

**CAMBIOS EN LA MATRIZ DE INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y BIENESTAR ECONÓMICO: EFECTOS SOBRE DISTINTOS GRUPOS SOCIALES (2003-2014).**

**Santiago Poy**

Becario doctoral de CONICET en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA/CONICET) y docente de la Carrera de Sociología (UBA).

[santiagopoy@hotmail.com](mailto:santiagopoy@hotmail.com)

**Resumen:**

Durante los últimos años tuvo lugar en toda América Latina una transformación de la matriz que organiza las políticas sociales. En el caso argentino, se destaca la expansión de la cobertura previsional, la ampliación de la protección social a la infancia y, en un sentido general, la combinación de esquemas contributivos y no contributivos. Además, ello se combinó con una recuperación del mercado de trabajo tras la crisis del modelo neoliberal de los años noventa.

En esta ponencia se busca poner el foco en el modo en que los cambios en materia de política social incidieron sobre distintos grupos de hogares, estratificados de acuerdo a su inserción socioeconómica. Así, en este trabajo nos proponemos articular dos dimensiones que, con frecuencia, se presentan disociadas: los estudios sobre la estructura social y sobre políticas sociales. El eje que hace posible tal articulación es el interés por los cambios y continuidades en las condiciones de vida y de reproducción social de los hogares durante el período post-reformas estructurales. El trabajo busca contribuir a la identificación de cambios tanto cuantitativos como cualitativos en el *régimen de bienestar* y en las condiciones de reproducción de los hogares, especialmente de aquellos cuyo principal sostén se encuentra en condiciones de precariedad o en actividades de baja productividad en el sector informal.

El trabajo se basa en una estrategia cuantitativa que combina fuentes secundarias provenientes de registros oficiales (especialmente, de ANSES y del Ministerio de Trabajo) con el uso de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. En este sentido, presenta evidencias novedosas en cuanto al uso de la EPH para estimar componentes de política social. Señala algunos indicios de cambios *cualitativos* en el régimen de bienestar, que indican una creciente heterogeneidad de los efectos del sistema de política social en las condiciones de vida de distintos grupos sociales.

**Palabras clave:** régimen de bienestar, condiciones de vida, pobreza, precariedad laboral, heterogeneidad estructural.

# **CAMBIOS EN LA MATRIZ DE INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y BIENESTAR ECONÓMICO: EFECTOS SOBRE DISTINTOS GRUPOS SOCIALES (2003-2014)<sup>1</sup>.**

## **1.- Introducción**

En los últimos años, tuvo lugar en América Latina una importante transformación de los sistemas de protección social y de las formas de intervención estatal por medio de políticas sociales (Filgueira, 2015). El caso argentino no fue una excepción y algunas de estas modificaciones fueron calificadas como “contra-reformas” (Danani y Beccaria, 2013) en oposición a las ocurridas en los años noventa. Entre los principales cambios suele destacarse la expansión de la cobertura previsional y la re-estatización del sistema, junto con la aparición de un conjunto de transferencias monetarias (Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, entre otros). Estos cambios se dieron en paralelo a una recuperación del mercado de trabajo tras la crisis político-económica que siguió a la salida de la convertibilidad.

Con frecuencia, la literatura subraya el papel *modelador* (y no sólo “compensador” o “corrector”) que la política social juega en la desigualdad y en el bienestar económico de distintos grupos sociales (Adelantado et al., 1998; Esping-Andersen, 1993, 1999; Danani, 2009). Sin embargo, los estudios que abordan los cambios distributivos en la Argentina han tendido a priorizar el papel de las políticas sociales desde una mirada agregada, sin tomar en cuenta las características de la participación económica y la inserción laboral de distintos grupos de individuos y hogares (Rofman y Oliveri, 2012; Salvia, Poy y Vera, 2015; Trujillo y Villafañe, 2012). Por su parte, diversos estudios centrados en el mercado de trabajo o en la evolución de la morfología de las clases sociales que toman como eje a los hogares no han hecho explícito el papel de las políticas sociales como un elemento clave en la reconfiguración del bienestar y de los cambios en la distribución del ingreso (Benza, 2016; Chávez Molina y Sacco, 2015; Donza, 2015; Poy, Vera y Salvia, 2015).

Así, en este trabajo nos proponemos articular dos dimensiones que suelen presentarse disociadas: los estudios sobre la estructura social y sobre políticas sociales. El eje que

---

<sup>1</sup> Este trabajo incluye avances preliminares de mi tesis de doctorado y se inscribe en el marco del proyecto UBACYT “Heterogeneidad estructural, desigualdad distributiva y nuevas marginalidades sociales. Reproducción histórica de un modelo socio-económico cada vez más concentrado y excedentario en fuerza de trabajo (1974-2014)”, que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA y del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, ambos bajo la dirección académica del Dr. Agustín Salvia. Agradezco a Agustín Salvia los valiosos comentarios y generosos aportes tanto teóricos como metodológicos realizados a este trabajo. Los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

hace posible tal articulación es nuestro interés por los cambios y continuidades en las condiciones de vida y de reproducción social de los hogares durante el período post-reformas estructurales (2003-2014)<sup>2</sup>. En este sentido, entendemos la articulación entre hogares, mercado y políticas sociales como un *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1993, 1999; Martínez Franzoni, 2005), concepto que permite aproximarse a la reproducción de las unidades domésticas desde una perspectiva integral. No obstante, en lugar de destacar su carácter homogéneo, nos enfocamos en las diferentes configuraciones que asume el régimen de bienestar en distintos grupos sociales (Wood y Gough, 2006).

Consideramos que al menos dos argumentos tanto teóricos como empíricos justifican esta forma de abordaje. Por un lado, en los distintos países de América Latina la actual fase de globalización ha supuesto la expansión o, al menos, la consolidación de la precariedad del empleo, que se asocia a las demandas de reducción del costo laboral en economías “abiertas” (Mora Salas, 2010). Por otro lado, la propia globalización ha acentuado el desarrollo desigual y la heterogeneidad estructural, retroalimentando la precariedad (Salvia, 2012, 2016). La heterogeneidad estructural implica la existencia de una parte de la fuerza laboral en actividades de baja productividad, lo que tiene su origen en la insuficiente absorción de empleo por parte de los sectores económicos más dinámicos y en la reconversión o desaparición de actividades productivas.

En el caso argentino, la heterogeneidad estructural y la precariedad laboral mantuvieron su importancia en el período post-reformas en la Argentina si bien moderaron la tendencia expansiva que se habían verificado en los años de ajuste estructural (Salvia, Vera y Poy, 2015; Poy, 2015). En este sentido, la heterogeneidad estructural y la precariedad del empleo organizan las estructuras de oportunidades laborales disponibles para las unidades domésticas. Sin embargo, dado que el mercado laboral no es el único mecanismo por medio del cual los hogares obtienen ingresos, este documento se propone aportar al estudio de la relación entre los hogares y las políticas sociales, tomando en cuenta la posición socioeconómica del principal sostén del hogar. De esta forma se espera contribuir a la identificación de cambios tanto cuantitativos como

---

<sup>2</sup> El período post-reformas estructurales se inicia con la salida del régimen de convertibilidad a partir del año 2002. En sus primeros años, se caracterizó por altos niveles de crecimiento económico sostenidos tanto en el uso de la capacidad instalada como en la expansión de las exportaciones en un contexto de altos precios de las *commodities*. Este ciclo empezó a mostrar signos de debilidad en los años 2007-2008, cuando el mercado de trabajo perdió dinamismo. Pero fue principalmente en los años posteriores a 2011 cuando se hicieron presentes sus mayores dificultades debido a la reaparición de la *restricción externa* provocada por la insuficiente cantidad de divisas para afrontar la sustitución de importaciones que caracterizó al ciclo. A partir de allí, el crecimiento económico fue más lento, errático, o directamente nulo, registrándose períodos de recesión económica.

cualitativos en el régimen de bienestar y en las condiciones de reproducción de los hogares, especialmente de aquellos cuyo principal sostén se encuentra en condiciones de precariedad o en actividades de baja productividad en el sector informal<sup>3</sup>.

Este trabajo se apoya en dos fuentes de datos principales. Por una parte, se utilizaron registros administrativos de gasto público social y del número de beneficiarios de distintas políticas sociales. Por otra parte, se trabajó con los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, para años ventana del ciclo 2003-2014. Dado que la EPH no permite identificar fácilmente algunas de las políticas sociales más relevantes (por ejemplo, el salario familiar o la Asignación Universal por Hijo), se llevaron adelante metodologías de estimación que se detallan en Anexo Metodológico, que implicaron una triangulación con la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS 2015).

La próxima sección de este documento presenta la discusión del concepto de régimen de bienestar con especial interés en su utilidad para el caso latinoamericano sobre la base de los argumentos mencionados. La tercera sección muestra resultados acerca de los cambios en el gasto público social y en los distintos tipos de política implementados. La cuarta sección explora, a partir de una tipología de hogares presentada en un trabajo previo (Poy, 2016), los niveles de cobertura y los efectos de bienestar (evaluados a través de la incidencia en el presupuesto doméstico y en la reducción de la pobreza) que las transferencias económicas tuvieron sobre distintas unidades domésticas. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las “heterogeneidades” del régimen de bienestar en el período post-reformas y líneas de investigación a seguir.

## **2.- Condiciones de vida, reproducción de los hogares y régimen de bienestar**

Las unidades domésticas constituyen el ámbito en el cual se organiza la reproducción y el mantenimiento de la población. En ellas se concentran recursos humanos y materiales que hacen posible la reproducción cotidiana e intergeneracional de sus miembros. Al interior de los hogares se define la participación en el mercado de trabajo, la utilización de recursos provenientes de distintas esferas (redes informales, transferencias económicas formales) y la organización de las prácticas de consumo (Jelin, 2010)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En una línea similar de preocupaciones, la tendencia a la caída del salario real en las últimas décadas ha llevado a algunos investigadores a estudiar la importancia de los comportamientos desplegados por los hogares para garantizar sus condiciones de reproducción (Águila y Kennedy, 2015).

<sup>4</sup> Esto no supone asumir que al interior de los hogares no existe conflicto. Por el contrario, es allí donde tienen lugar diferencias entre géneros y generaciones, y el hogar como “unidad doméstica” resulta inescindible de esa complejidad. En este sentido, las unidades domésticas son “cuerpo” (resultado de esfuerzo de sus miembros) y

La investigación empírica centrada en lo que ocurre en la “caja negra” que son los hogares ha constituido una tradición en la sociología latinoamericana<sup>5</sup> que recientemente ha recobrado relevancia a partir de la importancia de las configuraciones familiares para la política pública (Arriagada, 2007) y en relación con la agenda del cuidado (Pautassi, 2013). La consideración de los hogares como unidad de análisis permite hacer inteligibles diversos procesos: por un lado, permite vincular lo que ocurre con la fuerza de trabajo a nivel individual –y, por tanto, en la estructura socio-productiva– con los niveles de bienestar del conjunto de miembros del hogar ya sea que participen o no en el mercado de empleo; por otro, permite ver cómo las políticas sociales –en sentido amplio– inciden sobre las condiciones de vida de la población.

La existencia de arreglos diferenciales entre los hogares, el mercado y el Estado en relación con la satisfacción de necesidades subyace al concepto de *régimen de bienestar*. La definición clásica de esta noción proviene del estudio de Esping-Andersen, quien define al régimen de bienestar como “la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (1999: 34-35)<sup>6</sup>. Para Esping-Andersen, los regímenes de bienestar distribuyen la gestión de “riesgos sociales” en cada una de tales esferas, entendiendo al riesgo, en sentido amplio, como la falta de satisfacción de necesidades (1999: 33). En el nivel macro-social, la gestión de los riesgos está determinada por el funcionamiento de cada una de las tres esferas y sus relaciones recíprocas. A nivel micro-social, “el bienestar de los individuos depende de cómo logren ‘agrupar’ los *inputs* procedentes de los tres [componentes de la red de bienestar] (...) La unidad familiar es el destino último del consumo y el reparto del bienestar. Es la unidad ‘de riesgo’” (Esping-Andersen, 1999: 36).

Consideramos que una de las principales ventajas heurísticas del concepto de régimen de bienestar radica en que, si bien postula la existencia de “esferas” diferenciadas, permite reconstruir el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo como un todo, por

---

“campo” (de conflictos más o menos abiertos). Sobre estos temas véase Bourdieu (1997) y Gutiérrez (2005). En la medida que el foco de este trabajo son las condiciones de vida y los ingresos de los hogares, lo que otorga “unidad” a la unidad doméstica es, precisamente, el presupuesto común (véase Jelin, 2010).

<sup>5</sup> Esta tradición, que se enfoca en el rol de las unidades domésticas en la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo se plasmó en el uso de nociones como “estrategias de supervivencia”, “estrategias familiares de vida” (Torrado, 2006 [1982]) o, de modo más actual, “estrategias de reproducción social” (Gutiérrez, 2005; Eguía y Ortale, 2004). En todos los casos, el concepto enfatiza el papel activo de los hogares en la optimización de sus recursos.

<sup>6</sup> Otros autores han agregado una esfera “comunitaria” (Adelantado et al., 1998) a la *tríada del bienestar* y por ello se habla del “diamante del bienestar” (Pautassi, 2013). En el mismo sentido, se ha problematizado el rol del hogar en este esquema, por cuanto deja sin atender las desigualdades internas (especialmente, generacionales y de género) en pos de una consideración unitaria.

contraposición a su estudio en términos parciales<sup>7</sup>. La noción permite recoger el planteo presente tanto en Marx (2008 [1867]) como en Polanyi (2011 [1944]) acerca de que la “gran transformación” que se inaugura con el capitalismo se asocia con el carácter de *mercancía* que asume la fuerza de trabajo y, por lo tanto, con el nexo económico que hace posible la satisfacción de necesidades. En la medida que la reproducción de la vida pasa a depender de la venta de la fuerza de trabajo, surge una doble contingencia estructural: por un lado, es posible que el trabajador no halle “comprador”, de allí que, como señala Denning (2010) en el capitalismo el vendedor de fuerza de trabajo es un “pobre virtual” (*virtual pauper*). Por otro lado, existe la posibilidad de que la fuerza laboral se pague por debajo de su valor –una situación de “pobreza real”–. Estos fenómenos constituyen el principal “riesgo” para la reproducción social en una sociedad de mercado y se encuentran en el centro del problema de un régimen de bienestar: la ausencia o insuficiencia de ingresos laborales.

Ahora bien, el mercado de trabajo no es el único mecanismo por medio del cual los hogares obtienen recursos. Las unidades domésticas disponen de redes familiares informales, préstamos en dinero o en especie, todo lo cual constituye fuentes de recursos valiosos (Jelin, 2010). Al mismo tiempo, la organización del consumo doméstico supone una división del trabajo que excede la lógica estrictamente económica. Por su parte, el Estado transfiere recursos monetarios –jubilaciones, pensiones, transferencias económicas– y no monetarios –bienes y servicios, que sin embargo son “convertibles” a un valor monetario– a los hogares a través de políticas sociales. En este sentido, como señala Martínez Franzoni, el concepto de régimen de bienestar permite abordar la “constelación” de prácticas de asignación de recursos en cuyo centro se encuentran los hogares *como articuladores* de esferas (2005: 56).

De todas maneras, así presentado, el concepto de régimen de bienestar no hace directamente visible el problema de la desigualdad. En la conceptualización tradicional de Esping-Andersen (1993), el foco ha estado puesto en el nivel de desmercantilización que promueve el régimen de bienestar, es decir, el grado “en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen, 1993: 60). Sin embargo, como

---

<sup>7</sup> Como señala Grassi (2007), la conceptualización de la vida social como un conjunto de esferas separadas –cada una de las cuales tendría sus propios códigos y principios organizadores– es tributaria del pensamiento de tradición liberal. La construcción de pares “oposicionales” (moderno/tradicional, público/privado, sociedad civil/Estado) es una de las mayores expresiones del pensamiento de la Modernidad. Por contraste, desde el pensamiento marxista, es posible entender la reproducción en términos de un proceso de *metabolismo social* (Mészáros, 2001) que devuelve el carácter global del proceso de satisfacción de necesidades.

señalan Wood y Gough (2006) en un trabajo crítico, “diferentes categorías de la población de un país pueden experimentar diferentes regímenes [de bienestar] primarios: algunos pueden estar exitosamente incorporados a la protección estatal; otros pueden descansar en arreglos familiares o comunitarios; y otros pueden estar aún más excluidos de los arreglos formales o informales dominantes” (Wood y Gough, 2006: 1701). Esta distinción nos parece particularmente acertada en las sociedades del capitalismo periférico tales como las latinoamericanas, en las que las limitaciones de los mercados de trabajo formales y la heterogeneidad estructural han dado lugar a la “estratificación” de los sistemas de protección social, a una diversidad de inserciones ocupacionales y, por lo tanto, de modelos de bienestar (Barba Solano, 2007)<sup>8</sup>.

En el presente documento nos concentramos en una de las interrelaciones que constituyen el régimen de bienestar: la que existe entre los *hogares* como espacio en que se desarrolla la reproducción de la fuerza de trabajo y tienen lugar comportamientos en procura de optimizar el bienestar y las *políticas sociales*<sup>9</sup>. El propósito general es examinar cómo incidieron las políticas sociales en los hogares según su posición socioeconómica, tomando en cuenta para definirla a los tipos de inserción del principal proveedor económico del hogar (PSH). De manera específica, nos interesa analizar cómo distintos tipos de política social incidieron sobre los diversos grupos socioeconómicos para aportar a delinear los distintos “patrones” de reproducción que coexisten en un período determinado.

En esta clave, debemos situar teóricamente el lugar de la *política social* en el contexto de un régimen de bienestar. Como señala Danani, las intervenciones estatales que inciden sobre las condiciones de vida y la reproducción de la población pueden definirse como *intervenciones sociales del Estado* (Danani, 2009: 29). Mientras la *política laboral* “regula directamente las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo” (Danani, 2009: 31. Énfasis original) y, por tanto, participa en la *distribución primaria del ingreso*; la *política social* remite a “aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean *indirectamente* las condiciones de vida y de reproducción de la

---

<sup>8</sup> En el caso argentino, Gamallo (2016) refiere la existencia de “brechas de bienestar”, entendiendo por tales los desajustes entre marcos institucionales surgidos en un cuadro social más “homogéneo” y las mutaciones históricas que ha sufrido la sociedad argentina (lo que Gamallo llama, siguiendo a Esping-Andersen, “estructura de riesgos”) y, por tanto, los destinatarios de tales políticas de bienestar.

<sup>9</sup> Debe subrayarse que esta distinción es puramente analítica, por cuanto los hogares despliegan comportamientos relacionados con la participación en el mercado de trabajo tomando en cuenta la diversidad de otros recursos de que disponen. Esto ha sido profusamente estudiado por la bibliografía referida a las estrategias familiares de vida (Torrado, 2006 [1982]).

vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2009: 32. Énfasis original). En este sentido, la política social opera sobre la *distribución secundaria del ingreso*.

Entre las políticas sociales que conforman un régimen de bienestar, se destacan aquellas que “desmercantilizan” necesidades y las que “desmercantilizan” a las personas. Ello se vuelve inteligible a la luz de lo señalado previamente a propósito de que en sociedades de mercado la satisfacción de necesidades implica la disponibilidad de ingresos. La provisión de servicios remite a la *desmercantilización de necesidades*, mientras que las políticas de ingreso o prestaciones monetarias, los subsidios, etcétera, implican la *desmercantilización de las personas* (Danani, 2009: 38-39). Esta conceptualización de las políticas sociales les asigna un papel “sistémico” en relación con las condiciones de vida y la reproducción de los hogares<sup>10</sup>.

En este trabajo, nos centramos principalmente en las políticas sociales que transfieren ingresos. En el Esquema 1 se presentan las principales definiciones de los tipos de intervenciones del Estado (política laboral y política social) y los tipos de políticas sociales, junto con el efecto en términos de transferencia de ingresos directas sobre los hogares.

Como señalamos en la Introducción, al menos dos elementos interpelan a los regímenes de bienestar y al papel específico que juegan las políticas sociales en relación con la reproducción doméstica. Por una parte, el incremento de la precarización del empleo en la fase de la globalización sacude los regímenes de bienestar basados en el empleo a tiempo indeterminado, con derechos laborales y protección social (Mora Salas, 2010). Por otra parte, las políticas de reforma estructural implementadas a partir de los años setenta dieron lugar a una renovada heterogeneidad estructural que agudizó los rasgos previos del capitalismo latinoamericano (Salvia, 2012). En el caso argentino, la precariedad laboral comenzó a incrementarse en los años ochenta y se agudizó en los noventa. Junto con ello, la heterogeneidad estructural se amplió en la década de reformas estructurales, el sector microempresario informal se “saturó” y empobreció en aquellos años y dejó de jugar un rol anti-cíclico en materia de generación de empleo (Salvia, 2012). Las evidencias hacia los años post-reformas muestran que el sector informal, como una de las expresiones de la heterogeneidad estructural, redujo su incidencia en la estructura ocupacional y si bien redujo su brecha de ingresos, continuó

---

<sup>10</sup> Este rol no debería entenderse en un sentido “funcionalista”. Es importante recalcar que la generación y puesta en funcionamiento de políticas sociales se da en un determinado contexto histórico, social e institucional. Este último imprime su propia lógica pero no opera en el vacío. De todos modos, se apunta a destacar las conexiones que existen entre la actividad estatal y el proceso de acumulación. Esta dimensión ha sido recalcada por Offe (1984).

fuertemente asociado a la pobreza (Poy, 2016). Por su parte, la precariedad laboral fue sólo parcialmente revertida en el ciclo post-reformas estructurales (Salvia, Vera y Poy, 2015).

**Esquema 1. Intervenciones sociales del Estado, tipos de políticas y efectos económicos directos sobre los hogares.**

Tipo	Dimensión	Definición	Tipos de políticas	¿Transferieren ingresos?
<i>Política Laboral</i>		"Intervenciones de los estados nacionales, provinciales o municipales, que persiguen el doble propósito de mejorar: a) la empleabilidad y las remuneraciones de las personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo y b) el bienestar de los trabajadores y de sus familias (sin un objetivo explícito ligado al desempeño en el mercado laboral)" (Bertranou y Paz, 2007: 52).	* Políticas de capacitación	Sí/No
			* Políticas de empleabilidad	No
			* Políticas de salario mínimo	No
			* Programas de empleo	Sí
<i>Política social</i>	Políticas de seguridad social	"Los programas enmarcados en la seguridad social se constituyen con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdidas de ingresos o shocks de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo" (Curcio, 2013: 33).	* Sistema previsional	Sí
			* Sistema de asignaciones familiares	Sí
			* Seguro de desempleo	Sí
			* Sistema de seguro de riesgos del trabajo	Sí
<i>Políticas de bienestar social</i>	Políticas de bienestar social	Incluye las políticas desplegadas por los distintos niveles estatales en relación con la provisión de servicios de salud y educación públicas y otros servicios colectivos.	*Transferencias monetarias condicionadas	Sí
			*Servicios de salud	No
			*Servicios educativos	No
			*Política de vivienda	No
			*Otros servicios públicos	No

Fuente: elaboración propia en base a Danani (2009), Bertranou y Paz (2007), Curcio (2013) y Filgueira (2015).

Estas aseveraciones no implican desconocer la recomposición del mercado laboral en la última década y media. Antes bien, cabe suponer la existencia de diversos arreglos de bienestar entre diferentes grupos fuertemente asociados a sus posiciones laborales. En particular, y retomando los argumentos de Salvia (2016) sobre el funcionamiento del mercado laboral argentino en la etapa de globalización, es posible formular como hipótesis de trabajo que la política social asume una creciente importancia en la reproducción de la fuerza de trabajo que se localiza tanto en actividades de baja productividad como en empleos precarios.

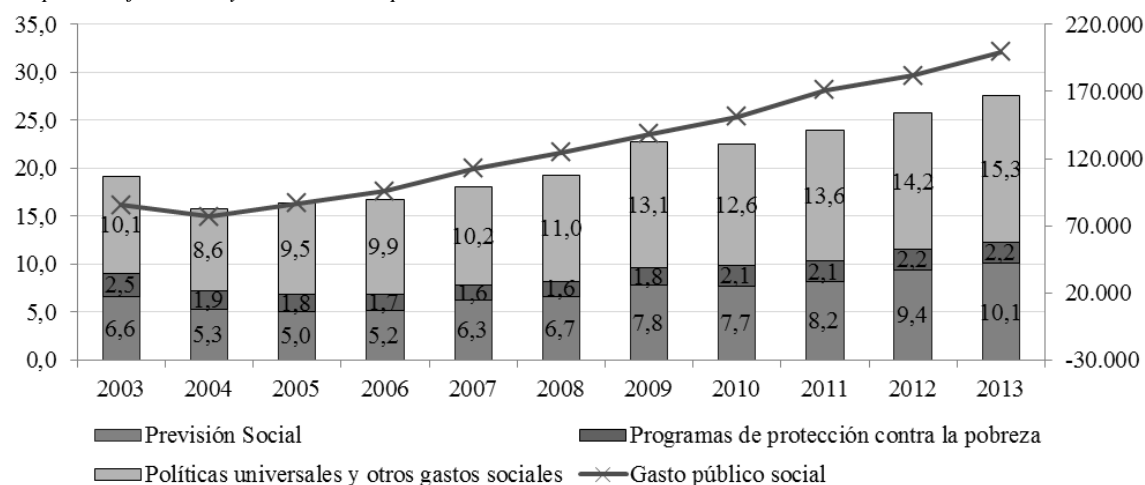
### **3.- Los cambios agregados en las políticas sociales en el ciclo post-reformas estructurales (2003-2014)**

Las reformas estructurales de los años noventa supusieron, además de un importante cambio macroeconómico, una transformación del modelo de intervención social que

había primado hasta entonces. Estos cambios pueden agruparse en tres niveles. En primer lugar, la fragmentación del sistema previsional a partir de la generación de un sistema privado de capitalización que se instaló junto con el clásico sistema público de reparto (Curcio y Beccaria, 2013). Durante toda la década del noventa tuvo lugar una sistemática caída de la cobertura previsional de la población mayor de 65 años y un aumento de la desigualdad interna de las transferencias jubilatorias como resultado del deterioro de la prestación estatal. En segundo lugar, en el contexto de un aumento del empleo precario, el sistema de asignaciones familiares fue perdiendo su capacidad de protección. En tercer lugar, se consolidaron los programas de “lucha contra la pobreza”. En su mayoría, estos programas fueron de tipo *workfare*, es decir, asociados a una contraprestación laboral (Cruces et al., 2008; Salvia, Poy y Vera, 2015).

**Gráfico 1. Composición del gasto público social consolidado (nacional, provincial y municipal). Argentina, 2003-2013.**

En porcentaje del PIB y en millones de pesos de 2004.



Notas:

(a) *Previsión Social*: incluye pensiones no contributivas; (b) *Protección contra la pobreza*: incluye programas de empleo y seguro de desempleo contributivo, promoción y asistencia directa. Se suma la proporción de AUH y AUE a partir de un informe especial de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (Lombardía y Domeniconi, 2015: 18).

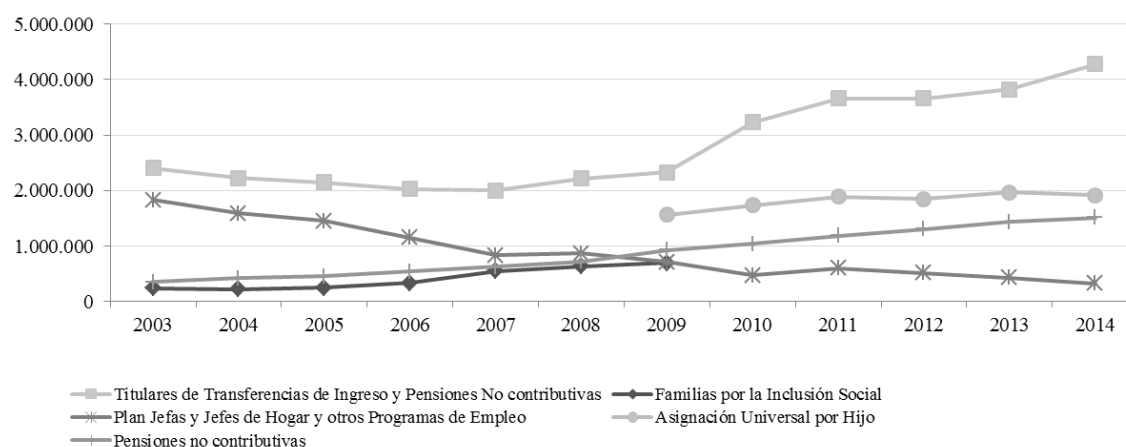
Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Serie de Gasto Público Consolidado.

Luego de la crisis del régimen de reformas, se advirtieron tendencias diferentes en materia de política social a las que habían primado durante el período de reformas estructurales. En un sentido general, el gasto público social como porcentaje del PIB se incrementó durante todo el período (Gráfico 1), llegando a alcanzar una cifra récord –en relación a la serie histórica que se inicia en 1980– de 27,6% sobre el PIB en 2013. Uno de los elementos más significativos de este incremento tuvo que ver con el aumento del gasto público en materia de previsión social, lo cual recoge tres cuestiones distintas. En

primer lugar, un aumento significativo de la cobertura previsional, lo que se originó en las moratorias previsionales y la posterior estatización del sistema<sup>11</sup>. En segundo lugar, se produjo una recuperación de los haberes, en especial de la parte más baja de la pirámide previsional y una homogeneización de la misma (lo que supuso una pérdida de poder adquisitivo en los niveles medios y altos de la distribución). Finalmente, se produjo una significativa expansión de las pensiones no contributivas (que se incluyen en este concepto del gasto), especialmente de aquellas destinadas a personas con situaciones de discapacidad/invalidez y a madres de siete o más hijos<sup>12</sup>.

**Gráfico 2. Titulares de programas de transferencias monetarias y pensiones no contributivas. Argentina, 2003-2014.**

*En números absolutos.*



Nota: en el año 2009, no se contabilizaron los titulares de AUH para evitar el posible registro duplicado con beneficiarios del Plan Familias por la Inclusión Social.

Fuentes:

Plan Jefas y Jefes de Hogar (2003-2007): Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Familias por la Inclusión Social (2003-2007), Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008 y 2009, CEPAL, Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva.

Otros Programas de Empleo: Seguro de capacitación y empleo (2003-2007), Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008, ex Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales (2008) Informe sobre Programas de Empleo Provinciales y Secretaría de Empleo MTEySS.

Asignación Universal por Hijo: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Datos disponibles en: <<http://www.transparencia.anses.gob.ar>>.

Pensiones no contributivas: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012), Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Para 2012-2014, datos suministrados por la Comisión Nacional de Pensiones.

<sup>11</sup> Tras la crisis de 2001-2002, el Gobierno lanzó una serie de medidas tendientes a incrementar la jubilación mínima. Así, entre 2003 y 2007 ésta aumentó 250% en términos nominales y 80% en términos reales. Esto tendió a alterar la “pirámide” previsional (Rofman y Oliveri, 2012). Además, entre las llamadas “contra reformas” del sistema de previsión social, se destacan la “moratoria previsional” que permitió acceder a un haber jubilatorio a quienes tenían edad para jubilarse pero no cumplían con la exigencia del número de años requeridos (Decreto 1454, del año 2005); y, en noviembre de 2008, la Ley 26.425 que derogó el régimen de capitalización y creó el Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA).

<sup>12</sup> Hasta el año 2003 existía una restricción cuantitativa del número de pensiones no contributivas que el Estado podía entregar. Hasta entonces, sólo podían darse altas cuando se registraba una baja. La eliminación de ese “cupó” permitió la expansión de este tipo de transferencias económicas.

Por otra parte, la evolución del gasto público social durante el período post-reformas muestra el mantenimiento de la tendencia precedente en cuanto al crecimiento del gasto público social en funciones de promoción social, vinculado a la “lucha contra la pobreza” sobre todo a partir de 2010. Este concepto del gasto social también exhibe una serie de cambios durante el período en relación con los años previos. Durante los primeros años de este ciclo se ampliaron los programas de transferencia condicionadas asociados al empleo, es decir, que exigían una contraprestación laboral (tipo *workfare*). En particular, el lanzamiento del *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD) a comienzos de la década se dirigió a la población de desocupados pero, a diferencia de los programas pre-existentes, tuvo un alcance masivo, llegando rápidamente a casi 1,8 millones de beneficiarios en 2003 (Gráfico 2).

Con posterioridad, en un escenario de recuperación del empleo, comenzó una modificación paulatina de este componente del régimen de políticas sociales. Una parte de los hogares beneficiarios del PJJHD fueron “transferidos” al *Plan Familias por la Inclusión Social*, un programa de tipo *welfare*, mientras que otros beneficiarios pasaron al *Seguro de Capacitación y Empleo*, que se mantuvo en la lógica del *workfare* y de la promoción de la “empleabilidad”<sup>13</sup>. No obstante, en el marco de la recesión del año 2009 y de un estancamiento de la generación de empleo, se lanzó un nuevo régimen de transferencias monetarias condicionadas denominado *Asignación Universal por Hijo*, que estuvo dirigido a los trabajadores informales o desocupados. En años posteriores, se implementaron nuevos programas de transferencias condicionadas dirigidas a poblaciones específicas<sup>14</sup>. Los montos percibidos por estos programas, además de tener una cobertura significativamente mayor, aumentaron durante el período post-reformas, luego de que los ingresos provenientes de algunos de ellos se fueran desactualizando en

---

<sup>13</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzó su número máximo de cobertura en 2003, cuando fue cerrado a nuevos beneficiarios. A partir de entonces, el “Plan Familias para la Inclusión Social”, iniciado en 2002, y que incluía a antiguos beneficiarios del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables”, se amplió a partir de 2006, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social para recibir a los beneficiarios “vulnerables” del PJJHD. Este Plan otorgaba un beneficio por tiempo indeterminado, tomando en cuenta el número de niños en el hogar, y planteando condicionalidades en salud y educación. Por otro lado, el “Seguro de Capacitación y Empleo”, dirigido a los beneficiarios “empleables” del PJJHD, brindaba un beneficio monetario a cambio de la participación en un sistema de capacitación.

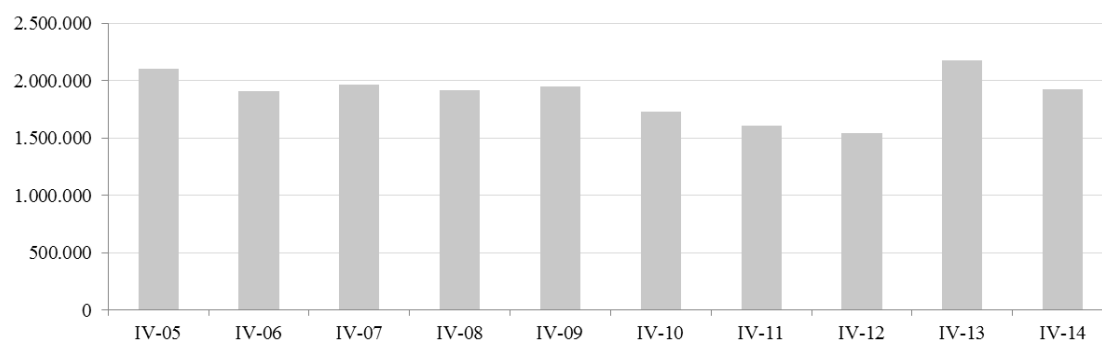
<sup>14</sup> A partir del año 2009, el Estado argentino creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Se trata de una prestación dirigida a los hijos/as de trabajadores informales y desocupados, monotributistas sociales y empleados de servicio doméstico. El programa implica una serie de condicionalidades que deben cumplir los titulares del beneficio, como el control sanitario y plan de vacunación (hasta niños de 4 años) y la asistencia a la escuela. Más allá de la existencia de un tope en los ingresos de los trabajadores informales para cobrar la prestación, resulta difícil corroborar los mismos. Esta Asignación se extendió a las mujeres embarazadas sin protección social en el año 2011 (Asignación Universal por Embarazo). Asimismo, a partir de 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.) dirigido a estudiantes de 18 a 24 años cuyas familias se encuentran en la economía informal o tienen un ingreso inferior a tres salarios mínimos.

razón de la inflación creciente y la ausencia de mecanismos de ajuste. Este conjunto de transformaciones en el período post-reformas implicó el crecimiento sostenido de la población titular de beneficios de políticas de transferencias monetarias condicionadas y/o pensiones no contributivas.

Finalmente, otro de los elementos constitutivos del sistema de políticas sociales es el régimen de asignaciones familiares<sup>15</sup>. Si bien durante el período post-reformas hubo un importante crecimiento del empleo –y, particularmente, de empleo protegido– la evolución del número de titulares de asignaciones familiares fue errático, y tuvo períodos de retracción en términos absolutos. Ello fue así debido al atraso en la actualización de los topes que permitían acceder al beneficio como resultado de la inflación, lo cual redundó en el comportamiento observado por este componente del régimen de políticas sociales.

**Gráfico 3. Titulares de Asignaciones Familiares por hijo. Argentina, 2005-2014.**

*En números absolutos*



Nota metodológica: sólo se incluyen beneficios correspondientes a Asignación Familiar por hijo (excluyendo siempre que fue posible Asignación prenatal, por nacimiento, maternidad, hijo con discapacidad, matrimonio, adopción y ayuda escolar).

Para los años 2005-2007: se estimó el número de beneficios otorgados en el período 2005-2007 a partir de un informe de CIFRA (2012), que presenta la evolución en número índice hasta 2012. Dada la relativa estabilidad del número de beneficios por titular, al número de asignaciones se lo dividió por un coeficiente que surge de la distribución presentada en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2012).

Para los años 2008-2009: el total de beneficios pagados surge de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social correspondiente a esos años. Nuevamente, el número de beneficios se dividió por el número promedio de asignaciones por titular.

Para los años 2010-2014: los datos surgen de ANSES.

Para los años 2010-2014, los datos surgen de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES (<<http://www.transparencia.anses.gob.ar>>), CIFRA-CTA (2012) y BESS-MTEySS.

#### **4.- Cambios en las políticas sociales y efectos en los hogares**

Los datos presentados en la sección previa muestran algunos de los principales rasgos de la evolución de la intervención estatal en el período post-reformas. Pero, *¿de qué*

<sup>15</sup> El sistema de asignaciones familiares tiene su primer antecedente en 1934, pero se consolida en 1957 con la extensión de beneficios y la creación de cajas compensadoras. Progresivamente, los trabajadores de distintas ramas fueron recibiendo este tipo de beneficio. En 1973, se extendió a los jubilados y pensionados. Hasta el año 1991, las Cajas de Subsidios Familiares tuvieron a su cargo la administración de estos beneficios. En 1996 hubo una importante reforma del régimen que puso tope a quiénes podían cobrar el beneficio del salario familiar y estableció rangos decrecientes del monto según niveles salariales.

modo incidieron estos cambios en la política social sobre los hogares? ¿Cuáles fueron los hogares en los que la política social actuó de manera más intensa? Lo que es más relevante: ¿qué aporte específico hizo la política social a las condiciones de reproducción de los hogares ubicados en distintas posiciones socioeconómicas? Responder a estas preguntas implica otro tipo de estrategia de análisis, tomando en cuenta a los hogares. Para ello, en esta investigación se trabaja con los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para los años 2003-2014.

El interés por evaluar cómo las políticas sociales incidieron a nivel de los hogares requiere especificar distintos tipos de políticas. En los últimos años, en la Argentina es posible distinguir entre políticas “tradicionales” como el *sistema de jubilaciones y pensiones contributivas*, el *salario familiar* y el *seguro de desempleo*; y políticas más recientes, como las *transferencias monetarias condicionadas*.<sup>16</sup> Al interior de éstas existen políticas con un principio tipo *workfare*, que implican contraprestación laboral (como el Plan Jefas y Jefes), y otras de tipo *welfare*, que suponen el cumplimiento de condicionalidades (la Asignación Universal por Hijo). Un problema metodológico central es que la EPH no ofrece directamente la posibilidad de identificar el conjunto de políticas relevantes que aquí se analizan, y por ello fue necesario tomar una serie de decisiones metodológicas para su estimación que se presentan en el Anexo.

**Cuadro 5.1. Hogares que perciben ingresos provenientes de políticas sociales según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

En porcentajes sobre cada grupo socioeconómico.

	2003 IV	2005 IV	2007 IV	2010 IV	2012 IV	2014 IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>42,7</b>	<b>43,9</b>	<b>47,1</b>	<b>44,2</b>	<b>40,1</b>	<b>47,5</b>
Empleadores, directivos y profesionales	25,6	27,3	24,7	28,1	23,8	31,6
Asalariados registrados del sector privado formal	44,7	46,6	49,5	43,8	39,4	49,0
Asalariados precarios del sector privado formal	28,6	28,5	34,2	46,0	48,2	51,7
Empleados del sector público	54,3	55,7	58,9	50,2	43,2	47,9
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>30,1</b>	<b>35,9</b>	<b>37,7</b>	<b>48,3</b>	<b>48,5</b>	<b>51,2</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	23,5	24,5	28,0	38,7	34,7	37,4
TCP no calificados y/o sin capital propio	28,3	37,0	33,1	45,5	47,0	47,3
Asalariados del sector privado microempresario	34,0	39,4	46,5	54,7	56,1	57,6
Servicio doméstico	30,9	33,8	37,8	50,7	49,4	59,2
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>80,3</b>	<b>81,0</b>	<b>84,4</b>	<b>87,2</b>	<b>87,2</b>	<b>86,9</b>
Desocupados <sup>(a)</sup>	68,7	59,3	54,4	59,2	52,1	54,8
Jubilados y pensionados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Otros inactivos	23,8	19,8	24,1	32,1	24,4	32,2
<b>Total</b>	<b>49,6</b>	<b>50,4</b>	<b>52,8</b>	<b>54,8</b>	<b>53,0</b>	<b>57,7</b>
<b>Total sin Jubilados y pensionados</b>	<b>39,6</b>	<b>41,0</b>	<b>43,3</b>	<b>45,4</b>	<b>42,5</b>	<b>48,3</b>

Notas: (a) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

<sup>16</sup> En general, se señala que las políticas sociales tienen su origen en un principio “contributivo” de financiamiento – al cual suele denominarse principio *bismarckiano*–, en tanto que en los últimos años se reconoce la expansión de las políticas de base “no contributiva” –principio que se asocia al paradigma *beveridgeano*– (Filgueira, 2015).

Dado que se busca situar a la incidencia de la política social sobre los hogares en el contexto más amplio del régimen de bienestar y las condiciones de reproducción de las unidades domésticas, uno de los aspectos a considerar se asocia con lo ocurrido en términos de las condiciones socio-laborales en que los miembros de estos hogares se insertan<sup>17</sup>. Como se indicó en la segunda sección, esto permite reponer una mirada integrada de las condiciones en que tiene lugar la reproducción social de las unidades domésticas.

Durante el período post-reformas estructurales, la expansión del gasto público social descrita en la sección anterior se tradujo en la ampliación de la cobertura del sistema de políticas asociadas a transferencias de ingresos (Cuadro 5.1). A nivel de los hogares urbanos de la Argentina, ello se tradujo en una expansión de la cobertura de 8,1 p.p. No obstante, esta evolución presenta algunas singularidades. En tanto que entre los hogares cuyo principal sostén (PSH) era ocupado en posiciones del sector formal público o privado la incidencia de la cobertura del sistema de políticas sociales se incrementó de manera no lineal durante el período (oscilaciones que pueden imputarse a la falta de actualización de los topes para acceder al salario familiar), distinto fue lo ocurrido con aquellos hogares cuyo PSH estaba inserto en actividades del sector informal o era trabajador precario del sector formal. Entre estos últimos, la cobertura subió de manera sostenida y significativa, siendo ello particularmente más intenso durante el período 2010-2014.

En un trabajo anterior (Salvia, Poy y Vera, 2015) se hizo hincapié en que estos resultados daban cuenta de una transformación *cuantitativa* en la cobertura de las políticas sociales. Al respecto, resulta pertinente examinar en qué medida existió una transformación *cualitativa* del régimen de bienestar. Para analizar esta proposición, se examina lo ocurrido con los tres pilares básicos de las políticas sociales: (1) el *sistema contributivo de asignaciones familiares* (salario familiar), al que se añade (por su baja incidencia estadística) el *seguro de desempleo* de base contributiva, (2) las *jubilaciones y pensiones*, (3) y *otras transferencias monetarias*, que incluyen programas de empleo, Asignación Universal por Hijo y otras transferencias condicionadas que no pueden ser identificadas en los microdatos de la EPH.

---

<sup>17</sup> Retomamos para ello un sistema de clasificación económico-ocupacional de los hogares utilizado en una investigación previa (Poy, 2016). Esta tipología abarca en los aportes teórico-metodológicos de Salvia (2012), Salvia, Vera y Poy (2015) y Vera (2013). Para determinar el modo en que el hogar participa de la estructura económico-ocupacional se empleó la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar (PSH), es decir, de aquel que aportaba el mayor ingreso entre los miembros de la unidad doméstica.

En el Cuadro 5.2 se presenta la evolución estimada de la cobertura del salario familiar para los hogares según la posición socioeconómica del principal sostén. Este componente del régimen de bienestar tuvo marcadas oscilaciones durante el período post-reformas y una relativa estabilidad en su capacidad de cobertura en términos globales.

**Cuadro 5.2. Hogares que perciben ingresos por Salario Familiar o por seguro de desempleo según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

*En porcentajes sobre cada grupo socioeconómico.*

	2003 IV	2005 IV	2007 IV	2010 IV	2012 IV	2014 IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>27,6</b>	<b>28,2</b>	<b>30,9</b>	<b>23,2</b>	<b>21,6</b>	<b>27,4</b>
Empleadores, directivos y profesionales	7,9	13,2	10,8	8,4	6,8	8,5
Asalariados registrados del sector privado formal	33,3	33,7	36,5	25,9	23,8	32,6
Asalariados precarios del sector privado formal	3,4	3,0	4,8	5,2	4,9	5,0
Empleados del sector público	40,1	40,3	42,6	31,3	29,0	33,3
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>	<b>7,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>	<b>5,8</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	5,5	4,6	4,9	4,2	3,0	3,6
TCP no calificados y/o sin capital propio	2,4	2,8	3,9	3,5	2,5	2,2
Asalariados del sector privado microempresario	9,8	11,5	16,2	11,6	14,7	12,5
Servicio doméstico	2,0	0,2	1,4	2,9	1,5	2,1
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
Desocupados <sup>(a)</sup>	2,3	3,5	5,3	5,9	3,6	3,1
Jubilados y pensionados	0,8	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7
Otros inactivos	0,9	1,2	2,1	1,0	1,5	1,1
<b>Total</b>	<b>13,7</b>	<b>15,4</b>	<b>18,0</b>	<b>14,0</b>	<b>12,8</b>	<b>15,6</b>

Notas: (a) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

Como se advierte en el Cuadro 5.2., este tipo de transferencia monetaria era significativamente más frecuente en hogares cuyo PSH era asalariado registrado del sector formal o empleado público. Este resultado sugiere, junto con los hallazgos de un estudio anterior (Poy, 2016), que en los hogares encabezados por asalariados precarios o por trabajadores del sector microempresario informal, las chances de acceder a este tipo de mecanismos por medio de ocupados “secundarios” son bajas. Asimismo, dado que el Cuadro 5.2 incluye también la cobertura del seguro de desempleo, se advierte la escasa cobertura de este tipo de sistema de protección entre los hogares cuyo PSH se encontraba sin empleo.

En contraste con lo ocurrido con el salario familiar, durante los años post-reformas el sistema de jubilaciones y pensiones se expandió de manera significativa y ello se verificó a nivel de los hogares urbanos (Cuadro 5.3). Las jubilaciones y pensiones no sólo constituyen un ingreso “diferido” para los trabajadores retirados de la actividad laboral. También participan en la reproducción de la fuerza de trabajo en tanto contribuyen a los ingresos familiares en hogares extensos y en cuanto forman parte de

estrategias de “combinación” de recursos para trabajadores que tienen edad para acceder al beneficio pero no se retiran del mercado laboral. En este sentido, se advierte que la cobertura de jubilaciones y pensiones se extendió entre todos los grupos socioeconómicos. Sin embargo, su crecimiento fue mayor entre los hogares cuyo PSH se insertaba en el sector microempresario informal, o en aquellos hogares cuyo PSH era desocupado. En particular, se destaca lo ocurrido en los hogares cuyo PSH era cuentapropista informal, trabajador del servicio doméstico o asalariado del sector microempresario. Debe enfatizarse que aquí se incluye la expansión tanto de jubilaciones y pensiones contributivas como de pensiones no contributivas. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Pensiones, las pensiones no contributivas tuvieron un significativo crecimiento, en particular a partir del año 2010. Este crecimiento también contribuye a lo verificado en este componente del sistema.

**Cuadro 5.3. Hogares que perciben ingresos por Jubilaciones y pensiones según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

*En porcentajes sobre cada grupo socioeconómico.*

	2003 IV	2005 IV	2007 IV	2010 IV	2012 IV	2014 IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>13,2</b>	<b>13,8</b>	<b>15,7</b>	<b>18,3</b>	<b>17,4</b>	<b>18,1</b>
Empleadores, directivos y profesionales	17,8	14,3	14,3	18,9	17,5	20,7
Asalariados registrados del sector privado formal	11,5	12,0	13,5	16,8	16,0	17,1
Asalariados precarios del sector privado formal	13,7	13,5	18,4	23,0	24,8	23,6
Empleados del sector público	13,9	17,3	19,1	19,2	16,8	16,6
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>14,2</b>	<b>16,0</b>	<b>18,4</b>	<b>24,3</b>	<b>25,0</b>	<b>24,8</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	16,4	15,0	18,9	25,7	23,6	24,8
TCP no calificados y/o sin capital propio	15,8	18,2	18,3	24,9	27,3	24,8
Asalariados del sector privado microempresario	11,4	13,9	17,5	23,0	21,1	22,9
Servicio doméstico	14,7	14,4	20,0	24,1	29,3	29,4
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>62,5</b>	<b>70,0</b>	<b>78,1</b>	<b>80,6</b>	<b>82,4</b>	<b>79,8</b>
Desocupados <sup>(a)</sup>	11,5	10,4	23,3	24,0	22,6	17,7
Jubilados y pensionados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Otros inactivos	3,3	2,7	2,8	7,2	1,9	3,6
<b>Total</b>	<b>27,3</b>	<b>27,7</b>	<b>30,2</b>	<b>33,7</b>	<b>34,1</b>	<b>34,3</b>
<b>Total sin Jubilados y pensionados</b>	<b>12,9</b>	<b>13,9</b>	<b>16,3</b>	<b>19,9</b>	<b>19,4</b>	<b>19,6</b>

Notas: (a) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

Se examina un tercer componente del régimen de bienestar, que son las *transferencias monetarias* que reciben los hogares y dentro de las cuales se incluyen los programas de empleo, la Asignación Universal por Hijo (a partir de 2010) y otras transferencias no identificables en los microdatos (v.g., Familias por la Inclusión Social, entre otros). Este componente del régimen de bienestar ha recibido mayor atención por parte de la literatura, si bien no ha sido articulado con otras dimensiones de la reproducción de la

fuerza de trabajo. Las transferencias monetarias a los hogares parecen reconocer dos momentos en el ciclo post-reformas estructurales (Cuadro 5.4). Por una parte, entre 2003 y 2009, una tendencia declinante en cuanto a la cobertura de los hogares, asociada principalmente a la retracción del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados luego del momento de máxima cobertura, en el año 2003.

**Cuadro 5.4. Hogares que perciben ingresos por Transferencias monetarias<sup>(a)</sup> según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

*En porcentajes sobre cada grupo socioeconómico.*

	2003	2005	2007	2010	2012	2014
	IV	IV	IV	IV	IV	IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>8,3</b>	<b>6,8</b>	<b>8,6</b>
Empleadores, directivos y profesionales	1,0	0,9	0,4	1,4	1,4	4,8
Asalariados registrados del sector privado formal	4,2	4,5	4,9	7,7	4,7	6,0
Asalariados precarios del sector privado formal	12,2	13,9	13,8	22,9	23,4	29,0
Empleados del sector público	6,2	3,1	4,3	5,5	5,4	5,9
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>12,6</b>	<b>16,7</b>	<b>13,2</b>	<b>22,8</b>	<b>22,1</b>	<b>25,7</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	2,6	5,2	4,6	10,6	10,1	11,1
TCP no calificados y/o sin capital propio	11,2	18,1	12,1	20,1	21,2	23,7
Asalariados del sector privado microempresario	15,0	17,3	15,7	27,1	27,3	30,1
Servicio doméstico	18,1	20,6	18,2	32,4	25,3	33,6
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>20,5</b>	<b>13,0</b>	<b>8,4</b>	<b>10,4</b>	<b>7,8</b>	<b>11,8</b>
Desocupados <sup>(b)</sup>	58,4	47,5	28,7	38,6	33,4	41,2
Jubilados y pensionados	4,0	3,5	3,6	4,3	3,5	5,4
Otros inactivos	20,7	16,5	19,8	26,0	21,5	29,7
<b>Total</b>	<b>11,8</b>	<b>10,3</b>	<b>8,3</b>	<b>12,4</b>	<b>11,1</b>	<b>13,8</b>

Notas: (a) Se incluyen ingresos por Programas de empleo, Asignación Universal por Hijo y Otras Transferencias no identificadas. (b) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

En cambio, a partir de 2009, con el lanzamiento por parte del Gobierno Nacional del nuevo programa de Asignación Universal por Hijo, se expande sostenidamente la cobertura de transferencias monetarias. Es este componente del sistema el que explica que entre aquellos hogares cuyo PSH pertenecía al sector microempresario/informal o eran asalariados precarios del sector formal se haya incrementado sustancialmente la cobertura del sistema de políticas sociales, si bien no puede desconocerse lo ya referido en cuanto al sistema de jubilaciones y pensiones.

Según el enfoque presentado, que se centra en las unidades domésticas como eje de la reproducción social y espacio articulador del régimen de bienestar (Martínez Franzoni, 2005), es necesario evaluar cómo el mercado laboral y la política social –más allá de otros mecanismos de generación de recursos– participan en tales condiciones de reproducción para distintos grupos sociales. Un modo de evaluar este proceso es examinar la participación de los ingresos provistos por el sistema de políticas sociales en los presupuestos de las unidades domésticas. De manera complementaria, es posible examinar qué aporte específico hacen las políticas sociales en términos directos sobre

las capacidades de reproducción de los hogares según su posición socioeconómica, a través de indicadores resumen como la reducción de la tasa de pobreza.

**Cuadro 5.5. Incidencia de los ingresos de políticas sociales en la masa de ingresos familiares según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

*En porcentajes sobre el ingreso total del hogar.*

	2003 IV	2005 IV	2007 IV	2010 IV	2012 IV	2014 IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>7,1</b>	<b>6,3</b>	<b>7,2</b>
Empleadores, directivos y profesionales	5,2	5,1	3,2	6,0	4,7	6,1
Asalariados registrados del sector privado formal	5,7	5,8	6,5	6,7	5,9	7,0
Asalariados precarios del sector privado formal	8,5	7,4	9,2	11,8	11,8	13,1
Empleados del sector público	7,4	7,5	8,0	7,3	5,9	6,3
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,2</b>	<b>12,0</b>	<b>12,2</b>	<b>14,0</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	6,2	6,4	5,0	7,8	8,5	11,5
TCP no calificados y/o sin capital propio	10,4	9,9	8,8	12,7	13,2	14,5
Asalariados del sector privado microempresario	9,1	10,2	11,1	12,4	11,6	12,8
Servicio doméstico	14,7	13,6	17,2	17,6	20,0	21,9
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>70,4</b>	<b>67,3</b>	<b>70,8</b>	<b>70,8</b>	<b>75,6</b>	<b>74,9</b>
Desocupados <sup>(a)</sup>	44,5	35,0	29,9	37,8	25,9	30,9
Jubilados y pensionados	85,2	80,9	82,9	80,6	85,1	85,0
Otros inactivos	15,1	6,9	8,3	13,3	10,6	16,0
<b>Total</b>	<b>16,9</b>	<b>14,8</b>	<b>14,6</b>	<b>16,1</b>	<b>16,7</b>	<b>18,2</b>
<b>Total sin Jubilados y pensionados</b>	<b>8,4</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>	<b>8,7</b>	<b>8,0</b>	<b>9,2</b>

Notas: (a) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

El Cuadro 5.5 muestra que, a nivel agregado, la expansión del gasto público social retratada en la sección anterior se tradujo en un incremento de sólo 1,3 p.p. de la incidencia de este tipo de ingresos en los presupuestos de los hogares urbanos, que incluso es menor si se excluye a los hogares cuyo PSH era jubilado o pensionado. No obstante, este proceso esconde algunas dinámicas específicas que remiten a un cambio *cualitativo* del régimen de bienestar. Mientras que entre los hogares cuyo PSH pertenecía al sector formal público y privado la participación de estos ingresos creció sólo 0,9 p.p., entre los hogares cuyo PSH pertenecía al sector microempresario, el aumento fue 4,4 p.p., y muy similar en hogares cuyo PSH era desocupado o inactivo (4,5 p.p.). Entre los hogares cuyo PSH era asalariado precario del sector formal, el peso de las transferencias por política social en los presupuestos domésticos fue de 4,6 p.p. Como contrapartida, en hogares cuyo PSH era empleado del sector público, se retrajo el peso de este tipo de fuente en el presupuesto doméstico.

Un último aspecto a considerar es la manera en que los ingresos provenientes del sistema de políticas sociales inciden de manera directa sobre las condiciones de reproducción de los hogares. Un modo de aproximarse a esta dimensión –

complementario del anterior– es examinar el “efecto instantáneo” que producen en términos de pobreza por ingresos, tomando a la “línea de pobreza” como indicador de una canasta de bienes y servicios necesarios para la reproducción doméstica. La manera de llevar adelante este ejercicio consiste en estimar dos tasas de pobreza: una de ellas contabilizando los ingresos totales del hogar y otra excluyendo del cálculo los ingresos provenientes de políticas sociales.

**Cuadro 5.6. Incidencia de los ingresos de políticas sociales en la reducción de la tasa de pobreza según la posición socioeconómica del Principal Sostén del Hogar. Total de Aglomerados urbanos, Argentina 2003-2014.**

*En puntos porcentuales.*

	2003 IV	2005 IV	2007 IV	2010 IV	2012 IV	2014 IV
<b>Sector formal público y privado</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>
Empleadores, directivos y profesionales	2,3	0,2	0,5	0,7	0,9	1,3
Asalariados registrados del sector privado formal	3,9	4,3	5,5	4,0	4,0	4,2
Asalariados precarios del sector privado formal	4,9	5,3	5,5	6,3	7,1	10,1
Empleados del sector público	4,2	3,9	3,6	4,4	3,2	3,0
<b>Sector microempresario / informal</b>	<b>5,5</b>	<b>6,8</b>	<b>5,4</b>	<b>7,4</b>	<b>8,1</b>	<b>9,5</b>
Patrones microempresas y TCP calificados con capital	2,5	1,4	2,3	3,6	3,5	5,2
TCP no calificados y/o sin capital propio	5,6	8,1	5,1	7,9	7,7	9,3
Asalariados del sector privado microempresario	5,9	5,6	5,2	8,1	8,6	10,7
Servicio doméstico	6,5	10,2	9,3	8,3	13,4	11,3
<b>Desocupados e Inactivos</b>	<b>43,6</b>	<b>52,2</b>	<b>60,6</b>	<b>61,8</b>	<b>66,6</b>	<b>63,1</b>
Desocupados <sup>(a)</sup>	6,7	9,0	15,5	23,5	14,4	14,2
Jubilados y pensionados	70,3	74,1	78,0	76,7	80,9	79,0
Otros inactivos	2,0	2,9	1,9	1,8	2,8	2,5
<b>Total</b>	<b>15,5</b>	<b>16,2</b>	<b>17,1</b>	<b>17,8</b>	<b>19,2</b>	<b>19,4</b>
<b>Total sin Jubilados y pensionados</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>6,2</b>

Notas: (a) Incluye Hogares cuyo principal sostén contrapresta un Programa de empleo.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

El Cuadro 5.6 muestra que la política social incrementó su importancia en la reducción de la pobreza a nivel agregado, pasando su efecto de 4,6 p.p. a 6,2 p.p. de reducción entre 2003 y 2014 (sin incluir a los hogares que están encabezados por jubilados o pensionados). Sin embargo, este mayor impacto en términos de las condiciones de reproducción de los hogares no fue homogéneo entre distintos grupos socioeconómicos. Entre los hogares cuyo PSH pertenecía al sector formal público y privado mantuvo su incidencia, estable, y sólo se incrementó entre los hogares cuyo PSH era asalariado precario. Entre éstos, el efecto de la política social más que se duplicó entre 2003 y 2014. Distinto fue lo ocurrido entre los hogares cuyo PSH pertenecía al sector microempresario/informal: allí el efecto de retracción de la pobreza fue más significativo, entre los distintos grupos socioeconómicos considerados.

## 5.- A modo de conclusión

En este trabajo se ha hecho un recorrido por las transformaciones del sistema de políticas sociales con el eje puesto en sus efectos sobre los hogares, lo cual da cuenta de un conjunto de transformaciones en el régimen de bienestar. Al respecto, se examinó cómo la expansión del gasto social y de diversas políticas se tradujo en términos de cobertura sobre distintos grupos socioeconómicos, según la posición de su PSH.

A partir de estudios que destacan tanto la persistente precariedad laboral como la heterogeneidad estructural de la economía argentina, se estableció la hipótesis acerca del rol creciente que habrían jugado las políticas sociales en las posibilidades de reproducción de los hogares cuyo PSH se ubica en posiciones precarias o del sector informal de baja productividad.

Las evidencias presentadas han mostrado que la transformación del sistema de políticas sociales durante el período post-reformas se plasmó en: (a) mayor cobertura en términos de los hogares que accedían a este sistema, con un sesgo hacia aquellos con posiciones laborales más precarias, inestables o de baja productividad. Debe resaltarse que ello no fue sólo privativo del componente de transferencias monetarias, sino que también las jubilaciones y pensiones (incluyendo las no contributivas) jugaron un rol destacado; (b) mientras que a nivel global la incidencia de los ingresos por políticas sociales sobre los presupuestos domésticos se mantuvo estable, en estos hogares se observó una mayor relevancia de estas fuentes; y (c) se verificó un efecto más intenso también en términos de reducción de la pobreza entre estos hogares.

Estas conclusiones dan cuenta no sólo de un cambio *cuantitativo* en el sistema de políticas sociales, sino de una modificación *cualitativa* en el régimen de bienestar. Durante el período post-reformas estructurales tuvo lugar un cambio en la forma en que mercado, Estado y hogares se articulan en relación a las condiciones de vida y reproducción. En el contexto de una economía heterogénea y de mercados laborales segmentados, parece haber indicios de un régimen de bienestar *heterogéneo*, en el cual los distintos componentes que lo integran parecen jugar papeles de diferente magnitud en relación con las condiciones de reproducción de las unidades domésticas. Estos indicios deberán ser profundizados en nuevos trabajos que permitan echar luz sobre las dinámicas de nivel más micro-social que dan sentido a estos cambios a nivel agregado.

## Bibliografía citada

- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., y Sáez, L. (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (3), pp. 123-156.
- Águila, N. y Kennedy, D. (2015). “El deterioro de las condiciones de reproducción de la familia trabajadora argentina desde mediados de los años setenta”, en *Realidad Económica*, 297, pp. 93-123.
- Arriagada, I. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba Solano, C. (2007). “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa”, en *Caderno CRH*, 20 (50), pp. 197-211.
- Benza, G. (2016), “La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”, en G. Kessler (comp.) *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Bertranou, F. y Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Buenos Aires: OIT.
- Bourdieu, P. (1997). “Espíritu de familia”, en: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama.
- Bustos, J. M. y Villafañe, S. (2011) “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo*, 10. SSPTyEL, MTEySS.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA] (2012). “Información sobre Asignaciones Familiares e Impuesto a las Ganancias. Cómo afectan a los trabajadores”, *Documento de Trabajo N° 12*, Buenos Aires: CIFRA-CTA.
- Chávez Molina, E. y Sacco, N. (2015). “Reconfiguraciones en la estructura social: dos décadas de cambios en los procesos distributivos”, en Lindenboim, J. y Salvia, A. (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*, CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 142, Santiago de Chile: CEPAL.
- Curcio, J., y Beccaria, A. (2013). “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. (2009). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en: M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo y UNGS.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2013). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: UNGS.
- Denning, M. (2010) “Wageless Life”, *New Left Review*, 66, pp. 79-97.
- Donza, E. (2015). “Cambios en las capacidades de consumo en la estructura social urbana” En Lindenboim, J. y Salvia, A. (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Eguía, A. y Ortale, S. (2004). “Reproducción social y pobreza urbana”. *Cuestiones de Sociología*, 2, pp. 21-49.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*, Valencia: Ed. Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Societies*, Nueva York: Oxford University Press.
- Filgueira, F. (2015). “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.): *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Gamallo, G. (2016) “Aproximación al concepto de brecha de bienestar”, en L. Pautassi y G. Gamallo (dirs.), *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Biblos.
- Grassi, E. (2007). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Gutiérrez, A. (2005). “La reproducción en la pobreza (¿y de la pobreza?). El enfoque desde la perspectiva de las estrategias familiares”. *Cuestiones de sociología*, 2, pp. 175-183.
- Jelin, E. (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lombardía, M. L. y Domeniconi, C. (2015). *Incluir para crecer. La inversión nacional entre 2004 y 2014*, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- Martínez Franzoni, J. (2005). “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2 (2), pp. 41-77.
- Marx, K. (2008 [1867]) *El capital. Crítica de la economía política*, Tomo I, vol. 1, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mészáros, I. (2001). *Más allá del capital. Hacia una teoría de la transición*, La Paz: Pasado y Presente.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*.
- Mora Salas, M. (2010). *Ajuste y empleo. La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización*, México: El Colegio de México.
- Pautassi, L. (2013). “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina”, en: Maurino, G. y Bercovich, L. (coords.). *Los Derechos Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Polanyi, K. (2011 [1944]). *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Poy, S. (2016). “Cambios en las estructuras de oportunidades laborales de los hogares y efectos sobre el bienestar económico. Argentina, 2003-2014”, Ponencia presentada en el *VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo (ALAST)*, agosto de 2016.
- Poy, S., Vera, J. y Salvia, A. (2015). Cambios en la distribución del ingreso y en los patrones de reproducción social de los hogares del Gran Buenos Aires (1974-2014), Ponencia a las XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Salta, 16-18 de septiembre de 2015.
- Rofman, R. y Oliveri, L. (2012). “Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en la Argentina”. *Económica*, 58, pp. 97-128
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. (2016) “Heterogeneidad estructural y marginalidad económica en un contexto de políticas heterodoxas”, en: Salvia, Agustín y Chávez Molina, Eduardo (coords.), *Claves sobre la marginalidad económica y la movilidad social*, Buenos Aires, Biblos.
- Salvia, A., Poy, S. y Vera, J. (2015). “La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012”. *Desarrollo y Sociedad*, 76, pp. 11-49.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). “Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina”. En Lindenboim, J. y Salvia, A. (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Torrado, S. (2006 [1982]) “El enfoque de las estrategias familiares de vida en América Latina. Orientaciones teórico metodológicas”. En *Familia y diferenciación social – Cuestiones de método*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Trujillo, L. y Villafañe, S. (2012). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la argentina contemporánea, en: Novick, M. y Villafañe, S. (comps.) *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, MTEYSS-PNUD.
- Vera, J. (2013). “Informalidad y segmentación laboral desde la perspectiva estructuralista. Una aplicación para la Argentina (1992-2010)”. En: *Laboratorio. Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, N° 25, pp. 11-36.
- Wood, G. y Gough, I. (2006). “A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy”, *World Development*, 34 (10), pp. 1696-1712.

## ANEXO METODOLÓGICO

### A.1. Ingresos de programas de empleo

La Encuesta Permanente de Hogares tiene una pregunta que identifica si la ocupación principal es un programa de empleo (*pp07e*). Adicionalmente, para el caso del Plan Jefas y Jefes, tuvo tres preguntas que permitían identificar si un respondiente cobraba dicho programa, que se mantuvo hasta 2010 (*pj1\_1*, *pj2\_1* y *pj3\_1*). Dados los propósitos de esta investigación, esos montos de ingreso se computaron como *ingresos provenientes de políticas sociales*, excluyéndolos, por tanto, de los ingresos laborales en caso de

que el beneficiario declarara ser ocupado. Cuando el beneficiario era desocupado o inactivo y declaraba cobrar el Plan Jefes, se asignó el monto declarado en *v5\_m* como monto del programa.

### A.2. Estimación de los beneficiarios del sistema de Asignaciones Familiares (AAFF)

La estimación del número de beneficiarios y de los ingresos provenientes de Asignaciones Familiares en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) requirió resolver dos cuestiones simultáneas: la identificación de aquellos que tienen derecho a percibir este tipo de fuente y la determinación del monto del beneficio que corresponde según su nivel de ingresos. Para el primer tema señalado, se llevaron adelante las siguientes tareas:

(a) Se circunscribió el universo de los posibles beneficiarios a los asalariados registrados (excepto servicio doméstico) que vivían en hogares en los que había menores dependientes a cargo (de 0 a 17 años);

(b) Se reconstruyeron los topes salariales y las escalas vigentes al momento de realizarse la Encuesta (se utilizaron microdatos correspondientes al IV trimestre de cada año). Dada la imposibilidad de identificar en la Encuesta el nivel jurisdiccional de los trabajadores del sector público, así como la imposibilidad de reconstruir topes y escalas que varían localmente, ello implicó tratarlos como si fueran ocupados del sector privado. Esto puede implicar un sesgo de medición pero se procedió así por no poderse desagregar.

(c) Dado que la EPH mide el ingreso salarial de “bolsillo” (*pp08d1*, “Monto por sueldos/jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones y tickets”), se calculó el salario bruto –que es el que se considera de referencia para el pago de asignaciones familiares– tal que el salario de bolsillo es un 83% de éste. A partir de ello, para los asalariados en relación de dependencia se estimó si eran posibles perceptores de AAFF de acuerdo a los topes vigentes. En aquellos hogares en los cuales había más de un posible beneficiario, se tomó en cuenta sólo a uno de ellos<sup>18</sup>. A los beneficiarios identificados se les asoció el monto de la prestación según su nivel de ingresos y el número de menores dependientes que hubiera en el hogar.

(d) De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social de 2015, alrededor de 8,6% de los asalariados que están en condiciones de cobrar AAFF no lo hacen por no disponer de los papeles necesarios, por no haber realizado el trámite o por otros motivos. Se procedió a identificar a estos casos en la base de datos de la ENAPROSS y se generó una base apareada con los casos de la EPH. Se trató a estos últimos como si tuvieran valor perdido y se estimó por un método multivariado de imputación la probabilidad de que no cobraran aunque pudieran hacerlo. A partir de la probabilidad pronosticada se seleccionó a los casos que, pudiendo acceder al salario familiar, no lo hacen.

(e) A partir de información de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Ministerio de Trabajo, así como de un informe del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), se determinó el número de beneficiarios del sistema de Asignaciones Familiares para el período 2005-2014 (datos disponibles). Debe resaltarse que las cifras no resultaron siempre compatibles entre sí. El número de titulares se tomó como criterio externo para la triangulación con lo que arrojaba la estimación en base a la Encuesta Permanente de Hogares.

Identificados los casos beneficiarios del sistema de Asignaciones Familiares, el segundo procedimiento estuvo ligado a determinar si el monto percibido debía ser descontado del ingreso declarado o debía ser sumado al mismo. Según nuestro conocimiento uno de los pocos trabajos que ha ensayado la medición de AAFF con la EPH es de Rofman y Oliveri (2012) y estos autores *suman* el monto de AAFF al declarado en la Encuesta. En este trabajo no se procedió de tal manera sino que, teniendo en cuenta que la pregunta de la Encuesta se formula explícitamente incluyendo el beneficio del salario familiar, se procedió a descontar del monto declarado el correspondiente a dicha asignación.

### A.3. Estimación de los beneficiarios del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social

La EPH no tiene una desagregación significativa a nivel de los ingresos no laborales, tal que permita captar políticas sociales específicas. La Asignación Universal por Hijo (AUH) debe captarse a partir de la variable *v5\_m* de la Encuesta, que pregunta por “Monto por subsidio o ayuda social (en dinero) percibido en ese mes”. Ante la falta de una pregunta por la AUH disponible en la base de microdatos, se localizó a los beneficiarios a partir del monto declarado en esa pregunta. Dado que en esta investigación se utilizaron las bases correspondientes al cuarto trimestre de cada año del período 2010-2014, ello introdujo la necesidad de tomar una serie de decisiones metodológicas: (a) Se circunscribió el universo de

---

<sup>18</sup> Esto puede introducir un sesgo en la medición, pero se asumió por no poder subsanarse. En efecto, en hogares ensamblados o extensos, uno de los miembros puede cobrar AAFF por hijos/as que, o bien no vivan en el hogar, o bien vivan pero no sean hermanos de otros menores en el hogar. Esta dificultad es la más severa, y procede de la imposibilidad de identificar adecuadamente núcleos secundarios al interior de las unidades domésticas con la Encuesta Permanente de Hogares, por cuanto sólo establece relaciones de parentesco con el jefe de hogar.

potenciales beneficiarios a aquellos que declaraban un monto en la variable  $v5\_m$  y que vivían en hogares en los que hubiera niños y adolescentes menores de 18 años<sup>19</sup>. Los titulares del beneficio no podían ser trabajadores registrados, excepto que pertenecieran al servicio doméstico (excluidos del sistema de Asignaciones Familiares e incluidos en el sistema de AUH a partir de la Ley 26.844/13) o que fueran trabajadores temporarios (empleos con tiempo de finalización); (b) los titulares de la AUH cobran mensualmente el 80% del valor de la Asignación, abonándose el restante 20% a fin de año, cuando demuestran haber cumplido con las condicionalidades que impone el programa. Esto implica que los beneficiarios del programa pueden declarar tanto el monto correspondiente al 80% como al 100% del beneficio; (c) Dadas las fechas en las que se actualizaron los montos de la Asignación, se decidió tomar en cuenta tanto el valor vigente al momento del relevamiento como el valor del período inmediatamente anterior. Esta decisión tuvo que ver con un factor de orden empírico, en tanto se observó que en los diferentes años, en la pregunta  $v5\_m$  una porción importante de los respondientes señalaban montos del año inmediatamente anterior; (d) Se introdujo un factor de “redondeo”, asumiendo que los beneficiarios no declaran el monto exacto percibido sino una aproximación. Lamentablemente, este factor no es estático en el tiempo, sino que como consecuencia de la aceleración de la inflación, cabe suponer que la tendencia al “redondeo” en los montos declarados se habría vuelto más intensa a lo largo del tiempo. Esta es la principal diferencia con el trabajo de Bustos y Villafañe (2011) que si bien aplican una metodología similar a la aquí presentada, pueden ser más restrictivos con los montos que definen como indicativos de la Asignación por cuanto se limitan al análisis del año 2010 –donde la inflación fue menor y el efecto “redondeo”, cabe presumir, menor en términos nominales–; (e) en base a lo anterior, se definió una tabla con los valores de beneficio, y un límite inferior y superior máximo de lo que se iba a considerar como correspondiente a la percepción de la Asignación Universal por Hijo (Tabla A.1.). Estos márgenes surgieron tanto de los valores aproximados por redondeo –tal como se explicó– como del propio análisis de los histogramas de los montos declarados y los puntos de corte de los datos. En este documento no se presentó información desagregada acerca de los efectos de la AUH, pero se identificó esta transferencia.

**Tabla A. 1. Montos del beneficio de la AUH según número de hijos, proporción a cobrar y márgenes superiores e inferiores para su identificación.**

		80% del beneficio					100% del beneficio				
		1 niño	2 niños	3 niños	4 niños	5 niños	1 niño	2 niños	3 niños	4 niños	5 niños
Año 2009	Margen inf.	124	268	412	556	700	160	340	520	700	880
	Beneficio	144	288	432	576	720	180	360	540	720	900
	Margen sup.	164	308	452	596	750	200	380	560	740	920
Año 2010	Margen inf.	156	332	500	684	800	200	400	640	860	1000
	Beneficio	176	352	528	704	880	220	440	660	880	1100
	Margen sup.	196	372	548	724	900	240	460	680	900	1120
Año 2011	Margen inf.	196	400	628	844	1060	250	500	790	1060	1300
	Beneficio	216	432	648	864	1080	270	540	810	1080	1350
	Margen sup.	236	452	668	884	1100	300	560	830	1100	1500
Año 2012	Margen inf.	240	524	796	1068	1340	300	600	1000	1340	1600
	Beneficio	272	544	816	1088	1360	340	680	1020	1360	1700
	Margen sup.	292	564	836	1108	1380	360	700	1200	1400	1800
Año 2013	Margen inf.	348	716	1084	1400	1820	400	900	1300	1800	2100
	Beneficio	368	736	1104	1472	1840	460	920	1380	1840	2300
	Margen sup.	388	756	1124	1500	1860	480	1000	1400	2000	2400
Año 2014	Margen inf.	495	1000	1500	2000	2500	600	1200	1912	2500	3100
	Beneficio	515	1030	1545	2060	2576	644	1288	1932	2576	3220
	Margen sup.	535	1100	1565	2100	2600	700	1308	1952	2600	3240

Nota: para cada uno de los años, se procedió a identificar los valores que correspondían también al año inmediatamente anterior.

<sup>19</sup> Si bien puede ocurrir que haya un beneficiario que cobre por un menor que no resida en el hogar, la imposibilidad de definir núcleos secundarios en los hogares (ver Nota anterior), así como la necesidad de usar una medida indirecta por falta de una pregunta específica sobre este beneficio, sugirieron que este sesgo era un problema menor frente a la sobre captación de beneficiarios.