

Aproximación a posibles efectos de la Asignación Universal por Hijo sobre el mercado de trabajo.

Castillo, Nair, Musante, Bianca y Mendoza Jaramillo, Alejandro.

Cita:

Castillo, Nair, Musante, Bianca y Mendoza Jaramillo, Alejandro (2013). *Aproximación a posibles efectos de la Asignación Universal por Hijo sobre el mercado de trabajo. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-076/318>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/esgz/skx>

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Nombre y Apellido: Nair Castillo, Bianca Musante, Alejandro Mendoza Jaramillo

Afiliación institucional: Observatorio de la Deuda Social Argentina- UCA

Correo electrónico: nairbelen.castillo@gmail.com, azulbian@gmail.com,
almeja05@gmail.com

Eje problemático propuesto: Desigualdades y Estructura Social: Producción, reproducción y cambio.

Título de la ponencia: Aproximación a posibles efectos de la Asignación Universal por Hijo sobre el mercado de trabajo

1. INTRODUCCIÓN

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 desarrollo¹. 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 abordados 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).

En la 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

¹ Durante el desarrollo del trabajo 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 periodo 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).

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. Esta política constituyó un punto de inflexión en el sistema de protección social argentino, dado que transformó el régimen de asignaciones familiares existente –definido por la Ley 24.714, exclusivamente para los trabajadores formales-, al tiempo que se implementó 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 efectos de un programa como la AUH sobre la participación laboral de los hogares beneficiarios.

Desde esta perspectiva, el presente documento se propone ampliar el campo de conocimiento existente sobre la Asignación Universal por Hijo, en general y evaluar cuál ha sido su incidencia sobre la participación laboral de los miembros de hogares beneficiarios durante el período 2010-2012, en particular. En función de este objetivo, se realiza un análisis estadístico de las diferencias netas de la participación laboral –vistas 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.

Con la realización del ejercicio se espera encontrar un sensible cambio en la participación laboral 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. Por otra parte, también es de esperarse que las tasas registradas de informalidad/precariedad laboral no presenten diferencias significativas con la implementación del programa, ello como resultado de las barreras estructurales propias del mercado de trabajo que impiden a la población beneficiaria de la AUH, insertarse en empleos de calidad.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1 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 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 la utilización de los servicios de salud (incrementos en los cuidados preventivos), vacunación y asistencia a centros de atención primaria. Sin embargo no se ha registrado la misma incidencia en el aprendizaje escolar y la calidad de la oferta educativa por un lado, ni tampoco una mejor calidad de los servicios de salud (infraestructura, tiempo de espera en la atención, disponibilidad de turnos) (Fiszbein y Schady, 2009; González de la Rocha, 2010, Bastagli, 2008a).

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 continúa 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

En el país existen 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)².

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 2011³. 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 2012⁴, 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, 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)⁵. En mayo de 2013 estos valores fueron actualizados de la siguiente manera: el tope máximo del

² 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.

³ 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.

⁴ El presente trabajo releva datos anteriores a las siguientes dos transformaciones, en este sentido el análisis no aborda estas últimas modificaciones.

⁵ 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).

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, aun 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 aun 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 datos relevados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA). La EDSA se realiza de manera

anual en las principales áreas urbanas de nuestro país alcanzando una muestra de 5710 casos⁶. 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 (ésta última 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 partes: de un lado, está la descripción de todo lo relacionado a la actividad de todos los componentes según el régimen de seguridad social del hogar (tasas de actividad e inactividad)⁷. 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 doméstica⁸, sexo del jefe⁹ y tipo de hogar¹⁰.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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

De otra parte se evalúan además las características del empleo que tienen los componentes activos del hogar en términos de calidad de inserción¹¹ e ingresos laborales¹². 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 de acuerdo con dicha condición, de forma que se pudiera analizar de manera completa la evolución de la situación laboral del hogar y se verificara si 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).

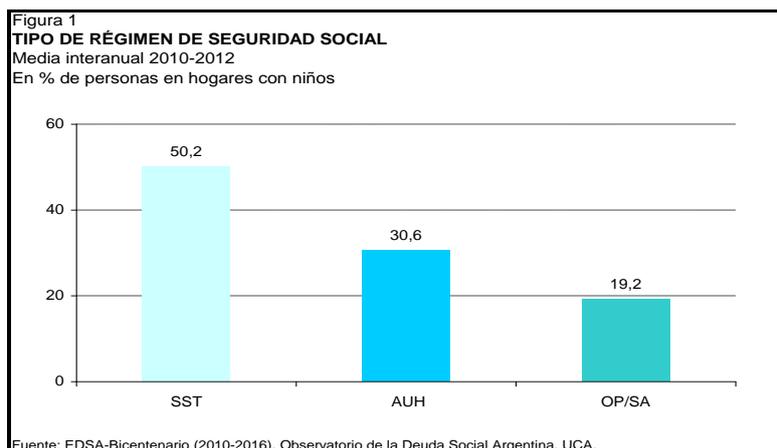
dos o más inactivos en edad inactiva o sin servicio doméstico. El resto de hogares –menos de dos inactivos en edad inactiva o que cuentan con servicio doméstico- se considera que tienen baja carga doméstica.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

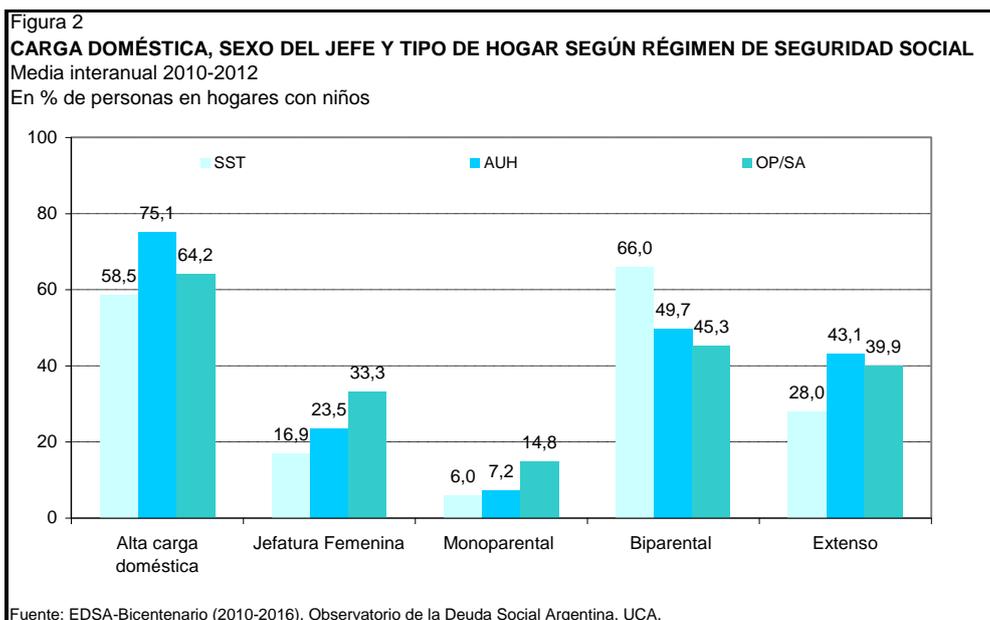
¹¹ Distingue tres categorías de la situación laboral de los activos: empleo estable (ocupados en relación de dependencia, cuentapropistas y patrones o empleadores, con continuidad laboral que realizan aportes al sistema de seguridad social), empleo precario (ocupados en relación de dependencia, cuentapropistas 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).

¹² 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%).

Asimismo, la jefatura femenina 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. 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).

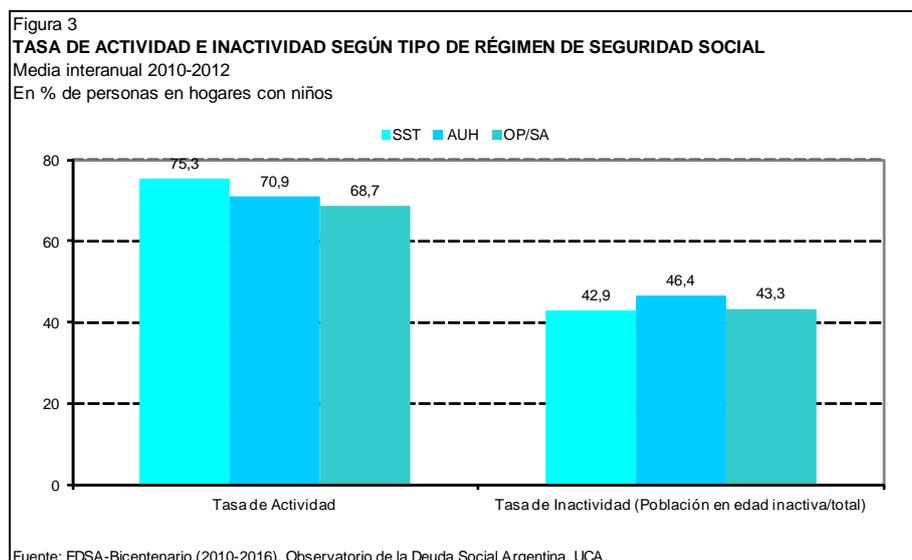
3.3.1 Tasa de actividad

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, 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%).

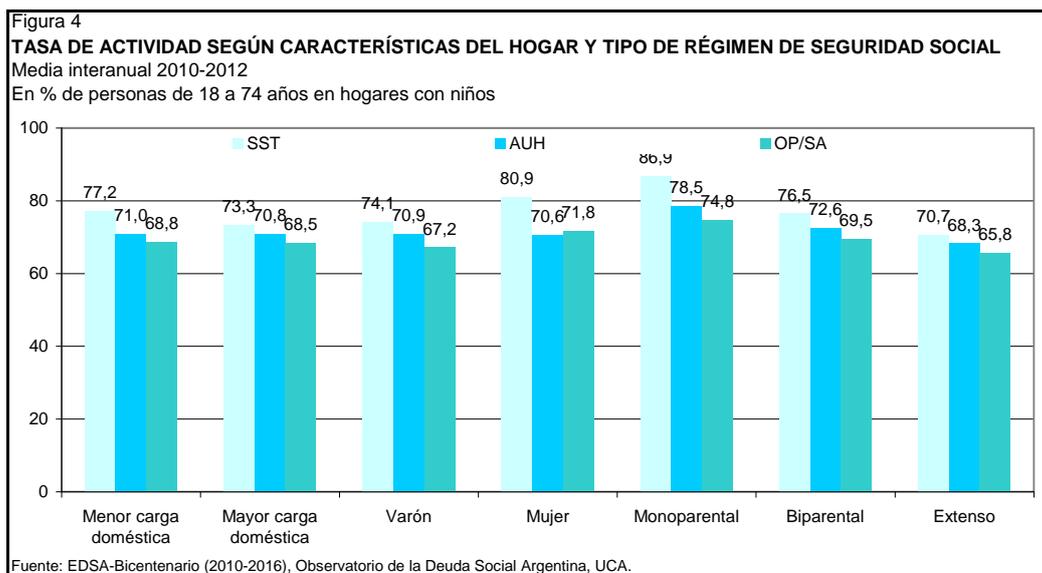
En la medida que la población en edad inactiva constituye un elemento determinante y explicativo de las razones involuntarias de la tasa de inactividad de miembros en edad activa, es que la predominancia de este tipo de población en hogares con AUH estaría indicando que no se trata de una elección –es 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 estar presentes en el resto de los hogares.

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 sostienen¹³, 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.

3.3.2 Características del empleo

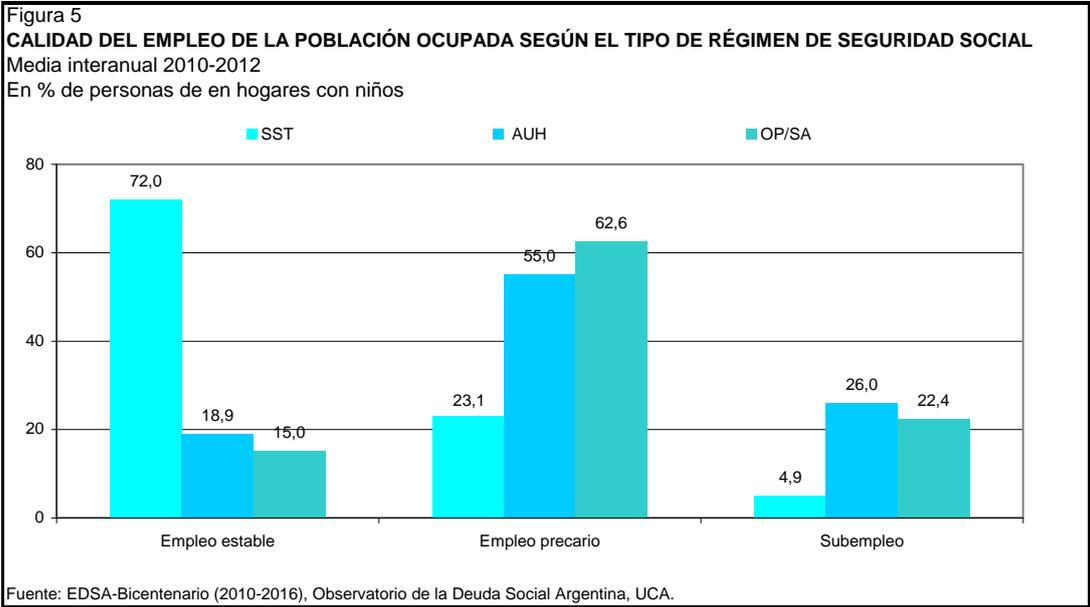
Una vez observada la relación de la actividad de la fuerza de trabajo con los incentivos otorgados por la AUH, una segunda etapa de análisis consiste en evaluar en qué medida la participación laboral está más relacionada con las características del empleo, en términos de la calidad de inserción (estable,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

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

¹³ 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.

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 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 este sentido, 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.



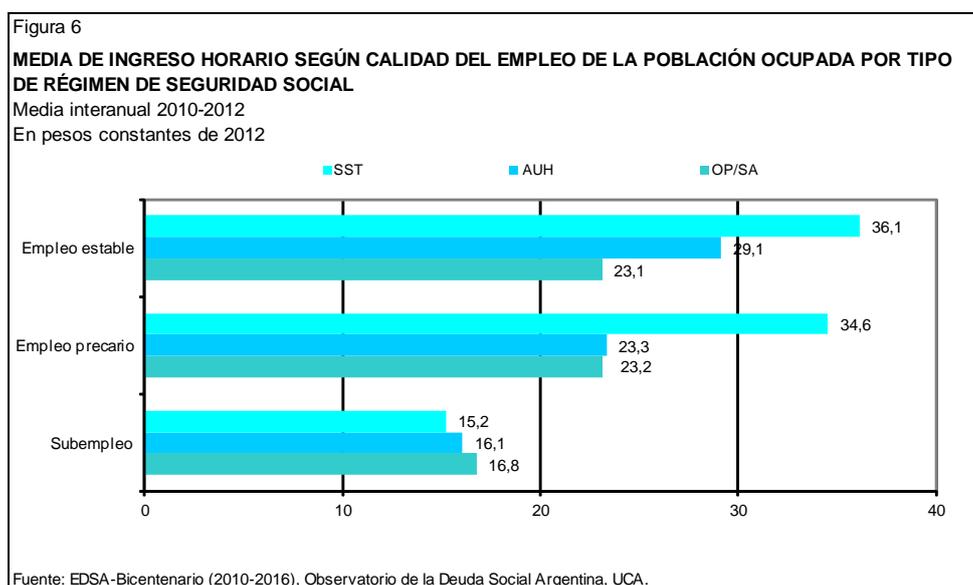
Los datos presentados en la figura 6, indican que en todos los casos hay una sustancial diferencia entre los ingresos que perciben las personas según el régimen de seguridad social, aun cuando se trate de la misma categoría de empleo -en términos de registro y estabilidad del empleo-. En tal sentido, 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 SST¹⁴.

En una lectura complementaria al análisis hecho de la figura 5, 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 por vía tradicional. Y en segundo lugar, este tipo de empleo es mejor pago en esos hogares respecto al resto.

En un mismo orden de ideas, 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.)

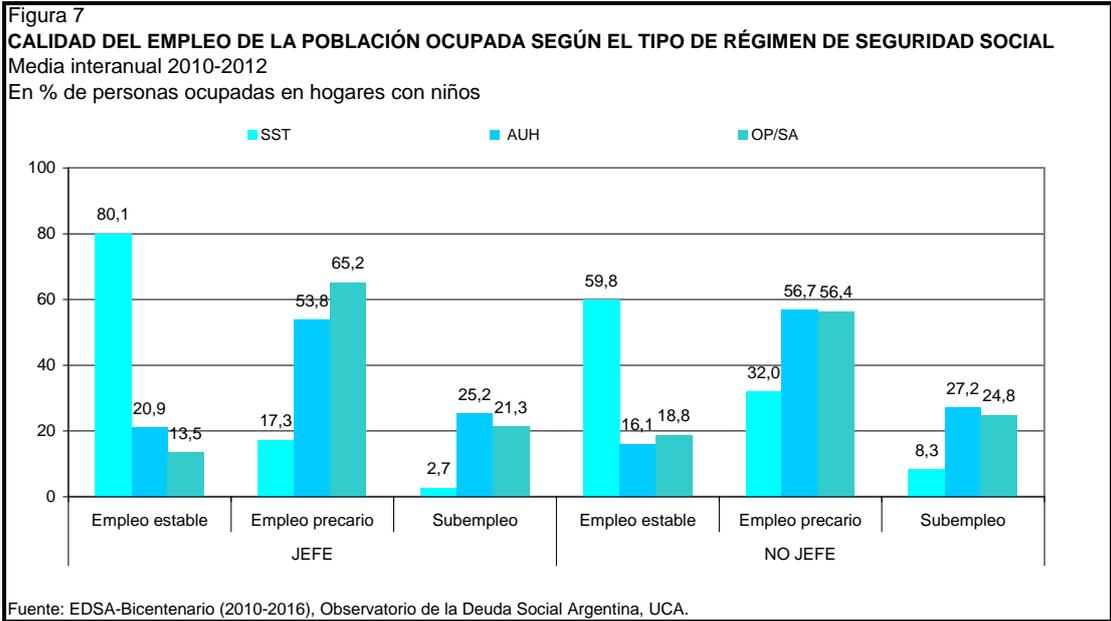


Ahora bien, resulta relevante estudiar estos mismos indicadores según el rol que ocupan los miembros en el hogar, sean como principal sostén económico del hogar o como fuerza

¹⁴ 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.

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.

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.



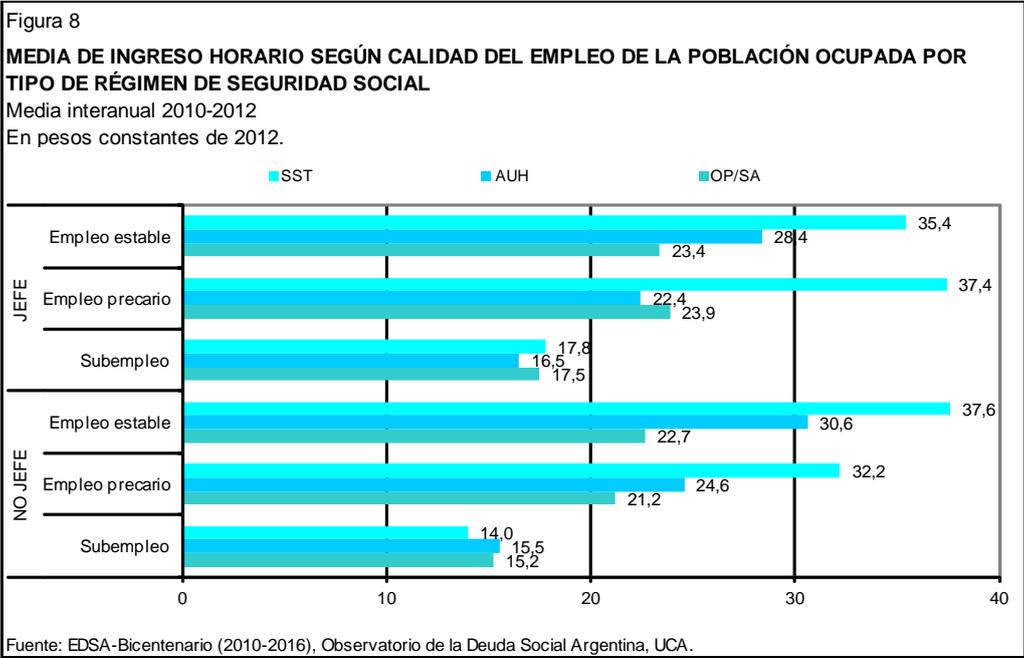
Asimismo, resulta relevante examinar si estas diferencias en la distribución de empleos de calidad se corresponden con los ingresos laborales alcanzados según los distintos roles ocupados en el hogar. La figura 8 da cuenta de que las brechas de media de ingreso horario de no jefes en empleo estable es 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. Estos resultados estarían en línea con la evidencia hallada en el caso de Brasil, donde no se observaron distorsiones en la oferta laboral a partir de la implementación del Programa Bolsa de Familia. A su vez, los hogares con AUH 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. A la luz de la experiencia y evidencia empírica observada en el caso de Oportunidades de México, vale la pena interrogarse si las futuras generaciones de jóvenes de 18 años estarán en condiciones de insertarse plenamente en el mercado laboral o si el empleo informal seguirá siendo la vía de generación de ingresos como lo está siendo para sus padres.

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 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 mejorar 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 desmercantilización. 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*. 95, 1255-1284.

Observatorio de la Seguridad Social (2011). Asignación Universal por Hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables. *Serie Estudios de la Seguridad Social*. En línea. (Consulta: 10 de mayo 2013): http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cuadernillo_AUH.pdf

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. 60. En línea. (Consulta: 10 de mayo 2013): <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper60.pdf>

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

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

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, 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. *MPRA Paper 35689*, University Library of Munich. En línea. (Consulta: 20 de abril 2013): http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35689/1/MPRA_paper_35689.pdf

Chen, M (2012). The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies. *WIEGO Working Paper No. 1*. En línea. (Consulta: 15 de mayo 2013): http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf

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"*. En línea. (Consulta: 1 de abril 2013): <http://www.programaamartyasen.com.ar/wp-content/uploads/2012/05/Esquivel-La-econom%C3%ADa-del-cuidado.pdf>

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. *Banco Mundial*. En línea. (Consulta: 15 de abril 2013): <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Oficial0Use0Only1.pdf?sequence=1>

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*. Sao Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas da FEA-USP. En línea. (Consulta: 19 de abril 2013): <http://www.scielo.br/pdf/ee/v40n2/v40n2a01.pdf>

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

Groisman F., Bossert, F. y Sconfienza, M. (2011). Políticas e Protección social y participación económica de la población argentina. *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. *Serie Seminarios y conferencias, N° 46*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____. (2008). Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto. Futuro de las familias y desafíos para las políticas. *Serie Seminarios y conferencias, N° 52*. Santiago de Chile: CEPAL.

International Labour Organization (2002). Decent Work and the Informal Economy. En línea. (Consulta: 30 de abril 2013): <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Kukurutz, A. y Ruiz, D. (2011). Evolución de los ingresos femeninos. Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo. *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*. México DF: Brookings Institution Press.

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

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