



FLACSO
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con
Inclusión Social**

Área de Estado y Políticas Públicas

TESIS DE MAESTRÍA

Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección
social e interacciones con el mercado de trabajo
Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Maestrando: Lic. Santiago Boffi
Director: Dr. Fernando Groisman

Buenos Aires, Julio 2015

LISTADO DE SIGLAS

AF: Asignaciones familiares

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social

AUH: Asignación Universal por Hijo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EPH: Encuesta permanente de Hogares

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

ISI: Industrialización por sustitución de importaciones

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAMI: Programa de Atención Médica Integral

PEA: Pensión por Edad Avanzada

PIP: Plan de Inclusión Previsional

PTCI: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso

SMVM: Salario Mínimo Vital y Móvil

No se trata de mantener tal y como estaba el compromiso social de los años setenta. Aunque se quisiera, sería imposible porque se produjeron irreversibles transformaciones en la condición salarial (...). Esta necesaria reorganización implica que no hay que sacralizar la relación salarial clásica, aunque sin duda sea más conveniente defenderla cuando todavía existe que dejar que se pierda. Pero la articulación trabajo-protecciones puede concebirse bajo otras modalidades de la relación salarial (...).

Robert Castel, El ascenso de las incertidumbres, 2009: 88

Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección
social e interacciones con el mercado de trabajo
Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Santiago Boffi

Julio, 2015

ÍNDICE

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
Introducción.....	8
CAPÍTULO 1: Mercado de trabajo y seguridad social	15
Un mundo feliz: Estado de Bienestar, seguridad social y asalariados	15
Final del juego: crisis de la relación seguridad social-empleo formal y dificultades para su consolidación en la periferia	18
Bismarck en Macondo: surgimiento, desarrollo y caída de la sociedad salarial en América Latina en general y Argentina en particular.....	21
¿Hacia un nuevo paradigma regional?.....	25
CAPÍTULO 2: Los sistemas no contributivos de protección social	30
¿Qué entendemos por protección social?	30
Los programas de transferencias condicionadas de ingresos.....	32
Consolidación de estructuras mixtas de protección social	42
CAPÍTULO 3: interacciones entre esquemas mixtos y el mercado de trabajo: teorías y estudios empíricos	44
Movilidad laboral y costos laborales	48
Heterogeneidad estructural y mercado de trabajo segmentado	56
CAPÍTULO 4: La Asignación Universal por Hijo en Argentina: interacciones con el mercado de trabajo y cobertura	62
Antecedentes de la AUH	62
Principales publicaciones académicas sobre la AUH.....	63
Principales características de la AUH	67
El mercado de trabajo argentino contemporáneo: desempleo, informalidad y segmentación laboral	70
La AUH y su relación con el mercado de trabajo	81
Sistema integrado de protección social para hogares con niños: impacto en el mercado de trabajo y cobertura	84
CAPÍTULO 5: De la prueba de medios a la integración de sistemas: ¿esquemas mixtos como pisos de protección social?.....	94
Pisos de protección social integrados y el círculo virtuoso en el mercado de trabajo	99
¿Se puede replicar el esquema mixto de la AUH en otros sectores? El caso del sistema previsional	104
Viabilidad política y económica de los sistemas mixtos.....	112
CONCLUSIONES FINALES.....	114
ANEXO ESTADÍSTICO	121
BIBLIOGRAFÍA	123

RESUMEN

La proliferación en América Latina de programas de transferencias monetarias durante las últimas décadas ha generado una reconfiguración de las estructuras tradicionales de seguridad social. Este nuevo enfoque combina la tradicional cobertura contributiva asociada al mercado de trabajo con esquemas de protección social no contributivos. La generalización de estos programas no contributivos y su creciente masividad ha abierto un importante debate sobre sus posibles interacciones con el mercado de trabajo y sus mecanismos de cobertura.

En este sentido, la Asignación Universal por Hijo (AUH), política de transferencias de ingresos no contributiva para los hogares con menores de edad implementada en Argentina desde 2009, constituye un excelente caso de estudio para analizar estas cuestiones. La AUH surge como un programa que busca equiparar los derechos de los trabajadores desocupados e informales con aquellos asalariados formales, que se encuentran cubiertos mediante el esquema contributivo de asignaciones familiares (AF).

Las principales conclusiones del estudio para el caso de la AUH sugieren que la estrategia mixta no ha generado impactos negativos en el mercado de trabajo en variables tales como la tasa de actividad o en la informalidad laboral. Contrariamente, existirían indicios de que la combinación de ambos sistemas podría incluso generar un círculo virtuoso de aumento de la actividad y la formalización laboral. A su vez, se concluye que esta estrategia ha generado un piso de protección social básico para el grupo poblacional objetivo –hogares con niños menores de 18 años–, logrando en la práctica una política de tinte universal. Sin embargo, todavía existen grupos poblacionales no incluidos en el programa, que impiden su universalización plena y que podrían generar ciertos desincentivos a la registración laboral de sectores cuentapropistas.

ABSTRACT

The growth in Latin America of cash transfer programs in recent decades has led to a rearrangement of the social security traditional structures. This new approach combines traditional contributory coverage to the labor market with non-contributory social protection programs. The generalization of these non-contributory programs and their increasing massiveness has opened an important debate on its possible interactions with the labor market and coverage mechanisms.

In this sense, the Universal Child Allowance (AUH), a non-contributory income transfer policy addressed to households with children implemented in Argentina since 2009, is an excellent case to analyze these issues. The AUH arises as a program that seeks to balance the rights of unemployed and informal workers with those of formal employees who receive a contributory scheme of family allowances.

The main conclusions stemming from the study of the AUH case suggest that this mixed strategy has not generated negative impacts on the labor market variables such as the activity rate or labor informality. On the contrary, evidence demonstrates that the combination of both systems could even create a virtuous circle of increased activity and job formalization. Additionally, this mixed strategy has generated a basic social protection floor for households with children under 18 years, thus; achieving in practice a universal coverage. However, there are still citizens not included in the program that do not allow their full universalization and could generate certain disincentives to labor registration in independent workers sectors.

Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección social e interacciones con el mercado de trabajo

Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Santiago Boffi

Julio, 2015

Introducción

Los elevados índices de informalidad laboral y desocupación presentes en la región dejaban a vastos sectores de la población por fuera del régimen de seguridad social contributivo. Por esta razón, desde fines del siglo pasado comenzaron a surgir en América Latina programas de transferencias de ingresos de carácter no contributivo para aquellos sectores de mayor vulnerabilidad.

Estos programas no contributivos de amplio alcance poblacional se incorporaron a las estructuras contributivas tradicionales existentes, configurando de esta manera una cobertura mixta de protección social. Este nuevo paradigma abre el interrogante sobre las posibles interacciones entre los sistemas de protección social y el mercado de trabajo. Por esquemas mixtos o integrados¹ se hace referencia a estructuras que están compuestas por sistemas de seguridad social contributivos, asociados al empleo asalariado formal, y por mecanismos no contributivos, es decir, que no se encuentran financiados por las nóminas salariales.

Si bien existen variadas experiencias sobre este tipo de programas, la tesis se concentrará en el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de transferencias monetarias a menores de edad implementado a partir del año 2009 en

¹ A lo largo del documento se utilizará “sistema mixto” y “sistema integrado” como sinónimos.

Argentina. La AUH se encuentra disponible para los hijos menores de edad de trabajadores informales, desocupados e inactivos². Antes del 2009 en Argentina los hogares que no contaban con una inserción formal en el mercado de trabajo no tenían cobertura. La AUH beneficia en la actualidad a 3,5 millones menores, que reciben mensualmente un estipendio en contraprestación del cumplimiento de condicionalidades que incluyen la asistencia a la escuela y controles periódicos de salud. Todos los meses el adulto responsable puede acceder al 80% del beneficio y a fin de año, previa entrega de los certificados correspondientes, se habilita el uso del 20% acumulado a lo largo del año. La asignación no sólo tiene un impacto sobre sus beneficiarios directos, sino que indirectamente aporta un ingreso extra al grupo familiar, afectando positivamente a la totalidad de los miembros del hogar. El programa se extiende además a las embarazadas por medio de la Asignación por Embarazo y existe además un régimen especial para hijos discapacitados, con un monto mayor y sin límites de edad.

A su vez, la AUH posee características específicas que ameritan su estudio particular. Por un lado, su criterio de acceso definido a partir del tipo de relación del hogar con el mercado laboral abre el interrogante sobre su interacción con el mercado de trabajo –es decir, para analizar en qué medida genera incentivos (desincentivos) a la actividad laboral y cuáles son sus efectos sobre la tasa de formalización laboral–. Por el otro, el programa estaría en condiciones de generar un piso de protección social básico por medio de estrategias integradas de protección social. Ambos elementos le otorgan al caso argentino una especificidad que merece ser estudiada e interpretada con detenimiento.

² El monto se otorga por hijo, hasta el 5to hijo inclusive. Actualmente es de \$837 por hijo (junio, 2015).

Es así como la experiencia de la AUH permite realizar un análisis sobre las implicancias de estas nuevas formas de protección social en el mercado de trabajo. Esta reconfiguración de las estructuras de protección social en la región representa un nuevo tipo de interacciones entre la sociedad y el Estado, y entre los esquemas contributivos, los no contributivos y el mercado de trabajo. La vigencia de estos esquemas mixtos abre la discusión sobre los alcances, las estrategias y el rol de la protección social en el nuevo milenio.

El **objetivo general** de la presente tesis es analizar por medio del estudio de la AUH en Argentina, cómo la combinación de esquemas contributivos y no contributivos de amplio alcance afecta en las decisiones laborales de los hogares, haciendo hincapié en dos variables principales: efecto en la tasa de actividad y en la tasa de informalidad laboral. A su vez se desarrollan múltiples objetivos específicos que serán objeto de análisis en cada uno de los diferentes capítulos que conforman la tesis y que irán construyendo el objetivo general. Los principales **objetivos específicos** son:

1. Analizar la crisis de los sistemas contributivos de seguridad social a nivel internacional, regional y local (*capítulo 1*).
2. Analizar la conformación de amplios programas de protección social no contributivos en América Latina, sus principales características y particularidades (*capítulo 2*).
3. Exponer las diferentes posturas teóricas sobre la determinación de la informalidad laboral, así como estudios de casos de la región que analicen el impacto de los programas de transferencias de ingreso en la tasa de actividad y en la formalidad laboral (*capítulo 3*).

4. Analizar el impacto de la AUH en el mercado de trabajo en Argentina (*capítulo 4*).
5. Estudiar la posibilidad de conformar pisos universales de protección social de estructura mixta, que incluya componentes contributivos y no contributivos (*capítulo 5*).

A su vez, cada uno de los cinco capítulos que conforman la tesis busca dar respuesta a una hipótesis de trabajo. A saber:

- HIPÓTESIS 1: Los sistemas contributivos en América Latina dejaron históricamente a un importante porcentaje de la población sin cobertura de la seguridad social.
- HIPÓTESIS 2: Desde fines de la década de 1990 se han desarrollado en la región programas no contributivos de amplio alcance. Estos programas han aumentado los niveles de protección social y han colaborado en la disminución de la pobreza, indigencia y mejorado la distribución del ingreso.
- HIPÓTESIS 3: La presencia de una heterogeneidad estructural en la matriz productiva de los países periféricos y la consecuente existencia de un mercado de trabajo segmentado, anulan la posibilidad de un mercado de trabajo homogéneo en donde la formalidad o informalidad laboral dependen de decisiones individuales.
- HIPÓTESIS 4: La AUH en Argentina no ha causado impactos negativos en el mercado de trabajo. Además, existirían indicios de que el programa podría incluso generar efectos positivos en la tasa de actividad e informalidad laboral de lograrse una correcta interacción entre esquemas contributivos y no contributivos.
- HIPÓTESIS 5: Los sistemas mixtos contributivos y no contributivos podrían constituir un círculo virtuoso de incentivo al empleo y a la formalización laboral, a la vez que generan un piso universal de protección social.

Como se ha mencionado con anterioridad, el eje central de la tesis estará colocado en el estudio del sistema de protección social argentino conformado por la interacción de un esquema contributivo (asignaciones familiares - AF), uno no contributivo (AUH) y su impacto en el mercado de trabajo. Por este motivo, el **período y espacio temporal de análisis** será desde el 2009, año de creación de la AUH, hasta la actualidad en Argentina. Es decir, la tesis se enfocará en el período 2009-2015.

Con respecto a la **estrategia teórico-metodológica**, se han utilizado diferentes mecanismos para responder cada uno de los objetivos de la tesis y la contrastación de las hipótesis presentadas. En líneas generales, la tesis ha utilizado como estrategia de abordaje el análisis de documentos académicos de carácter teórico, trabajos con datos cuantitativos y modelos econométricos, datos obtenidos de bases de organismos internacionales y universidades, así como procesamientos propios de de la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina (EPH-INDEC).

A continuación se presenta la estrategia teórico-metodológica particular desarrollada para cada objetivo específico por capítulo:

1. Análisis de bibliografía específica sobre la temática y datos de organismos internacionales y nacionales, así como datos propios a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) que dan cuenta de los bajos niveles de cobertura contributiva en la región.
2. Datos comparativos a nivel regional sobre las principales características de los programas de transferencias implementados en la región. También se incluyen estadísticas sobre la evolución de variables sociales en países de América Latina.

3. Estudio de documentos académicos que presentan evidencia estadística sobre la homogeneidad o heterogeneidad de los mercados laborales regionales, así como estudios de impacto sobre variables laborales de diferentes países de la región que han utilizado diversas fuentes y estrategias econométricas teóricas.
4. Datos del mercado de trabajo argentino obtenidos por medio del análisis y procesamiento de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) e información sobre el impacto de la AUH en el mercado de trabajo tomando como fuente diversos documentos que utilizan diferentes instrumentos econométricos y estadísticos para tal fin.
5. Bibliografía específica sobre implementación, teoría y alcances de los denominados “pisos de protección social”. A su vez se incorpora información de documentos que analizan experiencias de esquemas mixtos contributivos y no contributivos en sistemas previsionales a nivel internacional.

Es importante aclarar que la presente tesis de maestría forma parte del **Programa de Trayectorias Integradas de FLACSO-Argentina**, en este caso particular, entre la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y el Doctorado en Ciencias Sociales. Por tal motivo se ha trabajado en una integración entre ambas tesis, haciendo hincapié en algunos aspectos en la tesis de maestría, mientras que otros serán estudiados en profundidad en la tesis doctoral. Por estas circunstancias se ha optado por reservar la presentación de modelos econométricos propios sobre impactos de la AUH en el mercado laboral para la tesis doctoral, realizando en la tesis de maestría una mayor focalización en aspectos teóricos, análisis bibliográficos nacionales e internacionales sobre la temática, la utilización de datos secundarios de fuentes diversas y el procesamiento de la EPH-INDEC.

La **organización de la información** se realiza de la siguiente manera. El **primer capítulo** tendrá por objetivo analizar el surgimiento, consolidación y crisis de los sistemas de seguridad social contributivos tanto a nivel local como internacional. El **segundo capítulo** estará dedicado a describir el funcionamiento de los sistemas no contributivos de protección social, especialmente se hará énfasis en los programas de transferencias condicionadas de ingreso. El **tercer capítulo** se focalizará en el tipo de interrelación que existe entre los esquemas mixtos de protección social (contributivo y no contributivo) y el mercado de trabajo. Aquí se presentarán las principales posturas existentes en la actualidad en torno a esta temática. El **cuarto capítulo** abordará en forma específica la situación Argentina, en donde se analizará su sistema de protección social mixto para hogares con hijos menores de edad, conformado por la Asignación Universal por Hijo (no contributivo) y las asignaciones familiares (contributivo), a la vez que se estudiará su interrelación con el mercado de trabajo así como también sus niveles de cobertura. Posteriormente, el **quinto capítulo** tendrá por objetivo estudiar si la metodología utilizada en la AUH podría ser una respuesta para la generación de pisos de protección social integrados. Por último, se presentan las **conclusiones** de la tesis, el **anexo estadístico** y la **bibliografía** utilizada en el documento.

CAPÍTULO 1: Mercado de trabajo y seguridad social

Un mundo feliz: Estado de Bienestar, seguridad social y asalariados

Se denominan sistemas de seguridad social contributivos a aquellos beneficios sociales para combatir determinados “riesgos sociales” que se encuentran asociados a las contribuciones de los trabajadores. Es decir, son esquemas que se financian vía nóminas salariales de los trabajadores formales, y que asegurarían la protección frente a eventuales riesgos que un trabajador y su hogar transitan a lo largo de su ciclo de vida, como la pérdida del empleo, enfermedades o la ausencia de ingresos laborales durante la vejez. Si bien los sistemas contributivos registran su origen en la Alemania de Otto Von Bismarck en el siglo XIX³, estos se consolidaron en el período de posguerra en los países de Europa Continental, bajo una organización del Estado conocida como Estado de Bienestar. En palabras de Esping-Andersen (1990) el Estado de Bienestar es una “construcción histórica” que nació en la década del 30 y se consolidó en Europa en el período de posguerra; “su promesa no era únicamente una política social que aliviara los males sociales y distribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía” (Esping-Andersen, 1990: 50).

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la Guerra Fría, los países occidentales comenzaron a tener un rol más activo en la economía. El período comprendido entre 1945-1973 fue considerado como la “Era Dorada” del Estado Bienestar. El pleno empleo, la implementación de políticas keynesianas, la baja inflación y la configuración de un alto grado de desarrollo industrial en los países centrales, fueron las

³ Bismarck suele ser considerado el padre de los sistemas contributivos de seguridad social, al aplicarlos en el actual territorio de Alemania durante los años comprendidos entre 1871 y 1890. Por esta razón, muchas veces se denomina a estos sistemas “*bismarckianos*”.

principales características de la época. Esta etapa también fue próspera para los asalariados industriales⁴. La conjunción entre pleno empleo, desarrollo industrial y activa participación del Estado en la economía favoreció el surgimiento de una clase asalariada con altos estándares de vida, salarios reales elevados y plena cobertura de la seguridad social.

El sociólogo francés Robert Castel realiza un análisis histórico sobre las diferentes formas de “cristalización de las relaciones de trabajo en la sociedad industrial” (Castel, 2009: 325). Así, presentaba diferentes formas que el salariado fue asumiendo a lo largo del período posterior a la revolución industrial, comenzando por la condición proletaria, que era “una situación de cuasi exclusión del cuerpo social”, pasando por la “condición obrera”, que implicaba una “integración en la subordinación”, hasta alcanzar la “condición salarial”,

...a través de la cual el salario dejó de ser la retribución puntual de una tarea. Aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedades, accidentes, jubilación), y permitía una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, e incluso ocio.

(Castel, 2009: 326)

Esta situación daba origen a la sociedad salarial, una sociedad caracterizada por el empleo industrial asalariado formal, donde el trabajo era más que una retribución por la realización de una determinada actividad, constituyéndose como el eje del bienestar y de la integración social del trabajador y su familia.

⁴ “Se considera asalariado a toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal. Se incluye en esta categoría, además, a los trabajadores que no desarrollan su actividad laboral en el domicilio del empleador pero mantienen relación con un solo establecimiento” (INDEC, 2003: 9).

De esta forma, el paradigma dominante estaba dado por una sociedad de pleno empleo formal, en donde la cobertura frente a los riesgos sociales se encontraba cubierta por la inserción del trabajador en el mercado formal de empleo. La salud, la previsión social, los beneficios sociales, se daban en una relación entre el Estado y el trabajador, mediados por el mercado de trabajo. Es decir, el empleo no era un mero generador de ingresos, sino que se constituía como el vínculo principal entre el Estado y el ciudadano. En este contexto de pleno empleo formal, la lógica bismarckiana⁵ de seguridad social contributiva era efectiva para lograr altos niveles de cobertura social. Así, el trabajo como tal, cobraba un valor primordial en la configuración de la estructura social y la gestión de los riesgos sociales. El trabajador como depositario y eje central de la seguridad social estatal, trasladaba los beneficios sociales a su núcleo familiar.

Nun (2001) realiza un interesante estudio etimológico del concepto “trabajo”, al analizar qué implicancias tenía en el pasado y cómo el término fue cambiando su significado a lo largo del tiempo. Hasta el siglo XVII, por ejemplo, el trabajo era una actividad asociada con el padecimiento y la humillación. El cambio radical en el significado aparecería recién con la revolución industrial, en donde se llegaría a afirmar que “la riqueza de las naciones se define por el trabajo de sus habitantes y los medios que estos disponen para aplicarlo mejor”⁶. Ya entrados en el siglo XIX, el trabajo era considerado como la esencia del hombre. La definición contemporánea la introduciría el Estado de Bienestar de posguerra, en donde el trabajo no sólo otorgaba un ingreso monetario, sino que también se constituía como un

⁵ A lo largo del documento se utilizará como sinónimos los conceptos “sistema contributivo de seguridad social” y “sistema bismarckiano”.

⁶ Adam Smith en su conocido libro de 1776 “Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones”.

instrumento fundamental que le brindaba estatus, dignidad, desarrollo personal y seguridad al trabajador y a su núcleo familiar (Nun, 2001: 268-272).

En esta línea, el sociólogo danés Esping-Andersen (1990) en su análisis sobre los diferentes regímenes de bienestar caracteriza a este último sistema como corporativista; corporativista en el sentido de que utilizaba al mercado de trabajo como principal generador de protección social. El trabajo aquí no sólo otorga un salario, sino que también era el responsable de la seguridad social de la población, actuando como un estratificador social.

La mayoría de los países de la Europa Continental emularon las reformas de la seguridad social emprendidas por la Alemania Imperial, y como en el caso de Bismarck, sus objetivos originales tenían poco que ver con cualquier clase de igualitarismo (...), los estatutos corporativistas continúan impregnando los sistemas de seguridad social.

(Esping-Andersen, 1990: 112-113)

El autor lo caracterizaba entonces como un sistema de seguridad social netamente contributivo, obligatorio y “con programas *ad hoc* más o menos residuales para los estratos carentes de una relación laboral normal” (Esping-Andersen, 1990: 113).

Final del juego: crisis de la relación seguridad social-empleo formal y dificultades para su consolidación en la periferia

La crisis y reconfiguración de la sociedad salarial (Castel, 2009) y del Estado de Bienestar a partir de la década de 1970, sin embargo, produjo una retracción de la cobertura del esquema contributivo de seguridad social y el final de la utopía del “Estado providencia”, es decir, del individuo protegido frente a los principales “riesgos de la existencia”

(Rosanvallon, 1995). La nueva etapa se caracterizaría por una alta inflación, retroceso económico, achicamiento del Estado y el aumento de las tasas de desempleo. Estas modificaciones respondían a un nuevo paradigma de organización social y de relación entre el Estado y los ciudadanos. Así, el retroceso del Estado de Bienestar y de la sociedad salarial modificaría de manera cabal la situación del mercado de trabajo a nivel mundial, en donde las problemáticas asociadas a la desocupación, el trabajo informal y precario comenzarían a entrar en escena.

La situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supranumerarios, "inempleables", desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio.

(Castel, 2009: 13)

Sin embargo, durante este período, no se modificó la concepción de que el trabajo formal era el principal instrumento para generar inclusión social. De esta manera, las personas que eran desplazadas del mercado formal de trabajo quedaban también privadas de los mecanismos de inserción e integración social. En otras palabras, se continuó utilizando exclusivamente el modelo bismarckiano contributivo en una sociedad donde el pleno empleo formal ya no era la regla absoluta. Así, al cortarse el círculo virtuoso trabajo-integración, los mecanismos de inclusión netamente contributivos comenzaron a dejar a sectores de la ciudadanía sin cobertura social.

Este cambio de paradigma fue estudiado desde diversos ángulos. Un desarrollo que tuvo importante repercusión fue la “versión tecnológica” del “fin del trabajo” con Rifkin (1996) como su mayor exponente, que presentaba la tesis de la obsolescencia de la mano de obra por el avance de la tecnología. El avance del capitalismo y la tecnologización, a la vez que aumentaban la productividad, disminuían los requerimientos del factor trabajo. En palabras de Nun esta tesis era radical, y no parecería factible en un futuro previsible. Sin embargo, sostiene, de lo que en el fondo se estaba hablando no era de la crisis del empleo, sino del fin del “trabajo asalariado como pilar de la cohesión social” (Nun, 2001: 273).

En los países centrales, el aumento de la tasa de desocupación marcó un quiebre en el sistema netamente contributivo. En los países periféricos, por otro lado, los sistemas contributivos y el Estado de Bienestar en general encontraron dificultades para consolidarse ya desde sus orígenes, debido a que el empleo asalariado formal no se encontraba generalizado. Los mercados laborales de los países periféricos contaban con importantes niveles de informalidad laboral y empleo no registrado. En este sentido, la informalidad laboral se presentaba como uno de los principales problemas que impedían contar con elevados niveles de seguridad social contributivos en los países periféricos. Esta cuestión se encuentra asociada a diversos fenómenos, desde economías con estructuras productivas de baja productividad, hasta trabajadores con una cobertura social deficitaria.

Es así como las dificultades generadas por las elevadas tasas de desocupación e informalidad laboral se constituyen como los dos grandes problemas que atentan contra los sistemas de seguridad social contributivos. Las altas tasas de desocupación que existen actualmente en muchos países europeos, o los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral presentes en América Latina en general, son dos claros ejemplos de los

alcances y limitaciones de las estructuras netamente contributivas para alcanzar una plena cobertura.

Bismarck en Macondo⁷: surgimiento, desarrollo y caída de la sociedad salarial en América Latina en general y Argentina en particular

Esta dinámica descrita se dio de forma diferenciada en los países centrales y en la periferia. Los países centrales conformaron Estados de Bienestar sumamente complejos e inclusivos, con elevadas tasas de asalarización y generosos beneficios sociales estatales. La crisis de este sistema implicó modificaciones, pero en Europa Continental, que fue en donde el Estado de Bienestar alcanzó los mayores niveles de desarrollo, esta crisis no significó un cambio paradigmático y drástico de sistema; es decir, los mecanismos propios de la seguridad social contributiva siguieron vigentes.

Contrariamente, los países periféricos en muchos casos no lograron consolidar sistemas contributivos de seguridad social de amplia cobertura ni un Estado de Bienestar en sentido estricto, por la falta de recursos de los Estados, y por la existencia en muchos casos de mercados laborales poco desarrollados, en donde el trabajo asalariado formal no era frecuente, por tratarse de economías con elevados niveles de informalidad y mercados de trabajo segmentados y heterogéneos.

Sin embargo, el esquema contributivo de seguridad social y el Estado de Bienestar sí logró cierto grado de desarrollo en algunos países de la región, como el caso de Argentina,

⁷ El nombre "Bismarck en Macondo" fue tomado de un artículo publicado en 2011 por Guillermo Cruces. Ver: <http://focoeconomico.org/2011/01/27/bismarck-en-macondo-sistemas-de-proteccion-social-e-incentivos-en-america-latina/>

que entre la década de 1950 y 1970 consolidó uno de los Estados de Bienestar más importantes de América Latina, con elevados niveles de cobertura social en comparación con la media regional.

Luego de la crisis de 1929, Argentina comienza a desarrollar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La conformación del conurbano bonaerense, la mayor participación del Estado en la economía y la imposibilidad de realizar importaciones de bienes de consumo industriales por la crisis, fueron creando un escenario favorable para la consolidación de una industria nacional y una incipiente clase obrera. Esta naciente industrialización fue ampliándose gradualmente, modificando en pocos años la estructura social del país. Es así como Argentina logra en la década del cincuenta conformar uno de los Estados de Bienestar más evolucionados de América Latina, con una sociedad con un grado de integración relativamente elevado y una distribución del ingreso aceptable⁸.

De esta manera se empieza a conformar la sociedad salarial argentina, una sociedad en donde un porcentaje considerable de sus ciudadanos gozaba de un empleo asalariado formal y estable, con los pertinentes beneficios de la seguridad social. Esta situación también se observó en las principales economías latinoamericanas, con los gobiernos de Cárdenas en México y Vargas en Brasil por ejemplo, en donde se comenzaron a ver procesos de industrialización sustitutiva en el período de entreguerras. Sin embargo, a diferencia del caso europeo, en las sociedades latinoamericanas el proceso de ISI no pudo absorber a toda la población activa, quedando los sectores más humildes excluidos de los beneficios del Estado

⁸ Una particularidad importante del Estado de Bienestar argentino es que su período de desarrollo coincidió muchas veces con gobiernos dictatoriales o con épocas de proscripción a partidos políticos. Esto es un tema polémico en el sentido que resulta contradictorio poder hablar de un Estado de Bienestar en sentido estricto sin plenas libertades civiles para los ciudadanos. Por una cuestión de espacio esta discusión no será abordada en el presente documento.

de Bienestar. Pese a estos inconvenientes, la experiencia de la sociedad salarial argentina fue exitosa, con altos niveles de empleo e integración social (Beccaria y López, 1996).

Al igual que en el caso europeo, el grado de relación de la seguridad social con el empleo fue importante en Argentina. Si bien hubo algunos casos de políticas de tinte universalista, como el sistema público de salud por ejemplo, el sistema de seguridad social argentino que se constituyó en esa época, se encontraba estrechamente vinculado al mercado de trabajo y a la lógica contributiva; el sistema previsional y las obras sociales sindicales, que se consolidaron en aquel período, son una clara ejemplificación de esta concepción. De la misma manera que en los países centrales, el elevado nivel de empleo existente en el país permitió que la estrategia de dotar al asalariado formal como sujeto activo del derecho social fuera una opción efectiva para lograr una amplia cobertura social. Barbeito y Lo Vuolo sostienen que el Estado de Bienestar argentino tenía pretensiones universalistas, pero que en la práctica funcionaba de manera fragmentada, con políticas particularistas y corporativistas. Así, la política social estaba dirigida al “trabajador” y no al “ciudadano”, dejando en una situación de vulnerabilidad a vastos sectores de la población cuyo bienestar dependía del fluctuante mercado de trabajo (Barbeito y Lo Vuolo, 1992).

Sin embargo, Argentina no fue la excepción a la regla y a mediados de la década de 1970, y producto de modificaciones en la política económica, el esquema de la ISI empezó a debilitarse. Esto se debió por un lado a la tendencia internacional de la retracción de la generación del empleo por parte del sector industrial y su reemplazo por los servicios como nuevo sector más dinámico, pero también a causas locales, como la destrucción de la industria nacional producto de la apreciación cambiaria y apertura externa durante la década de 1990. Políticas como la financierización de la economía, la apertura

indiscriminada a las importaciones y el achicamiento del rol del Estado en la economía, comienzan a fragmentar el Estado de Bienestar argentino y a debilitar a la clase asalariada y la cobertura social de la población (Ferrer, 2004).

Como consecuencia de ello, la situación social empeoró significativamente: aumentó la pobreza, la desigualdad y la distribución del ingreso se volvió más desigual. Posteriormente, la Década Perdida y la Hiperinflación de 1989 en conjunto con la crisis económica y social en la que estaba inmerso el país, abrieron el camino a las reformas radicales de la estructura económica y social de la década de 1990.

La reforma de los años noventa debilitó aún más al Estado de Bienestar argentino. Si bien la esencia del modelo corporativista asociada al empleo formal siguió estando presente en este período, la caída del empleo formal obligaba a buscar otras soluciones por fuera del mercado de trabajo. De esta manera, las estrategias de emplear políticas focalizadas para los sectores más vulnerables, así como el impulso a la privatización de los riesgos sociales para los sectores medios y altos, se volvieron una práctica habitual como medio para generar ciertos niveles básicos de consumo. Es así como el esquema de protección social continuó basándose en una estructura netamente contributiva dirigida al trabajador formal, pero *aggiornada* con políticas no contributivas focalizadas para los sectores de extrema pobreza y vulnerabilidad social.

En resumen, Argentina termina la última década del milenio con un sistema de protección social que nació con una lógica contributiva imperfecta, a la cual se le habían incorporado importantes componentes tendientes a la mercantilización de ciertos riesgos

sociales⁹ y a la focalización en aquellos sectores considerados en “extrema vulnerabilidad social”. De esta manera, el sistema de protección social argentino se iba consolidando como una mezcla entre un corporativismo imperfecto para aquellos trabajadores formales, matizado con programas focalizados para la población en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad social.

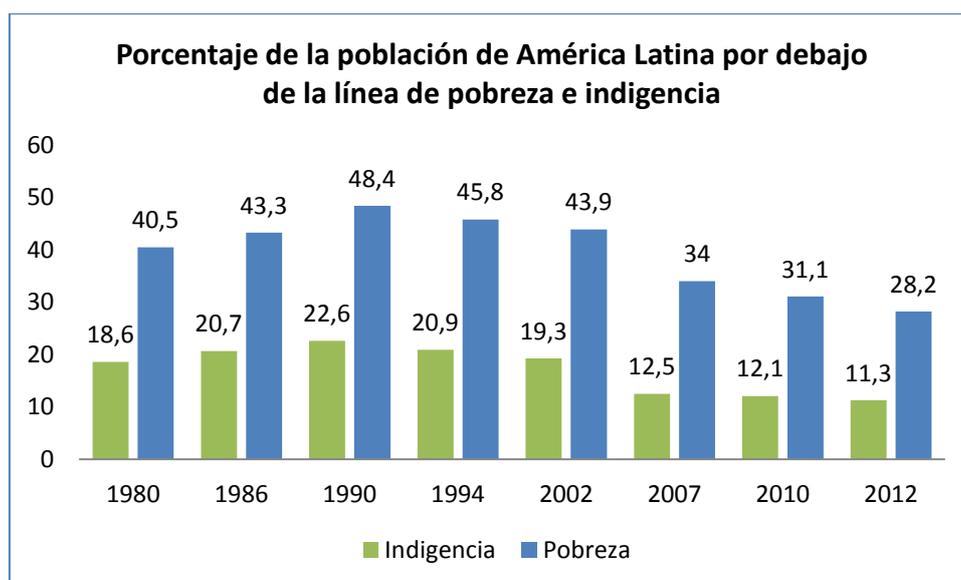
¿Hacia un nuevo paradigma regional?

En los últimos años, sin embargo, se ha producido un cambio tendencial en la región, en donde el crecimiento económico sostenido y la introducción de nuevos enfoques de programas no contributivos de ingresos han logrado una disminución de la pobreza a nivel agregado para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011a, 2011b). Mientras en 2002 el 43,9% de la población latinoamericana se encontraba en una situación de pobreza, 10 años después en 2012 los niveles habían disminuido al 28,2%, es decir, 15,7 puntos porcentuales de caída en 10 años (*gráfico 1*). También se registraron importantes reducciones en los niveles de desigualdad en la región, en donde el coeficiente de Gini¹⁰ bajó de 0,55 en 2002 al 0,5 en 2012 (*gráfico 2*).

⁹ Como en el caso de la semi-privatización del sistema de previsión social.

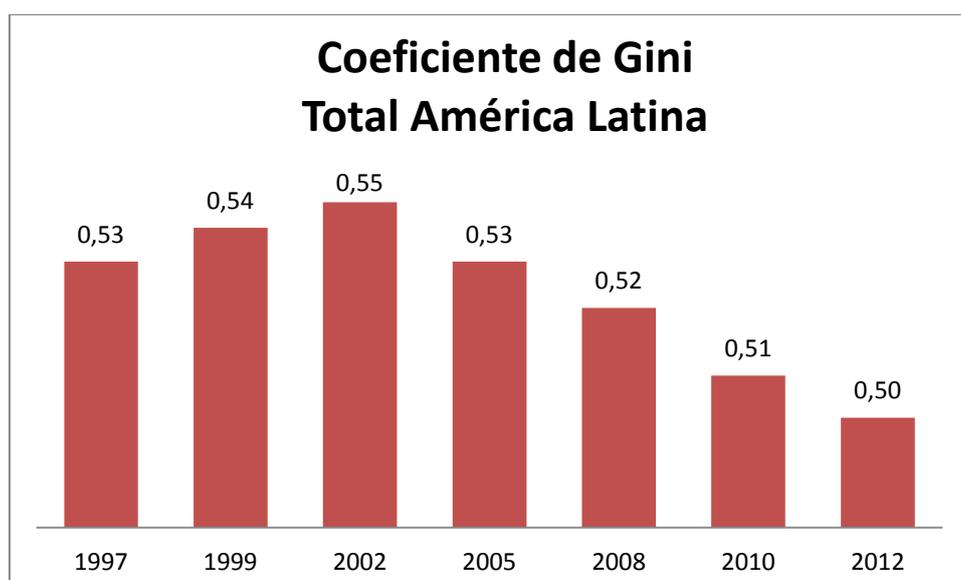
¹⁰ El coeficiente de Gini es uno de los índices de desigualdad más usadas. Su valor oscila entre 0 y 1, cuanto más cerca del 1 se encuentra, mayores son los niveles de desigualdad.

GRÁFICO 1



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL

GRÁFICO 2



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL

En este sentido, algunas de estas políticas no contributivas de amplia cobertura, como la Asignación Universal por Hijo en Argentina, *Bolsa Família* en Brasil o el Progreso/Oportunidades mexicano, dan cuenta de la necesidad de buscar soluciones de

amplio alcance por fuera de la lógica corporativista-contributiva tradicional¹¹. Estos programas, si bien no son universales –existen grupos poblacionales no incluidos en estos esquemas–, rompen con la lógica de la microfocalización. Actualmente *Bolsa Família* cubre al 26,4% de la población brasileña, el Oportunidades en México al 24,6% de la población de ese país (Cecchini y Madariaga, 2011) y la Asignación Universal por Hijo de Argentina llega a 3,5 millones de niños de forma directa (ANSES, 2014). Estos programas, combinados con el esquema contributivo tradicional, han logrado un aumento significativo de la protección social de la población.

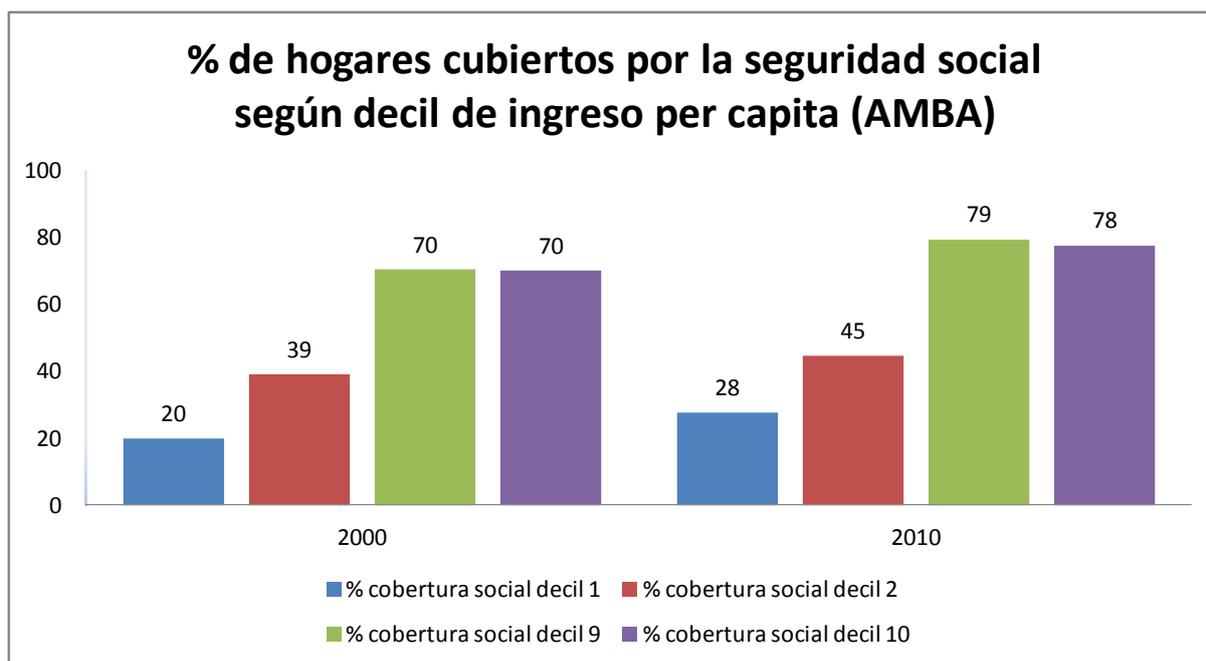
En Argentina específicamente ha habido una doble estrategia durante los últimos años. Por un lado, la importante caída de los índices de desempleo y el aumento de la formalidad laboral (Beccaria y Groisman, 2009; Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013) han permitido en parte la recuperación del esquema contributivo de seguridad social. Por el otro, el fortalecimiento de programas no contributivos de amplio alcance que buscan solucionar ciertas falencias del mercado de trabajo, como la Asignación Universal por Hijo, se han constituido como otro de los pilares del incremento de la protección social (MTEySS, 2010). Es así como las estructuras mixtas contributivas-no contributivas se presentan como la nueva realidad del sistema de protección social argentino en el siglo XXI.

En este sentido, en el *gráfico 3* se pueden analizar por un lado los importantes avances en materia de aumento de los niveles de cobertura de la seguridad social en el primer decenio del siglo XXI; por el otro, se puede observar también cómo a pesar de las mejoras los niveles de cobertura de la población de menores recursos sigue siendo baja. Si bien entre el 2000 y el 2010 los niveles de cobertura se han incrementado en todos los

¹¹ En el capítulo 2 se detallarán las principales características del Programa Oportunidades (México) y el *Bolsa Família* (Brasil). Los capítulos 4 y 5 estarán dedicados al estudio del caso de la AUH en Argentina.

deciles, la brecha de cobertura entre los deciles 1 y 2 en relación al 9 y 10 sigue presente. En el año 2010, la cobertura para el decil 10 era del 78% mientras que para el decil 1 era de sólo el 28%, es decir, que el 72% de los hogares de menores ingresos no contaban con cobertura de la seguridad social. En otras palabras, a pesar del incremento de los niveles de cobertura de la seguridad social en la última década –la cobertura social del decil 1 y decil 10 aumentaron en 8 puntos porcentuales durante la década– las diferencias siguen siendo elevadas. Esto señala como los sectores de menores recursos son los más perjudicados en términos de cobertura de la seguridad social. A los bajos ingresos de estos grupos poblacionales, se les suma un tipo de inserción precaria en el mercado de trabajo que no les permite contar con los beneficios de la seguridad social. Esta situación amerita la utilización de estrategias mixtas contributivas y no contributivas para aumentar los niveles de cobertura. Una estrategia contributiva para incrementar los niveles de formalización laboral combinada con componentes no contributivos que provean de protección social a aquellos trabajadores informales sin cobertura de la seguridad social.

GRÁFICO 3



En el próximo capítulo (capítulo 2) se analizarán los principales programas no contributivos que se han implementado en la región durante los últimos años. Posteriormente, en el capítulo 3 se abordará el impacto de estas nuevas estrategias en los mercados laborales regionales.

CAPÍTULO 2: Los sistemas no contributivos de protección social

¿Qué entendemos por protección social?

Durante el transcurso del ciclo de vida de las personas existen determinados riesgos sociales que atentan contra su seguridad y la de sus respectivos hogares. Algunos de ellos se encuentran presentes a lo largo de todo el ciclo de vida, como las enfermedades o carencias habitacionales, otros contrariamente, se hallan asociados a determinadas etapas, como la deserción escolar o el trabajo infantil en la niñez y adolescencia, o la ausencia de ingresos por inactividad en los adultos mayores. Es así como la protección social surge como un mecanismo para brindar una protección básica a los ciudadanos frente a estos “riesgos sociales”. La protección social podría definirse entonces como “el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural” (Ringold y Rofman, 2008: 25).

La definición de protección social ha atravesado diferentes etapas, por tratarse de un concepto dinámico y en continua evolución. Cecchini y Martínez (2011) distinguen cuatro enfoques centrales sobre los que ha evolucionado. Un primer enfoque se encuentra asociado a los beneficios para los trabajadores asalariados formales, concepción preponderante en el siglo pasado, en donde la protección social era vista únicamente como un sistema contributivo disponible solamente para los trabajadores formales. Esta visión, responde a la lógica bismarckiana analizada en el primer capítulo. Un segundo enfoque entiende a la protección social como una herramienta para disminuir los niveles de vulnerabilidad de ciertos grupos considerados vulnerables; son políticas focalizadas de

contención y disminución de la pobreza y vulnerabilidad extrema, de carácter no contributivas, pero disponibles sólo a grupos reducidos de la población. Comúnmente son llamadas *safety nets policies* (políticas de redes de protección). En tercer lugar se encuentran los programas de protección social que tienen una visión a largo plazo, que buscan generar capital humano para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza, por medio de políticas en salud, educación, capacitación, etc. Finalmente, el último enfoque entiende a la protección social como generadora de derechos ciudadanos universales, de pisos de protección social. La actual definición de protección social busca trascender la primera concepción asociada únicamente al mercado de trabajo o a la segunda, presente en los programas focalizados.

El desafío de la protección social reside en cómo lograr que los sistemas brinden cobertura efectiva al conjunto de la población, pero atendiendo en particular la situación de la población vulnerable y excluida, con el fin de prevenirla de pérdidas en el bienestar y la disminución de la cohesión social, y atenuando el riesgo de caída en la pobreza, independientemente del tipo de inserción laboral que tengan los trabajadores.

(Bertranou, 2010: 13)

En este sentido, la importancia de las políticas de protección social en los países periféricos se ha incrementado recientemente. La protección social se ha trasladado desde el enfoque de redes de protección a corto plazo (*safety nets*) hacia una amplia batería de políticas y programas que combinan diversas intervenciones, como la protección de niveles básicos de consumo entre los hogares pobres y la inversión en capital humano y otros bienes sociales que buscan resolver la pobreza estructural y su transmisión intergeneracional. Es así como han virado desde programas sociales focalizados y de corta duración a sistemas de

amplia cobertura poblacional y de tiempo prolongado. Hay muchos casos a nivel internacional, por ejemplo *Child Support Grant* en Sudáfrica, implementada a partir del 2003 y que cuenta con 7,2 millones de beneficiarios, el programa Progresar/Oportunidades en México, con más de 5 millones de hogares cubiertos, el *Bolsa Familia* brasileño con 12 millones o el *National Rural Employment Guarantee Scheme* en la India (Barrientos y Hulme, 2009).

Es así como en los últimos años en América Latina se ha pasado a entender a la protección social no como un derecho únicamente de los trabajadores formales, o como políticas focalizadas para determinados sectores en situación de extrema pobreza, sino como mecanismos más amplios de cobertura. Estos buscan generar políticas de mayor alcance poblacional y de largo plazo, con el objetivo de crear mecanismos que eviten la transmisión intergeneracional de la pobreza, como en los programas de transferencias condicionadas de ingresos –tema que se verá a continuación–, o como pisos de protección social básicos bajo una concepción de derecho ciudadano –tema que se estudiará posteriormente en los capítulos 4 y 5–.

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos

La protección social en América Latina ha estado históricamente asociada a los sistemas de seguridad social contributivos para los trabajadores formales. Es así como los elevados niveles de informalidad laboral presentes en la región dejaban a la mayoría de la población excluida de la protección por parte del Estado. Con la crisis de la deuda de la década de 1980 y con el posterior ajuste y liberalización de la economía, la informalidad

laboral y la desocupación aumentaron de manera considerable, incrementando aún más el déficit de cobertura. Este escenario abrió el debate sobre la configuración de los sistemas de protección social en la región y la necesidad de incorporar nuevos instrumentos para asegurar una protección básica a la población vulnerable (Barrientos y Hulme, 2009).

Esta situación ha llevado en las últimas décadas en los países periféricos en general y en América Latina en particular a la proliferación de diferentes tipos de programas de transferencias monetarias, entre ellos, programas que únicamente otorgan una transferencia monetaria, programas de transferencias de ingresos condicionados a la oferta de trabajo, programas de reducción de pobreza integrales y programas de transferencias de ingresos condicionados a la inversión en capital humano de sus beneficiarios (Barrientos, 2010).

Estos últimos son conocidos comúnmente como programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) y son los más habituales en América Latina. Los PTCI consisten básicamente en transferencias dinerarias a familias en condiciones de vulnerabilidad –los criterios de selección varían según programa; suelen ser geográficos y por composición familiar, priorizando familias en situación de pobreza con niños– a cambio de una contraprestación, asociada por lo general a requisitos en salud y educación a los menores de edad del grupo familiar. Lo que persiguen es el doble propósito de disminuir los niveles de pobreza a la vez que generan capital humano que permita erradicar su transmisión intergeneracional (Villatoro, 2007). En su gran mayoría, son las madres las receptoras de estas transferencias, aunque la unidad de intervención suele ser la familia en su conjunto (Rodríguez Enríquez, 2011).

En los últimos 15 años, la mayoría de los países de la región han implementado diversos PTCI. Según la CEPAL (2012), en la actualidad 21 países latinoamericanos cuentan con estos programas. Mientras que en 2001 los PTCI alcanzaban a 38 millones de beneficiarios, para el 2010 ese número ascendía a 129 millones (Stampini y Tornarolli, 2012). Los programas más importantes de la región, en términos de cantidad de beneficiarios, son *Bolsa Família* (Brasil) y Progres/Oportunidades (México). Paralelamente, estos mecanismos de protección social se encuentran presentes en otros países de la región –en general con una cobertura más acotada–. Se pueden mencionar Avancemos (Costa Rica); Bono Juancito Pinto (Bolivia); Chile Solidario (Chile); Programa Juntos (Perú); Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), entre otros (*ver diagrama 1 y Tabla 1*)¹².

¹² A continuación se presenta en este capítulo las principales características del programa *Bolsa Família* (Brasil) y Oportunidades (México). Posteriormente en el Diagrama 1 y Tabla 1 se incluye información relevante sobre todos los programas mencionados aquí.

DIAGRAMA 1

Elaboración propia

México fue un país pionero en la implementación de PTCI, el programa Progresas fue iniciado en 1997 y con algunos cambios dio lugar al Oportunidades en 2002. Los grupos incluidos en el programa son definidos geográficamente y luego por un índice de pobreza. En sus orígenes fue un programa focalizado hacia zonas rurales, que con el transcurso de los años se fue expandiendo también hacia localidades urbanas. Es un programa multipropósito, ya que busca cubrir necesidades básicas en educación, salud y nutrición. Oportunidades en la actualidad cubre al 24,6% de la población mexicana¹³ (Cecchini y Madariaga, 2011).

¹³ En el año 2014 el programa Oportunidades cambió su nombre por el de Prospera, pero continúa teniendo las mismas características generales.

Otro programa de importante cobertura en la región es el *Bolsa Família* de Brasil, el mayor PTCl que existe actualmente en el mundo –con más de 13 millones de hogares beneficiarios y una cobertura del 26,4% de la población brasileña (Cecchini y Madariaga, 2011) –. Nació en el año 2003 como una combinación de otros dos programas existentes en aquel entonces: *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*. El programa otorga una transferencia monetaria a los hogares de bajos recursos, con adicionales en función de la cantidad de hijos menores de edad y con condicionalidades en salud y educación para los menores. *Bolsa Família* tiene tres objetivos principales: la transferencia de dinero promueve el alivio inmediato de la pobreza; las condicionalidades por otro lado, buscan fortalecer el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social, y finalmente las acciones complementarias y programas fomentan el desarrollo de las familias, para que puedan superar su situación de vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social de Brasil¹⁴).

En relación a los criterios de acceso a los PTCl, la mayoría de los países latinoamericanos ha optado por la metodología de “pruebas de medios” (*means-tested*), es decir, focalizar los programas hacia los hogares de bajos recursos. La presencia de la prueba de medios como criterio de acceso y permanencia en una importante proporción de los PTCl de la región, es un tema de suma importancia que se retomará en los capítulos 4 y 5.

Otro importante debate que existe en la actualidad en el marco de los PTCl es sobre la efectividad de establecer condicionalidades en los mismos. En primer lugar, existe una postura que sostiene que las condicionalidades, usualmente asociadas a salud y escolaridad para los menores de edad del hogar son positivas, porque incentivan a los beneficiarios a

¹⁴ Ministerio Desarrollo Social de Brasil: <http://www.mds.gov.br/> (2014)

enviar a sus hijos a un establecimiento educativo y a realizar controles médicos regulares, dos cuestiones importantes para lograr los objetivos de aumentar el capital humano y solucionar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Contrariamente, otras opiniones sostienen que desde una perspectiva de derechos la introducción de condicionalidades estrictas podría generar una división “poco afortunada” entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, situación que atentaría contra el “principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida” (Cecchini y Madariaga, 2011). En este sentido la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sostiene:

Al seleccionar todavía más a los beneficiarios de los mecanismos de protección social, los Estados corren un riesgo mucho mayor de excluir a los más necesitados de apoyo, lo cual violaría los principios de los derechos humanos relativos a la no discriminación y la igualdad y socavaría la obligación de dar prioridad a los más vulnerables. Si se adopta la selección de destinatarios, los gobiernos deben respetar los principios de derechos humanos que requieren, entre otras cosas, reducir al mínimo los errores de exclusión y asegurar que los mecanismos de selección de beneficiarios sean objetivos, transparentes, abiertos al control y no estigmaticen a los beneficiarios. Además, esos mecanismos deberían implantarse en el marco de una estrategia a largo plazo de protección universal.

(Naciones Unidas, 2009)

A su vez, otros autores sostienen que es muy difícil establecer evaluaciones a las condicionalidades de los programas sociales, porque muchas veces no está claro si el efecto se debe a la condicionalidad o a la transferencia misma (Barrientos y Hulme, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011). En esta línea, existen posturas que afirman que las condicionalidades en

realidad no son necesarias, porque los niveles de escolaridad aumentarían independientemente de la obligatoriedad de las mismas. En este punto hay evidencia del caso de Sudáfrica, que muestra como las transferencias de ingresos sin condicionalidades han tenido también resultados positivos en educación y salud en niños cuyos hogares recibieron el programa (Samson, van Niekerk y MacQuene, 2006). También existen estudios realizados en Malawi y Marruecos que llegan a similares conclusiones. En ambos estudios se contrastaron dos grupos, uno con condicionalidades y otro sin, y los resultados obtenidos sugerían que no se habían registrado variaciones significativas entre ambos en cuanto a la tasa de escolaridad o de visitas médicas (Malawi: Baird et. al., 2009; Marruecos: Benhassine et. al., 2010). Bastagli (2009) agrega que el efecto de las condicionalidades dependerá de su diseño e implementación. Otras posturas sostienen que las condicionalidades en realidad son un instrumento político para lograr la aceptación social de los programas, sugiriendo que esto era lo que había ocurrido en México y Brasil (Soares et. al., 2007). Paralelamente, algunos autores plantean argumentaciones de carácter esencialmente práctico, en el sentido de que el control y administración del cumplimiento de las condicionalidades tiene un costo que debe ser considerado y además el Estado debe estar preparado para un aumento en la demanda de establecimientos educativos y de salud¹⁵ (Slater, 2011). En resumen, hay diferentes posturas sobre la efectividad de las condicionalidades en las transferencias de ingreso, no existiendo en la actualidad consenso sobre este tema.

Es así como los programas de transferencias condicionadas se han expandido a lo largo y ancho de América Latina, generando una nueva visión sobre los programas no

¹⁵ Este punto es importante en varios países africanos, en donde se han desarrollado, a diferencia de América Latina, muchos programas de transferencias monetarias sin condicionalidades, en parte asociado a la imposibilidad de asegurar la provisión estatal de centros de salud y educativos y de controlar el cumplimiento de las condicionalidades (ver: García y Moore, 2012).

contributivos de protección social. Estos programas han ampliado considerablemente la cobertura social en sus respectivos países y se han constituido como uno de los principales pilares de la política social de la región en el nuevo milenio. De esta forma, su interacción con las viejas estructuras contributivas y con el mercado de trabajo se transforma en un elemento esencial para comprender de manera amplia los alcances y limitaciones de los esquemas de protección social vigentes en la actualidad.

TABLA 1a

Principales programas no contributivos en América Latina

Programa	Asignación Universal por Hijo	Bono Juancito Pinto	Bolsa Familia
País	Argentina	Bolivia	Brasil
Período	Periodo: 2009-actualidad	Periodo: 2005-actualidad	Periodo: 2003-actualidad
Descripción	Programa de transferencias condicionadas (PTC) con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de los niños y adolescentes. A partir de mayo del 2011, contribuye a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y mejorar la calidad del proceso de embarazo de las mujeres.	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar. Tiene como antecedente el Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005.	Programa de transferencias condicionadas más grande de la región en cuanto a cobertura. Se origina en 2003 por la unificación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás). En 2005 también unifica sus prestaciones con el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluyendo corresponsabilidades específicas a las familias pobres que presentan situaciones de trabajo infantil. Desde 2012 incorpora un beneficio para la superación de la extrema pobreza, que cubre la diferencia entre el ingreso per cápita familiar y el valor de la línea de extrema pobreza.
Población meta	Familias con hijos/as menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal. Empleados domésticos con ingresos menor al salario mínimo y monotributistas sociales.	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8º de primaria de la educación regular, 3º de Secundaria Comunitaria Productiva y educación juvenil alternativa. Adicionalmente, los alumnos(as) de la Educación Especial sin límite de edad.	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema
Escala geográfica	Nacional	Nacional	Nacional
Organismo Responsable	ANSES	Ministerio de Educación	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
Organismo Ejecutor	ANSES	Ministerio de Educación	Secretaría Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) y Conselho Gestor do Programa Bolsa Familia - CGPBF
Fuente de financiamiento	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.	Recursos internos del Tesoro General de la Nación	Gobierno Federal de Brasil; Banco Mundial (BM)
Transferencias	Asignación familiar universal	Bono	Bono básico/ bono variable / beneficio variable ligado a adolescentes
Condicionalidades	Educación, salud	Educación	Educación, salud
Presupuesto % PIB	0,2	0,33	0,47
Cobertura en % población total	8,3	17,5	26,4
Cobertura en % población pobre	46,4	32,4	84,6

Elaboración propia en base a CEPAL y Cecchini y Madariaga (2011)

TABLA 1b

Principales programas no contributivos en América Latina

Programa	Chile Solidario	Avancemos	Bono Desarrollo Humano
País	Chile	Costa Rica	Ecuador
Período	Periodo: 2002-actualidad	Periodo: 2006- Actualidad	Periodo: 2003- Actualidad
Descripción	Si bien es clasificado como PTC, este programa posee características particulares referidas a su enfoque psicosocial y la importancia que tiene el acompañamiento familiar a través del programa Puente. En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)	Programa de transferencias condicionadas, con énfasis en prevenir la deserción escolar en educación secundaria.	Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), sucesor del programa Bono Solidario. El programa prevé condicionalidades para su transferencia a las familias, pero éstas no han sido objeto de controles. Forma parte del "Programa de Protección Social" (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), mediante el cual se vincula a programas de microcrédito y capacitación profesional ("Crédito Productivo Solidario") y protección ante emergencias y catástrofes naturales ("Bono de Emergencia")
Población meta	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados
Escala geográfica	Nacional	Nacional	Nacional
Organismo Responsable	Ministerio de Desarrollo Social	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
Organismo Ejecutor	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Programa de Protección Social (PPS)
Fuente de financiamiento	Gobierno de Chile	Gobierno de Costa Rica	Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Actualmente solo es el Gobierno Nacional
Transferencias	Varía según característica del destinatario (bonos, pensiones, asignaciones)	Transferencia monetaria condicionada	Bono de desarrollo Humano
Condicionalidades	Depende de acuerdos en el contrato familiar	Educación, salud	Educación, salud
Presupuesto % PIB	0,11	0,39	1,17
Cobertura en % población total	6,8	3,3	44,3
Cobertura en % población pobre	51,7	17,4	>100

Elaboración propia en base a CEPAL y Cecchini y Madariaga (2011)

TABLA 1c*Principales programas no contributivos en América Latina*

Programa	Oportunidades	Juntos
País	México	Perú
Período	Periodo: 1997- Actualidad	Periodo: 2005-
Descripción	Programa de transferencias condicionadas, uno de los principales referentes en la región. Surgió en 1997 con el nombre de Progresa (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y atendía únicamente zonas rurales. En 2001 cambió al actual nombre y comenzó su expansión a zonas semi-urbanas y urbanas. Ese año se realizaron modificaciones a la forma de gestión y se añadieron prestaciones. Desde su inicio ha sido uno de los programas con la mayor cantidad de evaluaciones de impacto en distintos ámbitos. En los últimos años se han ido incorporando nuevas transferencias monetarias como el apoyo energético, el apoyo a adultos mayores y el apoyo alimentario Vivir mejor que tenía el objetivo de paliar la crisis provocada por el alza internacional de los precios de los alimentos. A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera en conjunto con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que agrupa los apoyos alimentarios.	Programa de transferencias condicionadas (PTC) con énfasis en los aspectos nutricionales. Desde 2007 el programa forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, articulando el trabajo de los programas sociales en función de tres ejes: restitución de derechos fundamentales, promoción del desarrollo productivo y la red de protección social. A través de esta los beneficiarios tienen acceso, por ejemplo al programa PACFO de complementación alimentaria para niños/as y personas en situación de riesgo nutricional. Para 2009 el programa se planteaba lograr la afiliación de los beneficiarios (actuales y nuevos) del programa al Seguro Integral de Salud (Universalización de la Salud).
Población meta	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 14 años.
Escala geográfica	Nacional	Nacional pero opera principalmente en zonas rurales
Organismo Responsable	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Presidencia del Consejo de Ministros
Organismo Ejecutor	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Presidencia del Consejo de Ministros
Fuente de financiamiento	Gobierno de México; Banco Mundial (BM)	Gobierno del Perú, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Transferencias	Varía según característica del destinatario (bono alimentario, apoyo útiles escolares, apoyos monetarios, etc.)	Bono
Condicionalidades	Educación, salud, nutrición y alimentación	Educación, salud, nutrición y alimentación e identificación (obtención cédula de identidad)
Presupuesto % PIB	0,51	0,14
Cobertura en % población total	24,6	7,6
Cobertura en % población pobre	62,8	21,2

Elaboración propia en base a CEPAL y Cecchini y Madariaga (2011)

Consolidación de estructuras mixtas de protección social

Los sistemas de protección social mixtos se consolidan de esta manera como una nueva estrategia para aumentar la cobertura social de los esquemas netamente contributivos. Si bien las estructuras contributivas se mantienen, éstas amplían su cobertura por medio de la incorporación de estrategias no contributivas de amplio alcance, en donde las transferencias monetarias hacia las familias de mayor vulnerabilidad social cobran especial relevancia.

Por sistemas mixtos se hará referencia pues, a la combinación para un determinado grupo poblacional, de estrategias contributivas y no contributivas. Es importante aclarar que no todos los sistemas mixtos hacen referencia a transferencias monetarias, también pueden ser de servicios u otros mecanismos de protección social. Por ejemplo, existen sistemas mixtos de servicios de salud, que ofrecen un esquema contributivo para los trabajadores formales y uno no contributivo para los desocupados, informales u hogares considerados vulnerables. Si bien en el presente trabajo se mencionarán algunos de estos programas, el foco estará colocado en los esquemas de transferencias monetarias.

Una de las principales discusiones que han surgido en torno a las estrategias mixtas de protección social es cuál es su impacto en el mercado de trabajo. Principalmente, si estos programas integrados han generado incentivos a la informalidad laboral y si alientan la permanencia de los trabajadores en puestos de trabajo informales y sin registración.

En el próximo capítulo (capítulo 3) se analizará a nivel general cuáles son las principales teorías existentes sobre el tipo de relación entre los sistemas mixtos y el mercado de trabajo, para posteriormente (capítulo 4 y 5) estudiar un tipo particular de esquema

mixto, constituido por el sistema de protección social para hogares con niños menores de edad vigente en la actualidad en Argentina, conformado por un esquema integrado de AF contributivas y un programa de transferencia de ingresos no contributivos –AUH–.

CAPÍTULO 3: interacciones entre esquemas mixtos y el mercado de trabajo: teorías y estudios empíricos

Esta nueva estrategia de ampliación de la protección social, que combina la tradicional cobertura contributiva bismarckiana con programas no contributivos de amplia cobertura, ha creado una compleja estructura de cobertura, interacciones e incentivos entre los segmentos formales e informales, elemento que ha abierto el debate sobre sus posibles impactos en el mercado de trabajo (Cruces y Bérigolo, 2013). Las posturas existentes son diversas; desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian la trampa de la pobreza, generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que incluso podrían aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos poblacionales. Desde que promueven la informalidad, hasta que las transferencias no repercuten en el tipo de inserción laboral del beneficiario.

En relación al efecto en la tasa de actividad laboral, una primera corriente sostiene que las transferencias del Estado a los desocupados u ocupados con bajos ingresos genera desincentivos e ineficiencias en el mercado de trabajo, promoviendo un incremento de la tasa de inactividad o de los períodos de desocupación. En otras palabras, los defensores de esta postura arguyen que los ingresos no laborales provocarían una disminución en la tasa de actividad, debido a que el subsidio estatal aumentaría el salario mínimo de reserva por debajo del cual el trabajador no estaría dispuesto a trabajar. Esta postura se podría remontar a los informes realizados en Inglaterra en 1834 en relación a las denominadas “*Poor Laws*”, en cuyo texto se afirmaba que la asistencia social brindaba un incentivo al no

trabajo¹⁶ (Poor Law Commissioners' Report, 1834). Actualmente esta visión sigue presente, por ejemplo, en posturas que promueven la condicionalidad de estar ocupado para acceder a una transferencia monetaria no contributiva (Hotz y Scholz, 2003). Para esta postura, la transferencia otorgada por el Estado desalentaría la búsqueda de empleo, generando que la persona se encuentre más tiempo en una situación de desempleo o que en última instancia pasase a ser inactivo.

Otras visiones sugieren contrariamente que estas transferencias no necesariamente generan desincentivos a la actividad, argumentando que existen otros factores que van más allá de las transferencias monetarias a corto plazo que influyen en la decisión de ingresar/permanecer (o no) en el mercado de trabajo (Huber y Stephens, 2001). En este sentido, hay estudios que postulan que las transferencias monetarias pueden incluso generar un incentivo a que el receptor del beneficio se inserte en el mercado laboral, debido a que el aumento de sus recursos disponibles, podría financiar en parte el costo que implica la búsqueda de un empleo (Groisman et. al., 2011).

Con respecto a los estudios de impacto de estos programas, la mayoría de las investigaciones relevadas se han centrado en el estudio de los PTCL de Brasil (*Bolsa Família*) y México (Progresión/Oportunidades) debido a que son los programas de mayor alcance poblacional, siendo a su vez de los primeros en ser implementados a escala nacional.

En relación al impacto del programa Progresión/Oportunidades en la tasa de actividad, Parker y Skoufias (2000) hallan alguna evidencia de que el tiempo necesario para cumplir las

¹⁶ Poor Law Commissioners' Report of 1834, (1834). Ver: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Reports/rptPLC0.html>

condicionalidades es significativo para las mujeres, lo que puede generar cierta reducción de su oferta laboral, al ser ellas generalmente las encargadas de acompañar a los hijos a la escuela y a los controles de salud. A su vez, no encuentran evidencia significativa de que el programa haya aumentado el tiempo de ocio tanto en hombres como en mujeres, elemento que refuerza la hipótesis de que no utilizan los beneficios del programa para reducir su trabajo. Asimismo, encuentran una importante disminución en el trabajo infantil y un aumento de la tasa de escolaridad. Adicionalmente, Bosch, Stampini y Bedoya (2012) concluyen que no se registran indicios de desincentivos laborales debido a que no ha disminuido la participación laboral con la implementación del programa. A similares conclusiones llegaban Levy y Rodríguez (2005) al sostener que el Progresas/Oportunidades no parece influir negativamente en el empleo de hombres y mujeres adultos, ya que no se habían hallado impactos negativos en las decisiones de participación laboral en puestos asalariados y de otros tipos (cuenta propia o no retribuido). Esto se debía según los autores a que “el Progresas no tiene desincentivos explícitos al trabajo, ya que el nivel del beneficio no depende de decisiones laborales ni del ingreso percibido en el trabajo” (Levy y Rodríguez, 2005: 162).

Otro programa de importante cobertura en la región es el *Bolsa Família* de Brasil. Estudios realizados sobre los impactos del programa sostienen que éste no habría generado incentivos a que los adultos abandonaran el mercado de trabajo, pero que sí se habían registrado algunas modificaciones en la cantidad de horas de trabajo remunerado por parte de las mujeres (Ferro y Nicollela, 2007). En el mismo sentido, Camilo de Oliveira et. al. (2007) concluían que *Bolsa Família* había logrado un aumento significativo en la proporción de beneficiarios del programa entre 15 y 64 años que buscaban empleo.

Para ambos programas se resaltó la disminución del empleo infantil como resultado positivo de las condicionalidades en educación (Ferro y Nicollela, 2007; Parker y Skoufias, 2000). Estos trabajos realizados para Brasil y México concuerdan con la mayoría de las investigaciones realizadas en la región, en donde no se han registrado impactos negativos significativos en la tasa de actividad adulta producto de los PTCI (Alzúa et. al., 2010; Villatoro, 2007). Así, la mayoría de los estudios empíricos que se han llevado a cabo sobre la temática, señalan que los efectos de estos programas han generado una “sinergia positiva entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que la reciben” (Cecchini y Madariaga, 2011: 149), registrando en algunos casos aumentos en la tasa de actividad para algunos grupos poblacionales, como en el caso de la AUH en Argentina (Groisman et. al., 2011), y aumentos salariales a los beneficiarios, para el caso del Progreso/Oportunidades mexicano (Alzúa et. al., 2010).

Ahora bien, existen diferentes posturas para explicar este fenómeno. Una primera, sostiene que efectivamente los PTCI latinoamericanos no han generado “trampas de pobreza”, debido a que los bajos montos otorgados por los PTCI no podrían ser sustitutos de un ingreso monetario (Morley y Coady, 2003). Esta visión podría ser ampliada desde una postura que afirmara que no se puede considerar sólo el ingreso a corto plazo como única variable de interés, y que se deberían observar otros componentes, como los centros de capacitación, la disponibilidad de guarderías o la presencia de medios de transporte. Otro aspecto que debería también incluirse en el debate es cuál era el tipo de inserción laboral previo de los grupos poblacionales que pasaron a la inactividad tras recibir el programa.

Como se ha visto, existe cierto consenso en que estos programas de transferencias dinerarias no incentivan la inactividad a nivel agregado; es decir, que no generan fricciones

negativas en el mercado de trabajo. Sin embargo, a la hora de analizar sus efectos sobre la formalización laboral¹⁷, se presentan importantes puntos de debate y discusión, con diferentes posturas teóricas y estudios empíricos sobre el tipo de interacción que se genera entre los esquemas contributivos y no contributivos. A continuación se presentarán los dos grupos teóricos más relevantes en relación a este debate: el de la movilidad laboral y los costos laborales y el de la segmentación del mercado de trabajo.

Movilidad laboral y costos laborales

Una visión extendida en la actualidad sostiene que el mercado de trabajo posee una elevada movilidad laboral entre empleos formales e informales, enfatizando además que estas trayectorias parten generalmente de un acto voluntario del trabajador, que decide ser formal o informal en función de sus preferencias personales. Estas posturas suponen que la segmentación del mercado de trabajo entre formales e informales en los países periféricos no es significativa, asumiendo que los sectores de baja calificación tienen trayectorias laborales en donde se intercalan etapas de trabajos formales con otras con empleos informales. Es así como la concepción neoclásica tradicional niega la existencia de un mercado de trabajo heterogéneo, argumentando que la segmentación del mercado laboral sólo sería factible por la interferencia de instituciones –sindicatos por ejemplo– o normas laborales –salario mínimo principalmente– que modifiquen el salario de equilibrio. ¿Por qué los individuos preferirían la informalidad según esta postura? Muchas veces los aportes que deben pagar los trabajadores formales se presentan como un impuesto para el trabajador,

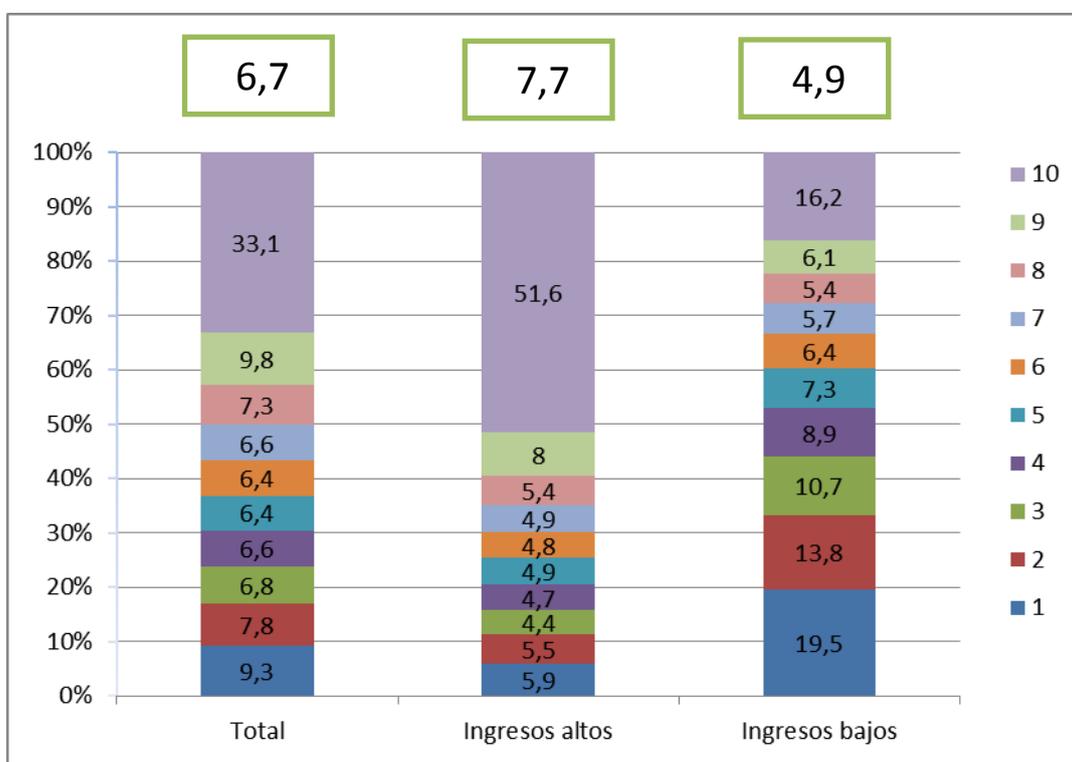
¹⁷ Por informalidad laboral aquí se hace alusión al concepto de empleo informal, caracterizado por la evasión de regulaciones laborales y tributarias. Más adelante en este capítulo se profundizará sobre estos conceptos.

que prefiere un empleo informal para no asumir esos costos. Otra explicación sugiere que la informalidad es preferida porque otorga mayor flexibilidad que un empleo formal (estos desarrollos pueden verse en Maloney, 1999; Menezes-Filho et. al., 2002; Maloney y Nuñez Mendez, 2004).

Levy (2008) realiza un estudio de las trayectorias laborales formales-no formales entre el período 1997-2006 (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4

Años de empleo formal por nivel de ingresos, 1997-2006



Levy (2008), pág. 98.

El estudio de Levy realiza un seguimiento de aquellas personas que estaban inscritas en el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) entre 1997 y 2006. En la investigación se observaba que a nivel global del total de personas que eran formales en 1997, el 33,1% se mantuvo en trabajos formales durante los 10 años, el 9,8% durante 9 años y el 7,8% y 9,3% 2

y 1 año respectivamente. En otras palabras, en promedio fueron formales 6,7 años e informales durante 3,3. Si este cálculo se realizaba discriminando por niveles de ingresos, la población de ingresos altos había estado 7,7 de los 10 años con empleos formales, mientras que los niveles para los ingresos bajos disminuían hasta 4,9 durante el mismo período. Con estos datos afirmaba que existía una importante movilidad laboral entre formales e informales (*"most workers who were formally employed in 1997 did not spent the next decade in continuous formal employment"* - Levy, 2008: 99) sugiriendo de esta manera que no existían barreras a la entrada en el mercado formal de empleo (*"none of the workers' moves between formal and informal employment were impeded by barriers to moviliy or entry into formal employment"* – Levy, 2008: 94).

Sin embargo, existen varios puntos que no son analizados en esta postura. En primer lugar, no se hace mención a diferencias salariales por ser formal o informal. Según esta visión, el hecho de ser formal generaría que el trabajador tenga que pagar parte de su salario para financiar el sistema de seguridad social. Contrariamente, los trabajadores informales se quedarían con todo el salario. Es así como sugieren que existe un "impuesto a la formalidad". Ahora bien, ¿el ingreso de un trabajador formal y uno informal es el mismo? Es decir, un trabajador formal y uno informal que realizan la misma tarea, ¿reciben una igual retribución? Muchos estudios realizados en América Latina demuestran como el hecho de pertenecer al sector informal genera una importante pérdida salarial, llegando a registrarse diferencias del 35%-40% en algunos casos (ver: Beccaria y Groisman, 2009; Beccaria, Groisman y Monsalvo, 2006).

En segundo lugar, la perspectiva de la movilidad laboral no realiza un análisis histórico o del contexto social, económico y laboral en donde sus estudios se sitúan. Para

esta teoría la existencia de la informalidad se debe a decisiones individuales y personales de maximización de utilidades, dependiendo más de “incentivos” y de “conductas” personales, que de factores estructurales relacionados con aspectos económicos, sociales o productivos de los países bajo análisis, anulando así cualquier tipo de contextualización histórica o geográfica. ¿Por qué en Europa los sistemas contributivos lograron altos niveles de cobertura en comparación con América Latina? Esta pregunta es difícil de responder sin considerar las especificidades de los países periféricos, su tipo de inserción en el mercado mundial y su matriz productiva, como se verá próximamente.

Finalmente, que existan ciertos cruces entre grupos de trabajadores formales e informales no implica necesariamente que el mercado de trabajo sea homogéneo y que no haya barreras entre los dos grupos. En el propio ejemplo dado por Levy se registraba una importante diferencia: mientras los sectores de altos ingresos pasaban 7,7 años como formales cada 10 años, los de bajos ingresos sólo pasaban 4,9 años. Es decir, una diferencia de casi 3 años (2,8) y del 57%. Discrepancia no menor.

Tomando como punto de partida la hipótesis de los mercados laborales con libre movilidad del factor trabajo entre empleos formales e informales, hay trabajos que analizan el impacto de los programas de transferencias en las tasas de formalidad laboral. Estos estudios sostienen que los programas que buscan igualar los derechos de los informales con los formales, es decir, los programas de protección social para aquellos individuos sin cobertura de la seguridad social, muchas veces generan incentivos a la no formalización de los trabajadores informales. Levy (2008) realiza un análisis del impacto de los programas de transferencias de ingresos y servicios en los incentivos a la informalidad laboral en México. En su trabajo sostiene que los programas que buscan igualar los derechos de los

trabajadores informales con los formales por medio de estructuras mixtas contributivas-no contributivas de protección social, efectivamente generan incentivos a la informalidad laboral, debido a que la obtención del beneficio social por una vía no contributiva transformaría al beneficio contributivo del trabajador formal en un “costo”, prefiriendo optar por la informalidad y así obtener el beneficio sin mediar ningún tipo de descuento salarial. De esta forma, los aportes a la seguridad social contributiva actuarían como un impuesto en comparación con los beneficios a la protección social¹⁸, que son subsidiados por el Estado. La maximización costo-beneficio de los trabajadores los llevaría a optar por empleos informales, en donde el beneficio social se obtiene de forma gratuita.

Esta hipótesis sólo es factible siempre y cuando se asuma que existe dicha movilidad laboral, en donde los trabajadores intercalan empleos formales con informales a lo largo de sus trayectorias laborales. Así, según esta postura, muchos de los programas de transferencias de ingresos o servicios incentivarían la “trampa de la pobreza”, ya que no generan incentivos para que sus beneficiarios abandonen esos puestos informales y de baja productividad. Esto no sólo tiene consecuencias sociales sino también económicas, debido a que el incentivo a la empleabilidad en puestos precarios asociados a la economía informal y de menor productividad se asocia con un menor crecimiento del PIB y del nivel de vida de la población en general. Si bien este planteo es demostrado empíricamente para el caso mexicano (Levy, 2008), la teoría según el autor podría replicarse en otros países periféricos que presenten mercados laborales duales –presencia de un sector formal y otro informal–.

¹⁸ El concepto de “protección social” en Levy sólo aplica a programas que igualan los derechos de los trabajadores informales con los formales, es decir, programas que tienen como criterio de acceso la condición de informalidad del beneficiario.

The analysis and discussion in this volume may be relevant to other countries that have a dual system of social provisioning in an economy characterized by both a formal and an informal sector, which is the case in many Latin American countries at least.

(Levy, 2008: 6)

Existen trabajos que han realizado estudios empíricos en esta línea en México y otras naciones latinoamericanas; Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) presentan un estudio para estimar el impacto en los incentivos a la informalidad laboral del programa de protección social Seguro Popular en México. El Seguro Popular es un programa de salud para aquellas personas que no cuentan con una cobertura formal por medio de la seguridad social contributiva. Si bien el servicio del Seguro Popular es inferior al otorgado por la seguridad social contributiva, el primero es gratuito para todos los miembros del hogar, mientras que el esquema contributivo sólo cubre al titular, su cónyuge e hijos menores. Los resultados obtenidos sugieren que durante el período bajo estudio (2002-2009) el programa redujo la formalidad entre un 0,4% y un 0,7% y disminuyó un 3,1% la entrada de nuevos trabajadores formales. Lo que se observaba no era un incentivo a la informalidad de los formales, sino a la no formalización de los informales. Sin embargo, otro estudio realizado por Azuara y Marinescu (2011), consideraba que el aumento de la informalidad producto de la implementación del Seguro Popular, se registraba sólo para el grupo de trabajadores de menor escolarización, pero que a nivel agregado la informalidad se había mantenido constante luego de la aplicación del programa.

Otro estudio de este tipo fue realizado para evaluar las recientes reformas del sistema de seguridad social en Uruguay (Cruces y Bérigolo, 2013). Éste analizaba el impacto de una modificación en el sistema de salud contributivo, que consistía en la expansión de la

cobertura para las personas dependientes del titular. En líneas generales, encuentran que esta reforma en el sistema de salud contributivo había tenido un impacto negativo y estadísticamente significativo en el tamaño del sector informal de la economía para ciertos grupos de la población. Cruces y Bérigolo sostienen que la mejora en los beneficios de un paquete social contributivo provee de incentivos adicionales para convertirse en un trabajador formal. El alcance de estas medidas y los incentivos dependerán finalmente de la valoración por parte de los trabajadores de los costos y beneficios de la seguridad social y de las diferentes alternativas existentes, sugieren los autores.

En conclusión, la presencia de mercados de trabajo duales, con un sector formal y otro informal y la posibilidad de movilidad de los trabajadores entre ellos, habilita la tesis de los incentivos y desincentivos a la informalidad y a la maximización de beneficios por parte de los individuos.

Ahora bien, esta segmentación de los mercados laborales, ¿se genera por el resultado de decisiones individuales de los trabajadores?, es decir, ¿la condición de formalidad o informalidad laboral, parte de una decisión propia del trabajador que decide cuál es su opción óptima de inserción en el mercado de trabajo luego de un análisis costo-beneficio? ¿O contrariamente responde a condiciones estructurales del tipo de inserción y desarrollo económico? ¿Existe realmente una libre movilidad de trabajadores entre el mercado formal y el informal?

Otros trabajos sobre el tema incorporan otras causas estructurales a la dualidad de los mercados laborales que van más allá de decisiones propias de los individuos, respondiendo a elementos asociados al desarrollo relativo del país en cuestión. Sin embargo, no abandonan la idea de una convergencia hacia un mercado homogéneo.

Uno de los trabajos pioneros en este ámbito fue desarrollado por Lewis (1954), que sostenía que las estructuras productivas de los países periféricos se caracterizaban por su “dualidad”, es decir, por la presencia de dos sectores diferenciados: un primer sector dinámico y moderno, asociado a las producciones industriales, con una alta productividad e intensivo en capitales; un segundo sector contrariamente de baja productividad, relacionado con la producción agraria tradicional, mano de obra abundante y salarios bajos. Según Lewis, estos países poseían un mercado de trabajo con dos tipos de empleo diferenciados: el capitalista y el de subsistencia. El modelo, sin embargo, era dinámico, al sostener que con el desarrollo del país aumentaría la demanda de trabajo del sector moderno, que era suplida con mano de obra del sector tradicional, que al tener trabajo excedente, podía cubrir las nuevas vacantes del sector productivo. Es así como el modelo de economía dual “a la Lewis” afirmaba que existía una segmentación, pero que a su vez había una tendencia a la convergencia en el sector dinámico. Con una tesis similar posteriormente se presentaba la teoría de los “pasos hacia el desarrollo” de Rostow (1960), argumentación que afirmaba que los países no desarrollados podían alcanzar el desarrollo siguiendo cinco etapas, partiendo desde una sociedad tradicional hasta alcanzar una capitalista avanzada. Es decir, si bien estos modelos neoclásicos reconocían la existencia de mercados de trabajo duales y segmentados asociados al desarrollo particular del país en cuestión, estas dualidades eran sólo situaciones coyunturales en un proceso dinámico hasta alcanzar estructuras de producción y mercados laborales propios de sociedades avanzadas.

Heterogeneidad estructural y mercado de trabajo segmentado

Estas teorías neoclásicas de dualidad, pero con una dinámica de convergencia hacia el desarrollo, fueron retomadas desde una visión crítica por la literatura latinoamericana. Modelos como el de Lewis (1954) o el de Rostow (1960) fueron criticados por señalar que estas heterogeneidades eran situaciones coyunturales, que podían estudiarse en cada país de forma aislada y a las cuales la fuerza del mercado acercaría al desarrollo. Contrariamente, las escuelas latinoamericanas entendían que estos elementos eran estructurales y que no respondían a situaciones particulares de los países periféricos, sino que eran dinámicas intrínsecas al modelo de desarrollo vigente. Así, la escuela estructuralista latinoamericana se focalizaba en la inserción periférica, los términos de intercambio desiguales entre el centro y la periferia y su consecuente falta de ahorro, como los factores determinantes de estas economías estructuralmente “heterogéneas”. La escuela estructuralista sostenía que la industrialización en los países latinoamericanos no había generado desarrollo en sus fuerzas productivas, existiendo importantes grupos poblacionales que seguían insertos en trabajos de subsistencia y baja productividad. Esto se debía principalmente a que el intercambio comercial desigual entre el centro y la periferia afectaba el ahorro interno de los países periféricos, imposibilitando así toda posibilidad de desarrollo en estos últimos países (Prebisch, 1949).

Es así como en el marco del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) surge la tesis del sector informal urbano (Tokman, 1987) y de la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970). En palabras de Tokman, director del PREALC:

Para el PREALC el sector informal es una manera de producir –cuyo origen se encuentra en la heterogeneidad estructural que caracteriza la economía de los países

latinoamericanos— y que se define por el escaso capital con que cuentan las empresas, su tecnología rudimentaria en términos relativos y su desconexión de los circuitos financieros formales. Ello es la causa de su forma de utilización laboral, lo que en la mayoría de los casos significa relaciones de trabajo no reguladas y desprotegidas.

(Tokman y Klein, 1988: 206-207)

La heterogeneidad estructural se caracteriza entonces por la desigual distribución del progreso técnico al interior del sistema económico en la periferia, elemento que tenía especial relevancia en la formación de excedente de población (Salvia, 2012). Por este motivo, eran las asimetrías estructurales entre el centro y la periferia las que llevaban a la existencia de estructuras productivas y mercados laborales heterogéneos en los países periféricos, no existiendo una convergencia y homogeneización de las estructuras vigentes, como sostenía la postura neoclásica de la convergencia, ni respondiendo a lógicas de decisiones de agentes individuales, como afirmaban las posturas de la movilidad laboral y los costos laborales. Paralelamente, los teóricos de la dependencia¹⁹ señalaban que no se podía estudiar el subdesarrollo periférico sin comprender la dinámica de desarrollo de los países centrales. Llegaban a la idea opuesta a la de Rostow: el subdesarrollo de la periferia era consecuencia directa del desarrollo del centro.

Es así como la propia dinámica de desarrollo vigente genera una estructura heterogénea y mercados de trabajo segmentados, con un grupo de trabajadores beneficiados con empleos asalariados estables, productivos, con salarios relativos elevados y asociados a un esquema de producción de alta productividad relativa, mientras otro grupo se encuentra con trabajos precarios, inestables, en estructuras productivas poco dinámicas y

¹⁹ La Teoría de la Dependencia nace en la década de 1950 y 1960 en la CEPAL, Chile. Sus máximos exponentes fueron Dos Santos y Gunder Frank.

de baja productividad. Esta “masa marginal” de empleo en palabras de Nun (2001), no responde a un problema de falta de integración, sino más bien a características propias de la inserción periférica. Esta situación conlleva a la presencia de mercados de trabajo segmentados, en donde las diferencias en las calificaciones y sus estructuras diferenciadas, reduce el grado de interacciones entre ambos grupos. Si bien existen los contactos, los movimientos intra-grupos son escasos. Este criterio refuerza la idea de un sector informal urbano, es decir, el sector informal como consecuencia de la manera de producir (Tokman y Klein, 1988); la presencia de un sector informal y precario como respuesta a la heterogeneidad estructural y al excedente relativo de fuerza de trabajo en las economías periféricas.

La concepción tradicional define a la segmentación del mercado de trabajo como las diferencias de ingresos asociadas a las características del puesto de trabajo, como la localización de la firma, el sector de actividad o su tamaño. Estas disparidades podrían generar una división del mercado de trabajo en diferentes sub-mercados con características propias. Paralelamente, la idea de una segmentación laboral podría aplicarse a diferencias en relación a la formalidad-informalidad del puesto de trabajo, y a las discrepancias salariales existentes por pertenecer a uno u otro grupo (Beccaria y Groisman, 2009).

Las dos definiciones recomendadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIES, 15° y 17°) se refieren, la primera de ellas, a la informalidad entendida como una característica del establecimiento en donde se lleva a cabo la actividad, es decir, al “sector informal”. Por otro lado, la segunda definición hace alusión al “empleo informal”, caracterizado por la evasión de regulaciones laborales y tributarias (Husmanns, 2004).

La visión original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ILO, 1972) asociaba a la informalidad laboral con la existencia de unidades productivas informales, caracterizadas por la ausencia de una separación clara entre capital y trabajo, baja productividad y bajos costos de entrada; en resumen, sectores que responden más a la lógica de supervivencia que a la de acumulación. En la periferia muchas veces la oferta excedente se dirige a estos sectores de supervivencia e informalidad, en gran parte debido a que la ausencia de mecanismos de seguridad social obliga a la población a buscar un ingreso –aunque sea mínimo– para poder sobrevivir. Esta definición es usualmente conocida como “economía informal” o “sector informal”, al hacer referencia a aspectos estructurales de la economía y de la matriz productiva (Beccaria y Groisman, 2009). La segunda definición de informalidad, la denominada “informalidad legalista”, se asocia a la evasión de regulaciones laborales, tributarias o de otro tipo. Hace referencia a trabajadores empleados bajo la modalidad de relación de dependencia (asalariados), cuyos empleadores evaden el pago de las correspondientes cargas laborales, es decir, trabajadores “no registrados”.

De este modo, estas definiciones constituyen las dos acepciones de mayor relevancia a la hora de definir el concepto de informalidad laboral. La primera de ellas –sector informal– hace referencia a actividades de baja productividad en la que se ubicaban los grupos poblacionales “excedentes” que no pueden ser absorbidos por los sectores formales más dinámicos y modernos de la economía. La segunda –empleo informal–, se asocia a factores tributarios y determina en gran medida el nivel de protección social de la clase asalariada. Existen algunos puntos de contacto entre ambas definiciones de informalidad, debido a que los sectores de baja productividad y economía de supervivencia emplean por lo general trabajadores no registrados, mientras que contrariamente los sectores de alta

productividad suelen estar asociados a unidades productivas en donde la relación laboral se encuentra debidamente registrada.

Esta discusión es de suma relevancia en la región, debido a que la informalidad alcanza importantes niveles. En el *gráfico 5* se puede observar como los niveles de no registración de asalariados supera el 50% en varios de los países de América Latina.

GRÁFICO 5



Datos: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

Es así como se presenta una vinculación directa entre la heterogeneidad estructural de la matriz productiva y la segmentación del mercado de trabajo entre puestos formales e informales; “la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo” (PREALC OIT, 1978 en Salvia, 2012: 103). A su vez, el grado de segmentación laboral se constituye como un elemento determinante en las trayectorias laborales de los individuos receptores de las transferencias monetarias. La existencia de un mercado de trabajo segmentado y las posibles barreras que separen a los sub-grupos, se presentan como factores que abren un abanico de nuevas posibilidades en la discusión en

torno a los efectos de las transferencias de ingresos no contributivos en el mercado de trabajo de los países periféricos. De esta manera, la existencia de trabajos formales e informales no se explicaría por decisiones propias de los trabajadores, sino que respondería a factores estructurales en donde las diferencias entre ambos grupos dificultan su grado de interacción y movilidad.

Es así como la postura de la heterogeneidad estructural y la segmentación laboral sostiene que la informalidad laboral presente en las economías latinoamericanas es un elemento estructural que no depende de decisiones personales de los individuos, sino de factores como su inserción periférica y matriz productiva. Esta situación anularía la posibilidad de que los programas de transferencias de ingresos generen de forma agregada un “incentivo” a la informalidad, como sostiene el argumento de la movilidad laboral y los costos laborales.

CAPÍTULO 4: La Asignación Universal por Hijo en Argentina: interacciones con el mercado de trabajo y cobertura

Antecedentes de la AUH

Una de las primeras experiencias de programas masivos de transferencias monetarias en Argentina se dio con la crisis de 2001/2002. Las altas tasas de desocupación y pobreza existentes llevaron a la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), un plan de transferencias de ingresos para los desocupados con hijos menores a cargo en situación de vulnerabilidad. El programa consistía en una transferencia monetaria de \$150 con contraprestaciones laborales y de capacitación. A pocos meses de su implementación el programa contaba con más de dos millones de personas cubiertas, situación que obligó al gobierno a cerrar la inscripción y a que el programa no alcanzara la universalización. Igualmente, el plan fue uno de los más importantes de la región en función de su cobertura poblacional, ayudando a los sectores vulnerables a solventar sus necesidades básicas (Golbert, 2010).

En el año 2004, con la mejora de la situación económica y social, y con el aumento que se venía registrando en los niveles de empleo, el PJJH fue desactivado y sus beneficiarios fueron reubicados en diversos programas de diferentes organismos. Aquellos que podían incorporarse al mercado laboral fueron derivados a programas específicos del Ministerio de Trabajo, mientras que los hogares en situación de vulnerabilidad con hijos menores pasaron al Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Programa Familias es considerado como el “heredero” del Plan Jefes y Jefas. Consistía en una transferencia a familias vulnerables con hijos menores a cargo, condicionadas a la asistencia a la escuela y vacunación de los niños menores de edad del hogar. Finalmente, la Asignación Universal por

Hijo (AUH), creada en octubre de 2009, fue la última incorporación de medidas tendientes a generar una amplia protección social en grupos vulnerables.

Principales publicaciones académicas sobre la AUH

La creación de la AUH tuvo un fuerte impacto en la estructura del sistema de protección social argentino, debido a que se conformaba como un instrumento para incrementar los ingresos de los hogares más vulnerables del país, siendo además un programa ambicioso en cuanto a su población objetivo y al elevado estipendio en comparación a otras experiencias regionales similares. Además, la AUH significaba un cambio de paradigma en lo que a protección social se refiere, debido a que rompe la lógica netamente contributiva del sistema de protección social local. Si bien ya existían otras experiencias no contributivas, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias –ambas mencionadas anteriormente– o la Moratoria Previsional del 2005 –a la que se hará referencia en el próximo capítulo–, la AUH significó un cambio de paradigma en el sentido que se planteaba desde una lógica de igualdad de derechos entre trabajadores formales e informales, y no tanto como un programa asistencial relativamente focalizado y de corta duración, como había ocurrido con otras experiencias anteriores.

El surgimiento de la AUH en Argentina fue acompañado también por documentos académicos que analizaron diversos factores de su novedosa estructura, así como por estudios de impacto del programa en diferentes áreas –educación, pobreza, distribución del ingreso, etc.–. Es importante aclarar que ya existían debates y estudios previos al nacimiento efectivo del programa en 2009, algunos partiendo desde experiencias en otros países de la

región, otros haciendo referencia a la idea del ingreso ciudadano, como por ejemplo en Lo Vuolo y Barbeito (1995) o a proyectos de ley presentados por diversos partidos políticos en el Congreso Nacional en donde se manifestaba la necesidad de crear un programa que le otorgara cobertura a los menores de edad que no se encontraban alcanzados por los esquemas contributivos existentes –ver Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009), en donde se analizan los diferentes proyectos presentes con anterioridad a la implementación de la AUH–.

Un primer grupo de documentos sobre la AUH tenían como objetivo estudiar el programa de manera amplia, incluyendo los debates en torno a sus niveles de cobertura, potenciales impactos en la pobreza y costos fiscales, como en Basualdo (2010), en donde se presentaba un completo análisis del programa a un año de su implementación. Otros documentos se centraban en aspectos de impacto territorial o de características del programa según la estructura federal del país. En esta línea se encuentra el trabajo de Bustos, Giglio y Villafañe (2012), que hace hincapié en las particularidades de cobertura de la AUH en las diferentes regiones y provincias del país. Por otro lado, en Mazzola (2011) se realiza un análisis del cambio de prioridades generado por una política de ingresos en un país federal, en donde se estudia específicamente el caso de la AUH en Argentina y su impacto sobre la política social para la infancia en la provincia de Buenos Aires.

La idea de un programa universal y su consolidación como un derecho ciudadano mediante la estructuración de un piso de protección social también fue el eje en varios libros y documentos académicos, en donde se mencionaban los logros de la AUH y los temas pendientes para alcanzar la universalización y el derecho pleno. En este sentido se destaca la publicación de Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), que analiza aspectos como los

grupos poblacionales no incluidos en el programa, las condicionalidades como aspectos punitivos o el rol que asume la mujer al ser responsable del cumplimiento de estas condicionalidades. A su vez se menciona que el programa se estableció por medio de un decreto y que no contaba con una actualización automática²⁰. Estos elementos hablan de lo que falta aún realizar para alcanzar verdaderamente el carácter universal del programa; sin embargo, la publicación resalta el cambio positivo que significó la AUH en la estructura de protección social. En Repetto y Diaz Langou (2010) se refuerza la idea de que el programa podría ser el paso inicial para la consolidación de un incipiente sistema de protección social en Argentina. Sin embargo, enfatiza aspectos sobre los que se debe avanzar, como realizar una actualización de los montos acorde a la canasta básica de alimentos, incluir en la AUH a grupos formales que no se encuentran cubiertos por las AF, así como lograr una mejor interacción de la AUH con políticas de empleo. Bertranou (2010) enfatiza que la combinación de la AUH y las AF pueden ser aportes importantes para la consolidación de un piso de protección social en Argentina. En este sentido reafirma la importancia de estas medidas para ampliar la cobertura del sistema netamente contributivo. En otro documento Calero (2011) analiza la proliferación de una nueva concepción de política social como garante de derechos universales, e inscribe a la AUH como una iniciativa que se dirige en este sentido, al considerar a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como beneficiarios pasivos de asistencia social por parte del Estado.

También se han publicado diversos documentos académicos sobre los impactos de la AUH en varios ámbitos. Una publicación de Agis, Cañete y Panigo (2011) resalta el impacto positivo de la AUH en la mejora del bienestar social, en la baja de los niveles de pobreza e

²⁰ Este tema recién sería enviado al Congreso por el Gobierno en junio de 2015.

indigencia y en una disminución de los niveles de desigualdad. A resultados similares llega un estudio de Roca (2011), en donde se señala la importancia de la incorporación de la AUH a las AF como medio para aumentar la cobertura y mejorar la situación social en el país. Salvia y Tuñón (2013) también destacaban impactos positivos del programa en educación. Por último, una reciente publicación de Kliksberg y Novacovsky (2015) realiza un estudio de impacto del programa en varios ámbitos –impacto en ingresos, consumo, empleo, salud, igualdad de género, empleo, educación y trabajo infantil–. Este documento es uno de los más completos realizados hasta la fecha en cuestión de análisis de efectos de la AUH en diversas áreas.

En relación al impacto específico de la AUH en el mercado de trabajo, también existe bibliografía disponible sobre la que se profundizará posteriormente en este capítulo. Varios estudios dan cuenta que la implementación de la AUH no ha generado impactos negativos en la tasa de participación laboral (Maurizio y Vásquez, 2014) y algunos documentos destacan además que los efectos serían positivos para algunos grupos poblacionales (Groisman et. al., 2011; Groisman, 2015; Bustos y Villafañe, 2011; Kliksberg y Novacovsky, 2015). En relación a los efectos de la AUH en la tasa de informalidad existen estudios que sostienen que ha tenido impactos negativos, es decir que el programa incentiva la no registración de los beneficiarios (Gasparini y Garganta, 2012) así como visiones que afirman que la AUH no debería generar efectos negativos sobre la tasa de formalización laboral (Mario et. al., 2013; Rottenschweiler et. al., 2011).

Principales características de la AUH

La AUH, si bien posee características propias de un esquema tradicional de PTCl, como la transferencia monetaria y las condicionalidades a los beneficiarios, presenta algunas particularidades que ameritan su estudio en profundidad. En primer lugar, la selección en el programa se determina por la relación del adulto con el mercado de trabajo y no por un criterio estricto de prueba de medios²¹. Si bien la AUH exige que sus beneficiarios tengan un ingreso inferior al salario mínimo para los trabajadores informales, en la práctica este elemento es difícil de corroborar, transformándose en un programa al que pueden aplicar todos los trabajadores informales, desocupados y/o inactivos.

Es así como la AUH rompe con el esquema bismarckiano de seguridad social contributivo asociado al empleo formal del contribuyente. En estos términos, lo que logró fue incorporar a los hijos de los asalariados informales y desocupados a un beneficio que ya existía para los trabajadores registrados por medio de las AF. De esta manera, la combinación de beneficios contributivos (AF) y no contributivos (AUH) lograron una amplia protección de los hogares con niños menores de edad. Además, la AUH rompe en parte la lógica de “programa” presente usualmente en los PTCl, en donde existe un presupuesto determinado para el mismo y un “cupa” a ser cubierto. Contrariamente, la AUH se constituye como un “derecho” al que todos los hogares que cumplan con los requisitos pueden acceder²².

La AUH está dirigida a los hijos menores de edad de los trabajadores informales, servicio doméstico, monotributistas sociales –en todos los casos deben tener un ingreso por

²¹ Este tema se desarrolló en el capítulo 2 al realizar la caracterización de los programas de transferencias condicionadas de ingreso.

²² Sobre este tema se volverá en el capítulo 5.

debajo del salario mínimo— y desocupados. Además, se incluye en el programa a las embarazadas (Asignación por Embarazo²³) a partir de la duodécima semana de gestación, con los mismos criterios que para los otros grupos mencionados. Las condicionalidades del programa incluyen controles de salud, vacunación y certificados de asistencia a un establecimiento educativo a partir de los cinco años. Todos los meses el adulto responsable accede al 80% del beneficio, el 20% restante se acumula y puede ser utilizado al final del año contra la presentación de los certificados de salud y educación correspondientes. Actualmente el Programa, que es instrumentado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuenta con 3.414.759 beneficiarios (agosto 2014), que reciben mensualmente un monto de \$837 –se paga hasta el quinto hijo inclusive menor de edad– y asciende a \$2730 en el caso de discapacidad del menor, este último sin límite de edad (valores a junio 2015). Los beneficios se han incrementado en seis ocasiones desde su creación para mantener su capacidad de compra. Han aumentado en un 22% en septiembre 2010, 23% en 2011, 26% durante 2012, un 35,3% en junio de 2013, un 40% en el mismo mes del 2014 y el 30% en junio de 2015²⁴.

En la *tabla 2* se puede observar la evolución de la AUH en pesos y su comparación con el incremento nominal del salario mínimo vital y móvil (SMVM), para tener una referencia de la variación real del estipendio por hijo en relación al SMVM. En la segunda columna de la *tabla 2* se presenta el monto de la AUH en pesos durante cada año, en la siguiente columna se encuentra la evolución del SMVM (Wmin). Las dos columnas siguientes muestran el incremento anual en ambos conceptos y finalmente en la última se presenta la relación entre el salario mínimo y la AUH, en otras palabras, qué porcentaje del salario

²³ La Asignación por Embarazo cubre en la actualidad a 82.531 personas (ANSES, 2014).

²⁴ Aumentos nominales, a estos valores se debería restarle el aumento de precios para estudiar el impacto en el poder adquisitivo durante el período.

mínimo representa la AUH. Mientras en el año 2009 la AUH representaba el 12,5% del SMVM, en el 2014 ese número ascendía a 14,6%, es decir, que prácticamente había mantenido constante –levemente positivo– su relación con el SMVM, que durante el período también registró aumentos nominales. Esto sería indicativo de que los aumentos en el monto de la AUH habrían logrado mantener su relación porcentual con respecto al salario mínimo.

TABLA 2²⁵

Año	AUH (\$)	W min	Var. AUH	Var. W min	W min / AUH
2009	180	1440			12,5%
2010	220	1740	22%	21%	12,6%
2011	270	2300	23%	32%	11,7%
2012	340	2670	26%	16%	12,7%
2013	460	3300	35%	24%	13,9%
2014	644	4400 ²⁶	40%	33%	14,6%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES y MTEySS

De aquí en adelante en el resto del capítulo se analizará el efecto de la introducción de la AUH en la tasa de actividad y en la registración laboral. En primera medida, se realizará un análisis de la evolución de las principales variables del mercado de trabajo local, para luego estudiar las interacciones que se dan entre el sistema contributivo, la AUH y el mercado de trabajo.

²⁵ No se incluyen valores para 2015 porque al momento de presentar la tesis aún no se habían realizado los aumentos del SMVM correspondientes a ese año.

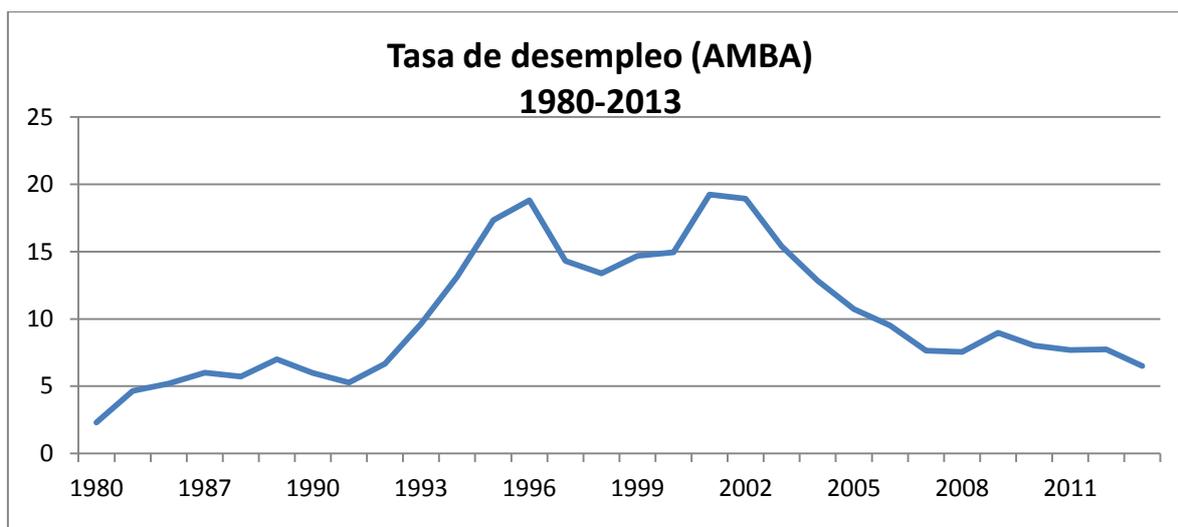
²⁶ La normativa establecida en 2014 incluía un aumento hasta \$4716 en enero de 2015.

El mercado de trabajo argentino contemporáneo: desempleo, informalidad y segmentación laboral

Como se ha mencionado a lo largo del documento, los regímenes de seguridad social contributivos necesitan para ser efectivos que un importante porcentaje de la masa trabajadora se encuentre empleada en trabajos formales y en relación de dependencia (trabajo asalariado). Esta situación ha registrado importantes dificultades para desarrollarse en los países latinoamericanos, en donde un porcentaje elevado de la población se encuentra inserta en empleos precarios, informales y sin ningún tipo de protección social por parte del Estado (*ver gráfico 6*). La consolidación de amplios programas de transferencias monetarias en la región, ha sido una de las formas de solucionar en parte este problema de no cobertura de vastos sectores de la población. Estos esquemas no contributivos, como se ha visto en capítulos anteriores, si bien no tienen la misma calidad y nivel de cobertura de los sistemas contributivos, han logrado aumentar los niveles de ingreso familiar de los hogares de mayor vulnerabilidad social.

En Argentina, la década de 1990 significó un deterioro sustancial de las principales variables laborales, registrándose importantes aumentos en la tasa de desocupación y en los niveles de empleo precario e informal (Beccaria, Groisman y Maurizio, 2009). El colapso económico y social con la crisis del 2001/2002 registró los mayores niveles de desocupación, informalidad y pobreza en la historia del país. Sin embargo, con posterioridad a la crisis se produce un cambio en la tendencia de las principales variables laborales. Es así como luego de la crisis los niveles de generación de puestos de trabajo registrados comenzaron a ascender, disminuyendo la tasa de desocupación, informalidad laboral y pobreza.

GRÁFICO 6



Elaboración propia en base a EPH

Ahora bien, Argentina ha registrado en los últimos años importantes avances en la disminución de los niveles de desempleo e informalidad, pero a su vez grandes dificultades para bajar ciertos umbrales de niveles de informalidad laboral. A continuación se presentará la evolución de las principales variables del mercado de trabajo en los últimos años, desde el 2003 hasta el 2013.

En el *gráfico 7* se puede observar como la informalidad laboral²⁷ cayó 14 puntos porcentuales durante el período 2003-2013, pasando del 56,1% de los trabajadores en 2003 al 42,1% en el 2013; esta evolución admite varias interpretaciones. En primer lugar, que la informalidad laboral disminuyó considerablemente en el período bajo estudio (MTEySS y BM, 2008). Es decir, la dinámica económica de los últimos años ha logrado combinar un crecimiento económico sostenido con la generación de empleos formales, situación que no se había registrado durante la década de 1990, en donde la informalidad y el desempleo

²⁷Considerando informales a: trabajadores cuentapropistas sin estudios superiores completos, asalariados no registrados, servicio doméstico, trabajadores familiares y beneficiarios de planes de empleo.

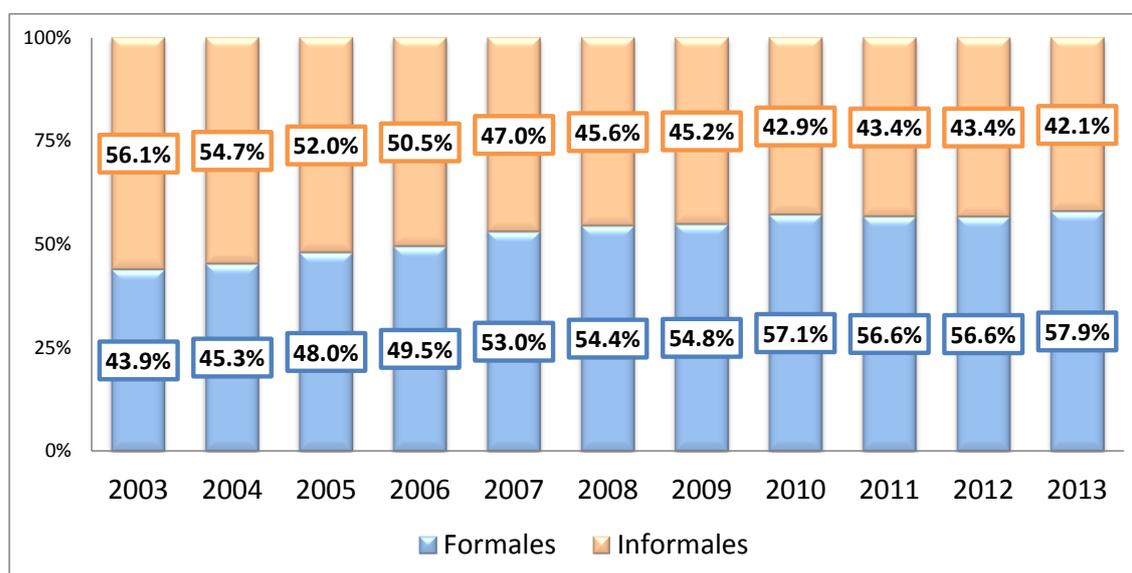
aumentaban también en períodos de crecimiento del producto (Beccaria, Groisman y Maurizio, 2009). Según un trabajo de Bertanou et. al. (2013) una cantidad significativa de trabajadores ocupados en puestos precarios (cuentapropistas y asalariados no registrados) accedieron a empleos registrados durante el período 2003-2013. En este sentido, sostenía el documento, dos tercios de los trabajadores que se incorporaron a un empleo asalariado registrado provenían de una inserción precaria, principalmente de un empleo asalariado no registrado. Además, el tercio restante de los nuevos trabajadores asalariados formales se encontraba con anterioridad en la inactividad y el desempleo (Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013: 16). En esta misma línea Groisman (2011) afirmaba que el aumento de los puestos de trabajo registrados en el sistema de seguridad social había sido uno de los “rasgos sobresalientes del período”²⁸ (Groisman, 2011: 81).

Sin embargo, otra lectura podría ser indicativa de una “década a dos velocidades”; por un lado, el período 2003-2007, con un fuerte incremento del empleo y una reducción importante de la informalidad laboral, y por el otro, del 2007 al 2013, caracterizado por un estancamiento relativo de las principales variables laborales. Es cierto que luego de la crisis del 2001 la capacidad ociosa disponible permitió una expansión importante del empleo, elemento que fue menguando a medida que la recuperación económica aumentaba los niveles de utilización de la capacidad instalada. Otra explicación podría ser que fue el desarrollo de actividades relativamente menos intensivas en empleo asalariado registrado, como consecuencia de la apreciación cambiaria, lo que produjo posiblemente un sesgo hacia actividades no transables como los servicios, donde el grado de informalidad es relativamente mayor (Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013: 17). Finalmente, la crisis

²⁸ Haciendo referencia al período 2004-2009.

internacional del 2008/2009 fue un factor exógeno que perjudicó a la economía nacional y generó una desaceleración del producto y consecuentemente de las principales variables laborales. Ahora bien, es importante destacar que si bien desde el 2007 los niveles de empleo y formalidad no han aumentado considerablemente, tampoco han disminuido, permaneciendo relativamente constantes a lo largo del período.

GRÁFICO 7
Trabajadores formales e informales*. Total Argentina.
2003-2013 (cuarto trimestre)



*Informales: cuentapropia sin estudios superiores completos, asalariados no registrados, servicio doméstico, trabajadores familiares y beneficiarios de planes de empleo. Formales: asalariados registrados, empleadores y cuentapropia con estudios superiores completos.

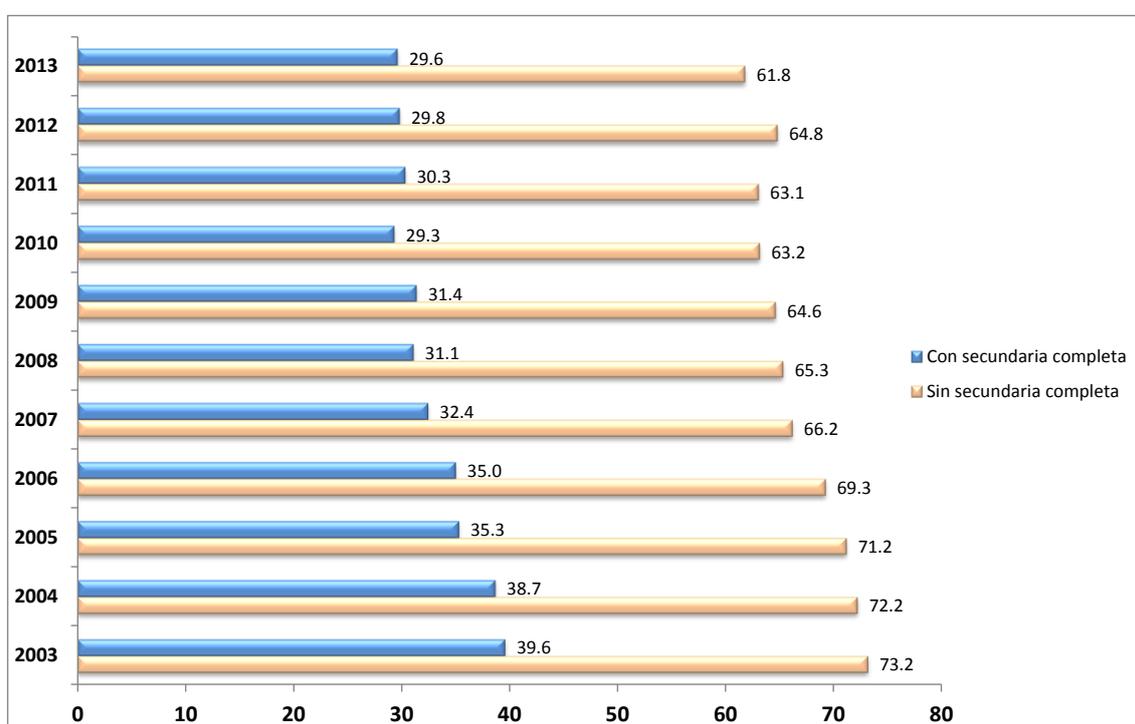
Elaboración propia en base a CITRADIS-FCE-UBA

La informalidad laboral, es importante destacar, no afecta a todos los sectores por igual, concentrándose fuertemente en determinados sectores económicos, grupos poblacionales y regiones. La informalidad laboral es especialmente elevada en sectores como el trabajo doméstico, industria de la indumentaria, comercio, construcción, sectores cuentapropistas y sector rural²⁹ (Groisman et. al., 2013; Bertranou y Casanova, 2013). A su

²⁹ En Groisman et. al. (2013) se señalaban niveles de informalidad del 60% para la industria textil, 65% en la construcción y del 82% en el servicio doméstico.

vez, tiene una mayor incidencia en los sectores de mayor grado de vulnerabilidad social: jóvenes, personas de baja educación, hogares monoparentales con jefatura femenina y en regiones como el noroeste y noreste argentino (Groisman, 2011). En el *gráfico 8* se puede observar como el nivel máximo de educación alcanzado constituye un factor relevante a la hora de definir el tipo de inserción laboral. Mientras el promedio de informalidad durante el período para aquellos que habían finalizado sus estudios secundarios alcanzaba al 32,9% de los trabajadores, para aquellos que no habían finalizado la escuela secundaria ascendía a 66,8%, registrándose así una diferencia de 33,9 puntos porcentuales y mayor al 100% entre ambos grupos analizados.

GRÁFICO 8
*Informalidad laboral según nivel educativo**
2003-2013 (cuarto trimestre)

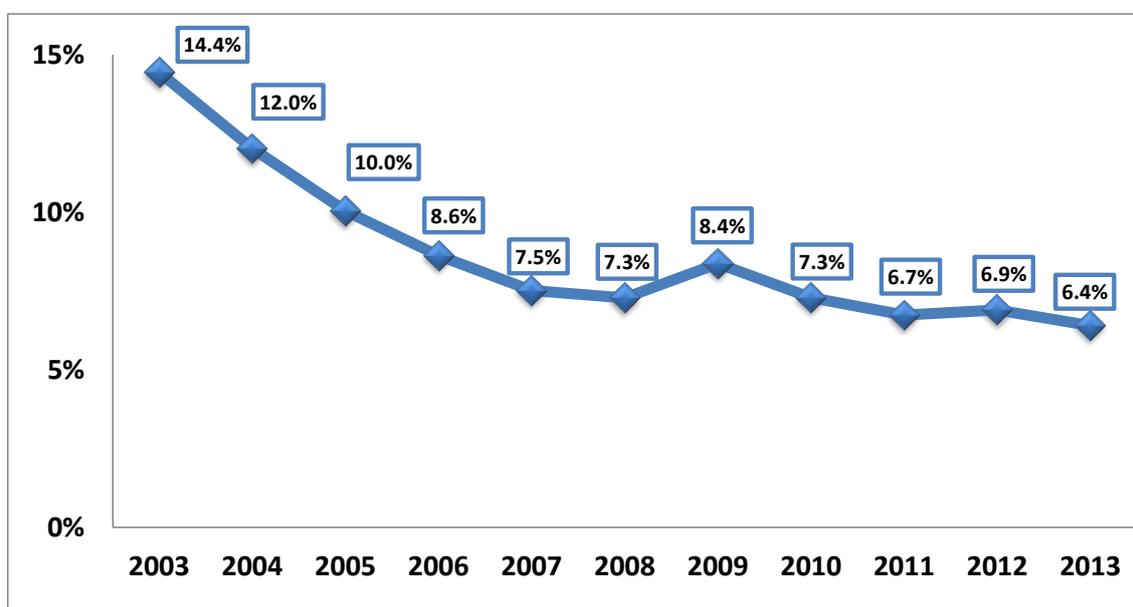


*Informales: cuentapropia sin estudios superiores completos, asalariados no registrados, servicio doméstico, trabajadores familiares y beneficiarios de planes de empleo. Formales: asalariados registrados, empleadores y cuentapropia con estudios superiores completos

Elaboración propia en base a CITRADIS-FCE-UBA

Por otro lado, en relación a la desocupación, se ha registrado una importante disminución en el período, pero como en el caso de la informalidad laboral, con dos tipos de tendencias. En primer lugar, desde el 2003 al 2007 la tasa de desocupación disminuyó del 14,4% al 7,5%, es decir, una caída del 48% entre ambas fechas y un promedio de 15% entre el 2004 y el 2007. Contrariamente, entre el 2008 y 2013, la tasa disminuyó del 7,3 al 6,4, registrando una disminución anual promedio del 2,3% frente al 15% del primer período.

GRÁFICO 9
Evolución del desempleo
2003-2013 (cuarto trimestre)



Elaboración propia en base a CITRADIS-FCE-UBA

Resumiendo, la informalidad laboral ha disminuido en los últimos años; sin embargo, sus niveles aún continúan siendo elevados. Actualmente uno de cada tres asalariados no cuenta con cobertura de la seguridad social, elemento que aumenta su grado de vulnerabilidad social. Si bien la informalidad afecta de manera más pronunciada a sectores específicos –sectores de baja educación, hogares con jefatura femenina, sector textil, construcción, etc.– es un fenómeno que se encuentra presente en una gran proporción de

los trabajadores. Es así como la informalidad laboral es una problemática compleja que se encuentra sumamente enraizada en la estructura del mercado de trabajo latinoamericano en general y argentino en particular. Si bien su incidencia ha descendido notablemente en los últimos años en Argentina, todavía es elevada y su disminución se constituye como uno de los principales desafíos en materia laboral para los próximos años.

Un importante aspecto a considerar es el impacto que genera la informalidad laboral y desocupación en la protección social de los trabajadores. En Argentina, el sistema de seguridad social es esencialmente contributivo y asociado fuertemente a la relación del contribuyente con el mercado formal de empleo. Por esta razón, la informalidad laboral no implica solamente salarios más bajos sino también empleos que se encuentran al margen de la seguridad social –aportes jubilatorios, obra social, indemnizaciones, cobertura por accidente de trabajo, etc.–. Esto es un aspecto importante a tener en cuenta, porque la informalidad se traduce en una cobertura social deficitaria para el grupo familiar, con todos los problemas que esto conlleva en términos de vulnerabilidad social (*ver gráfico 3, capítulo 1*).

Otro elemento importante para analizar en el mercado de trabajo local es cómo han sido las trayectorias laborales de aquellos trabajadores formales por un lado e informales por el otro. En esta línea, recientemente se han publicado varios trabajos de investigación sobre las trayectorias laborales en Argentina, elemento que permite conocer la dinámica de ocupación de los trabajadores a lo largo del período entre empleos formales e informales. Desde el año 2003, con la implementación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en su modo continuo, es posible construir datos de tipo longitudinal aprovechando la

característica rotativa de la muestra. Cada hogar es encuestado en dos trimestres sucesivos, luego deja el panel durante otros dos trimestres, y vuelve a incorporarse en los siguientes dos trimestres. Como consecuencia de ello, entre dos trimestres contiguos es posible contar con un 50% de hogares comunes y también esa proporción cuando se comparan trimestres iguales de dos años sucesivos. Esta característica permite reconstruir parte de las trayectorias laborales de los trabajadores durante el período.

La mayoría de los estudios realizados para Argentina sobre las trayectorias laborales dan cuenta de la presencia de una segmentación laboral entre empleos formales e informales. Un documento de Cortés y Graña (2013), demuestra mediante el seguimiento de las trayectorias laborales, cómo los trabajadores informales por un lado y formales por el otro tenían una tendencia a permanecer en trabajos con esas características a través del tiempo: “cerca del 92% de los asalariados registrados en ramas excluyendo comercio, servicio doméstico y construcción, mantuvieron su carácter de registrados” (Cortés y Graña, 2013: 20), sostienen los autores. Contrariamente, “los trabajadores no registrados tuvieron mayor incidencia de la desocupación, y su ingreso a las ocupaciones registradas fue limitado. (...) La gran mayoría persistió en una trayectoria dentro del empleo no registrado” (Cortés y Graña, 2013: 20).

GRÁFICO 10

Flujos anuales de asalariados por calidad y rama. Promedios anuales 2003-2007 y 2007-2011. GBA.

 Situación inicial	Situación final 	2003-2007				
		Registrados	No registrados	Desocupados	Otro	Total
Registrados	Otras ramas	91,9	4,5	2,0	1,6	100
	Construcción	79,6	13,6	4,5	2,3	100
	Comercio	86,3	7,0	5,2	1,5	100
	Servicio doméstico	76,8	15,3	-	7,9	100
No registrados	Otras ramas	25,0	62,1	8,2	4,7	100
	Construcción	17,5	66,5	15,1	0,9	100
	Comercio	22,6	65,2	10,5	1,7	100
	Servicio doméstico	7,8	84,0	6,5	1,7	100

Fuente: Elaboración propia en base a Cortés y Graña (2013)

 Situación inicial	Situación final 	2007-2011				
		Registrados	No registrados	Desocupados	Otro	Total
Registrados	Otras ramas	92,1	4,1	1,7	2,1	100
	Construcción	75,3	16,8	3,2	4,7	100
	Comercio	89,4	5,7	2,8	2,1	100
	Servicio doméstico	69,7	24,5	0,5	5,3	100
No registrados	Otras ramas	28,1	59,9	7,1	4,9	100
	Construcción	18,3	66,3	10,8	4,6	100
	Comercio	27,8	63,3	5,0	3,9	100
	Servicio doméstico	11,2	80,5	5,4	2,9	100

Fuente: Elaboración propia en base a Cortés y Graña (2013)

En la misma línea, Bertranou, Casanova y Sarabia (2013) demostraban como cerca del 90% de los trabajadores que eran asalariados formales en un período, continuaban siéndolo al año siguiente (Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013: 18). Por otro lado, en Benítez et. al. (2011) se destaca la existencia de trayectorias laborales que presentan una fuerte asociación entre el desempleo y el empleo no registrado, y entre trabajo por cuenta propia de baja calificación y el empleo no registrado. Sin embargo, el mismo documento señalaba también que un 28% de los trabajadores que salían del empleo asalariado no registrado entre un

trimestre y otro, accedían a un empleo registrado. Al mismo tiempo, un porcentaje similar (24%) de las personas que se incorporaban al empleo no registrado durante el periodo analizado, provenían del trabajo registrado. Esta dinámica sería indicativa, según los autores, de que a pesar de la presencia de segmentación en el mercado de trabajo local, existen algunos cruces entre las trayectorias laborales entre el empleo no registrado y el registrado, situación que resaltaría la inestabilidad de algunos segmentos del empleo registrado, que terminan expulsando trabajadores hacia la informalidad (Benítez et. al, 2011: 133-135).

Retomando la idea de la heterogeneidad estructural, Salvia y Vera (2011) señalan que a pesar del crecimiento económico registrado en la última década, sigue habiendo una heterogeneidad estructural en el mercado de trabajo argentino, caracterizada por una estratificación sectorial del empleo, una segmentación del mercado de trabajo y una disparidad en las remuneraciones. Esta heterogeneidad trae aparejado diferentes tipos de inserción laboral, en donde conviven en primer lugar trabajadores con “empleos regulados”, asociados a las ramas de mayor productividad, con un tipo de inserción como asalariados formales privados, con cobertura de la seguridad social y sindicalización. Existen también “empleos extralegales”, que son informales, sin protección social, pero con salarios que toman como referencia al SMVM y que poseen un ingreso por encima del de subsistencia. Finalmente, “empleos de indigencia”, conformado por trabajadores informales con salarios de subsistencia. Estos niveles de segmentación, si bien registraron mejoras durante el período 2003-2007 en comparación con la década del 90, a partir del 2007 comenzaron a registrar nuevamente incrementos de las disparidades entre sectores (Salvia y Vera, 2011).

Otra discusión en torno a esta temática se refiere a las disparidades salariales por pertenecer a uno u otro grupo; es decir, ¿existe una relación entre la informalidad laboral y

los salarios?, ¿las personas que tienen un puesto de trabajo informal, obtienen un ingreso inferior por la misma tarea realizada sólo por el hecho de ser informales? Beccaria y Groisman (2009) señalan que en Argentina el hecho de tener un empleo informal (controlando por otras variables relevantes) implicaba una “pérdida salarial” con brechas de hasta el 35% entre asalariados registrados y no registrados para el año 2005. Es decir, el salario de un empleo informal era menor que uno formal de las mismas características. Esta situación es indicativa también de una segmentación del mercado de trabajo entre formales e informales.

Concluyendo, los estudios realizados recientemente que analizan las trayectorias laborales de la población dan cuenta de la presencia de segmentación laboral en el mercado de trabajo y de las importantes disparidades salariales entre los trabajadores formales e informales en Argentina. Estos resultados empíricos anularían la hipótesis de un mercado homogéneo y también la postura presente en la argumentación de la “informalidad como una decisión propia del trabajador”. La segmentación del mercado de trabajo es un factor que da cuenta de la heterogeneidad del mercado laboral, de las características estructurales de la problemática y de la presencia de sectores de la clase trabajadora que constantemente se encuentran a lo largo de su vida laboral ocupados en puestos precarios, informales y sin la debida protección de la seguridad social.

Estas características del mercado de trabajo argentino contemporáneo, como se verá a continuación, imprimirán un carácter particular al estudio del impacto de los programas de transferencias en las variables laborales, especialmente en cuanto a los incentivos/desincentivos a la informalidad laboral. La presencia de un mercado de trabajo segmentado, con grupos heterogéneos y con escasos “cruces” intra-grupos, anularían en

términos agregados la hipótesis de la informalidad como decisión propia del individuo y de esta manera, de los impactos negativos de los programas de transferencias de ingresos en los niveles de registración laboral.

La AUH y su relación con el mercado de trabajo

En relación al efecto de la AUH en la tasa de actividad, Groisman, Bossert y Sconfienza (2011) subrayan que "(...) la AUH no estuvo asociada con mayores probabilidades de transitar de la ocupación a la inactividad" (Groisman et. al., 2011: 18). A nivel agregado, y en concordancia con otros estudios de impacto realizados en la región, no se habría producido un incremento de la tasa de inactividad producto de la transferencia monetaria. Incluso señalan que las transferencias podrían alentar la inserción en el mercado de trabajo de ciertos miembros del hogar, debido a que incrementan los recursos necesarios para incorporarse a la búsqueda de empleo. En este sentido, si bien se registró un incremento de la inactividad en mujeres de baja educación y trabajo precario, también habría incentivado la inserción de los hombres cuyos hijos son beneficiarios del programa, llevando a que a nivel agregado la inactividad no hubiese aumentado producto del programa.

El estudio, que utilizó como fuente la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), compara la situación de los hogares que recibían el programa en 2009 con su situación en 2010, controlando por edad, género, nivel educativo de adultos, posición en el hogar, cantidad de hijos, lugar de residencia y una variable *dummy* para señalar la presencia o ausencia del programa social. Los resultados obtenidos señalan que la trayectoria ocupación-inactividad no fue significativa, y que contrariamente, sí existió una

trayectoria significativa desde la inactividad hacia la actividad –ocupación y desocupación–, con un mayor peso hacia la segunda. Esta característica se registró sólo en el caso de los hombres. Así, el resultado da cuenta de que a nivel agregado el ingreso monetario recibido no fomentó el aumento de la inactividad (*ver Anexo Estadístico, tablas 1 y 2*). Los autores concluyen finalmente que la baja tasa de actividad en los hogares de menores recursos sugiere la necesidad de aplicar políticas que faciliten la incorporación plena de los miembros de estos hogares al mercado de trabajo. Políticas como la provisión de centros de cuidado infantil de calidad así como el mejoramiento de las vías de comunicación y acceso desde/hacia los barrios donde residen las personas de menores recursos son ejemplos de políticas complementarias para potenciar la participación laboral. Por último, señalan que ciertos esquemas de capacitación laboral dirigidos a quienes exhiben las mayores dificultades para el acceso a un empleo de buena calidad, también contribuirían en este sentido.

A similares resultados llegaba un estudio realizado por Bustos y Villafañe (2011) al concluir que no había evidencia de desincentivos al empleo de los beneficiarios de la AUH y que contrariamente, se había registrado un crecimiento de las tasas de participación de los hogares que recibían la AUH en relación al grupo de control. Sí se habían observado caídas de la tasa de actividad entre las cónyuges que poseían previamente a recibir la transferencia una inserción precaria en el mercado laboral. En la misma línea, Kliksberg y Novacovsky (2015) sostienen que “la AUH demuestra capacidad para potenciar la búsqueda de empleos de buena calidad” y que “los jefes de hogar que reciben la AUH se insertan en mayor medida en la actividad económica” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 158).

En Maurizio y Vázquez (2014) se sostiene que el programa no ha generado

desincentivos al trabajo entre los adultos miembros de los hogares beneficiados y que “tales resultados son coherentes con gran parte de la evidencia empírica sobre programas de transferencias similares de otros países latinoamericanos” (Maurizio y Vázquez, 2014: 135).

En relación a su impacto en la formalidad laboral, Gasparini y Garganta (2012) concluían que el programa podría generar un desincentivo hacia la formalización de los beneficiarios informales, pero que no existía evidencia de un incentivo hacia la informalidad de los trabajadores registrados. El estudio analiza seis paneles entre el 2005 y 2011 mediante la utilización de un modelo *difference in difference*, algunos antes de la vigencia de la AUH y otros después. El grupo de tratamiento fue conformado por las personas en situación de informalidad con hijos y el grupo de control, por los informales sin hijos, controlando por diversas variables para homogeneizar ambos grupos. Los resultados obtenidos señalan que en el grupo de tratamiento se había registrado una mayor permanencia de los individuos en situación de informalidad, mientras que en el grupo de control había aumentado la formalidad.

Contrariamente, en Rottenschweiler et. al. (2010a) se sugiere que no existirían incentivos para que un trabajador se pase al sector informal de la economía debido a que los salarios, en promedio, y teniendo en cuenta el monto de la AUH, son considerablemente mayores para los empleados formales. Los autores estiman un modelo *probit* mediante el cual concluyen que “la AUH tiene prácticamente efecto nulo sobre la probabilidad de ser informal” (Rottenschweiler et. al., 2010a: 14). A similares resultados llegaban los documentos de Mario et. al. (2013) y Rottenschweiler et. al., (2010b) al sostener que el impacto de la AUH en la informalidad laboral no era económica ni estadísticamente significativo.

Concluyendo, en relación al impacto en la tasa de actividad existe cierto consenso en Argentina y la región de que estos programas no generan desincentivos a la inactividad a nivel agregado. Con respecto a sus efectos en la informalidad laboral, existen diferentes visiones contrapuestas. La presencia de un mercado de trabajo local con características de segmentación laboral en donde se registran importantes discrepancias salariales entre los trabajadores formales e informales, no admitiría la presencia de niveles elevados de desincentivos; sin embargo, no anula la posibilidad de interferencias menores en algunos grupos poblacionales determinados.

A continuación se analizará específicamente cómo se dan en Argentina las interacciones entre el sistema no contributivo (AUH), el contributivo (AF) y el mercado de trabajo, considerando de forma particular los diferentes tipos de inserción laboral de la población y sus posibles interacciones.

Sistema integrado de protección social para hogares con niños: impacto en el mercado de trabajo y cobertura

En relación a la existencia de desincentivos hacia la formalización de los beneficiarios, se debería caracterizar en primera medida el paquete de protección social sobre la cual la AUH se encuentra circunscripta. La “universalidad” del sistema de protección se obtiene mediante la combinación de un esquema no contributivo (AUH), uno contributivo (AF) y uno de deducciones impositivas (impuesto a las ganancias). Estos tres elementos combinados conformarían la estructura de cobertura social para los menores de edad en Argentina. Es importante considerar estos tres factores a la hora de analizar los posibles tipos de inserción en uno u otro ámbito y las diferencias entre cada uno de ellos, elemento de importancia a la

hora de analizar los posibles impactos en las variables laborales (Boffi, 2013).

DIAGRAMA 2



Elaboración propia en base a ANSES

En el *Diagrama 2* se observa la cobertura actual del sistema, en donde los desocupados e informales están cubiertos con la AUH, los formales reciben AF que parten de \$837 para aquellos de menores ingresos –el mismo monto que la AUH– hasta los \$132. En la *Tabla 3* se presentan las franjas de ingreso bruto del grupo familiar y su correspondiente AF. Finalmente, los ingresos altos –ya sean asalariados o autónomos–, pueden deducir del impuesto a las ganancias parte del monto correspondiente a las AF.

TABLA 3

Relación de dependencia	
Datos junio 2015	
Ingreso grupo familiar (<i>en pesos</i>)	Monto de asignación familiar (<i>en pesos</i>)
0-7500	837
7500-9800	562
9800-12700	338
12700-30000	172
Ingresos altos	Deducción de ganancias

Elaboración propia en base a ANSES

Ahora bien, a la hora de analizar los pasajes informalidad-formalidad existen varias opciones posibles: que un informal con AUH pase a ser formal con AF (opción 1), que el informal con AUH pase a ser formal que puede deducir del impuesto de ganancias (opción 2), que pase a desempeñarse como servicio doméstico registrado (opción 3) y finalmente que el informal con AUH se inscriba como cuentapropista en el régimen del monotributo (opción 4). A continuación se analizará cada una de estas alternativas y su grado de cobertura.



Un primer análisis podría afirmar que la AUH otorgaría un beneficio económico gratuito, mientras que los asalariados formales (relación de dependencia) obtendrían el mismo luego de abonar las cargas sociales. Es decir, bajo esta premisa, sería preferible la informalidad, o por lo menos, no incentivaría la formalización de los trabajadores informales inscriptos en el programa. Esta postura, sin embargo, parece poco factible en la práctica. Por

un lado, debido a que los beneficios sociales del empleo como asalariado formal incluyen otros componentes aparte del estipendio por hijo menor de edad. Las vacaciones pagas, los aportes previsionales, obra social, indemnización por despido, y factores de mayor subjetividad, como la estabilidad laboral, también deberían ser considerados a la hora de realizar el análisis. Un estudio realizado en Argentina para beneficiarios de la AUH señalaba cómo los perceptores del beneficio valoraban positivamente el empleo registrado y concluían sosteniendo que “en Argentina hay una gran valoración del trabajo ‘en blanco’, pues son abismales sus ventajas en términos de seguridad y prestaciones asociadas” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 160). Por otro lado, se debería incluir en la discusión las características del mercado de trabajo local, y la posibilidad de rotación y elección entre un empleo informal y uno formal como asalariado. En el caso argentino, como se ha estudiado anteriormente, la presencia de elevados índices de segmentación laboral sugieren que ser formal o informal no se constituye habitualmente como una decisión personal en función de los costos-beneficios de cada opción, sino que contrariamente se presenta como una característica estructural del mercado de trabajo local que trasciende a los individuos. Así, la posibilidad de un desincentivo a incorporarse en un empleo asalariado formal (relación de dependencia) por el hecho de percibir la AUH parece poco probable. Paralelamente, es importante recordar que el paso a la formalidad de esta trayectoria no anula la presencia del estipendio mensual, debido a que el monto de la AUH y de la AF para asalariados formales de ingresos bajos es equivalente. De esta manera, el pase de un régimen a otro no implica pérdida del beneficio. Esta característica es la que hace a la “universalidad” del sistema bajo estudio.



Otra dinámica informalidad-formalidad podría darse entre los informales y los formales que no cobran AF, pero la deducen del impuesto a las ganancias. Este grupo se encuentra conformado por los asalariados formales (relación de dependencia) de ingresos altos y los autónomos. Las diferencias de ingresos entre los grupos beneficiarios de la AUH y este grupo de altos salarios, no deberían generar tampoco ningún tipo de desincentivo.



Otro grupo a analizar corresponde al servicio doméstico, que posee un régimen de regularización laboral propio (Ley 26844 promulgada en 2013). Según la normativa de la AUH, ésta se encuentra disponible para el “servicio doméstico que ganen igual o menos del salario mínimo, vital y móvil”. Es decir, el hecho de la formalización laboral no implica la pérdida de este beneficio social, siempre y cuando el ingreso sea inferior al salario mínimo. De esta manera, existiría un incentivo a la formalización laboral, debido a que otorga beneficios sociales –como obra social, aguinaldo, vacaciones pagas, indemnización por despido, etc.– y estabilidad laboral, a la vez que se mantiene el monto de la transferencia. El hecho de que el ingreso debe ser inferior al salario mínimo podría llevar a la subdeclaración de ingresos, pero *a priori* no debería ser un generador de “puestos informales”.



Finalmente, el último tipo de relación informalidad-formalidad es el de los monotributistas; grupo conformado por cuentapropistas formales (en los términos legales de aportes y registración³⁰) de ingresos bajos y medios. En la actualidad este grupo poblacional no recibe ni AF, ni AUH. Es decir, se encuentran exentos del paquete de beneficios sociales para los menores de edad. Según un estudio realizado por Basualdo et. al. (2010), el grupo de padres o tutores monotributistas con ingresos entre \$1000 y \$4800 –para tomar al grupo de monotributistas que tienen menor ingreso y mayor necesidad de recibir la asignación–, representaría a 363.000 menores sin cobertura de ningún tipo, el 3% del total de menores de 18 años en Argentina en el año 2010. Es cierto que los monotributistas de menores ingresos podrían pedir su traspaso al monotributo social y así obtener la AUH, pero igualmente el monto tope de facturación del monotributo social (\$48.000 anual³¹), dejaría a sectores medios monotributistas sin el beneficio, considerando que el monto máximo de facturación del monotributo social es prácticamente igual al salario mínimo vital y móvil (SMVM) fijado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – actualmente el SMVM fijado por el Ministerio de Trabajo (MTEySS) es de \$4716 por mes (\$56.592 por año)³²–.

³⁰ En sentido estricto, estar inscripto como monotributista no se considera trabajo formal. En primer lugar, porque la EPH no indaga de forma directa sobre trabajadores cuentapropistas que aportan y no aportan al régimen del monotributo. En los trabajos académicos se suele considerar “formal” a aquellos cuentapropistas con estudios terciarios finalizados e “informales” al resto. Esto se debe a cuestiones prácticas por su difícil captación en las estadísticas, pero fundamentalmente a que el trabajador inscripto al monotributo no cuenta con los mismos beneficios sociales y con la estabilidad laboral que poseen los trabajadores asalariados formales.

³¹ Ministerio Desarrollo Social, actualizado diciembre 2014.

³² Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), dato enero 2015.

TABLA 4

Ocupados formales (registrados). Total País. Datos septiembre 2012				
Relación de dependencia	Monotributistas*	Autónomos	Mixtos	TOTAL
6.200.470	1.407.032	379.225	36.572	8.023.299
77,3%	17,5%	4,7%	0,5%	100%

Elaboración propia en base a Informe de la Seguridad Social AFIP

** Incluye únicamente contribuyentes que sólo aportaron a monotributo*

En la *Tabla 4* se presenta la cantidad de contribuyentes que posee cada régimen. El 77,3% se encuentra en relación de dependencia, el 17,5% es monotributista y el 4,7% autónomo (“mixtos” se refiere a aquellos que tributan como relación de dependencia y como autónomos). Aquí, sólo se computan como monotributistas a las personas que únicamente tributan ese impuesto y no están inscriptos bajo otras categorías –es común que haya asalariados que también estén inscriptos en el monotributo–. También se debería considerar qué proporción de los hogares de este 17,5% de monotributistas reciben cobertura vía su cónyuge –si su cónyuge se encuentra en relación de dependencia o es autónomo–.

El caso de los monotributistas presenta sus particularidades, porque aquí paradójicamente, el hecho de pagar los aportes a la seguridad social y estar “formalizado”, anula la posibilidad de obtener el beneficio por hijos menores a cargo. Además, los beneficios sociales del monotributo son inferiores a los de una relación de dependencia –al ser un régimen para cuentapropistas, no existe el concepto de vacaciones pagas, indemnización, aguinaldo, etc.–. Ahora bien, el monotributo otorga otros beneficios sociales que deberían ser considerados, principalmente los aportes previsionales y la cobertura de salud, beneficios con los cuáles no cuentan los informales que reciben la AUH. Con respecto

a la factibilidad de una trayectoria informalidad-monotributo, no parecería inviable, considerando que el monotributo muchas veces constituye una formalidad en términos legales, pero su grado de cobertura es considerablemente inferior a la de un asalariado formal.

En este sentido, la no cobertura de los cuentapropistas bajo ningún régimen podría generar impactos negativos en los incentivos a la formalización laboral para este grupo poblacional. Como se señala en Mario et. al. (2013):

El diseño de la AUH sólo podría generar incentivos a la no registración (desincentivos a la registración) en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Esto básicamente debido a que los trabajadores formales también gozan de una asignación familiar del mismo monto. (...) En términos de política, resulta indudable la necesidad de mejorar ciertos aspectos del diseño de la AUH que podrían incentivar conductas no deseadas. En particular, se destaca la inclusión de los monotributistas.

(Mario et. al., 2013: 58 y 59)

En resumen, los estudios realizados sostienen en primer lugar que la AUH no ha generado variaciones negativas en la tasa de actividad a nivel agregado y que contrariamente ésta habría aumentado con la implementación del programa para los hombres en cuyos hogares se percibía el beneficio. En relación a los incentivos a la informalidad, los trabajos empíricos que se han llevado a cabo hasta la actualidad no son concluyentes en este aspecto, existiendo estudios que sostienen que generó un leve impacto negativo en los incentivos a la formalización de los informales, mientras otros documentos

señalan que la AUH no ha tenido impactos significativos. En este sentido, la presencia de un mercado de trabajo segmentado en Argentina dificultaría la generalización de la hipótesis que sugiere que los programas de transferencias monetarias generan desincentivos a la registración laboral de los asalariados. Sin embargo, podrían existir interferencias en algunos tipos particulares de inserción laboral, como el monotributo o el servicio doméstico. Ambas situaciones podrían explicarse por los “baches de cobertura” que presenta aún el actual sistema mixto de protección social para hogares con menores a cargo en Argentina, en donde algunos grupos poblacionales no están incluidos bajo ningún esquema. Esta situación podría indicar que el sistema en la actualidad tiene algunos puntos a corregir, pero que en su esencia el sistema es beneficioso tanto en términos de cobertura como en su impacto en el mercado de trabajo.

En primer lugar, en términos de cobertura, el sistema de protección social existente para los hogares con niños menores de edad en Argentina posee una importante cobertura social. En conjunto el sistema cubre de forma directa a 7.628.524 menores, de los cuales 3.414.759 están cubiertos con la AUH y 4.213.765 vía AF, y de forma indirecta, los hogares con menores a cargo que pueden realizar deducciones impositivas³³. Esto implica un gran alcance poblacional, porque tanto la AUH como las AF no sólo brindan cobertura a los menores que la reciben de forma directa, sino a la totalidad de los hogares, que ven incrementado sus ingresos. Es así como el sistema argentino, que se construye con un criterio de asociación al mercado de trabajo, y no por vía de una prueba de medios ha logrado, por un lado, una considerable cobertura social, superadora de otros esquemas que se están usando en otros países y de experiencias anteriores en Argentina. Por el otro, ha

³³ Datos ANSES, 2014

generado mecanismos de protección igualadores de derecho.

En segundo lugar, este tipo de sistema mixto, como se ha visto, no sólo no debería generar desincentivos en el mercado de trabajo, si no que podría actuar como un círculo virtuoso. Por un lado, la transferencia monetaria ayuda a ciertos sectores inactivos a insertarse en el mercado de trabajo, debido a que el ingreso extra les permite abordar los costos que implica la búsqueda laboral. En relación a los incentivos a la informalidad laboral, la hipótesis aquí desarrollada supone que los sistemas mixtos no deberían generar impactos negativos en los niveles de formalidad laboral a nivel agregado si se encuentran bien diagramados, y que podrían incluso generar un incremento del nivel de formalidad, ya que el ingreso extra aumenta el poder de negociación del trabajador y su posibilidad de buscar y exigir mejores condiciones de contratación.

Estos temas se profundizarán en el próximo y último capítulo. Allí se analizarán tres temas centrales de los programas mixtos de protección social: su capacidad de constituirse como pisos universales de cobertura, su posibilidad de generar un vínculo positivo con el mercado de trabajo y finalmente, la replicabilidad del sistema mixto en otros ámbitos.

CAPÍTULO 5: De la prueba de medios a la integración de sistemas: ¿esquemas mixtos como pisos de protección social?

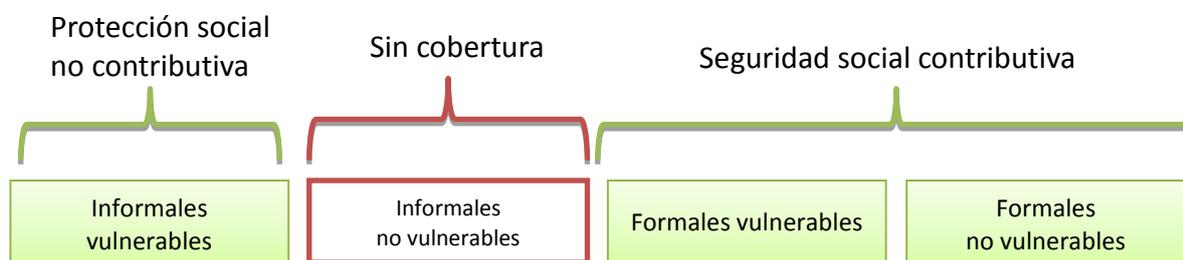
Un tema relevante a la hora de analizar los alcances de los sistemas mixtos es el criterio de acceso a los componentes contributivos y no contributivos y el grado de cobertura que ellos presentan. En este sentido, los sistemas contributivos tienen un alcance que se limita a los trabajadores formales, como se estudió en el capítulo 1. Por otro lado, los sistemas no contributivos desarrollados en la región tienen criterios de acceso diferenciados, que generan desiguales niveles de cobertura. La mayoría de los programas de transferencias monetarias tienen un criterio de acceso asociado al grado de vulnerabilidad del hogar, definido generalmente por los ingresos del hogar o su ubicación geográfica. El programa *Bolsa Família* en Brasil o el Oportunidades en México, los dos más importantes de la región en términos de cobertura, se definen vía este tipo de criterios. Sin embargo, como se estudió en el capítulo 4, existen otros tipos de métodos de acceso, como en el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, donde es el tipo de inserción en el mercado de trabajo de los adultos del hogar los que determinan la elegibilidad de los potenciales beneficiarios, sin mediar su grado de vulnerabilidad o ingresos en la práctica³⁴. Esto trae aparejado importantes diferencias en el grado de cobertura que alcanzarían los programas mixtos en función de sus criterios de selección. ¿A qué se hace referencia con esto? Un sistema mixto conformado por un programa contributivo y otro no contributivo definido vía ingresos (*means tested*) no podría alcanzar una cobertura universal, debido a que en términos

³⁴ Estrictamente, el paquete de políticas para los hogares con menores a cargo compuesto por la AUH, las asignaciones familiares y las exenciones impositivas no es universal, debido a que existen grupos poblacionales que no se encuentran incluidos en la actualidad bajo ninguna de las tres modalidades. Sin embargo, aquí no haremos referencia a esta cuestión porque consideramos que la no inclusión de estos grupos se debe a una “falla” en la implementación del programa, elemento que podría subsanarse sin atentar con la esencia de la argumentación teórica aquí descrita. Más adelante –como ya se realizó en el capítulo 4- se hará mención a estos grupos poblacionales no incluidos y sus consecuencias prácticas en la actualidad.

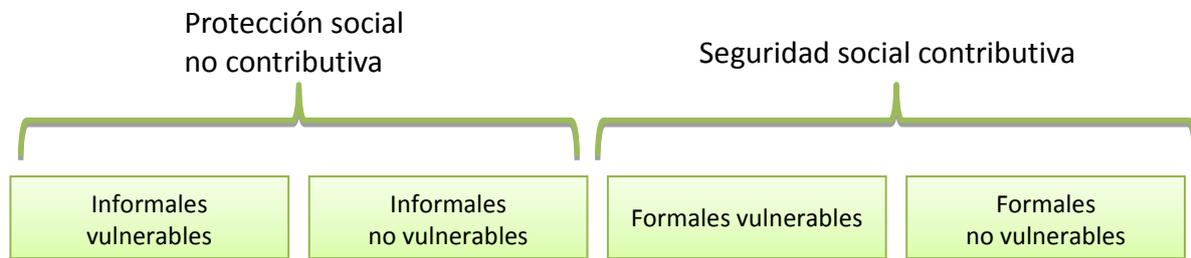
teóricos el componente contributivo cubriría a los trabajadores formales y el no contributivo a los ciudadanos considerados “vulnerables”, sin importar su tipo de relación con el mercado de trabajo. Esto dejaría sin cobertura a algunos sectores de la población –especialmente a los trabajadores informales que no son considerados marginales–. Contrariamente, un esquema mixto conformado por un componente contributivo para los trabajadores formales y otro no contributivo para los informales, desocupados o inactivos, tendría la capacidad de cubrir a toda la población, debido a que la sumatoria de los potenciales beneficiarios de cada tipo de cobertura no dejaría a ningún ciudadano por fuera (*ver diagrama 3*). Esta situación abre dos interrogantes: por un lado, ¿se pueden conformar pisos de protección social básicos por medio de la utilización de sistemas integrados/mixtos? Y de ser esto posible, ¿cómo se daría la interacción entre los esquemas contributivos, no contributivo y el mercado de trabajo–tema analizado en los capítulos anteriores–?

DIAGRAMA 3

a. Componente contributivo y no contributivo vía prueba de medios



b. Componente contributivo y no contributivo vía inserción laboral



Los pisos de protección social básicos son considerados derechos sociales indeclinables. La Declaración Universal de Derechos Humanos hace referencia a estos derechos:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

*(Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 22)*³⁵

El piso de protección social es un tema sobre el que diversos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han estado promulgando como una práctica necesaria, con la premisa de que ciertos beneficios sociales considerados de primera necesidad, deben estar

³⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 22, ONU, 1948. Ver: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

disponibles para todos los ciudadanos, sin importar su relación con el mercado de trabajo o niveles de ingreso. La idea de generar pisos de protección social cobra mayor relevancia aún para ciertos grupos poblacionales considerados de mayor vulnerabilidad, como la primera infancia, los jóvenes y los adultos mayores, grupos etarios que no cuentan con ingresos laborales y necesitan aún más la presencia del Estado para asegurar sus derechos ciudadanos básicos. Ahora bien, esta idea de una cobertura horizontal, es decir, que alcance a toda la población con una lógica de homogeneización de los derechos trae aparejada varias discusiones.

En primer lugar, el concepto de piso de protección social reabre el debate sobre el *trade-off* entre programas focalizados y universales. Por un lado, existen posturas que alientan la universalización de los programas, al sostener que la focalización genera estigmatización, que implican un alto costo administrativo y que están sujetas a decisiones políticas, *“universal child benefits are also often less costly to administer and less prone to corruption than targeted alternatives”* (Esser, et. al., 2009: 107). En la misma línea, hay posturas que afirman que los criterios de selección vía prueba de medios pueden generar trampas de pobreza (Esser, et. al., 2009), sugiriendo que contrariamente los programas familiares universales son más efectivos para resolver la pobreza de los niños que las estrategias focalizadas (Ferrarini, 2006). Esta postura puede resumirse en la conocida postura de autores como Titmuss y Elwood al sostener que *“social programs for the poor are likely to be poor programs”* (Hoefler y Midgley, 2013).

En la otra vereda se encuentran quienes arguyen que si bien las políticas universales tienen beneficios, éstas no están al alcance de los países periféricos, y por esta razón, la focalización en las familias pobres tiene el objetivo de priorizar a los hogares con mayores

necesidades. La pregunta aquí, sugiere Slater (2011), es cómo minimizar los errores de inclusión y exclusión en los países en los que hay un presupuesto limitado y la necesidad de contar con un uso eficiente de los recursos. Es decir, se inclinan por la focalización debido a que los recursos escasos deben utilizarse para aquellos grupos que más lo necesiten.

Ahora bien, ¿podrían constituirse pisos de protección social con instrumentos contributivos y no contributivos? ¿Podría ser esta la solución para lograr pisos de cobertura que no impliquen un alto costo? Por un lado, está la posibilidad de generar “escaleras de protección social” (Bertranou, 2010), instrumentos que aseguren un piso universal básico al cual se le incorporen luego componentes contributivos –tema al que se volverá al analizar el sistema previsional argentino en este capítulo–, pero a su vez, se podría generar un piso de protección social horizontal con componentes contributivos y no contributivos como el caso de la AUH y las AF. De esta manera se lograría brindar una cobertura universal incluyendo los diferentes tipos de inserción –o no inserción– en el mercado de trabajo. Éste sería un caso de “focalización para la universalización” (Rofman et. al., 2013), focalizar los programas no contributivos en los informales para asegurar una universalización de las prestaciones al incorporarlo al sistema tradicional de seguridad social contributivo.

Como se estudió en el capítulo 4 la AUH podría ser un claro ejemplo en donde se genera un piso de protección social básico universal para todos los hogares con menores de edad. Los hogares insertos en el mercado formal de trabajo obtienen AF contributivas y/o exenciones impositivas para los sectores de mayores recursos. Por otro lado, los sectores que se encuentran desempleados, que trabajan en la informalidad o inactivos, recibirían la AUH. Así se lograría establecer un sistema universal de cobertura mixto, que a diferencia de los sistemas que cuentan con componentes no contributivos asociados a la prueba de

medios, lograría una integración plena entre el sistema contributivo y no contributivo. Sin embargo, esta discusión se dirige nuevamente al comienzo: ¿los pisos de protección social integrados generarían impactos negativos en el mercado de trabajo?

Pisos de protección social integrados y el círculo virtuoso en el mercado de trabajo

Como se analizó en el capítulo 4 el sistema de protección social para los hogares con menores de edad en Argentina está conformado por un sistema contributivo, otro no contributivo y uno de exenciones impositivas. En relación al impacto de las transferencias monetarias en la tasa de actividad, es decir, en las decisiones de abandonar o incorporarse al mercado de trabajo, existe consenso tanto para el caso local como para los otros programas regionales de que los programas de transferencias no habrían generado impactos negativos en la participación de la población en el mercado de trabajo. Contrariamente, se habían observado resultados positivos en cuanto a la disminución del trabajo infantil y también resultados positivos para el caso de la AUH en donde se había registrado un aumento de la tasa de actividad de hombres jefes de hogar, que al recibir el beneficio social habían pasado de la inactividad a la actividad (Groisman et. al., 2010, Groisman et. al., 2015). Sin embargo, a la hora de estudiar el impacto en la tasa de informalidad laboral, había diferentes posturas sobre el impacto de estos programas en los incentivos (desincentivos) a la registración laboral producto de la transferencia. Desde posturas que sostenían que no deberían generar impactos negativos, debido a que el carácter de informalidad/formalidad era algo estructural asociado a la segmentación existente en el mercado laboral, hasta opiniones que afirmaban que existía movilidad en cuanto a trabajos formales e informales en los países

periféricos, elemento que permitiría que la formalidad o informalidad pasase a ser muchas veces una “decisión” propia de los individuos. Esta postura sostiene que de existir tal movilidad los trabajadores muchas veces preferirían un trabajo informal a uno formal porque podrían tener acceso a un beneficio social de forma “gratuita”, debido a que el beneficio no contributivo no se descuenta de las nóminas salariales. La idea de la introducción de un piso de protección social mixto revive nuevamente esta discusión.

Para el caso específico de la AUH en Argentina, se estudió primeramente que la presencia de un mercado de trabajo segmentado anularía la hipótesis de la libre movilidad entre puestos formales e informales, elemento que impediría generalizar la visión de que este tipo de programas provoca desincentivos a la formalización laboral. Sin embargo, en el capítulo 4 se señalaron algunos grupos poblacionales no incluidos en el programa que determinan “baches de cobertura” que podrían generar ciertos desincentivos a la formalización laboral, principalmente, los monotributistas³⁶. La pregunta a agregar aquí sería si la universalización de la cobertura podría ser la solución a este inconveniente.

La hipótesis aquí es que la universalización de la cobertura, es decir, la incorporación de los monotributistas ya sea al régimen de AF o de AUH, no sólo solucionaría el problema de cobertura de este grupo poblacional, sino que eliminaría cualquier tipo de “desincentivo” que pudiera existir a la formalización laboral. Si bien parece que este es un caso específico para un país determinado y para un tipo puntual de relación laboral, de corroborarse esta hipótesis, se podría demostrar que los pisos de protección social mixtos no sólo son una

³⁶ Se aclara que un monotributista, como ya se mencionó en el capítulo 4, es una categoría cuyos niveles de cobertura y de seguridad laboral son inferiores a los puestos asalariados formales.

solución en términos de cobertura, sino que también podrían generar impactos positivos en los niveles de registración laboral.

Esta hipótesis sugiere una posición diferente a otras posturas dominantes en este ámbito, principalmente frente a aquella que sostiene que los programas de protección social no contributivos incentivan la no formalización laboral –bajo la premisa de la movilidad del factor trabajo–. Paradójicamente, la solución propuesta por los principales defensores de esta postura (Levy, 2008) es la universalización de las prestaciones, pero no bajo un esquema mixto como se propone en el presente documento, sino con un piso eminentemente no contributivo, eliminando los sistemas de seguridad social contributivos y todo tipo de relación entre el mercado de trabajo y los beneficios sociales. Esta postura, a nuestro entender, no fomentaría una homogenización y horizontalización de derechos en sentido estricto, sino que al eliminar al “trabajo” como uno de los gestores de riesgos sociales, incorporaría al “mercado” como nuevo garante de protección. Es decir, fortalecería la mercantilización de los sistemas de protección social, fomentando un piso básico mínimo no contributivo para los sectores de menores recursos y mayor vulnerabilidad, y una provisión privada de servicios para los sectores medios y altos, eliminando los elementos de horizontalidad y solidaridad que existen en los sistemas de seguridad social vigentes. Esta situación no sólo sería aplicable a las asignaciones por hijo, sino a la totalidad de prestaciones otorgada por el sistema de seguridad social en general. Atkinson (2005) hablaba de un “Estado de Bienestar residual” al hacer referencia a un piso mínimo de cobertura asegurado y el resto provisto por el sector privado.

Contrariamente, la postura que aquí se desarrolla sugiere que los pisos de protección social mixtos no generan desincentivos en el mercado de trabajo a la vez que logran una

plena cobertura, preservando y fomentando el esquema contributivo, pero asegurando una cobertura no contributiva para aquellos sectores desprotegidos. Esta visión se ubica en un punto medio. Por un lado, no pretende que la seguridad social contributiva sea la única solución al problema de cobertura social, en donde los sistemas no contributivos se emplean sólo como “parches” focalizados para los sectores que se encuentren en una situación de explícita vulnerabilidad. Por el otro, tampoco adhiere a que la eliminación del sistema contributivo y la universalización vía un piso no contributivo sea la solución al problema. Así, fomentar los sistemas contributivos, pero por medio de estructuras mixtas universales y a largo plazo que se combinen y potencien, parecería una opción factible. Paralelamente, no implicaría realizar cambios drásticos en los actuales sistemas y cumpliría el doble propósito de ampliar los niveles de cobertura a la vez que genera una sinergia con el mercado de trabajo. A su vez, como se verá más adelante, sus costos económicos y políticos son menores que el de otras propuestas.

Como se ha desarrollado a lo largo del documento, por un lado, no hay evidencias de que la AUH genere desincentivos a la actividad laboral, por el contrario existirían indicios de que para algunos grupos poblacionales podría generar un aumento de la tasa de actividad, debido a que el ingreso extra que obtiene el hogar le permitiría afrontar los costos de la búsqueda laboral. Por otro lado, se encuentra la hipótesis sugerida en el documento de que la AUH no incentiva la informalidad laboral, principalmente debido a que la transferencia está disponible tanto para los trabajadores formales como para los informales y a las características de segmentación laboral presentes en el mercado de trabajo local. Esto podría ser reforzado si se considera que la extensión del beneficio a los sectores desocupados e informales aumentaría su ingreso y de esta manera su poder de negociación

en el mercado laboral. Esta idea se encuentra relacionada con la teoría de los recursos de poder (*power resources theory*) (Korpi, 2006; O'Connor y Olsen, 1998), en donde se afirma que el grado de poder de la clase trabajadora define en gran medida la generosidad y extensión de los beneficios sociales y el funcionamiento del mercado de trabajo.

Ambas cuestiones apoyarían la hipótesis de la existencia de un círculo virtuoso entre el sistema contributivo, el no contributivo y el mercado de trabajo. La extensión hacia los sectores informales y desocupados del sistema de protección social mejora sus ingresos y condiciones de vida, otorgándole al trabajador una herramienta más para mejorar su tipo de inserción en el mercado laboral.

De esta forma, la vigencia de un sistema universal conformado por componentes contributivos y no contributivos podría generar un incentivo al empleo y a la formalización laboral. La presencia de un estipendio universal mixto fomenta la búsqueda de empleo de mejor calidad, dándole a los hogares un ingreso extra que les permita mejorar sus estrategias de búsquedas de empleo y mejorar su tipo de inserción laboral. Paradójicamente, la hipótesis presentada sostiene que fomentar los sistemas no contributivos podría llegar a incentivar los regímenes contributivos, siempre que se diseñen en forma mancomunada y bajo la premisa de una cobertura universal.

Sin embargo, existen todavía muchas modificaciones y avances que deben realizarse para poder alcanzar el objetivo de una integración plena de sistemas, no sólo se deben incorporar a aquellos grupos que aún no están cubiertos, sino complementar estos mecanismos con otras medidas estatales, como por ejemplo centros de primera infancia para los niños. Actualmente muchas mujeres de bajos recursos pasan a la inactividad por no contar con alguien que cuide a sus hijos mientras trabajan; es así como cursos de

capacitación para los beneficiarios de los programas y centros de primera infancia serían políticas complementarias para potenciar el rol positivo de los programas de transferencias. En la actualidad las beneficiarias de la AUH son las mujeres preferentemente, y es en aquellos grupos en donde la tasa de actividad continua siendo baja. Por este motivo, hacer hincapié en políticas que fomenten la incorporación de la mujer en puestos de calidad, por medio de capacitaciones laborales, finalización de estudios y la presencia de una amplia oferta de centros de primera infancia estatales en las diferentes regiones y localidades del país sería una buena medida complementaria a las transferencias monetarias.

Es importante comprender que los sistemas mixtos de protección social otorgan una igualación de derechos sólo frente a “riesgos sociales” considerados básicos y de primera necesidad. La estratificación social entre formales e informales seguirá presente en otros ámbitos ajenos en este caso a los beneficios sociales para las familias con hijos menores a cargo. ¿Podría entonces “trasladarse” la idea de estos sistemas mixtos a otros ámbitos?

¿Se puede replicar el esquema mixto de la AUH en otros sectores? El caso del sistema previsional

Una de las principales discusiones en relación a los sistemas de protección social se da con los esquemas de previsión social, históricamente asociados a la lógica contributiva bismarckiana de seguridad social. A continuación se presentarán las principales características actuales del sistema previsional argentino y se discutirá la posibilidad de aplicar un sistema de piso de protección social mixto.

Los esquemas previsionales tradicionales de reparto, que se guían con la premisa de que los aportes de los activos solventarán a los pasivos, han sufrido importantes problemas de cobertura y financiamiento en las últimas décadas a nivel internacional. Argentina no fue la excepción, y con las consecuentes crisis periódicas de empleo a partir de mediados de la década de 1970 e intensificadas en la década de 1990, vastos sectores de la población se vieron imposibilitados de cumplir con los años de aportes para poder obtener una jubilación ordinaria. Para cumplir estos requisitos la persona debía haber trabajado durante al menos 30 años de forma registrada, requerimiento que un número considerable de la población pasiva no cumplía. Es así como el sistema de cobertura previsional netamente contributivo registraba periódicamente crisis de cobertura. Para revertir en parte este problema se idearon dos prestaciones no contributivas, que incorporadas al sistema contributivo, buscaban aumentar la cobertura previsional. Estas son: las pensiones por edad avanzada y las pensiones no contributivas.

Las pensiones por edad avanzada (PEA) son administradas por la ANSES y están dirigidas a adultos mayores de más de 70 años y que reúnan diez años de servicios con aportes en relación de dependencia o autónomos –o entre ambos regímenes–, de los cuales cinco deben haber sido trabajados durante los últimos ocho años anteriores al cese de la actividad. Es decir, este sistema sigue siendo contributivo, asociado al mercado formal de empleo y además, sólo pueden aplicar al mismo los mayores de 70 años. Es así como la PEA deja a personas sin cobertura. Aquellos que han tenido trabajos informales sin registración y no cumplen con los requisitos mínimos o los que sí cumplen los requisitos de formalidad y empleo pero tienen entre 65 y 70 años –60 a 70 en el caso de las mujeres– se encuentran

exentos de este beneficio social de primera necesidad. Asimismo, el haber de la PEA es un 70% de la jubilación ordinaria.

El otro esquema no contributivo ideado para aquellas personas que no pueden acceder a una jubilación ordinaria son las pensiones no contributivas³⁷, que funcionan bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, y al igual que la PEA, cuenta con restricciones que imposibilitan su constitución como una solución a gran escala. Ésta es una política “focalizada” para los sectores marginales y en condición de vulnerabilidad social que cumplan con los siguientes requisitos, entre otros: tener 70 años o más; no tener ni el beneficiario ni su cónyuge otro beneficio previsional; no estar trabajando en relación de dependencia; no tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar; no contar con parientes que estén obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo.

Si bien estos dos sistemas no contributivos complementarios aumentaron la cobertura previsional, sus criterios de acceso no les permitieron absorber a todo el grupo poblacional que quedaba al margen del esquema contributivo, constituyéndose en la práctica como programas focalizados para sectores vulnerables, pero sin la capacidad de conformar un piso de protección social mixto universal para los adultos mayores.

Por este motivo en el año 2005 a través de la Ley 24.476, se crea el Programa de Inclusión Previsional (PIP), conocido usualmente como “Moratoria Previsional”. A grandes

³⁷ Las pensiones no contributivas otorgan seis tipos de beneficios: por vejez; por invalidez; “graciables”, otorgados por el Congreso de la Nación; a madres de siete o más hijos; para excombatientes de la guerra de Malvinas y otros por leyes especiales. Entre estos programas, los tres primeros podrían actuar como esquemas previsionales no contributivos para adultos mayores (Rofman et. al., 2013).

rasgos, dicha normativa permite que una persona pueda “adquirir” años de aporte cuando no llega a cubrir los 30 años requeridos por la ley. Una persona, por ejemplo, que trabajó 20 años de manera formal y 10 de forma informal podía utilizar la Moratoria para “adquirir” esos 10 años y obtener su jubilación ordinaria. Este plan fue muy importante y efectivo porque solucionó en gran medida el problema de pobreza en la edad adulta, incorporando al sistema a sectores de la población de adultos mayores que antes no tenían ningún tipo de cobertura previsional. Así, el PIP se constituyó como un programa cuyo objetivo era igualar los derechos de los ciudadanos con cobertura previsional con aquellos que no contaban con dicho beneficio. La Moratoria Previsional ha aumentado considerablemente la cobertura del sistema previsional argentino. Según datos de la ANSES (ANSES, 2011: 13), la tasa de cobertura en 2010 era del 87,6%, un 59% por encima de la tasa de 2005. Además, la Moratoria, que benefició a más de 2,7 millones de personas, alcanzó en el 2011 una tasa de cobertura del 90,8% y ha permitido que aparte de la jubilación sus beneficiarios tengan acceso a una prestación de salud (PAMI)³⁸. Estos datos presentan un claro panorama del éxito del Programa en materia de ampliación de la cobertura. En este sentido, la Moratoria Previsional logró combinar un esquema de protección contributivo con un beneficio previsional que en la práctica le otorgaba un componente no contributivo al esquema existente. Hasta el año 2005 por ejemplo, más del 90% de los beneficiarios del sistema de previsión social correspondían al régimen contributivo, en 2011 esos niveles habían disminuido al 35% del total (Rofman et. al. 2013: 80).

Ahora, si bien el PIP ha sido un instrumento sumamente efectivo para solucionar la crisis de cobertura previsional que existía en Argentina, no deja de ser una solución de corto

³⁸ Programa de Atención Médica Integral (PAMI) es la obra social para los adultos mayores en Argentina.

plazo, dando posibilidad a que el problema vuelva a surgir en el futuro. En palabras de ANSES:

El Plan de Inclusión Previsional surge como medida de corto plazo para incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos adultos mayores que, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y en el sistema previsional en los años '90, en particular referidos a la edad jubilatoria y los años de contribución necesarios para acceder a la prestación previsional, se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio.

(ANSES, 2011: 8)

En la práctica el PIP crea en el corto plazo un esquema mixto contributivo y no contributivo, pero en el mediano plazo volverá a ser un sistema netamente contributivo con políticas focalizadas para los sectores marginales. Además, en términos teóricos el sistema no contributivo no se constituye como tal; la Moratoria no abandona la lógica contributiva. Como su nombre bien lo indica, la relación con el mercado de trabajo sigue estando vigente y si bien en la actualidad la cobertura es prácticamente universal, no lo será en unos años. Si bien durante el año 2014 se presentó una prórroga a la Moratoria, extendiendo el período por dos años hasta diciembre de 2003, no deja de ser una medida a corto plazo que no supone su universalización plena. Además, la nueva prórroga incorpora una restricción de prueba de medios para poder acceder al programa.

La pregunta aquí sería: ¿podría entonces generarse un piso de protección social mixto en este caso? Claro está que este esquema sería considerablemente más complejo que la estructura creada a partir de la AUH, debido a que debería conformarse un piso

“escalonado” (Bertranou, 2010), que sostenga un piso básico horizontal y diferentes coberturas verticales en función de los años de aporte.

Con respecto al impacto específico del PIP en la tasa de actividad en Argentina, un estudio realizado en el año 2011 por Groisman et. al. señala que entre el 2006 y 2007 las trayectorias desde la ocupación hacia la desocupación y la inactividad en hogares beneficiados por la Moratoria habrían sido poco significativos. El hallazgo del estudio fue la relevancia de la trayectoria inactividad-ocupación, para el caso de las mujeres que habían sido beneficiarias del PIP –el efecto sobre las mujeres se debe principalmente a que su edad jubilatoria es de 60 años, cinco años antes que los hombres, y además, porque la tasa de inactividad en las mujeres era considerablemente superior a la de los hombres, que en su mayoría eran activos al incorporarse al programa–. Esos resultados sugieren que el ingreso proveniente de la transferencia estatal no fue un sustituto al ingreso laboral, sino que actuó como un ingreso complementario. Sin embargo, en este caso particular, al tratarse de efectos sobre poblaciones mayores de 60/65 años, el efecto de un aumento de la inactividad no sería algo negativo, debido a que podría tratarse de adultos mayores que al no tener una pensión se veían obligados a continuar trabajando.

Ahora bien, diferente es el análisis del impacto de una pensión no contributiva sobre los actuales trabajadores activos y su tasa de registración. Sin embargo, no existen estudios de este tipo para el caso argentino, principalmente porque al ser el PIP un programa de corto plazo, es de difícil implementación un análisis de estas características. En términos teóricos, esta discusión nuevamente debería introducir en el debate los conceptos desarrollados durante la tesis. En primera medida, el resto de los beneficios que implica un empleo formal además del aporte previsional, y en segundo término, discutir la existencia de

un mercado de trabajo homogéneo y la idea subyacente de la formalidad/informalidad como una decisión propia del individuo presentes en aquellas posturas que señalan que estos mecanismos generarían impactos negativos en las tasas de informalidad. El análisis de estas cuestiones para el caso del sistema previsional escapa a los objetivos del presente documento.

Existen también antecedentes internacionales de esquemas de previsión social con componentes contributivos y no contributivos, con diferentes niveles de desarrollo e integración entre esquemas y bajo disímiles lógicas de funcionamiento, existiendo casos de aplicación de esquemas no contributivos tanto en sistemas de reparto como de capitalización³⁹. De los 30 países de altos ingresos pertenecientes a la OCDE, 13 poseen pensiones básicas universales y 17 poseen pensiones no contributivas focalizadas (Rofman et. al., 2013). Los sistemas previsionales escandinavos por ejemplo poseen estas características, con componentes universales y contributivos que se combinan (Sundén, 2006).

En los últimos años también se han ampliado los sistemas de previsión social en varios países latinoamericanos, incorporando prestaciones no contributivas a los esquemas existentes. Según Rofman et. al. (2013), las nuevas reformas introducidas en el siglo XXI se han enfocado en aumentar la inclusión, “expandiendo la cobertura de los sistemas más allá de la población de trabajadores formales tradicionalmente cubierta” (Rofman et. al., 2013: 9). Entre los años 2000 y 2013, sostienen los autores, al menos en 18 países de América

³⁹ El siguiente apartado se concentra en la discusión sobre componentes contributivos y no contributivos. Por tal motivo no se detendrá en las características del funcionamiento de los sistemas previsionales citados como ejemplo, esencialmente si se tratan de sistemas de capitalización o de reparto. Algunas de las experiencias mencionadas, como Argentina, poseen un sistema de reparto, mientras que otras, como Chile, se desarrollan bajo una lógica de capitalización.

Latina se han introducido reformas para ampliar los niveles de cobertura de los sistemas vigentes. Para ello han utilizado diferentes estrategias, como el caso de Bolivia, Chile, México y Brasil o el de Argentina, analizado anteriormente.

Bolivia ha implementado un pilar universal integrado, conformado por una pensión no contributiva universal para todos los ciudadanos mayores de 60 (mujeres) y 65 (hombres). La pensión no contributiva es compatible con la contributiva, pero aquellas personas que poseen una pensión contributiva ven reducido su pensión no contributiva en un 25%. Sin embargo, el monto de la pensión no contributiva es escaso en comparación con el mínimo de la pensión contributiva (Bosch et. al., 2013).

El caso chileno también permite la convivencia entre sistemas, pero en ese país el pilar no contributivo es focalizado para aquellas personas que se encuentran en el 60% más pobre de la población. Aquellas personas que se hallen en ese rango y no han realizado aportes al sistema contributivo cobran la totalidad del monto no contributivo. Luego, a medida que aumentan los aportes contributivos se va disminuyendo el monto no contributivo (Bosch et. al., 2013).

Los casos brasileños y mexicanos poseen también esquemas contributivos y no contributivos, pero no se combinan. Sólo reciben pensión no contributiva aquellos que no están cubiertos por el esquema contributivo. Existen sin embargo diferencias en los montos: mientras en Brasil la pensión no contributiva es igual a la pensión contributiva mínima, en México es de una cuarta parte (Bosch et. al., 2013).

De esta manera, la propuesta de generar sistemas mixtos universales se encuentran en pleno desarrollo en diferentes ámbitos y se constituyen como una posibilidad a analizar

en un futuro próximo en los países periféricos como medida para aumentar la cobertura social. Sin embargo, existen todavía importantes puntos en relación a su viabilidad política y económica que generan barreras para su implementación.

Viabilidad política y económica de los sistemas mixtos

Dos puntos centrales a la hora de la implementación de esquemas que combinen lo contributivo y lo no contributivo es su viabilidad política y económica. En relación con el tipo de financiamiento, existen diferentes posturas. Una primera consiste en financiar lo contributivo con impuestos laborales, mientras que lo no contributivo debería financiarse con impuestos generales. Un interrogante aquí podría ser cuáles son los sectores que deberían financiar los mecanismos no contributivos de protección social. Por otro lado, muchos sistemas contributivos no pueden financiarse únicamente con impuestos laborales. En el caso argentino, por ejemplo, no existe en la actualidad una discriminación entre el financiamiento de los sistemas contributivos y no contributivos. En el caso de la AUH y las AF por ejemplo, ambas prestaciones son financiadas con el Fondo de Sustentabilidad de la ANSES, que a su vez es financiado con impuestos a los trabajadores formales (impuestos laborales) e impuestos generales (IVA, impuesto a las ganancias, entre otros) y un porcentaje de los recursos coparticipables. En el caso del sistema previsional, también se lleva a cabo de la misma manera. Tanto las jubilaciones netamente contributivas como aquellas obtenidas mediante la Moratoria se financian con impuestos laborales y generales. La Moratoria Previsional y la AUH, de cierta forma, lo que hicieron fue incorporar a sectores poblacionales sin cobertura, pero que de forma indirecta financiaban el sistema de seguridad social

contributivo mediante el pago de impuestos generales –impuestos al consumo principalmente–. Otro camino es el seguido por países como Suecia y Noruega, que poseen una estructura que diferencia el financiamiento contributivo del no contributivo, el primero surge de impuestos laborales, el segundo de impuestos generales (Sundén, 2006).

Su viabilidad política, por otro lado, es uno de los puntos en el que este tipo de medidas tendría a su favor. Al proponer los esquemas mixtos una conjunción y convivencia entre los esquemas contributivos y no contributivos, esta propuesta no implicaría cambios drásticos, ni eliminar esquemas ya existentes. Se trata sólo de generar modificaciones que apunten a mejorar el grado de interrelación entre ambos esquemas sin eliminar alguno o crear uno nuevo. Esta estrategia busca partir de los sistemas existentes y trabajar para generar los cambios necesarios para lograr una correcta conjunción entre sistemas. Por lo general en la actualidad, los sistemas contributivos y los no contributivos se manejan con lógicas diferentes y muchas veces se superponen o dejan a grupos poblacionales sin ninguna de las dos coberturas. El objetivo aquí es evitar eso, lograr una universalización plena de la cobertura social. Contrariamente, las propuestas que buscan eliminar el esquema contributivo y generar un piso universal no contributivo, no consideran el costo económico y político que esta iniciativa conlleva, y las propuestas que pretenden volver a una lógica netamente contributiva dejan a un importante porcentaje de la población sin cobertura. Por esta razón los esquemas mixtos se constituyen como herramientas fáciles de implementar en la práctica, tanto por su viabilidad económica como política.

CONCLUSIONES FINALES

La AUH es un programa de transferencias de ingreso no contributivo dirigido a los hijos menores de edad de trabajadores informales y desocupados que se comenzó a implementar en Argentina en el año 2009. El programa busca equiparar los derechos de los trabajadores formales, que tenían una cobertura contributiva vía asignaciones familiares, con los informales, que previa a la creación del programa no contaban con cobertura por hijo. Es así como en la práctica la AUH se constituye como una medida igualadora de derechos entre los trabajadores formales y los informales.

La tesis tuvo por objetivo analizar la interacción que existe entre la Asignación Universal por Hijo (AUH), el sistema contributivo de asignaciones familiares (AF) y el mercado de trabajo. El documento se focalizó en dos aspectos esenciales. En primer lugar, el impacto que ha tenido la AUH en el mercado de trabajo. En segunda medida, analizar el caso argentino como ejemplo de generación de un piso universal de protección social mixto, que se conforma con componentes contributivos (AF) y no contributivos (AUH). La hipótesis que guió el documento y que relaciona ambos objetivos es destacar como la consolidación de un esquema mixto contributivo-no contributivo de carácter universal podría cumplir un doble propósito: por un lado, generar una cobertura universal de los menores de edad en Argentina; por el otro, tener un efecto virtuoso sobre el mercado de trabajo, potenciando la participación laboral y la registración.

La tesis se desarrolló a través de cinco capítulos, cada uno correspondiente a un objetivo específico y una hipótesis de investigación. De esta manera la construcción se fue desarrollando en diferentes pasos sucesivos que a continuación se exponen de forma sintética.

En el primer capítulo se realizó un análisis del surgimiento, consolidación y crisis del modelo contributivo de seguridad social asociado al Estado de Bienestar y de estrechos vínculos con el mercado formal de trabajo. En este apartado se caracterizaron las particularidades que tomó el sistema en América Latina en general y en Argentina en particular, en donde un importante porcentaje de la población se encuentra al margen del esquema contributivo. La conclusión del primer capítulo sostiene que el esquema contributivo de seguridad social bismarckiano tuvo importantes dificultades para lograr una amplia cobertura en América Latina en general debido a los elevados niveles de informalidad presentes en la región. En Argentina si bien en sus orígenes el sistema contributivo logró mayores niveles de cobertura que la media de la región, existieron desde sus orígenes grupos poblacionales excluidos que se fueron ampliando a partir de mediados de la década de 1970.

El segundo capítulo presentó las principales características de los programas de transferencias no contributivas que se implementaron en América Latina desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad. Estos programas no contributivos nacieron con el objetivo de ampliar los niveles de cobertura de los sistemas netamente contributivos. Si bien cada país y programa de la región tiene su particularidad, aquí se buscó caracterizar los aspectos comunes que existen entre ellos. El capítulo señala además como la inclusión de nuevos esquemas de políticas de protección social no contributivos de amplio alcance, incrementó significativamente los niveles de cobertura social que existían anteriormente en la región. En este sentido, la combinación de ambos componentes generó una estructura mixta contributiva y no contributiva que abrió además el debate sobre cómo este nuevo

entramado en las estrategias de protección social actuaría sobre los mercados laborales de los países de la región en donde se desarrollaban.

El tercer capítulo estuvo dedicado a presentar las principales corrientes de pensamiento existentes en torno al efecto de estos programas no contributivos en el mercado de trabajo. En relación al impacto de los programas de transferencias de ingresos en la tasa de actividad, existe cierto consenso de que no generarían a nivel agregado efectos negativos en la tasa de participación en el mercado laboral, con posturas que sostienen que su impacto era nulo o positivo. Estudios realizados en Brasil, México, Argentina y otros países de la región latinoamericana son coincidentes en este punto. Con respecto al impacto en la tasa de informalidad laboral, existen aquí importantes disensos. Esta multiplicidad de posturas y estudios con resultados dispares se explican por las diferentes lógicas teóricas bajo las cuales son analizadas. Los supuestos sobre el funcionamiento de los mercados laborales en la periferia juegan un papel fundamental en este punto, por este motivo se expusieron las dos principales teorías en relación a esta cuestión.

Por un lado, la postura que sostiene que el mercado de trabajo es homogéneo, que existe libre movilidad entre trabajos formales e informales y que ser formal o informal es una decisión individual en función de una maximización de beneficios que realizan los individuos. Tomar esta postura como punto de partida para caracterizar el mercado de trabajo, lleva a sostener que en muchos casos los beneficios de los programas no contributivos incentivan a las personas a ser informales, debido a que obtienen un beneficio de forma gratuita, ya que si fuesen formales se les descontaría un porcentaje de la nómina salarial.

La segunda postura afirma contrariamente que el mercado laboral en América Latina tiene una matriz productiva que es estructuralmente heterogénea, en donde existen sectores de alta productividad y de baja productividad. Los sectores de mayor productividad generan puestos de trabajo formales, mientras que los sectores de menor productividad absorben empleo informal. Por este motivo, la heterogeneidad estructural de la matriz productiva se traduce en una segmentación del mercado de trabajo. Ser formal o informal no depende entonces de decisiones propias, sino de factores externos a la persona, debido a que los sectores de menor productividad recurren a mano de obra de menor calificación. Además según esta visión los cruces entre sectores son escasos. De esta manera, se anula la posibilidad de que un programa de transferencias sea motivo de decisiones que afecten de forma agregada los niveles de formalidad/informalidad.

Es así como las diferentes visiones sobre la existencia de un mercado de trabajo homogéneo o heterogéneo y segmentado, sobre la informalidad laboral como una decisión propia del individuo o como un resultado de un determinado tipo de desarrollo, repercuten en el tipo de análisis y concepción sobre el efecto de las transferencias monetarias en el mercado de trabajo, y sobre la posibilidad de una convivencia armónica (o no) entre los esquemas contributivos y no contributivos. En este capítulo se postula una visión crítica sobre la hipótesis de la homogeneidad de los mercados laborales en los países latinoamericanos, presentando datos y argumentos teóricos para señalar los inconvenientes y realidades que no son consideradas por esta visión.

En el cuarto capítulo se analizó la temática específicamente para el caso particular de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Sobre la AUH, existe consenso sobre que el programa no habría generado impactos negativos en la tasa de actividad, mientras que hay

diversas posturas sobre su efecto en la tasa de informalidad laboral. Para avanzar en este sentido, se presenta evidencia que sugiere que el mercado de trabajo argentino se encuentra segmentado, con trabajadores formales que se encuentran a lo largo del tiempo en esta situación por un lado, y trabajadores informales que poseen una inserción precaria de forma reiterada, además de registrarse un salario considerablemente menor en aquellos trabajadores informales. Paralelamente, la registración laboral otorga otros beneficios sociales como vacaciones pagas, aportes al sistema previsional, obra social, indemnizaciones y una mayor estabilidad laboral. Por este motivo se anula la posibilidad de una informalidad por decisión propia de los individuos a nivel agregado. Además, se sugiere que el esquema universal ideado por la Asignación Universal por Hijo (no contributivo), las asignaciones familiares (contributivo) y en menor medida las exenciones impositivas, conforman un sistema de piso de protección social mixto contributivo-no contributivo que, por un lado, tiene efectos positivos en el mercado de trabajo, y por el otro, constituiría una cobertura universal para los menores de edad en Argentina. En este sentido, se concluye que el sistema no contributivo –AUH– podría generar un círculo virtuoso en el mercado de trabajo, generando incentivos a la actividad y a la formalización laboral. Sin embargo, la existencia de algunos baches de cobertura en la actualidad, si bien son escasos como el de los monotributistas, podrían considerarse como elementos que atentan contra estos propósitos, generando interferencias negativas en el mercado de trabajo y disminuyendo los niveles de cobertura.

Finalmente, en el quinto capítulo se analiza la posibilidad de generar un esquema mixto como en el caso de la AUH y las AF en otros ámbitos, y como podrían constituirse como pisos de protección social universales. Se presentan los casos de sistemas

previsionales –nacionales, regionales e internacionales– en donde se combinan elementos contributivos y no contributivos. En este apartado además se presenta la alternativa de los esquemas mixtos como superadores frente a otras alternativas, debido a su capacidad de lograr altos niveles de cobertura social a un relativamente bajo costo político, económico y operacional.

Uno de los principales aportes de la tesis es plantear una posición diferente frente a aquellos que promueven la universalización vía la eliminación del sistema contributivo, alternativa que ha cobrado trascendencia en los últimos años. Esta postura arguye que no es posible la convivencia armónica entre sistemas contributivos y no contributivos, debido a que impactan negativamente en la tasa de formalidad laboral. La postura aquí presentada sostiene una tesis antagónica, es decir, que los sistemas contributivos y no contributivos pueden convivir sin generar efectos nocivos en el mercado de trabajo; contrariamente, podrían incluso generar una sinergia positiva que incentive la actividad y formalización laboral. Por un lado, existen estudios que señalan que los programas de transferencias de ingresos podrían aumentar los niveles de actividad, debido a que el ingreso extra en el hogar puede ayudar a afrontar el costo de emprender una búsqueda laboral. Por otro lado, se sugiere que de universalizarse y lograr una convivencia armónica entre sistemas contributivos y no contributivos, estos últimos no deberían generar un impacto negativo en la tasa de informalidad laboral, contrariamente, la cobertura no contributiva podría significar un mayor poder de negociación de los trabajadores para lograr una mejor inserción laboral.

De esta manera los esquemas integrados, si son diseñados de tal manera que actúen en conjunto de forma mancomunada y bajo una lógica de cobertura universal, se presentan

como una alternativa que aumentaría la cobertura social, a la vez que generarían un círculo virtuoso en el mercado de trabajo.

La presente tesis de maestría es el punto de partida para continuar desarrollando estas hipótesis sobre políticas públicas. Queda pendiente para la tesis doctoral –actualmente en curso– continuar explorando este camino y presentar una comprobación empírica de estas hipótesis para el caso argentino. La tarea es prometedora, por su valor teórico y por la aplicabilidad práctica en el futuro de estas nuevas estrategias de protección social, no como herramientas coyunturales, sino como sistemas integrados que incrementen el nivel de vida de la población y potencien el desarrollo económico y social.

Santiago Boffi
Buenos Aires, julio 2015

ANEXO ESTADÍSTICO**TABLA 1**

Cuadro 7a. Estimación de Probabilidades -Ocupados: desocupados/inactivos- Modelos de Regresión Logística Multinomial. Datos de Panel de cuartos trimestres 2006, 2007, 2008.																		
	TOTAL						MUJERES						HOMBRES					
	Desocupado			Inactivo			Desocupado			Inactivo			Desocupado		Inactivo			
	Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error	
Con asign.	0,563	0,159	***	0,146	0,097		0,734	0,271	**	0,195	0,117	*	0,460	0,195	**	-0,015	0,183	
Mujer	-0,115	0,168		1,800	0,105	***												
Edad	-0,078	0,038	**	-0,280	0,019	***	-0,011	0,080		-0,198	0,023	***	-0,084	0,045	*	-0,416	0,035	***
Edad ²	0,001	0,000		0,003	0,000	***	-0,001	0,001		0,002	0,000	***	0,001	0,001		0,005	0,000	***
N. educ. bajo	0,384	0,358		0,676	0,190	***	1,034	0,682		1,226	0,230	***	-0,091	0,420		-0,833	0,344	**
N. educ. interm.	0,495	0,359		0,235	0,196		1,526	0,660	**	0,617	0,235	**	-0,340	0,441		-0,915	0,365	**
No jefe	0,133	0,183		0,312	0,111	**	-0,266	0,302		0,259	0,130	**	0,474	0,231	**	0,442	0,236	*
NOA	0,215	0,218		-0,226	0,147		0,584	0,375		-0,389	0,179	**	-0,005	0,271		0,142	0,267	
NEA	-0,478	0,409		0,298	0,172	*	-0,878	0,959		-0,139	0,223		-0,353	0,456		1,043	0,275	***
Cuyo	0,155	0,284		-0,126	0,176		0,782	0,446	*	-0,189	0,218		-0,232	0,380		0,054	0,313	
Pampeana	0,274	0,190		0,102	0,116		0,819	0,313	**	-0,046	0,140		-0,098	0,248		0,416	0,221	*
Patagonia	-0,544	0,670		-0,049	0,301		0,069	0,975		-0,095	0,351		-0,943	0,931		0,062	0,613	
Onda	0,575	0,156	***	-0,166	0,089	*	0,462	0,268		-0,403	0,107	***	0,656	0,193	**	0,300	0,169	*
Cant. de Niños	-0,154	0,060	**	0,063	0,031	**	-0,403	0,133	**	0,020	0,041		-0,069	0,065		0,086	0,051	*
Constante	-1,899	0,839	**	1,574	0,428	***	-3,223	1,660	*	1,964	0,535	**	-1,687	1,034		4,451	0,844	***

*** significativo al 1%
** significativo al 5%
* significativo al 10%

Fuente: Groisman et. al. (2011)

TABLA 2

Cuadro 7b. Estimación de Probabilidades -Inactivos: desocupados/ocupados- Modelos de Regresión Logística Multinomial. Datos de Panel de cuartos trimestres 2006, 2007, 2008.

	TOTAL						MUJERES						HOMBRES					
	Desocupado			Ocupado			Desocupado			Ocupado			Desocupado			Ocupado		
	Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error		Coef.	Std. Error	
Con asign.	0,297	0,143	**	0,170	0,085	**	0,177	0,191		0,143	0,104		0,348	0,132	*	0,205	0,151	
Mujer	-0,955	0,159	***	-0,717	0,098	***												
E dad	0,303	0,029	***	0,280	0,015	***	0,453	0,055	***	0,248	0,017	***	0,417	0,044	***	0,414	0,029	***
E dad ²	-0,004	0,000	***	-0,004	0,000	***	-0,007	0,001	***	-0,003	0,000	***	-0,005	0,001	***	-0,005	0,000	***
N. educ. bajo	2,595	1,446	*	-0,942	0,193	***	2,501	1,461	*	-0,956	0,206	***	16,970	0,959	***	-0,942	0,699	
N. educ. interm.	3,080	1,446	**	-0,607	0,198	**	2,928	1,460	**	-0,684	0,210	**	17,316	1,022	***	-0,585	0,708	
No jefe	-0,869	0,211	***	-0,738	0,118	**	-0,904	0,259	***	-0,751	0,132	***	0,971	0,463	**	0,083	0,313	
NOA	-0,685	0,226	**	-0,054	0,120		-0,644	0,306	**	-0,053	0,146		-1,193	0,360	**	-0,256	0,220	
NEA	-1,738	0,413	***	-0,200	0,145		-1,450	0,503	**	-0,116	0,177		-2,819	0,757	***	-0,625	0,269	**
Cuyo	-1,209	0,347	***	-0,274	0,155	*	-1,008	0,419	**	-0,381	0,190	**	-1,860	0,641	**	-0,140	0,274	
Pampeana	-0,367	0,173	**	-0,127	0,107		-0,261	0,218		-0,226	0,134	*	-1,248	0,318	***	-0,097	0,187	
Patagonia	-0,840	0,474	*	-0,067	0,226		-0,663	0,622		-0,096	0,283		-1,383	0,745	*	-0,180	0,389	
Onda	0,255	0,136	*	0,193	0,079	**	0,193	0,179		0,205	0,097	**	0,433	0,218	**	0,214	0,143	
Cant. de Niños	-0,167	0,053	**	-0,016	0,027		-0,155	0,070	**	-0,066	0,035	*	-0,122	0,084		0,118	0,045	**
Constante	-8,136	1,541	***	-4,229	0,334	***	-10,450	1,706	***	-4,122	0,399	***	-26,213	.		-7,325	0,946	***

*** significativo al 1%
 ** significativo al 5%
 * significativo al 10%

Fuente: Groisman et. al. (2011)

BIBLIOGRAFÍA

AGIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2010): El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Argentina.

ALZÚA, M., CRUCES, G. y RIPANI, L. (2010): Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

AMARANTE, V. y VIGORITO, A. (2010): Conditional cash transfers, labor supply and informality: the case of Uruguay. Working Paper, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.

ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2011): Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad, Observatorio de la Seguridad Social.

ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2012): La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina en perspectiva. Observatorio de la Seguridad Social, abril 2012.

ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2013): Boletín Cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. I Cuatrimestre 2013.

ATERIDO, R., HALLWARD-DRIEMEIER, M. y PAGÉS, C. (2011): Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular. Discussion Paper No. 5996, IZA.

ATKINSON, A. B. (2005): The Future of Social Protection in a Unifying Europe. Social Security and Health Research, Working Papers, Helsinki.

AZUARA, O. y MARINESCU, I. (2011): Informality and the Expansion of Social Protection Programs, Evidence from Mexico. Mimeo, University of Chicago.

BAIRD, S., MCINTOSH, C. y OZLER, B. (2009): Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling Among Young Women in Sub-Saharan Africa. World Bank Policy Research Working Paper No. 5090.

BALASINI, J. y CAPPA, A. (2013): Sistema Previsional Argentino: Evolución reciente, diagnóstico de la situación actual y alternativas de reforma, en: VI Jornadas de Economía Crítica. Mendoza. ISBN: 978-987-1497-66-9.

BANHASSINE, N. DEVOTO, F., DUFLO, E. PASCALINE, D. y POULIQUEN, V. (2010): The Impact of Conditional Cash Transfer on Schooling and Learning: Preliminary Evidence from the Tayssir Pilot in Morocco, MIT.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992): La modernización excluyente: transformación económica y estado de bienestar en la Argentina, Ed. Unicef/ CIEPP /Losada, Buenos Aires.

BARRIENTOS, A. (2010): Social Protection and Poverty. International Journal of Social Welfare.

BARRIENTOS, A. y HULME, D. (2009): Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution. Oxford Development Studies, Vol. 37, No. 4, December 2009.

BASTAGLI, F. (2009): "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America. IPC-IG Working paper, Nº 60, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

BASUALDO, E., et. al. (2010): La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. Centro Cifra.

BECCARIA, L. y GROISMAN, F. (2009): Informalidad y Pobreza: una relación compleja. En: Argentina Desigual, Luis Beccaria y Fernando Groisman (Editores). Ed. Prometeo, Buenos Aires.

BECCARIA, L. y GROISMAN, F. y MAURIZIO, R. (2009): Notas sobre la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo en Argentina 1975-2007. En: Argentina Desigual, Ed. Prometeo Ediciones, UNGS, Buenos Aires.

BECCARIA, L. y LÓPEZ, N. (1996): El debilitamiento de los mecanismos de integración social. En: Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos sobre la sociedad Argentina. Ed. UNICEF/Losada, Buenos Aires.

BECCARIA, L., GROISMAN, F. y MONSALVO, P (2006): Segmentación del mercado de trabajo y pobreza en Argentina. Presentado a la XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta.

BENÍTEZ, N., CONTARTESE, D., MAZZORRA, L. y D. SCHLESER (2011): La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica. En: MTEySS, Serie de Estudios Trabajo, ocupación y Empleo Nº 10. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales, Buenos Aires, diciembre.

BERTRANOU, F. (coord.) (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. Organización Internacional del Trabajo.

BERTRANOU, F., CASANOVA, L. y SARABIA, M. (2013): *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*. Organización Mundial del Trabajo (OIT), Argentina.

BERTRANOU, F. y CASANOVA, L. (2013): *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.

BOFFI, S. (2013): *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina*. CITRADIS, Documento de Trabajo 16.

BOSCH, M. y MANACORDA, M. (2012): *Social Policies and Labor Market Outcomes in Latin America and the Caribbean: A Review of the Existing Evidence*. Centre for Economic Performance, Occasional paper 32.

BOSCH, M., MELGUIZO, A. y PAGÉS, C. (2013): *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

BOSCH, M., STAMPINI, M. y BEDOYA, G. (2012): *Are Conditional Cash Transfers Associated with Lower Labor Supply? Evidence from Mexico's Oportunidades over the period 2000-2010*. Inter-American Development Bank, Labor Markets and Social Security Unit (SCL/LMK) TECHNICAL NOTE No. TN-497.

BUSTOS, J. y VILLAFAÑE, S. (2011): *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo*. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación.

CALERO, A. (2011): *Políticas públicas con enfoque de derechos: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*; Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

CAMACHO, A., CONOVER, E. y HOYOS, A. (2010): *Effects of Colombia's Social Protection System on Workers Choice between Formal and Informal Employment*. Working Paper, June 2010.

CAMILO DE OLIVEIRA, A. M., VIEGAS, M., COSTA, A., GUIMAREAS, C., RODRIGUEZ, L. y PEREZ, R. (2007): *Primeiros resultados da analise da linha de base da Pesquisa de Avaliacao de Impacto do Programa Bolsa Familia*. En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS*, (pp.19-68). Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

CASTEL, R. (2009): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Buenos Aires.

CASTEL, R. (2010): El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011): Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de Latinoamérica y el Caribe. Cuadernos de CEPAL N° 95, Santiago de Chile.

CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2011): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL, División de Desarrollo Social.

CEPAL (2011a): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Cuadernos de la CEPAL Nro. 11.

CEPAL (2011b): Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL Nro. 95.

CEPAL (2012): Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social, CEPAL.

CLACSO (2013): Pobreza y protección social universal. Colección CLACSO-CROP.

COGLIANDRO, G. (2010): El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas. Fundación Siena.

COHAN, L.; DÍAZ FRERS, L. y LEVY YEYATI, E. (2010): Lineamientos para una reforma previsional, Documento de Trabajo N°50, CIPPEC, Buenos Aires.

CORTÉS, R. y GRAÑA, J. (2013): Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011. Documento de trabajo presentado en Congreso ASET 2013.

CRUCES, G. y BÉRGOLO, M. (2013): Informality and Contributory and Non-Contributor Programmes. Recent Reforms of the Social- Protection System in Uruguay. Development Policy Review, Overseas Development Institute.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.

ESSER, I., FERRARINI, T., NELSON, K. y SJOBERG, O. (2009): A framework for comparing social protection in developing and developed countries: The example of child benefits. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

FERRARINI, T. (2006): Families, States and Labour Markets. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

FERRER, A. (2008): La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FERRO, A. R. y NICOLLELA, A. C. (2007): The Impact of Conditional Cash Transfers Programs on Household Working Decision in Brazil. Documento de trabajo, Universidad de Sao Paolo.

FISZBEIN, A., SCHADY, N. (2009): Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington D.C., World Bank.

GARCÍA, M. y MOORE, C. M. T. (2012): The cash dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. World Bank (WB), Washington.

GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010): Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

GASPARINI, L. y GARGANTA, S. (2012): El impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina. Documento de Trabajo Nro. 133, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

GOLBERG, L. y LO VUOLO, R. (2006): Falsas promesas. Sistemas de previsión social y régimen de acumulación. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

GOLBERT, L. (2010): De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

GOLBERT, L., ROCA, E. y LANARI, M. (2012): ¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina. Subsecretaria de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación.

GROISMAN, F. (2011): Cambios en la informalidad en el Mercado de trabajo argentino 2004-2010, CITRADIS, Documento de Trabajo 2.

GROISMAN, F. (2011b): Argentina: los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004-2009), en Revista de la CEPAL N° 104, Agosto 2011.

GROISMAN, F. (2015): Protección social para el sector informal: el rol del salario mínimo y de las transferencias monetarias de ingresos. Partnership for Economic Policy (PEP), Working Paper, febrero 2015.

GROISMAN, F., BOSSERT, F. y SCONFIENZA, M. E. (2011): Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). Desarrollo Económico Nro. 202-203, Buenos Aires.

GROISMAN, F., BOFFI, S., LINIADO, J., SCONFIENZA, E. y VERGARA, A. (2013): Precariedad, informalidad y normas laborales en Argentina. Documento de trabajo presentado en Congreso ASET 2013.

GROISMAN, F., CORTÉS, R. y HOSZOWKI, A. (2004): Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. En: Revista Realidad Económica Nº 202, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

HOEFER, R. y MIDGLEY, J. (2013): Poverty, Income and Social Protection: International Policy Perspectives. Ed. Routledge, New York.

HOTZ, V. J. y SCHOLZ J. K. (2003): The Earned Income Tax Credit. In Means-Tested Transfer Programs in the United States. Ed. Robert Moffitt, University of Chicago Press and NBER, Chicago.

HUBER, E. y STEPEHNS, J. D. (2001): Development and crisis of the Welfare State. Parties and policies in global markets. The University of Chicago Press, Chicago.

HUSSMANN, R. (2004): Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment. OIT, working paper 53.

ILO (International Labour Organization) (1972): Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an Inter-Agency Team financed by de the United Nations Development Programme and organised by the International Labour Office, ILO, Ginebra.

ILO-UNDP (2010): Sharing Innovative Experiences: Successful social protection floor experiences. Vol. 18, UNDP.

INDEC (2003): La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina. 2003.

ISUANI, A. E. (1985): Los orígenes conflictivos de la seguridad social Argentina. Serie Biblioteca Política Argentina Nro. 129, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. y NOVACOVSKY, I. (2015): El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Editorial Biblos, Buenos Aires.

KORPI, W. (2006): Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists, World Politics, Vol. 58, No. 2 (Jan., 2006), pp. 167-206, Cambridge University Press.

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

LEVY, S. y RODRIGUEZ, E. (2005): Sin herencia de pobreza. El programa Progresar/Oportunidades en México. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

LEWIS, A. W. (1954): Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School, May 1954.

LO VUOLO, R. (1995): La economía política del ingreso ciudadano, en *Contra la Exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

LO VUOLO, R., et al. (2010), Presentación, Asignación Universal por Hijo: ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS), la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), Buenos Aires.

MALONEY, W. F. (1999): Does informality imply segmentation in urban labour markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico. *World Bank Economic Review* 13, 275–302.

MALONEY, W. y NUÑEZ MENDEZ, J. (2004): Measuring the Impact of Minimum Wages Evidence from Latin America. En *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean* Volume Author/Editor: James J. Heckman and Carmen Pagés, editors University of Chicago Press.

MARIO, A., ROSA, P. y GARCÍA, A. (2013): Políticas sociales y mercado de trabajo en Argentina: el efecto de la AUH en la informalidad laboral. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR – CONICET.

MAURIZIO, R. (2009): Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos. En: Keifman (editor), *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. 1ra. Edición. Buenos Aires, OIT Argentina.

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G. (2014): Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *Revista CEPAL* N° 113, Santiago de Chile.

MAZZOLA, R. (2011): Redefinición de prioridades en la política social de un país federal. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia de la provincia de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UDES), Buenos Aires.

MENEZES-FILHO, N., MENDES, M., ALMEIDA, E., (2002): O Diferencial De Salarios Formal- Informal No Brasil: Segmentacao Ou Vies De Selecao? *Revista Brasileira de Economia* 58, 235–248.

MIDGLEY, J. (2012): Social Protection and Social Policy: Key Issues and Debates. *Journal of Policy Practice*, 11:8–24.

MINUJIN, A. (1998): Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En: *Todos Entren: propuestas para sociedades incluyentes*. Buenos Aires: UNICEF/ Santillana.

MORLEY, S. y COADY, D. (2003) *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

MTEySS –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– (2010): *Trabajo y empleo en el Bicentenario: Cambio en la dinámica de empleo y la protección social para la inclusión (2003-2010)*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

MTEySS –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– (2012): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo Trimestre*. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación.

MTEySS –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– y BM –Banco Mundial– (2008): *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. 1a ed. Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS (2009): *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, 27 de marzo.

NEFFA, J. (coordinador) (2008): *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la Provincia de Buenos Aires*, CEIL-PIETTE-CONICET.

NUN, J. (2001): *Marginalidad y Exclusión Social*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

O’CONNOR, J. y OLSEN, G. M. (1998): *Power Resources Theory and de Welfare State*, University of Toronto Press Incorporated.

OIT (1949): *Employment, Incomes and Equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1972.

ORGANIZACIÓN INTERAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): *La situación de los adultos mayores en la comunidad iberoamericana*.

PARKER, S. W. y SKOUFIAS, E. (2000): *The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation*. Documento de trabajo, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013): Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.

PÉREZ, P., FÉLIZ, M. y TOLEDO, F. (2004): ¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. En: Neffa, J. y Pérez, P. (coord.) Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas.

PINTO, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. El Trimestre Económico, Vol. 37, No. 145, pp. 83-100, Enero-Marzo de 1970.

PRATAP, S., QUINTIN, E., (2006): Are labor markets segmented in developing countries? A semiparametric approach. European Economic Review 50, 1817–1841.

PREBISCH, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E.CN.12/89), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

REPETTO, F. y DÍAZ LANGOU, G. (2010): El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. Documento de Trabajo N°55, CIPPEC, Buenos Aires.

REPETTO, F., DÍAZ LANGOU, G. y MARAZZI, V. (2009): ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. Documento de Políticas Públicas, Análisis N°67. Programa de Protección Social, CIPPEC, Buenos Aires.

RIBAS, R. y VERAS SOARES, F. (2011): Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere? Center for Latin American and Caribbean Studies at the University of Illinois at Urbana-Champaign.

RIFKIN, J. (1996): El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era. Paidós, Barcelona.

RINGOLD, D. y ROFMAN, R. (2008): Argentina: políticas de transferencias de ingresos hacia el Bicentenario. En: Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D y Rofman, R. (Eds.): Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas. Buenos Aires, Banco Mundial.

ROCA, E. (2011): Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares, Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011): Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? En: Mujer y Desarrollo N° 109, División de Asuntos de Género, CEPAL.

ROFMAN, R., APELLA, I. y VEZZA, E. (2013): Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina. Banco Mundial, Buenos Aires.

ROSANVALLON, P. (1995): La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

ROSTOW, W. W. (1960) Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista. México, FCE, (edición 1970).

ROTTENSCHWEILER, S., D'ELIA, V., CALABRIA, A., CALERO, A. y GAIADA, J. (2010a): Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables. Gerencia Estudios de la Seguridad Social, ANSES.

ROTTENSCHWEILER, S., D'ELIA, V., CALABRIA, A., CALERO, A. y GAIADA, J. (2010b): Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 36092.

SALVIA, A. (2012): La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003, 1a ed., Eudeba, Buenos Aires.

SALVIA, A. y Vera, J. (2011): Cambios en la estructura económica-ocupacional durante fases de distintas reglas macroeconómicas. X Congreso ASET, Buenos Aires.

SALVIA, A. y TUÑÓN, I. (2013): Evaluación de impacto cuasi-experimental de la Asignación Universal por Hijos en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Argentina 2010, 2011 y 2012. Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires.

SAMSON, M., VAN NIEKERK, I., MACQUENE, K. (2006): Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Cape Town, Economic Policy Research Institute.

SEDESOL –Secretaría de Desarrollo Social, México– (2010): Oportunidades, un programa de resultados. Gobierno Federal de México.

SLATER, R. (2011): Cash transfers, social protection and poverty reduction. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). International Journal of Social Welfare Publishing Ltd.

SOARES, S., GUERREIRO OSÓRIO, R., MADEIROS, M. y ZEPEDA, R. (2007): Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on inequality. IPC Working paper, No. 35. Brasilia, International Poverty Centre.

STAMPINI, M. y TORNAROLLI, L. (2012): The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?. Inter-American Development Bank, Social Sector Social Protection and Health Division, POLICY BRIEF No. No. IDB-PB-185.

SUNDÉN, A. (2006): The Swedish experience with pension reform. *Oxford review Economic Policy*, Vol. 22, No.

TANNURI-PIANTO, M. y PIANTO, D. (2002): Formal-Informal differentials in Brazil. A semi-parametric approach. Mimeo.

TOKMAN, V. E. (1987): El imperativo de actuar. El sector informal hoy. *Nueva Sociedad* Nro. 90.

TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (1988): Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de la manera de producir yno viceversa. A propósito del artículo de Portes y Benton. *Estudios Sociológicos*, Vol. 6, No. 16, Elecciones en Mexico (Jan. - Apr., 1988), pp. 205-212.

VILLAFañE, S. y NOVICK, M. (eds.) (2011): Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur. MTEySS y PNUD.

VILLATORO, P. (2007): Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL, Santiago de Chile.

ZUAZÚA, N. (2005): De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina. CIEPP, Documento de Trabajo Nro. 47, Buenos Aires.