

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Discutiendo los (pre) conceptos: Plan Jefas y Jefes.**

Juan Martín Graña y Damián Kennedy.

Cita:

Juan Martín Graña y Damián Kennedy (2004). *Discutiendo los (pre) conceptos: Plan Jefas y Jefes*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/126>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Discutiendo los (pre) conceptos: Plan Jefas y Jefes<sup>1</sup>**

*Juan Martín Graña y Damián Kennedy<sup>2</sup>*

### **Resumen del trabajo:**

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, implementado en el momento más crítico del mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población, ha dado lugar a diversos análisis, los más cuáles, creemos, están basados más en concepciones ideológicas previas que en la realidad que muestran los datos. En este sentido, el presente trabajo se propone, evaluar, en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, la real incidencia del Plan en el mercado laboral. A partir de esto, encontramos que, en un primer momento, la creación de empleo dependió exclusivamente del Plan, para luego ir disminuyendo gradualmente su importancia y, finalmente, contribuyendo negativamente al crecimiento ocupacional. Al mismo tiempo, luego de una expansión importante de la demanda de empleo, la misma parece comenzar a mostrar signos de desaceleración, anunciando un nuevo piso para la tasa de desocupación.

De esta manera, creemos que la función del Plan ha sido, actuar en aquel período, “ayudando” a la economía en la transición hacia aquel nuevo piso. Para esto, por un lado significó un control de la conflictividad social y, por el otro, (y en consecuencia) un incremento de la demanda global, impulsando así la producción de mercancías.

Por estas razones, sostenemos que el Plan debe ser discutido en éstos términos y no en función de aquello para lo que no fue implementado, sea esto una política de empleo o un plan destinado a la superación de la pobreza.

## **I. Introducción, marco histórico y evolución.**

Como bien es sabido, y ha sido extensamente analizado, la acumulación de capital en la Argentina durante la década del noventa estuvo regida por el régimen de Convertibilidad. Si bien el mismo implicó una reestructuración profunda de la economía argentina (y, por ende, de la sociedad toda), sus principales directivas ya habían irrumpido a mediados de la década del setenta.

La Convertibilidad, sobrevaluación de la moneda mediante, presentó a una Argentina cuyo PBI se expandía notablemente a la par de la modernización de su estructura productiva. Sin embargo, la realidad estaba signada, tal como puso de manifiesto la devaluación monetaria de 2002, por la destrucción prácticamente total de la industria, el deterioro del mercado de trabajo (desocupación, subocupación, precarización e informalidad), la pauperización de las condiciones de vida de una masa creciente de población y la distribución regresiva del ingreso<sup>3</sup>.

Cuando estas expresiones sociales del régimen comenzaron a observarse, primero la crisis del Tequila las ocultó detrás de una crisis financiera internacional, y luego la expansión del PBI con crecimiento del empleo en el bienio 1996 – 1997 dio lugar a la opinión de que se entraba en una nueva etapa de florecimiento. Lejos de esto, cuando una de las fuentes de ingreso extraordinarias para sostener la Convertibilidad y la sobrevaluación de la moneda (endeudamiento externo; Costa y otros, 2004) comenzaron a reducirse, el país ingresó en 1998 en el principio del fin de la Convertibilidad.

A partir de aquí, obviamente, aquellas expresiones sociales no hicieron más que agravarse, frente a lo cual emergió la creación de distintos instrumentos de política social y laboral con el fin de ayudar a las crecientes masas de excluidos, aunque sin demasiado éxito ni alcance.

La desintegración de la sociedad argentina, la cual se puso violentamente de manifiesto hacia fines de 2001 e inicios de 2002 (pero que, claro está, no se originó en ese momento), implicó un grave peligro para el sistema político-institucional como un todo, principalmente alimentado por las reales necesidades que sufrían las personas marginadas, las cuales representaban aproximadamente la mitad de la población argentina. Es este contexto en el cual se implementó, con una envergadura nunca antes observada para un plan social de estas características, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD, o, directamente, el Plan) Se puede pensar razonablemente que cuando el presidente Duhalde lo impulsó tenía dos objetivos en mente: pacificar y distribuir<sup>4</sup>.

El Plan ha recibido críticas desde diversos sectores, las más de las veces, creemos, basadas en concepciones ideológicas previas y no en lo que surge a partir de la lectura de la información. En este sentido, el Plan debe ser analizado en cuanto a todas sus repercusiones. En lo que a este trabajo respecta, nos centraremos en sus efectos sobre el mercado de trabajo, más allá de toda consideración cualitativa respecto del tipo de ocupación que el mismo genera. A su vez, a partir de esto intentaremos, en la medida de lo posible, participar en el debate respecto de las posibilidades y objetivos del Plan.

## **II. El Plan y el “mercado de trabajo puntual”<sup>5</sup>.**

### ***II.1. El mercado de trabajo antes y después del Plan.***

Para lograr el objetivo planteado, creemos que el primer paso debe consistir en dar cuenta de la realidad laboral, primero en el momento previo a la aplicación del Plan

y luego una vez implementado el mismo, a través del análisis de las tasas generales del mercado de trabajo. Para tal fin construimos el Cuadro 1, en donde se expresan los valores de las mismas para las tres ondas EPH anteriores al Plan, esto es, mayo de 2001 y 2002 y octubre de 2001, y las dos siguientes al mismo según nos lo permite la vigencia de la EPH Puntual, esto es, octubre de 2002 y mayo de 2003.

**Cuadro 1. Tasas de Actividad, Empleo, Empleo Pleno, Desocupación y Subocupación. Total Aglomerados Urbanos. Ondas mayo 2001 a mayo 2003. En porcentaje.**

Tasa	Mayo '01	Oct. '01	Mayo '02	Oct. '02	Mayo '03
Tasa de Actividad	42,8	42,2	41,8	42,9	42,8
Tasa de Empleo	35,8	34,5	32,8	35,3	36,2
Tasa de Empleo Pleno	29,4	27,6	25,0	26,8	28,2
Tasa de Desocupación Abierta	16,4	18,3	21,5	17,8	15,6
Tasa de Subocupación	14,9	16,3	18,6	19,9	18,8
Tasa de Desocupación Total	23,6	26,3	30,8	27,6	24,7

Fuentes: Informe de prensa Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC)

Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Nota: La Tasa de Desocupación total busca estimar la proporción de empleos respecto de la PEA que se necesitan crear para que la totalidad de la fuerza de trabajo se encuentre plenamente ocupada. La forma de calcularla es la siguiente:  $(35 \text{ hs.} - \text{ promedio de horas trabajadas por los sub.}) / 35 \text{ hs.} * \text{TS} + \text{TD}$ . El primer término de la expresión es la Tasa de Desocupación equivalente por Subocupación.

Como podemos observar, la situación ocupacional previa a la aplicación del Plan era extremadamente complicada, a la vez que se agravada en el tiempo. La Tasa de Desocupación (TD) muestra un aumento vertiginoso entre mayo 2001 y 2002<sup>6</sup>, momento en el que alcanza al escalofriante 21,5% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Dos fenómenos completan este panorama trágico. Por un lado, dicho aumento se debe exclusivamente a la caída del empleo, que más que compensa la disminución de la presión de la oferta de mano de obra sobre el mercado de trabajo, reflejada en la caída en la Tasa de Actividad (TA), lo cual muestra el sentimiento de “desaliento” de la población e indica que las cifras de desempleo abierto son menores a las

verdaderas necesidades de empleo<sup>7</sup>. Por el otro, el aumento de la subocupación cristaliza el deterioro de los puestos de trabajo que, en descenso, todavía existían.

Hacia mediados del año 2002 se presentan, prácticamente en simultáneo, dos fenómenos de importancia en lo que respecta al mercado de trabajo: el inicio de la recuperación de la actividad económica (Frenkel y Damill, 2004) y la creación del PJJHD. Como puede observarse en el mismo Cuadro 1, la situación laboral comienza a mostrar (pequeños) signos de mejoría.

En este sentido, la TD en Octubre de 2002 es levemente menor a la de igual onda del año anterior, lo cual resulta algo mejor aún si tenemos en cuenta que esta reducción se da en el marco de un aumento de la TA, lo que implica un el aumento de la demanda de fuerza de trabajo mayor al incremento de su oferta. Ahora bien, no menos importante resulta el hecho de que continúa la destrucción de empleos plenos, de modo que tanto los nuevos puestos creados como otros de antigua existencia son o se convirtieron a empleos de baja carga horaria. Como puede verse en el Cuadro 1, la Tasa de Subocupación (TS) aumenta entre estas dos ondas de 16,3% a 19,9%.

Diferente tanto cualitativa como cuantitativamente es la situación al observar la evolución del mercado de trabajo entre Mayo de 2002 y Mayo de 2003. El rasgo más destacado es, claro está, la reducción de la TD en 5,9 puntos porcentuales (a partir de aquí, pp.). Nuevamente, esta caída se verifica aún habiendo crecido la oferta de fuerza de trabajo, lo cual habla del importante incremento de los puestos de trabajo (la TE crece 3,4 pp.). Hasta aquí, las diferencias con la comparación anterior son puramente cuantitativas. Pero la situación cambia al mostrar de qué se tratan realmente los puestos creados. Tal como se ve, mientras que la Tasa de Empleo Pleno (TEP) muestra un crecimiento relativamente importante, la TS lo hace

en apenas 0,3 pp. En otros términos, esto significa que la caída de la desocupación observada entre Mayo de 2002 y Mayo 2003 se relaciona, fundamentalmente, con la creación de puestos de trabajo plenos.

Lo anterior, tal como se anunció, pretendió ser una descripción lo más sintética posible de la situación previa y contemporánea del mercado de trabajo respecto a la implementación del PJJHD. Ahora bien, esta descripción, aunque nos aporta algunos indicios, no evalúa de manera completa los efectos del Plan sobre el mercado de trabajo, esto es, nuestro objetivo principal.

## ***II.2. Consideraciones metodológicas sobre el Plan en la EPH***

Antes de continuar, resulta de suma importancia detenerse en algunas cuestiones referidas al tratamiento de los beneficiarios del PJJHD por la EPH. En primer lugar, en dicha encuesta se realiza un recálculo de las tasas generales a partir de dos situaciones hipotéticas. Por un lado, la “Hipótesis A” considera como desocupados a todos los beneficiarios para los cuales el Plan es la principal ocupación, y que se encuentran buscando otro empleo; y como inactivos a aquellos que no lo estén buscando. Por el otro, la “Hipótesis B” considera a todos los ocupados cuya principal ocupación sea el PJJHD como desocupados sin distinguir si se encuentran buscando o no otro empleo. Los resultados de dichos recálculos están expresados en el Cuadro 2. Más adelante volveremos sobre ellos.

**Cuadro 2. Impacto del PJJHD sobre las tasas de Actividad, Empleo y Desocupación. Total de aglomerados urbanos. Ondas octubre 2002 y mayo 2003. En porcentaje**

Tasas	Octubre 2002			Mayo 2003		
	Gral.	Hip. A	Hip. B	Gral.	Hip. A	Hip. B
Tasa de Actividad	42,9	41,7	42,9	42,8	41,8	42,8
Tasa de Empleo	35,3	32,7	32,7	36,2	33,6	33,6
Tasa de Desocupación	17,8	21,8	23,6	15,6	19,7	21,4

Fuente: Informe de prensa EPH-INDEC.

En segundo lugar, en cuanto a la captación del PJJHD, el mismo posee, según documentos oficiales, y tal como se expresa en el Gráfico A. 1, alrededor de 1,75 millones de beneficiarios en octubre 2002 y cerca de 2 millones para mayo del año siguiente para el total del país. En cuanto a lo que respecta a los aglomerados EPH, a pesar de las dificultades propias de homogeneizar los ámbitos geográficos considerados por el Ministerio de Trabajo a la delimitación de los aglomerados considerados por la Encuesta, el número total de planes asignados alcanza, para dichas fechas, los 1,1 millones y 1,45 millones, De este modo, la encuesta capta, respectivamente, el 69,4% y el 52,1% del total de planes que surge de la información oficial. Puede intuirse que la principal razón de esta subcaptación es la existencia de diversos incentivos a ocultar la pertenencia al Plan debido a situaciones irregulares en su otorgamiento o continuidad, aunque no deben descartarse defectos de la encuesta para tal fin.

### ***II.3. La condición de actividad de los beneficiarios del PJJHD.***

Si bien en la concepción original del Plan están previstos dos tipos de contraprestaciones, esto es, la laboral y la educativa, no todos los beneficiarios realizan alguna de ellas. Para conocer el efecto del Plan sobre el mercado de trabajo debemos concentrar nuestra mirada en aquellos que, ante el Plan, vieron modificada su condición de actividad. En este sentido, a partir de la EPH podemos conocer todas las situaciones que fueron observadas en ambas ondas analizadas, cuyos resultados se expresan en el Cuadro 3<sup>8</sup>.

**Cuadro 3. Beneficiarios del PJJHD según condición de actividad. Total 28 Aglomerados urbanos. Ondas octubre 2002 y mayo 2003. En porcentaje.**

<b>Condición de actividad - Beneficiarios del PJJHD</b>	<b>Oct. 02</b>	<b>Mayo 03</b>
Ocupado en contraprestación laboral	72,2	73,5

Ocupado que además tiene un Plan sin contraprestación laboral	8,9	6,1
Ocupado que además tiene un Plan con contraprestación laboral	2,9	4,7
Desocupado sin contraprestación laboral	6,2	2,5
Inactivo sin contraprestación laboral	9,9	13,1
<b>Beneficiarios Captados</b>	<b>771.099</b>	<b>749.792</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC

Nota: por las razones expuestas en el Cuadro A.1, no se incluyen los tres últimos aglomerados incorporados en la EPH: Rawson – Trelew, San Nicolás – Villa Constitución y Viedma – Carmen de Patagones

En este marco, creemos que son los ocupados en contraprestación los beneficiarios que indudablemente ven modificada su condición de actividad a partir del PJJHD<sup>9</sup>. En contraposición, aquellos beneficiarios que tienen otro empleo o que no realizan contraprestación y manifiestan estar buscando empleo, si el Plan no existiese seguirían siendo considerados, ocupados y desocupados, respectivamente. El caso de los inactivos es algo más difuso, en tanto no puede determinarse a priori cuál sería su situación frente a la falta del beneficio. Al respecto, hemos optado por no considerarlos como grupo a analizar..

Finalmente, nos interesa remarcar que, a pesar de las denuncias de irregularidades y fallas en el otorgamiento, y teniendo en cuenta los comentarios anteriormente realizados respecto del presumible principal motivo de subcaptación de planes, en ambas ondas cerca de las tres cuartas partes de los encuestados que se declaran beneficiarios del PJJHD realizan la correspondiente contraprestación, siendo esta su ocupación principal. El resto de los beneficiarios se reparte entre una de las cuatro situaciones restantes presentadas en el cuadro<sup>10</sup>. De esta manera, puede afirmarse que, contra la extendida concepción en importantes sectores de la sociedad (alimentada, claro está, por gran parte de los medios masivos de comunicación) según la cual el Plan es un subsidio a la vagancia, sólo el 9,9% y 13,1% de los beneficiarios en sendas ondas son inactivos.

#### **II.4. Incidencia del Plan: Octubre 2002 – octubre 2001.**

En el Cuadro A.1<sup>11</sup> se expresan las variables básicas del mercado de trabajo en valores absolutos, discriminando cada una de ellas según la situación de sus integrantes respecto al PJJHD. A su vez, en el Cuadro 4 expresamos los incrementos de dichos valores correspondientes a los ocupados en contraprestación, distinguiendo al interior de cada categoría la parte atribuible a la creación del Plan.

Es importante hacer énfasis en una situación particular. Como bien sabemos, aquella persona que trabaja menos de 35 horas semanales y que no manifiesta estar dispuesta a trabajar más horas, es considerada por la EPH como empleada plena. En la misma línea, aquel beneficiario del PJJHD que realiza contraprestación y que no desea trabajar más, es considerado empleado pleno. En el Cuadro A.1 este grupo se encuentra identificado como Subocupado voluntario.

**Cuadro 4. Incrementos de los ocupados absolutos según empleos plenos y subocupados. Discriminados según relación con el PJJHD. Total 28 Aglomerados. Onda octubre '02 respecto de octubre '01 y mayo '03 respecto mayo '02.**

<b>Condición de Actividad</b>	<b>Variación Octubre '02 – Octubre '01</b>	<b>Variación Mayo '03 – Mayo '02</b>
<b>Ocupados</b>	<b>258.380</b>	<b>839.922</b>
<i>Plenos</i>	<i>(131.460)</i>	<i>747.704</i>
En contraprestación	187.702	198.434
<i>Subocupados</i>	<i>389.840</i>	<i>92.220</i>
<b>Demandantes</b>	<b>327.462</b>	<b>121.078</b>
En contraprestación	274.228	270.033
<b>No demandantes</b>	<b>62.378</b>	<b>(28.858)</b>
En contraprestación	74.204	56.500
<b>Total Planes en contraprestación</b>	<b>536.134</b>	<b>524.967</b>

Fuente: Informes de Prensa EPH-INDEC.

Elaboración propia en base a la base de EPH-INDEC.

Nota: Recuérdese que al momento de las ondas octubre '01 y mayo '02 todavía no se había implementado el PJJHD.

Empecemos entonces por la comparación entre octubre '02 respecto de la misma onda del año anterior. Recordemos que habíamos observado una leve caída de la TD, aumentando la TE, la TA y la TS, junto con la esperable disminución de la TEP. ¿Qué podemos agregar a partir de los datos del Cuadro A. 1 y Cuadro 4?

El primer rasgo a destacar es, sin dudas, que la creación de puestos de trabajo por la contraprestación del Plan es mayor al aumento del total de ocupados (algo más del doble). En otros términos, la ocupación sin considerar el Plan sufrió una importante retracción, al punto que la TE hubiera descendido, tal como se desprende de las hipótesis del INDEC<sup>12</sup>, de 34,5% a 32,7%<sup>13</sup>.

Pero esto no es todo. Si miramos la cosa más de cerca, podemos apreciar que la destrucción de empleos se debe en su totalidad a la caída de los empleos plenos. Ahora bien, de aquí debemos descontar, en función de lo comentado, los empleos por Plan en contraprestación. En este sentido, la retracción de la ocupación plena alcanza los 319.162 trabajadores. De esta manera, la TEP que surgiría de descontar a los beneficiarios en contraprestación sería de 25,9%, esto es, una retracción de 1,7pp respecto de octubre '01.

Dada la caída del empleo pleno, aquel aumento de la ocupación se debe entonces al importante incremento de la subocupación, la cual es atribuible casi en un 90% a la creación del PJJHD. De esta manera, se observa una pequeña creación de empleo subocupado por fuera del Plan, en su totalidad demandante.

En síntesis, hacia la onda octubre '02 el mercado trabajo no sólo muestra un panorama trágico, sino que lo es más que un año antes. Como vimos, la creación de empleo que reflejan las cifras es exclusivamente atribuible al PJJHD, en tanto que la economía argentina destruyó empleo genuino<sup>14</sup>, en particular empleo pleno. El

reflejo de esta situación en la TD puede observarse en las dos situaciones hipotéticas estimadas por el INDEC y expresadas en el Cuadro 2.

Cabe, para finalizar, realizar un comentario. Como puede observarse, del total de beneficiarios en contraprestación, el 65% manifiestan el deseo de trabajar más horas, de los cuales la gran parte busca activamente empleo. De esta manera, otro saber común presente en la sociedad, según el cual los beneficiarios del Plan no quieren trabajar, parece desvanecerse.

### ***II.5. Incidencia del Plan: Mayo 2003 – mayo 2002.***

Nuevamente, conviene comenzar repasando el panorama general del mercado de trabajo respecto del año anterior. En este sentido, habíamos observado una mayor caída de la TD, conjuntamente con un aumento más importante de la TA y la TE, así como un crecimiento de la TEP, todo lo cual hace a esta comparación cuantitativamente y cualitativamente mejor que la anterior.

De los Cuadros 4 y A.1 se desprende que la situación en cuanto al total de ocupados es marcadamente diferente en dos sentidos. Por un lado, su incremento es tres veces mayor. Por el otro, y quizá más relevante, la generación de empleos por planes en contraprestación es “solo” el 63% de dicho crecimiento, lo cual implica que se verificó una creación de empleo genuino. Esta situación se refleja en la TE hipotética del INDEC (Cuadro 2), que para esta onda es de 33,6%, lo que representa un incremento, aunque pequeño, respecto al año anterior.

Al interior de los ocupados, puede observarse que casi el 90% del incremento en la ocupación es atribuible al aumento del empleo pleno. A su vez, descontando la incidencia de los PJJHD, el crecimiento genuino de este alcanza los 549.270

trabajadores, (65% de aquel incremento total), lo que arrojaría una TEP de 27,2% la cual, menor a la oficial pero mayor en 2,2pp respecto de mayo '02.

Dicho lo anterior, sólo el 10% del aumento total del empleo tiene que ver con la subocupación. El PJJHD vuelve a jugar un papel importante, en tanto el incremento de aquella se debe exclusivamente a la creación de planes en contraprestación; y aún más, los subocupados no beneficiarios caen, en total, 234.313 personas.

En resumen, hacia mayo '03 el mercado laboral muestra una situación todavía alarmante, aunque con algunos signos de mejoría, asociados fundamentalmente al comportamiento del empleo pleno genuino. Esta mejora del mercado de trabajo puede verse en las TD hipotéticas del Cuadro 2. Aún suponiendo el peor escenario posible (Hipótesis B), la TD es apenas inferior a la de mayo '02, el momento más crítico de la crisis. Asimismo, aún en esta situación, por un lado, la propia TE es mayor y, por el otro, adoptando esa hipótesis para el caso de los empleos plenos<sup>15</sup>, la proporción de estos sobre el total de ocupados crece del 76% al 80%.

Adicionalmente, se mantiene elevada, aunque en baja, la proporción de beneficiarios en contraprestación que manifiestan querer trabajar más horas, destacándose entre ellos los que buscan activamente empleo.

### **III. El Plan y el “mercado de trabajo continuo”<sup>16</sup>.**

#### ***III.1. Incidencia del Plan: Primer trimestre 2004 – Primer trimestre 2003.***

Así como la comparación entre ondas mayo y octubre en la EPH puntual presentaba problemas de estacionalidad, es de esperar que lo mismo suceda para el caso de los trimestres de la EPH continua. De esta manera, nos valdremos de aquellos que posibiliten la comparación. En este apartado nos dedicaremos a la observación de los dos primeros trimestres disponibles, cuyas tasas se encuentran en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Impacto del PJJHD sobre las tasas de Actividad, Empleo y Desocupación. Total 28 aglomerados urbanos. Primer trimestre 2003 y 2004. En porcentaje.**

Tasas	1er. trim. 2003			1er. Trim. 2004			2do. trim. 2003			2do. Trim. 2004		
	Gral	Hip. A	Hip. B									
Actividad	45,6	44,2	45,6	45,4	44,3	45,4	45,6	44,4	45,6	46,2	45,3	46,2
Empleo	36,3	33,5	33,5	38,9	36,6	36,6	37,4	35,1	35,1	39,4	37,4	37,4
Empleo Pleno	28,2			31,8			29,3			32,4		
Subocupación	17,7			15,7			17,8			15,2		
Desocupación	20,4	24,3	26,6	14,4	17,4	19,5	17,8	21,0	23,0	14,8	17,4	19,1

Fuente: Informes de Prensa EPH-INDEC

Nota: En el 1er. trimestre 2003 no se aplicó el módulo sobre PJJHD, por lo cual el recálculo de tasas refiere al total de planes. En los siguientes trimestres el PJJHD representa más del 90% del total de planes.

El fenómeno más importante que puede apreciarse es, sin dudas, la importante caída de la desocupación (6pp), la cual está explicada por el incremento del empleo, dado que la participación económica de la población se mantiene prácticamente constante. Este panorama es más favorable aún si tenemos en cuenta el aumento de la TEP, conjuntamente con una disminución de la TS. En este marco, ¿qué podemos decir respecto de la incidencia del PJJHD?

Tal como puede apreciarse en el Cuadro A.2, los ocupados en contraprestación disminuyen de manera importante<sup>17</sup>, que es lo mismo que decir que el crecimiento del empleo genuino es mayor al observado en los ocupados totales. Si además tenemos en cuenta la caída de la subocupación, la dinámica del empleo de este período estuvo dominada por el crecimiento del empleo pleno.

Esta situación se ve reflejada en las tasas del INDEC. Por un lado, las distintas tasas de desocupación (general e hipotéticas), a la vez de disminuir, muestran una tendencia a converger, lo que nos está indicando el menor peso relativo de los Planes en el conjunto ocupacional. Por el otro, si nos detenemos en la TE, podemos concluir que el panorama del mercado de trabajo al primer trimestre de 2004 es

nuevamente, en el peor de los casos ,más alentador que la “mejor” situación de un año atrás (Cuadro 5).

### ***III.2. Incidencia del Plan: Segundo trimestre 2004 – Segundo trimestre 2003.***

La comparación entre los segundos trimestres muestra también una caída de la TD (3pp) la cual, si bien importante, resulta bastante menor a la observada anteriormente. Esta desaceleración está explicada conjuntamente por un aumento de la oferta de fuerza de trabajo<sup>18</sup> como por una disminución en el ritmo de crecimiento de su demanda. Esta señal de alerta se ve reforzada por la disminución, aunque menor, de la dinámica del empleo pleno, todo lo cual se traduce en un retroceso, mayor al de la comparación anterior, de la subocupación.

Ahora bien, ¿qué nos dicen al respecto los PJJHD? No mucho más de lo que observamos en la comparación anterior. Los mismos caen en una proporción algo menor pero, recordando la disminución en el crecimiento de la ocupación, la incidencia de aquellos en éste último vuelve a ser negativa. Esto se refleja en un nuevo acercamiento de las distintas tasas de desocupación.

En síntesis, volvimos a encontrar que es la dinámica del empleo pleno genuino la que explica el comportamiento de la ocupación, aunque ambos mostrando una desaceleración en su crecimiento.

### ***III.3. La condición de actividad de los beneficiarios del PJJHD.***

En el Cuadro 6 está expresada la condición de actividad de los beneficiarios del PJJHD para el cuarto trimestre de 2003, único de la EPH continua que permite esta discriminación. Sin olvidar la mencionada imposibilidad de comparación, nótese que, a la par de que el total de beneficiarios captados es relativamente similar, la

categoría de ocupados que además tienen un Plan aumenta su proporción respecto del total a costa de las otras dos categorías. A partir del crecimiento del empleo anteriormente apuntado, podemos afirmar que esto se debe a la inserción laboral genuina tanto de los contraprestadores como de los desocupados e inactivos.

**Cuadro 6. Beneficiarios del PJJHD según condición de actividad. Total 28 Aglomerados urbanos. Cuarto trimestre 2003. En porcentaje**

<b>Condición de actividad - Beneficiarios del PJJHD</b>	<b>4to Trimestre 2003</b>
Ocupado en contraprestación laboral	71,4
Ocupado que además poseen un Plan con o sin contraprestación laboral	17,6
Desocupados o Inactivos sin contraprestación laboral	11,0
<b>Beneficiarios Captados</b>	<b>765.215</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC

#### **IV. El Plan: mirada conjunta y sus conclusiones derivadas.**

La dinámica del mercado de trabajo a lo largo de la década del noventa ha sido tratada extensamente. Nos interesa aquí remarcar que como resultado de la misma y luego del estallido de la Convertibilidad, la situación de aquel a inicios de 2002 estaba caracterizada por elevados índices de desocupación, subocupación, precarización e informalidad laboral y una distribución regresiva del ingreso como consecuencia de la caída tendencial de los salarios<sup>19</sup>, agravada claro está por la devaluación del peso.

Este es el contexto frente al cual el sistema político se enfrentó con la necesidad de implementar el PJJHD. En función de lo aquí desarrollado, el efecto del Plan sobre el mercado de trabajo puede dividirse en tres etapas, superpuestas claro está en el tiempo dadas las comparaciones anuales aquí desarrolladas. La primera, surgida de la onda octubre '02, muestra una economía que continúa destruyendo empleos genuinos, de modo que la única fuente de creación de empleo es el PJJHD. En la

segunda etapa, en función de la onda mayo '03, observamos el inicio de un proceso de crecimiento genuino del empleo, a pesar de que el crecimiento total del mismo está todavía dominado por los ocupados en contraprestación. Finalmente, hemos observado, a partir de la EPH continua, que la dinámica del empleo está explicada exclusivamente por la ocupación genuina, ya que la disminución de los planes en contraprestación implica una contribución negativa al crecimiento del empleo. No obstante, el peso de los beneficiarios en la ocupación al segundo trimestre 2004 alcanza el nada despreciable 5%, lo que muestra la vigencia de su importancia.

Muy probablemente, hasta aquí, este trabajo sea interpretado como una apología del PJJHD. Lejos de eso, sólo nos propusimos dar cuenta de las consecuencias objetivas del mismo sobre el mercado de trabajo, evitando todo posible preconcepto al respecto, referidos tanto a su insuficiencia frente a las condiciones de vida la población como a su concepción como Plan de empleo o a su papel como subsidio a la vagancia. ¿Qué podemos desprender de nuestro análisis previo?

Conjuntamente con la contribución negativa del Plan en la última de las etapas, hemos observado una desaceleración del crecimiento del empleo, lo cual anuncia una probable un nuevo piso en la tasa de desocupación, poniendo así de manifiesto la vigente dificultad la economía argentina para crear empleo. En tal caso, esto expresaría, a su vez, el agotamiento del incipiente proceso de sustitución de importaciones emergido post – devaluación, cuyos límites comienzan ya a ser señalados por distintos analistas.

Es por esto, creemos, que la función del Plan ha sido (y, en menor medida, lo es todavía) actuar en el período más grave de la crisis, “ayudando” a la economía en la transición hacia aquel nuevo piso. Para tal fin, el mismo implicó un control de la conflictividad social a través de la redistribución del ingreso, lo que en sí mismo

implica un incremento de la demanda global<sup>20</sup> y, por ende, un estímulo a la producción de mercancías.

Sin embargo, bien puede ser que la Argentina no choque con tal límite. O que en el futuro, por razones que nos son completamente ajenas, se desarrolle un “florecente” proceso de acumulación que logre superar este límite. Sea cual fuera la situación, estaremos frente a un nuevo obstáculo. ¿Por qué? Luego de diez años de continua disminución de las posibilidades de reproducción material de crecientes masas de la población (reflejados en el empeoramiento de los indicadores de pobreza, problema que sin dudas los \$150 no resuelve) y su desvinculación del proceso de producción, los atributos productivos futuros de la fuerza de trabajo argentina no pueden verse sino atrofiadas y, por lo tanto, incapaces de liderar tal “florecente” proceso.

En función de todo lo anterior, sostenemos que el Plan no debe ser discutido o cuestionado a partir de lo que **no es (ni, para nosotros, intenta ser)**, sea esto un plan de empleo o un subsidio destinado a la superación de la pobreza. En este sentido, creemos que la discusión relevante debe ser aquella que consiga comprender al Plan como una necesidad que tiene su raíz en el pésimo funcionamiento del mercado de trabajo argentino, y, en consecuencia, aquella que se pregunta qué le sucede al mercado de trabajo en particular y al proceso de acumulación de Argentina en general tal que genere las condiciones de vida paupérrimas a las que se encuentra expuesta la población, frente a las cuales el PJJHD es simplemente un paliativo, modesto, a las consecuencias más crudas de estos problemas.

## Bibliografía

CEPED (2004), "*Trabajo, desigualdad y territorio. Las consecuencias del neoliberalismo*", Cuadernos del CEPED N° 8 IIE-FCE-UBA, Buenos Aires, febrero.

Cortés, Rosalía, Fernando Groisman y Augusto Hosowszki (2003), "*Transiciones ocupacionales: El caso del Plan Jefes y Jefas*", Documento presentado en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 13 al 16 agosto.

Costa, Augusto, Axel Kicillof y Cecilia Nahón (2004), "*Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado*", Realidad Económica N° 203, Buenos Aires, IADE, 1 de abril al 15 de mayo.

Damill, Mario y Roberto Frenkel (2004), "*Argentina: panorama macroeconómico y perspectivas*", mimeo.

Fontánaez, Juan Lara (1999), "*Análisis gráfico de la relación entre la tasa de participación, la tasa de empleo y la tasa de desempleo*", Ensayos y Monografías N° 96, San Juan de Puerto Rico, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, agosto.

González, Mariana (2004); "*Fuentes de información sobre salarios. Metodología y series*", Documentos de Trabajo N° 1, CEPED, IIE-UBA, Buenos Aires, mayo.

Monza, Alfredo (1998); "*Situación actual del empleo y los ingresos*", en el Seminario del CEPED: "El desafío del empleo a finales del siglo XX. Condiciones actuales y perspectivas", Cuadernos del CEPED N° 2, IIE-FCE-UBA; Buenos Aires, septiembre.

Pautassi, Laura, Julieta Rossi y Luis Campos (2003), "*Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*", Documento presentado en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 13 al 16 agosto.

Roca, Emilia, Beatriz Cappelletti, Marcelo Langieri, Mónica Muscolino y Clarisa Soto (2003), "*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o política social?*", Documento presentado en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 13 al 16 agosto.

## Anexo estadístico

Cuadro A.1. Población EPH por condición de actividad. Discriminados según relación con el PJJHD. Total 28 Aglomerados. Ondas mayo '01 a mayo '03.

Condición de actividad	Mayo '01	Oct. '01	Mayo '02	Oct. '02	Mayo '03
<b>Población EPH</b>	<b>22.340.786</b>	<b>22.428.117</b>	<b>22.549.278</b>	<b>22.637.424</b>	<b>22.759.716</b>
<b>PEI</b>	<b>12.778.929</b>	<b>12.963.451</b>	<b>13.123.680</b>	<b>12.925.969</b>	<b>12.995.798</b>
<i>Sin Plan</i>				12.849.731	12.897.735
<i>Con Plan</i>				76.238	98.063
<b>PEA</b>	<b>9.561.856</b>	<b>9.464.665</b>	<b>9.425.598</b>	<b>9.711.455</b>	<b>9.763.918</b>
<i>Ocupados</i>	7.993.712	7.732.631	7.399.095	7.991.011	8.239.017
<b>Plenos</b>	<b>6.568.995</b>	<b>6.189.891</b>	<b>5.645.933</b>	<b>6.058.431</b>	<b>6.393.637</b>
Sin Plan				5.819.892	6.140.230
En contraprestación				187.702	198.434
Trabaja 35 o más horas				8.223	12.302
Subocupado voluntario				179.479	186.132
Además tiene un Plan sin contraprestación laboral				37.419	26.263
Además tiene un Plan con contraprestación laboral				13.418	28.710
<b>Subocupados</b>	<b>1.424.717</b>	<b>1.542.740</b>	<b>1.753.161</b>	<b>1.932.580</b>	<b>1.845.381</b>
<i>Demandantes</i>	917.938	1.012.719	1.197.051	1.340.181	1.318.129
Sin Plan				1.032.123	1.026.644
En contraprestación				274.228	270.033
Además tiene un Plan sin contraprestación laboral				28.228	15.472
Además tiene un Plan con contraprestación laboral				5.602	5.980
<i>No demandantes</i>	506.778	530.021	556.110	592.399	527.252
Sin Plan				512.764	467.409
En contraprestación				74.204	56.500
Además tiene un Plan sin contraprestación laboral				2.249	2.595
Además tiene un Plan con contraprestación laboral				3.182	748
<b>Desocupados</b>	<b>1.568.144</b>	<b>1.732.034</b>	<b>2.026.504</b>	<b>1.728.639</b>	<b>1.523.171</b>
Sin Plan				1.680.886	1.504.293
Con Plan				47.753	18.878

Fuentes: Informes de Prensa EPH-INDEC.

Elaboración propia en base a la base de EPH-INDEC.

### Notas:

El total de planes aquí captados no coincide con el expresado en el cuadro 2 debido a la no declaración de algunos beneficiarios tanto respecto a su deseo de trabajar más horas como a lo referente a la búsqueda activa de empleo. La cantidad de casos es de 34.823 en octubre '02 y de 40.848 en mayo '03.

La comparación entre valores absolutos exige, especialmente, la referencia a los mismos aglomerados en todo momento del tiempo, razón por la cual no se incluyen los tres últimos aglomerados incorporados en la EPH: Rawson – Trelew, San Nicolás – Villa Constitución y Viedma – Camen de Patagones.

**Cuadro A.2. Población EPH e incrementos por condición de actividad. Discriminados según relación con el PJJHD. Total 28 Aglomerados. Primer y segundo trimestre 2003 y 2004.**

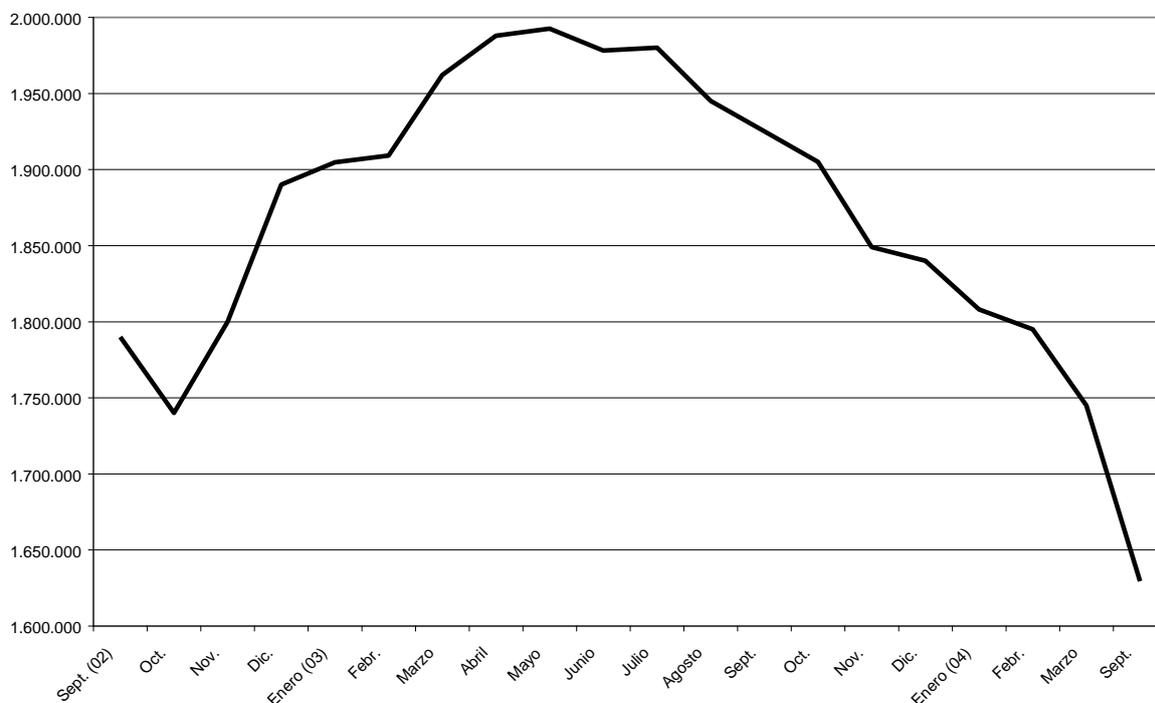
Condición de actividad	Primer trimestre			Segundo trimestre		
	2003	2004	Incremento	2003	2004	Incremento
Población EPH	22.755.372	22.971.219	215.847	22.808.260	23.024.610	216.349
Activos	10.376.450	10.428.934	52.484	10.400.567	10.637.370	236.803
Ocupados	8.260.200	8.935.804	675.604	8.530.289	9.071.696	541.407
Ocupados Plenos	6.417.015	7.304.848	887.833	6.682.820	7.459.974	777.153
Subocupados	1.836.632	1.637.343	(199.289)	1.851.301	1.616.880	(234.421)
Desocupados	2.116.796	1.501.766	(615.029)	1.851.301	1.574.331	(276.970)
<b>Planes en contraprestación</b>	<b>643.340</b>	<b>531.876</b>	<b>(111.464)</b>	<b>540.829</b>	<b>457.407</b>	<b>(83.423)</b>
Busca activamente	327.268	268.901	(58.367)	275.341	240.515	(34.826)
No busca activamente	316.072	262.975	(53.098)	265.488	216.892	(48.596)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes de prensa EPH – INDEC.

Aclaraciones:

1. En el 1er. trimestre 2003 no se aplicó el módulo sobre PJJHD, por lo cual el recálculo de tasas refiere al total de planes. En los siguientes trimestres el PJJHD representa más del 90% del total de planes. En función de lo expuesto anteriormente
2. Si bien el relevamiento no se realizó en Gran Santa Fe en el 2do. trimestre 2003, las tasas generales del mercado de trabajo se aplicaron al total de la población, lo que implícitamente implica suponer que la situación de este aglomerado es igual al promedio de los restantes 27. Aunque esto no es en sí correcto, el peso de Gran Santa Fe en el total es relativamente bajo, de modo que descontar su población no modificaría de manera importante los resultados generales aquí expresados.

**Gráfico 1. Total de beneficiarios del PJJHD. Septiembre 2002 a Marzo 2004 y Septiembre 2004.**



Fuentes: Ministerio de Economía y Producción  
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto UBACyT E003 "Crisis socio-económica y perspectivas del empleo en la Argentina actual", dirigido por Javier Lindenboim.

- 
- <sup>2</sup> Estudiante y Licenciado en Economía. Asistentes de Investigación del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. E-mails: [juanmartingrana@fibertel.com.ar](mailto:juanmartingrana@fibertel.com.ar); [dkennedy@econ.uba.ar](mailto:dkennedy@econ.uba.ar). Los autores agradecen los comentarios sobre versiones anteriores de esta presentación que realizaron Nicolás Bonofiglio, Mariana González y Javier Lindenboim.
- <sup>3</sup> La evolución del mercado de trabajo durante la década pasada como balance de la Convertibilidad ha sido tratada en extenso en el Cuaderno del CEPED N° 8.
- <sup>4</sup> O distribuir para pacificar. El orden de prioridades queda a cargo del lector.
- <sup>5</sup> En este apartado analiza los resultados provistos por la EPH en su versión puntual, posteriormente se analizarán los datos de la EPH versión continua.
- <sup>6</sup> Dados los problemas de estacionalidad entre las ondas mayo y octubre, a lo largo de este trabajo toda comparación se realizará teniendo a partir de las mismas ondas en los distintos años. Ver Monza (1998).
- <sup>7</sup> Uno de las causas reconocidas en general de un aumento de la TA suele ser el efecto “trabajador adicional”. A la inversa, una caída de la misma puede asociarse al retiro a la inactividad de los miembros de la familia “adicionales” que comenzaron a buscar trabajo cuando uno de ellos lo consiguió. Sin embargo, no es esperable que, dado lo comentado respecto de la TD, esto haya ocurrido.
- <sup>8</sup> Es importante destacar que, dado nuestro objetivo, no hemos discriminado a los beneficiarios que cumplen con la contraprestación obligatoria de la forma educativa. En este sentido, dentro de aquellas categorías aquí discriminadas que no desarrollan contraprestación laboral pueden estar incluidos tanto beneficiarios que no realicen ninguna como aquellos en planes de capacitación. De esta forma, toda referencia a la contraprestación es entendida aquí como laboral.
- <sup>9</sup> En la ausencia del Plan, estos podrían haber sido desocupados o inactivos.
- <sup>10</sup> Aún asumiendo la hipótesis extrema de que la totalidad de los planes no captados por la EPH pertenezcan a una situación irregular, el porcentaje de beneficiarios en contraprestación del Plan superaría el 50%.
- <sup>11</sup> Incluido como Anexo al final del trabajo.
- <sup>12</sup> Y también del Cuadro A.1, aunque, dados los problemas de obtención de información que en el mismo se indican como nota, el valor no es exactamente el mismo que el que surge del Informe de prensa del INDEC.
- <sup>13</sup> Este es el valor más pequeño desde la existencia de la EPH (1974), sin olvidar que la misma no incluyó a lo largo de su historia los mismos aglomerados.
- <sup>14</sup> A lo largo de este trabajo, por genuino queremos decir ajeno al PJJHD.
- <sup>15</sup> O sea, restando de los Ocupados y de los Empleos plenos los correspondientes planes en contraprestación.
- <sup>16</sup> La EPH continua reemplazó a la EPH puntual hacia tercer trimestre de 2003, habiéndose realizado también en el primer y segundo trimestre de dicho año. Debido a las modificaciones sufridas en su diseño, ambas encuestas no son comparables. A su vez, los usuarios sólo hemos tenido acceso, hasta el momento, a la base correspondiente al cuarto trimestre de 2003, disponiendo para el resto de los trimestres sólo de los informes de prensa. Todas estas cuestiones implican la imposibilidad de analizar el efecto del Plan sobre el mercado de trabajo con el detalle alcanzado en el caso de la EPH puntual. Finalmente, debe remarcarse, por un lado, que la EPH continua no incluye los tres últimos aglomerados incorporados en la EPH puntual (Rawson – Trelew, San Nicolás – Villa Constitución y Viedma – Carmen de Patagones) y, por el otro, que en el 2do. trimestre 2003 no se realizó el relevamiento en Gran Santa Fe, debido a las inundaciones.
- <sup>17</sup> Téngase en cuenta que el dato del primer trimestre de 2003 incluye otros planes además del PJJHD, lo que implica que la caída de los beneficiarios en contraprestación es algo menor.
- <sup>18</sup> Este aumento puede deberse tanto al “efecto aliento” como al “efecto trabajador adicional”, o a ambos conjuntamente. Dada la evolución del mercado de trabajo encontrada en el apartado anterior, es de esperar que el “efecto aliento” haya jugado en el aumento de la TA un papel relativamente importante.
- <sup>19</sup> Al respecto, ver González (2004)
- <sup>20</sup> Téngase en cuenta que el subsidio fue destinado, en principio, a los sectores de la sociedad más marginados, lo que supone una redirección instantánea del mismo al consumo.