



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**REUNIÓN DE EXPERTOS  
GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS  
QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**

**CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006**

**Sala Celso Furtado**

**Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina**

**Laura Golbert**  
CEDES  
Buenos Aires

## Índice

<b>I. Contexto Político y Socio Laboral.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Programa Jefes/as de Hogares Desocupados.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Programa Familia por la Inclusión Social.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Innovaciones del Plan Jefes/as de Hogares desocupados.....</b>	<b>7</b>
<b>V. Innovaciones no aprovechadas.....</b>	<b>8</b>
<b>VI. Las lecciones no aprovechadas.....</b>	<b>9</b>

EN este documento se analizarán los programas de Jefes y Jefas de Hogares desocupados (PJJHD) que se puso en marcha a comienzos del 2000, y el de Familia por la Inclusión Social que se inició cuatro años más tarde. Ambos programas tienen en común que están destinados a las familias de bajos ingresos y que son de transferencias condicionadas. Pero más allá de estas similitudes, además de presentar importantes diferencias en su diseño y gestión, el contexto socio económico y político en que ambos se desarrollaron era muy distinto.

Comenzaremos analizando las circunstancias que pusieron en marcha el Programa de PJJHD de Hogares desocupados.

## ***I. Contexto político y socio laboral***

En diciembre del 2001 Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever<sup>1</sup>. Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente de la Nación ante la ausencia de apoyo de la clase política y la fuerte presión popular. De acuerdo con la información oficial el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4%<sup>2</sup>, situación que tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria mientras crecía la movilización callejera que al grito de “que se vayan todos”<sup>3</sup> sumaba los reclamos de los desocupados a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios inmovilizados por un decreto del gobierno.

En este escenario, declarado ya el *default* con los organismos internacionales, desencadenado el tan temido proceso inflacionario, en un clima de alta conflictividad e inestabilidad social y política se suceden en menos de quince días dos presidentes, elegidos por la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, el último de los presidentes elegidos, Eduardo Duhalde, representante del Partido Justicialista y en ese momento gobernador de la provincia de Buenos Aires, decide poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El programa estaba dirigido a los jefes de hogar desocupados y se diferenció de otros programas no solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados sino que porque presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

El impacto de la crisis de 2001/2002 potenció los problemas laborales y sociales de Argentina. El desempleo abierto pasó del 18,4% al 21,5 % en el primer trimestre del 2002. Este aumento del desempleo afectó especialmente a los PJJHD de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados

---

\* Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado de este tema ver: Laura Golbert. “¿Derecho a la Inclusión o Paz Social?. El programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (compiladores) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*, junio 2006, FLACSO México, CEPAL, Miño y Dávila.

<sup>2</sup> Datos del mes de octubre del 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)

<sup>3</sup> El *todos* alude al conjunto de los políticos

La salida de la convertibilidad a través de una devaluación, una de las primeras medidas tomadas luego de la caída del Presidente de la Rúa, provocó un incremento de la canasta básica de alimentos. Mientras que los salarios nominales no se movieron, la canasta básica de alimentos para una familia tipo aumento cerca de un 34 %. En octubre del 2002, mas de la mitad de la población (54,3%) eran considerados pobres. La indigencia también creció, pasando del 3% en octubre de 1991, al 13.6% en octubre del 2001 y llegando al 24.7% en mayo del 2002.

## **II. Programa Jefes/as de Hogares Desocupados**

El Plan se presentó como un programa de “derecho familiar de inclusión social” en respuesta a la dramática emergencia social que enfrentaba el país

De acuerdo con la normativa establecida las personas recibirían un beneficio de ciento cincuenta pesos mensuales 150\$<sup>4</sup> siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos:

- Condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- Complimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios y vacunación correspondientes.
- Los mayores de 60 años deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

Asimismo, los beneficiarios están obligados a realizar una contraprestación que puede comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no puede ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

En un primer momento la fecha de cierre del programa fue fines del 2002. Cumplido este tiempo y considerando que no hubo significativas mejoras en el mercado laboral se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

En mayo del 2002 el Programa ya contaba con más de 500.000 beneficiarios. Si bien este número resultaba insuficiente para cubrir al conjunto de los desocupados, 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<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Equivalente a 50 dólares.

<sup>5</sup> Golbert, L. y Giacometti, C (1998): " Programas de Empleo e Ingresos en Argentina" en Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe", (pag. 88) Banco Interamericano de Desarrollo y Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino por razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar. Y esto fue lo que sucedió. En dos meses de comenzada la puesta en marcha del programa duplico el número de beneficiarios pasando de 574.000 a 1180.000 beneficiarios. El punto máximo se alcanzo en mayo del 2003 con 1991.000 beneficiarios: casi cuatro veces más que un año antes

En el momento inicial el subsidio otorgado era equivalente al 75% del salario mínimo. Con el correr del tiempo, la relación entre el subsidio y el salario mínimo se fue deteriorando : en julio del 2005 representaba sólo el 23.8% del salario mínimo.

Cuadro 1

**Argentina 2003-2005 : Programa Jefes y Jefas Relación entre el Valor de la Prestación y el Salario mínimo, vital y movil**

Valor prestación		Salario mínimo, vital y móvil	
\$	% del salario mínimo	\$	Fecha
150	75,0	200	
150	60,0	250	01-07-03
150	42,9	350	01-01-04
150	33,3	450	01-09-04
150	29,4	510	01-05-05
150	26,3	570	01-06-05
150	23,8	630	01-07-05

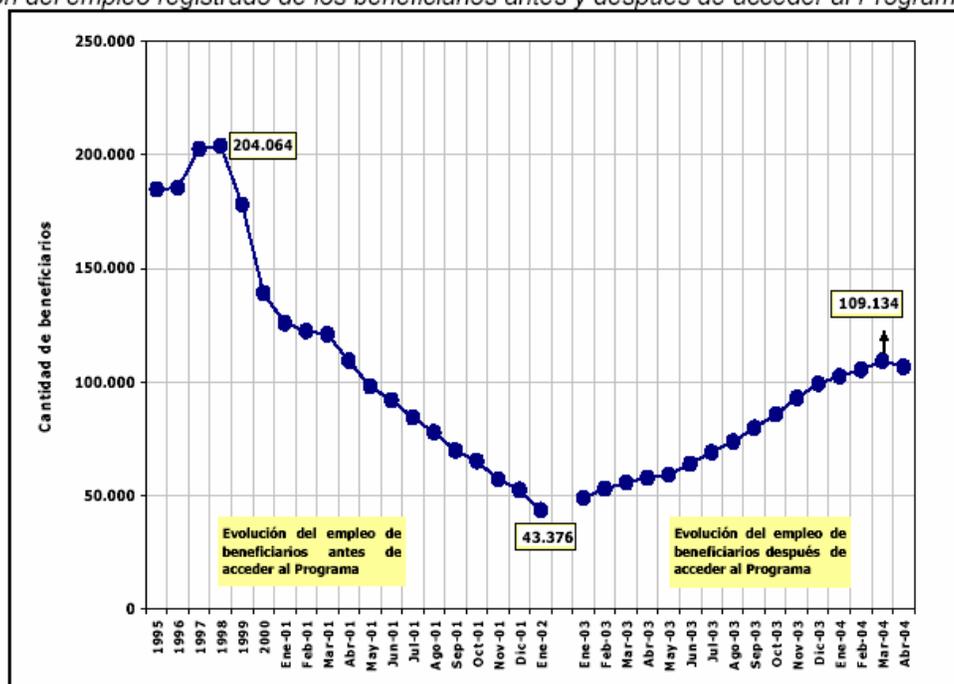
Fuente : Elaboración de la autora.

Un dato que resulta de interés para analizar los alcances del programa es el que se refiere a la historia ocupacional de los beneficiarios. Solo el 10% de los mismos, 204.064, habían tenido años antes un empleo formal. Cuando comienza el programa solo se rechazan ( al cruzar los datos del registro de beneficiarios con los de la Administración Nacional de Seguridad Social), 43.276 por que tenían un empleo registrado. Es decir, que la mayor parte de los beneficiarios del programa eran trabajadores no registrados. Dos años más tarde a la puesta en marcha el programa, una evaluación hecha por el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social consigna que solo lograron empleo registrado 109.134 de los beneficiarios.

**Gráfico 1**

**Argentina 1995-2004. Evolución del empleo registrado de los beneficiarios antes y después de acceder al programa de Jefes y Jefas**

*Evolución del empleo registrado de los beneficiarios antes y después de acceder al Programa*

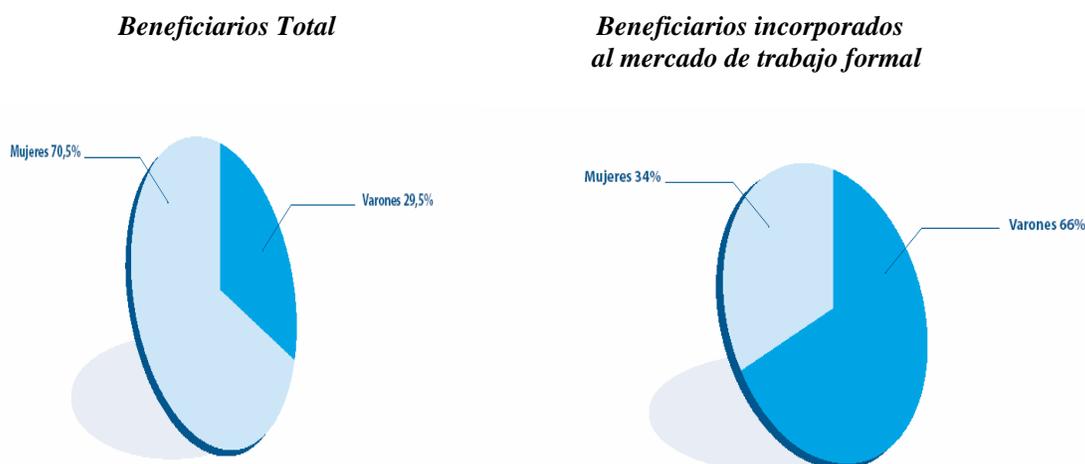


Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005

Al analizar la trayectoria por sexo se observa que en el 2005 el 70,5% de los beneficiarios son mujeres. Sin embargo, solo el 34% de las mujeres que participan en el programa lograron incorporarse a un empleo registrado. Por el contrario, si bien los beneficiarios masculinos son una minoría, al observar su inserción laboral pasan a ser mayoritarios. O sea que la posibilidad de incorporación de las mujeres beneficiarias del plan al mercado de trabajo es mucho mas baja que la de los hombres. De ahí se desprende que si se pretende incorporar a las mujeres en el mercado de trabajo formal resulta necesario diseñar programas especialmente orientados en esta dirección.

**Gráfico 2**

**Argentina 2005: Programa Jefes y Jefas beneficiarios totales e incorporados al mercado formal por sexo**



Fuente: Sistema de información y monitoreo y evaluación de programas de empleo  
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005

Unos años más tarde, en el 2006, se pone en marcha el Programa Familia por la Inclusión social. El contexto económico, social y político en el que surge este programa es muy diferente al existente en los comienzos de la gestión del Plan PJJHD. En efecto, a partir de mediados del 2003 la economía argentina comienza a salir de una larga recesión que se inicia en 1998: el PBI crece a una tasa alta y sostenida y el desempleo comienza a bajar. En el primer trimestre del 2006 era de 11.4% mientras que la subocupación alcanzaba al 11 % de la población económicamente activa. La población bajo línea de pobreza también había descendido: el total de hogares pobres en el segundo semestre del 2005 era de 31.4% y los indigentes eran 8.4%. Pero todavía e PJJHD contaba con 1.400.000 beneficiarios<sup>6</sup>.

El escenario político también se había tranquilizado. En mayo del 2003 Néstor Kirchner asumió como presidente de la Nación. Si bien es elegido con el 22% de los votos, el país caminaba hacia la estabilidad institucional y el presidente rápidamente consigue mejorar su imagen política y lograr un amplio consenso para su gestión. La conflictividad social, como consecuencia de las mejoras económicas y el aumento del empleo, disminuyó notablemente.

Con la economía en franco crecimiento y el desempleo en baja, el gobierno se propone desactivar el programa Jefes. Su propósito es ubicar a aquellas personas que aún estén desocupadas y que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad en distintos programas sociales. Estos últimos serían beneficiarios del Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos considerados como “empleables” deberán ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina).

<sup>7</sup> Es en el Decreto 1506/04 donde se establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según las “condiciones de empleabilidad” de los mismos.

En este marco, el Ministerio de Desarrollo Social decide gestionar tres grandes planes. Uno de ella esta enfocada a la Familia ( Familia para la Inclusión Social), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (El hambre más urgente) y el de desarrollo local y Economía Social ( Manos a la obra). Seguidamente describiremos el Programa Familia por la Inclusión Social

### **III. Programa Familia por la Inclusión Social:**

#### *Objetivos*

*Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades.*

El programa consta de tres módulos o pilares.

#### **1. Ingreso no remunerativo**

Se basa en la entrega de un ingreso no remunerativo mensual a través de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación.

Los montos pagados por el Programa a partir de marzo de 2006 varían de acuerdo al número de hijos. Por tener un menor de edad a cargo la familia percibe 150\$. Cada menor a cargo aumenta 25\$ el beneficio. Pero la suma percibida no puede superar los 275\$. Las familias con siete hijos o más pueden acceder a una pensión no contributiva del Ministerio de Desarrollo social.

Para permanecer en el Programa Familias, las **condicionalidades** se verifican en forma cuatrimestral y son las siguientes:

**SALUD:** Cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación y controles bimestrales de para las mujeres embarazadas.

**EDUCACIÓN:** Matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años, o la culminación del nivel Secundario o Polimodal.

El incumplimiento de las condicionalidades del Programa genera la suspensión total o parcial del beneficio, en forma provisoria hasta su resolución

#### **2 - Componente de Promoción Familiar y Comunitaria Local**

Las líneas de actividades, que atenderán exclusivamente a familias beneficiarias del Programa, serán:

- **Apoyo Escolar.** Se propone trabajar sobre dos procesos: la mejora del proceso de enseñanza aprendizaje (actuando sobre algunas de las causas y efectos del fracaso escolar de niñas/os y adolescentes que están dentro del sistema educativo, como el rendimiento o la repitencia) y el fortalecimiento del vínculo entre familia y la escuela.

- **Desarrollo Familiar y Comunitario.** Se trata de 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:** consiste en una 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 pro familia, pero no pueden superar los \$1500 anuales.

### **3. Fortalecimiento Institucional**

A los efectos de mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el Programa este componente deberá:

- Difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación
- Mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios
- Cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.
- Incluir progresivamente al Equipo Técnico de cada localidad, la figura del *facilitador*, quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias para establecer un puente entre los efectores de salud y educación y detección de alertas temprana

Habiendo descrito ambos programas y los contextos socio políticos en que se diseñaron y pusieron en marcha corresponde contestar la pregunta que me fuera requerida para mi presentación en este seminario: ¿Cuáles fueron las lecciones obtenidas del Plan Jefes? ¿Estas lecciones fueron tenidas en cuenta a la hora de pensar el Plan Familias por la Inclusión Social?

El PJJHD dejó varias lecciones. Sin embargo, el programa Familia por la Inclusión social no las supo aprovechar, no tuvo en cuenta las innovaciones en de diseño y la gestión del PJJHD, ni logro resolver los problemas que presentaba.

## ***IV. Innovaciones del Plan Jefes/as de Hogares Desocupados:***

### **1. Universalismo.**

El carácter universal del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue, sin duda, un factor decisivo para su rápida puesta en marcha. En el decreto No. 565 que da origen al programa se lo denomina *Derecho Familiar de Inclusión Social se estableció que debía gestionarse con carácter urgente y como derecho universal.* De esta manera se evito las demoras que significan la utilización de una metodología de focalización. Focalización que no solo hubiera atrasado el comienzo del programa, sino que ante el desmesurado crecimiento de la pobreza y la desocupación elegir entre quienes si y quienes no puedan recibir algún podría haber aumentado el malestar y la conflictividad social

### **2. Consenso y Participación.**

Si bien una primera versión fue diseñada y aplicada desde el Poder Ejecutivo, la propuesta de universalización del programa PJJHD de Hogares Desempleados<sup>8</sup>, surgió de un diálogo multisectorial en el que participaron la Iglesia Católica, las Naciones Unidas, partidos políticos, organizaciones sociales y grupos piqueteros. Las organizaciones que concurrieron a la Mesa de Diálogo contaban con distinto grado de representatividad. Una de las razones que explican esta alta participación fue la percepción - compartida por los distintos invitados - de amenaza al orden social ante la magnitud de la crisis que enfrentaban los argentinos. La aprobación de las distintas entidades le confirió al Programa una gran legitimidad.

El programa tuvo una amplia difusión desde sus inicios. Mensualmente informaba públicamente la evolución del programa en términos de cobertura con datos de los beneficiarios.

### **3. Diseño y gestión del programa.**

*Accesibilidad:* Además de ser un programa universal, la facilidad de acceso al programa permitió al programa de Jefes/as alcanzar en poco tiempo una amplia cobertura. La condición de desocupados se comprueba con una simple declaración jurada. La comprobación de los hijos a cargo se hace exclusivamente con la partida de nacimiento de los menores. Para el resto de los requisitos se precisa una acreditación del organismo correspondiente (escuela, centro de salud, etc.). Como ya se dijo, en dos meses de comenzada la puesta en marcha del programa duplico el número de beneficiarios pasando de 574.000 a 1180.000 beneficiarios. El punto máximo se alcanzó en mayo del 2003 con 1991.000 beneficiarios: casi cuatro veces más que un año antes.

*Capacidades institucionales:* El programa fue gestionado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, uno de los más antiguos de Argentina, que en los noventa había puesto en marcha distintos programas de empleo y que cubre todo el país a partir de las agencias que existen en las distintas provincias.

### **4. Poblacion Beneficiaria.**

La decisión de quien era el beneficiario del programa la tomaba la propia familia teniendo así la posibilidad de optimizar los ingresos del hogar y permitiendo la incorporación de los beneficiarios en el mercado laboral, al menos en su calidad, de población económicamente activa.

### **5. Grados de libertad o autonomía del gobierno nacional.**

Como Argentina había declarado el default, el país estaba inhabilitado para asumir nuevos compromisos con los organismos de crédito internacional. Por lo tanto, el gobierno se vio obligado a manejarse con recursos propios para el financiamiento de los programas. Si bien esta circunstancia pudo haber sido un problema más, lo cierto es que el tener que valerse de recursos nacionales permitió al gobierno manejarse con mayor autonomía para diseñar sus propios proyectos. Otra "ventaja" de contar con fondos nacionales fue la celeridad con que pudo ponerse

---

<sup>8</sup> Para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el gobierno modificó la normativa 165/02 que había dado lugar al primer Programa de Jefes/as. El 3 de abril de 2002, instituyó el Decreto No. 565 que establece el Derecho Familiar de Inclusión Social. De acuerdo con el mismo todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Programa Jefes/as de Hogares Desocupados. La principal diferencia con el programa del mismo nombre ya instalado por el gobierno, era su cobertura universal

en marcha el programa: no tuvo que pasar por la aprobación de los organismos de créditos cuyas burocracias tienen tiempos y mecanismos de resolución no siempre demasiado eficientes. Por otra parte, ante la magnitud de los recursos otorgados cabe señalar la actitud favorable del Ministerio de Economía, comportamiento que se diferencia de otros momentos de la historia reciente del país.

Los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes: de créditos presupuestarios y de la retención a las exportaciones. La ejecución presupuestaria, de acuerdo a información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue muy alta: en el segundo semestre del 2002 fue de 1532 millones. El total de recursos utilizados en el 2003 fue de \$3709 millones, que representa el 1% del PBI y fue financiado por el Tesoro Nacional y por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) de u\$s 600 millones. Es el programa que contó con mayores recursos en la historia argentina.

## **6. Fortalecimiento local**

Si bien los consejos consultivos no pueden ser considerados una innovación dado que programas anteriores lo habían incluido como parte de su diseño el PJJHD vale la pena resaltar su importancia como otro espacio para el diálogo entre los distintos actores. El Programa establecía la participación de los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el nacional garantizando la descentralización operativa del programa. En la normativa del programa se estableció que los Consejos Consultivos, que funcionaban en el ámbito municipal controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa<sup>9</sup>. Estaban conformados por actores representativos de cada jurisdicción. 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). La rápida conformación de consejos consultivos en casi todos los municipios del país fue otro de los factores que colaboró con la rápida puesta en marcha del programa.

### **. El programa Familia por la Inclusión Social**

El programa Familia, como se analiza en los párrafos siguientes, no tuvo en cuenta estas novedades que introdujo el Programa PJJHD. Seguidamente analizaremos cada una de ellas.

#### **1. Focalización.**

El Programa Familias por la Inclusión Social incorpora a antiguos beneficiarios de un programa de transferencia de ingresos vigente desde la década de los 90<sup>10</sup> y del programa

---

<sup>9</sup> En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción, b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización, c) recibir, investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción, d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción.

<sup>10</sup> Programa de Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). En este caso el criterio de elegibilidad utilizado para incorporar a los beneficiarios fue el de un índice de calidad de vida (ICV) compuesto por 22 indicadores para estimar el ingreso del hogar y su consecuente definición como hogar pobre o indigente

PJJHD de hogar desempleado. A este segundo grupo (los provenientes del Jefes y Jefas), se les ha pedido ciertos criterios de elegibilidad para que puedan pasar al Programa Familia: que residan en los 403 municipios identificados como prioritarios y sus municipios asociados elegibles, que tengan 2 o más menores de 19 años a cargo, discapacitados de cualquier edad, o titular embarazada, que la titular del subsidio sea la madre (o varones en caso de familias monoparentales), y que la misma tenga menos de educación secundaria completa. Para ser elegibles para el traspaso, los actuales titulares varones del PJJHD cuyas familias cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas, deberán efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a la esposa o cónyuge y/o madre de los niños/as. Las metas totales (IDH + PJJHD) consideran 403 municipios distribuidos en todo el país donde se concentran 700.000 beneficiarios, en la primera fase de aplicación del programa.

## **2. Consenso y participación.**

A diferencia de lo ocurrido con el PJJHD la decisión de implementar este programa fue del Poder Ejecutivo sin que se abriera un espacio para la discusión entre los especialistas acerca de la viabilidad de este programa y de la oportunidad de dividir la población de menores recursos entre empleables y no empleables, es decir, vulnerables. A diferencia de lo ocurrido con el PJJHD hasta hoy no es posible acceder de manera electrónica a la lista de los beneficiarios.

## **3. Accesibilidad**

Al ser el PJJHD un programa de carácter universal no hubo necesidad de focalizar algunos y por lo tanto resultaba relativamente sencillo incorporarse al programa. Por el contrario, uno de los problemas que hoy se presenta con el Familias son las dificultades administrativas derivadas del “traspaso” de los beneficiarios del programa Jefes al Programa Familias por la Inclusión Social.

El programa prevé la creación, por parte del municipio de Centros de Atención Local (CAL) Sin embargo en los municipios de atención masiva de beneficiarios no se encuentran locales apropiados ni funcionarios especializados, recurriendo a estudiantes (pasantes) que no tienen el entrenamiento suficiente. Dado que las beneficiarias deben presentar papeles de concurrencia al colegio y certificados de salud cada cuatro meses las tareas burocráticas ponen serios obstáculos al acceso de los beneficiarios al programa.

## **4. Criterios de selección.**

Mientras que en el programa de Jefes y Jefas de hogares desocupados las familias tomaban la decisión de quien iba a optar por el beneficio, para el programa Familia la beneficiaria es la mujer en su calidad de madre. Atribuyéndoles esa condición y habiéndolas ya calificado como vulnerables – en una clara separación con los empleables -, el programa intenta implícitamente, desalentó la incorporación de estas mujeres al mercado de trabajo.

## **5. Autonomía en el diseño y la evaluación.**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) coloca 700 millones de dólares por año y la contraparte del estado nacional es de 300 millones de dólares. EL BID no solo condicionó el diseño sino también la evaluación del programa. El grupo Familias por la Inclusión Social forma parte, como lo afirma el propio BID, de un grupo de programas de “transferencias monetarias condicionadas para mejorar la nutrición, la escolaridad y el uso de los servicios preventivos de salud entre los pobres y las personas que viven en la extrema pobreza. Entre los efectos de las intervenciones previstos a largo plazo se encuentran la disminución de la pobreza y la malnutrición y la mejora de la salud y las tasas de finalización de los estudios” Doce países

de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del Banco: Argentina (Plan Familias), Brasil (Bolsa Família), Colombia (Familias en Acción), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF), Jamaica (PATH), México (Progres/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Perú (Juntos) y República Dominicana (Solidaridad)<sup>11</sup>

## V. *Las lecciones no aprovechadas*

Si bien el PPJH fue un programa exitoso en término de apaciguar el conflicto social en los momentos críticos de Argentina de comienzos del 2000, tanto en su diseño como en su gestión mostró deficiencias y, además, no tuvo en cuenta algunas cuestiones claves para mejorar el bienestar de las familias y promover la inclusión social

### *Inequidad de Género*

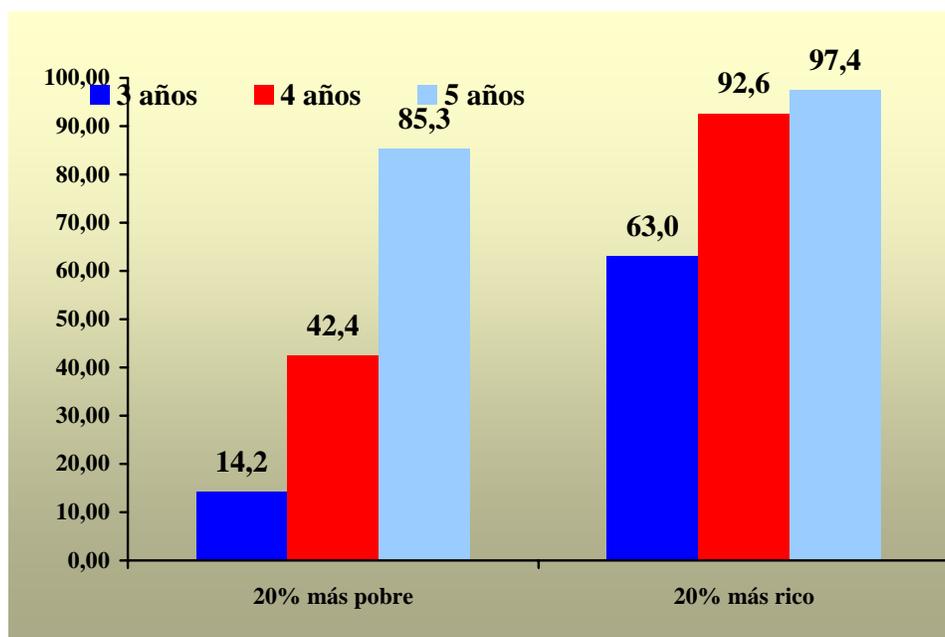
De acuerdo a la encuesta de Beneficiarios del Programa Jefes y Jefas realizado en el año 2004 solo el 1.3% de los hogares tienen acceso a guarderías <sup>12</sup>para sus hijos convirtiéndose en uno de los problemas más serios que tienen las mujeres de hogares pobres para incorporarse al mercado de trabajo. Las estadísticas nos muestran que solo el 14.2% de los niños de tres años van a guarderías contra el 63% de los más ricos, entre los niños de cuatro años de familias pobres solo lo hacen el 42.4% contra el 92.6% del mismo grupo etario de las familias más ricas. El problema no es solo cultural sino la escasa oferta de guarderías gratuitas en los barrios más pobres y afecta primordialmente a las mujeres que son las que se hacen cargo de la crianza de los hijos.

---

<sup>11</sup> [www.iadb.org/ar/pov\\_sp](http://www.iadb.org/ar/pov_sp)

<sup>12</sup> Encuesta a beneficiarios del PJJH, 2004

**Gráfico 3**  
**Argentina 2005: Asistencia de niños y niñas de 3 y 5 años según nivel de ingreso del hogar**  
**Total aglomerados**



Fuente Elaboración de la autora sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares

Si analizamos la participación de las mujeres en el mercado laboral entre los 20 a 50 años según cantidad de menores de cinco años en el hogar por situación de pobreza, se observa que en los hogares pobres el 63% de las mujeres con dos o más hijos no forman parte de la población económicamente activa, mientras que en esta situación solo lo hacen el 39%. Por el contrario, solo el 24.4% de las mujeres pobres con dos o más hijos tienen un empleo (Resto ocupados) supuestamente digno contra el 73,2% de las que con más de dos hijos forman parte del universo de los no pobres.

En el programa Familia, a diferencia del Jefas y Jefes no se exige una contra prestación laboral y está permitido tener un trabajo siempre y cuando la suma de ese salario más el subsidio que obtengan del programa familias no sea superior a un salario mínimo. 750\$. Pero pese a que la experiencia que surge del Programa de Jefas y Jefes es que, si bien la mayoría de los beneficiarios son mujeres, son los varones los que consiguen ubicarse en un empleo registrado, al igual que en el caso anterior el programa no prevé la creación de guardería. Por lo tanto, si no se hace un esfuerzo por educar a estas mujeres y brindarles un lugar como para que puedan cuidar a sus niños cuando se educan o van a trabajar va a ser difícil que puedan dejar de ser beneficiarias del programa o incorporarse a un trabajo registrado. Lo mismo va a suceder con la propuesta que llaman remoción de barreras. Si bien está previsto otorgar 50 pesos a los adultos que quieran terminar su escolaridad va a resultarles difícil a las madres con varios hijos abandonar su casa para concurrir a la escuela si no tiene con quien dejar a su hijo.

**Mecanismos de articulación institucional a nivel local**

Uno de los problemas que enfrentan la gestión de políticas sociales en Argentina es la ausencia de mecanismos de coordinación tanto en el ámbito institucional como entre los

programas. Lo sucedido en el PPJHD se repite en el programa Familia. Los propios ejecutores señalan que no hay mecanismos de articulación aceptados de coordinación con las áreas de salud y educación. Esta falla puede afectar la eficiencia la única innovación del programa Familia que es la atención escolar a los niños menores de 18 años.

### **Generación de mecanismos de control a nivel nacional y local.**

Este déficit que ya surgió como problema en la gestión anterior no fue tenido en cuenta en el Familia. No solo hay un problema de conectividad a la red informática o de equipos adecuados para desempeñar las tareas, sino que no hay personal suficientemente entrenado y no se cuenta con los espacios físicos adecuados a las necesidades de las CAL.

La década de los noventa en Argentina se caracterizó por la discontinuidad de los programas que se sucedían los unos a los otros sin solución de continuidad. Los programas no eran evaluado y, por lo tanto, poco y nada se recogía de la experiencia, positiva o negativo, pasada. Si bien el PJJHSD fue estudiado y evaluado por muchos especialistas en el tema, el programa Familias por la Inclusión social no tuvo en cuenta las bondades y defectos del programa anterior. Así que pese a los años transcurridos y las duras críticas que desde distintos lugares se hicieron a las prácticas de las políticas sociales de los noventa, programas como el Familia vuelven a presentar los mismos problemas que los aplicados en los noventas desconociendo las novedades y avances del plan de Jefes y Jefas y sin aprovechar una de las lecciones más importantes que, en lo sustantivo, dejaron no solo el PJJHD sino también otros programas sociales: no intentar modificar las inequidades de género que sigue siendo uno de los graves problemas que enfrenta Argentina del presente.