

16

Avances de Investigación

“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

*CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN
TRABAJO, DISTRIBUCIÓN Y SOCIEDAD*

16

Avances de Investigación

“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

Santiago Boffi

Avances de Investigación N° 16

Publicación del Centro de Investigación en Trabajo,
Distribución y Sociedad
ISSN 2250-4605

- 1a ed. -

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

Avances de Investigación N° 16

“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

**Publicación del Centro de Investigación en
Trabajo, Distribución y Sociedad**

Esta serie de documentos contiene avances de investigaciones que lleva adelante el Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad compuesto por investigadores y becarios del CONICET y UBA. Aunque no de manera excluyente, la serie reúne documentos que han sido presentados como ponencias en diversos eventos académicos. Para su inclusión en la serie Avances de Investigación han sido sometidos a un proceso de evaluación.

Director

Fernando Groisman

Equipo Editorial

María Eugenia Sconfienza

Albano Blas Vergara

Av. Córdoba 2.122 (C1120AAQ)

CITRADIS

Centro de Investigación en Trabajo Distribución y Sociedad



Resumen

El trabajo introduce el debate sobre el efecto de los programas de transferencias monetarias y de protección social en el mercado de trabajo, haciendo hincapié en dos variables: la tasa de actividad e informalidad laboral. El documento realiza una revisión de las diferentes posturas en torno a la temática, para luego focalizarse específicamente en el caso argentino para dos políticas concretas de transferencias de ingresos: la *Asignación Universal por Hijo (AUH)* y el *Programa de Inclusión Previsional (PIP)*.

En el documento se resalta la necesidad de incorporar al análisis del impacto de este tipo de programas factores estructurales del mercado de trabajo, como la existencia de una segmentación laboral y las trayectorias laborales informalidad-formalidad de los trabajadores.

En relación a la AUH y el PIP, la evidencia empírica sostiene que ambos programas no habrían generado un aumento de la tasa de inactividad a nivel agregado. Por otra parte, con respecto a los potenciales efectos negativos sobre la formalización laboral, no hay evidencia que sustente que quienes son beneficiarios de la AUH rechacen un puesto como trabajador asalariado formal. No obstante, persiste la incógnita acerca de cuál podría ser el impacto que tiene la exclusión de los monotributistas en los esquemas de cobertura *-Asignación Universal por Hijo y Asignaciones familiares-*.

1. INTRODUCCIÓN¹

El presente trabajo pretende introducir el debate sobre el impacto de los programas de transferencias monetarias y de protección social en el comportamiento de la fuerza de trabajo, haciendo hincapié en dos variables: la tasa de actividad y la informalidad laboral. El trabajo realizará en primera medida una revisión de las diferentes posturas en torno a la temática, para luego focalizarse específicamente en el caso argentino para dos programas de transferencias de ingresos: *la Asignación Universal por Hijo* (AUH) y el *Programa de Inclusión Previsional* (PIP).

La AUH es un programa de transferencia condicionada implementado en Argentina a partir del año 2009. El programa otorga un subsidio monetario no contributivo a las familias con hijos cuyos padres se encuentran desempleados o con trabajos informales. El PIP, por otro lado, fue instaurado en el año 2005 y permitió a personas que no cumplían con los requisitos de aportes previsionales, obtener su jubilación ordinaria por medio de una moratoria de los años adeudados.

El trabajo se divide en dos secciones. En la primera se presentan las diferentes posturas existentes en torno a la temática y se muestran los principales resultados de estudios de impacto realizados en Latinoamérica. En la segunda sección, se desarrolla específicamente un análisis para la AUH y el PIP. Finalmente, se presentan las conclusiones.

El presente documento es el primer avance de un trabajo de investigación que se está desarrollando en la actualidad en el *Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad* (CITRADIS). Los resultados aquí presentados son preliminares y de carácter exploratorio.

¹ Se agradece la colaboración de Julia Liniado en el presente trabajo.

2. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO. ABORDAJE TEÓRICO EN LATINOAMÉRICA

Las políticas de transferencias de ingresos se han constituido como una de las alternativas más utilizadas en la región para combatir la pobreza. Estos programas de carácter no contributivo, buscan darle cierta protección básica a los sectores marginales de la población. Los casos más representativos son los denominados “programas de transferencias condicionadas de ingresos” (PTC), que 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). Los programas más importantes de la región latinoamericana, en términos de cantidad de beneficiarios, son los de Brasil (*Bolsa Familia*), México (*Oportunidades*) y Argentina (*Asignación Universal por Hijo*). Paralelamente, estos programas se han replicado en otros países de la región –en general con una cobertura más acotada–, podemos citar: “Avancemos” (Costa Rica); “Familias en Acción” (Colombia); “Chile Solidario” (Chile); “Programa de Asignación Familiar” (Honduras); “Red de Protección Social” (Nicaragua); “Red de Oportunidades” (Panamá) y “Programa Juntos” (Perú), entre otros.

El otro modelo de programas, que se denominarán de protección social, están asociados a beneficios estatales para cubrir a la población no incluida en el esquema de seguridad social contributivo. En líneas generales, estos programas hacen referencia

principalmente a beneficios en cobertura de salud y pensiones a trabajadores informales o desempleados.

El alto grado de informalidad laboral presente en la región, ha generado políticas que tienen por objeto buscar una ampliación de la tradicional cobertura contributiva *bismarckiana*, combinándola con esquemas de protección social no contributivos para los trabajadores informales y desocupados.

Los programas de transferencias condicionadas suelen dirigirse a sectores de bajos recursos y están asociados a una transferencia monetaria y a sus respectivas contraprestaciones. Los programas de protección social, tienen como objetivo brindar cierto grado de seguridad social no contributivo, generalmente centrados en los sectores que no se encuentran inmersos en el mercado de trabajo formal, pudiendo ser estos beneficios monetarios o no monetarios.

La multiplicación de programas de transferencias monetarias y de servicios a sectores vulnerables, desocupados o informales, ha abierto recientemente un amplio debate sobre sus posibles impactos en el mercado de trabajo. Las posturas existentes son diversas; y abarcan perspectivas que entienden que son políticas que potencian la *“trampa de la pobreza”*², generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que podrían incluso aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos. Desde que promueven la inactividad laboral, hasta que las transferencias no repercuten en el tipo de inserción laboral del beneficiario.

Antes de continuar con la caracterización de las diferentes posturas, es conveniente precisar primero los siguientes conceptos: *“tasa*

de actividad” e *“informalidad laboral”*, conceptos a los que se recurrirá constantemente durante el trabajo. Con tasa de actividad se hace referencia al cociente entre la *población económicamente activa* (PEA) y el total de la población. La PEA, a su vez, se constituye como la sumatoria entre los ocupados y los desocupados, es decir, por aquellas personas que poseen un empleo y las que no lo tienen pero lo buscan activamente. Por otro lado, el término *“informalidad laboral”* es más amplio y admite varias definiciones. 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, *“sector informal”*, y la segunda, al *“empleo informal”*, caracterizado por la evasión de regulaciones laborales y tributarias (Husmanns, 2004). Es importante destacar que ambas definiciones difieren en su concepción teórica, haciendo alusión a dos tipos diferentes de informalidad, que si bien pueden presentar algún grado de relación, definen dos conceptos heterogéneos. En el presente trabajo se utilizará la segunda definición, entendiendo a la informalidad como la no registración del trabajador.

Tasa de actividad

Una primera postura sostiene que las transferencias del Estado a los desocupados u ocupados con bajos ingresos, generan desincentivos e ineficiencias en el mercado de trabajo, promoviendo un incremento de la tasa de inactividad. 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; afectando así además los salarios vigentes en el

² Entendida como un efecto negativo del programa, que desalienta la incorporación al mercado de trabajo o la permanencia en puestos informales de baja productividad del beneficiario o del grupo familiar del beneficiario, generando de esta manera un círculo vicioso que imposibilita solucionar su situación de pobreza estructural.

mercado. 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 trabajo (Poor Law Commissioners’ Report, 1834). Actualmente esta visión sigue presente en posturas que promueven por ejemplo, para evitar desincentivos, la condicionalidad de estar ocupado para acceder a una transferencia monetaria no contributiva (Hotz & Scholz, 2003).

Otras visiones sugieren contrariamente que estas transferencias no necesariamente generan desincentivos a la actividad. Esta corriente postula 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 & Stephens, 2001). En este sentido, hay estudios que argumentan que las transferencias monetarias pueden incluso generar un incentivo a que el receptor del beneficio se inserte en el mercado de trabajo, debido a que el aumento de sus recursos disponibles, podría financiar en parte el costo que implica la búsqueda de un empleo.

México fue un país pionero en la implementación de PTC. 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. En el año 2007 cubría al 25% de la población mexicana. Con respecto a su impacto en el mercado de trabajo, un estudio realizado por Parker y Skoufias (2000) concluyó que no se registraron modificaciones significativas en la tasa de actividad de los adultos. Otro programa

de importante cobertura en la región es el *Bolsa Familia* de Brasil, el PTC de mayor cobertura que existe actualmente en el mundo –con más de 13 millones de hogares beneficiarios–. Nació en el año 2003 como una combinación de otros dos programas existentes en ese entonces: *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*. 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 & Nicollela, 2007). En el mismo sentido, Camilo de Oliveira et. al. (2007) concluían que Bolsa Familia había logrado un aumento significativo en la proporción de beneficiarios del programa entre 15 y 64 años que buscaban trabajo.

Para ambos programas se resaltó la disminución del empleo infantil como resultado positivo de las condicionalidades en educación (Ferro & Nicollela, 2007; Parker & 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 PTC (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 sobre la tasa de actividad son bajos y se concentran preponderantemente en mujeres, personas de baja educación y niños (Groisman et. al., 2011).

Ahora bien, existen diferentes posturas para explicar este fenómeno. Una primera, sostiene que efectivamente los PTC latinoamericanos no han generado “*trampas de pobreza*”, debido a que los bajos montos otorgados por los PTC de la región no podrían ser sustitutos de un ingreso monetario (Morley & 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 o la disponibilidad de guarderías, por citar algunos ejemplos. Además, los resultados empíricos de programas con montos de subsidios por encima de la media regional, en el caso latinoamericano la *Asignación Universal por Hijo* por ejemplo, no sugieren, como se verá más adelante, que haya habido un incentivo a la inactividad producto del programa. Otro aspecto que debería también incluirse en el debate es cuál era el tipo de inserción laboral de los grupos poblacionales que pasaron a la inactividad luego de recibir el programa –es decir, de qué calidad era el empleo que poseían: ¿era un trabajo formal o informal?, ¿precario?, ¿estable?, etc. –.

Informalidad laboral

Con respecto a su impacto en la informalidad laboral, hay trabajos que 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 efectivamente generan incentivos a la informalidad laboral. ¿A qué se debe esto? La obtención del beneficio social por una vía no contributiva transformaría al beneficio contributivo del empleado formal en un “costo” para el trabajador, que preferiría optar por la informalidad y obtener de esta manera el beneficio sin ningún tipo de pago. Así, según esta postura, muchos de los programas de transferencias de ingresos o servicios incentivarían la “trampa de la pobreza”, ya que no

permiten que sus beneficiarios abandonen esos trabajos informales y de baja productividad.

Existen trabajos que han realizado estudios empíricos en esta línea; Aterido et. al. (2011) realizaron 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 cobertura 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) la informalidad laboral habría aumentado un 3,1% producto del programa social. Lo que se observaba no era un incentivo a la informalidad de los formales, sino a la no formalización de los informales. En la misma tendencia, Camacho et. al. (2010) llegaban a conclusiones similares para el caso de los programas no contributivos de salud en Colombia, donde concluían que el programa había generado desincentivos a la formalización laboral. Desde el punto de vista del bienestar social, la informalidad refleja una menor productividad, trabajadores desprotegidos y sin el acceso a beneficios sociales. Sin embargo, sostiene el trabajo, en muchos casos el costo de las contribuciones excede la valoración que el propio trabajador le otorga a estos beneficios.

Estas perspectivas suponen la existencia de 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. Maloney (1999), por ejemplo, sostiene que no existe una segmentación del mercado de

trabajo entre formales e informales en los países en vías de desarrollo. Sus trabajos afirman que los sectores de baja calificación tienen trayectorias laborales en donde se intercalan etapas de trabajos formales con otras con empleos informales, asumiendo así cierta homogeneidad del mercado laboral y una tendencia a la libre movilidad del factor trabajo. ¿Por qué los individuos prefieren la informalidad? Muchas veces los aportes que deben pagar los trabajadores formales se presentan como un impuesto para el trabajador, 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. Si bien los primeros trabajos de Maloney se realizaron para el caso mexicano –al igual que Levy– más recientemente ha publicado resultados para Argentina y Brasil con similares conclusiones (Maloney, 2004).

La definición tradicional hace referencia 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 diferencias podrían generar una división del mercado de trabajo en diferentes sub-mercados con características particulares. Paralelamente, la idea de una segmentación laboral podría aplicarse a diferencias en relación a la formalidad-informalidad de los puestos de trabajo y a las diferencias salariales que existen por pertenecer a uno u otro grupo. Beccaria y Groisman (2009) demuestran 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 es inferior que uno formal de las mismas características. Esta situación podría ser indicativa de una segmentación del mercado de trabajo, en donde existen salarios diferenciados

según el tipo de inserción del trabajador.

La concepción neoclásica, contrariamente, niega la existencia de un mercado de trabajo heterogéneo, argumentando que la segmentación del mercado laboral sólo se podría manifestar por la interferencia de instituciones (sindicatos por ejemplo) o normas laborales (SMVM, por ejemplo) en el mercado. Así, el mercado de trabajo se presenta como un núcleo homogéneo en donde la formalidad o informalidad laboral es el resultado de una decisión individual del trabajador.

La existencia de un mercado de trabajo segmentado y las posibles barreras que separen a los sub-grupos, se constituyen como factores que abren un abanico de posibilidades y discusiones en el presente análisis. ¿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? ¿Existe una libre movilidad de trabajadores entre el mercado formal y el informal?

En segundo lugar, las variables monetarias o el beneficio en particular del programa, no son los únicos criterios analizados a la hora de diferenciar un empleo formal de otro informal. La formalidad laboral posee una multiplicidad de beneficios que van desde el seguro de salud o los aportes jubilatorios, hasta elementos subjetivos como una mayor estabilidad laboral, incluyendo indemnizaciones, aguinaldo, vacaciones pagas, asignaciones familiares, etc. Un análisis cabal debería considerar estos paquetes de beneficios en su conjunto, tarea desde ya compleja por la dificultad de establecer un criterio ordinal entre los mismos.

A continuación se analizan dos programas de transferencias monetarias realizados en Argentina en los últimos años: la *Asignación Universal por Hijo* y el *Programa de Inclusión Previsional*. El objetivo de esta segunda parte, es realizar un análisis de los programas considerando los elementos teóricos

presentados en la primera sección del documento.

3. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH)

La AUH es un programa de transferencias de ingresos que se implementa en Argentina desde octubre de 2009. Si bien posee características propias de un esquema tradicional de PTC, como la transferencia monetaria y las condicionalidades a los beneficiarios, presenta algunas particularidades. En primer lugar, sus criterios de selección se determinan por la relación del adulto con el mercado de trabajo y no por un criterio estricto de línea de pobreza o geográfico. Además, el programa podría asociarse a uno de protección social, debido a que éste, como se verá a continuación, tiene por objetivo equiparar los derechos de los trabajadores formales con los informales y desempleados.

La AUH está dirigida a los hijos menores de edad de los trabajadores informales, servicio doméstico, monotributistas sociales³ –en todos los casos deben tener un ingreso por debajo del salario mínimo– y desocupados. Además, se incluye en el programa a las embarazadas (*Asignación por Embarazo*) 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 3.368.7264 beneficiarios, que reciben mensualmente un monto de \$460 –se paga hasta el quinto hijo inclusive menor de edad– y asciende a \$1500 en el caso de discapacidad del menor, este último sin límite de edad. Los beneficios se han incrementado en cuatro ocasiones desde su creación para mantener su capacidad de compra. Han aumentado en un 22% en septiembre 2010, 23% en 2011, 26% durante 2012 y un 35,3% en junio de 2013. Las transferencias de la AUH son las mayores de la región (medidas en dólares) (CIFRA, 2010).

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, bajo el nombre de “*Asignaciones familiares*” (AF). De esta manera, la combinación de beneficios contributivos (AF) y no contributivos (AUH) lograron una amplia protección de la población menor de edad.

AUH e impacto en el mercado de trabajo

Con respecto al efecto de la AUH en la tasa de actividad, estudios recientes (Groisman et. al., 2011) sostienen que el programa no habría generado un incentivo a la inactividad laboral a nivel agregado. Además, 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. A nivel agregado, como se mencionó, y en concordancia con otros estudios de impacto realizados en la región, no se habría producido un incremento de la

³ La categoría de monotributista social es una modalidad diferente al monotributo tradicional. Requiere de una inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social). Es una categoría tributaria para quienes realicen actividades económicas y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Los monotributistas sociales no pueden tener una facturación que supere los \$32.196 anuales.

⁴ Dato oficial de ANSES 2013. Ver página web: www.anses.gob.ar.

tasa de inactividad producto de la transferencia monetaria. El estudio, utilizando 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.

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 elementos a la hora de analizar los posibles tipos de inserción en uno u otro ámbito y las diferencias entre cada uno de ellos.

TABLA 1

ACTIVOS				INACTIVOS (AUH)
Ocupados			Desocupados (AUH)	
Formales		informales (AUH)		
Ingreso alto (Deducción ganancias)	Ingreso medio-bajo (Asig. Familiares)			

Elaboración propia en base a ANSES

En la *Tabla 1* se observa un diagrama con la cobertura actual, en donde los desocupados e informales están cubiertos con la AUH, los formales reciben AF que parten de \$460 –el mismo monto que la AUH– hasta los \$110. En la *Tabla 2* 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 2

Relación de dependencia Datos junio 2013	
Ingreso grupo familiar (<i>en pesos</i>)	Monto de asignación familiar (<i>en pesos</i>)
0-4800	460
4800-6000	320
6000-7800	200
7800-16800	110
Ingresos altos	Deducción de ganancias

Elaboración propia en base a ANSES

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, debido a que los beneficios sociales del empleo formal incluyen otros componentes aparte del estipendio por hijo menor de edad, como se desarrolló con anterioridad. Las vacaciones pagas, los aportes previsionales, la obra social, la indemnización por despido, y factores de mayor subjetividad, como la estabilidad laboral, también deberían ser considerados a la hora de realizar el análisis. Paralelamente, se debería debatir las características del mercado de trabajo local, y la posibilidad de rotación y elección entre un empleo informal y uno formal como asalariado. Así, la generación de un desincentivo a incorporarse en un empleo asalariado formal (relación de dependencia) de la AUH parece poco factible.

Otra dinámica informalidad-formalidad podría darse entre los informales y los formales que no cobran AF, pero la deducen del impuesto a las ganancias. En este grupo entrarían 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 ingresos, no deberían generar tampoco ningún tipo de desincentivo.

Finalmente, se presenta el tercer y último grupo de relación informalidad-formalidad: el de los monotributistas; grupo conformado por cuentapropistas formales (en los términos legales de aportes y registración) 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 estudios de CIFRA (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. Es cierto que los monotributistas de menor ingreso podrían pedir su traspaso al monotributo social y así obtener la AUH, pero igualmente el monto tope de facturación del monotributo social (\$32.196 por

año), dejaría a sectores medios monotributistas sin el beneficio, considerando que el monto máximo de facturación del monotributo social es inferior 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 \$2.875 por mes (\$34.500 por año)–.

TABLA 3

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 3* 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 un beneficio. 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., sino simplemente obra social y aportes previsionales–. Un documento de Garganta y Gasparini (2012) sostiene que la AUH habría generado un desincentivo hacia la formalización de los beneficiarios informales, pero que no existe evidencia de un incentivo hacia la informalidad de los trabajadores registrados. El estudio analiza seis paneles entre el 2005 y 2011, 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. ¿Podría atribuirse este resultado a la dinámica propia del sector monotributista y su no inclusión en el esquema de protección?

Ahora bien, el monotributo otorga otros beneficios sociales que deberían ser considerados, principalmente los aportes previsionales y la cobertura de salud⁵, elementos no incluidos en 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 formal⁶.

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 la tasa de actividad habría aumentado con la implementación del programa en los hombres en cuyos hogares se percibía el beneficio. En relación a los incentivos a la informalidad, podría existir un desincentivo a la formalidad laboral en la transición de informalidad al monotributo, debido a que el monotributo se encuentra exento de los beneficios de la AUH y las AF. Sin embargo, el monotributo tiene el beneficio de la cobertura de salud y aportes previsionales, elementos no incluidos en la AUH. Esta situación debería estudiarse en profundidad y ser contrastada empíricamente, para analizar el real impacto de este bache de

cobertura del programa. La inclusión de los monotributistas, sin embargo, debería darse al margen de su impacto o no en el mercado de trabajo, por ser un grupo poblacional, que dado sus características, no debería estar exento del beneficio.

4. PROGRAMA DE INCLUSIÓN PREVISIONAL (PIP)

Los esquemas previsionales tradicionales de reparto, que se guían con la premisa de que los aportes de los activos solventarán a los pasivos, se quebraron con la crisis del empleo. En Argentina esto se dio así, y con las consecuentes crisis periódicas de empleo a partir de mediados de los 70 e intensificadas a partir de la década del 90, vastos sectores de la población se vieron imposibilitados de cumplir con los 30 años de aportes para poder obtener una jubilación ordinaria⁷. Para cumplir estos requisitos la persona debía haber trabajado durante al menos 30 años de forma registrada, requerimientos que un número considerable de la población pasiva no cumplía. 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 rasgos, dicha normativa previsional permite que una persona pueda "comprar" años de aporte cuando no llega a cubrir los 30 años requeridos por la ley. Una persona, por ejemplo, que trabajó 20 años en la informalidad podía utilizar la moratoria para adquirir los 10 años restantes y obtener su jubilación ordinaria. Este plan fue muy importante y efectivo porque solucionó rápidamente 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 de protección social monetario, cuyo

⁵ La cobertura de salud incluye la obra social para el titular del monotributo y la posibilidad de inscribir además a su núcleo familiar (cónyuge e hijos -menores de 21 años y hasta 25 si se encuentran estudiando-), abonando \$100 extra por cada miembro.

⁶ En muchos casos el monotributo se constituye no por el carácter cuentapropista de la actividad, sino como una relación de dependencia encubierta, realizando tareas que corresponderían a las de un asalariado, pero con una cobertura social menor. Aquí se hace referencia al monotributo como un trabajo formal en términos de registración únicamente. La discusión sobre las implicancias en la formalidad del monotributo es más amplia, pero este tema excede el cometido del siguiente trabajo.

⁷ Es importante aclarar que el Sistema Previsional Argentino no siempre siguió el esquema de reparto, durante los años 1994 y 2010 funcionó como un esquema mixto entre capitalización y reparto. El análisis histórico del sistema excede los objetivos del documento. Para más información ver Bertranou et. al. 2011.

objetivo era igualar los derechos de los ciudadanos con seguridad social contributiva, con aquellos que no contaban con dicho beneficio. Además, la *Moratoria*, que benefició a más de 2.400.000 personas, ha permitido que aparte de la jubilación sus beneficiarios tengan acceso a una cobertura de salud (PAMI). 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. Este dato presenta un claro panorama del éxito del Plan en materia de ampliación de la cobertura. En este sentido, la *Moratoria Previsional* logró combinar un esquema de protección contributivo –como históricamente ha sido el sistema previsional argentino– con una cobertura que en la práctica, le otorgaba un componente no contributivo al esquema existente⁸. Sin embargo, esto no es del todo así, porque el PIP establece un límite para la moratoria de aportes hasta septiembre de 1993, elemento que le daría una virtual fecha de vencimiento al programa. Así, la *Moratoria* tiene una “fecha de caducidad” y sólo podrá seguir funcionando en el futuro si se modifican las fechas de corte de la misma.

Impacto del PIP en el mercado de trabajo

Con respecto al impacto del PIP en la tasa de actividad, un estudio realizado en el año 2011 (Groisman et. al., 2011) señala que entre el 2006 y 2007 las trayectorias desde la ocupación hacia la desocupación y desde la ocupación hacia 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

⁸ Existen dos pensiones no contributivas para los adultos mayores en la actualidad: las pensiones por edad avanzada y las pensiones no contributivas. Sin embargo, por sus requisitos de ingreso, no podrían absorber a toda la población que se encuentra por fuera del esquema ordinario.

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.

Con respecto a la posibilidad de que el programa genere algún desincentivo a la formalidad de los activos, que podrían obtener una jubilación en su etapa pasiva sin realizar aportes, no hay trabajos que midan su impacto. Nuevamente, se debería introducir en el debate los conceptos desarrollados en el trabajo; 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. Adicionalmente, la comprobación práctica de este desincentivo sería de difícil solución, porque al ser un plan transitorio⁹, su aplicación no debería tener un efecto significativo en la población activa, salvo casos excepcionales de activos que están por cumplir la edad jubilatoria y podrían, siguiendo la lógica de la postura, idear un esquema formalidad/informalidad de acuerdo a su situación de aportes y posibilidad de recurrir a la moratoria.

Concluyendo, el PIP ha sido un programa efectivo para solucionar la crisis de cobertura previsional existente en el país. Con respecto a su impacto en

⁹ “El Plan de Inclusión Previsional (comúnmente llamado *Moratoria 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).

la tasa de actividad, no sólo no ha generado expulsiones del mercado laboral, sino que ha fomentado la incorporación de población con la asignación –en su mayoría mujeres– al mercado de trabajo. Con respecto a sus posibles incentivos a la informalidad laboral de los trabajadores activos, no se han realizado estudios de impacto, en parte, por tratarse de un programa de carácter transitorio. Sin embargo, se resalta la importancia de estudios que incorporen la multiplicidad de factores intervinientes a la hora de analizar estas cuestiones.

5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha buscado caracterizar las principales corrientes existentes en la actualidad en la región, en relación al impacto de los programas de transferencias monetarias y de protección social en el mercado de trabajo, en variables tales como la tasa de actividad y la informalidad laboral. Con respecto a la primera, si bien existen posturas que señalan que las transferencias de ingresos incentivan la inactividad de los beneficiarios, la mayoría de los estudios empíricos realizados en la región, no dan cuenta de la existencia de modificaciones significativas en la tasa de actividad. En relación a los efectos en la informalidad laboral, existen posturas diversas. Una de las visiones con un importante grado de aceptación en la región afirma que los programas de igualación de derechos entre trabajadores formales e informales, incentivarían la no formalización de los informales. Sin embargo, en este documento se enfatiza en la necesidad de incorporar en el análisis factores como la segmentación del mercado de trabajo y las trayectorias laborales informalidad-formalidad. Hay que analizar en su

complejidad los paquetes de protección de la seguridad social contributiva por un lado y los programas de protección social no contributivos por el otro, debido a que la transferencia monetaria no es la única variable que debe ser considerada. En relación a los programas desarrollados en Argentina: *Asignación Universal por Hijo* y el *Programa de Inclusión Previsional*, la evidencia empírica sostiene que estos no han generado un aumento de la tasa de inactividad a nivel agregado. Con respecto al desincentivo de la AUH a la formalización laboral, se pone en duda la posibilidad de que el pasaje informalidad-empleo asalariado formal se vea afectado por el programa, pero sí se deja como incógnita cuál es el impacto que podría tener en los incentivos a la formalización la no inclusión de los monotributistas en ningún esquema de cobertura –AUH y AF–. Esta situación podría generar un desaliento a que los informales se formalicen vía monotributo. Esta hipótesis no ha sido comprobada y debería ser contrastada empíricamente para demostrar su factibilidad. Sin embargo, la no inclusión de este grupo poblacional en el programa tendría que ser subsanada, por tratarse de un grupo poblacional que dadas sus características, debería estar incluido en el sistema de protección social actual. Con respecto al PIP, no se han realizado estudios de sus incentivos a la informalidad laboral de los trabajadores activos, en parte debido a la transitoriedad del programa. Un análisis de su impacto debería incorporar la multiplicidad de factores que intervienen en el paquete de beneficios asociados a la formalidad, y a su vez, se debería estudiar la segmentación del mercado laboral en cuestión y la factibilidad de trayectorias informalidad-formalidad como una decisión propia del trabajador.

BIBLIOGRAFÍA

- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2010): "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America". Nro. 95, CEDLAS, UNLP.
- ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2011): *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*, Observatorio de la Seguridad Social.
- ANSES, www.anses.gob.ar
- AFIP, *Informe de la Seguridad Social*, Septiembre 2012, www.afip.gob.ar
- Aterido, R., Hallward-Driemeier, M. and Carmen Pagés (2011): *Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular*, Discussion Paper No. 5996, IZA.
- Azuara, O. and I. Marinescu (2011): *Informality and the Expansion of Social Protection Programs, Evidence from Mexico*. Mimeo, University of Chicago.
- Basualdo, E. (2009): *La evolución del sistema previsional argentino*, Documento de Trabajo Nro. 2, CIFRA, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2009): *Informalidad y pobreza: una relación compleja*. En: Argentina Desigual, Ed. Prometeo Ediciones, UNGS, Buenos Aires.
- Bertanou, F., Cetrángolo, o., Grushka, C y Casanova, L. (2011): *Encucijadas en la seguridad social argentina. Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. CEPAL y OIT.
- Bertranou, F. (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social: El caso de las asignaciones familiares*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Camacho, A., E. Conover, and A. Hoyos (2010): *Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment*. Documento CEDE No. 2009-18.
- Camilo de Oliveira, A. M., Viegas, M., Costa, A, Guimaraes, C, Rodriguez, L. y Rafael Perez (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.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011): *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL 95, CEPAL-Asdi.
- CIFRA (2010): *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*. Documento de trabajo número 7.
- Cortés, R.; Groisman, F. y Hoszwoki, A. (2004): *Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*, Realidad económica, No. 202.
- Ellwood, D. D. (2001): *The Sputtering Labor Force of the 21st Century. Can Social Policy Help?* NBER working paper series 8321, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- 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.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012): *El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: El caso de la AUH en Argentina*. Documento de Trabajo Nro. 133, CEDLAS, UNLP.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010): *Las Asignaciones Universales por Hijo en Argentina. Impacto, discusión y alternativas*. CEDLAS. Universidad de la Plata.

- Groisman, F. (2009): *Inestabilidad laboral y distribución del ingreso en Argentina durante la fase de recuperación económica (2002-2007)*. Ponencia en XLIV Reunión Anual de AAEP, Buenos Aires.
- Groisman, F. (2011): *Argentina: los hogares y los cambios en el Mercado laboral (2004-2009)*, Revista de la CEPAL 104, pp. 81-102, Santiago de Chile.
- Groisman, F., Bossert, F. y Sconfienza, M. E. (2011): *Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010)*. En prensa Desarrollo Económico Nro. 202-203, Buenos Aires.
- 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. Chicago: University of Chicago Press and NBER.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2001): *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*. Chicago/London.
- Husmanns, R (2004): *Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment*, OIT, working paper 53.
- 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.
- Kalb, G. (2003): *The impact of social policy initiatives on labour supply incentives: A review of the literature*. Policy research paper No. 18, University of Melbourne.
- Levy, Santiago (2008): *Good Intentions, Bad outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brooking Institution Press, Washington, DC.
- Lo Vuolo, R. (2009): *Asignación por Hijo*. Serie Análisis coyuntura N°21. Noviembre 2009, CIEPP.
- 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.
- Paz, J. y Golovanevsky, L. (2011): *Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Un ejercicio de evaluación de sus efectos sobre los hogares*.
- Poor Law Commissioners' Report of 1834, (1834), disponible en <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Reports/rptPLC0.html>
- Teixeira, C. G. y Oliveira, A. M. H. C. (2009): *Impact Analysis of the Bolsa Familia Program Effect on Men and Women's Work Supply – an Application of the Generalized Propensity Score Method*. Documento de trabajo, Universidad de Minas Gerais.
- Villatoro, P. (2007): *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. CEPAL, Santiago de Chile.