sin crisis: Políticas para la promoción de los ancianos y la promoción del crecimiento"**. Oxford University, New York. EE UU, 1994.
- BIRD: **"Velatorio sobre o desenvolvimento mundial. O trabalhador e o processo de integração mundial"**. Washington DC., 1995.
- BIRD. Informe sobre el desarrollo mundial 2004. **Servicio para los Pobres**. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor. Colombia, 2003.
- BIRD: **Estrategia de Asistencia Al País para la República Argentina 2006-2008**. Informe N° 34015 AR, Traducción Buenos Aires, 2006.
- CASTEL, Robert. **La inseguridad Social, ¿Qué es estar protegido?**. Argentina, Editorial Manantial, 2004.
- CEDLAS-MORI-BM. **"Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales"**. Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires, 2007. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>. Acceso em 2008.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. **Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?**, Buenos Aires: Documentos CELS, 2003.
- CELS "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", **Colección Investigación y Análisis**, n. 4, 2007.
- IEF-CTA Lozano, C. (Coord.) **¿Seguirá declinando la Desocupación? Una Mirada Sobre la última información Del Mercado Laboral**. Buenos Aires: CTA, 2006.
- CORTÉS, R.; Groiman, F. Y HOSZOWSKI, A. **"Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas"**. Realidad Económica, n. 202. IADE, Buenos Aires, 2004.
- CRUCES, G.; Epele, N. y Guardia, L. **"Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina"**. División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N°142, Santiago de Chile, 2008.
- DAGPyPS. **"Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2006)"**. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, 2008.
- DECRETO DE EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL N° 1506/2004.
- ESPING ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge/Princeton, Polity Press/Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Welfare States in Transition; London, Sage económico"**. **Documento CEDES N° 104**, Serie Economía, Buenos Aires, 1997.
- FERNÁNDEZ, Soto Silvia. "Intervenciones sobre la pobreza: Estado local y organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tandil" en VUOTTO MIRTA (comp) **La Co-Construcción de Políticas Públicas en El Campo de La Economía Social**, Buenos Aires: Prometeo libros, 2007. p. 193-218.

_____."La Argentina actual: entre la crisis, la resistencia y la propuesta" en BERTOLOTTI, María y María Elena Lastra (comps). **Políticas públicas en la Argentina actual**. Análisis y experiencias. Facultad de Ciencias Sociales/UBA/SECYT, Ediciones Cooperativas, 2007. p. 43-56.

_____. "El concepto de pobreza en la teoría marxista". **Revista Servicio Social & Sociedade**, n. 73, Año XXIV Marco. Cortez Editora, 2003.

_____. **Pobreza, Estado y Ciudadanía**. Crítica de su génesis y desarrollo en la sociedad capitalista. Tesis Doctoral. Doutorado em Serviço Social: Serviço Social, Políticas Sociais y Movimientos Sociales. PUC-SP, San Pablo, Brasil. Diciembre de 2005.

FONSECA, A. "**Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas**". FAO. Artículo presentado en I Seminario de Transferencias Condicionadas y Seguridad Alimentaria, Santiago de Chile. 2006. Disponible en <www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>.

GASPARINI, L.; HAIMOVICH, F. Y OLIVIERI, S. "**Labor informality effects of a poverty-alleviation program**". CEDLAS, UNLP. Documento de Trabajo N° 53, La Plata, 2007.

GOLBERT, L "¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", **Serie Políticas Sociales** N° 84, CEPAL, Buenos Aires, 2004.

LOZANO, Claudio. **Catástrofe social en Argentina**. La situación a junio de 2002. Buenos Aires: IEF – CTA, 2002.

MDS. "Programa Familias por la Inclusión Social. **Resumen Ejecutivo**. Balance del 2007". Buenos Aires, 2007.

MDS. "Centros Integradores Comunitarios". Disponible en <www.desarrollsocial.gov.ar/notas/CIC.asp>. Buenos Aires, 2008.

MECON. Buenos Aires. Disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html>.

MTEySS "**Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**. Un año de gestión, mayo 2002-mayo 2003". MTEySS. Buenos Aires, 2003.

MTEySS. "**Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios**". Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios 2004, Buenos Aires, 2004.

MTEySS. "**Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo**". MTEySS. Buenos Aires, 2007.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. "**Programa Familias por la Inclusión Social**. Resumen Ejecutivo. Balance del 2007". 2007.

MTEySS - BANCO MUNDIAL. **Aportes a una nueva visión de la informalidad en la Argentina**, Argentina, 2008.

MTEySS (2008a) **Programas y Acciones de Empleo de Transferencia Directa**, Secretaria de Empleo.

MTEySS. **Informe Resumen** Programas Jefes de Hogar. Secretaria de Empleo. 2008b.

BERTRANOU, F Y J. PAZ.. **Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina**, OIT, Oficina Buenos Aires, 2007.

BERTRANOU, F Y P. CASALÍ (coord.). **Los trabajadores independientes y la seguridad social**, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-OIT, 2007.

OIT. **Análisis De Las Políticas Y Programas Sociales En Argentina: La Acción Pública Para Prevenir Y Combatir La Explotación Económica De Niños, Niñas Y Adolescentes**. Documento 204. 2006. Buenos Aires, 2006.

PNUD, **Aportes Para El Desarrollo Humano De La Argentina**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65-102., 2002.

NOTAS

- 1 Los trabajos realizados por las instituciones oficiales de la Argentina en relación al relevamiento de datos y otros, señalaron la existencia de una pobreza estructural junto con un proceso de empobrecimiento a causa de las sucesivas políticas de ajuste implementadas en el país. En relación a los trabajos elaborados los pobres estructurales han sido identificados como hogares con necesidades básicas insatisfechas, en tanto los otros como pobres ubicados por debajo de la línea de pobreza. Entre otros, véase INDEC: (1984) LA POBREZA EN ARGENTINA, Serie Estudios N° 1, Buenos Aires; INDEC: (1990) LA POBREZA URBANA EN ARGENTINA, Buenos Aires; CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), documento de trabajo N° 1, N° 2 y N° 3, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

- 2 Al mismo tiempo la incidencia de la pobreza variaba entre distintas regiones del país, alcanzando niveles extremos del 54% y 48% en el Noreste y Noroeste, respectivamente y del 25% en la Patagonia.
- 3 El Plan de Convertibilidad se implementó a partir de abril de 1991 bajo la Presidencia de Carlos Menem. Implicó una tasa de cambio fija (1 peso argentino igual a un dólar) vinculada a un conjunto de cambios estructurales del aparato del Estado.
- 4 Tomando como fuente el estudio mencionado del Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina, dependiente del Ministerio de Economía, tenemos los siguientes resultados en relación a la medición de los Hogares debajo de la línea de pobreza: mayo de 1974: 2,6%; 1980=7,5%; 1985 = 17,1%; 1988 = 25,7%; 1989 = 21,5%; 1990 = 35,3%; 1991=21,8%; 1992=15,6%; 1993=13,6%; 1994=11,9%; 1995=16,3%. Tomando el valor del 2008=10,1; observamos que se cuadruplica el valor de medados de la década del setenta.
- 5 Una aproximación que se realiza al análisis de este fenómeno se deriva de caracterizar la estructura distributiva prevaleciente en el país a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, ordenados en forma ascendente según su ingreso *per cápita*. Empezando por el extremo inferior de la distribución de ingresos, se observa para el año 2000 que, en promedio la participación de los dos primeros quintiles de hogares (el 40 % más pobre) se coloca en torno al 12,2 % de los ingresos totales. Por su parte el grupo conformado por el tercer quintil (zona media de la distribución) recibe un 14,2 %. Por último, el cuarto quintil recibe el 22% de los ingresos, mientras el último quintil capta más de la mitad de los ingresos, 51,5%. PNUD, APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA, 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- 6 “El empleo asalariado no registrado evolucionó de una forma abrupta, siendo de alrededor de un 26% en 1990 y llegando en 2002 a un 40% (...) la desocupación y el aumento de la informalidad explican la caída de grandes franjas de población bajo la línea de pobreza durante este período, profundizando la tendencia iniciada 20 años atrás durante el período de dictadura militar.” OIT: 2006. pág. 12.
- 7 Entre 1998-2002 se agravó la situación económico-social, alcanzando niveles profundos de crisis político-institucional en diciembre de 2001.
- 8 Véase al respecto los clásicos trabajos de ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Edicions Alfons el Magnànim – Generalitat Valenciana. ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1997): *Welfare States in Transition*; London, Sage.
- 9 Se demuestra empíricamente este proceso de masificación de la asistencia en Fernández Soto Silvia (2007) “Intervenciones sobre la pobreza: Estado local y organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tandil” en Vuotto Mirta (comp) *LA CO-CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMPO DE LA ECONOMÍA SOCIAL*, Prometeo libros. Págs. 193-218. 2007, Buenos Aires.
- 10 La asistencia alimentaria se organiza bajo la Ley 25.574 del 2003 (Decreto Reglamentario 1018/03), que crea “el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. (Art. 1) Dicho Programa está definido en un marco de emergencia, está destinado, según su artículo 2 a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que en ese contexto registraba más del 50 % de la población. La localización geográfica corresponde a todo el territorio nacional. Y en relación a los bienes y/o servicios que brinda es establecido por cada provincia, que define su modalidad de prestación. Las prestaciones son: módulos alimentarios y/o provisión de alimentos; tickets, vales y/o tarjetas de débito; asistencia alimentaria en comedores; asistencia a huertas o la combinación de dichas prestaciones. Las fuentes de financiamiento corresponden al gobierno Nacional. Este esquema da como resultado un proceso de masificación de la asistencia alimentaria a partir del 2003 manteniendo como “sujeto destinatario” la población pobre en situación de “riesgo social”.
- 11 Entre estas iniciativas se distingue un significativo y gradual programa para construir Centros Integradores Comunitarios en barrios pobres de todo el país. Este programa es impulsado en forma activa por el Ministerio de Desarrollo Social, ha puesto en funcionamiento para el 2009 a 230 CIC, y están en etapa de construcción 400 más. Los centros son gestionados por consejos comunitarios o mesas de gestión barrial multiactoriales con participación de las autoridades municipales. Los mismos suministran múltiples servicios, desde entrega de bienes materiales asistenciales, como controles básicos de salud, actividades sociales, recreativas, de capacitación. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>
- 12 Un rasgo distintivo de los programas de transferencias recientes en el país y la región es la introducción de condicionalidades y contraprestaciones. Las condicionalidades son exigencias de cumplimiento de ciertos requisitos (por ejemplo la asistencia escolar de los niños, controles sanitarios periódicos, controles nutricionales) para recibir la transferencia monetaria. La contraprestación es un tipo de condicionalidad pero se vincula a la problemática del empleo (realizar un trabajo, buscar trabajo o capacitarse para conseguirlo). Estos requisitos son definidos como incentivos para la formación de “capital humano” dado que los planificadores del plan entienden que promueven una mayor inversión en educación, salud, nutrición, participando en la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- 13 Los programas de empleo y capacitación pasaron a ser no contributivos cuando se extendieron mediante el financiamiento externo provisto por organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Desde fines de 1993 las alícuotas de contribuciones patronales experimentaron reducciones como parte de la política de devaluación

- fiscal que redujo visiblemente los ingresos de los programas financiados con recursos contributivos. Esto expresa claramente una ruptura con el esquema del seguro social y su esquema contributivo.
- 14 El antecedente del PJJHD es el plan de empleo Trabajar, que se inició en 1996 como un programa de empleo transitorio, implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se basaba en una transferencia monetaria a individuos pobres desempleados, exigiéndoles a cambio una contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. Entre 1996 y 2002 se sucedieron tres planes Trabajar, alcanzando un máximo de beneficiarios en 1997. En 2002, los beneficiarios fueron asimilados por el PJJHD. (MTEYSS, 2003)
- 15 El criterio de focalización basado en el desempleo ha implicado en la práctica, en no tener un empleo formal o registrado, en un contexto en que más de la mitad de la PEA está inserta en el mercado en condiciones informales. La baja remuneración que supone el plan y la falta de controles de la efectivización de las contraprestaciones hizo que el plan conviviera con el trabajo informal. BIRD (2007). "Implementation, completion and results: report on a loan in the amount of US\$ 600 million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Household) Program". Report N° ICR355, Washington DC.
- 16 La llamada Mesa de Diálogo Argentino, creada con el apoyo del PNUD, organizaciones e instituciones sociales, empresariales y confesionales -y con la participación de diversas áreas del Gobierno nacional- se propuso desde el mes de enero 2002 la necesidad de implementar el Plan Jefes de Hogar en un corto plazo (no más allá de 60 días). En un primer momento, el Decreto 165/02 declaró la Emergencia Ocupacional Nacional dando origen a la subsiguiente implementación del Plan (Decreto 565/02) hasta diciembre de 2002. Luego el Presidente Duhalde extendió el estado de emergencia hasta diciembre de 2003. El Presidente Kirchner lo volvió a extender hasta fines de 2004 (Decreto 1353/2003) y durante todo el año 2005.
- 17 El costo consolidado apenas alcanzó 1% del PIB en 2003, para luego caer a la mitad de dicha cifra en el lapso de pocos años. Dena Ringold y Rafael Rofman. "Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario" en Guillermo Cruces, et. Al. [editores]: Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial, 2008. Buenos Aires.
- 18 OIT: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA: LA ACCIÓN PÚBLICA PARA PREVENIR Y COMBATIR LA EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Documento 204. 2006. Buenos Aires.
- 19 Según datos del Ministerio de Trabajo, "desde Octubre de 2003 a la fecha, un total de 396.568 beneficiarios del Programa han pasado por la experiencia de estar ocupados en un empleo registrado. Actualmente, el 13% ha regresado al Programa y continúa percibiendo el beneficio. Mientras que 344.310 – el 87% restante de los beneficiarios - permanecen fuera del mismo muy probablemente vinculados al mercado laboral." <http://www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp>
- 20 Los municipios y comunas son responsables de: Inscribir y registrar a los beneficiarios utilizando el Formulario Unico de Inscripción; vincular a los beneficiarios del programa con actividades y proyectos comunitarios, productivos y acciones de formación que deberán realizar en carácter de contraprestación; supervisar y controlar el cumplimiento de las actividades y proyectos; brindar información pública sobre los aspectos comprendidos en los puntos anteriores.
- 21 En el decreto 165.
- 22 Sexto considerando Dec. 565/02.
- 23 El Plan pone el acento en "el logro de la reinserción laboral". El Artículo 7º, dispone que el Ministerio de Trabajo se ocupará de diseñar programas de capacitación para que los beneficiarios consigan una más rápida reinserción laboral. Asimismo, el Artículo 3º explicita que se podrá solicitar a los beneficiarios del Plan el cumplimiento de acciones que "sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios."
- 24 –Fecha de cierre de la inscripción, a dos meses del Decreto 165.
- 25 La combinación del bajo nivel de aporte monetario del plan y la exigencia de la contraprestación, funcionó en la práctica en un doble sentido, por un lado como un criterio de auto-selección y desincentivo y por el otro como un estímulo al incumplimiento de la realización de la contraprestación en los términos exigidos y la búsqueda de trabajo complementario informal, no registrado.
- 26 Significa el equivalente a menos de 39 dólares. Dado que el monto nunca se actualizó, hacia finales del año 2007 ese importe era equivalente a la mitad de la línea de pobreza, o a la línea de indigencia para un varón adulto. El impacto en la reducción de la pobreza es ínfimo.
- 27 El gobierno creó otras alternativas político institucionales para desactivar el plan masivo de Jefes y Jefas de Hogar desocupados: entre ellos los más significativos se encuentran el Seguro de Capacitación y Empleo; el Plan Familias para la inclusión social, y el Plan Manos a la Obra con 575.000 beneficiarios. Haremos Los dos primeros son considerados por el gobierno en el Decreto Emergencia Ocupacional Nacional n° 1506/2004 como los programas de reemplazo del PJJHD.
- 28 Los programas del Banco Mundial cada uno de sus países son regidos por las Estrategias de Asistencia al País –EAP. Cada EAP es el instrumento central utilizado por parte del Grupo Banco Mundial para los tomadores de empréstitos de la Asociación Internacional de Desarrollo y del BIRD. La Estrategia de asistencia al país para Argentina es un informe detallado que señala las áreas Prioritarias de acción para el Banco Mundial. El informe describe todas las operaciones planificadas para Argentina: préstamos, estudios y asistencia técnica. El Documento EPA Argentina 2006-08 sostiene que para mitigar y contener la pobreza es necesario

“fortalecer el clima de inversión para mantener el crecimiento, consolidar el equilibrio fiscal que es base para la estabilidad macroeconómica y reformar las políticas sociales para proteger a los más vulnerables”. Expresa el “impulso a programas de transferencia de ingresos, mediante el apoyo al programa de emergencia Jefas y Jefes de Hogar y su transición hacia una red de seguridad social más racionalizada y sustentable”. Estrategia de asistencia al país (EAP) para Argentina 2006-2008, Documento del Banco Mundial, 2006, Argentina.

29 Artículo 4 Decreto de Emergencia Ocupacional Nacional nº 1506/2004.

30 Artículo 5 Decreto de Emergencia Ocupacional Nacional nº 1506/2004.

31 El Decreto de Emergencia Ocupacional Nacional nº 1506/2004 señala que “se fija un plazo de 180 días contados a partir del 01/01/2005 para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y De Desarrollo Social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del programa mencionado de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuaran percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedaran incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social.” Decreto 1506/2004. Boletín Oficial 29-10-04.

32 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/default.asp>

33 El desarrollo de este plan comprende acciones de prevención, promoción y asistencia, tales como los programas de ingreso (Familias por la Inclusión Social, pensiones no contributivas, asistencia en las emergencias sociales climáticas). Este Plan atraviesa transversalmente a los otros planes del Ministerio. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>

34 El Programa Familias por la Inclusión Social se implementó en 2005 como una transformación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y en funcionamiento desde 2002. El programa está abierto únicamente a traspasos voluntarios de beneficiarios del PJJHD, aunque de sus 540 mil beneficiarios, cerca de 200 mil provienen del PAGV-IDH. (MDS, 2007)

35 Si la persona tiene siete o más hijos menores de edad, puede acceder a una pensión no contributiva.

36 El Plan Familias contempla además la posibilidad de otorgar becas a los jóvenes y adultos que desean continuar con sus estudios de formación profesional. El programa también brinda beneficios no monetarios, como apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario.

37 Rofman, R. (2007). “La informalidad laboral y su rol en la determinación de las condiciones de vida de

los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires”. IX Jornadas Argentinas de Población. Córdoba, Mimeo Al respecto ROBERT CASTEL señala que asistimos a la “multiplicación de las prestaciones mínimas condicionadas” [...] parecen esbozar un nuevo referente de protección muy diferente del de la propiedad social caracterizada por la hegemonía de las protecciones incondicionales fundadas en el trabajo”. CASTEL ROBERT (2004) La inseguridad Social, ¿Qué es estar protegido?, Editorial Manantial, Argentina. p. 89.

Silvia Fernández Soto

Doctora en Trabajo Social; Investigadora de CONICET; Profesora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina - CONICET/UNCPBA

E-mail: silviafernandezsoto@speedy.com.ar

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Paraje Arroyo Seco s/n. CAMPUS UNIVERSITARIO. Facultad de Ciencias Humanas – Buenos ARGENTINA