

Una Nueva Agenda Económica y Social
para América Latina



**Los programas de transferencia de ingresos
condicionados: el caso Argentino**

Laura Golbert y Claudia Giacometti

2008

Este trabajo fue escrito en 2007 y 2008 como contribución al proyecto *Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*, realizado por el iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desarrollo y de PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipo Ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 2.0 (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es_PE)



INDICE

Presentación	4
1. La problemática social en la Argentina actual.	5
2. La orientación de las políticas sociales en la última década	17
2.1 El gasto público social	19
3. La estrategia de atención a la pobreza	22
3.1 El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	22
El rol de los actores sociales	24
La implementación del programa	25
Quiénes ingresaron al programa?	26
La contraprestación laboral	27
Los alcances y cobertura del programa	29
El PJH en el gasto público	30
La dinámica del programa	31
3.2 La salida del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	36
4. Las “nuevas” políticas para la pobreza: la reformulación del PJH	39
El Familia por la Inclusión Social como programa de transferencia de ingresos condicionados	40
5. Comentarios finales.	43
Bibliografía	45

Los programas de transferencia de ingresos condicionados. El caso Argentino

Laura Golbert y Claudia Giacometti

Presentación

La recuperación de la Argentina luego de la crisis del 2001 que sumió al país en un caos político-institucional y económico de una magnitud no registrada en la historia argentina contemporánea, fue sorprendentemente rápida. Dos años más tarde, no sólo se había logrado apaciguar el conflicto social y retomar el funcionamiento de las instituciones políticas sino que la actividad económica experimentaba una acelerada recuperación. Si bien en este contexto se produce una mejora de los indicadores sociales, persisten –tanto en el ámbito institucional como social– problemas estructurales que resultan importantes desafíos para las políticas sociales si se pretende disminuir la inequidad actual y generar las condiciones que aseguren un desarrollo sostenible.

Es que el país presenta hoy desigualdades regionales, de ingresos y de acceso a los bienes y servicios sociales de tal proporción que se puede hablar de la coexistencia de varias “argentinas”. En este escenario marcado por la inequidad y con una economía en crecimiento prosperan demandas largamente reprimidas. Como no es posible satisfacer todos estos reclamos, es preciso establecer prioridades y enmarcarlas en estrategias de corto, mediano y largo plazo. En la confección de estas agendas, para que los sectores más vulnerables no queden excluidos de la puja distributiva, el estado debe asumir un rol regulador.

En este capítulo se examinan las acciones tomadas por el estado argentino en el campo de las políticas sociales en los años de “transición”, los que transcurren entre la crisis del 2001 y la actualidad. En qué y cómo cambió la política social en estos años, cuál fue la estrategia adoptada durante la crisis, qué salida fue la elegida en los años post-crisis, cuáles son las respuestas a las necesidades que hoy enfrentan los sectores más vulnerables de la población, son las preguntas que recorren este texto.

Nos detendremos especialmente en dos programas nacionales de transferencia de ingresos condicionados: el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y el de Familias para la Inclusión Social, que se destacan por su cobertura y por los recursos que reciben. Se los analizará en el marco de otras acciones desarrolladas en los últimos años, con el objetivo de examinar su participación en la estrategia global de desarrollo social. A la luz de las inequidades que hoy presenta Argentina, nos interesa investigar si están dadas las condiciones necesarias y suficientes para que estos programas de transferencia de ingresos puedan ser una “puerta de entrada” para la inclusión de sus beneficiarios o son sólo una respuesta temporaria a la situación de los más vulnerables.

1. La problemática social en la Argentina actual.

El crecimiento acumulado del PBI desde 2002 hasta el 2007 es de 48.7% (que significa una tasa anual promedio de 8.8%). Su valor actual ha superado en casi 20 puntos (18.9%) el máximo histórico de la década del 90 alcanzado en el año 1998. El producto per cápita también es mayor al verificado en ese año (+8.5%).

La reestructuración de la deuda, el aumento de la recaudación fiscal como consecuencia de la mayor actividad económica, el crecimiento de las exportaciones y de la economía formal permitieron una mejora de las finanzas públicas, un incremento del superávit primario. La política cambiaria contribuyó a la acumulación de reservas: en marzo de 2007 se alcanzó un stock de U\$S 36.849 millones equivalente a 17,5% del PIB, que constituye un máximo histórico, superando en 30% el previo récord de la década de los noventa.

El comportamiento de los indicadores económicos de los últimos cuatro años permitió revertir algunos de los efectos de la fuerte recesión que afectó a la Argentina en los cuatro años posteriores a 1998. En ese período el PBI sufrió una caída superior al 18%, caída que llegó a su punto máximo cuando la desocupación alcanzaba al 22% de la población económicamente activa y el 57% de las personas –el triple que en 1991– estaba bajo la línea de pobreza.

A partir del incremento de la actividad económica en los primeros años del nuevo milenio, a diferencia de lo ocurrido durante la década de los 90, el mercado mostró una alta elasticidad empleo-producto, que permitió que entre el primer trimestre de 2003¹ y el último del 2006, el número de ocupados (excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo) se incrementara en casi 3.2 millones, de los cuales 1,6 millones fueron puestos registrados. En los últimos tres años –mientras que la tasa de actividad no presentaba variaciones de importancia–, la tasa de empleo creció 5.4 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2003 y 2007, situándose en el 41.3%, el desempleo se redujo notablemente pasando en ese período de 20.4 a 9.8% y la subocupación demandante cayó de 12% a 6.4% (Datos EPH. INDEC).

Durante los noventa, el mercado de trabajo, se caracterizó no sólo por presentar altas tasas de desocupación sino también por un marcado deterioro de las relaciones laborales: disminuyó el número de empleos plenos, con cobertura de seguridad social y con ingresos adecuados. La población sin cobertura paga de salud, según datos del Censo Nacional de

¹ La Encuesta Permanente de Hogares es la principal fuente de datos sociales en Argentina. Esta encuesta fue reformulada en el año 2003, sin generar metodologías de empalme de los datos, por lo que no son comparables históricamente. Por ello se ha optado por presentar datos históricos hasta el 2002, y luego la evolución 2003-2006.

Población y Vivienda, pasó de 36.9 en 1991 a 48.1 en 2001, en un momento en que los servicios públicos estaban prácticamente colapsados por no contar con los recursos suficientes para su sostenimiento.

Indicadores de mercado de trabajo. Total aglomerados urbanos

		Tasas de participación población total				Población de 15 años y más (1)		
		Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación	% Asalariados no registrados	Ingreso de la ocupación \$ constantes 2000	Brecha ingreso asalariados registrados y no registrados
Encuesta puntual	1992	39.8	37.1	6.9	8.3	31.2	678	-35.8
	1994	41.1	36.7	10.7	10.2	29.1	702	-39.8
	1995	42.6	34.8	18.4	11.3	33.1	693	-42.7
	1998	42.4	36.9	13.2	13.3	37.1	664	-47.9
	2001	42.8	35.8	16.4	14.9	38.7	598	-53.3
	2002	41.8	32.8	21.5	18.6	44.1		
	2003	42.8	36.2	15.6	18.8	44.9	428	-51.6
Encuesta Continua	2003-II	45.7	38.7	15.4	16.4	50.0		
	2004-I	45.9	39.2	14.5	15.4	48.8		
	2004-II	46.1	40.3	12.6	14.7	48.0	466	-51.8
	2005-I	45.4	39.7	12.5	12.7	47.5	502	-52.2
	2005-II	46.1	41.2	10.6	12.4	45.7	525	-53.0
	2006-I	46.3	41.3	10.9	11.5	44.3	549	-55.0
	2006-II	46.2	41.8	9.5	11.0	43.2	570	-56.9

Fuente: INDEC y (1) CEDLAS en base a datos de EPH. INDEC

En estos últimos cuatro años (2003/2007) se observa una mejora en la cobertura de la protección social. No obstante, a pesar de la recuperación de la actividad industrial y al firme propósito del gobierno de fortalecer la economía formal, todavía más de la mitad de la población trabajadora se encuentra sin protección social. El nivel de informalidad es tan alto que el gobierno considera un logro haber reducido el número de asalariados no registrados al 41.6%, caída que si bien es significativa comparada con el 50% de inicio del 2003, está lejos de los valores vigentes a comienzos de los 90, en el que alcanzaba al 25% del total de asalariados (Bertanou, 2005).

La mejora del ingreso que también se produce en estos años se explica tanto por un mayor empleo como por aumentos salariales, revirtiendo la tendencia observada en los noventa. Entre los años 1992 y 1996 se registró una reducción del ingreso real de 7,1%. Dos años más tarde, en 1998 y hasta el 2001, los hogares perdieron un 13% adicional de sus ingresos reales. A esta caída se suma el 30% que se perdió con el fin de la convertibilidad (Datos EPH, INDEC). En esa década se incrementó la desigualdad en los ingresos, tanto a nivel del mercado de trabajo como en el total de los hogares. Como se observa en el siguiente cuadro, la reducción de los ingresos no se distribuyó uniformemente, razón por la cual la relación entre el décil más rico y el más pobre pasó de 18.5 a 46.5 en sólo diez años. El 2006 es el primer año en que hubo una disminución de esta brecha.

Coeficiente de Gini y ratio en los deciles extremos. Ingreso per cápita familiar total aglomerados urbanos

		Gini	10% más rico vs. 10% más pobre
Encuesta Puntual (mayos)*	1992	0.442	18.5
	1995	0.462	22.6
	1998	0.492	27.4
	2001	0.514	36.9
	2002	0.537	46.5
	2003	0.527	34.1
Encuesta Continua. Datos trimestrales**	2003-III	0.537	56
	2004-III	0.509	42
	2005-III	0.506	42
	2006-I	0.494	36
	2006-II	0.483	31
	2006-III	0.492	35
	2006-IV	0.485	31
	2007-I	0.490	30

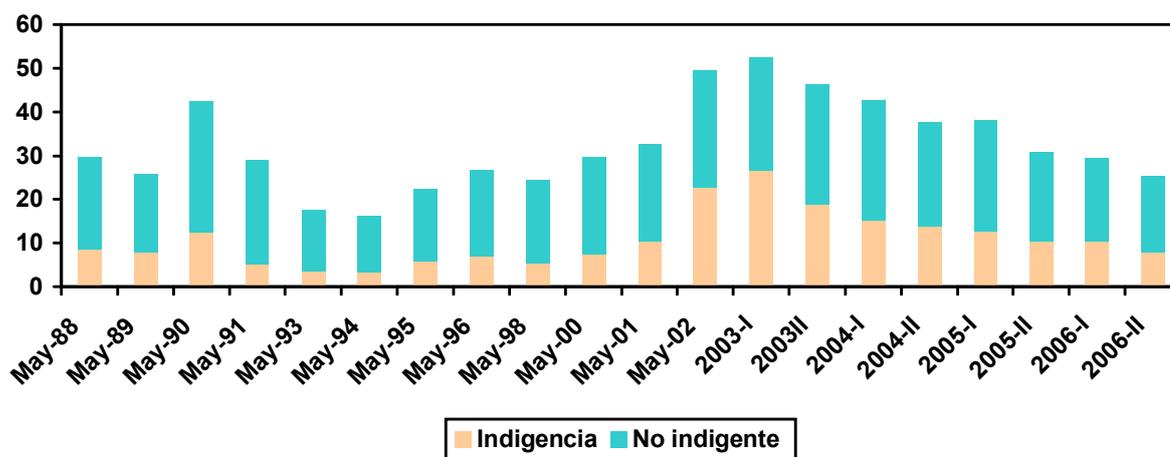
Fuente: * Fabio M. Bertranou y Damián Bonari (coords.) (2005) sobre la base de la EPH, ** EPH, INDEC

En los primeros años del milenio pese a que se mantiene la desigualdad, comienza un proceso de reconversión del salario mínimo, que se había mantenido estable desde 1991. Paralelamente hay un aumento de la negociación colectiva, tanto en número de convenios firmados como en la cobertura alcanzada. A fines de 2006 los salarios del sector privado recuperan los valores previos a la crisis de 2001, pero aún están lejos de los valores de inicio de los 90.

Durante los noventa las oscilaciones en posniveles de pobreza se agudizaron en los momentos de crisis como fue 1995 y 1998, estableciendo un piso mayor que el preexistente. En el siguiente gráfico se observa la evolución de la pobreza y la indigencia en el Gran Buenos Aires. (GBA)². En el 2002 se alcanzaron los valores máximos de pobreza - más de la mitad de la población estaba bajo la línea de pobreza llegando incluso en algunas regiones al 70% de los habitantes - en el marco de la crisis económica y financiera que afectó doblemente al sector informal por la caída de la actividad económica, la escasez de circulante y el alza de los precios.

² La serie histórica sólo está disponible para este aglomerado que incluye la Capital Federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires que representan aproximadamente un 50% de la población urbana y un 30% de la población total. Los indicadores de este aglomerado para la medición de pobreza y/o indigencia presentan valores inferiores que el total de los aglomerados urbanos.

Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza de pobreza. Gran Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH. INDEC.

Con el crecimiento de la ocupación, la mejora del ingreso y la implementación de planes sociales, cae significativamente la proporción de personas bajo la línea de pobreza. Así mientras que en el primer semestre de 2003, el 27.7% de la población estaba en situación de indigencia y la pobreza afectaba al 54% de las personas, en el segundo semestre de 2006 la situación la indigencia alcanza al 8.7% y la pobreza al 26.9%.

Pero si bien hoy se registran avances todavía queda mucho por andar. El nivel de disparidades sociales aún es significativo y se manifiesta en las distintas esferas. El proceso de empobrecimiento que comenzó hace por lo menos dos décadas, presenta importantes saltos en los períodos de crisis que cuando comienza la recuperación, el piso del que se parte es superior al de los años previos. Así desde los noventa la pobreza afecta como mínimo a un cuarto de la población, y pese a los dieciocho trimestres consecutivos de crecimiento, el 40% de los menores de 14 años aún hoy vive en situación de pobreza. Este porcentaje se eleva al 60.6% y al 53,2 en las regiones más pobres del país, el noroeste (NOA) y el noreste (NEA) respectivamente.

La mejora en los niveles de pobreza fue importante, pero cabe preguntarse ¿en qué medida puede esperarse que la misma siga disminuyendo sólo por crecimiento económico? La pobreza está fuertemente vinculada a dificultades en la inserción en el mercado de trabajo. Los hogares pobres, con una alta tasa de sostenimiento, tienen una tasa de desocupación notablemente más alta que los no pobres y quienes consiguen insertarse lo hacen en puestos de trabajo precarios, de bajos ingresos. La tasa de desempleo en los hogares indigentes afecta a una cuarta parte de la población mayor de 18 años, la tasa de empleo en la población pobre es 8 punto más baja que entre los no pobres.

Características de los hogares según situación de pobreza. Total aglomerados urbanos. Primer Semestre de 2006

		Pobres			No Pobre
		Indigente	No Indigente	Total	
Tamaño medio del hogar	Cantidad promedio de miembros	4.89	4.51	4.64	3.42
	Composición porcentual	100%	100%	100%	100%
	Menores 18 años	52%	43%	46%	33%
	18 a 64 años	45%	53%	50%	58%
	65 años y más	3%	4%	4%	9%
Población de 18 años y más	Tasa de actividad	59%	61%	60%	63%
	Tasa de empleo	44%	52%	49%	57%
	Tasa de desocupación	25%	15%	18%	10%
	Porcentaje que no completó la educación media	78%	70%	73%	53%
	Perceptores de ingresos	1.3	1.8	1.6	1.7
	Tasa de sostenimiento	3.8	2.6	2.9	2.0
Canastas básicas	Valor canasta alimentaria (LI)	\$ 513	\$ 483	\$ 493	\$ 323
	Valor canasta básica (LP)	\$ 1,114	\$ 1,047	\$ 1,070	\$ 701
Requerimiento de ocupados con salario mínimo de 800	Cantidad de Ocupados para LI	0.6	0.6	0.6	0.4
	Cantidad Ocupados para cubrir LP	1.4	1.3	1.3	0.9
	Cantidad de Ocupados de 18 años y más	1.0	1.3	1.2	1.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH. INDEC.

Cuando se examinan otros indicadores de empleo resulta evidente que el problema no es sólo de déficit de trabajo sino también las desigualdades en el acceso a puestos de calidad. Menos del 9% de los adultos de 15 a 60 años que vive en hogares pobres ocupa puestos formales en el sector privado o ejerce su trabajo como cuenta propia calificado o patrón, porcentaje que es notoriamente más bajo que entre los no pobres (43%).

Composición de la población de 15 a 60 años por condición de actividad según situación de pobreza y sexo, II Semestre 2006

	Pobres			No pobres		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Inactivos	21.1	50.1	36.6	13.9	36.5	25.8
Desocupados	13.3	10.3	11.7	4.4	5.8	5.1
Plan de Empleo	3.3	10.0	6.9	0.4	2.0	1.3
Ocupados	62.2	29.7	44.8	81.4	55.6	67.8
Precarios*	47.3	26.5	36.1	28.0	22.4	25.0
Resto	14.9	3.2	8.7	53.4	33.3	42.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Se considera dentro de esta categoría a los ocupados en servicio doméstico en los hogares, cuenta propia no calificado y asalariados sin descuento jubilatorio

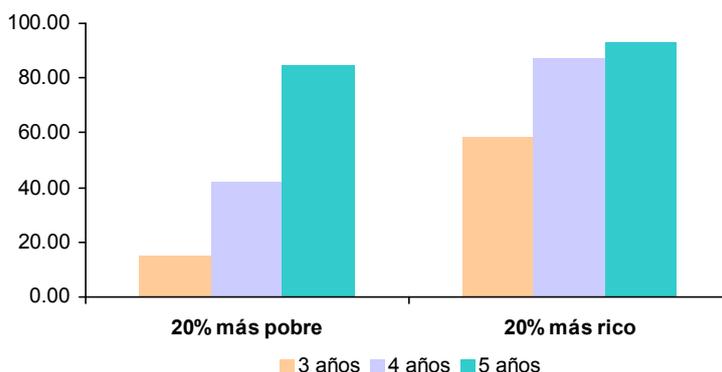
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH. INDEC.

El nivel educativo es un fuerte condicionante para alcanzar puestos de calidad y hoy las brechas en este campo se han profundizado. La ocupación de quienes completaron el nivel medio creció 30% entre el primer trimestre de 2003 y el cuarto del 2006. El ritmo fue notoriamente más bajo en el grupo que no finalizó la media: su ocupación sólo se incrementó un 9.8%. En los hogares pobres, el 58.9% de los jóvenes de 19 a 24 años no concluyó el nivel medio mientras que entre los no pobres el porcentaje se reduce a 26%. Más de las tres cuartas parte de los adultos que vive en situación de indigencia no

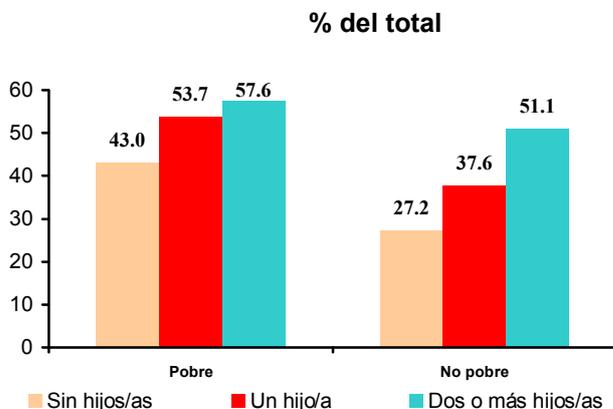
completó la media, proporción que supera en 25 puntos el promedio de los no pobres (EPH, INDEC). La demanda de puestos que requieren cierta calificación, en un contexto de sobreoferta laboral, trae como consecuencia una fuerte, y a veces exagerada, demanda de acreditación en educación formal. De ahí que la finalización del nivel medio se convierta cada vez más un requisito para poder encontrar un empleo.

Al analizar las situaciones de vulnerabilidad desde el prisma del género se observa que la brecha se intensifica. La participación económica de las mujeres, como se desprende del cuadro anterior, tiene una alta correlación con la situación de pobreza. Las dificultades en el acceso a los servicios de infraestructura básica en los hogares de menores ingresos incrementan la carga doméstica a lo que se suma otro factor disuasivo a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo como es la presencia de numerosos hijos. Si se quiere mejorar el acceso a las mujeres al mercado de trabajo fortalecer las políticas educativas para las mujeres no es, por lo tanto, la única variable a tener en cuenta. Es preciso, entre otras cosas, multiplicar la oferta de servicios de cuidado: su ausencia incide negativamente en la posibilidad de ingresar al mercado de trabajo. La comparación de la tasa de asistencia en la edad obligatoria (5 años) y la de 3 y 4 años muestra fuertes disparidades según el nivel de ingreso del hogar.

Tasa de asistencia en los niños y niñas de 3 a 5 años según nivel de ingreso per cápita familiar. Total Aglomerados Urbanos. II Semestre 2006



Mujeres de 20 a 50 años inactivas económicamente según cantidad de menores de 6 años en el hogar y condición de pobreza. Total aglomerados urbanos. 2006

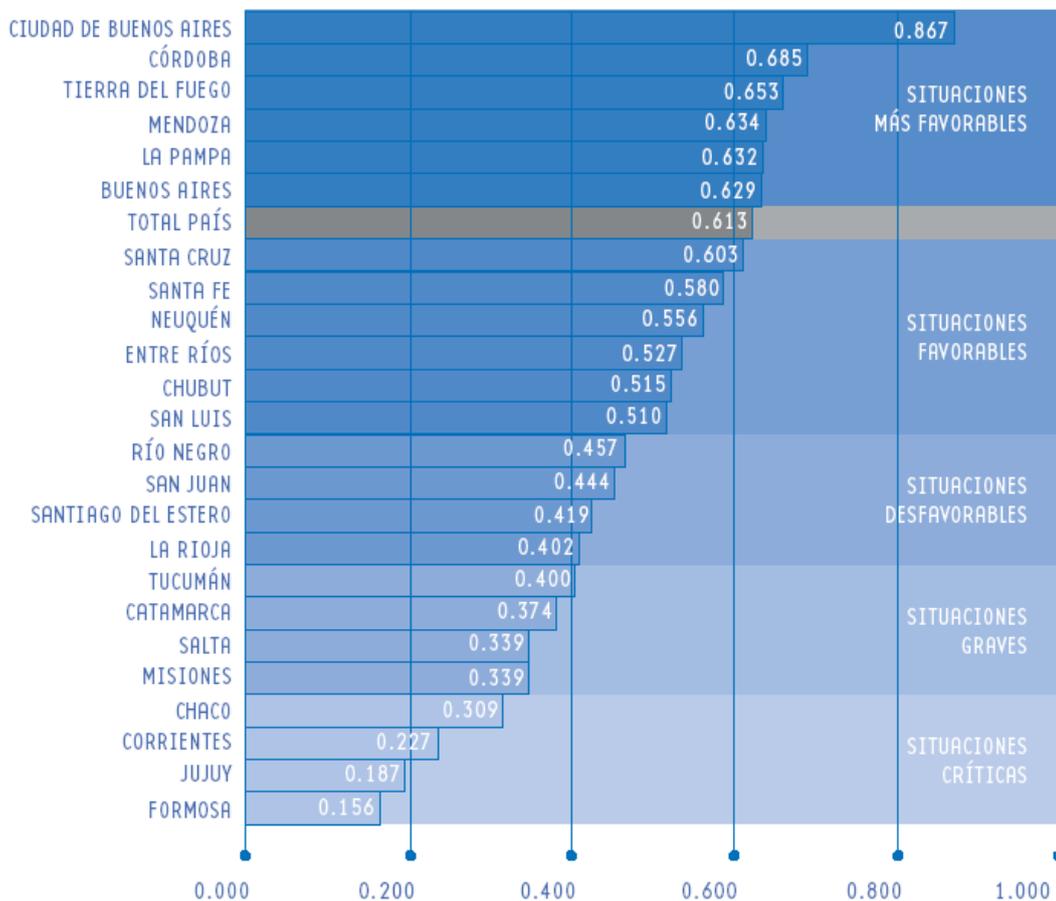


Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH. INDEC.

Las diferencias ente las personas y/o las familias no son las únicas a tener en cuenta: los indicadores sociales durante las últimas décadas muestran fuertes disparidades, que se profundizaron con la crisis del 2001, entre las provincias y también en el interior de cada una de las jurisdicciones.

Argentina es un país federal en que las 24 jurisdicciones que lo componen –23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– mostraron, históricamente, desigualdades en los niveles de desarrollo social, productivo e institucional (Cetrángolo, 2002). Pero fue el impacto de las transformaciones económicas de las últimas décadas, junto con las respuestas que se organizaron desde la política social, las que agudizaron estas diferencias del índice de desarrollo humano ampliado, que contempla variables vinculadas a salud, calidad educativa y mercado de trabajo. Así, como puede observarse en el siguiente gráfico, mientras que en Capital Federal con un valor 0.867 es la de mejor desarrollo relativo, las provincias en situaciones críticas tienen un IDHA que no supera el 0.3.

Índice de Desarrollo Humano Ampliado, provincias argentinas y Ciudad de Buenos Aires, 2000



Fuente: PNUD (2003)

En los noventa aumentó la cobertura de la educación básica. Pero los valores promedio ocultan las dificultades de ciertos sectores sociales para finalizar la escolaridad básica. Según datos publicados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (ME 2003), los años de estudio de la población en situación de pobreza pasaron de 7 años en 1995 a 8 en el 2003³; en el mismo período quienes no son pobres incrementaron los años de estudio de 9.7 a 11 años.

Si bien en Argentina la escolarización durante los primeros 6 años es alta –cerca al 100%– las desigualdades se presentan en los extremos de la carrera escolar: en los 3 y 4 años la posibilidad de asistir a la educación formal está fuertemente condicionada por el nivel de ingreso del hogar. Las regiones con mayores niveles de pobreza son las que tienen menores niveles de escolarización y las diferencias se acentúan a medida que se asciende en la carrera escolar. En el nivel medio mientras que la jurisdicción mejor posicionada (Capital Federal) el 59% de la población de 15 años y más finalizó el nivel en la jurisdicción con menor cobertura el porcentaje desciende a 21%.

Como puede observarse en el siguiente cuadro el único indicador que no muestra variaciones regionales significativas es la tasa de ingreso al nivel primario: la de egreso (relación entre quienes finalizaron el nivel y quienes ingresaron a él) evidencia una brecha de 25 puntos entre los valores máximos y mínimos entre las distintas jurisdicciones.

Indicadores educativos de la población de 15 años y más: tasas de ingreso y egreso por nivel educativo y porcentaje que concluyó la educación media por región. 2001

Región	Primario		Medio		Superior		Medio completo o más
	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso	
GBA	97,0	89,8	68,3	64,5	50,9	24,1	38,4
NOA	95,2	81,6	65,0	56,9	50,6	26,9	28,8
NEA	92,8	73,5	62,9	55,1	49,8	23,7	23,6
Cuyo	96,3	83,4	64,8	58,2	51,9	26,6	30,3
Pampeana	97,0	85,2	64,3	62,3	51,8	25,1	33,0
Patagonia	95,3	84,7	69,1	53,8	48,8	22,8	30,0
Total país	96,3	85,2	65,9	61,4	51,1	24,8	33,2
Mínimo*	91,3	70,7	58,4	51,2	45,1	20,9	21,2
Máximo*	98,2	95,7	80,7	77,7	59,3	30,6	58,9

* Se consignan valores por provincia y no por región

Fuente: sobre la base de censales. INDEC.

³ Hasta 1993 la educación obligatoria era de 7 años, con la sanción de la ley de educación se extiende a 10 años. La estructura previa del sistema educativo dividía la escolaridad en dos ciclos, primario (7 años) y media (5 años). Con la sanción de la ley en 1993, no se logró un acuerdo de cómo se instrumentaría a nivel jurisdiccional y se autorizó a las jurisdicciones determinar su propio marco temporal para implementar estos cambios estructurales, fijando como límite el año 2001. Como resultado, existen jurisdicciones que mantuvieron la estructura anterior (7 años de primaria y 5 de nivel medio), otras que organizaron la enseñanza básica de 9 años en un ciclo de 6 años y otro de 3 que en algunos casos se unió a los 3 de polimodal, mientras otras optaron por un ciclo de 9 años de EGB y un polimodal de 3 años. Asimismo, algunas jurisdicciones extendieron la escolaridad, incluyendo la obligatoriedad hasta el nivel medio. El nivel de disparidades actuales derivó, en la sanción de una nueva ley de educación en el año 2006, que vuelve la situación a la pre-existente en 1993 (7 y 5 años), aunque admite también la organización en dos ciclos de seis años.

Las desigualdades se verifican también en el interior de cada una de las regiones. Al comparar la situación de la población de 15 a 24 años según años de estudio y nivel de ingreso se observa que entre 1998 y 2003 mejoró la cobertura en todas las regiones. No obstante los resultados no se distribuyeron uniformemente: la brecha entre el 30% más rico y el 30% más pobre solo se redujo en el Gran Buenos Aires mientras que en el resto de las regiones se incrementó.

Población de 15 a 24 años que no asiste con menos de 10 años de estudio por decil de ingreso per cápita familiar. 1998-2003

Región	30% más pobre		30% más rico		Total		Brecha	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
GBA	45,1	28,6	4,9	4,6	29,0	17,8	9,1	6,2
Noroeste	44,4	35,0	6,7	4,1	29,8	23,1	6,6	8,6
Nordeste	39,7	29,1	7,1	3,2	25,3	20,1	5,6	9,2
Cuyo	46,3	39,0	9,5	4,6	30,2	24,8	4,9	8,5
Pampeana	45,9	32,2	10,8	4,5	28,4	21,3	4,3	7,1
Patagónica	39,2	25,2	12,9	6,8	26,5	17,7	3,0	3,7

Fuente: sobre la base de datos de la EPH. INDEC

Si consideramos el rendimiento escolar se observa que en el año 2000 (último período para el que se cuenta con datos para la casi totalidad de las jurisdicciones), en exámenes tomados a los alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y quinto año de la secundaria, la jurisdicción con mejores resultados fue la Ciudad de Buenos Aires. Sus alumnos lograron responder correctamente entre el 70 y 75% de las preguntas formuladas en lengua y matemática. En el otro extremo, los alumnos de provincias con una alta tasa de pobreza como La Rioja y Catamarca apenas tuvieron entre un 45 y 55% de respuestas correctas. El promedio de respuestas correctas osciló entre el 60 y 67%

La debilidad de los sistemas estadísticos en Argentina dificulta un análisis en profundidad de las brechas, la transferencia de servicios desde el gobierno nacional hacia las provincias, sin el desarrollo de mecanismos de monitoreo ha acentuado estas dificultades. El examen de la situación de salud es más complejo aún. A la fragmentación del sector público se le suma la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales y la existencia de un mercado privado de características muy diferenciadas en cada región.

El proceso de descentralización, que analizaremos en el próximo acápite, contribuyó como en el caso de educación, a agudizar las desigualdades: las provincias que no contaban con los recursos necesarios y que, no casualmente, concentraban los niveles más altos de pobreza como Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán, la reducción del gasto en salud en el periodo 1993/2000, fue superior al resto de las provincias. (Gogna, pag. 44). La reducción del gasto se produjo en un momento en que, por el desempleo y/o la precarización laboral, muchos trabajadores no tenían acceso a la Seguridad Social y debían recurrir necesariamente al hospital público. En el año 1997 el 28.8% de la población del primer quintil tenía acceso a una obra social. En el 2002 este porcentaje se

había reducido a 19,2% mientras que aumentaba los usuarios, de ese sector de ingresos, al hospital público.

Estas diferencias se hacen, dramáticamente, visibles cuando se observan los indicadores disponibles de estadísticas vitales. Si bien en Argentina, como en otros países de la región, la mortalidad infantil y materna viene descendiendo hacia varias décadas, las desigualdades entre regiones – e incluso en el interior de cada jurisdicción- persisten.

En 1990 la tasa de mortalidad infantil más alta duplicaba la observada en la jurisdicción mejor posicionada; en el año 2003 la distancia pasó a 3.3. En el caso de la mortalidad de menores de 5 años, la relación pasó de 2.4 a 4.1. En ese mismo año, casi la mitad de las jurisdicciones (11) presentaban una tasa de mortalidad infantil superior al promedio.

Tasas de mortalidad infantil y materna por región. Años seleccionados. Cada 10.000 nacidos vivos

REGION	Tasa Mortalidad Infantil				Tasa Mortalidad materna			
	1980	1990	1995	2003	1980	1990	1995	2003
Ciudad Buenos Aires	18.5	16.8	13.1	10.3	3.8	4.1	1.0	1.2
Cuyo	31.9	23.1	20.8	14.5	7.4	6.7	5.1	4.9
NEA	48.8	33.1	28.1	23.2	11.8	10.9	9.2	8.2
NOA	44.8	30.9	26.4	19.0	13.0	8.8	7.7	8.3
Pampeana	29.1	24.4	21.1	15.7	5.0	3.2	2.9	2.8
Patagonia	34.0	20.7	18.3	13.8	5.7	3.1	2.5	5.6
Total	33.2	25.6	22.2	16.5	7.0	5.2	4.4	4.4
Mínimo*	18.5	16.8	11.1	8.4	1.8	1.8	1.0	1.2
Máximo*	54.2	35.8	32.8	27.7	17.4	19.5	12.6	16.9

* Se consignan valores por provincia y no por región

Fuente: Sobre la base de Estadísticas Vitales. Ministerio de Salud y Medio Ambiente

Los niveles de mortalidad materna constituyen otro ejemplo de inequidad. Este indicador muestra mayor sensibilidad que la tasa de mortalidad infantil para medir el grado de desigualdad. La tasa de mortalidad materna en Capital Federal es de 1.2 mientras que en las regiones más pobres del país (NOA y NEA) los valores superan los 8 por 10 mil nacidos vivos. Como sucede con la mortalidad infantil, prácticamente la mitad de las jurisdicciones (11) se ubica por debajo del promedio y la tendencia de los últimos años muestra un incremento entre los valores máximos y mínimos jurisdiccionales

En las regiones más pobres del país más de la cuarta parte de los nacidos vivos lo hizo de madres que ya habían tenido 3 o más hijos. La disparidad es significativa: en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje era de 7.4, mientras que en el NEA el valor máximo llegaba a 34%. El nivel educativo de la madre es otra variable que permite observar las brechas existentes: en la jurisdicción mejor posicionada solo el 3% de los nacimientos correspondía a madres con primario incompleto; en el otro extremo, el porcentaje llega a 31%.

Si bien el embarazo adolescente no presenta una tendencia de incrementos significativos, vale la pena destacar que el 14% de los nacimientos ocurridos en el 2003 correspondió a mujeres menores de 20 años. El riesgo de embarazo varía notablemente con un mínimo de 6% y un máximo de 23%.

Composición de las mujeres que tuvieron hijos en el año 2003 según variables seleccionadas por región. Año 2003
-en porcentaje del total de mujeres que tuvieron hijos-

Región	Madres Menores de 20	Total mujeres que tuvieron hijos		
		Máximo nivel educativo		Orden de nacimiento 4 o superior
		Primario incompleto	Medio incompleto	
GBA	10.1	4.6	57.8	16.2
Cuyo	13.9	9.2	62.5	21.2
NEA	19.6	28.1	76.7	31.1
NOA	15.9	11.8	65.8	26.4
Pampeana	14.0	6.9	60.1	19.4
Patagonia	16.2	7.7	58.6	19.0
Total	13.8	9.5	62.1	20.8
Mínimo*	5.9	2.6	33.1	7.4
Máximo*	22.8	31.4	79.4	33.6

* Se consignan valores por provincia y no por región

Fuente: Sobre la base de Estadísticas Vitales 2003. Ministerio de Salud y Ambiente

Una cuestión que la Argentina no ha logrado solucionar es la que se refiere al acceso a servicios de saneamiento básico. De todas maneras, la comparación intercensal (1990/2001) muestra algunas mejoras: el porcentaje de personas que vive en viviendas con acceso a agua de red se incrementó en 20 puntos. En el caso de quienes no disponen de retrete con descarga de agua en cambio la situación se mantiene prácticamente sin cambios. Las regiones del NOA y NEA (que incluyen las provincias más pobres del país), con 42 y 33% de sus viviendas sin retrete con descarga de agua, son precisamente las que presentan mayor vulnerabilidad en la cobertura de agua, de salud y viviendas deficitarias. Las brechas entre jurisdicciones son altísimas: en las viviendas sin retrete con descarga de agua el valor mínimo es de 2% y el máximo de 52%. El rango de variación similar se observa en las vivienda sin cañería de agua dentro de la vivienda (2% vs. 53%).

Hogares con ausencia de servicios en el segmento. Por regiones, Censo 2001 (1)

Región	Desagüe a Red (cloaca)	Agua de Red	Energía eléctrica de Red	Gas de Red	Alumbrado Público	Pavimento (2)	Recolección de Residuos (3)	Transporte Público (4)	Teléfono Público (5)
GBA	39,6	20,4	2,2	13,3	6,6	10,1	3,5	5,3	10,5
Cuyo	42,8	4,8	3,1	31,7	11,0	26,2	12,6	13,0	22,2
NEA	67,2	21,0	11,6	99,7	28,4	61,2	30,1	36,1	51,8
NOA	51,3	9,5	9,0	55,1	16,8	48,8	21,5	26,4	37,9
Pampeana	46,7	14,4	4,0	37,7	9,9	26,9	8,8	30,8	27,1
Patagonia	27,2	4,8	4,2	10,4	9,9	46,2	8,7	25,7	29,4
Total	45,2	15,4	4,5	34,5	11,0	27,1	10,2	20,7	24,4
Mínimo*	0,4	0,1	1,02	2,42	1,27	1,22	0,57	0,70	1,45
Máximo*	82,5	29,1	21,5	100,0	39,6	66,9	42,0	47,0	53,7

* Se consignan valores por provincia y no por región

1 El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La existencia del servicio alude al segmento, independientemente de la situación particular de cada hogar. En los casos en que se hallaban situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación predominante.

(2) Refiere a la "existencia en el segmento de al menos una cuadra pavimentada".

(3) Refiere a la "existencia en el segmento de servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana)".

(4) Refiere a la "existencia de transporte público a menos de 300 metros (3 cuadras)" a la redonda.

(5) Refiere a la "existencia en el segmento de teléfono público o semipúblico a menos de 300 metros (3 cuadras)" a la redonda

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Las desigualdades descritas no surgen de un día para el otro. Sus causas no se derivan solamente de la orientación de las políticas sociales impuestas por determinados gobiernos. El legado histórico, los recursos institucionales, la capacidad de organización, el comportamiento de los actores intervinientes así como los resultados de la política económica son algunas de las dimensiones a considerar si se intenta brindar una explicación más comprensiva de esta problemática. En este texto nos limitamos a señalar –partiendo del supuesto que la estrategia elegida profundizó los problemas de equidad ya existentes - los efectos de las políticas sociales puestas en marcha den la década de los noventa.

2. La orientación de las políticas sociales en la última década

La convertibilidad de la moneda –medida dispuesta en 1991 para controlar el proceso inflacionario– marcó el desarrollo de la economía durante los diez años siguientes. Esta medida fue acompañada por un fuerte proceso de privatización de servicios públicos, apertura económica, desregulación de los mercados (con la consiguiente reducción de la inversión pública), reformas tributarias, de la seguridad social y en la administración pública (incluyendo retiros voluntarios y congelamiento de vacantes) y descentralización del gasto social en provincias y municipios.

La estabilización de los precios, los ingresos extraordinarios logrados por las privatizaciones de empresas públicas y la baja de la tasa de interés permitieron, en los primeros años de la década, la expansión del nivel de actividad y una mejora de las finanzas públicas. Pero estos resultados no lograron sostenerse a lo largo de la década. El sector industrial - tradicionalmente protegido - frente al incesante flujo de importaciones no fue capaz de competir ni en precio ni en calidad. La pérdida de dinamismo de algunos sectores y los cambios producidos en otros por incorporación de nuevas tecnologías produjeron el cierre de puestos de trabajo. Por otra parte, Argentina, como otros países de la región fue seriamente afectada por las distintas crisis internacionales (1995 y 1998). La caída de los precios de los productos primarios, el retiro de los capitales y el encarecimiento del crédito externo impactaron fuertemente en las finanzas públicas.

Es así que luego de la crisis de 1998 comienza un período recesivo y se opta por medidas de emergencia en materia fiscal que, en el caso del gobierno nacional, se concentraron mayormente en la búsqueda de ingresos extraordinarios. En los gobiernos provinciales hubo un importante proceso de reducción del gasto y emisión de bonos provinciales. El comportamiento fiscal fue procíclico y se produjo un acelerado deterioro de la situación social.

Las políticas sociales que se pusieron en marcha se orientaron, como en otros países de América Latina (Draiber, 1994), hacia la descentralización de los servicios sociales, la flexibilización del mercado laboral, la privatización del sistema de jubilaciones, la reducción de los aportes patronales para bajar los costos laborales y los programas focalizados para la atención a los más pobres. Las empresas públicas privatizadas no solamente redujeron al mínimo su personal, terciarizando una buena parte de su producción, sino que los trabajadores que permanecieron en la empresa perdieron sus beneficios sociales.

En el área de seguridad social se destacan los cambios en la regulación de las obras sociales sindicales y el sistema previsional. En ambos casos se redujo el componente solidario, introduciendo la libre elección de las obras sociales en el primer caso y un régimen de capitalización gestionado por el sector privado en el otro. Los cambios en el sistema previsional impactó en las sus finanzas públicas, situación que se agravó por la reducción de aportes y contribuciones sobre el salario. En el mercado laboral, paralelamente a la caída del ingreso, se profundiza el proceso de segmentación, el incremento del desempleo y de la economía informal. A la par que mermaba el volumen

de recursos fiscales, el deterioro de la situación social incrementaba las demandas ante el estado.

El proceso de descentralización en el sector salud, que había comenzado hacía ya varias décadas, se completó en esos años. Transferencia que, al igual que sucedió en el caso de educación, el gobierno nacional la realizó más por razones financieras que en atención a criterios de eficiencia y equidad: la transferencia de responsabilidades se decidió sin contemplar la diversidad provincial, sin establecer previamente marcos institucionales adecuados y sin poner en marcha instrumentos de coordinación y compensación entre jurisdicciones. Tanto en el área de salud como en el de la educación, los Consejos responsables de la coordinación tuvieron escasa actuación.

En el subsistema de obras sociales se tomaron dos medidas que modificaron el componente solidario. Por un lado se pone en marcha del Programa Médico Obligatorio (PMO), que garantiza el acceso a un grupo de prestaciones médicas (primarias, secundarias y complejas) equivalente a cuarenta pesos por afiliado al conjunto de la población afiliada. Para financiarlo se establece un sistema de compensación entre obras sociales destinado a cubrir la diferencia entre este monto y la contribución por empleado. La segunda medida fue la de permitir la movilidad de los beneficiarios entre las distintas obras sociales sindicales que pueden presentar planes diferenciales siempre que se garantice, como piso, las prestaciones establecidas en el PMO. Se debilita así la cobertura solidaria.- aquella que establecía que todos los afiliados a una obra social recibían la misma atención - aunque fragmentada (por obra social) que brindaba la Seguridad Social para ir a un sistema en que solo se garantiza una cobertura mínima. Lo que exceda de este nivel mínimo deberá ser cubierto por el bolsillo de cada uno de los trabajadores en el sistema privado de salud. La “migración” de los afiliados de mayor poder adquisitivo hacia obras sociales con mayores recursos agudiza la polarización del sistema.

En el campo de la educación, además de continuar con el proceso de transferencia a las provincias con las escuelas de enseñanza media, la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, extendió los años de educación obligatoria, introdujo cambios en los programas de estudio y propuso la creación de esquemas de capacitación docente. Cambios que de cumplirse hubieran incidido, por el monto de erogaciones exigidas, fuertemente en las finanzas provinciales. Pero como la mayoría de los gobiernos provinciales no contaban con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) y el gobierno nacional no previó un aumento de los recursos federales destinado a las provincias, en muchas de ellas, esos cambios no pudieron ponerse en marcha.

Entre los años 1992 y 1995 se lleva a cabo un proceso de descentralización del Fondo Nacional de Vivienda destinado a la construcción y adjudicación de viviendas. Las provincias ahora son las responsables de administrar, distribuir y aplicar los recursos que se transfieren, automáticamente en función de los cupos establecidos por la normativa. En el ámbito nacional se crea el Consejo Nacional de la Vivienda que solo interviene en la evaluación ex post de los resultados de las acciones desarrolladas por el Sistema Federal de Vivienda. En el año 1997 se privatiza el Banco Hipotecario Nacional, una de las herramientas históricamente más importantes en el desarrollo de lo política habitacional,

reteniendo el estado sólo un 42% de las acciones. Según datos de la Subsecretaría de Vivienda sobre la base del censo de 2001 el déficit habitacional afecta a más de una cuarta parte de los hogares, y el 77% del mismo se concentra en hogares de los dos primeros quintiles. Como otros indicadores sociales en Argentina, las diferencias entre jurisdicciones son notorias: el porcentaje de viviendas deficitarias muestra un valor mínimo en Capital Federal (6%) y los máximos están dados en las jurisdicciones más pobres (Formosa con el 62.4% y Santiago del Estero con el 57.4%).

En síntesis, dado que con el proceso de descentralización, la calidad de los servicios sociales depende más profundamente de los recursos económicos y fiscales de cada jurisdicción, los avatares por los que atravesó la economía en esa década tuvieron efectos diferenciales en las finanzas provinciales consolidando y en algunos casos, incluso, intensificando las desigualdades subnacionales entre las diferentes regiones.

En 1991 se reglamentó por primera vez el seguro de desempleo⁴. La promulgación de la Ley de Empleo benefició sólo a una mínima parte de la población. Es que el criterio establecido para su acceso, habida cuenta la situación del mercado de trabajo, era sumamente restrictivo: haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo Instituto Nacional de Previsión Social durante un período mínimo de 12 meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo. Así el Seguro de Desempleo solo alcanzó, como promedio desde su implementación, al 5% de los desocupados (Golbert y Giacometti, 1998). En el 2004, en medio de una de las peores crisis que registra la historia argentina, alcanzaba a 62.400 trabajadores mientras que los desocupados superaban el millón y medio. Esa misma ley permitió la firma de contratos por un tiempo determinado, empleos que no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la Seguridad Social.

En las acciones promovidas desde la Secretaria de Desarrollo Social, para la atención a los sectores más vulnerables de la población, como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevaleció una metodología común: recursos escasos, multiplicidad de programas, de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho, y falta de articulación entre los distintos organismos de estado que permitiera diseñar una estrategia en común. (Golbert, 2002).

2.1 El gasto público social

Si bien durante los años 90 el gasto social aumentó como porcentaje del PBI, tuvo un comportamiento procíclico subiendo en tiempos de expansión económica y bajando durante las fases recesivas.

La mayor parte del GP (gasto público) del gobierno nacional se concentró en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. La descentralización de servicios derivó que las provincias cada vez tuviesen mayor presencia en la administración

⁴ Hay trabajadores excluidos como los de servicio doméstico, los rurales y aquéllos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectado por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

del gasto social. Si a comienzos de los 90, el gobierno nacional era responsable del 59% de gasto público social, en el año 2001 las acciones de este nivel de gobierno presenta su valor más bajo (49.6) recuperando luego algunas pocas décimas. Las provincias orientaron sus recursos fundamentalmente hacia la educación, salud, vivienda y seguridad y los municipios, a diferentes servicios urbanos (Cetrángolo 2002).

A partir de 1995 la falta de ingresos necesarios para las erogaciones públicas llevó al endeudamiento creciente a nivel provincial y, completando el círculo vicioso, el aumento de la asignación presupuestario destinada al servicio de la deuda impuso nuevas restricciones al gasto público social, la disminución de haberes de los agentes públicos, la emisión de bonos y cuasimonedas y una concentración de los recursos en financiamiento corriente (gastos de personal).

En las finanzas provinciales, el GPS tiene un alto peso representando, en promedio, más del 65% del total del gasto. En el año 2003, Buenos Aires y Córdoba destinaban más del 70% de su presupuesto al GPS, en el otro extremo se ubican provincias como Misiones, Salta, Formosa, Jujuy y Catamarca en las cuales no supera el 60%. La crisis de 1995 incidió en el comportamiento fiscal, aunque de manera distinta. La mayor dependencia de los recursos nacionales que tienen las provincias más pobres, ante la falta –o debilidad- de políticas compensatorias incrementó las brechas entre jurisdicciones.

Si bien la mayor parte del gasto social se concentra básicamente en los sistemas de salud, educación y previsión social con el incremento de la desocupación y la pobreza se observa, en el gasto público consolidado⁵, una lenta tendencia de incremento en rubros como el de promoción y asistencia social y el de programas de empleo.

Durante los 90 el gasto social consolidado representó un 20% del PBI. En el 2001 incrementó su participación a 22% y a partir de ese año comienza nuevamente a decrecer hasta llegar a 18.9% en el año 2004 (último año disponible). Es preciso recordar que en este período el PBI no tuvo un comportamiento uniforme. Teniendo en cuenta esta variación, se calcula que en el año 2002 el total del GPS fue en valores reales 3% más bajo que el de 1991. A pesar del crecimiento del PBI a partir del 2003, el gasto de 2004 se ubica por debajo (15%) del año de inicio de la crisis.

Las restricciones fiscales y las decisiones políticas de asignación de los recursos disponibles – a partir de 1995 y con mayor intensidad luego de la crisis de 1998 - tuvieron importantes consecuencias sobre el sistema educativo: a) disminución de las erogaciones de capital orientadas al mantenimiento y construcción de escuelas; b) disminución de los recursos destinados a la adquisición de equipamiento pedagógico; c) caída de los salarios docentes. En un contexto en el que crecía la pobreza y aumentaba la problemática de la población a atender, la conjunción de estos factores se tradujo en una fuerte segmentación del sistema. La posibilidad de contar con infraestructura adecuada y material de aprendizaje estuvo condicionada por la situación socio-económica de las familias y por las posibilidades de presión para acceder a los pocos recursos disponibles.

⁵ Suma al gasto público nacional el de las provincias y municipios.

Si bien el gasto del gobierno nacional en los años noventa se orientó a mejorar la oferta de la calidad edilicia y de materiales y equipamiento en las escuelas su impacto fue bajo. En una evaluación hecha por un organismo privado se dice que *“la amplia mayoría de las provincias pobres parece lograr apenas sostener el pago de los salarios docentes”*... *“En definitiva, los datos analizados demuestran que existen grandes desigualdades en un sistema educativo federal sumamente fragmentado. En muchos indicadores – especialmente en la calidad edilicia y en los resultados educativos- la educación reproduce y amplía las desigualdades socioeconómicas de origen de los alumnos”*. (CIPEC,2003)

El gasto en salud tuvo un comportamiento similar al GPS, pese a la mayor demanda hacia el sector público debido a la disminución de la cobertura de salud derivada del aumento de la informalidad y el desempleo exigía la asignación de mayores recursos.

El gasto en vivienda y urbanismo cae significativamente, sobre todo a partir de 1995. En el período 1992-2000 a través del FONAVI se construyó un promedio anual de viviendas que no superó las 48 mil unidades, con importantes fluctuaciones anuales derivadas de las dificultades financieras de las provincias.

Gasto público consolidado como porcentaje del PBI

FINALIDAD / FUNCION	1980	1998	2001	2002	2003	2004
GASTO TOTAL	29.04	30.98	35.69	29.34	29.45	28.93
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	14.51	20.08	22.16	19.75	19.15	18.99
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	2.99	4.40	5.21	4.40	4.04	4.18
II.1. 1. Educación básica	2.02	2.88	3.54	2.99	2.66	2.82
II.2. Salud	3.18	4.61	5.11	4.47	4.34	4.36
II.3. Agua potable y alcantarillado	0.23	0.16	0.10	0.11	0.12	0.13
II.4. Vivienda y urbanismo	0.78	0.49	0.41	0.23	0.30	0.38
II.5. Promoción y asistencia social	0.74	1.27	1.27	1.23	1.37	1.41
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	0.47	1.05	1.07	1.06	1.19	1.22
II.6. Previsión social	5.18	7.44	8.14	7.06	6.56	6.32
II.7. Trabajo	0.80	0.86	1.04	1.51	1.69	1.45
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0.03	0.29	0.37	1.00	1.23	1.02
II.7.2. Asignaciones familiares	0.77	0.57	0.67	0.51	0.46	0.43
II.8. Otros servicios urbanos	0.61	0.86	0.90	0.74	0.72	0.76

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006b)

La reducción del gasto público de los noventa cobra su verdadera dimensión cuando se tiene en cuenta el deterioro de la situación social. En 1998 el total del GPS ascendió a 58,437 millones de pesos de 2001, en el año 2003 se ubicó en 40.935 (de la misma moneda) mientras la tasa de desocupación crecía y había 900 mil personas más desocupadas y la pobreza pasaba de 24.3% a 51.7% (datos de GBA). El monto destinado a la asistencia social cayó un 20% en ese período. El aumento en la finalidad empleo se explica por la puesta en marcha del PJH: su puesta en marcha duplica el monto destinado a programas de empleo.

3. La estrategia de atención a la pobreza

La estrategia de atención a la pobreza se modifica a partir de la crisis del 2001. Si hasta los noventa la atención a los sectores más vulnerables se caracterizó por acciones focalizadas, con baja cobertura, de escasa duración, el plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados que se puso en marcha en ese momento, supuso un cambio en la orientación de la política social dirigida a la población de menores recursos.

La crisis del 2001 provocó la renuncia al cargo de presidente de la Nación de Fernando de la Rúa. En un clima de alta conflictividad económica y social, con partidos políticos que habían perdido toda legitimidad, declarado ya el default con los organismos internacionales, se suceden 3 gobiernos. Recién en enero del 2002 comienza el proceso de consolidación de las instituciones con la designación de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación. Una de las primeras medidas que decretó fue la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria⁶.

Unos pocos días más tarde, el decreto de emergencia ocupacional⁷ establece la puesta en marcha de un programa destinado a los Jefes de Hogar Desocupados que iba a ser coordinado desde los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo. Cuarenta y cinco días más tarde se pone en marcha el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados I. Pocos meses después hubo modificaciones en su diseño. Los cambios a la propuesta inicial se originaron en los consensos alcanzados en la Mesa de Diálogo Social, llamada por el Presidente y que convocó a diversos actores sociales y políticos. La novedad más importante de la reformulación, fruto de esta convocatoria, es que se lo considero como un programa de Inclusión Social y se extendió a la totalidad de hogares con jefes y jefas desocupados.

3.1 El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El decreto 562 del 4 de abril de 2002 presenta al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJH) como un “Derecho Familiar de Inclusión Social”. La norma establecía que toda persona que cumpliera con los requisitos podía inscribirse, se mantiene el monto inicial (\$150) y ya no se establece un plazo para la percepción del beneficio, el cual queda ligado a la existencia de la emergencia ocupacional que se estableció inicialmente hasta diciembre del 2002 y se fue prorrogando anualmente hasta a actualidad. En este nuevo decreto, y las distintas normas modificatorias y ampliatorias, la contraprestación laboral ya deja de ser vista como una posibilidad para mejorar la empleabilidad y pasa a considerarse como obligatoria. Se mantiene en tanto los requisitos de asistencia al sistema educativo de los menores a cargo y la certificación de la cobertura de la vacunación obligatoria.⁸

⁶ Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el Decreto N° 50 de fecha 8 de enero de 2002

⁷ Decreto 165 del 22/01/2002.

⁸ Una síntesis de las características del programa puede consultarse en la Tabla 1

Las condiciones económicas, políticas y sociales de surgimiento del programa incidieron en su diseño confiriéndole características que lo diferencian, no sólo de las estrategias utilizadas hasta el momento en la Argentina, sino también de otros programas de transferencia de ingresos implementados en algunos países de la región. La rápida incorporación de beneficiarios que en pocos meses alcanzó a casi dos millones de familias⁹ y la abrupta clausura de inscripción a escasos dos meses de haberse iniciado el programa marcó, sin duda, significativamente su diseño e implementación.

La primera particularidad que queremos destacar se refiere a la definición del beneficiario. La propuesta básica era transferir 150 pesos a las familias –el equivalente a 50 dólares– con jefes o jefas desocupados. Esta definición como desocupado y no como pobre o vulnerable hace una diferencia con respecto a otros programas de transferencia de ingresos. Sin embargo, como veremos más adelante, esta diferencia en cuanto a la definición de sujeto social no significó, un cambio significativo en el perfil de los participantes con respecto a los otros programas de transferencia de ingresos en lo que se refiere al nivel de los ingresos: la mayor parte de sus beneficiarios se encuentran entre los primeros deciles de la población.

Consecuente con esta definición, otra característica que lo diferencia de otros programas es que exige de sus beneficiarios una contraprestación laboral, contraprestación que, como veremos más adelante, no siempre fue de naturaleza productiva. Como consecuencia de la definición del sujeto social sobre el que recae el beneficio y el tipo de contraprestación, el programa fue implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y no por el Ministerio de Desarrollo Social, o instancias ministeriales similares como sucede en otros países de la región.

Las condiciones de su surgimiento marcan una segunda diferencia. Las estrategias de transferencias condicionadas se presentan como planes de largo plazo. La justificación del PJH, en cambio, fue la emergencia. Desde su inicio, y hasta la actualidad, el plan obtiene su financiamiento en el marco de la declaración de la “emergencia ocupacional”¹⁰. La normativa inicial del PJH, si bien marcó las líneas generales del programa, fue modificándose de acuerdo con la situación socio económica, los conflictos y las demandas de distintos actores sociales tanto en las condicionalidades puestas como en las misiones y funciones de las distintas instancias participantes.

En su inicio, las dificultades para cumplir con los otros requisitos previstos en el plan - el control de la escolaridad de los niños, la cobertura de vacunación y el control de la salud de embarazadas – eran muchas. Con las finanzas de los gobiernos provinciales, responsables primarios de la gestión de los sistemas educativos y de salud en crisis, los

⁹ Es una cifra que por su magnitud contrasta con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la década de los 90. Incluso es un número más alto que la suma de todos ellos: en 1997 que es el año en que se distribuye el mayor número de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales

¹⁰ Inicialmente, la norma (Decreto 565/2002) preveía su extensión hasta el 31 de diciembre de 2002. la emergencia fue prorrogada anualmente hasta la fecha (Decreto 39/2003, Decreto 1353/2003, Ley 26077 y Ley 26204).

atrasos en el pago de haberes de los empleados públicos y una alta conflictividad laboral, era imposible garantizar el acceso a los servicios sociales. Incluso, el momento de iniciación del programa fue un escollo para el cumplimiento de la condicionalidad educativa. En efecto, la duración prevista inicialmente era de nueve meses. Cuando el programa alcanzó su mayor cobertura, en mayo del 2002, las clases ya hacía dos meses que habían comenzado. Esta exigencia del programa parece, entonces, más vinculada a una estrategia de búsqueda de consensos y necesidad de articular un mensaje de un gobierno que ponía en marcha un país en crisis que a un objetivo real que se pretendiera cumplir. La ausencia de evaluaciones oficiales de impacto en los niveles de escolarización y de acceso a la salud es otro indiciador de la poca importancia que el gobierno otorgaba a este requisito. A estas dificultades se sumaban los históricos obstáculos para la coordinación de las políticas públicas del estado argentino (Ver Acuña, Golbert, Potenza) .

Pero, sin duda, el escollo más serio que tuvo el programa fue el de cumplir con la normativa de la universalidad. Como decíamos antes, el PJH en los hechos es un programa cerrado. La inscripción solamente se realizó desde el 4 de abril hasta el 17 de mayo de 2002. A partir de ese momento no se aceptaron nuevos ingresos pese a los múltiples reclamos para la reapertura de la inscripción¹¹. Una de las razones que explican este cierre tan abrupto es que la inscripción superó las expectativas del gobierno. Si bien nunca se publicaron los padrones finales del programa, de una cifra esperada de 1.5 millones de personas los inscriptos, en pocos meses, superaron los 2.5 millones. Así lo que se preveía como primera etapa para la preparación de un padrón inicial derivó, por cuestiones de disponibilidad de recursos, en el cierre del mismo. El siguiente gobierno que asume en el año 2003 decidió mantenerlo pero como su objetivo era reconvertirlo en otro programa, no se reabre la inscripción.

Esta tensión entre lo formulado explícitamente y lo realizado efectivamente no es sólo una marca de origen sino una característica que signa todo el proceso de implementación del PJH. Más adelante se profundizará en el análisis de algunas contradicciones entre el diseño formal y la aplicación efectiva, pero aquí interesa destacar el carácter de emergencia del PJH, que tiñe no solo su diseño inicial, sino también su aplicación.

El rol de los actores sociales

Los actores que estuvieron involucrados en la gestión del programa - en el que se destacan los “piqueteros” y los Consejos Consultivos Locales - así como el tipo de participación que tuvieron, los diferencia de otros programas de transferencia de ingresos. En un momento de alta conflictividad social era preciso generar condiciones para legitimar el programa y a la vez armar una red institucional que permita dar una rápida respuesta. Estos objetivos fueron alcanzados gracias a la presencia de actores sociales no gubernamentales e instancias municipales que posibilitaron su rápida implementación.

¹¹ CONAEyC en sus últimos informes de 2003, 2004 y 2005. Existe una Resolución del Defensor del Pueblo de la Nación (Resolución 4/2004). Aún en el año 2006 siguen existiendo algunos casos –minoritarios (38)- que ingresan por la presentación de amparos judiciales.

La influencia de los movimientos de desocupados (conocidos como “piqueteros”) está presente en la propia definición del programa. El movimiento de los piqueteros surge en la Argentina a mediados de la década de los años noventa (Svampa et al, 2003, Golbert, Laura 2006). La característica que los identificó fue que sus integrantes, que en su gran mayoría habían sido trabajadores despedidos por la ola de privatizaciones de empresas públicas, utilizaron como modalidad de protesta los cortes de rutas. Con actores sociales organizados, que reclaman trabajo y se siguen identificando como trabajadores, fue preciso introducir en el PJH la contraprestación laboral como una condicionalidad. El momento político requería reducir los niveles de conflictividad en una sociedad que demandaba –con reclamos organizados que se hacían sentir en el espacio público y que contaron, al menos en sus inicios, con la solidaridad de una buena parte de la sociedad– fuentes de trabajo y no sólo una ayuda para mitigar las consecuencias de la pobreza..

Los Consejos Consultivos, conformados por actores representativos de cada jurisdicción, jugaron un papel importante en el ámbito municipal garantizando, al menos en el discurso, la descentralización operativa del programa. En la normativa se establece que los Consejos Consultivos, que ya habían sido creados en ocasión del lanzamiento del Plan Jefes I, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). A fines del 2002, existía con una amplia red constituido por un Consejo Nacional, 22 Consejos Consultivos Provinciales, 1873 Consejos Consultivos Municipales y algunos Consejos consultivos barriales.¹²

El PJH no prevé, ni para el funcionamiento de los consejos ni para el desarrollo de proyectos de contraprestación laboral, una asignación de fondos. Si bien a partir de 2003, con la aprobación de un crédito del Banco Mundial, se comienza a financiar proyectos, el alcance y cobertura de los mismos fue muy limitado.

La implementación del programa

La estrategia de implementación que privilegió la rápida extensión del programa condicionó el proceso de inscripción e incidió, incluso, en la calidad y cantidad de datos disponibles sobre los beneficiarios.

Así si bien el formulario inicial incluía datos sobre las características del hogar, la vivienda y las de la persona, incluyendo preguntas sobre su historia laboral, en agosto del 2002 –ya con la inscripción cerrada- se estableció que los datos obligatorios eran sólo sexo, edad, fecha de nacimiento (para el beneficiario y el grupo familiar) y la documentación correspondiente de la asistencia a clase y vacunación¹³. Por otra parte, la ausencia de estímulo para declarar la cantidad de hijos, ya que el subsidio no aumentaba por el tamaño del hogar derivó que muchos municipios limitaran el ingreso de datos a un solo hijo.

¹² Extraído de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos, op.cit..

¹³ A pesar de que hubo continuos reclamos de un reempadronamiento (CONAECITI 2003,2005) este no se realizó hasta el momento.

Las condiciones de surgimiento del programa condicionan también la estrategia de salida del plan. El reempadronamiento es postergado una y otra vez para no incrementar la conflictividad social, no volver a negociar con los movimientos sociales y no aumentar el temor de los beneficiarios de perder el subsidio. Por otra parte, presentado como un plan de empleo, la ausencia de información sobre los beneficiarios condiciona la definición de estrategias integrales: difícilmente se pueda implementar políticas de fomento del empleo si se carece de información sobre la historia laboral.

Quiénes ingresaron al programa?

A pesar de la limitación de los datos de registro existe información que permite conocer algunas características de la población beneficiaria, proveniente de dos encuestas que realizara el MTEySS. Además, por la dimensión del programa –alcanzó al 12% de la PEA– la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos pudo identificarlos y brindar así elementos adicionales sobre el hogar y características personales y laborales.

La composición de la población beneficiaria del PJH presentó desde sus inicios una característica que lo distinguió de otros programas de empleo: la fuerte presencia femenina, más del 68% de los beneficios fueron entregados a mujeres. La sobre representación de las mujeres queda en evidencia cuando se compara este porcentaje con la composición de la población total (53%), y de la PEA (42%). (Pautassi,2003). Hay que destacar que de acuerdo a la normativa del programa, es el propio núcleo familiar quien decide que miembro de la familia es el que ingresa al programa.

Cuando se examina la posición en el hogar de las mujeres, según datos de la EPH, el 49% de las beneficiarias se identifica como “cónyuge”, el 25.9% como jefe y 24.7% como otras situaciones. ¿Cuáles fueron las razones por las cuales en los hogares se opta por la presentación de la mujer al PJH? Este es un tema que requiere de ser investigado con mayor profundidad ya que puede brindar información relevante para el diseño de programas que avancen a la equidad de género. De todas maneras, aventuramos algunas hipótesis sobre las causas de esta elección vinculadas al diseño del plan y a la forma en que es percibido por la población. Así esta elección puede responder a:

- a) que se considere menos probable la inserción futura de la mujer al empleo registrado. Si el empleo no esta registrado, como es el caso de la mayoría de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico, pueden seguir trabajando y cobrando el Plan.
- b) la urgencia de implementación del plan. Es la mujer la que puede presentar la documentación sobre la tenencia de los hijos: la mayor parte de las mujeres beneficiarias (58.3%) declara que su estado civil es soltera o unida. Es notable la diferencia del peso de quienes se declaran casados entre hombres (47.5%) y mujeres (33.2%) (Pautassi 2003),
- c) la percepción del PHJ no como un plan de empleo tradicional sino como un programa en el cual se realizarían actividades sociales o comunitarias que, por cuestiones de división sexual del trabajo, suelen estar vinculadas a “actividades femeninas”

Tanto hombres como mujeres presentan un menor nivel educativo que la población total: más del 80% no concluyó el secundario, porcentaje que supera en 20 puntos la presencia de este grupo en la población total. (Pautasi 2003). El nivel de instrucción de los beneficiarios también es inferior, aunque con mayor intensidad, que el de la población desocupada en general: el porcentaje no que completó la primaria (17.8%) duplica al que se verifica entre los desocupados (8.3%) (Monza 2003).

La implementación del PJH se tradujo en un incremento de la tasa de actividad medida por la EPH y la variación fue más intensa entre las mujeres. Con el PJH muchas mujeres ingresaron al mercado, realizaron una tarea y participaron de un grupo u organización. Ante estos cambios surgen una serie de preguntas para cuyas respuestas aún no están investigadas ¿cuáles fueron los cambios en las dinámicas familiares? Si se produce un empoderamiento de la mujer en el campo laboral, ¿cuál es la demanda actual de las beneficiarias? ¿quieren un regreso a las tareas domésticas o pretenden condiciones dignas para poder realizar sus actividades fuera del hogar?

Con respecto a la experiencia laboral previa, el 98% de los varones y el 83% de las mujeres declara haber trabajado alguna vez. La mayor parte (68%) lo hizo en tareas no calificadas, aunque con una fuerte diferencia según sexo ya que mientras que el 50% de los varones tuvo trabajos con algún nivel de calificación, solo el 25% de las mujeres lo pudo hacerlo. El perfil ocupacional de los varones está asociado fuertemente con la construcción y la industria. Las mujeres en cambio tienen fuerte presencia en servicio doméstico y tareas administrativas. Son empleos en general vinculados al sector informal: menos del 10% de los beneficiarios figuró alguna vez en los registros de la seguridad social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2004)

La contraprestación laboral

En el artículo 12 del decreto de creación del PJH se establecía que para ser beneficiario se debía cumplir con una contraprestación laboral y que estas actividades podían ser de “capacitación o comunitarias”.

El cumplimiento de esta normativa no resultaba una tarea sencilla. Por una parte, para generar fuentes de trabajo se necesitaba contar con recursos que el gobierno no tenía. De ahí que la mayor parte de las contraprestaciones laborales se limitaron a la realización de trabajos comunitarios. Por otra parte, en un corto período de aplicación y crisis fiscal, plantear un derecho “universal” y suponer la generación de puestos trabajo en un contexto de desocupación que superaba el 20% y gobiernos municipales y provinciales en crisis

fiscal, pareciera que estaba más vinculado a la necesidad de generar condiciones políticas para su implementación que requisitos que se pudieran cumplir efectivamente¹⁴.

En Febrero de 2003 (resolución 69) se cambia la redacción y figura el término “productivo”. En esa misma fecha se regula la extinción del beneficio en caso de no realizar la contraprestación. Este cambio en la normativa responde a que una economía en crecimiento permitía que se comiencen a organizar los proyectos. La resolución inicial de reglamentación no avanza en el detalle de la contraprestación. Mas aún desde el diseño ya aparecen algunos aspectos que parecen contradecir el carácter establecido en el decreto de creación de “coadyudar a la reinserción laboral”.

En el año 2002, según datos de la EPH, un 75.5% de los beneficiarios de desarrollaba una contraprestación en la forma de trabajo y que un 6.4% participa en programas educativos o de capacitación. La contraprestación laboral se cumple más entre los hombres (menos del 8% no realiza ninguna actividad), que entre las mujeres (14%). En una encuesta realizada en el año 2004 por el MTEySS se observan valores similares. Las razones que aducen las mujeres que no realizan contraprestación están vinculadas a la necesidad del cuidado de los hijos. Esta misma encuesta brinda un dato ilustrativo sobre la debilidad del diseño del PJH en la incorporación del enfoque de género: menos del 1% de los beneficiarios declaran tener acceso a servicios de guardería.

El cumplimiento de la contraprestación no un buen indicador de reinserción laboral. Los datos disponibles indican que este propósito no fue exitoso. Como ya se dijo, la organización de las actividades y el financiamiento de las mismas recayó en un primer momento en los municipios, en un momento de alta conflictividad y crisis fiscal. De ahí que la mayor parte de los proyectos se limitaba a la participación de acciones comunitarias, en las cuales los beneficiarios realizan actividades de baja calificación. En una encuesta realizada en 2002 por el MTESS¹⁵, en la cual se consignaba que casi un 90% de los casos las actividades se encuadran en la tipología “proyectos comunitarios”, comprendiendo principalmente microproducción; actividades en ONGs, centros vecinales y organismos religiosos y mantenimiento y limpieza de espacios públicos.

En el año 2003, con un crédito del Banco Mundial, se diseñaron desde el gobierno nacional algunas modalidades de contraprestación, que son financiadas con estos fondos. Se incluyó la participación de beneficiarios en actividades de terminalidad educativa (para lo cual se otorga 50\$ más a la persona y se financian costos a las provincias) y

¹⁴ El decreto establece los dos roles de la contraprestación: en sus considerandos se sostiene “Que reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad”. La ambivalencia de considerar la contraprestación como “obligación” surge cuando en el mismo decreto se reconoce “Que todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos.” ¿Es que esta redistribución se debe “ganar” con una contraprestación laboral, cuando lo que escasea son los puestos de trabajo?.

¹⁵ “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión”, op.cit., pg. 44.

participación en proyectos de construcción de infraestructura básica entre otros. No obstante, estas modalidades no tuvieron un gran alcance. Según datos disponibles para septiembre 2005, el 85% de quienes realizaban contraprestación lo hacían en actividades comunitarias, menos de 25 mil participaban en actividades de capacitación, y menos de 100 mil en proyectos vinculados a infraestructura básica, microemprendimientos y construcción (CONAECi 2005).

Los alcances y cobertura del programa

La aplicación del PJH alcanzó a casi el 20% de los hogares en el momento de mayor cobertura del plan (2003), con intensidad diferente en las distintas provincias: mientras que la relación beneficiarios/hogares en Capital Federal asciende a 5.4%, en provincias del norte, como Formosa o Jujuy, el valor se incrementa a 48%. A pesar de la disminución de los planes en la actualidad la relación se mantiene cercana al 11%, aunque con máximos que superan el 30% en las provincias más pobres (Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy)

Al introducir la variable pobreza se observa que existió una focalización de hecho en estos grupos: el 97.6% de los hogares con beneficiarios estaba bajo la línea de pobreza. Es probable que en el primer tramo de inscripción –la única apertura del programa- los actores sociales (piqueteros, municipios, etc.) hayan privilegiado la presentación de los beneficiarios que identificaban como más necesitados.

El monto de la prestación no permitió a los hogares atender los valores de la canasta básica aún cuando fuera presentado como un “derecho a la inclusión social”. En octubre de 2002 el 93% de los hogares con beneficiarios se ubicaba bajo la línea de pobreza y el 57% se encontraba en situación de indigencia. La aplicación del PJH permitió disminuir la brecha pero no alcanzó a cambiar la situación de los hogares pobres. El efecto sobre la incidencia de la indigencia, fueron más intensos: sin la prestación el porcentaje de hogares indigentes se hubiera incrementado un 77.4%. (Monza 2003)

Por otra parte, a pesar de la extensión de la cobertura, en septiembre de 2002, el PJH solo atendía al 12% de los hogares pobres y al 42.3% de los indigentes. Este es un aspecto importante a destacar, pues la actual propuesta del gobierno está dirigida a los beneficiarios del PJH, diseñando programas para su “reubicación” sin contemplar el ingreso de nuevos beneficiarios.

El PJH en el gasto público.

En el 2003, año de mayor erogación, los fondos destinados al programa superaron el 1% del PBI, monto que le permitió alcanzar una amplia cobertura. Hasta ese momento la finalidad vinculada a programas de empleo no había superado el 0.2%. (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, 2006) Por otra parte, representa un quiebre en la tendencia procíclica del gasto social de la última décadas.

En el año de mayor erogación (2003) el PJH absorbió el 11% del total del gasto público social y el 7% del gasto público total nacional. Si se tiene en cuenta el gasto público consolidado (nación más provincias y municipios), el PJH absorbe el 6.4% del gasto público social y el 4% del gasto total.

A partir del año 2004 comienza un descenso de la erogación, tendencia que se mantiene durante 2005-2007 y que se explica por la disminución del número de beneficiarios y el mantenimiento en valores corrientes del nivel del subsidio (150\$). En ese mismo período el incremento que se observa en términos reales de las partidas destinadas a los programas de promoción social responde a un cambio en la orientación de las políticas sociales. Es el momento en que el gobierno nacional pasa a considerar como prioritario el Plan Familias para la Inclusión Social, que examinaremos seguidamente.

Otra característica que lo distingue de la mayor parte de los programas sociales implementados en la Argentina durante la década de los noventa es el origen de los recursos. En el año 2002 el programa se financiaba exclusivamente con recursos de la Tesorería Nacional. Para ello se reasignaron los créditos presupuestarios, absorbiendo recursos de otros programas sociales que, en ese momento, estaban en ejecución. Si bien a partir del 2003 y hasta la actualidad, el PJH cuenta con un préstamo del BIRF por 600 millones de dólares, destinado a fortalecer los mecanismos institucionales de control y financiar algunas acciones vinculadas a la contraprestación, el mayor volumen de recursos (superior al 80%) continúa siendo el tesoro nacional.

Con la creación del PJH se produce un cambio en la relación Nación/provincia con respecto a la década anterior. Hasta ese momento las provincias fueron las principales sostenedores de los programas vinculados al empleo. Al absorber una gran parte de sus eventuales beneficiarios, el PJH significó una reducción de las erogaciones provinciales en planes de empleo. En la actualidad, a pesar del incremento del gasto provincial en el año 2004¹⁶, el peso de los programas nacionales –cuyo principal exponente es el PJH– representa el 89% de los recursos.

¹⁶ La mayor parte de los programas provinciales tiene una prestación que se ubica entre los 10 y los 200\$, aunque en algunos casos lo superan (San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego) ¿en qué medida la incidencia del PJH está fijando un piso de las prestaciones de los programas sociales? Este no es un dato menor. Si la política del gobierno es desalentar a los beneficiarios del plan achatando la prestación su incidencia puede significar la reducción del monto de otras prestaciones e incluso fijar un parámetro para el salario del sector informal o no registrado.

Gasto Público en Programas de Empleo

	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de pesos de 2001 (deflactado por IPC)					
Provincial	231.65	340.21	174.69	243.41	314.1
Nacional	177.26	168.04	1835.67	2743.21	2540.65
Total	408.91	508.25	2010.36	2986.62	2854.75
Indice 2000=100					
Total	100.0	124.3	491.6	730.4	698.1
Nacional	100.0	94.8	1035.6	1547.6	1433.3
% del gasto nacional	43.3	33.1	91.3	91.8	89.0

Fuente: DAGPyPS (2006)

Es así que el PJH por su dimensión y alcance rompe con una tendencia que se verificó durante los 90 de transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional a las provincias. El hecho que sea un programa gestionado y con recursos del gobierno nacional permite superar las diferencias provinciales – teniendo en cuenta que las capacidades institucionales y financieras de las provincias y municipios no son uniformes¹⁷ – e intentar tener un impacto redistributivo y/o compensatorio en el territorio de la República Argentina.

La dinámica del programa

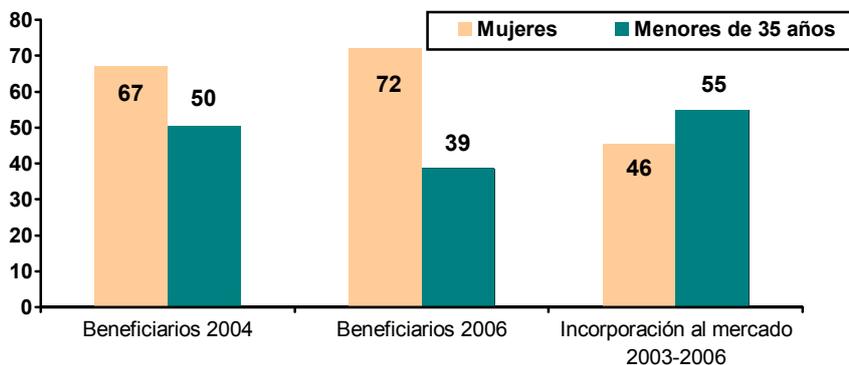
El análisis de la población beneficiaria del programa debe ser realizado teniendo en cuenta que el PJH es en los hechos un programa “cerrado”, en proceso de redefinición, en un contexto de fuerte crecimiento económico y alta elasticidad producto/empleo. De ahí que interese examinar no solo la población que ingresó al programa sino también su trayectoria.

Durante 2003/06 un promedio cercano a 9500 beneficiarios por mes se incorporaron al mercado de trabajo registrado, unos 4000 por mes perdieron el beneficio por no cumplir más los requisitos (presencia de menores en el hogar) y un número similar fue dado de baja por no cumplir con la contraprestación. El traspaso al Plan Familias por la Inclusión Social y al Seguro de Capacitación y Empleo que, como se analizará más adelante son programas diseñados para ubicar a los beneficiarios del PJH, solo explica el 34% de las bajas verificadas en el año 2006. Menos de 21 mil personas pasan al Seguro y casi 129 mil al Familias.

En la población beneficiaria del PJH actual hay mayor presencia de mujeres y grupos de mayor edad que en sus inicios. Según datos del IV trimestre del 2006, el 72% de los beneficiarios son mujeres. Las diferencias entre las jurisdicciones son notables: un mínimo de 62% en el Chaco (una de las provincias más pobres del país) y un máximo de 92% en Santa Cruz.

¹⁷ Un ejemplo de esta situación puede observarse en el análisis de los programas de empleo provinciales implementados en el año 2004 (Ministerio de Economía 2005). Las regiones más pobres son las que destinan menos recursos a este tipo de programas. En el NEA y NOA, las más pobres y con menor nivel educativo la contraprestación que predomina es la “comunitaria”. En GBA, con mayor nivel de instrucción predominan capacitación y productivas.

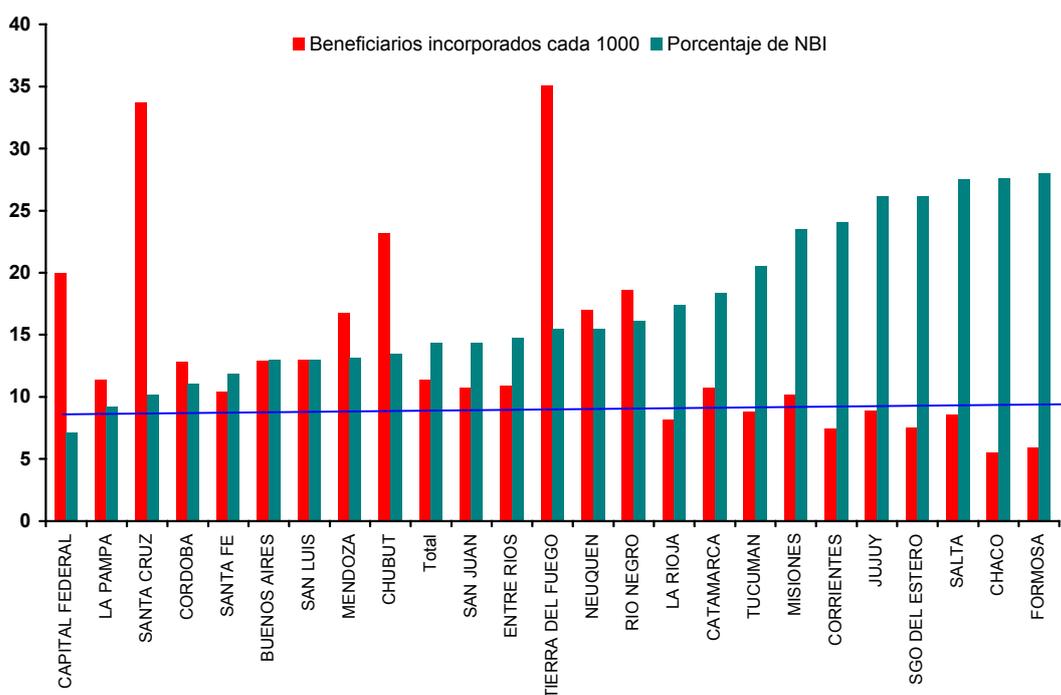
Porcentaje de mujeres y de personas menores de 35 años beneficiarias del Plan Jefes en 2004, y las que dejaron el programa para incorporarse al mercado de trabajo.



Fuente: Informes de monitoreo de Plan Jefes. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

En los cuatro años del programa las bajas no fueron uniformes a lo largo del país. Las provincias de la Patagonia son las que entre el 2002 y el 2006, muestran el mayor descenso (supera el 60%), mientras que las provincias del NEA y NOA, las regiones más pobres del país, los porcentajes de disminución del número de beneficiarios se ubican en valores inferiores al 30 en general, con un mínimo de 22% en Formosa. Con estas observaciones nos interesa marcar que en este período el grupo que hoy recibe beneficios del PJH presenta características más homogéneas que en el pasado, se ha constituido como una población vulnerable requiriendo, por lo tanto, de intervenciones de largo plazo para alcanzar la inclusión social.

Beneficiarios incorporados al mercado de trabajo cada mil beneficiarios y porcentaje de personas en hogares con NBI (2001).



Fuente: Informes de monitoreo de Plan Jefes. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Censo Nacional de Población y Vivienda. INDEC

El monto de la prestación es otro de los aspectos a destacar en este análisis de la dinámica del programa. El mismo - \$150 - se mantuvo sin cambios en el período, mientras que la canasta alimentaria (Línea de indigencia –LI–) se incrementó un 64% y la canasta básica de bienes y servicios (Línea de pobreza –LP–) lo hizo en un 50%. Por esta razón durante 2002 la prestación alcanzaba a cubrir, en promedio, la mitad de la canasta de alimentos y un 20% de la LP en un hogar promedio. En 2006, los beneficiarios del PJH reciben un monto que solo le permite algo más de la tercera parte de los alimentos básicos y solo el 14% de la canasta de bienes y servicios.

	Valor de la línea en \$		Cantidad de adulto equivalente cubierto por la prestación		Cobertura promedio considerando un tamaño de 3.6 por hogar	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Indigencia	81.76	134.14	1.8	1.1	51.0	31.1
Pobreza	193.77	291.08	0.8	0.5	21.5	14.3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPH. INDEC

Mantener los niveles de la prestación en valores corrientes, en un contexto de inflación, de alto crecimiento económico y aumento de recaudación fiscal, parece vincularse más a una estrategia de “desestímulo” hacia la permanencia al plan, que a una política de inclusión social. En diciembre de 2003 y 2004 se otorgó una suma única anual de 50 y 75 pesos respectivamente. En ambos períodos existieron movilizaciones reclamando un “aguinaldo”, y el gobierno respondió autorizando el pago de sumas no remunerativas basado en *“el saldo positivo obtenido durante los últimos períodos de recaudación fiscal posibilita el otorgamiento de una ayuda adicional”* *“ registrándose al mismo tiempo un aumento en la producción y en el consumo sin que ello conlleve una incidencia negativa en el índice de inflación”*¹⁸. A pesar de las movilizaciones que en los últimos dos años se hicieron reclamando aguinaldo, no se repitió el pago adicional anual en 2005 ni en el 2006. En los inicios del programa el salario mínimo en 2002 era de 200\$ siendo, entonces, la relación con la prestación del PJH era de .75. Durante el año 2002 y los primeros meses de 2003 si bien se mantiene el nivel del salario básico, se otorgan sumas no remunerativas (entre 100 y 130\$). A partir de julio de 2003 comienza a incrementarse el salario mínimo en distintos momentos hasta llegar en diciembre de 2006 a \$800 pesos y, en la actualidad, la relación prestación/salario mínimo cae a .19. Las diferencias son mayores aún, si se incorporan las mejoras en las asignaciones familiares, que en el año 2004 se incrementan un 50% y en los primeros meses del 2007 un 20% más.

Esta estrategia de desestímulo del PJH se hace aún más evidente cuando se presentan las nuevas políticas sociales, que se analizarán más adelante. El Seguro de Desempleo y

¹⁸ Considerandos del Decreto 1185/2003 y 1688/2004

Capacitación ofrece una prestación de \$225. En el Plan Familias por la Inclusión social si bien inicialmente ofrecía \$100 y un monto adicional de \$25 por cada menor de 18 años, en el año 2006 (Resolución 648/2006) se modifican los montos incrementándose a 175\$ la prestación básica y manteniéndose los 25\$¹⁹ en la prestación²⁰.

Tabla 1	
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho Familiar de Inclusión Social” Decreto 165/02 y 565/02	
Principales características	
Marco de referencia	Se declara la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria en todo el país. Inicialmente se prevé su duración por tres meses (165), luego se extiende mientras dure la emergencia ocupacional, declarada inicialmente hasta el 31/12/2002, por distintas normas la misma se extiende hasta la fecha.
Objetivos	Garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefes y jefas desocupados con menores a cargo con el fin de superar la situación de desprotección de los hogares. Se instrumentan medidas –parciales- para la promoción de la incorporación de los jefes a la educación formal, la capacitación laboral o la incorporación en el mercado de trabajo.
Beneficiarios	Jefes o jefas de hogar desocupados que residen permanentemente en el país, con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o cónyuge, o la que cohabite con el jefe de hogar se encuentre en estado de gravidez. En el decreto de creación se menciona que "podrá hacerse extensivo" a los mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.
Prestación	Monetaria. \$150 por mes, no remunerativa ²¹ . El monto se mantiene sin modificación hasta la fecha. Es incompatible con la percepción de otro programa de empleo (nacional, provincial o municipal), y de prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. Se prevé que el beneficiario estará cubierto por un seguro de responsabilidad civil. Como su pago estaba a cargo de las provincias, esta cobertura fue diferencial en las distintas jurisdicciones.
Requisitos	Inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002 Para acceder al beneficio se debe acreditar: La condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado por declaración jurada. La tenencia de hijo/s o menores a cargo mediante la presentación de la/s partidas de Nacimiento, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud nacional, provincial o municipal. En los casos que corresponda acreditar la discapacidad de la persona a cargo
Contraprestaciones requeridas	Para los hijos menores de 18 años, acreditar el cumplimiento de los planes de vacunación nacionales y la condición de alumno regular. Los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Si bien el decreto de creación no lo establece así, la reglamentación posterior exige la realización de la contraprestación y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico.
Financiamiento	Desde sus inicios se financia con créditos del presupuesto nacional. Posteriormente recibe recursos de un crédito del Banco. Financiamiento 2003: 85% recursos del tesoro y 15% financiamiento externo.
Gestión (Nivel nacional, provincial y municipal)	Opera de manera descentralizada y se prevé la participación de actores sociales en la gestión. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, es el organismo responsable en el gobierno nacional. A través de la Secretaría de Empleo establece los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio. El pago del beneficio se realiza con la intervención de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). A nivel nacional se crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) como un organismo comprometido con la detección de las irregularidades en la ejecución o en el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Se crean Consejos consultivos provinciales y municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales. La inscripción y control de la documentación respaldatoria es responsabilidad de los Consejos Consultivos Locales ²² , que también deben aprobar y controlar los proyectos comunitarios, solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización y recibir e investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción

¹⁹ En 2007 la asignación familiar por hijo para asalariados registrados es de \$72, en el año 2004 era de 40\$.

²⁰ En los considerandos se hace explícita la orientación de este cambio “Que con el mencionado incremento se coadyuva con el proceso de reconversión del Programa Jefes de Hogar, toda vez que se mejora el ingreso de los beneficiarios del PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL”. Se plantea explícitamente el monto del subsidio como un estímulo para pasar al otro programa.

²¹ A la fecha representa un equivalente a 50 dólares

²² En los hechos esta normativa no siempre se aplicó, prueba de ello son los reclamos de la CONAEyC (2003) y los informes de la SIGEM (distintos informes publicados en 2002 resultados de la evaluación realizada en algunas provincias como Corrientes, Jujuy y Chaco entre otros)”.

3.2 La salida del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Ya a fines del 2003 el gobierno fortalecido políticamente y con una economía en crecimiento busca cambiar el rumbo de las políticas sociales. La reaparición en la escena de la vieja dirigencia sindical que en los últimos años había perdido protagonismo, refuerza la decisión del gobierno de fortalecer la economía formal, reactivar las negociaciones colectivas colocándolo como espacio privilegiado en la resolución y contención de conflictos distributivos. Simultáneamente, las demandas piqueteras dejan de ocupar un lugar preponderante en la agenda pública. El gobierno no es el único que busca un cambio. Mientras que en los primeros tiempos de la puesta en marcha del PJH fue percibido por distintos grupos sociales como un plan necesario, a poco de ponerse en marcha la economía, estos mismos grupos comenzaron a cuestionarlos y a estigmatizar a sus beneficiarios. Era, por lo tanto, no sólo un programa costoso en términos económicos sino también políticos y, para colmo, tenía mucha visibilidad.

Además de los acuerdos salariales, ¿cuáles fueron las políticas sociales que acompañaron este cambio de programas sociales? Excede el alcance de este trabajo, un análisis en detalle del conjunto de las acciones puestas en marcha a partir del 2003. Si nos interesa destacar algunos datos que resultan claves para entender la orientación del gobierno antes de introducirnos con más detalle en el Familias por la Inclusión Social, programa de transferencia de ingresos condicionadas que es presentado como la continuidad del PJH.

En materia previsional se revierte en parte la privatización de la seguridad social sancionada en la década noventa. La normativa actual, entre otras medidas tendientes a un mayor control de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensión, permite la libertad de opción de traspaso de régimen privado al público, vedado hasta el momento. Se pusieron en marcha otras acciones orientadas a aumentar y mejorar la cobertura de la seguridad social, que incluyen moratorias amplias, incrementos de los haberes jubilatorios, aumentos de asignaciones familiares, modificaciones tributarias vinculadas al régimen de aportes del servicio doméstico entre otras. Finalmente se modifica el Seguro de Desempleo, elevándose el monto mínimo y máximo (250 y 400% respectivamente) y se reduce de un año a 6 meses el período de cotización mínima con el objetivo de ampliar el alcance del mismo.

En el ámbito educativo se sanciona una serie de normas. Una nueva la ley de educación mantiene la obligatoriedad en los 10 años procurando fijar algunas líneas tendientes a una mayor homogeneización en la organización de la educación básica. Además se promulga la ley de educación técnica, prácticamente desarticulada en los 90 y se sanciona la ley de financiamiento educativo tendiente a incrementar paulatinamente el gasto en educación hasta un 6% del PBI en el 2010. El esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en Educación se reparte un 40% por parte de la nación y un 60% de las provincias aumentando progresivamente la participación del Estado nacional en el financiamiento educativo: actualmente la Nación financia el 26% del gasto educativo total y el 74% restante está a cargo de las provincias. El gobierno nacional mantiene los distintos

programas orientados a fortalecer la capacidad instalada (construcción de escuelas) y acciones destinadas a subsidiar la demanda (becas).

En salud no hay modificaciones a fondo del marco regulatorio. Sí hay un fuerte impulso a políticas de salud reproductiva que permitieron avances en la mejora de las tasas de mortalidad que encuentra dificultades para insertarse en alguna de las jurisdicciones por resistencia de distintos actores sociales y políticos. Se continuó aplicando el programa Remediar puesta en marcha en el 2002 que facilita el acceso a medicamentos genéricos.

La gestión de los servicios sociales de salud y educación continúa siendo responsabilidad de las provincias. En un contexto de aumento de los recursos públicos, los conflictos por aumentos de salarios son cada vez más frecuentes y su resolución puede llegar a absorber buena parte del gasto público provincial.

Los datos disponibles para el gasto público consolidado (que incluye a nación y provincias) datan del año 2004. Antes de abordar el gasto nacional es preciso tener en cuenta que si bien en 2004 se observa una reversión de la tendencia de caída del gasto social provincial, no alcanza a recomponer los valores previos al comienzo de la recesión. En ese año el GPS consolidado estaba, a valores constantes, un 26,4% por debajo de 1998. Incorporando el crecimiento de la población la caída del acumulaba un 34,2%. (CTA 2007).

Los datos del gasto nacional de los últimos años muestran que en este nivel de gobierno el gasto social recupera e incluso los valores previos (9%). Cuando se considera el gasto per cápita, en cambio, se observa una caída del 8% (CTA 2007). El cambio más significativo se observa en la finalidad “servicios económicos”, que se duplica. Uno de los principales componentes de este gasto son las erogaciones en infraestructura retomando así el estado nacional un rol que prácticamente había abandonado durante los noventa en el desarrollo de infraestructura social y económica.²³

El aumento del GPS está lejos de ser uniforme. El principal componente del gasto social nacional continua siendo la seguridad social (más del 50% del gasto) y teniendo en cuenta la importancia que tiene sobre el gasto en salud la cobertura de la población de tercera edad llama la atención la importante caída en esta finalidad. Se observa una variación significativa en la provisión de Agua Potable y Alcantarillado, que si bien representa sólo el 1% del gasto total en Servicios Sociales, casi duplica su participación. En una línea similar, aunque con un incremento menor se mueve el gasto en vivienda.

En los últimos años la finalidad empleo pierde participación cayendo desde los 2 mil millones de 2004 a menos de 1300 millones en 2007. Esta caída no fue mayor gracias al incremento de las asignaciones familiares. Por el contrario, Promoción y Asistencia Social se expande un 71% y muestra una tendencia creciente, absorbiendo en parte los recursos

²³ Mientras en el año 2002 se ejecutaron obras por un 749 millones de pesos, en el año 2004 la ejecución alcanzó los 3.046 millones de pesos. Siguiendo esta tendencia, para el año 2005 el presupuesto invertido en obras llega a la suma de 4.474 millones de pesos, lo que significa un incremento del 47% en comparación con el monto ejecutado el año anterior.-

que antes se destinaban a Empleo por la transferencia de beneficiarios desde el PJH al Familias.

**COMPARATIVO PRESUPUESTARIO
ADMINISTRACION NACIONAL
En millones de pesos de 1998 IPI**

Descripción	1998	2001	2004	2005	2006	2007	2007/1998	2007/2001	2007/2006
Servicios Sociales	29.079,5	27.718,0	21.996,7	24.673,7	28.491,4	31.722,5	9,1	14,4	11,3
Salud	3.065,9	2.885,4	1.364,6	1.367,3	1.559,9	1.756,7	-42,7	-39,1	12,6
Promoción y Asistencia Social	1.999,8	1.387,8	2.338,9	2.743,9	3.184,6	3.427,5	71,4	147,0	7,6
Seguridad Social	19.064,6	18.864,3	12.868,3	13.944,4	16.471,4	19.101,7	0,2	1,3	16,0
Educación y Cultura	2.810,4	2.988,4	2.182,0	2.638,0	3.278,2	3.571,8	27,1	19,5	9,0
Ciencia y Técnica	710,6	529,1	464,9	577,7	720,5	837,0	17,8	58,2	16,2
Trabajo	389,0	314,3	2.033,7	1.730,8	1.462,9	1.225,5	215,0	289,9	-16,2
Vivienda y Urbanismo	934,8	694,1	591,6	1.476,9	1.457,5	1.471,2	57,4	111,9	0,9
Agua Potable y Alcantarillado	104,4	54,6	152,6	194,7	356,4	331,1	217,2	506,9	-7,1

Deflactor		0,9942	1,9230	2,0702	2,3062	2,4514
------------------	--	--------	--------	--------	--------	--------

**COMPARATIVO PRESUPUESTARIO
ADMINISTRACION NACIONAL
En % PBI**

Descripción	1998	2001	2004	2005	2006	2007
Servicios Sociales	9,73	10,26	9,45	9,60	10,62	11,37
Salud	1,03	1,07	0,59	0,53	0,58	0,63
Promoción y Asistencia Social	0,67	0,51	1,00	1,07	1,19	1,23
Seguridad Social	6,38	6,98	5,53	5,42	6,14	6,85
Educación y Cultura	0,94	1,11	0,94	1,03	1,22	1,28
Ciencia y Técnica	0,24	0,20	0,20	0,22	0,27	0,30
Trabajo	0,13	0,12	0,87	0,67	0,55	0,44
Vivienda y Urbanismo	0,31	0,26	0,25	0,57	0,54	0,53
Agua Potable y Alcantarillado	0,03	0,02	0,07	0,08	0,13	0,12

PBI	298.948	268.697	447.644	532.268	618.603	684.026
------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

En síntesis, los ejes de la política pasan por el fortalecimiento de la economía formal y el gasto público privilegia la inversión en obras de infraestructura económica y social cuyos rendimientos se obtendrán sólo en el largo plazo. La transferencia de ingresos a los hogares no se incluye entre las prioridades. Como veremos en el próximo apartado la creación del programa Familias no supone un incremento significativo del gasto social, sino una reorientación de recursos pre-existente a una población reducida en un momento de superávit fiscal.

4. Las “nuevas” políticas para la pobreza: la reformulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Con el ascenso en mayo del 2003 al gobierno de Nestor Kirchner la política de atención a las personas en situación de pobreza e indigencia da un giro. El PJH deja de ser considerado el programa central y desde el Ministerio de Desarrollo Social se elaboran tres grandes planes.

- a) Plan de Seguridad Alimentaria; “El hambre más urgente”. Dirigido a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Incluye acciones de Asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social, • Incentivo a la autoproducción de alimentos en las familias y redes prestacionales. • Asistencia a comedores escolares y comunitarios • Asistencia a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias
- b) Plan de Desarrollo Social y Economía Social: “Manos a la obra” que brinda apoyo económico y financiero y asistencia técnica a emprendimientos productivos. Este plan fue planteado originariamente como una instancia superadora del masivo programa Jefes y Jefas de hogar desocupados, pero su alcance fue limitado. El Plan se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. Con respecto a los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar, se les ha dado la posibilidad de mejorar sus ingresos desde la economía social, con subsidios para insumos y herramientas con el objeto que desarrollen emprendimientos acordes a sus capacidades.
- c) Plan Familia por la Inclusión Social considerado como el “heredero” del plan Jefes es el centro de la política del Ministerio.

El decreto 1506 sancionado a fines del 2004 fue el que fijo las condiciones para esta reconversión. De acuerdo con el mismo, los beneficiarios del PJH deberán ser clasificados según dos categorías: *empleables* o *vulnerables*. Estos últimos son absorbidos por el Plan Familias a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos considerados como “empleables” quedan en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para su atención se crea el “Seguro de Capacitación y Empleo”.²⁴ Este proceso debía finalizarse en diciembre de 2004²⁵, pero el traspaso de los beneficiarios recién comienza

²⁴ El programa, “Seguro de Capacitación y Empleo”, está destinado a personas desocupadas (en principio se priorizarán a los menores de 30 años) y cuyo objetivo central sería su inserción laboral. La previsión inicial de incorporación a este programa era de 500 mil personas, a fines de 2006 no superaban los 40 mil. La asignación mensual es de \$ 225, es decir \$ 75 más que la asignación del PJH y el beneficiario accederá a servicios de: Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo; Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados; Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados; Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos; y derivación a servicios sociales. El acceso voluntario y la permanencia del desocupado en este programa será por un período máximo de tiempo de 2 años y será computado para su futura jubilación.

²⁵ El plazo fue prorrogado sucesivamente hasta el actual de diciembre de 2007.

dos años más tarde. En diciembre de 2006 menos de 300 mil beneficiarios pasaron a estos programas mientras que más de un millón aún permanece en el PJH. En otras palabras, la prioridad del gobierno se centra en dos programas que en conjunto cubren una población que es la mitad de los que hoy continúan en el PJH.

Esta paradoja se explica, en buena parte, por la estrategia de implementación prevista en los nuevos programas. Ambos suponen la existencia de redes institucionales. A nivel territorial en el caso del Familias se crean los Centros de Atención Local y en el Seguro de Capacitación en oficinas de Empleo municipales. El armado de las mismas no sólo implica un proceso lento sino también costoso. Por esta razón, el gobierno decidió comenzar estos programas en municipios con mayor número de beneficiarios y con más densidad poblacional. De esta manera, se deja afuera a las localidades más pequeñas y ámbitos rurales, que son las que tienen menos recursos para generar programas alternativos. De ahí que el criterio de selección de los municipios genera el riesgo de aumentar las inequidades que hoy están presentes.²⁶

Otra característica que comparten es que ambos son “cerrados” en el sentido que no permiten la inclusión de nuevos beneficiarios. Una de las razones que pueden explicar este diseño es la concepción, que se puede leer en el documento de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para el Plan Familias, acerca de los tiempos de su aplicación: “*El Gobierno visualiza el reordenamiento de los programas de transferencias condicionadas y la mejora de los controles administrativos de los mismos como precondition para su futura expansión para incluir a todas las familias en condición de pobreza estructura*”.

El Familia por la Inclusión Social como programa de transferencia de ingresos condicionados.

Dado que el corto periodo de gestión de este programa no permite contar con información suficiente para su evaluación en forma similar a la que utilizamos para analizar el PJH, se destacarán algunos aspectos vinculados al diseño y forma de implementación que resultan de interés para su comparación con otros programas de transferencias de ingresos condicionados puestos en marcha en otros países de la región.

El objetivo general del programa “*es reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza a través de la expansión y consolidación de un programa de subsidios focalizados en las familias más pobres*” De ahí que sus acciones estén centradas en la educación y salud de los niños. Secundariamente se promueve alguna asistencia para los adultos del hogar.

²⁶ El Plan Familias prevé la creación de 500 CAL (en Argentina existen más de 2000 municipios y el 20% de la población habita en áreas rurales). En diciembre de 2006 jurisdicciones con altos niveles de pobreza tienen muy poca o nula (Catamarca y Santiago del Estero) presencia en el programa. En Jujuy, Corrientes y Formosa solo funciona en la capital provincial. En el Chaco con mayor extensión geográfica solo cubre a 17 mil mujeres, sobre una población total de 980 mil. Situación similar se observa en Salta: población 1000000. beneficiarios 24 mil

El Familias por la Inclusión social presenta algunas características que lo distingue del PJH. En primer lugar, la base de legitimidad es distinta. El nuevo programa necesita encontrar una fuente de legitimidad distinta a la crisis que le dio sustentabilidad y consenso al Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. Como se dice en el documento de préstamo del BID en referencia a la focalización del programa: “la elección de la población beneficiaria permitirá *minimizar la presión política y social que se anticipa como producto de la reorganización del PJJHD y conferirle máxima legitimidad de origen al Plan Familias ya que el apoyo a madres de familias pobres con varios niños a cargo goza de alta legitimidad social en Argentina*”

En segundo lugar, hay diferencias de diseño e implementación (ver descripción en tabla 2): a) se instala en el área social: ya no es más el Ministerio de Trabajo su ejecutor, b) la ejecución se realiza en el ámbito central, c) los actores sociales pierden participación en la definición e implementación del programa. d) alto financiamiento externo, inversamente a lo que ocurre con el PJH la mayor parte de los recursos provienen de un crédito con el BID, e) no se establece plazo de finalización del programa, f) el monto varía según el tamaño del hogar.

Monto de la prestación del PJH y el Plan Familias según tamaño del hogar

Composición grupo familiar	PJH	Familias (marzo 2007)
Dos integrantes	\$ 150	\$ 155
Tres integrantes	\$ 150	\$ 185
Cuatro integrantes	\$ 150	\$ 215
Cinco integrantes	\$ 150	\$ 245
Seis integrantes	\$ 150	\$ 275
Siete integrantes	\$ 150	\$ 305

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

La evolución del número de beneficiarios atendidos por el programa ha sido lenta, debido a que el traspaso en la mayor parte de las provincias recién comenzó a hacerse efectivo a fines de 2006.

Plan Familias. Créditos presupuestarios y número de beneficiario

CONCEPTO	Devengado 2004 (*)	Devengado 2005	Estimado 2006	Proyectado 2007
Créditos presupuestarios (\$ corrientes)	540.792.166	497.706.004	812.820.000	1.261.134.560
Beneficiarios	210.806	225.760	335.415	636.000

2004'2005 devengado y 2006'2007 estimado. (*) Las cantidades se refieren al promedio anual asistido (que difiere de la cantidad contemplada en el trimestre febrero-abril de cada año a los efectos del cálculo de los indicadores) Fuente: CELS (2006)

Tabla 2 Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) Decreto 1506/2004 y 825/2005 Características generales	
Marco de referencia	Se decide no continuar con el PJD, para reconvertirlo se crean dos programas Seguro de Capacitación y Empleo y El Plan Familias. Este último tiene su origen en el programa Atención de Grupos Vulnerables – Ingreso para el Desarrollo Humano IDH, absorbe sus beneficiarios y se comienza un traspaso de beneficiarios del PJD.
Objetivos	Garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefes y jefas desocupados con menores a cargo con el fin de superar la situación de desprotección de los hogares. También se instrumentan medidas –parciales- para la promoción de la incorporación de los jefes a la educación formal, la capacitación laboral o la incorporación en el mercado de trabajo.
Beneficiarios	Los beneficiarios/as del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que no finalizaron el secundario y tienen dos o más hijos o menores a cargo, pueden optar por el traspaso al Programa Familias por la Inclusión Social. En caso de que no haya mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser el titular del beneficio. El traspaso puede realizarse sólo en aquellas localidades en la que el programa esté instalado
Prestación	Ingreso no Remunerativo un ingreso mensual a las familias de acuerdo a la cantidad de niños /as o adolescentes a cargo, el cual se extiende desde \$155 para las familias con un menor a cargo hasta \$305 para aquéllas con seis o más menores. Las prestaciones no monetarias (implementada inicialmente en 60 localidades, se prevé la expansión gradual a otros municipios) abarcan un conjunto de actividades dirigidas al núcleo familiar, como el apoyo escolar y los talleres de desarrollo familiar y comunitario. También se ofrece becas para terminalidad educativa (Remoción de barreras) Desarrollo Familiar y Comunitario. talleres dirigidos a los jóvenes y adultos de los núcleos familiares que promueven el desarrollo de destrezas y mejoran su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a servicios social y el goce de sus derechos de ciudadanía. Entre otros talleres se encuentran previstos: desarrollo infantil y juvenil; género, salud sexual y reproductiva; derechos y construcción de ciudadanía; prevención de la violencia doméstica; prevención de riesgos sociales para Jóvenes y Jóvenes como constructores de ciudadanía. Remoción de Barreras: beca de 50 pesos mensuales para facilitar la terminalidad educativa y la formación profesional y o laboral, ofrecidos por instituciones oficialmente reconocida. Los receptores de este beneficio pueden ser las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años que figuren en el padrón. Pueden recibir la beca hasta tres personas por familia, pero no pueden superar los \$1500 anuales.
Requisitos	Solo pueden ser beneficiarios quienes ya lo eran del Programa Jefes y Jefas o del IDH. Para permanecer en el programa es preciso acreditar dos veces por año la asistencia de los menores de 5 a 18 años a la educación formal y la cobertura de vacunación y controles bimestrales de salud en el caso de embarazadas. El beneficio no es incompatible con otros ingresos en el hogar, siempre que la totalidad del mismo no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil. La normativa establece que se podran incorporar nuevos beneficiarios “ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen” (825/2005).
Contraprestaciones requeridas	Para los hijos menores de 19 años, acreditar el cumplimiento de los planes de vacunación nacionales y la condición de alumno regular para los mayores de 5 años.
Financiamiento	La mayor parte del financiamiento es externo. 70% crédito BID y 30% recursos del tesoro.
Gestión (Nivel nacional, provincial y municipal)	Opera de manera centralizada aunque se prevé la participación de actores sociales en la gestión. El Ministerio de Desarrollo Social es el organismo responsable en el gobierno nacional. Es el encargado de desarrollar la gestión operativa del programa, el diseño de procesos y actividades, el monitoreo y evaluación en cada una de las jurisdicciones involucradas y la creación de capacidades institucionales de los actores, a través de la capacitación y la comunicación. Los Consejos Consultivos solo tienen función de “colaboración” La implementación se realiza a través de Centros de Atención Local (CAL), con equipos locales pero coordinados por personal que depende del Ministerio. El rol de los gobiernos provinciales y municipales se definen como “sus actividades son esencialmente ejecutivas y de contacto directo con los y las destinatarios/as del Programa”

5. Comentarios finales.

El Plan Familias –programa elegido por el actual gobierno nacional como estrategia de transferencia de ingresos condicionados a los sectores más vulnerables de la población– cubre al 30% de hogares con dos o más hijos cuyas madres no han terminado la educación secundaria en condiciones de pobreza. (BID, 2004). De acuerdo con los criterios de selección de la población beneficiaria, quedan fuera de este universo quienes no tienen hijos y por la estrategia de implementación del programa sólo califican aquellas personas que provienen del Plan Jefes. Recordemos que en este último sólo ingresaron aquellas familias que se inscribieron en los cuarenta y cinco días que en el año 2002 estuvo abierta la inscripción.

Retomando la última pregunta que formulamos en la presentación del capítulo ¿Un programa con estas características en un contexto de políticas sociales como el que analizamos en páginas anteriores resulta adecuado para atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la población?

Existe suficiente experiencia empírica, constatada en distintos países, que el crecimiento de la economía no resulta suficiente para atender las nuevas cuestiones sociales que hoy enfrentan los países de la región. En el caso argentino, la desigualdad y exclusión son los rasgos más salientes del nuevo mapa social. Para encarar este proceso se necesita algo más que crecimiento del PBI o transferir ingresos a las familias. Es preciso contar, con un arsenal de instrumentos que, con una mirada integral, puedan ir diseñando una sociedad más justa. Diseño que lógicamente se tiene que basar en un diagnóstico que permita conocer los problemas, definir las prioridades y contar con el consenso y participación de los distintos niveles de gobierno así como actores políticos y sociales.

Los programas para atender la desocupación, y la pobreza que se implementan en la Argentina no transitan este camino. Las consecuencias del proceso de exclusión sobre la población, las crecientes desigualdades regionales en calidad y acceso a los servicios sociales parecen no haber sido tenidas en cuenta. Reducir las brechas implica, entre otras cosas, invertir en servicios sociales de calidad, mejorar los recursos institucionales, fortalecer la coordinación entre las distintas jurisdicciones, áreas de gobierno y actores sociales y políticos. En otras palabras, planificar a partir de un diagnóstico preciso una estrategia de desarrollo social.

Por el contrario, hasta el momento el énfasis en el discurso oficial está puesto en mostrar un proceso de “salida de la crisis”. Aún no se incorporó a la agenda ni gubernamental ni de los partidos político cuestiones como el financiamiento de las políticas sociales, la definición de las prioridades a atender con la correspondiente asignación de recursos, la estrategia a seguir y su armado institucional. Esta planificación supone también tiempos: un presente, un mediano y un largo plazo. Reforzar las políticas sociales universales no es tarea de un día para el otro. Para el “mientras tanto” hay que diseñar políticas activas compensatorias que contemplen la igualdad de oportunidades.

La experiencia argentina parece ir a contramano de esta propuesta. No solamente se avanzó poco en mejorar la calidad y el acceso a servicios sociales básicos como la educación y la salud sino que, en el caso de los programas de atención a la pobreza, como dijimos antes se observan algunos retrocesos..

La transferencia del PJH hacia el Familias significó un cambio en la orientación de la estrategia y en la definición del destinatario de la política social: ahora el beneficiario no es el desocupado sino el vulnerable y ya no es la familia quien propone al beneficiario sino que está determinado por los criterios de elegibilidad del programa: son las mujeres pobres con más de un hijo y bajo nivel educativo (un hombre solo puede ser beneficiario del Plan Familias si no tiene pareja). Estas mujeres que a comienzos del siglo pasado calificaban para la asistencia social por ser “merecedoras” ahora lo son por ser vulnerables.

Los programas de transferencia condicionadas como el Plan Familia son presentados como puerta de salida de la pobreza porque facilitan el ingreso a servicios como la escuela o el hospital. Las preguntas que surgen en este sentido son muchas: ¿están previstas en estos programas las herramientas que garanticen que los beneficios del programa alcancen a la población mas aislada socialmente, aquella que no manda a sus hijos al colegio, aquella que no accede al hospital público?. O, ¿sólo se intenta premiar a aquellas personas que ya lo hacen, personas que al cumplir con determinadas “obligaciones” ya están indicando cierto nivel de integración?. Si esto es así, ¿Cuáles son las herramientas que se deberían aplicar para “atraer” a esta población, aquellas que, como ocurre en muchos municipios del conurbano bonaerense ya se han dadas por vencido, ya no esperan nada de las políticas públicas y están incluso abandonadas de las ONGs? ¿Cómo atraerlas, como estimularlas para que envíen sus hijos al colegio? ¿Cuál es el monto a fijar?

En el caso específico del programa Familia se suman otras cuestiones:

- El monto del subsidio otorgado a las familias no es suficiente como para cubrir el gasto que significa enviar un niño a la escuela. El programa que estamos analizando parece, entonces, haber sido diseñado más para subsidiar a la familia que para pagar la escolaridad de los hijos. Por otra parte, hay un tema de equidad pendiente. La transferencia de dinero por niño es el 50% del valor previsto para las asignaciones familiares destinado a los hijos de los trabajadores formales y está lejos de cubrir la canasta alimentaria.
- El criterio de selección de los beneficiarios debe ser revisado ya que, hasta el momento, sólo acceden los que entraron en los inicios del PJH y no tienen cabida otras familias en iguales o peor situación socio económica.
- Los problemas de gestión que presenta el Familia genera inequidad entre los mismos beneficiarios: aquellos que por razones de retraso administrativo no pudieron migrar al Familia, quedaron en el PJH recibiendo menos ingresos y teniendo que cumplir con la contraprestación laboral.

Mejorar el diseño y la gestión de este programa en estas y otras cuestiones no resulta suficiente si se pretende poner en marcha una estrategia de inclusión social. Como señalamos en páginas anteriores, los déficits en calidad, cantidad, segmentación y accesibilidad de los servicios sociales como los de educación y salud se convierten en barreras que dificultan que programas como el Familias sean “puertas de entrada” para sus beneficiarios al sistema de protección social. Solo mejorando la calidad y el acceso a los servicios sociales, estos programas podrán ser herramientas eficaces para impulsar un proceso de inclusión social. Caso contrario su función quedará reducida a transferir ingresos a las familias.

Bibliografía.

Bid (2004) “*Argentina. Apoyo al programa familias* . (ar-11006). Propuesta de préstamo”. Buenos Aires.

CELS (2006) “*Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*”. Buenos Aires.

CENOC-FLACSO, 2003 *Evaluación de los niveles de participación de las Organizaciones Sociales Civiles en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales* (Buenos Aires, CENOC-FLACSO).

Cetrángolo, Oscar (2002) “*Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas estudios y perspectivas*”. Serie Estudios y Perspectivas. N° 12. CEPAL, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez, “*El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*” Serie Documentos de Trabajo N° 4. OTI. Buenos Aires

CIPECC (2005) “*Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas*”. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.

CTA (2007) “*Análisis y propuesta Frente al Presupuesto 2007*”. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos. Buenos Aires.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006) “*Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales. 2004*”. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2006b): “*Gasto Público Consolidado 1980-2004*”. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires.

Draiber, Sonia (1994): “*Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas*”, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No. 134, Buenos Aires

Fabio M. Bertranou y Damián Bonari (coords.) (2005) *“Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

Golbert, L. 1996 *“Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”* (Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, CECE).

Golbert, Laura (2006) ¿Derecho a la inclusión o Paza Social?. El programa para Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, compilado en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos, compilado por* Rolando Franco y Jorge L. Lanzaro. Miño Davila, CEPAL, FLACSO Mexico

Golbert, Laura y Giacometti, Claudia (1998) “Programas de empleo e ingresos en Argentina” en colaboración con Claudia Giacometti, en *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, BID/OIT, Lima.

Golbert, Laura: (2002) “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales” en *Los desafíos de la Política Social en América Latina* compilado por Cacciamali, María Cristina; Banko, Catalina y Kon, Anita, Universidad de San Pablo, Pontificia Universidad Católica de San Pablo y Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2003): *“Brechas educativas y sociales: un problema viejo y vigente”* Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires

Ministerio de Salud y Ambiente (2006) “Estadísticas Vitales 2005”. Buenos Aires.

Monza, Alfredo y Claudia Giacometti (2003) *“Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar”* Serie Documentos de Trabajo N° 1. OTI. Buenos Aires.

Pautassi, Laura (2003) *“Plan Jefes y Jefas de Hogar: Análisis de impacto en términos de género”* Serie Documentos de Trabajo N° 2. OTI. Buenos Aires.

PNUD (2003) *“Informe de Desarrollo Humano en Argentina”*. Buenos Aires.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2005) *“Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”*. Buenos Aires:. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2006) *Salarios, empresas y empleo 2003-2006*. Buenos Aires:. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Svampa, M. S. y Pereyra, S (2003) *Entre la ruta y el barro, la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires