

# **ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO Y MERCADO DE TRABAJO: ¿NUEVAS OPORTUNIDADES DE INCLUSIÓN O REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES?**

Autores: Nair Castillo, Bianca Musante, Alejandro Mendoza Jaramillo<sup>1</sup>

## **Resumen**

La presente investigación se propone ampliar el campo de conocimiento existente sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH) en general, y analizar la participación laboral de la fuerza de trabajo de los hogares receptores de la AUH, en comparación con hogares que no la reciben, en particular. El estudio concluye que existe un mercado laboral segmentado que excluye de oportunidades de empleo estable y seguro a una gran parte de los trabajadores en hogares con AUH. A su vez, demuestra que contrario a la hipótesis de desaliento que este tipo de programas sociales podría generar sobre la fuerza laboral adulta, los hogares receptores de AUH presentan una tasa de actividad media, aunque son esos mismos hogares, los que concentran una mayor tasa de inactividad –cantidad de inactivos sobre el total de componentes-, por lo que tienen una mayor carga doméstica, mayor incidencia de jefatura femenina y presencia de hogares extensos.

---

<sup>1</sup> Afiliación institucional: Observatorio de la Deuda Social Argentina- UCA. Correo electrónico: nairbelen.castillo@gmail.com, azulbian@gmail.com, almeja05@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Contrario a las predicciones de la teoría del desarrollo convencional que indicaban que el crecimiento de la economía formal absorbería a la informal, ésta ha continuado su expansión, al punto que da cuenta de entre un tercio y la mitad del PBI de los países en desarrollo, y emplea entre el 50 y el 75 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola (ILO, 2002).

En la década de 1990, la crisis económica, el ajuste estructural, la globalización y la liberalización del mercado de trabajo han tenido un impacto dramático en las estructuras económicas y sociales en los países en desarrollo<sup>2</sup>. El signo más visible fue el incremento de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de amplias poblaciones alcanzando niveles nunca antes registrados. En este sentido, lejos de ser un fenómeno marginal la economía informal se ha convertido en un elemento central en los debates en torno a la pobreza y el empleo, la prestación de servicios urbanos, el empoderamiento de género, la política social y las relaciones Estado-Sociedad.

En este contexto y como respuesta a los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, la protección social en los países en desarrollo experimentó una transformación caracterizada principalmente por el papel relevante que comenzó a obtener la asistencia social (Barrientos y Hulme, 2008). Como Mason (2007) señala, los programas de reducción de la pobreza y asistencia social siguieron diferentes esquemas, incluyendo entre los principales: los subsidios al cuidado de la salud, programas de pensiones no contributivas y las transferencias condicionadas de ingresos (PTC). Estos últimos han sido abordado por diversos estudios, los cuales señalan su impacto positivo en la reducción de la pobreza y la indigencia (Fiszbein y Schady, 2009).

En lo que respecta a Latinoamérica, es extendida la caracterización de estos países como "sistemas de bienestar truncados" debido a la baja cobertura de seguridad social que presentan, a la alta estratificación en la prestación de algunos servicios básicos y al débil control y regulación en materia laboral (Barrientos, 2010). La desigualdad en el acceso a la protección social se manifiesta por una dualidad entre la población vinculada al sector formal (con beneficios relativamente generosos) y un acceso restringido por parte de aquellos que se encuentran en el mercado informal, desocupados o inactivos (Mason, 2007).

---

<sup>2</sup> Durante el desarrollo del ensayo utilizaremos términos como países en desarrollo y países desarrollados, países periféricos y centrales con el objetivo de ser fieles a los debates académicos dominantes en cada periódico y contexto histórico. Sin embargo, los autores consideramos que tales conceptos dicotómicos son dispositivos analíticos para abordar una compleja realidad que no puede ser capturada por generalizaciones de ningún tipo. Probablemente para abordar una temática como la que plantea este ensayo, sea más conveniente referirse a los distintos regímenes de bienestar, tal como lo proponen Wood y Gough (2012) en "*A Comparative Welfare Regime Approach to global social policy*" a partir de una reformulación del elaborado por Esping-Andersen en "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*" (1990).

En Argentina, diferentes tipos de programas de asistencia social se han implementado en respuesta a los altos niveles de pobreza e indigencia alcanzados en la crisis social, económica e institucional del año 2001. Entre ellos se destaca, en 2009, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Este programa consiste en una prestación familiar no contributiva, que combina una transferencia de ingresos en efectivo con la inversión en capital social. La población objetivo son los niños menores de 18 años de edad, pertenecientes a familias vulnerables (definidas por la situación de inserción laboral de los padres/tutores: desempleados o informales cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo vital y móvil vigente). Esta política constituyó un punto de inflexión en el sistema de protección social argentino, ya que transforma el régimen de asignaciones familiares existente –definido por la Ley 24.714, exclusivamente para los trabajadores formales-, al tiempo que se implementa con la intención de constituir una red de protección social permanente más allá de las coyunturas económicas.

En este contexto de crecimiento de la asistencia social y consolidación de una “nueva política social”, es necesario considerar que la misma trae aparejada una serie de desafíos y controversias en lo que respecta a su diseño, implementación y resultados no esperados. Teniendo en cuenta que la informalidad laboral argentina es una de las expresiones más acuciantes de un mercado laboral segmentado que excluye a grandes poblaciones de oportunidades de empleo digno, ingresos estables y protección social (cobertura de salud, aportes jubilatorios, seguro contra accidentes de trabajo), es importante explorar los posibles vínculos entre un programa social como la AUH y la participación de los hogares beneficiarios en el mercado laboral.

Desde esta perspectiva, el presente documento se propone ampliar el campo de conocimiento existente sobre la Asignación Universal por Hijo, en general, y analizar las características específicas de la participación laboral de la fuerza de trabajo de los hogares receptores de la AUH, en comparación con hogares que no la reciben, en particular. En función de este objetivo, se realiza un análisis estadístico de las diferencias netas de la participación laboral –vista en tasas de actividad, inactividad y características de la inserción laboral- de los miembros de hogares de los distintos regímenes de seguridad social durante el periodo 2010-2012. La información utilizada para este análisis surge de los microdatos relevados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA).

Con la realización del ejercicio se espera encontrar un sensible cambio en las estrategias laborales de los miembros de hogares beneficiarios de AUH respecto a aquellos que no la reciben, aun compartiendo características similares. En tal sentido, la presente investigación pretende explorar una de las hipótesis más dominantes en los estudios referidos a programas sociales y mercado laboral, a saber:

1. El Programa AUH, tal como está diseñado, podría distorsionar los incentivos de la fuerza laboral de los hogares receptores de este beneficio que se vería reflejado en menores tasas de actividad respecto al resto de los hogares. Dicha distorsión variaría en función del rol que la fuerza de trabajo desempeñe.
2. Es probable que el programa social tenga mayor incidencia sobre los trabajadores secundarios respecto al principal sostén del hogar. Los primeros, al recibir el beneficio, tendrían incentivos a alejarse del empleo informal/precario o disminuir la cantidad de horas trabajadas para cumplir con los requerimientos que exige el programa. En cambio, la AUH no distorsionaría la participación laboral de los jefes de hogar, dado los montos del beneficio que no resultan competitivos respecto a los salarios del mercado (informal).

Finalmente, el orden expositivo del documento es el siguiente: en la sección II se realiza una revisión de la literatura académica vinculada a la temática abordada en la presente investigación, a saber: los debates en torno a la economía informal, la extensión de los sistemas de protección social a los trabajadores informales y el surgimiento de los programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina. En la sección III se analiza el caso de estudio de la AUH (primero se señalan las características principales de esta política pública, para luego entrar al análisis de resultados estadísticos). Por último, en la sección IV se arriba a algunas consideraciones finales que sirven a modo de conclusión del ejercicio realizado.

## **2. REVISIÓN DE LA LITERATURA**

### **2.1 Debates teóricos**

#### **2.1.1 Economía informal**

El término economía informal ha sido -desde su conceptualización en la década del 70- sujeto de debates, controversias y redefiniciones a la luz de una realidad empírica cambiante y del surgimiento de diversos enfoques teóricos que pretendieron abordar e interpretar dichas transformaciones.

En este sentido, los debates en torno a la economía informal han tenido en las últimas décadas un gran desarrollo teórico y por motivos de limitación de espacio, en este ensayo nos focalizaremos en el paso del enfoque marginalista del "sector informal" en las décadas de los 70 y 80 hacia la perspectiva de "economía informal" difundida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al iniciarse el nuevo milenio.

Acuñado por Keith Hart en 1973, el término "sector informal" fue utilizado por primera vez en su estudio sobre actividades económicas entre migrantes rurales en la ciudad de Accra, Ghana. A partir de las observaciones de campo realizadas durante el año 1971, Hart utilizó

dicho concepto para hacer referencia a una serie de actividades económicas de subsistencia caracterizadas por bajos ingresos y baja productividad en oposición a la economía capitalista moderna. Un año más tarde, la OIT realiza la primera misión mundial de empleo en Kenia a la luz de los persistentes niveles de desocupación en los países pobres y la lenta absorción de los sectores tradicionales de la economía por parte la economía capitalista moderna. Fue en este informe, donde la OIT reemplaza el término sector tradicional por "sector informal" para hacer alusión a "una actividad de fácil acceso, dependencia de recursos indígenas, empresas familiares, pequeña escala de las operaciones, tecnología y mano de obra adaptadas, habilidades adquiridas fuera del sistema escolar formal y de los mercados regulados y competitivos" (OIT, 1972: 6).

A pesar de las contundentes observaciones en los países pobres en relación a la existencia de un sector informal, el concepto no tuvo la receptividad esperada en el ámbito académico ni en el político. Una razón clave obedece al enfoque teórico subyacente en la perspectiva sostenida por la OIT en esta primera etapa: escuela dualista de pensamiento. Esta considera que el sector informal de la economía está compuesto por actividades marginales que son distintas y no se encuentran vinculadas al sector formal de la economía. Este conjunto de actividades económicas proporcionan ingresos para los pobres al mismo tiempo que se constituyen en una red de seguridad en tiempos de crisis.

Con respecto a la teoría causal que explicaría el surgimiento de este sector informal, los dualistas sostienen que los trabajadores informales están excluidos de las oportunidades económicas modernas debido a una falta de adecuación entre las competencias de las personas y las estructuras de las oportunidades económicas modernas como así también debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población y del empleo en las industrias modernas. De esta forma, el sector informal absorbe el excedente de mano de obra, proporcionando un medio de subsistencia para personas que de otro modo estarían excluidos de la participación en el mercado laboral. Apoyado en una perspectiva modernista, la escuela dualista sostenía que dada la marginalidad del sector informal, tarde o temprano éste desaparecería al ser absorbido por el crecimiento económico pronosticado para el mundo en desarrollo (Hart, 1973; OIT 1972; Tokman, 1978).

Contrario a estos pronósticos, la década del 80 fue testigo de una gran expansión de la economía informal tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Los principales factores explicativos señalados en la literatura son la liberalización de los mercados y la integración económica global. Por su parte, Gallin menciona que "la crisis de la deuda de los países en desarrollo, el desmantelamiento del sector público, la desregulación del mercado de trabajo bajo los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y la sucesión de crisis económicas y financieras desde 1997 ha empujado a millones de personas fuera del empleo formal y hacia la economía informal" (2002: 23).

En este contexto, el dualismo fue puesto en tela de juicio y adquirieron relevancia otras escuelas de pensamiento que propusieron enfoques teóricos alternativos a fin de analizar la expansión de este fenómeno. Entre estos se destacan la escuela estructuralista por un lado, y la escuela legalista en un polo ideológico opuesto. Los estructuralistas sostienen que la informalidad se debe a la naturaleza misma del capitalismo, pues la considera como unidades económicas (micro-empresas) subordinadas y trabajadores que son utilizados para reducir los insumos y los costos de mano de obra a fin de aumentar la competitividad de las grandes empresas capitalistas (Moser, 1978; Castells y Portes, 1989). Sumado a ello, desde esta perspectiva, otros factores a considerar son: la reacción de estas firmas frente al poder de las organizaciones sindicales, la competencia global y los intentos de evasión de las regulaciones estatales (impuestos, legislación laboral) y el proceso de industrialización (en particular, la industria off-shore, las cadenas de subcontratación y la especialización flexible).

Por su parte, la escuela legalista y su principal referente Hernando de Soto (1989) considera que el sector informal está compuesto por un conjunto de emprendedores valientes que eligen operar en la informalidad a fin de evitar el exceso de regulaciones estatales (altos costos y gran demanda de tiempo y esfuerzo para el registro formal de los micro-empresarios). Por lo tanto, la escuela legalista considera que la causa fundamental de la informalidad laboral no radica en la naturaleza del capitalismo sino en la existencia de un sistema legal hostil – especialmente en el mundo en desarrollo– caracterizado principalmente por un exceso de regulación por parte del Estado. Esta perspectiva se basa en el modelo de la economía neo-clásica que explica el surgimiento de la actividad informal como una reacción racional para superar la ineficiente intervención estatal en los mercados, visto en una burocracia onerosa y la excesiva regulación (Rakowski, 1994).

Hacia finales de la década del 90 y principios del nuevo milenio se observa un renovado interés por el sector informal tanto en los círculos académicos como en los decisores políticos. Esto sucedió principalmente, por la continua expansión de la economía informal bajo nuevas formas y en lugares impensados hasta ese momento, por lo cual lejos de ser un fenómeno marginal, explica una parte significativa de la economía mundial y del mercado laboral<sup>3</sup>.

A esto se agrega el reconocimiento de los vínculos existentes entre los sectores formal e informal de la economía y la relevancia del segundo para la subsistencia de millones de personas que producen y consumen por fuera de los circuitos formales de la economía, especialmente en los países menos desarrollados. Esto llevó a la reconceptualización del "sector informal" hacia un nuevo término, a saber: "economía informal". Esta definición fue propuesta por la OIT en el 2002 con la intención de englobar la complejidad y heterogeneidad del asunto.

---

<sup>3</sup> Según Chen (2006), el empleo informal comprende más de la mitad del empleo no-agrícola en el norte de África (48%) América Latina (51%), Asia (65%) y África subsahariana (72%).

Para ello se focaliza en la naturaleza del empleo y de la unidad productiva en la que se enmarca, incluyendo cualquier empleo fuera de la regulación laboral formal, tanto en empresas formales, agrícolas así como también en emprendimientos informales.

En años recientes surgió la escuela de pensamiento voluntarista con especial preponderancia en el campo académico e incidencia en la discusión al nivel de políticas públicas. Uno de sus referentes más conocidos es William Maloney (2004) quien, en línea con de Soto, considera que la economía informal está compuesta por micro-empresarios que al hacer un cálculo racional costo-beneficio determinan que es más beneficioso operar en la informalidad dado que en él pueden conseguir mayores ingresos a través de la evasión del pago de impuestos, regulaciones comerciales-laborales (contribuciones a la seguridad social) y de otros gastos de funcionamiento que exige la formalidad (mayores valores de alquiler).

Frente a estos argumentos, De la Rocha y Escobar Latapí (2008) desarrollaron un rico debate, especialmente para los países latinoamericanos, al sostener que el enfoque de Maloney (2004) ofrece una categorización homogénea (hombres cuentapropistas o dueños de micro-empresarios sin registrar con menos de 5 empleados) para una realidad que se define por su heterogeneidad -la economía informal-. La investigación llevada a cabo por estos autores, puso de manifiesto la existencia de diferencias e inequidades entre los trabajadores informales. En este sentido, uno de los hallazgos más relevantes es que el género se constituye en un mecanismo que determina la capacidad de elección de las personas sobre la calidad de inserción laboral que pueden conseguir (entre trabajo formal o informal). Factores como la edad, las responsabilidades domésticas, el estado civil, tener o no hijos, junto con los niveles educativos alcanzados, se combinan para limitar en mayor medida, a las mujeres al empleo informal.

### **2.1.2 Extensión de la protección social a la economía informal**

Como se mencionó anteriormente, la economía informal se ha convertido en un elemento central de los debates en torno a la pobreza e inequidad, el crecimiento de los países como así también de la política social durante las últimas décadas. En lo que respecta a este último aspecto, existe una creciente preocupación por la situación de desprotección de los trabajadores que se desempeñan en la economía informal. En los países en desarrollo y en transición, en el año 2000 sólo uno de cada cinco personas contaba con una adecuada protección social (OIT, 2003).

La extensión de la informalidad laboral ha socavado los supuestos de la teoría de la modernización en lo que refiere a los alcances y la cobertura de la seguridad social. Esto ha sucedido en parte por los efectos de la globalización sobre el mercado laboral (colapso del empleo formal, la expansión del empleo inseguro y de bajos ingresos) y la liberalización de la

economía sumado a la pérdida de acuerdos redistributivos (disminución del gasto social, descentralización de educación y salud), significando en una mayor exposición de los trabajadores a las fuerzas del mercado. Una primera consecuencia visible, es la existencia de una ingente masa de trabajadores informales no cubierta por los esquemas contributivos de la seguridad social tradicional que tampoco es alcanzada por las políticas asistenciales (cuello de botella, costo de las contribuciones, dificultad en el control de los cumplimientos) ni por el mercado.

En este contexto surgieron tres enfoques que buscaron darle solución al problema, a saber: manejo del riesgo social, protección social y la perspectiva de género. El enfoque de manejo del riesgo social sostenido por el Banco Mundial (2001), parte del reconocimiento de que la globalización y la liberalización crearon un estado permanente de inseguridad y riesgo económico que exige la implementación de acciones cuyo alcance sea mayor al de las medidas compensatorias puestas en marcha en el contexto de ajuste económico estructural (fines de los 70 y principios de los 80). En este sentido, ya no se trata de un período de dificultades transitorias –por un shock económico o una política de ajuste- sino que se está frente a un estado de riesgo permanente que requiere de un nuevo esquema de protección de carácter estructural que sea útil para convivir con el riesgo y la inseguridad.

En su informe "*Social protection sector strategy: from safety net to springboard*", el Banco Mundial (2001) propone un marco conceptual que consiste en la gestión del riesgo en función de tres estrategias: prevención (transferencias condicionadas), mitigación (seguros de desempleo adecuados) y estrategias de afrontamiento del riesgo (redes de seguridad). El objetivo es reducir el riesgo de los pobres a un nivel mínimo en el que puedan comenzar a invertir y acumular, incrementando su productividad potencial y constituyéndose en una fuerza de trabajo dinámica y flexible que les permita a los hogares salir de su situación de pobreza.

Al estar basado en la teoría económica neo-clásica, este enfoque considera que el mercado es la mejor solución para gestionar el riesgo al que están expuestos los pobres. Sin embargo, en los países en desarrollo donde la información es imperfecta y asimétrica, son muy altos los costos de transacción y el acceso a determinadas zonas es dificultoso, por lo que el mercado no funciona de la forma en que la teoría lo indica, es decir, eficientemente. Ante las fallas reiteradas de los seguros privados en muchos de los países en desarrollo, el Banco Mundial (2001) recomienda adoptar una "segunda mejor estrategia" que implica un alejamiento del debate tradicional público-privado sobre la protección social y la adopción de una perspectiva de múltiples actores (estado local, organizaciones de la sociedad civil, trabajadores informales, donantes, sector privado). Dicha estrategia promueve la adopción de medidas que aprovechen las capacidades de éstos múltiples actores en la articulación de mecanismos de protección social destinados a los pobres.

Por su parte, el enfoque de la protección social sostenido por la OIT (2002), ve a los mercados como fuente de riesgos, lejos de constituirse en mecanismo de provisión de protección social, pues exacerban los riesgos y la vulnerabilidad a la que están expuestos los pobres. Contrario al enfoque anterior, la OIT subraya la necesidad de transformar, no sólo gestionar, los riesgos y la creciente inseguridad que sufren los trabajadores informales. Así considera prioritario abordar las causas de la vulnerabilidad en sintonía con el impulso de medidas de protección, promoción y transformación (ex-ante y ex-post). Por ello, ha venido promoviendo desde hace más de una década, una agenda de "Trabajo Decente", que tiene por objetivo la creación de empleo de calidad, la ampliación de la protección social a los trabajadores informales y la representación colectiva de sus intereses a través de su organización y empoderamiento (fortalecimiento de su voz).

En cuanto a los arreglos para la prestación de protección social a los trabajadores informales, a diferencia del enfoque anterior, la OIT reconoce la importancia de las asociaciones de tales trabajadores, sus redes y el trabajo que han venido realizado en esta materia, aunque continúa apoyando fuertemente el papel central e indelegable que desempeña el Estado en la provisión de protección social. En este sentido, su postura demuestra cierto resquemor respecto de los mecanismos de provisión informal al hacer énfasis en su lado oscuro: existencia de relaciones clientelares, desigualdades en el acceso a los beneficios y abuso de poder.

Por último, se encuentra el enfoque con perspectiva de género sostenido por organizaciones como WIEGO y académicas como Neila Kabeer. Este enfoque plantea la necesidad de repensar los sistemas de protección dominantes a fin de disminuir los sesgos que en efecto refuerzan las desventajas existentes en contra de las mujeres. En este sentido, Kabeer (2007) argumenta que la informalización laboral y la feminización son dos procesos que están íntimamente relacionados, pues en un contexto globalizado y altamente competitivo, las trabajadoras mujeres se han convertido en el recurso flexible por excelencia. Si bien se ha constatado en los últimos años un aumento de la participación laboral de las mujeres, su incorporación ha sido a través de ocupaciones altamente inseguras, peligrosas y sin la debida protección social. En síntesis, se han incorporado en el extremo informal del mercado laboral. Esta incorporación adversa se explica en parte por la doble carga que recae sobre las mujeres – productiva y reproductiva- y da cuenta de la intensa desigualdad de género. Por ello, este tercer enfoque promueve la adopción de sistemas de protección social con perspectiva de género, es decir, que tenga en cuenta las diferencias en la participación laboral de las mujeres y hombres, así como las implicancias que esto tiene en el bienestar de los hogares, la igualdad de géneros y el empoderamiento de la mujer.

Luego de repasar los argumentos de los tres enfoques, es posible advertir ciertas convergencias y divergencias en el debate en torno a la extensión de la protección social a los trabajadores informales. Referido a esta última, se advierten tres diferencias notables entre los enfoques, a saber: 1) el manejo del riesgo vs la transformación del riesgo, 2) la financiación de la protección social a través del aumento del IVA, donantes o el Estado y 3) el acento sobre el rol del Estado en la provisión de la protección social o sobre el enfoque de "bienestar mixto"<sup>4</sup>.

A grandes rasgos, parecería existir una normalización de la informalidad laboral y de allí la incapacidad de los sistemas de seguridad social de proveer protección social y la necesidad de diseñar nuevos arreglos que cubran este déficit. En esta tendencia hacia la convergencia de los enfoques de protección social, se diluyen las –supuestas– diferencias ideológicas y no queda claro cuál es la postura progresista en el debate. El ejemplo más claro lo ilustra el apoyo de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos tanto por parte del Banco Mundial como por autores estructuralistas pertenecientes a la OIT (Standing y Lund). En el siguiente apartado, abordaremos los debates teóricos en torno al diseño de éstos programas y su desarrollo empírico en los países latinoamericanos, donde fueron originalmente promovidos.

### **2.1.3 Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos**

El surgimiento de los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) se enmarca dentro de la denominada "Nueva Política Social" reivindicada por organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial ante el fracaso de las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo durante las décadas del 80 y 90. Entre los referentes de este enfoque se destaca el economista Santiago Levy (2008) quien argumenta que los sistemas de bienestar de los países en desarrollo son dualistas y burocráticos dirigidos exclusivamente a las elites y las clases medias, mientras que marginan a los pobres con servicios y beneficios inadecuados y de baja calidad. Por lo tanto, se requiere un nuevo enfoque que empodere a los pobres a través del traspaso de responsabilidades del Estado hacia el mercado y la sociedad civil en su conjunto, por lo que toman notoriedad en el discurso vinculado a la política social, conceptos como la corresponsabilidad, participación, descentralización y programas costo-efectivo.

Así, desde distintos ámbitos se incentivó el diseño e implementación de los PTC como programas destinados a aliviar la pobreza mediante la entrega de dinero en efectivo a las familias en situación de pobreza a cambio de que éstos realizaran las inversiones especificadas

---

<sup>4</sup> Todo el conjunto de instituciones que tienen por objeto mejorar la seguridad humana, que incluye no sólo al Estado, sino también a las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, los hogares y los actores internacionales (WED, 2008).

dentro de las condiciones para recibir el programa (como invertir en el capital humano de sus hijos) (Fiszbein y Schady, 2009).

Aunque los PTC se presentaron como una nueva dimensión en materia de política social, su diseño no se aleja de las premisas fundamentales del neo-liberalismo, pues en primer lugar, representan intervenciones públicas que se centran en la capacidad de consumo de la población (demanda) a fin de no distorsionar el funcionamiento del mercado. En segundo lugar, se considera que los hogares juegan un rol fundamental en la reproducción intergeneracional de la pobreza debido a la falta de inversión en capital humano de sus hijos (nutrición, salud y educación). En este sentido, la participación de la familia y el cambio de comportamiento son cruciales para romper el círculo de la pobreza, por lo que, se prevén esquemas de condicionalidad que atan la obtención del beneficio con el fin de conseguir cambios de conducta por parte de estos hogares pobres (se destaca el rol de la madre como administradora de la ayuda económica a favor del cuidado de sus hijos). En tercer lugar, se busca promover intervenciones que tengan un impacto considerable con el menor costo presupuestario posible (coste-efectivo), por lo que a pesar de presentarse como programas masivos de gran alcance, la mayoría de las veces están dirigidas a los más necesitados. Por último, desde el diseño se pretende generar intervenciones a-partidarias, evitando la intermediación de terceros entre el Estado y los beneficiarios a fin de obtener una gestión más transparente de los recursos (Lomelí, 2008).

## **2.2. Antecedentes de investigación**

Pese al optimismo inicial con el que fueron lanzados los PTC en América Latina, donde a la fecha existen más de 20 programas (CEPAL, 2011), la evidencia empírica señala resultados mixtos. En términos generales, la literatura está de acuerdo en que los PTC han sido positivos en la mejora de la escolarización de los chicos y chicas, medida por el incremento de inscripciones y de asistencia escolar, aunque no se ha registrado la misma incidencia en el aprendizaje escolar y la calidad de la oferta educativa. Por su parte, estos programas han impactado en el nivel y composición del consumo de los hogares pobres, lo que se traduce en mejoras en la inversión nutricional (Fiszbein y Schady, 2009; González de la Rocha, 2010, Bastagli, 2008a).

Con respecto a la salud, los resultados son similares a los hallados en el área educativa, pues se han registrado mejoras en la utilización de los servicios de salud (incrementos en los cuidados preventivos), vacunación y asistencia a centros de atención primaria; pero no una mejor calidad de los servicios de salud (infraestructura, tiempo de espera en la atención, disponibilidad de turnos). Con respecto a las evaluaciones llevadas a cabo para detectar la incidencia de los PTC en la reducción de la pobreza, en líneas generales se detectó un mayor

impacto en la intensidad de la pobreza (indigencia) que sobre la tasa global de pobreza, dado los bajos montos de las transferencias (Veras Soares, 2009).

Ahora bien, en lo que hace a las evaluaciones vinculadas al objetivo de esta investigación, es decir la relación entre los PTC y el mercado laboral, se encuentra una serie de estudios que analizan el impacto de tales programas en dos sentidos: la participación laboral de los miembros de hogares beneficiarios y las trayectorias laborales o la posibilidad de insertarse en el mercado laboral por parte de los beneficiarios.

Del primer tipo de investigaciones, la evidencia empírica del caso brasilero con el programa "Bolsa Familia", muestra que éste no se encuentra asociada a tasas de empleo más bajas; pues al contrario, luego de su implementación se observaron niveles más altos de participación de los adultos en el mercado laboral. Esto puede explicarse por el bajo monto que otorga la transferencia, por lo que no estaría compitiendo con los salarios del mercado y tampoco alcanzaría por sí mismo, a cubrir la totalidad de necesidades de los hogares (Bastagli 2008b; Foguel y de Barros, 2010). Por su parte, Alzúa et al (2010), analizan los programas en México, Honduras y Nicaragua, encontrando que en general no se experimentaron cambios significativos en la participación laboral de los adultos de los hogares beneficiarios, descartándose de este modo, la hipótesis que sostiene que estos programas generan un cierto desincentivo a trabajar.

El segundo tipo de análisis se ha llevado a cabo en aquellos países en donde los PTC se han implementado desde hace más de una década, como el caso de "Oportunidades" de México. En este caso la evidencia arroja resultados preocupantes, pues indica que los beneficiarios no logran insertarse efectivamente en el mercado de trabajo formal de forma sostenible, por lo que el empleo informal continua siendo la vía de generación de ingresos más frecuente (González de la Rocha, 2008). Otra cuestión que surge en los casos de Brasil, México y Chile, es la gran dificultad que experimentan las mujeres para insertarse laboralmente, debido a las exigencias que recaen sobre las madres junto a la tradicional carga de reproducción doméstica que deben cumplir (González de la Rocha, 2005; Molineux, 2006).

En la Argentina se han realizado investigaciones que analizan el impacto de los PTC sobre la participación de los hogares beneficiarios en el mercado laboral. Uno de los primeros estudios sobre la AUH en esta materia lo realizan Gasparini y Garganta (2012) quienes estiman los efectos de este Programa sobre los incentivos a trabajar mediante la comparación de un grupo elegible (trabajadores informales con niños) con otro grupo con características similares, pero no elegibles (sin hijos). La evidencia encontrada señaló un importante efecto disuasorio hacia la formalización laboral asociado a la AUH. Sin embargo, no hay evidencia de un incentivo a la informalidad entre los trabajadores formales potencialmente elegibles. Este resultado confirma lo expuesto por Calabria et al (2010) quienes a través de un estudio de micro-simulación

sostienen que la AUH no genera distorsiones en la decisión entre la formalidad y la informalidad.

Por su parte, Groisman et al (2011) realizan estos mismos análisis pero diferenciados por género. Los autores presentan evidencia empírica que confirma que las mujeres, los trabajadores más jóvenes y poco calificados tienen mayores probabilidades de pasar de la actividad económica a la inactividad como consecuencia de la aplicación de la AUH. Por último, Kukurutz y Ruiz (2011) llevaron a cabo un estudio dirigido a explorar el efecto de la AUH sobre los ingresos de las mujeres y sus condiciones laborales. Este análisis arroja resultados diferentes en función del papel que las mujeres desempeñan en el hogar: para las trabajadoras secundarias la AUH significó su retiro del mercado de trabajo, mientras que para las jefas de hogar la asignación no resultó en el alejamiento del mercado laboral ya que estas mujeres no tenían la oportunidad de elegir entre la actividad y la inactividad.

### **3. CASO DE ESTUDIO: AUH**

#### **3.1 Sistema de Protección Social en la Argentina**

Existen en el país diferentes sistemas públicos de asistencia económica que tienen como beneficiarios directos o indirectos a la infancia. Cada sistema está dirigido a distintos grupos de población, presentan variado nivel de cobertura y ofrecen prestaciones de diferente calidad. Entre los sistemas de mayor cobertura social e impacto económico, se encuentra el Régimen de Asignaciones Familiares de carácter contributivo –definido por la Ley N° 24.714-, con alcance nacional y obligatorio, el cual constituye un complemento salarial para los trabajadores en relación de dependencia afiliados a la seguridad social y cuyos ingresos anuales están por debajo de una escala, generalmente asociada al mínimo no imponible correspondiente al impuesto a las ganancias. De manera complementaria, los hogares con hijos cuyos padres perciben ingresos en relación de dependencia y/o como autónomos superiores a esa escala mínima, tienen derecho a deducir del impuesto a las ganancias una suma fija en concepto de crédito fiscal por hijo. Por otra parte, los hogares con hijos menores de 18 años o discapacitados no cubiertos por estos sistemas y que prueben una situación de vulnerabilidad socio-económica, pueden eventualmente ser beneficiarios de pensiones o programas asistenciales no contributivos.

En un contexto de crecientes demandas para la concreción de un programa de asistencia económica más universal hacia los niños/as y adolescentes excluidos de los sistemas anteriores, el Estado amplió el régimen de asignaciones familiares dirigido a los trabajadores formales a través de la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (AUH) para hijos de desocupados o trabajadores informales. Este programa fue promulgado por medio de un decreto de necesidad y urgencia en noviembre de 2009 (Decreto 1602/2009). La creación de la

AUH tuvo como consecuencia la inmediata incorporación a este programa de los hijos menores de 18 años de hogares que hasta ese momento recibían otros programas especiales de lucha contra la pobreza, como son el Plan Familias y el Jefes y Jefas de Hogar.

Los beneficiarios del programa son niños en hogares con padres desocupados, trabajadores de temporada, monotributistas sociales, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superan el salario mínimo vital y móvil (actualmente y desde febrero de 2013, en \$2875 pesos mensuales). También cubre a migrantes con más de tres años de residencia en el país, y en todos los casos exige la documentación de identidad. La modalidad de pago de la AUH se ajusta al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos a la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud)<sup>5</sup>.

Se estima que a través de la reestructuración del sistema, más de 2,2 millones de niños pasaron de manera inmediata a ser beneficiarios directos del nuevo esquema. Según información oficial, a finales de 2010, la sola AUH asistía económicamente a 1,9 millones de hogares y brindaba asignaciones a 3,5 millones de niños (ANSES, 2011).

Los últimos años mostraron tres nuevas transformaciones sustanciales en el régimen de Asignaciones Familiares con miras a extender la cobertura alcanzada y consolidar los resultados positivos obtenidos por la AUH: la primera tiene que ver con la ampliación del beneficio a las mujeres en estado de embarazo que se encuentren en la semana doce o más de gestación (Asignación Universal por Embarazo -AUE-), a partir de mayo de 2011<sup>6</sup>. En este caso, se exige a las futuras madres el cumplimiento de los controles sanitarios con la inscripción al "Plan Nacer" del Ministerio de Salud o la certificación médica expedida de conformidad con dicho plan, para los casos que cuenten con cobertura de obra social.

El segundo aspecto, fue la reestructuración integral del régimen de Asignaciones Familiares en septiembre de 2012<sup>7</sup>, con el fin de focalizar la atención sobre aquellos sectores más vulnerables. En este sentido, se modificaron los requisitos para acceder al régimen de Asignaciones Familiares, pues ahora se considerarían los ingresos totales del grupo familiar,

---

<sup>5</sup> El 80% de la contribución económica es abonado de manera mensual y el 20% restante es acumulado y abonado anualmente cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con los controles sanitarios y el plan de vacunación.

<sup>6</sup> Mediante el Decreto 446/2011 se modificó nuevamente la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares. Entre los considerandos de la norma, se define la necesidad de ampliar el Sistema de Seguridad Estatal a través de las asignaciones familiares como forma de reducir la pobreza y de atender a una población vulnerable que no está siendo atendida por el sistema médico de control prenatal necesario. En tal sentido, en tanto que la mortalidad materna, perinatal o neonatal incide principalmente en la población de más bajos ingresos, su protección a través de la AUE constituye en una cuestión de equidad y justicia social.

<sup>7</sup> El presente trabajo releva datos anteriores a las siguientes dos transformaciones, en este sentido el análisis no aborda estas últimas modificaciones.

estableciendo un límite de ingreso mínimo de \$200 y máximo de \$14.000 (ninguno de los componentes del hogar podrá estar recibiendo una remuneración superior a \$7.000)<sup>8</sup>. En mayo de 2013 estos valores fueron actualizados de la siguiente manera: el tope máximo del hogar será de \$16.800, por lo que los ingresos de cada cónyuge no podrán superar los \$8.400. Con ésta última medida, que intentó igualar los topes de las asignaciones con los correspondientes al Impuesto a las Ganancias, se busca asegurar la cobertura de todos los hogares con niños, niñas y adolescentes.

El último aspecto, pero no por ello menos importante, es que a partir de junio del año en curso las Asignaciones Familiares, tanto las contributivas como las de asistencia estatal -AUH y AUE-, son cobradas siempre por la madre de los chicos (salvo en situaciones de tenencia a cargo del padre); de manera que, aún cuando el padre sea trabajador en relación de dependencia con derecho a asignaciones familiares, el monto será depositado a nombre de la madre. Con esta medida, se estarían transformando tres cuestiones importantes: la primera es el reconocimiento del papel fundamental que juegan las mujeres como pilar de los hogares, principalmente encargadas de las actividades reproductivas del hogar y de crianza de los hijos; la segunda tiene que ver con el aseguramiento de que éstas puedan recibir los ingresos correspondientes a los beneficios o ayudas dirigidas a la infancia, pudiendo sortear mejor los problemas que deben enfrentar en esos casos en que la madre es jefa de hogar (sea por abandono del cónyuge o aún estando en pareja); la tercera, es que refuerza la condicionalidad impuesta en el sistema de asignaciones no contributivas (AUH y AUE), que define a la madre como destinataria de tales ingresos.

Ahora bien, a pesar de la cobertura que alcanzan éstos regímenes de seguridad social -contributivo y de asistencia estatal- aún permanece una población de niños marginados que están sin cobertura de ningún tipo: aproximadamente un 2% del total de niños y adolescentes menores a 18 años se encuentran en tal situación (aproximadamente 200.000 chicos) (Bertranou y Maurizio, 2012).

### **3.2. Apartado Metodológico**

El enfoque metodológico de la investigación responde a un encuadre estadístico, que emplea bases de datos puntuales, variables de tipo cualicuantitativas y aplica diferentes técnicas estadísticas multivariadas. Para este análisis se utiliza como fuente de información los

---

<sup>8</sup> A través de los Decretos 1.667/12 y 1.668/12 se redefinieron los requisitos de ingreso al régimen de Asignaciones Familiares. Anteriormente se tomaba en cuenta el monto de ingresos de cada trabajador -principalmente de los jefes de hogar-, lo que llevó a que algunos hogares estuvieran percibiendo doble beneficio (como en los casos en que los dos padres tenían ingresos inferiores al monto exigido, o bien porque el uno percibía AUH pero el conyugue tenía ingresos elevados por el que podía realizar la deducción de ganancias o recibir Salario Familiar).

datos relevados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA). La EDSA se realiza de manera anual en las principales áreas urbanas de nuestro país alcanzando una muestra de 5710 casos<sup>9</sup>. Con el fin de hacer más robusta la muestra, los resultados presentados más adelante corresponden al promedio interanual de los años 2010, 2011 y 2012.

Ahora bien, para evaluar la dinámica particular que adquieren los hogares beneficiarios de AUH en términos de participación laboral, en comparación con el resto de hogares, los regímenes de seguridad social existentes se reagruparon de la siguiente manera:

- **Seguridad social tradicional (SST):** hogares que reciben salario familiar y aquellos que deducen del impuesto a las ganancias una suma fija por crédito fiscal por hijo.
- **Asignación Universal por Hijo (AUH):** hogares que reciben ingresos por Asignación Universal por Hijo o Asignación Universal por Embarazo (toma casos únicamente de 2012).
- **Otros programas sociales o sin asistencia (OP/SA):** hogares que reciben ingresos por otros programas sociales o que no están cubiertos por ninguno de los sistemas mencionados. Para homogenizar las condiciones de este último grupo se excluyeron hogares de estratos socioeconómicos medio-altos o aquellos cuyos jefes contaban con un empleo estable.

A los fines de la presente investigación, el análisis de los resultados se organiza en dos ejes: de un lado, está lo relacionado a la actividad de todos los componentes según el régimen de seguridad social del hogar (tasas de actividad e inactividad)<sup>10</sup>. Con la intención de controlar los factores involuntarios que pueden estar incidiendo sobre el desaliento a la inserción laboral de las personas en edad económicamente activa, se consideran tales tasas a la luz de una serie de indicadores sociodemográficos del hogar, a saber: carga doméstica<sup>11</sup>, sexo del jefe<sup>12</sup> y tipo de hogar<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> La Encuesta de la Deuda Social Argentina del Bicentenario 2010-2016 se basa en un diseño muestral probabilístico polietápico con estratificación no proporcional y selección sistemática de viviendas y hogares en cada punto muestra. La muestra abarca 17 aglomerados urbanos de más de 50.000 habitantes: Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 24 Partidos del Conurbano Bonaerense), Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Salta, Gran Tucumán y Tafí Viejo, San Rafael, Mar del Plata, Gran Paraná, Gran San Juan, Gran Resistencia, Neuquén-Plottier, Zárate, Goya, La Rioja, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y Río Grande.

<sup>10</sup> La tasa de actividad de los componentes se construyó considerando la población activa en edad económicamente activa (en este trabajo se utilizó el rango de 18 a 74 años), mientras que la tasa de inactividad es la relación de población en edad inactiva (menores de 18 años y mayores de 74 años) sobre el total de componentes del hogar.

<sup>11</sup> La carga doméstica hace referencia a la cantidad de miembros inactivos en edad inactiva (menores de 18 años y mayores de 74 años) y a la presencia de servicio doméstico en el hogar (sea por horas o con cama adentro). Se consideraron estos dos factores en tanto que de manera indirecta, señalan la composición demográfica del hogar y la posibilidad que tienen los hogares de acceder a un recurso que les ayude con las tareas reproductivas del mismo (servicio doméstico). Desde esta variable se considera que la mayor carga doméstica la tienen los hogares con dos o más inactivos en edad inactiva o sin servicio doméstico. El resto de hogares –menos de dos inactivos en edad inactiva o que cuentan con servicio doméstico- se considera que tienen baja carga doméstica.

De otra parte, se evalúan las características del empleo que tienen los componentes activos del hogar en términos de calidad de inserción<sup>14</sup> e ingresos laborales<sup>15</sup>. Dada la particular situación y comportamiento que tienen los miembros en el hogar según su rol (jefes y resto de componentes), se hizo el mismo ejercicio según dicha condición, de manera que se pudiera analizar de manera completa la evolución de la situación laboral del hogar y se verificara si, tal como se apuntaba en la segunda hipótesis, existe una barrera estructural que no permite a los beneficiarios de la AUH acceder a un empleo estable de similares características al de los trabajadores en hogares con seguridad social tradicional.

### **3.3 Análisis de Resultados**

En lo que refiere al tipo de régimen de seguridad social de las personas en hogares con niños, según los datos relevados en el período 2010-2012 por la EDSA-Bicentenario, se evidencia que una de cada dos personas pertenecientes a hogares con niños se encuentra cubierta por las vías tradicionales de la seguridad social, esto quiere decir que algún miembro del hogar se encuentra inserto en empleos estables o con altos ingresos. De la población restante sin cobertura de éste tipo (en total el 49,8%), un 30,6% percibe asistencia estatal vía AUH, mientras que un 19,2% recibe OP/SA (figura 1).

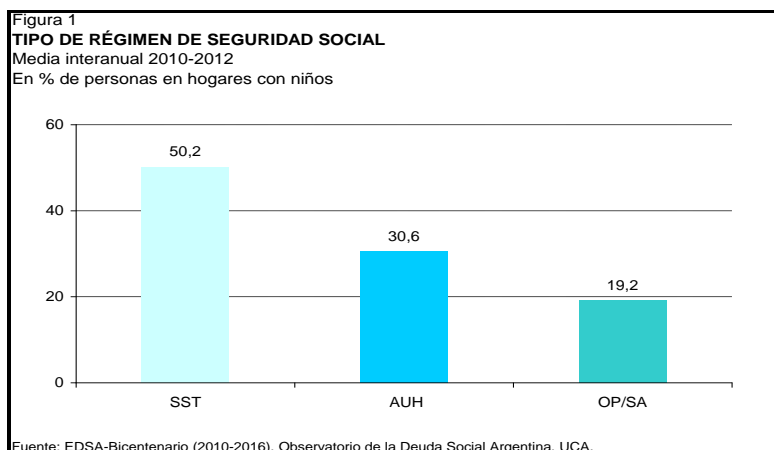
---

<sup>12</sup> En los últimos años la literatura académica ha enfatizado el estudio de la vulnerabilidad de los hogares de jefatura femenina frente a los de jefe varón, pues demuestran un mayor riesgo relativo en general, con menores niveles de bienestar y peores condiciones para sobrellevar los cambios macroeconómicos (González de la Rocha, 1997).

<sup>13</sup> Se consideran tres categorías que permiten predicar sobre los recursos del hogar para afrontar las actividades productivas y reproductivas, en términos de personas adicionales al sostén económico del mismo, a saber: los hogares nucleares incompletos con hijos (monoparentales), aquellos con ambos padres y con hijos (biparentales) y por último, los que incluyen a otros componentes, familiares o no, al grupo nuclear (extensos).

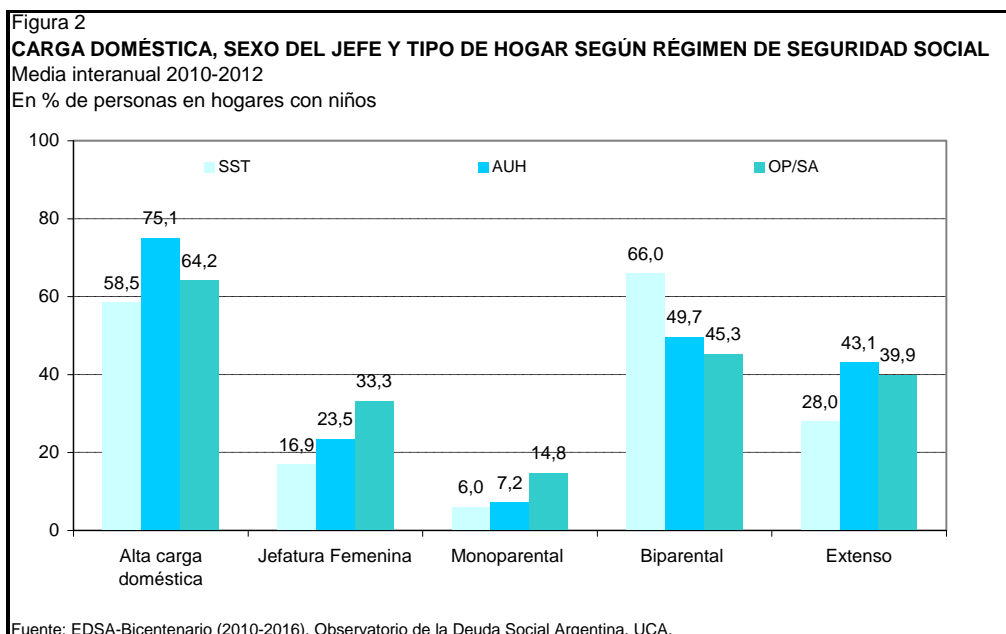
<sup>14</sup> Distingue tres categorías de la situación laboral de los activos: empleo estable (ocupados en relación de dependencia, cuentapropistas y patrones o empleadores, con continuidad laboral que realizan aportes al sistema de seguridad social), empleo precario (ocupados en relación de dependencia, cuentapropistas y patrones o empleadores que no realizan aportes a dicho sistema y/o sin continuidad laboral) y subempleo (ocupados en trabajos temporarios de baja remuneración o changas, sin salario y beneficiarios de planes de empleos con contraprestación laboral).

<sup>15</sup> Media del ingreso laboral horario correspondiente a todos los trabajos del último mes, expresado en pesos de diciembre de 2012.



Ahora bien, es válido conocer las características sociodemográficas propias de los hogares en cada uno de esos tres regímenes de seguridad social, pues tal como se señaló más arriba, estas permiten predicar sobre las estrategias laborales de los componentes adultos del hogar. En este sentido, la figura 2 muestra la concentración de una mayor carga doméstica en los hogares con AUH (75,1%), seguido de los hogares con OP/SA (64,2%) y los protegidos por vía SST (58,5%). Esto podría explicarse como consecuencia de las características propias de conformación de los primeros, con mayor cantidad de niños y adultos mayores que dependen de los activos del hogar, al tiempo que no pueden recurrir al servicio doméstico que ayude con las actividades cotidianas dados sus altos costos económicos.

La jefatura femenina muestra un comportamiento contrario: alcanza a uno de cada tres con OP/SA, a uno de cada cuatro hogares con AUH y a menos de uno de cada cinco hogares con SST. La mayor incidencia de la jefatura femenina en hogares con AUH u OP/SA estaría relacionada también con la mayor vulnerabilidad que presentan éstos, tal como se señaló más arriba. Esto se complementa con el dato del tipo de hogar (que es un proxy del tamaño), de donde se puede observar que cada régimen de seguridad social presenta un tipo de hogar predominante: los hogares con SST son mayoritariamente biparentales (dos cónyuges e hijos), muy por encima de los AUH u OP/SA. Los AUH presentan una conformación que está entre la biparentalidad y los hogares extensos (categoría en la que son mayoría -43,1%-). Por su parte, en los OP/SA, aunque casi la mitad son hogares biparentales, llama la atención que el 14,8% son monoparentales, duplicando a los otros dos regímenes de seguridad social.



Estos datos estarían mostrando que los hogares con AUH presentan mayores niveles de vulnerabilidad, en la medida que muestran las tasas más altas de carga doméstica y hogares extensos, variable que podría estar indicando una estrategia laboral para asegurar la reproducción de la unidad doméstica (sumando miembros en edad activa para distribuir tareas productivas y reproductivas para hacer frente a las difíciles condiciones de contexto).

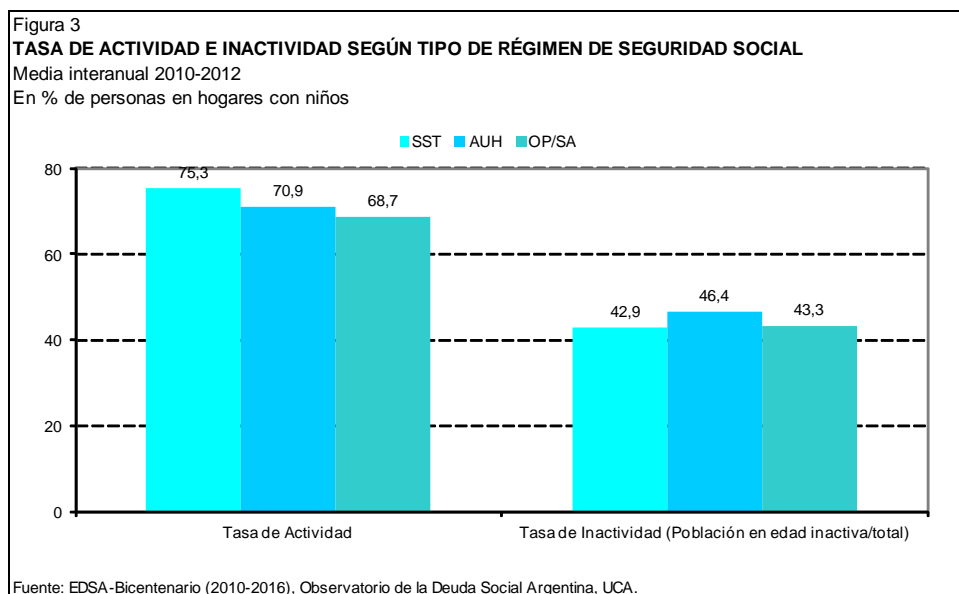
### 3.3.1 Tasa de actividad

Tal como se indicó más arriba, un primer nivel de análisis busca evaluar las variaciones en la tasa de actividad de los miembros en edad activa (18 a 74 años), según los distintos regímenes de seguridad social analizados.

Como muestra la figura 3, aquellos hogares con SST presentaron la tasa más alta de miembros activos (75,3%) en comparación con los otros dos regímenes, pues en los hogares perceptores de AUH alcanza al 70,9% y en los OP/SA desciende al 68,7%. La lectura complementaria que merecen estos datos refiere a la tasa de población en edad inactividad (tal como la definimos en el apartado metodológico), pues son miembros del hogar que necesitan del cuidado de otros para garantizar su bienestar. En este sentido, la tasa más alta se concentra en los hogares con AUH (46,4%), frente a los que reciben OP/SA (43,3%) o con SST (42,9%).

En la medida que la población en edad inactiva constituye un elemento determinante y explicativo de las razones involuntarias de la tasa de inactividad de miembros en edad activa, es que la predominancia de este tipo de población en hogares con AUH estaría indicando que no se trata de una elección –es decir un razón voluntaria - de los adultos en edad activa por

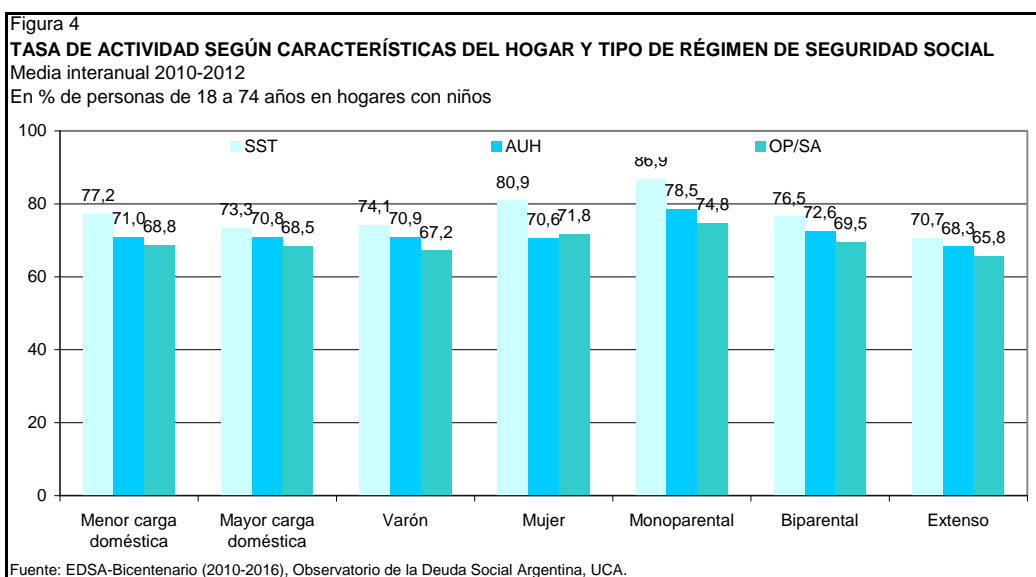
alejarse del mercado de empleo, sino más bien una razón anclada en las diferencias de acceso a este tipo de cuidado vía mercado.



La figura 4 muestra que la tasa de actividad es mayor en los hogares con SST cuando tiene una carga doméstica menor (77,2%). Por su parte, la actividad en los hogares con AUH u OP/SA no presenta diferencias significativas entre estas dos situaciones (71% y 70,8% respectivamente para los primeros hogares y 68,8% y 68,5% para los segundos). En este sentido, contar con recursos que hagan disminuir el peso del cuidado doméstico en hogares con SST muestra efectos positivos sobre el nivel de actividad de sus miembros, sin embargo estas ventajas parecerían no se encuentran presentes en el resto de los hogares.

Esto se explica porque son los miembros de hogares con SST quienes pueden valerse del servicio doméstico, mientras que los hogares con AUH muestran una mayor carga doméstica sin contar con ese recurso. Ello obligaría a desarrollar estrategias que pueden ir desde la imposición de un mayor peso del trabajo reproductivo y productivo sobre todos los miembros del hogar (pe. los hijos mayores cuidan a los menores o ayudan con distintas tareas del hogar), hasta apelar a las redes sociales, tal como lo demuestra la literatura académica (pe. pedir ayuda a un familiar o vecino).

Cuando se analiza la actividad de los componentes del hogar, según el sexo del jefe, se evidencia que ésta no varía sustancialmente en aquellos que pertenecen a hogares con AUH – en torno al 70,7%-, mientras que en los que tienen SST u OP/SA, aumenta de manera importante cuando la jefa es mujer (en los primeros pasa a 80,9% y en los segundos a 71,8%). El tipo de hogar también constituye un factor relevante en lo que concierne a las diferencias de tasas de actividad de las unidades domésticas. Así pues, en la medida que aumenta la cantidad de adultos como fuerza de trabajo disponible en el hogar, disminuye la tasa de actividad de los mismos (ver figura 4).



De lo expuesto hasta aquí se puede inferir que la tasa de actividad está fuertemente relacionada con las características demográficas del hogar y con el tipo de régimen de seguridad social. La primera relación se explica en la medida que los hogares con AUH tienen menor tasa de actividad que los hogares del SST pero mayor que aquellos con OP/SA, sin embargo presentan condiciones demográficas más vulnerables. En ese sentido, contrario a lo que algunas hipótesis sostienen<sup>16</sup>, el programa no incentiva a la desocupación o inactividad de los miembros del hogar. En términos de costos de oportunidades, el monto percibido no alcanza a ser equivalente a los ingresos que las personas pueden conseguir en el mercado de trabajo (aunque sea en trabajos informales), a lo cual se le agrega la existencia de una mayor presión doméstica sobre los componentes activos de conseguir o conservar un trabajo para obtener los recursos necesarios que aseguren la reproducción del hogar. De esta forma, el siguiente apartado evalúa las características de los empleos a los que acceden los miembros de cada hogar.

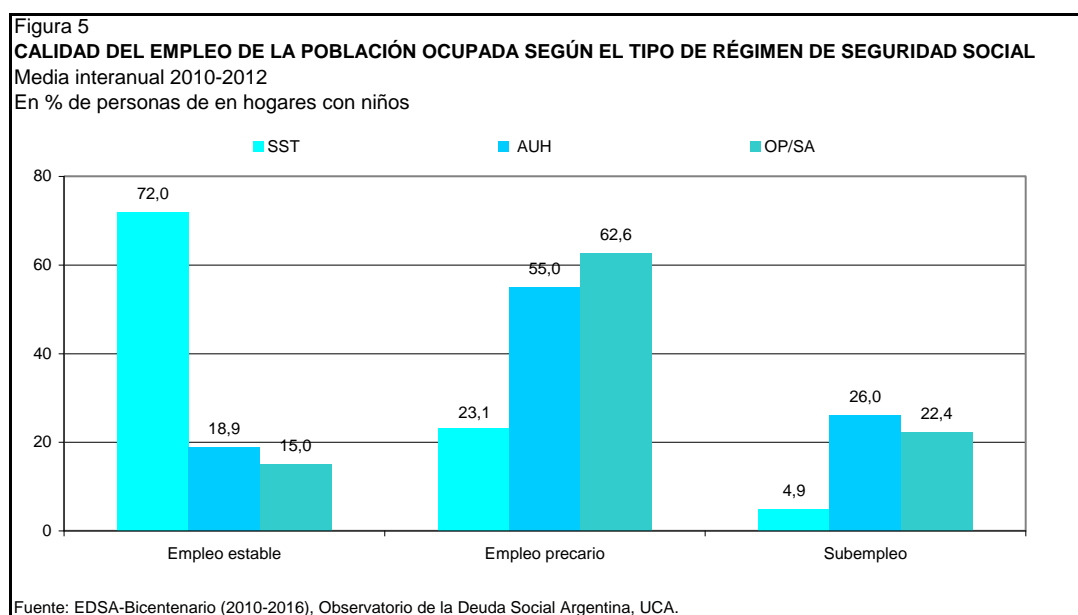
### 3.3.2 Características del empleo

Una vez observada la relación de la actividad de la fuerza de trabajo con los incentivos otorgados por la AUH, una segunda etapa de análisis consiste en evaluar en qué medida la participación laboral está más relacionada con las características del empleo, en términos de la calidad de inserción (estable, precario o subempleo) y los ingresos horarios medios, que con el régimen de seguridad social al que se pertenezca.

<sup>16</sup> Con esto hacemos referencia a las posturas que sostienen que los programas sociales generan en los miembros en edad activa, un efecto de desincentivo a la inserción laboral.

Tal como puede preverse, la calidad del empleo está directamente relacionada con el tipo de régimen de seguridad social del hogar. Al respecto, se observa en la figura 5 que los hogares con SST tienen un 72% de personas de su fuerza laboral inserta en empleos estables mientras que los hogares perceptores de AUH y de OP/SA no alcanzan el 19% de tal tipo de empleo. Dentro de la situación de irregularidad laboral, llama la atención que la precariedad, que incluye una amplia variedad de situaciones laborales como la relación de dependencia sin registro en el sistema de seguridad social, se concentra principalmente en los hogares que perciben otros OP/SA (62,6%). Por su parte, el subempleo incidió principalmente en las personas en hogares con AUH (26%).

Estos resultados dan cuenta de que las chances de acceder a un empleo estable para miembros de AUH es cuatro veces menor que para aquellos que viven en hogares con SST. En el mismo orden de ideas, los miembros de los primeros hogares tienen dos veces más chances de tener un empleo precario y cinco veces más de caer en subempleo en relación con los componentes de los hogares del SST.



Los datos presentados en la figura 6, indican que en todos los casos hay una sustancial diferencia entre los ingresos que perciben las personas según el régimen de seguridad social, aún cuando se trate de la misma categoría de empleo -en términos de registro y estabilidad del empleo-. En tal sentido, se muestra una brecha de ingresos siempre a favor de las personas que pertenecen a los hogares con SST (alcanzando una diferencia del 56% en el empleo estable y del 49% entre los precarios en comparación con las personas en hogares con OP/SA). Esta situación cambia cuando se revisa el subempleo, pues en éste, los primeros reciben un 10% menos de ingresos que aquellos con OP/SA.

Las personas activas en hogares que reciben AUH y que están insertas en empleo estable, tienen ingresos medios que son un 20% menores en comparación con aquellos en hogares con SST. En la precariedad laboral esta diferencia aumenta al 33%, mientras que en el subempleo la relación también se vuelve contraria, y ahora los trabajadores de hogares con AUH reciben un 5% más de ingreso horario que los SST<sup>17</sup>.

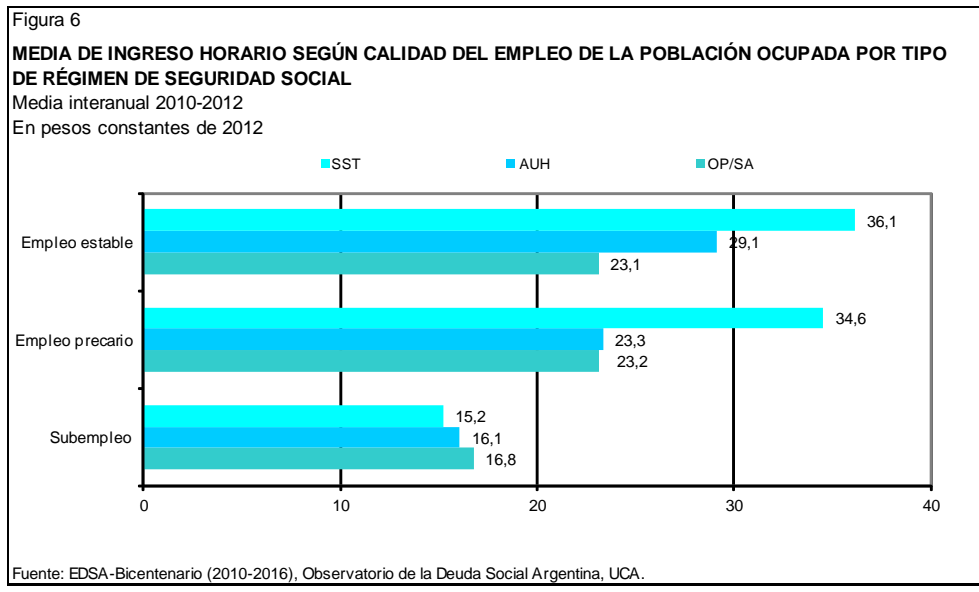
En una lectura complementaria al análisis hecho de la figura 5, se desprende que la mayoría de los miembros en hogares protegidos por la seguridad social tradicional son empleados estables con una media horaria de \$ 36,1 mientras que la mayoría de personas activas en hogares perceptores de AUH son empleados precarios con un valor hora de \$ 23,3. Es decir, se observan dos fenómenos complementarios que dan cuenta de las diferencias del tipo de empleo a los que pueden acceder los miembros de cada régimen de seguridad social: en primer lugar, existe una mayor probabilidad de acceder a un empleo estable por parte de los hogares protegidos vía forma tradicional. Y en segundo lugar, este tipo de empleo es mejor pago en esos hogares respecto al resto.

Aunque la información presentada en el presente artículo no resulta suficiente para comprobar que así sea, es posible que las diferencias marcadas en las remuneraciones laborales, aún cuando se trate de la misma categoría de trabajo, se explique por la cualificación exigida-necesaria para llevar a cabo el oficio. En este sentido, el tipo de trabajo al que acceden los miembros de hogares con SST es muy diferente al que tienen la oportunidad de conseguir las personas cubiertas por las otras dos categorías del régimen de seguridad social (AUH y OP/SA).

En un mismo orden de ideas, con esto se estaría comprobando la existencia de una barrera estructural que margina a la población receptora de AUH u OP/SA, referida no sólo en los ingresos que recibe por su trabajo, sino además en las capacidades con que cuentan los miembros de tales hogares para conseguir un nuevo y mejor trabajo al que actualmente desarrollan (debido a múltiples factores: grado de cualificación que tiene la persona, círculo de redes sociales en las que se maneja, aspiraciones de cambiar de trabajo, etc.)

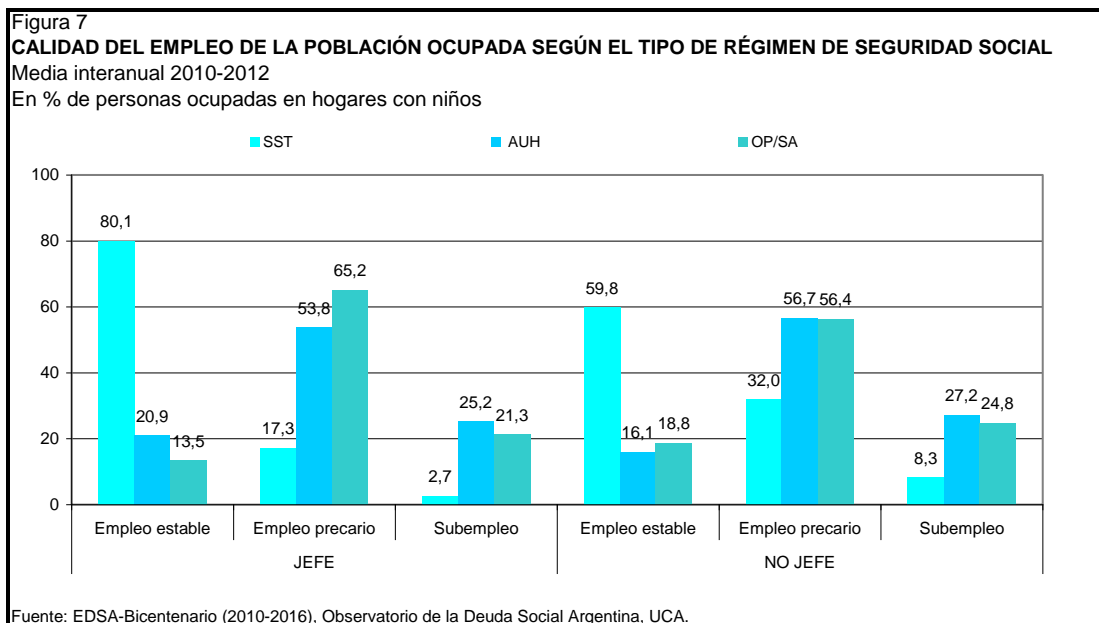
---

<sup>17</sup> La media de ingresos en empleos estables durante el periodo 2010-2012 fue de \$ 36,1 en hogares con SST, \$ 29,1 para los AUH y \$ 23,1 en OP/SA. Para los empleados precarios las medias de ingresos horarios alcanzaron los \$ 34,6, \$ 23,3 y \$ 23,2, respectivamente. La media de ingresos horarios cuando se trata del subempleo alcanza los \$ 16 en promedio para las tres categorías del régimen de seguridad social.



Ahora bien, resulta relevante estudiar estos mismos indicadores según el rol que ocupan los miembros en el hogar, sean como principal sostén económico del hogar o como fuerza secundaria. Como lo ilustra la figura 7, en hogares con SST los jefes de hogar presentan una mejor situación laboral respecto a los trabajadores secundarios: el empleo estable es mayor mientras que el empleo precario y el subempleo son sensiblemente menores. Que esto ocurra no debe extrañar, pues indica que el jefe del hogar es quien brinda el régimen de protección al hogar (sea vía salario familiar o a través del crédito fiscal).

La fuerza de trabajo en hogares con AUH presenta una dinámica similar, en la medida en que los jefes tienen un mayor índice de empleo estable y en los no jefes aumenta el empleo precario y subempleo. En cambio, los jefes en hogares con OP/SA exhiben una peor situación laboral en comparación con los no jefes, en tanto que las tasas de empleo estable son menores y se hace dominante la precariedad laboral.

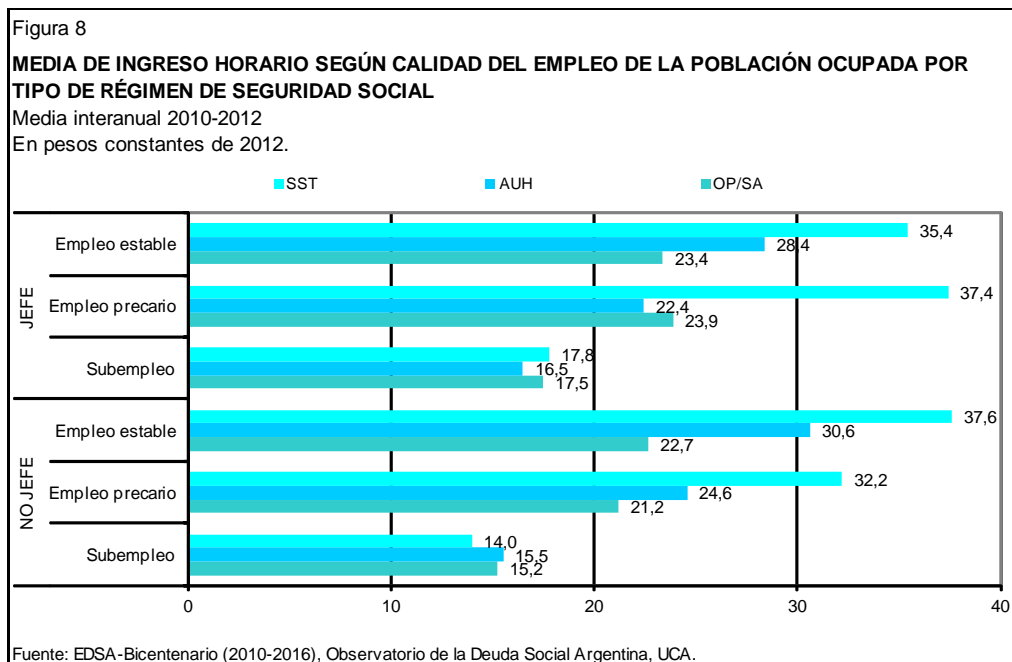


Asimismo, resulta relevante examinar si estas diferencias en la distribución de empleos de calidad se corresponden con los ingresos laborales alcanzados según los distintos roles ocupados en el hogar. La figura 8 da cuenta de que las brechas de media de ingreso horario de no jefes en empleo estable es más intensa respecto a los jefes. Este hecho no se observa entre los empleados precarios y subempleados.

Ahora bien, la fuerza laboral de los hogares con SST tienen los mayores ingresos, independientemente del rol dentro del hogar y de las características del empleo. En esta primera categoría del régimen de seguridad social, los trabajadores secundarios en empleos estables tienen una media de ingreso horaria mayor que los jefes, mientras que esta situación se revierte en el caso del empleo precario (\$ 32,2 de los primeros frente a \$ 37,4 de los jefes).

La situación de los ingresos según el rol, entre los miembros de hogares con AUH muestra una particularidad: los jefes insertos en empleos estables o precarios ganan menos que aquellos no jefes en las mismas categorías. La excepción es el subempleo, en donde los jefes ganan \$ 1 peso más que la fuerza laboral secundaria.

Por último, en el caso de los miembros con OP/SA, se observa que los jefes reciben una media de ingreso horario mayor en comparación con la fuerza secundaria, en cualquier categoría de empleo en la que esté inserto (estable, precario o subempleo).



#### 4. REFLEXIONES FINALES

Si bien es preciso reconocer el avance que ha significado la AUH en materia social, también es necesario advertir sus límites y alcances en términos de superación de la pobreza y la marginalidad social. Como hemos señalado, la AUH ha significado un punto de inflexión al modificarse el régimen de asignaciones familiares e incluir a los hijos de trabajadores informales y desocupados. El hecho de que la asignación sea parte integral de dicho régimen permite notar un posicionamiento político diferente, en la medida en que el gobierno institucionaliza el programa en el marco del sistema de protección social argentino, constituyéndose en mucho más que una política social aislada de corto plazo. Asimismo, la AUH representa una ayuda importante para los hogares pobres, que en caso de no tenerla, caerían en una situación de vulnerabilidad aún más intensa. A ello se le agrega que a diferencia de otros programas sociales de características similares, sus montos han sido actualizados sistemáticamente como también revisado el diseño de las condicionalidades.

Sin embargo, a pesar de que la AUH ha significado una política superadora respecto de programas sociales anteriores, aún se advierte el predominio de un enfoque de gestión del riesgo que, en lugar de erradicar la pobreza, pretende administrarla. Sumado a ello, se observa la influencia de la denominada "Nueva Política Social" en el diseño de la AUH, presentes no sólo en el principio de corresponsabilidad de los padres y la exigencia de las condicionalidades sino también en la posición respecto a la mujer. En este sentido, la última modificación significó la naturalización de las mujeres como principales proveedoras del cuidado infantil, por lo que consideramos que aunque esta nueva resolución viene a solucionar algunas cuestiones

importantes –como el abandono de los padres con la consecuente imposibilidad de percibir el beneficio por parte de las madres-, deja sin problematizar el trabajo reproductivo a cargo de las mujeres con el riesgo de perpetuar los roles tradicionales asignados a las mismas y su asilamiento al ámbito doméstico.

En lo que se refiere específicamente al objeto de nuestra investigación, el análisis de los datos nos permite subrayar la existencia de dos fenómenos relevantes. Por un lado, los hogares receptores de AUH presentan una tasa de actividad media, evidencia que permite desmitificar el imaginario colectivo en torno al desincentivo laboral que este tipo de programas podría generar en la fuerza laboral adulta receptora del beneficio. A su vez, estos hogares concentran una mayor carga doméstica, mayor incidencia de jefatura femenina y presencia de hogares extensos. Esto nos permite inferir que la tasa de actividad se explica en buena medida por la característica de los hogares más que por el tipo de régimen de seguridad social.

Por otro lado, los resultados de la presente investigación dan cuenta de la existencia de un mercado laboral segmentado que excluye a una gran parte de los trabajadores de oportunidades de empleo estable y seguro. A su vez evidencia el carácter heterogéneo y dual de una sociedad que ofrece a una porción de los hogares protección social adecuada, mientras que a otros les otorga una asistencia social vía transferencia de ingresos no-laborales. En este sentido, y tal como se describió más arriba, los hogares con AUH tienen los mayores porcentajes de subempleo –respecto del resto de los hogares- y un alto nivel de precariedad laboral. Sumado a esto, la intensa brecha de ingresos a favor de los hogares con seguridad social tradicional, nos permite confirmar la existencia de barreras estructurales que marginan a la población receptora de AUH de empleos estables, seguros y de calidad. En línea con lo planteado por González de la Rocha y Latapí (2008), factores como el género, la edad, la situación conyugal, tener o no hijos, el nivel educativo, parecerían ser predictores del tipo y calidad de empleo al que las personas pueden acceder.

La pobreza, la exclusión y la inequidad constituyen problemas complejos que requieren de políticas integrales y de larga duración. El fenómeno excede la mera carencia de recursos monetarios o su distribución desigual, constituyéndose en un proceso de causas múltiples que degrada las capacidades con las que los hogares y las personas puedan imaginar, construir y disfrutar un proyecto de vida integrados de manera plena a la vida productiva, social y cultural. En este contexto, es difícil prever un escenario en el que un único programa social– que además es depositario de todas las expectativas sociales- pueda sacar a las personas de la situación de pobreza. La falta de un abordaje integral en la política social corre el riesgo de reproducir la pobreza, lejos de combatirla. Consideramos que además de reforzar la calidad de la educación y la salud en la Argentina, es necesario poner en agenda pública la economía del cuidado en una sociedad donde el “cuidado” está fuertemente atravesado por la clase y por el género (Esquivel, 2011). En este sentido, creemos que sería positivo para los sectores

postergados, como son los beneficiarios de AUH- un rol más preponderante del estado en la provisión de los servicios del cuidado que apunte a su des-mercantilización. De esta manera, se lograría una mayor complementación entre el rol de las transferencias de ingresos y los servicios de cuidado en el marco de un sistema de protección social más integrado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alzúa, M., Cruces, G. y Ripani, L. (2010) Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America, CEDLAS Working Paper No 95, Universidad Nacional de La Plata.

ANSES (2011). Asignación Universal por Hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2012].

Bastagli, F. (2008a). From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America, IPEA-UNDP Working Paper No 60, Brasilia

\_\_\_\_\_ (2008b). 'Conditionality in Public Policy Targeted on the Poor', *Social Policy and Society* 8 (1), 127–140.

\_\_\_\_\_ (2008c). 'The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família'. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science

Bertranou, F. and Maurizio, R. (2012) Semi-conditional cash transfers in the form of family allowance for children and adolescents in the informal economy in Argentina, *International Social Security Review*, 65(1), pp.53-72.

Calabria, A. y Calero, A. (2011) "Social inclusion policies for the most vulnerable age groups: Pension Inclusion Plan and Universal Allowance for Social Protection for Children", en MPRA Paper 35689, University Library of Munich, Alemania.

Chen, M. (2012) The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies. WIEGO Working Paper No. 1

Esquivel, V. (2011), La economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los ciudadanos en el centro de la agenda. PNUD. Serie "Atando Cabos; deshaciendo nudos". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de América Latina y el Caribe, Área de Práctica de Género.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty, Washington D.C., Banco Mundial.

Foguel, M. y Paes de Barros, R. (2010) "The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities", Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC)

Gasparini, L. y Garganta, S. (2012) "El impacto de un Programa Social sobre Informalidad: El caso de la AUH en Argentina" en CEDLAS Working Paper No. 133, Universidad Nacional de La Plata

Groisman F.; Bossert, F. y Sconfienza, M. E. (2011) "Políticas e Protección social y participación económica de la población argentina" en Equipo de investigación en Trabajo, Distribución y Cuestiones Sociales, UBA-CONICET

González de la Rocha, M. (2005) "Familias y política social en México. El caso de Oportunidades" en Serie Seminarios y conferencias 46. Santiago, Chile: CEPAL

\_\_\_\_\_. (2008), "Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto", Futuro de las familias y desafíos para las políticas, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

\_\_\_\_\_. (2010), "Una perspectiva latinoamericana desde México: evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas", presentación en el quinto seminario internacional Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos 10 años, Santiago de Chile.

González de la Rocha y Escobar Latapí (2008) 'Choices or Constraints? Informality, Labour Market and Poverty in Mexico' IDS Bulletin 39(2):37-47

Gallin, D. (2002) Organizing in the informal economy .In 'Unprotected Labour: What Role for Unions in the Informal Economy?' Geneva: ILO, Bureau of Workers' Activities, Vol. 2, Issue No. 127.

ILO (1972). Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. [pdf] Geneva: ILO.

\_\_\_\_ (2002). Decent Work and the Informal Economy. [pdf] Geneva: ILO.

\_\_\_\_ (2003). Facts on Social Security. [pdf] Geneva: ILO.

Kabeer, N. (2007). Mainstreaming gender in social protection for the informal economy. London: Commonwealth Secretariat

Kukurutz, A. y Ruiz, D. (2011). Evolución de los ingresos femeninos. Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo. En ASET (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo). Buenos Aires, Argentina 3-5 Agosto 2011.

Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico, Brookings Institution.

Lomelí, E. (2008). 'Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations', Annual Review of Sociology 34, pp. 499-524

Maloney, W. (2003) 'Informality Revisited'. World Development, 32 (7): 1159-78

Maloney, W., Arias, O., Fajnzylberg, P., Mason, A. and Saavedra, J., eds. Informality: Exit and Exclusion, Washington DC: World Bank. Ch. 7

Mason, A. (2007) Informality, Social Protection and Antipoverty Policies. In Perry, G.,

Molyneux, M. (2006) Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme, Social Policy and Administration, 40(4), p. 425-49

Moser, C. (1978) 'Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?' En Bromley, R (ed). The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies. Oxford: Pergamon Press, pp.1041-1064.

Portes, A.; Castells, M. y Benton L. (1989) The informal economy: studies in advanced and less developed countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Rakowski, C. (1994) Convergence and Divergence in the Informal Sector Debate: A Focus on Latin America, 1984-92. World Development, 22(4), pp.501-516

Veras Soares, F. (2009), "El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis", documento presentado en el seminario Repensar lo social en tiempos de crisis, La Antigua, Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.

WED (2008), Social Policy for Sustainable Wellbeing. Briefing Paper 4/08

World Bank (2001) Social protection sector strategy: from safety net to springboard. Washington D.C: The World Bank

### **Documentos oficiales**

Decreto 1602.2009. Programa Asignación Universal por Hijo. 29 de Octubre 2009. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires

Resolución 393.2009. Asignaciones familiares. 18 de Noviembre 2009. ANSES, Buenos Aires

Resolución 132.2010. Asignaciones familiares. 04 de Marzo 2010. ANSES, Buenos Aires

Decreto 446.2011. Modificase la Ley 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social. 18 de Abril de 2011. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires.

Decreto 1.667.2012. Asignaciones familiares. Requisitos para el acceso a las prestaciones establecidas mediante la Ley 24.714. Remuneración. Límite de ingresos. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires.

Decreto 1.668.2012. Asignaciones familiares. Ley 24.714. Rangos, topes y montos de las prestaciones. Límite de ingresos. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires.