

ASET
8 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Beneficiarios de planes sociales: su inserción en el sector público

Dora Orlansky y Andrea Makón
IIGG / UBA
orlansky@mail.retina.ar
andreamakon@yahoo.com.ar

Resumen

Como efecto de las así denominadas reformas neoliberales de la década del noventa el empleo en el sector público en Argentina se ha convertido en un universo cada vez más heterogéneo de diversas formas de contratación. A la flexibilización, precarización y falta de estabilidad del empleo público se ha incorporado más recientemente la inserción laboral a través de los beneficiarios de los planes sociales (Planes Jefes/Jefas, entre otros).

El objetivo del trabajo es analizar la incidencia **de los beneficiarios de planes sociales** en distintas actividades y jurisdicciones del sector público a través del estudio de las bases de datos existentes (EPH).

Introducción

El punto de partida es la importancia del sector público como destino de las prestaciones laborales de beneficiarios de políticas asistenciales. En este trabajo se comprueba que la incidencia de beneficiarios de planes sociales ha representado en 2005 y 2006 una proporción significativa respecto al empleo estatal: 13,6 y 10,0 por ciento, respectivamente¹ y ascienden al 75 por ciento de los beneficiarios que cumplen contraprestaciones laborales.

En cuanto al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH), la cobertura total ha sido un dato relativamente incierto. Según un informe del Banco Mundial en 2002² eran 1.850.000; según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC),

¹ EPH III Trimestre 2005 y 2006, subuniverso de los que declaran un **plan de empleo como ocupación principal**. La base de cálculo del porcentaje es la suma de “personal estatal” más “planes”.

² “El Directorio del Banco Mundial aprobó hoy un préstamo de 600 millones de dólares para financiar el “Plan Jefes de Hogar” en Argentina, que permitirá fortalecer la constitución de una red de protección social para los hogares pobres. El tipo de actividad de contraprestación que contempla el programa incluye pequeños proyectos de infraestructura y servicios comunitarios, diseñados para mejorar las condiciones sociales y económicas de los barrios carenciados donde se implementan. En este contexto, 100 millones de dólares del préstamo serán direccionados al financiamiento de pequeñas municipalidades, especialmente las que tienen una mayor población pobre, para ayudar a cubrir los costos de materiales y otros insumos requeridos para el desarrollo de los proyectos”. En “Comunicado de prensa No. 2003/213/ALC” <http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P073578> [28 Enero 2003]

al mes de abril de 2003, el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas (CELS 2003).

Según otras publicaciones eran 2.000.000, de los cuales unos 800.000 realizaban alguna tarea ligada a la percepción del beneficio (*Página12* 29/7/2002). Podría estimarse que la totalidad de quienes realizan alguna actividad en contrapartida no llegaría a la mitad del total de planes; se trata de una estimación ya que la información oficial no coincide y oscila entre el 40 y el 80 por ciento; hasta existían versiones que referían tan sólo el 20 por ciento en Resistencia. (Debenedetti y Roa 2004)

En efecto, un “Informe de Coyuntura” del Ministerio de Economía y Producción (MEyP) afirmaba que de los 2.000.000 de beneficiarios, sólo 800.000³ realizaban contraprestaciones (DNCPM 2003), o sea el 40 por ciento. Esta información concuerda con Kritz (2003), quien establece que “su número a fines de 2002 (unos 926.000 para el total urbano) es sensiblemente inferior al del total de personas que, según los registros administrativos, reciben subsidios del Plan Jefes (1.734.000)”.

En contraste, según un trabajo de campo realizado por el Ministerio de Trabajo (MTySS) en junio de 2004, la proporción es del “80 por ciento”, señalando al mismo tiempo que “dada la baja calificación de las tareas realizadas se deberían concentrar los esfuerzos y las acciones hacia programas de capacitación laboral y reentrenamiento” (Roca et al 2005). De allí surge una nota periodística según la cual “las autoridades afirman que la contraprestación laboral de los planes Jefes y Jefas oscila en el 80 por ciento del total de beneficiarios, pero extraoficialmente admiten que, de esa cifra, sólo el 20 por ciento es trabajo genuino y el resto realiza tareas comunitarias o en microemprendimientos. Las empresas absorbieron un bajo porcentaje de beneficiarios. (*La Nación* 21/3/2004)

Remontando históricamente la evolución cuantitativa de los planes, “en 1998, apenas 0,4 por ciento de las personas económicamente activas (ocupadas y desocupadas) eran beneficiarias de un plan público de empleo; a fines de 2002 esa proporción subió a 6,5 y a 7,8 por ciento -un aumento de 19 veces- si se la mide con relación a la población clasificada como ocupada” (Kritz 2003). En el Cuadro N° 1 puede observarse la magnitud del efecto de los planes asistenciales en el empleo.

Cuadro N° 1
Tasa de Empleo

(En porcentajes)

	Publicada	Sin PLANES	d%
Octubre 2000	35,7	35,2	0,5
Mayo 2001	35,1	34,5	0,6
Octubre 2001	33,8	33,2	0,6
Mayo 2002	32,2	31,4	0,8
Octubre 2002	34,6	32,3	2,3

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas sobre la base de datos

³ En el segundo semestre 2002, se calcula 800.000 ocupados con planes para **toda** la población urbana, sobre un total de 2.000.000 de planes. En realidad EPH refirió 595.000 de los **aglomerados EPH publicados**. Ambas estimaciones fueron publicadas por INDEC el 27 de diciembre de 2002.

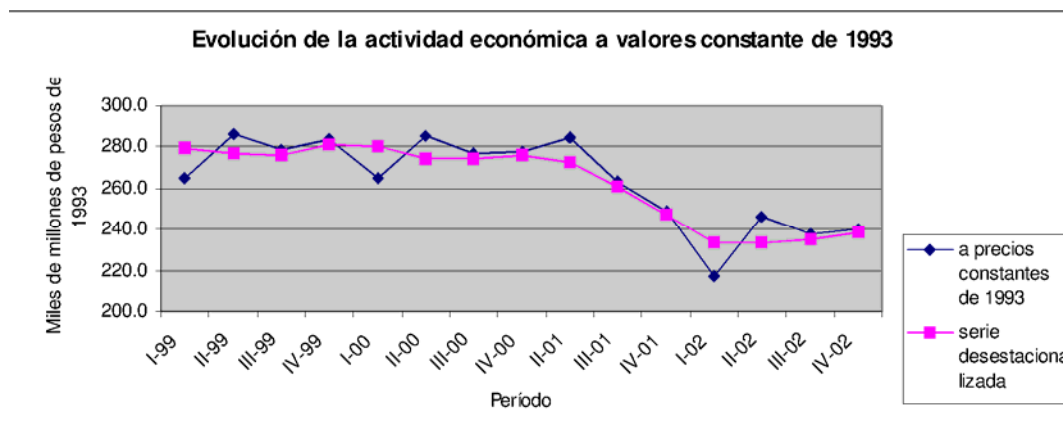
del INDEC.

Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en el contexto de las políticas sociales

El más importante de los programas es el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJH). Fue creado en Abril 3 de 2002 (Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional) en respuesta a la profunda recesión económica y a la crisis laboral y de distribución de ingreso. Precisamente en mayo de 2002 el nivel de desempleo fue 21,5 por ciento y más dramático en los sectores pobres.

El objetivo era “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas”. Coincidentemente, el período recesivo -- medido a través del PBI-- comenzó a revertirse hacia fines de 2002⁴ (Módulo 2004: Gráfico No.1) y para la onda de octubre de 2002, aún excluyendo los planes de empleo, no sólo aumentó la cantidad de ocupados sino que también se recuperó la tasa de empleo respecto a mayo de este año, quebrando la tendencia decreciente que venían mostrando. Todo ello independientemente de considerar la serie con o sin beneficiarios de planes. (DNCPM 2003)

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



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Observaciones: El gráfico pertenece textualmente a Módulo (2004).

¿Cuáles son las características principales del PJJH?

A diferencia de los servicios de educación y salud públicas de acceso *universal*, o bien, de los beneficios de la seguridad social y las obras sociales, cuyo acceso es *automático* para trabajadores formales activos o pasivos y su grupo familiar⁵, las políticas asistenciales consisten en programas

4 Un análisis de la reversión del ciclo se encuentra en Orlansky, Grottola y Kantor (2006)

5 Desde otra perspectiva también pueden clasificarse las instituciones de política social según dos tipos. “Por un lado, instituciones y programas cuyos beneficios son específicamente transferencias monetarias, denominadas políticas directas de sostenimiento del Ingreso, las cuales operan bajo la mecánica del Seguro Social y se financian basándose en el impuesto al salario (previsión social, asignaciones familiares); por el otro, aquellas instituciones y programas que no pagan beneficios en dinero se agrupan como Políticas de Sostenimiento Directo de las capacidades y apuntan a crear y sostener capacidades que se incorporan como activos de las personas y que, potencialmente, modificarían sus aptitudes y posibilidades para generar ingresos propios (educación y salud)”. (CELS 2003)

focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal y se basan en el criterio de *elegibilidad* como requisito de inclusión, configurando “precondiciones para el predominio de lógicas clientelísticas de acumulación política” (Alonso 2006). El Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) pertenece a esta categoría.

Las principales exigencias para acceder a los beneficios del Programa son las siguientes. 1) La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada. 2) Certificación de hijos menores a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o Nacional. 3) Certificación de escolaridad en condición de alumno regular de los hijos a cargo menores. 4) Certificación del control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos menores. 5) Certificación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo. 6) Residencia permanente en el país y Documento Nacional de Identidad argentino en el caso de extranjeros. 7) Simple declaración jurada de condición de desocupado para el caso de los jóvenes. 8) Simple declaración jurada de su condición de desocupado y no haber accedido a ningún beneficio provisional en el caso de los mayores de sesenta (60) años de edad. (CELS 2003)

Además de objetivos tendientes a la mayor extensión de los derechos a la inclusión social (concurrencia escolar de los hijos, control de salud de los mismos, incorporación de los beneficiarios a la educación formal, participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral e incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional), preveía que los beneficiarios, a cambio de los 150 pesos recibidos, realizasen alguna tarea o acción a la que se denomina contraprestación, con una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas, ni superior a seis. Las alternativas comprenden actividades comunitarias y de capacitación; finalización del ciclo educativo formal (EGB-3, polimodal o primaria/secundaria); acciones de formación profesional; incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal.

De acuerdo a un informe del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (Bermúdez: *CLARIN* 27 II 03), en el momento inicial, cuando se estimaba en 1.900.000 el número de beneficiarios, el 64 por ciento se otorgaba a mujeres desocupadas que en gran medida se habían desempeñado como personal doméstico; el 70 por ciento de las mismas realizaba alguna contraprestación laboral, especialmente en el ámbito comunitario, como comedores escolares o centros de asistencia social.

En general, más de las tres cuartas parte de los beneficiarios tenía experiencia laboral anterior. En el caso de los varones, la mayoría proviene de la industria de la construcción y en las mujeres, además del servicio doméstico, de labores como salud o enseñanza. En promedio, aunque las tareas insumían unas 25 horas semanales, no impedían que "una alta proporción buscara otra ocupación". Se señalaba que la mayoría (el 90 por ciento) realizaba tareas vinculadas a los municipios.

Reconversión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado: Programas de Ingreso Social y de Empleo

Hacia octubre del 2005 la población beneficiaria de planes se había reducido a 1.470.000⁶ por

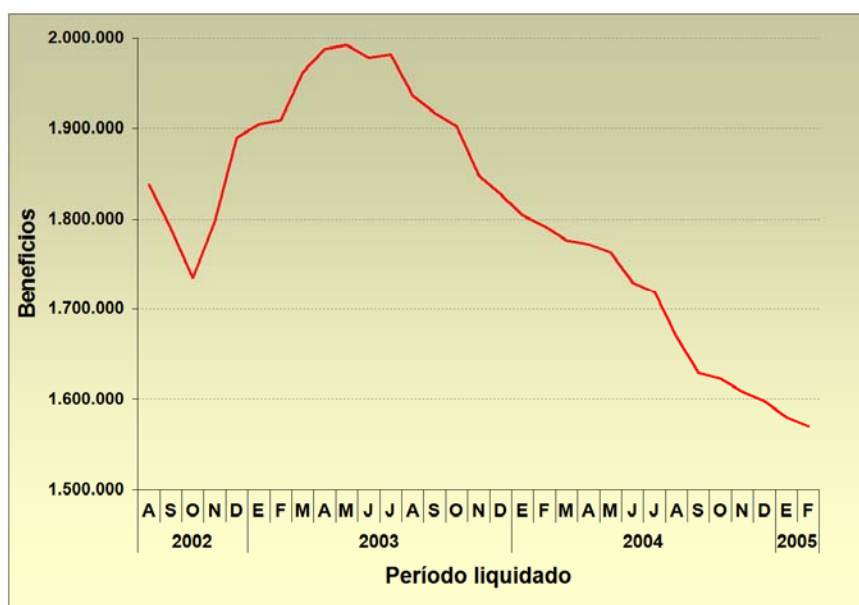
⁶ Según una estimación, actualmente el PJJH tiene menos de 1.000.000 de beneficiarios (*La Nación* 17/VI/2007)

diversas razones que se describen a continuación. a) La consecuente baja automática del beneficio por el acceso a una actividad regulada o registrada, resultado de la reactivación económica”⁷. Según un Informe de Trabajo, en octubre 2005 se desvincularon de planes PJJH 10.841 beneficiarios, que se incorporaron a un empleo formal. Si se toma en cuenta el período entre julio de 2003 y 2006 se llega a un total de 520.000 beneficiarios que se incorporaron al mercado de trabajo; de esa cifra, el 89 por ciento no reingresó a los planes, según el informe oficial. b) Los beneficiarios ocupados en el sector informal y no registrado, que pasan más de tres meses sin cobrar el subsidio. c) Desórdenes administrativos de la más diversa índole que ocasionan muchas veces la injusta baja del beneficio (por ejemplo, cambios de gestión en el nivel municipal). d) El cumplimiento de la mayoría de edad de los hijos.

e) Pero la razón fundamental del desgranamiento del PJJH (Gráfico N°2) es que el ingreso en el Plan está cerrado desde mayo de 2002 y sólo se producen inscripciones ante presentaciones de amparos y fallos judiciales que coinciden en que el Plan sigue vigente y que el acceso al mismo es "un derecho".

Gráfico N° 2

Beneficios del Plan Jefes – Total País



Fuente: Ministerio de Economía y Planificación

Desde el punto de vista institucional, la disminución de PJJH fue también la consecuencia de que el gobierno nacional iniciara en 2004 la transición por migración voluntaria desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados hacia nuevos programas de ingreso social y empleo, poniendo especial énfasis en dar respuesta a las condiciones de *vulnerabilidad* y *empleabilidad* de los beneficiarios de programas sociales (Decreto Presidencial 1506/04).

⁷ Puntos a) b) c) y d) están basados en Laboratorio /n line año VII N°19 Otoño / Invierno 2006 [http://laboratorio.fsoc.uba.ar]

Siguiendo estos criterios, los nuevos programas consistieron, respectivamente, en el **Programa Familias por la Inclusión Social**, dirigido a atender a familias en situación de vulnerabilidad y ejecutado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y el **Programa de Capacitación y Empleo**, dirigido a beneficiarios en condiciones de empleabilidad e implementado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.⁸

En ambos planes, el proceso de traspaso es implementado paulatinamente en el nivel provincial y, sobre todo, municipal. La implementación descentralizada de programas formulados en el nivel nacional, dando participación a las distintas jurisdicciones y a actores de la sociedad civil, tanto en la ejecución como en el control, define una trama crecientemente compleja de interacciones interinstitucionales e interjurisdiccionales, que plantea exigentes desafíos para el desarrollo de capacidades institucionales de los estados municipales. En el caso del **Programa de Capacitación y Empleo**, el Ministerio de Trabajo de la Nación debe prestar asistencia técnica a los municipios para la conformación de sus respectivas oficinas de empleo. Analizar la lógica y funcionamiento de ese entramado plurinstitucional resulta indispensable para la comprensión de los procesos de implementación de los planes, así como para la formulación de propuestas de mejora.

El seguro de Empleo y Capacitación --que tendrá una duración de dos años-- implica “la idea de que buscar trabajo es un trabajo en sí mismo y que el Estado tiene que brindar un acompañamiento, con un proceso de tutoría”. (Daniel Arroyo, viceministro de Desarrollo Social, *Programa Asterisco, Canal P+E* 14/3/2006). Implementado en abril 2006 por el Ministerio de Trabajo generó poco entusiasmo entre los beneficiarios PJJH. Hasta agosto 2006, sólo el 16 por ciento se presentó a la convocatoria en los municipios donde se habilitó el traspaso y menos del 10 por ciento adhirió formalmente. Se atribuyó el bajo nivel de inscriptos al poco tiempo que transcurrió desde que se lanzó la iniciativa y a la “desconfianza” inicial de los desocupados. (Según Daniel Hernández, director de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo en *Página12* 7/8/2006)

Circuitos de implementación de planes

Respecto a la reformulación de los PJJH., un estudio realizado por docentes y egresadas de la Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) apunta --como lo prevee la normativa-- a que sólo puedan acceder a este beneficio quienes estén en condiciones de ofrecer una contraprestación y tengan posibilidades reales de inserción laboral. En el caso de las mujeres beneficiarias entrevistadas, las principales fallas giran en torno al acceso al plan, para lo cual se recurre a “favores” o “intermediarios”. Aunque el mecanismo formal de acceso al plan consiste en recoger un formulario en un organismo público, completarlo, e inscribirse, ninguna de las entrevistadas lo obtuvo a través de esta vía. “Para algunos sectores de la población, llenar esa ficha no es tan simple, necesitan que alguien les explique cómo llenarla, dónde presentarla, dónde desarrollar la contraprestación y qué tareas pueden realizar”. Esta dificultad inicial hace que tengan que recurrir a “intermediarios” y “favores” que parten o dan origen a relaciones clientelares. “Hay

⁸ A su vez, el anterior ministro de Economía, Roberto Lavagna, había propiciado en su momento la reconversión del la totalidad del Plan Jefes y Jefas de Hogar en un seguro de desempleo de duración limitada para impulsar a los beneficiarios a buscar trabajo mientras reciben capacitación laboral. (*LA NACION* 7/8/2005)

una especie de caja negra en relación a los recorridos que debe hacer la gente para acceder al plan que se expresa en la imposibilidad de describir con claridad cómo obtuvieron el subsidio”. [...] “Encuentran respuestas más partidizadas en organizaciones que tienen el poder de presentar una planilla”. Estas instancias informales de acceso clientelizan los objetivos del programa que consisten en vincular al desempleado a una organización económica que le permita insertarse en el mercado de trabajo. (www.hoylauniversidad.unc.edu.ar/portada/notas/archivo/050509acienciaciertajefes.html) [9/5/2005]

Ya desde el Plan Jefes y Jefas, el criterio prevaleciente había sido la descentralización operativa y la participación de organizaciones de la sociedad civil en su ejecución y control. Si bien la gestión central está a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación para la implementación se constituyen consejos consultivos de nivel provincial y municipal e incluso barriales en algunas jurisdicciones. Los gobiernos municipales deben asegurar que al menos dos tercios del consejo consultivo estén integrados por organizaciones de la sociedad civil. Las facultades de los Consejos Consultivos Municipales (Decreto Reglamentario 112/02) controlan la inscripción y cumplimiento de los requisitos de acceso en su ámbito jurisdiccional, solicitan junto con el intendente las altas y bajas de beneficiarios, investigan denuncias por irregularidades y consideran las propuestas de contraprestación y controlan su ejecución.

Como los encargados de presentar listas de quienes reúnen los requisitos para poder cobrar esos subsidios son los intendentes y grupos movilizados, partidarios o no, --según denuncias periodísticas— se invisten del “derecho a exigirles algo a cambio a quienes asistan para convertirse en beneficiarios, creando así un cierto clientelismo político sobre los planes”. Aun cuando el decreto de creación del programa estipulaba la gestión personal de los planes, “lo cierto es que un tipo que está en una villa no tiene plata para ir hasta la municipalidad” (*Clarín* 11/10/2004).

También el Programa **Familias** mantiene y profundiza el papel de los consejos consultivos, buscando darles mayor protagonismo y capacidad para influir en la toma de decisiones. En la actualidad, el Plan Familia es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sus objetivos consisten en promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias a la titular del beneficio (con un tope de 250 pesos mensuales), la cual no debe realizar contraprestaciones laborales, sino asegurar la asistencia escolar y los controles de salud de los menores a cargo (CELS, 2004).⁹ Según fuentes oficiosas, hay varios cientos de miles (300.000) familias que ingresaron el Plan Familias por decisión discrecional del Ministerio de Desarrollo Social a través de cupos otorgados discrecionalmente.

Así, mientras se mantiene cerrado el ingreso y se reduce mes tras mes la cantidad de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, un programa de carácter *universal*, el **Plan de Empleo**

9 El Plan Familias presenta algunas diferencias con respecto al PJJH. En primer lugar, no demanda que la persona beneficiaria realice una contraprestación de cuatro horas, sino que refiere a “condicionalidades de salud y educación”, esto es, la presentación de certificados de escolaridad (cada cuatro meses) y vacunación de los/as niños/as y controles de salud de niños/as y embarazadas. En segundo lugar, en el Plan Familia el monto del subsidio depende de la cantidad de niños/as a cargo. No obstante, el monto comienza a variar a partir de los dos hijos y presenta el límite de “cinco hijos o más”. En tercer lugar, se presenta una serie de “actividades complementarias”—inexistentes en el PJJH— la contrapartida no laboral a la contraprestación laboral, esto es, el cuidado de la educación y la salud de los hijos/as. (Laboratorio /n line año VII N°19 Otoño / Invierno 2006)

Comunitario (PEC)¹⁰, creado para garantizar el acceso igualitario de todos los desempleados que cumplieran con determinados requisitos, se conserva abierto. Se trata de un plan paralelo y menos conocido, lanzado en enero de 2003 --también durante el gobierno de Duhalde-- y destinado a los desocupados mayores de 18 años que no cumplieran con los requisitos del Jefes y Jefas de Hogar,. Tuvo 330.567 beneficiarios en 2003; 284.137, en 2004; 299.020, en 2005; 285.965, en 2006, y hasta febrero de 2007, 215.815. La cifra del PEC crecerá porque el plan prevé la incorporación de gente en forma mensual¹¹.

Los beneficiarios de ambos programas cobran 150 pesos por mes, igual que hace cuatro años. La gran diferencia es que mientras el Plan Jefes y Jefas prevé la inscripción directa de los desocupados en los municipios y el mantenimiento del beneficio hasta que la persona obtenga otro ingreso, el PEC sólo alcanza a los desocupados incluidos en "proyectos de empleo comunitario", que organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y asociaciones civiles presentan ante el Ministerio de Trabajo. Esos emprendimientos tienen una duración de entre uno y doce meses y sus responsables están facultados para solicitar la baja de los beneficiarios, que, de acuerdo con la normativa, deben cumplir tareas en proyectos productivos, comunitarios o de capacitación

La investigación periodística (*LA NACION* 17/6/2007) destaca que a partir de la información entregada por el Ministerio de Trabajo sobre la identidad de los llamados organismos ejecutores de los proyectos se pudo comprobar que gran parte de los subsidios es controlada por organizaciones piqueteras y gobiernos provinciales o municipales. "Además de la FTV de D Elía, en el selecto grupo de los organismos ejecutores con más de diez planes están Amas de Casa del País, controlada por la Corriente Clasista y Combativa (CCC), con 14.365 subsidios; Grupo de Estudiantes Solidarios (GES), una organización que le presta la personería jurídica a Barrios de Pie, del funcionario nacional Jorge Ceballos, con 10.016; la Asociación Civil Nuestra América, parte del Movimiento Evita, del funcionario bonaerense Emilio Pérsico, con 12.343, y la Dirección Provincial de Empleo y Capacitación de Jujuy, con 13.766".

El sector público como destino de contraprestaciones

Además de los arriba mencionados, aunque con menos beneficiarios, figuran en la nómina más de 800 dependencias provinciales o municipales.

Sin embargo, visto desde el ángulo de la información estadística, los datos de la EPH muestran que la participación de los beneficiarios de todo tipo de "planes" en el sector público bajó 3,6 por ciento entre 2005 y 2006. Durante el mismo período la desocupación general disminuyó 0,9 por ciento. Si bien la tendencia es la misma, a mero título comparativo, ¿cuáles son las razones para una diferencia de las proporciones del 3.6 al 0.9 por ciento?

La mayoría de los planes con contrapartida laboral pertenecen fundamentalmente a mujeres cuya proporción alcanza precisamente 79 por ciento en 2005 y 73 por ciento en 2006. Es significativo observar que la caída del 3,6 por ciento de las contraprestaciones en el sector público se debe casi

10 A comienzos de 2003, el Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del Ministerio de Trabajo, reemplazó al Programa de Emergencia Laboral (PEL) creado originalmente en el año 1999 bajo la misma dinámica de los programas transitorios de empleo (resolución Ministerio de Trabajo 23/99). (CELS 2003)

11 Los datos sobre PEC están basados en la investigación de Gabriel Sued en *LA NACION* 17/6/2007

exclusivamente a la reducción del número de contraprestadoras mujeres. Efectivamente, en términos absolutos, bajan de 278.368 a 193.203 (d%=30,6) Esta diferencia tan rotunda explica prácticamente la caída anual para el conjunto, del 3.6 por ciento.

La diferencia es abrumadoramente femenina (los varones bajan de 73.851 a 71.399: d%=3.2). Cabe pensar que la disminución de mujeres estaría vinculada con la opción de las madres desocupadas de niños menores por el Plan Familias, sin contraprestación laboral, o bien, al pasaje al Programa de seguro de Empleo y Capacitación. Otras variantes serían la exoneración de la condición de beneficiaria (edad de los hijos, etc.), la obtención de una ocupación o bien, de un cargo formal en el organismo público donde realizaba las contraprestaciones.

Según Daniel Hernández, director de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, se esperaba que las mujeres con hijos optaran por el Plan Familias. Sin embargo, “su porcentaje dentro del seguro de Capacitación y Empleo replica lo que ocurre en el PJJH. La diferencia está dada por el número de hijos: en el seguro se concentran las mujeres que tienen uno o dos hijos, mientras que las que tienen más han tendido a optar por el Plan Familias”. “Otra cuestión a tener en cuenta es que más del 60 por ciento de las mujeres que están en el PJJH son único sostén de familia. Por lo tanto, sienten la obligación de generar mayores ingresos a través del trabajo”. (Página 12 7/8/2006)

¿Cuáles son los diferenciales estadísticos de los contraprestadores respecto de los empleados estatales? El Cuadro N°2 exhibe los principales en 2005.

Cuadro N° 2

Contraprestatarios y personal del sector público características comparativas

Año 2005

(En porcentajes)

	Contraprestarios Sector Público	Personal Estatal
% mujeres	78	56
% edades 40-59 años	46	38
% edades mayores de 60 años	4	8
% nivel de educación superior	6	42
% categoría profesional	0.6	19
% sin calificación	46	16
% en administración pública y defensa	21	46

Fuente: EPH-INDEC 2005 III Trimestre

Resumiendo la contrastación de los indicadores más significativos, puede establecerse que los prestatarios presentan una a) proporción de mujeres mucho mayor aún que en el empleo público; un b) predominio relativo en las edades adultas aunque hay menos entre los de mayor edad; c) un porcentaje comparativamente irrelevante en educación superior (incompleta y completa) y en d) la categoría profesional; y, como es de esperar, e) en mucha menor escala tienen actividades de la rama administración y defensa.

Efectivamente, se trata de poblaciones muy diferentes.

Prestatarios de planes sociales: características en el sector público

Como ya ha sido mencionado, la incidencia de beneficiarios de planes sociales en el sector público representa una proporción significativa del empleo en el sector (13,6 en 2005 y 10,0 por ciento en 2006¹²) y que esta importante participación es el resultado de que la gran mayoría de las contraprestaciones, el 75 por ciento, corresponde al sector público. El resto se reparte entre organizaciones de otro tipo (no gubernamentales, comunitarias, etc.) y en el sector privado.

El sector público comprende los organismos de los tres niveles administrativos: nacional, provincial y municipal. Es sabido que los organismos de los niveles subnacionales son, por sus funciones (sociales y asistenciales) y por sus eventuales características clientelísticas, los que en mayor medida absorben personal, sea permanente, contratado, beneficiarios de planes, etc. Algunos estudios apuntaron a que si bien los planes son vistos como algo transitorio, la expectativa en todos los casos sigue siendo obtener un trabajo formal. De allí también el interés por parte de los beneficiarios de llevar a cabo la contraprestación en entidades donde tuvieran la posibilidad de ser contratados/as. Es el caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como veremos más adelante.

En muchos municipios, sin embargo, como ha sido señalado periodísticamente “es difícil imaginar cómo hacen algunos intendentes para repartir tareas a tanta gente. Como ejemplo puede tomarse precisamente el conglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones, que suma unos 25 mil ocupados, 2.150 de los cuales son beneficiarios de PJJH. En verdad, los planes allí asignados rondan los 4.000, pero casi la mitad no realiza ninguna contraprestación. Aun así, es complicado figurarse cómo hacen esos dos municipios para ocupar a 2.150 personas, proveyéndoles enseres y materiales, y organizar sus labores”.

En el mejor de los casos, se trata de labores de muy baja calificación, con lo que la integración de los PJJH al mercado laboral determina –si se calculara-- un claro descenso en la productividad media. Un dato interesante que surge de la encuesta es la muy alta proporción de mujeres entre los beneficiarios que realizan tareas como contraprestación. Muchas de esas mujeres antes no trabajaban ni buscaban empleo, ya que no tenían perspectivas de conseguirlo.

Además, la preponderante cifra del 75 por ciento de planes orientados hacia organismos estatales es una constante en sí, más allá de que entre 2005 y 2006 disminuyó el total de planes --y en el sector público, en particular--. (Cuadro N° 3)¹³

¹² EPH III Trimestre 2005 y 2006. Según Juan Carlos del Bello, un anterior director del INDEC, las cifras de contraprestación laboral que muestra la encuesta son confiables porque ellas se obtienen “a nivel de los propios hogares y no de los municipios u otros asignados”

¹³ El Cuadro N°2 resume las principales características.

Más aún, el 75 por ciento es una proporción similar que se cumple también en cuanto al cálculo de la incidencia relativa del sector público en el total de contraprestatarios, tanto para mujeres como para varones ---estos últimos comparativamente menos numerosos--.

Cuadro N° 3

Evolución de las principales características de los contraprestatarios de planes sociales en el sector público

Años 2005 y 2006

(En porcentajes)

	2005	2006	d%
% contraprestatarios / empleo sector público	13,6	10	-3,6
% contraprestatarios sector público / total contraprestatarios	75	75	----
% contraprestatarias mujeres / total contraprestatarios	79	73	-6
% contraprestatarias mujeres / contraprestatarios en el sector público	78	72	-6
% contraprestatarios sector público hasta 39 años	57	58	1
% contraprestatarios sector público hasta primario completo	56	59	3
% contraprestatarios sector público sin calificación	47	55	8
% contraprestatarios sector público en servicios sociales y de salud	35	34	-1
%contraprestatarios sector público en administración pública y defensa	21	38	17

Fuentes: EPH- INDEC III Trimestre 2005 y 2006; MTSS

Un dato muy significativo muestra que entre 2005 y 2006 (EPH III Trimestre) se produjo una reducción neta para el conjunto de las contraprestaciones laborales. Para el sector público representa una cifra relevante: 25 por ciento y explica la disminución de 3,6 por ciento de participación en el sector (la reducción de 13,6 a 10,0, ya reiteradamente señalada).¹⁴

¹⁴ Mayor aún que en el sector público es la reducción de beneficiarios de planes en las organizaciones comunitarias (d% 2006 - 2005 = 37 por ciento), traducida en una importante disminución de los tramos hasta 39 años que bajan de 65 a 49 por ciento. (EPH III Trimestre 2005 y 2006)

La rama de actividad en la que mayormente están insertos es la los *servicios sociales y de salud*, alrededor de 34 por ciento. Es una característica que se observa tanto en el sector público, como privado o de otro tipo. En el sector público aumentó la presencia de contraprestaciones en el rubro *administración y defensa*.¹⁵ Si bien la gran mayoría, entre el 60 y 70 por ciento declara horarios de trabajo entre 20 y 35 horas de trabajo, en los dos años sucesivos existe una leve tendencia al aumento de horas de trabajo en el sector público (y también en el privado), aunque también una dispersión hacia menor carga horaria. En el caso del sector público, no hay cambio en la estructura de edades en los dos años sucesivos; las edades hasta los 39 años son mayoritarias 57 y 58 por ciento. (Cuadro N°2)

Finalmente, un hallazgo --quizá el más significativo-- se refiere al nivel educativo de la población de beneficiarios-contraprestadores. Está claro que la mayoría alcanza a lo sumo el nivel primario (incluyendo el incompleto) y en 2006 este bajo perfil se intensifica respecto al año anterior. Coincidentemente, se reducen las proporciones --en sí muy menores-- de quienes se clasifican en el nivel superior universitario (incompleto y hasta completo). Esta dinámica apunta a la preguntas acerca de si existiría un proceso de migración hacia el empleo en el mercado de trabajo (público y privado) o una menor adscripción a planes por parte de quienes por su formación educativa tendrían mayores y crecientes oportunidades laborales genuinas.

Comentarios finales

En este trabajo se trató de mostrar la importancia de los organismos públicos como agentes y destinatarios de la implementación de contraprestaciones laborales de planes asistenciales para desocupados y su evolución en dos años sucesivos, 2005 y 2006.

Después de dos años de crisis y contracción, el Estado empleador tuvo un punto de inflexión en 2002; la expansión del rol empleador no fue una respuesta reivindicativa del sector a los cambios estructurales de los noventa que operaron en el sector en sí. Ciertamente, no fue precisamente en el empleo estatal --como sector-- desde donde provino el mayor desempleo ni se registró el mayor impacto de la desocupación. No, en todo caso, como sector, comparativamente, con el sector privado. Sí hubo penosas consecuencias locales y regionales como resultado de privatizaciones (Orlansky 2005).

Sin embargo, a partir de 2002, la administración pública como fuente laboral --nacional, provincial y municipal--, se convierte en un instrumento para el combate al desempleo aumentando el personal por distintos mecanismos (contratos, pasantías, planes, etc.), acentuando, como en el mercado de trabajo en general, la precarización laboral,

En la experiencia poscrisis de los últimos cinco años han estado ausentes los mecanismos de selección por concurso para cubrir los cargos públicos. En ese contexto, es fácil sospechar que se acentuó el nepotismo y/o el clientelismo político que consiste en canje de cargos (o planes) por apoyo; sobre todo en los niveles subnacionales. Es un fenómeno ancestral que, en el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ha sido analizado históricamente durante el período de la temprana democracia de principios del siglo veinte. (Horowitz 2007)

¹⁵ Sin embargo, no hay muchas más conclusiones con cierto rigor que surjan sobre la cuestión rama de actividad. Es necesario observar que la información que brinda la EPH en este aspecto es de dudosa validez ya que aparece un considerable número de casos del sector privado en la rama *administración pública y defensa* (¡nada menos que 9.2 por ciento en 2006!).

En cuanto a los planes y su contraprestación laboral son por su escaso importe monetario apenas un paliativo. Pero, es posible formular la hipótesis según la cual, las contraprestaciones impulsarían inciertas pero probables vías de acceso a empleos más “regulares”. Como referencias valgan dos tipos de trayectoria que estilizan circunstancias opuestas.

Por un lado, el caso de beneficiarios de planes que obtienen un cargo público “superpuesto” al plan (denuncias por corrupción en la Legislatura en Resistencia, Chaco, *Chacovirtual* 2006).

O bien, lo contrario, las denuncias de fraude laboral ante la Defensoría del Pueblo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires alegando exigencias laborales equivalentes a cargos de planta. “Están en oficinas y por la calle. Son casi 3 mil personas. Han atendido miles de personas al momento de confeccionarles documentos, informando en el Centro Cultural San Martín, dando turnos en los Hospitales Públicos y, hasta hace poco, también, en las plazas y parques” (Schaerer 2006). En este último caso, gracias al fallo de la Defensoría (RESOLUCION N° 2500/06), el Gobierno de la Ciudad puso en la planta transitoria 2.852 ex planes (LEY N° 2.070, 24/08/2006), un treinta por ciento de los nuevos empleados en 2007. (*LA NACION* 8/7/2007)

Un último comentario sobre los datos y la información volcados en este trabajo. Las fuentes de referencia principales fueron EPH-INDEC, documentos oficiales del Ministerio de Economía (MEyP), publicaciones académicas y de ONGs, las noticias periodísticas aparecidas en *La Nación*, *Clarín*, *Página 12*, etc. y de otros medios en la web. Lamentablemente no existe información del organismo específico, SIEMPRO, en Internet, desde 2004. Esta circunstancia aún no resuelta, dio origen a una solicitud de pedido de informe al Poder Ejecutivo por parte de un grupo de legisladores (Ver H. Cámara de Diputados de la Nación 2006).

Bibliografía

Alonso, G. (2006): “Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre 2006

Calvo, J. (2006): “Favorable tendencia y desafíos del frente laboral argentino”. *El Economista* 24/8/2006, Buenos Aires, Mayo 2003

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho Social o Beneficio sin Derechos?”, mayo 2003

Chacovirtual (2006): “Cinco empleados legislativos cobraban el Plan Jefes de Hogar”
www.chaco.com.ar/modules.php?name=News&file=article&sid=412 [6/5/2006]

Clarín (2004): “El largo brazo de intendentes y dirigentes piqueteros”, 11/10/2004, sección El País

Debenedetti, T.C. y F.A. Roa (2004): “Plan Jefes y Jefes de Hogar en Resistencia. Una periodización de la etapa de implementación y puesta en marcha”. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004, Carrera de Relaciones Laborales, Universidad Nacional del Nordeste.

DNCPM, Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas (2003): “Efectos de los Planes Jefes y Jefas sobre el Empleo”. *Notas de Coyuntura* 17/1/2003, Ministerio de Economía y Producción.

Galasso E. y M. Ravallion: “Social Protection in a Crisis: Argentina’s *Plan Jefes y Jefas*”. Mimeo, S/datos

H. Cámara de Diputados de la Nación (2006): N° de Expediente 4148-D-2006, Trámite Parlamentario 98, 24/7/2006, “Pedido de Informes al P.E. sobre diversas cuestiones relacionadas con la página web del SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales)”. www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3241-D-2007 [5/7/2007]

Horowitz, J. (2007): “Patrones y clientes: el empleo municipal en el Buenos Aires de los primeros gobiernos radicales (1916-1930). *Desarrollo Económico*, Vol.46, No.184, Enero-Marzo

Kritz, E. (2003): “La segmentación del mercado de trabajo como indicador de la crisis productiva”. CERA, Cámara de Exportadores de la República Argentina, Instituto de Estrategia Internacional, mayo de 2003, www.cera.org.ar

Laboratorio/n line (2006). Año VII, Número 19, Otoño / Invierno 2006
[<http://laboratorio.fsoc.uba.ar>]

LA NACION (2007) : “La ciudad incorporó un empleado cada tres horas”
www.lanacion.com.ar/EdicionImpresa/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=923986&pid=2829990&toi=5265 [8/7/2007]

LEY N° 2.070 (CABA): “Incorpora a beneficiarios del Programa Jefes de Hogar al régimen establecido en la Ley N° 471”. Publicado en BOCABA: 29/09/2006,
www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/html/ley2070.html

Lupica C. et al (2003): “Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos; Programa Jefas y Jefes de Hogar; Análisis y Agenda de Reformas”. Documento de trabajo, Síntesis del libro *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos –Programa Jefas y Jefes de Hogar*. Fundación Grupo Sophia, Cáritas Argentina, Consejo Nacional Cristiano Evangélico, Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Módolo, C. (2004): “Los Peligros Institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar”. *Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, UNR noviembre de 2004*

Orlansky, D. (2006): “Efectos de la Reforma del Estado en el Nivel y Calidad del Empleo Público (1990-2005)”. Proyecto *Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina*. OIT. (Con la colaboración de Andrea Makón y Leticia Patrucchi)

Orlansky, D., A. Makón y V. Ortiz de Rozas (2005): “Tendencias y Cambios en el Empleo Público Nacional”, 7 Congreso ASET, BsAs 10-12 Agosto 2005. En coautoría con Andrea Makón y Victoria Ortiz de Rozas

Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor (2006): “Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas”. En *Revista Ciencias Sociales* Número 65, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Página12 (2006): “Cómo es la Transformación del Plan Jefes. La lenta marcha al seguro”, 7/8/2006

Roca, E., L. Schachtel; F. Berbo y M. Langieri (2005): “Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes y Jefas de Hogar e Inserción Laboral de los beneficiarios en Empleos Registrados”. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, SSPTyEL, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 7 ° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, aset

Schaerer, L. (2006): “Tratamiento en Legislatura. Situaciones de abuso con los planes Jefes y Jefas”. *Página 12* 6/7/2006

Sued, G. (2007): “Se reparten sin control los planes sociales”. *LA NACION* 17/6/2007

Universidad de Córdoba (2005): “Ayuda Social. ¿Qué opinan los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar?”,

www.hoylauniversidad.unc.edu.ar/portada/notas/archivo/050509acienciaciertajefes.html
[9/5/2005]