

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Autores:

Fernando Groisman<sup>♦</sup>  
Friedrich Bossert<sup>•</sup>  
María Eugenia Sconfienza<sup>°</sup>

Eje 12: Desigualdades y estructura social: producción-reproducción y cambio

“Políticas de protección social y participación económica de la  
población argentina (2003-2010)”

---

<sup>♦</sup> Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina - [groisman@econ.uba.ar](mailto:groisman@econ.uba.ar), [fgroisman@conicet.gov.ar](mailto:fgroisman@conicet.gov.ar)

<sup>•</sup> Estudiante de doctorado de la Universidad de Viena – Austria –

<sup>°</sup> Becaria Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Argentina –

## 1. Introducción

El documento que aquí se expone tiene por finalidad caracterizar la evolución de la oferta de trabajo en Argentina en el reciente período de expansión económica –2003-2010–. Durante la mayor parte de este septenio la participación económica de la población se mantuvo prácticamente sin cambios –sólo entre 2006 y 2007 se registró una disminución superior a 1 p.p. lo que ocasionó que entre extremos del período la diferencia fuera de -1.5 p.p.–. Tal comportamiento justifica ser explorado en razón de la sensible mejora de las oportunidades de empleo con posterioridad a la gran crisis 2001-2002. Asimismo, la aparición de nuevas acciones de política social basadas en transferencias de ingresos –que pueden haber ejercido algún efecto sobre este indicador– agrega fundamentos para encarar este análisis. En lo que sigue se formulan algunas hipótesis acerca del comportamiento que mostró la tasa de actividad<sup>1</sup> para diversos grupos de población y se proponen algunas claves que permiten descifrar la incidencia que en la misma habrían tenido las principales políticas de protección social implementadas en esos años.

El tema es relevante para la investigación social debido a la persistente controversia en torno a los efectos que las transferencias de ingresos tendrían sobre las decisiones de participación en el mercado de trabajo. Desde ciertos enfoques se argumenta que tales medidas provocan un desincentivo por el trabajo al afectar la brecha entre las remuneraciones laborales vigentes en el mercado y el salario de reserva de los beneficiarios –aquel monto por debajo del cual no están dispuestos a aceptar un empleo–. Desde visiones alternativas se ha señalado, en cambio, que estas transferencias alientan la inserción en el mercado de trabajo de los perceptores debido a que incrementan los recursos necesarios para incorporarse a la búsqueda activa de un empleo.

Argentina es un caso interesante para explorar cuáles son la hipótesis que tienen mayor sustento debido a que dos de los esquemas de transferencias de ingresos instrumentados han logrado una amplia cobertura. Puede estimarse que en 2010 alrededor del 15% de la población del país era beneficiaria del Plan de Inclusión Previsional (PIP) –lanzado en 2005– o de la Asignación Universal por Hijo (AUH) –instrumentada en 2009–.

El documento se encuentra organizado en cinco secciones. En la primera se lleva a cabo una exposición de las principales corrientes teóricas que tratan la temática que relaciona el impacto de las políticas sociales con los comportamientos asociados al mercado de trabajo. En la segunda se repasan las principales políticas de protección social implementadas en el período bajo análisis. La tercera sección presenta las tendencias predominantes de la

---

<sup>1</sup> Cociente entre la cantidad de personas ocupadas o que se encuentran en búsqueda activa de trabajo y la población de 10 años o más.

participación económica de la población mientras que en la siguiente se presentan estimaciones de los posibles efectos de estas medidas sobre la decisión respecto de la participación económica de los beneficiarios. Por último se resumen los hallazgos encontrados y se exponen algunas consideraciones pertinentes.

La fuente de información utilizada fue la Encuesta Permanente de Hogares –EPH– que releva el Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC–. La EPH se realiza en las principales ciudades del país abarcando alrededor del 70% del total de la población urbana. Desde 2003 la encuesta recoge la información en forma continua produciendo estimaciones trimestrales para algunas variables y semestrales para otras. En este documento se utilizaron las bases de microdatos correspondientes a los cuartos trimestres de los años que van de 2003 a 2010 para las estimaciones descriptivas. Por otra parte, para calcular los efectos del PIP y de la AUH se recurrió a los datos longitudinales que permite confeccionar la EPH. El método aplicado consistió en modelar las probabilidades de realizar ciertos tránsitos desde la actividad hacia la inactividad, y viceversa. Para ello se emplearon modelos de regresión logística multinomiales los cuales son una variación de las estimaciones *logit* convencionales y resultan apropiados para evaluar los determinantes de la inserción y deserción de la actividad económica.

## **2. El debate acerca de los incentivos de las políticas sociales sobre la oferta de trabajo**

Desde comienzos del siglo XIX los posibles efectos contractivos de las políticas sociales sobre la oferta de trabajo eran motivo de preocupación. Ejemplo elocuente de ello fue el informe elaborado en Inglaterra en 1834 con relación a las denominadas “leyes de pobres – poor laws–” en el que, retomando las ideas de Malthus en su Ensayo sobre la Población de 1798, se sostenía que la asistencia social brindaba un incentivo al no trabajo.<sup>2</sup> Más cercano en el tiempo, la cuestión sobre las posibles interacciones entre el mercado laboral y los sistemas de protección social se actualizó durante la doble década de los ochenta y noventa. Durante esos años, frente al alto desempleo en los países de Europa continental, conquistaron la agenda académica estudios que buscaban testear si una mayor flexibilidad en los mercados laborales en combinación con sistemas de protección menos generosos –tomando por referencia a los países anglosajones– provocaría un ajuste más rápido en el desempleo. Se argumentaba que los beneficios sociales de los estados de bienestar conspiraban contra la retención de las personas en la actividad económica.

Tal inquietud continúa vigente y es posible rastrearla en el centro de numerosos debates en la actualidad. Particularmente, cada vez que se implementan políticas de protección social que

---

<sup>2</sup> Véase “Poor Law Commissioners' Report of 1834”; disponible en <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Reports/rptPLC0.html>

conllevan entregas de dinero hacia familias pobres. En este sentido suele señalarse que los programas de transferencias de ingresos incitan a los beneficiarios a moderar la búsqueda de un empleo ya que la ayuda social –en general– se discontinúa cuando logran acceder a un puesto de trabajo. Bajo la misma lógica se han identificado similares incentivos en los programas basados en contribuciones laborales como, por ejemplo, los seguros de desempleo. Efectivamente, bajo el supuesto de que el trabajador dispondría de cierto margen de maniobra sobre el hecho de ser despedido, tales instrumentos inducirían potencialmente una reducción de la oferta de trabajo disponible (Ellwood, 2001).

En ambos casos la disminución –o cierre– de la brecha de ingresos entre las situaciones de inactividad/desocupación y la de ocupar un puesto de trabajo es parte central de la explicación. Ello deriva del supuesto utilizado en los modelos de oferta de trabajo bajo el cual los individuos definen su disponibilidad para el empleo así como el nivel salarial al cual maximizan su utilidad. Así, las transferencias de ingresos –y toda otra modificación que altere el ingreso laboral neto de las personas– revestirá algún impacto sobre la participación económica de la población. El mismo esquema de comportamiento puede aplicarse en sentido contrario, es decir, cuando los individuos reconocen que participar en el mercado de trabajo les va a ocasionar mayores beneficios al momento de no estar ocupados. Existe evidencia que indica que en los sistemas de retiro –en los que la prestación previsional depende de los aportes realizados durante el período de actividad económica– se producen aumentos de la participación en el mercado de trabajo debido a ello (Coile y Gruber, 2007; Liebman, Luttmer y Seif, 2009 y Liebman y Luttmer, 2011).

En contraste, tanto a los programas de transferencias a los desocupados como a los sistemas contributivos de protección social, suele ponderarse a aquellos diseños de asistencia social dirigidos a los ocupados de bajos ingresos. Los casos paradigmáticos son el aplicado en Estados Unidos e Inglaterra –Earned Income Tax Credit y Working Families’ Tax Credit, respectivamente–. Tales iniciativas son presentadas como alternativas superadoras justamente porque el requisito de acceso es que los individuos tengan un empleo. En línea a su creciente relevancia en la política social contemporánea se ha desarrollado abundante producción científica en torno a la medición de los efectos atribuibles a estos instrumentos (Hotz y Scholz, 2003; Eissa y Hoynes, 2004; Blundell *et al.*, 2000 y Brewer *et al.*, 2006; entre otros). No obstante las ventajas atribuidas a estos esquemas persiste alguna inquietud sobre los efectos que tienen sobre la oferta de trabajo. Debido a que si los ingresos totales del hogar superan un determinado umbral y, las familias pueden ver reducida la ayuda que reciben –o pueden ser excluidos del beneficio– se ha señalado que ello retiene a los integrantes del hogar

que no son los principales aportantes de ingresos – esposas e hijos mayoritariamente– en la inactividad económica (Eyssa, 1996 y Ellwood, 2000).<sup>3</sup> En suma, desde las concepciones clásicas toda transferencia del estado hacia los desocupados u ocupados de bajos ingresos podría ser vista como causal de subutilización y/o asignación ineficiente de la fuerza de trabajo potencialmente disponible en una sociedad.

En el último cuarto de siglo el debate se ha potenciado, además, a partir de la aparición de un conjunto de estudios que mostraban que los episodios de pobreza eran de corta duración.<sup>4</sup> En efecto, desde el temprano estudio de Bane y Ellwood (1986) que reportó que el 60% de la población pobre en un momento determinado no persistía en esa condición al cabo de dos años, la polémica en torno a los incentivos que genera la política social se agudizó. Precisamente, la existencia de una elevada movilidad hacia y desde la pobreza recomendaba no recurrir a transferencias de ingresos para atender un déficit que se presentaba como transitorio. Tales políticas podrían perpetuar una situación de dependencia respecto de la ayuda estatal cuando lo pertinente era la reubicación de las personas en el sistema económico del que habían sido desplazados. A partir de tal diagnóstico la política social vio reorientar su foco desde aquellos mecanismos de redistribución y suministro de ingresos a la población pobre hacia otros objetivos centrados en la promoción de la responsabilidad individual y la planificación de curso de vida (Deacon, 2002 y Alcock, 2004).

Los argumentos sumariados han sido muy influyentes en las reformas sociales de los países a escala mundial durante los últimos veinte años al tiempo que es, al menos, sugerente la ausencia de evidencia concluyente respecto de los presuntos efectos negativos sobre la oferta de trabajo. La evidencia en los países con altas tasas de actividad económica de la población parece refrendar que los incentivos a la inactividad económica generados por transferencias de ingresos son –generalmente– muy bajos para hombres e incluso no-significativos en varios países. Asimismo, se ha enfatizado que para el caso de las mujeres, aun cuando se constatan algunos efectos, éstos son muy leves (Kalb, 2003). Para el caso latinoamericano, donde la participación económica de la población es baja comparativamente a las sociedades de mayor desarrollo, la todavía incipiente investigación sobre este tópico se ha focalizado en los programas de transferencias condicionadas de ingresos que se implementaron en los últimos años. Para México Parker y Skoufias (2000) observaron una reducción del trabajo infantil

---

<sup>3</sup> Un argumento adicional es que como los esquemas de protección dirigidos a los ocupados no impactan con similar intensidad sobre los distintos estratos de calificación –más sobre los de menor educación– tienden a provocar una sobre-oferta de fuerza de trabajo de baja calificación con la consecuente escasez relativa de trabajadores calificados.

<sup>4</sup> La producción académica este tópico es abundante así como los enfoques metodológicos para su estimación. Puede consultarse McKernan, Ratcliffe y Riegg, 2001

pero no así efectos negativos en el empleo de los beneficiarios adultos. Ferro y Nicollela (2007) constataron efectos similares en el caso brasileño mientras que Teixeira y Oliveira (2009) mostraron para el mismo país que se produjo una leve reducción en la cantidad de horas destinadas al trabajo remunerado por parte de las mujeres. La mayoría de los estudios empíricos indican, por lo tanto, que los efectos de medidas de protección social sobre la tasa de actividad son relativamente leves y se concentran principalmente en las mujeres, personas con bajo nivel educativo, y, en el caso de América Latina, niños.

Las explicaciones heterodoxas sobre la relación entre tasa de actividad y políticas sociales contemplan una variedad de factores adicionales a los incentivos económicos de corto plazo (Huber y Stephens, 2001). Se advierte que factores como la oferta de centros de cuidado infantil y de capacitación laboral—gratuitos o de bajo costo— suelen aumentar las posibilidades de muchas personas de participar en el mercado de trabajo (Attanasio et al. (2008). Ya en su bien conocido análisis de tres distintos regímenes de estado de bienestar Esping-Andersen (1990) mostró que los países desarrollados se distinguen marcadamente con relación a la desmercantilización —o decomodificación— de los trabajadores en el acceso a la protección social. Tal concepto refiere al grado en que el estado de bienestar brinda a los residentes del país un adecuado nivel de vida con prescindencia de la participación en el mercado de trabajo. Bajo la lógica de los incentivos los países con alto grado de decomodificación deberían mostrar tasas de actividad bajas ya que el estado de bienestar desincentiva la participación en el mercado de trabajo. Sin embargo, la evidencia no parece acompañar esta conclusión. Los países escandinavos, por ejemplo, muestran las tasas de actividad más elevadas a la vez que exhiben los grados más altos de decomodificación. De forma tal que amplios sistemas de protección social pueden coexistir con altas tasas de actividad.

Cabe destacar además, que los estudios que han hallado algún efecto negativo atribuible a las políticas de protección social sobre la tasa de actividad analizan efectos de corto plazo en relación a programas específicos. En este sentido también se ha puntualizado que tales estudios no pueden capturar los efectos que estas políticas puedan tener sobre la tasa de actividad a largo plazo y en interacción con otras políticas sociales y económicas. Algunos autores han mostrado que las transferencias de ingreso aportan en forma sensible a bajos niveles de desigualdad lo cual redundaría en mayor integración social y acceso a servicios educativos de mejor calidad que mejoran la prospectiva para la inserción en el mercado de trabajo (Goñi et al., 2008; Huber y Stephens, 2001 y Contreras y Plaza, 2008).

En lo que sigue del documento se aporta alguna evidencia acerca de esta temática para el caso argentino.

### 3. Tendencias en la participación económica de la población (2003-2010)

La tasa de actividad resume el volumen de la oferta de trabajo disponible en la sociedad en un momento determinado. Ella condensa una amplia gama de factores que con diferente signo inciden sobre su nivel. Por ejemplo, la disminución del crecimiento demográfico –vía la reducción de la tasa de natalidad– o el aumento del nivel educativo de la población como así también las mayores oportunidades laborales durante fases expansivas de la economía suelen redundar en incrementos de la participación económica de la población. Por oposición, la búsqueda de mayores credenciales educativas –es decir, la postergación del ingreso al mercado de trabajo por parte de los jóvenes–, las fases recesivas del ciclo económico o la escasez de recursos adecuados para sostener la búsqueda activa de empleo pueden deprimir este indicador.

En Argentina la evolución de la oferta de trabajo mostró una leve disminución entre 2003 y 2010 –de 55,5% a 54%–. Ver Cuadro 1. Al excluir de los activos al conjunto de beneficiarios de planes de empleo que realizaban una contraprestación laboral<sup>5</sup> –contabilizándolos como inactivos– se puede constatar, en cambio, un leve incremento –de 52,4% a 53,6%–. En cualquier caso, la evolución contrasta marcadamente con lo acontecido en el decenio anterior durante los años que siguieron a la crisis macroeconómica de fines de la década del ochenta. Entre 1991 y 1996 la tasa de actividad se acrecentó de 49,6% a 53,8%.<sup>6</sup> Ver Cuadro 2a. Desde una perspectiva de más largo plazo, se puede apreciar que entre 1974 y 1986 y entre 1996 y 2003 –sin excluir a los beneficiarios de planes de empleo– la participación económica de la población se mantuvo estable. Se desprende de ello que las cambiantes oportunidades y condiciones de empleo –que caracterizaron a esos años– habrían provocado cambios en las decisiones de participación económica por parte de los individuos en razón, justamente, de las probabilidades de acceder a un puesto de trabajo. Aunque no forma parte del objetivo central de este documento, cabe consignar que fenómenos como el desaliento o el desánimo fueron frecuentes durante este lapso y su consideración es ineludible a la hora de evaluar el derrotero de la oferta de trabajo. En mayo de 2003, luego de la crisis de 2001-2002 y cuando la desocupación era de 17,4%, el nivel de oferta de trabajo –excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo– fue similar al vigente a comienzos del decenio de los noventa. Contra ese valor de referencia era presumible su aumento debido a la sostenida recuperación del producto bruto interno –PBI– desde entonces. Téngase en cuenta, que con la sola excepción de 2009, el PBI creció a tasas anuales de entre 7% y 9%. Por su parte, la tasa de empleo –excluyendo a

---

<sup>5</sup> Ver Sección 4.1. de este documento.

<sup>6</sup> La EPH sufrió modificaciones metodológicas en 2003 que hacen incomparables los valores de los indicadores calculados con anterioridad a ese año con los obtenidos a partir de entonces.

los beneficiarios de planes– pasó de 37 % a 42,1 % al tiempo que la tasa de desocupación se redujo a menos de la mitad –de 15,3% a 7,3%– entre extremos del período 2003-2010. Ver Cuadro 1. Este escenario resultaba propicio para el viraje desde la inactividad económica hacia el mercado de trabajo tanto del segmento de desalentados como de trabajadores secundarios de los hogares –cónyuges e hijos–.

La evolución de este indicador según ciertos atributos sociodemográficos aporta algunas precisiones. Puede constatar que las diferencias en las tasas de actividad entre varones y mujeres e individuos con bajo nivel educativo y los de mayor educación se incrementaron. En el caso de las mujeres la oferta laboral se redujo de 45,2% a 42,8% entre 2003 y 2010 –al excluir a las beneficiarias de empleo el incremento fue de alrededor de 1 p.p.– Por su parte, la participación económica de aquellos con menor nivel educativo –aun excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo– se redujo de 41% a 39,1% entre extremos. Cabe recordar que la brecha de actividad entre éstos y aquellos que finalizaron el nivel medio de educación se mostró en alrededor de 25 p.p. y de 40 p.p. respecto de aquellos con estudios superiores. Tal contraste podría estar indicando la presencia de los efectos de las políticas de transferencias de ingresos documentados en la sección precedente.

**Cuadro 1. Tasas de Actividad, empleo y desocupación (con y sin planes de empleo).  
Total población +10 -por sexo y nivel educativo- (%)**

	Trim IV 2003	Trim IV 2004	Trim IV 2005	Trim IV 2006	Trim IV 2007	Trim IV 2008	Trim IV 2009	Trim IV 2010
<b>Total de la población</b>								
Tasa de actividad	55,5	55,6	55,4	55,4	54,2	54,7	54,8	54,0
Tasa de empleo	39,6	40,8	41,7	42,4	42,1	42,7	42,4	42,4
Tasa de desocupación	14,4	12,0	10,0	8,6	7,5	7,3	8,4	7,3
Tasa de actividad (sin planes)	52,4	53,0	53,7	54,4	53,7	54,4	54,6	53,6
Tasa de empleo (sin planes)	37,0	38,7	40,3	41,5	41,7	42,5	42,2	42,1
Tasa de desocupación (sin planes)	15,3	12,6	10,4	8,8	7,6	7,3	8,4	7,3
<b>Varones</b>								
Tasa de actividad	66,9	67,0	66,4	66,7	66,0	66,2	66,2	66,5
Tasa de empleo	48,1	49,4	50,3	51,2	51,7	51,8	51,0	52,0
Tasa de desocupación	12,5	10,8	8,5	6,9	5,9	6,0	7,3	6,2
Tasa de actividad (sin planes)	64,7	65,6	65,6	66,2	65,6	66,1	66,0	66,1
Tasa de empleo (sin planes)	46,4	48,2	49,6	50,7	51,4	51,7	50,9	51,7
Tasa de desocupación (sin planes)	12,9	11,0	8,6	6,9	5,9	6,0	7,3	6,2
<b>Mujeres</b>								
Tasa de actividad	45,2	45,2	45,4	45,2	43,6	44,4	44,7	42,8
Tasa de empleo	31,7	32,9	33,9	34,2	33,3	34,4	34,4	33,6
Tasa de desocupación	17,0	13,7	12,0	10,9	9,8	9,0	9,8	8,8
Tasa de actividad (sin planes)	41,3	41,6	42,9	43,8	42,9	44,0	44,4	42,4
Tasa de empleo (sin planes)	28,4	29,9	31,7	33,0	32,7	34,0	34,2	33,2
Tasa de desocupación (sin planes)	18,7	14,9	12,7	11,3	10,0	9,1	9,8	8,9
Tasa de desocupación (sin planes)	14,4	12,6	8,7	8,9	7,5	6,1	6,4	5,7
<b>Educación Baja</b>								
Tasa de actividad	45,2	45,1	43,9	43,2	41,4	41,7	41,3	39,7
Tasa de empleo	28,7	29,2	29,2	29,5	28,4	28,4	27,9	27,5
Tasa de desocupación	16,1	14,1	11,9	9,2	8,4	9,3	10,4	8,2
Tasa de actividad (sin planes)	41,0	41,6	41,7	41,9	40,6	41,3	41,1	39,1
Tasa de empleo (sin planes)	25,5	26,6	27,6	28,4	27,9	28,2	27,7	27,1
Tasa de desocupación (sin planes)	17,7	15,3	12,5	9,5	8,5	9,4	10,4	8,3
<b>Educación Intermedia</b>								
Tasa de actividad	67,4	67,0	67,4	67,7	66,4	66,8	67,5	66,4
Tasa de empleo	56,7	58,8	60,3	60,4	60,8	62,0	61,9	60,7
Tasa de desocupación	15,9	12,3	10,5	10,8	8,5	7,1	8,3	8,5
Tasa de actividad (sin planes)	65,5	65,7	66,1	67,0	66,0	66,6	67,4	66,2
Tasa de empleo (sin planes)	54,8	57,4	59,0	59,7	60,4	61,8	61,8	60,5
Tasa de desocupación (sin planes)	16,3	12,5	10,7	10,9	8,5	7,2	8,3	8,6
<b>Educación Alta</b>								
Tasa de actividad	83,8	83,5	85,9	84,5	84,3	84,4	83,8	84,2
Tasa de empleo	78,4	79,3	82,5	82,1	81,2	81,8	80,2	81,5
Tasa de desocupación	6,5	5,1	3,9	2,8	3,6	3,1	4,2	3,1
Tasa de actividad (sin planes)	83,4	83,2	85,6	84,4	84,1	84,3	83,7	84,1
Tasa de empleo (sin planes)	78,0	79,0	82,3	82,0	81,0	81,7	80,2	81,5
Tasa de desocupación (sin planes)	6,5	5,1	3,9	2,8	3,6	3,1	4,2	3,1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC

**Cuadro 2a. Tasa de Actividad 1974-2003**

	oct-74	oct-80	oct-86	oct-91	oct-94	oct-96	oct-98	oct-01	may-03
<b>GBA</b>									
Tasa de actividad	45,4	45,0	45,4	49,6	51,5	53,8	53,9	52,8	53,6
Tasa de actividad (sin planes)								52,2	50,7
Tasa de desocupación	2,8	2,6	5,2	5,3	13,1	18,8	13,4	19,3	16,5
Tasa de desocupación (sin planes)								19,5	17,4
<b>Total aglomerados</b>									
Tasa de actividad						50,8	51,0	50,7	51,3
Tasa de actividad (sin planes)								50,1	48,0
Tasa de desocupación						17,3	12,5	18,4	15,6
Tasa de desocupación (sin planes)								18,7	16,7

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC.

**Cuadro 2b. Tasa de Actividad -GBA- 2003-2010**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de actividad	57,7	58,3	57,4	57,8	56,3	57,1	57,8	56,6
Tasa de actividad (sin planes)	54,9	56,2	56,2	57	55,9	56,9	57,7	56,2
Tasa de desocupación	15,5	13,0	11,0	9,7	7,8	7,7	9,1	8,0
Tasa de desocupación (sin planes)	16,3	13,5	11,2	9,9	7,8	7,7	9,1	8,1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC. IV Trimestres

#### **4. La estimación de los efectos de las políticas sociales sobre la oferta laboral**

##### **4.1 Políticas de protección social en Argentina en el período 2003 – 2010**

La crisis de fines de 2001 reorientó las decisiones en materia de protección social hacia la transferencia directa de ingresos a los hogares más pobres. Dado el elevado grado de conflictividad social, estas políticas respondieron también a una necesidad de restablecer cierto grado de paz social. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) instrumentado se destaca entre las diversas acciones encaradas desde el estado nacional debido a la cobertura lograda para un programa de transferencia de ingresos.<sup>7</sup> El PJJHD fue implementado en abril de 2002 cuando las tasas de desempleo eran superiores a un 20% y la pobreza afectaba a más del 50% de la población.<sup>8</sup> Puede ser considerado como un sucesor del plan de empleo “Trabajar”<sup>9</sup>, el cual se inició en 1996 como un programa de empleo transitorio implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este programa se dirigió a hogares con hijos menores de 18 años en los cuales el jefe de hogar estuviese desocupado. También alcanzó a aquellos hogares con hijos discapacitados – independientemente de su edad–, individuos mayores de 60 años sin acceso a una prestación previsional y a hogares en los que la jefa de hogar o cónyuge del jefe estuviera embarazada. Consistía en una transferencia fija de 150 pesos con la obligación de presentar los certificados de asistencia regular a clase de sus hijos, mantener sus calendarios de vacunación al día y a la vez, los beneficiarios debían realizar algún tipo de contraprestación laboral o participación en actividades de capacitación con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias. El plan alcanzó a cubrir casi 2.000.000 de hogares, aproximadamente el 20% de los existentes en el país. Debido a que el beneficio otorgado por el programa era un monto reducido, el PJJHD no tuvo un impacto significativo en la pobreza aunque fue algo mayor sobre la indigencia.<sup>10</sup> El requisito de una contraprestación laboral que estableció el plan provocó el aumento de las tasas de actividad y de empleo debido a que una parte importante de quienes accedieron al plan fueron mujeres provenientes de la inactividad. Véase Cuadro 2a.

A partir de 2003, –en la fase de expansión económica y mejora de indicadores sociales tales como el desempleo, la pobreza y la desigualdad– las políticas implementadas procuraron

---

<sup>7</sup> En ese período se instrumentaron otros programas como el Plan de Emergencia Alimentaria (PEA), el Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el Plan Remediar, entre los más relevantes.

<sup>8</sup> El desempleo fue de 21,5% y la incidencia de pobreza trepó al 53% en mayo de 2002, EPH- INDEC.

<sup>9</sup> Transferencia monetaria a individuos en situación de pobreza desempleados, con la exigencia de una contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. Proveía a jefes de familia con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– una ocupación transitoria en el área de la construcción y mantenimiento de infraestructura comunitaria. Llegó a tener cerca de 200.000 beneficiarios. Las fases siguientes del plan fueron los planes Trabajar II (1997-1998) y Trabajar III (1998-2002), que alcanzaron un máximo de 130.000 beneficiarios en 1997.

<sup>10</sup> Ver Cortés, Groisman y Hoszwoki (2004)

tener un impacto a mediano y largo plazo más allá de las situaciones de emergencia. Se propendió una salida gradual del PJJHD<sup>11</sup> a través del Programa Familias por la Inclusión Social (Plan Familias) implementado en 2005, conjuntamente con el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y la creación de Centros Integradores Comunitarios (CIC). El paso del PJJHD al Plan Familias podría haber tenido impactos significativos en la tasa de actividad femenina ya que el segundo programa no exigía una contraprestación laboral.

En línea con los objetivos perseguidos por este documento resulta imprescindible centrar la atención en dos de las medidas de protección social más importantes del período en razón del monto de la transferencia de ingresos comprometida y de la cobertura lograda. Se trata del Programa de Inclusión Previsional (PIP) en 2005 y de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009.

#### *Programa de Inclusión Previsional (PIP)*

En el año 1993, mediante la Ley 24.241, se llevó a cabo la Reforma del Sistema de Seguridad Social que extendió la edad para jubilarse (de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres) y aumentó a 30 la cantidad de años de servicio necesarios con aportes para acceder a una prestación previsional. El PIP –a través de la Ley 25.994 y el Decreto del 1454/05– permitió que aquellos en edad de acceder a una jubilación –mujeres a los 60 años y varones a los 65 años– pero que carecían de los años de aportes formales exigidos pudieran acceder a una prestación previsional. Además, se facilitó a los trabajadores autónomos con deudas de aportes la inscripción en un plan de regularización que les permitiera acceder al beneficio previsional. Durante el año 2006, 643.955 personas empezaron a cobrar una jubilación por moratoria, y en 2007 fueron 1.056.833 (MTEySS 2010). De este modo 2.572.695 de individuos –entre el tercer trimestre del año 2005 y el cuarto trimestre de 2010– accedieron a un beneficio previsional (MTEySS 2010). La medida propiciaba ser un contrapeso frente a los aumentos del empleo informal de las últimas décadas. A la vez hubo una fuerte expansión de las pensiones asistenciales. Mientras en diciembre 2003 se otorgaban 183.563 de estos beneficios, en diciembre del año 2010 llegaron a 921.067. A causa de estas medidas, el número de beneficiarios se incrementó sensiblemente: el cociente entre los beneficios previsionales<sup>12</sup> y la población en edad jubilatoria (mujeres mayores a 60 años y hombres de más de 65) aumentó de 65,8 % en diciembre 2004 a 94% en marzo 2010.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Los principales motivos por los que se redujo gradualmente la cantidad de beneficiarios del PJJHD fueron: la incorporación de beneficiarios al mercado de trabajo, el surgimiento de nuevos programas sociales y su consecuente traspaso de beneficiarios, a la vez que una parte de sus beneficiarios dejaron de cumplir los requisitos para su asignación, como la edad de sus hijos.

<sup>12</sup> Incluye pensiones asistenciales y otros beneficios.

<sup>13</sup> Cálculos propios.

Además de la expansión de la cobertura del sistema previsional hubo un fuerte incremento del haber previsional mínimo que pasó de 220 pesos en diciembre del año 2003 a 1.046 pesos siete años después. Cabe mencionar que las jubilaciones por moratoria pocas veces superan este umbral y de este monto se descuenta al beneficiario alrededor del 40% durante los primeros 60 meses para “cancelar” la deuda previsional con el ANSES.

#### *Asignación Universal por Hijo (AUH)*

En Argentina, en noviembre de 2009 se implementó la AUH –mediante el Decreto 1602/09– como un seguro de protección social a la niñez reclamado fuertemente entre los años 2005 y 2009 por organizaciones de la sociedad civil y diversos partidos políticos.<sup>14</sup> Ello se produjo en un contexto en el cual las políticas de protección social en América Latina se centraban en Programas de Transferencias de Ingresos.<sup>15</sup> La AUH consiste en una ayuda económica para hijos de trabajadores no registrados que ganen menos o igual que el monto del salario mínimo, vital y móvil o que estén empleados en el servicio doméstico, sean monotributistas sociales o estén desocupados. Más recientemente se extendió a las mujeres en esta situación que estén embarazadas. Los hijos deben ser menores de 18 años (o sin límite de edad en los casos de discapacidad). A partir de septiembre de 2010 el monto por hijo pasó de 180 pesos a 220 pesos hasta un máximo de 5 hijos y 880 pesos por hijo discapacitado. El 80% de la transferencia se cobra en forma mensual mientras que el restante 20% al presentar los certificados de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años. Para 2010 la AUH beneficiaba alrededor de 3.500.000 niños en todo el territorio de la Argentina (MTEySS 2010). Este beneficio reemplaza los programas asistenciales anteriores como el PJJHD, el Plan Familias, y la SCyE.

#### **4.2 Evidencia descriptiva**

La información recogida por la EPH permite capturar el aumento de la cobertura previsional que el PIP originó. Puede constatarse que entre 2003 y 2010 el volumen de jubilados y pensionados se acrecentó un 58% ocurriendo los mayores incrementos en 2007 y 2008 –con

---

<sup>14</sup> Ya en el año 2000 el Frente Nacional Contra la Pobreza –FRENAPO–, constituido por la Central de los Trabajadores Argentinos –CTA–, movimientos sociales y agrupaciones demandaba una medida similar.

<sup>15</sup> Los programas más relevantes latinoamericanos son: “Progresión-Oportunidades” -Programa de Educación, Salud y Alimentación- en México (1997); “Bolsa de Familia” en Brasil (2003); “Programa Juntos” en Perú (2005), “Chile Solidario” en Chile (2002) y “Panes” -Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social- en Uruguay (2005).

variaciones de 17,3% y 9,4% respectivamente-. Ver Cuadro 3. Las mujeres accedieron en forma mayoritaria a este plan: en 2010 se contabilizaron un 77,5% más de beneficiarias previsionales respecto de 2003 mientras que la cifra para los varones fue de 31%. En línea con esta performance no resulta extraño que se haya producido un retiro de la actividad económica de los nuevos beneficiarios, especialmente entre 2005 y 2008. La información descriptiva parece confirmar ello si se toma en cuenta que la proporción de aquellos con 60 años o más que estaban activos –es decir ocupados y desocupados– se redujo en ese trienio.

**Cuadro 3. Total población +60 (%)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población de 60 años y más	100,0	100,1	103,5	106,7	106,2	107,2	111,6	114,4
Jubilados / pensionados	100,0	101,8	105,2	112,4	131,9	144,3	152,7	157,7
Varones	100,0	96,9	97,3	106,8	117,2	124,7	132,7	131,0
Mujeres	100,0	105,5	111,1	116,6	142,8	158,9	167,7	177,5
<b>Condición de actividad</b>								
Ocupados Jubilados/Pensionados	4,9	5,0	5,5	7,0	6,6	8,0	8,2	8,1
Resto de Ocupados	18,0	18,5	20,0	19,3	17,2	15,6	15,8	15,9
Desocupados	2,6	2,2	1,8	1,4	0,9	0,6	0,8	0,4
Inactivos Jubilados/Pensionados	51,1	51,9	51,4	51,9	62,9	67,2	68,3	69,0
Resto de inactivos	23,4	22,4	21,3	20,5	12,4	8,5	7,0	6,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC. IV Trimestres

Ciertas características de los hogares en los que residen los jubilados o pensionados confirman que disponen de menos recursos para obtener ingresos provenientes del mercado de trabajo. Efectivamente, se puede constatar que la proporción de jefes con bajo nivel educativo así como de jefas mujeres es más elevada que en aquellos hogares en los que no residen beneficiarios del sistema previsional mientras que la tasa de empleo es la mitad en los primeros. Ver Cuadro 4. Consistente con ello el ingreso per cápita es inferior en los hogares con jubilados o pensionados aun cuando el tamaño del hogar es más pequeño. De hecho, cuando se excluye el haber jubilatorio el ingreso per cápita familiar está en el orden del 40%

del que disponen los hogares sin jubilados. En otros términos, el monto del haber previsional permite prácticamente equiparar a ambos tipos de hogares.

**Cuadro 4. Características seleccionada de los hogares – 2008 – (%)**

	Sin jubilados/pensionados	Con jubilados/pensionados
Jefas de Hogar Mujeres	0,28	0,46
Jefe de Hogar de Bajo nivel educativo	0,46	0,66
Tamaño del hogar	3,5	2,8
Cantidad de niños	1,2	0,4
Ingreso (en pesos)*	1.140	1.056
Ingreso sin jubilaciones/pensiones (en pesos) *	1.140	472
Ocupados	0,53	0,26

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC

De la misma manera es posible identificar a los beneficiarios de la AUH comparando dos grupos de hogares en la EPH: aquellos con hijos de hasta 18 años que no reciben transferencias compatibles con la AUH y aquellos que también tienen hijos y reciben la asignación.<sup>16</sup> Según la EPH el 13% de los hogares con hijos recibía transferencias de ingresos en el cuarto trimestre de 2009 y la mediana del monto que recibieron fue de 200 pesos. Los datos correspondientes al cuarto trimestre de 2010 permiten aproximarse al cambio que implicó la AUH. El porcentaje de los hogares que recibían alguna transferencia pasó a ser del 18,5% y el monto mediano fue de 350 pesos.

Se constatan a su vez, diferencias en las características sociodemográficas de ambos grupos de hogares. Aquellos que recibieron la asignación exhiben un porcentaje más alto de jefatura femenina –35,8% contra 25,8%–. De la misma manera, el porcentaje de familias con jefatura de bajo nivel educativo resultó superior para los hogares que recibían el beneficio –80,4% y 45,9% respectivamente–. Asimismo, el tamaño del hogar como también la cantidad de niños fue algo superior en estas familias. Entre ambos grupos de hogares el ingreso per cápita familiar fue más bajo –inferior a la mitad– para los beneficiarios de la AUH y se reduciría alrededor de un 15% al excluir la transferencia. Se constatan también diferencias respecto de la inserción en el mercado de trabajo: el promedio de ocupados fue más bajo en los hogares beneficiarios –28,8% contra 39,4%– y fue más alta la proporción de aquellos ocupados en construcción, servicio doméstico y –levemente– en comercio. Ver Cuadro 5.

**Cuadro 5. Total hogares 2009-2010**

	Sin Asignación (con hijos) IV-10	Con Asignación (con hijos) IV-10

<sup>16</sup> Recurriendo a la pregunta que contabiliza el monto de subsidios o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.

Jefas de Hogar Mujeres	25,8	35,8
Jefe de Hogar de Bajo nivel educativo	45,9	80,4
Tamaño del hogar (en promedio)	4,3	4,9
Cantidad de niños (en promedio)	1,8	2,3
Ingreso Promedio (en pesos)*	1.206	556
Ingreso Promedio (en pesos) Sin asignación*	1.206	473
Ocupados	39,4	28,8
Industria	28,4	21,4
Construcción	12,2	32,5
Servicio Doméstico	11,3	21,4
Comercio	37,9	40,3
Transporte	11,7	8,3
Servicios Sociales	19,4	7,4
S. Modernos	16,8	5,0
S. Públicos	28,3	4,6

Elaboración propia en base a los datos de la EPH-INDEC. (4° Trim.) \*Ingreso promedio per cápita del hogar

### 4.3 Metodología

Una manera de aproximarse a los efectos que habría tenido el PIP y la AUH sobre la actividad económica es recurriendo a la estructura de datos de panel con que cuenta la EPH – seguimiento de los mismos hogares–. Se conformaron dos bases de microdatos mancomunados. Por un lado, el conjunto de observaciones correspondientes a los cuartos trimestres de 2006, 2007 y 2008 para la evaluación de los efectos del PIP. Por otra parte, una segunda base de microdatos con aquellos registros correspondientes a los terceros y cuartos trimestres de 2009 y 2010 para el análisis de los resultados de la AUH. En este último caso el análisis se restringió al universo de hogares con niños y sin miembros registrados en la seguridad social entre el tercer y cuarto trimestre de 2009 y 2010. En el caso de la moratoria previsional las estimaciones se realizaron para el conjunto de la población entre los cuartos trimestres de 2006, 2007 y 2008. Ver Esquema.

### Esquema de bases de microdatos utilizadas

POOL DE MICRODATOS PARA PIP		POOL DE MICRODATOS PARA AUH	
Observación 1	Observación 2	Observación 1	Observación 2
Cuarto trimestre de 2006	Cuarto trimestre de 2007	Tercer trimestre de 2009	Tercer trimestre de 2010
Cuarto trimestre de 2007	Cuarto trimestre de 2008	Cuarto trimestre de 2009	Cuarto trimestre de 2010

Este tipo de datos permite evaluar, por ejemplo las tasas de entrada/salida de la actividad económica. Luego, es posible modelar las probabilidades de participar en el mercado de trabajo y estimar la incidencia que tendría la percepción de la transferencia sobre la misma. Para ello se recurrió a regresiones multinomiales. Los modelos de regresión logística multinomial son una variación de las estimaciones *logit* convencionales y resultan apropiados para evaluar las variables de incidencia de una determinada transición laboral cuando ésta se define en más de dos categorías. El foco del análisis se centra en estimar si la percepción de alguna de las transferencias bajo estudio –el haber previsional o la asignación por hijo– ocasionó modificaciones en las decisiones de participación en la actividad económica por parte de los integrantes de los hogares donde fueron recibidas. Es razonable postular que tales modificaciones operarían con algún rezago en el tiempo y no en forma instantánea. Para ello, las transiciones desde/hacia la actividad/inactividad deben ser analizadas luego de transcurrido un cierto tiempo desde el recibimiento de la transferencia monetaria o el haber previsional. Con base en la estructura de rotación parcial del diseño muestral que utiliza la EPH es posible especificar el modelo de regresión considerando el transcurso de un intervalo de tiempo entre la recepción de la transferencia y los cambios en la condición de actividad. Las posibilidades que brinda la encuesta son las siguientes: tres meses, doce meses y quince meses. En esta investigación se optó por un lapso de 12 meses para efectuar tal verificación. En consecuencia, el universo de análisis quedó compuesto por aquellos individuos residentes en hogares que fueron entrevistados en al menos dos ocasiones mediando entre ambas entrevistas el intervalo de referencia.

La existencia de presuntos efectos de retiro del mercado de trabajo se testeó sobre todos aquellos que se encontraban ocupados al momento de la realización de la primera entrevista. La variable dependiente quedó entonces definida en tres trayectorias posibles al cabo de un año: pasar de estar ocupado a estar desocupado; de estar ocupado a estar inactivo y permanecer ocupado –como la categoría base–. En forma análoga se procedió a evaluar si al recibir estas transferencias de ingresos se producía un pasaje de la inactividad a la actividad económica. En este caso el universo de análisis se compuso de todos aquellos que no estaban ocupados ni buscaban un empleo al momento de la primera observación. La variable

dependiente resultó definida de la siguiente forma: de inactivo a ocupado; de inactivo a desocupado y permanecer inactivo –como la categoría base–.

El vector de variables independientes incluyó las usuales para este tipo de estudios: edad, edad al cuadrado, género, nivel educativo, posición en el hogar y cantidad de niños. Además se agregaron controles por región geográfica y por grupo de rotación (se recordará que se constituyó un pool de datos con dos grupos de rotación). La variable independiente de interés quedó especificada como aquella que señala si el hogar recibió ingresos bajo el concepto de haberes previsionales, en un caso, o si se percibieron subsidios o ayuda social en dinero, en el otro.<sup>17</sup> Se definió una variable *dummy* que asumió el valor de 1 -el individuo residía en un hogar beneficiario de esas transferencias- y 0 en caso contrario. Se trata de una aproximación acurada si se toma en cuenta que el análisis se centra en aquellos años en los cuáles se dio inicio a estos programas y se produjeron ingresos masivos de beneficiarios.

#### 4.4 Resultados

##### *Efectos PIP*

La variable de interés, es decir la presencia en el hogar de ingresos provenientes de fuentes no laborales correspondientes a jubilaciones o pensiones, no resultó asociada al pasaje de la ocupación a la desocupación y lo fue sólo levemente en la transición desde el empleo a la inactividad –el coeficiente resultó significativo sólo al 10%–. Ver Cuadros 6a. De hecho, en la estimación en forma separada para hombres y mujeres se confirma la ausencia de asociación entre la percepción de haberes previsionales en el hogar y el retiro del mercado de trabajo. Ello resulta consistente con el rol de las jubilaciones como complementos de ingresos en los hogares más que como sustitutos.

Sin embargo, en el pasaje inverso –de la inactividad a la actividad– se verificó que si el hogar recibía ingresos por jubilaciones o pensiones sus integrantes mostraron una mayor probabilidad de ingresar al mercado de trabajo –tanto hacia la desocupación como hacia la ocupación–. Ver Cuadro 6b. El análisis por separado para mujeres y varones permite concluir que ello fue el resultado de lo acontecido con las primeras. En rigor, en este caso el coeficiente en el pasaje hacia la desocupación no fue significativo al 5%. En contraste, en el caso de los varones se pudo verificar que la recepción de haberes jubilatorios implicó para éstos una menor probabilidad de ingresar a un empleo –respecto del resto de varones residentes en hogares sin ingresos monetarios por jubilaciones o pensiones–.

---

<sup>17</sup> Categorías de Ingresos No Laborales: Monto del Ingreso No laboral por Jubilaciones o Pensiones (V2\_M) y Monto del Ingreso por Subsidio o Ayuda Social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc. (V5\_M) Ver: Diseño de Registro y Estructura para las bases preliminares de Hogar y Personas, INDEC.

Las razones de tal comportamiento parecen responder al rol de estímulo que cumplió el beneficio previsional para las mujeres. Téngase en cuenta que las ocupaciones disponibles – usualmente de pocas horas y en sintonía con ello de bajos ingresos mensuales– para mujeres con escasa experiencia laboral –y provenientes de la inactividad– pueden haberse tornado más atractivas a partir de este nuevo flujo de ingresos. En el caso de los hombres, como tienen tasas de actividad cercanas al 100% desde la temprana adultez– es razonable postular que el efecto que se está capturando refiera directamente a aquellos hombres que persistían ocupados ante la ausencia de una alternativa conveniente de ingresos y/o de cobertura médica. Se recordará que el PIP incluyó un componente de regularización de deuda para facilitar el acceso a la prestación previsional. En consecuencia, la mayor probabilidad que mostraron a no estar ocupados puede explicarse como el resultado del pasaje clásico a la inactividad económica.

Para el resto de las variables independientes se confirmaron los resultados usuales en los estudios de este tipo. En efecto, las probabilidades de transitar de la ocupación a la desocupación o a la inactividad resultaron mayores para las mujeres –respecto de los varones– y para los miembros de los hogares que no eran jefes. Además, este riesgo resultó decreciente con la edad y con el nivel educativo. En cambio, una mayor propensión a realizar el pasaje de la ocupación a la inactividad estuvo positivamente correlacionada con una mayor cantidad de niños en el hogar pero no así con el pasaje de la ocupación a la desocupación –la cantidad de niños no resultó significativa–. Este último comportamiento fue más intenso en el análisis efectuado para las mujeres por separado. En la transición inversa –desde la inactividad a la actividad– se verificó el mismo patrón. Fueron los varones, los jefes de hogar, aquellos con mayor educación y más edad quienes mostraron las mayores probabilidades de efectuar este tránsito. La cantidad de niños, nuevamente fenómeno más intenso entre las mujeres, redujo las probabilidades de efectuar el pasaje de la inactividad a la actividad.

Cuadro 6a. 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 jubilación	0,029	0,112	0,108	0,065	*	0,232	0,164	0,078	0,083	-0,180	0,155	0,126	0,105					
Mujer	0,335	0,093	***	1,339	0,060	***												
Edad	-0,160	0,017	***	-0,258	0,009	***	-0,162	0,028	***	-0,217	0,013	***	-0,146	0,023	***	-0,293	0,015	***
Edad <sup>2</sup>	0,002	0,000	***	0,003	0,000	***	0,002	0,000	***	0,003	0,000	***	0,002	0,000	***	0,004	0,000	***
N. educ. bajo	0,760	0,145	***	1,380	0,093	***	1,007	0,207	***	1,524	0,109	***	0,424	0,199	**	0,891	0,175	***
N. educ. interm.	0,560	0,144	***	0,903	0,096	***	0,739	0,204	***	1,055	0,112	***	0,229	0,204		0,403	0,186	**
No jefe	0,177	0,110		0,564	0,067	***	-0,020	0,164		0,361	0,080	***	0,407	0,155	**	0,883	0,128	***
NOA	0,250	0,135	*	0,140	0,089		-0,146	0,212		0,082	0,109		0,558	0,177	**	0,201	0,156	
NEA	-0,424	0,265		0,589	0,113	***	-1,261	0,515	**	0,176	0,152		0,095	0,313		1,171	0,169	***
Cuyo	-0,188	0,198		0,242	0,106	**	-0,341	0,297		0,170	0,133		-0,065	0,267		0,347	0,175	**
Pampeana	0,220	0,101	**	0,070	0,066		-0,062	0,160		0,038	0,082		0,447	0,132	**	0,133	0,111	
Patagonia	-0,282	0,282		0,154	0,150		-0,475	0,441	*	0,024	0,191		-0,116	0,369		0,349	0,242	
Onda	-0,248	0,085	**	0,011	0,052		-0,232	0,128		0,119	0,065	*	-0,267	0,113	**	-0,182	0,088	**
Cant. de Niños	0,053	0,029	*	0,099	0,018	***	0,175	0,040	***	0,163	0,022	***	-0,049	0,042		-0,012	0,032	
Constante	-0,724	0,394	*	0,078	0,226		-0,327	0,608		0,636	0,302	**	-0,881	0,548		1,073	0,393	**

\*\*\* significativo al 1%

\*\* significativo al 5%

\* significativo al 10%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH

Cuadro 6b. 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 jubilación	0,369	0,101	***	0,131	0,059	**	0,271	0,142	*	0,253	0,075	**	0,247	0,156		-0,259	0,101	**
Mujer	-0,557	0,094	***	-0,602	0,054	***												
Edad	0,260	0,016	***	0,220	0,007	***	0,256	0,023	***	0,209	0,009	***	0,327	0,025	***	0,286	0,013	***
Edad <sup>2</sup>	-0,004	0,000	***	-0,003	0,000	***	-0,004	0,000	***	-0,003	0,000	***	-0,004	0,000	***	-0,003	0,000	***
N. educ. bajo	-0,881	0,173	***	-0,849	0,095	***	-0,924	0,211	***	-0,774	0,111	***	-0,871	0,319	**	-1,082	0,192	***
N. educ. interm.	-0,404	0,169	**	-0,342	0,096	***	-0,264	0,202		-0,382	0,112	**	-0,719	0,323	**	-0,425	0,194	**
No jefe	-0,669	0,133	***	-0,445	0,072	***	-0,774	0,165	***	-0,531	0,087	***	0,327	0,257		0,397	0,145	**
NOA	-0,595	0,143	***	-0,328	0,079	***	-0,408	0,181	**	-0,264	0,099	**	-0,865	0,238	***	-0,479	0,132	***
NEA	-1,672	0,279	***	-0,487	0,102	***	-1,536	0,359	***	-0,465	0,131	***	-1,905	0,445	***	-0,610	0,164	***
Cuyo	-0,913	0,205	***	-0,314	0,096	**	-0,943	0,270	***	-0,485	0,127	***	-0,864	0,315	**	-0,073	0,150	
Pampeana	-0,355	0,101	***	-0,254	0,059	***	-0,265	0,129	**	-0,229	0,073	**	-0,465	0,165	**	-0,286	0,100	**
Patagonia	-0,909	0,309	**	-0,423	0,147	**	-0,901	0,398	**	-0,398	0,180	**	-0,925	0,491	*	-0,469	0,255	*
Onda	0,091	0,083		-0,187	0,173	***	0,240	0,108	**	-0,214	0,059	***	-0,087	0,134		-0,139	0,078	*
Cant. de Niños	-0,099	0,030	**	-0,018	0,016		-0,107	0,039	**	-0,057	0,021	**	-0,032	0,049		0,080	0,027	**
Constante	-4,473	0,338	***	-3,426	0,047	***	-4,769	0,460	***	-3,570	0,220	***	-6,522	0,597	***	-5,330	0,338	***

\*\*\* significativo al 1%

\*\* significativo al 5%

\* significativo al 10%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH

### Efectos AUH

Como se mencionó en la sección previamente los efectos de la AUH sobre las trayectorias de actividad-inactividad se evaluaron para aquellos integrantes de hogares pasibles de acceder a

este programa. Globalmente se constata un patrón algo similar al referido cuando se analizaron los efectos del PIP. En efecto, los más jóvenes, miembros no jefes, de baja educación y las mujeres fueron los que mostraron mayores chances de transitar de la ocupación a la no ocupación. De manera complementaria, las características opuestas a éstas fueron las que exhibieron una mayor asociación con el pasaje de la inactividad a la actividad económica.

Específicamente, los resultados del modelo estimado confirman que la AUH no estuvo asociada a mayores probabilidades de transitar de la ocupación a la inactividad –el coeficiente resultó no significativo–. No obstante lo cual el parámetro estimado confirma una mayor propensión a revestir como desocupados cuando un año atrás estaban ocupados. En la interpretación de este resultado cabe recordar que los puestos de trabajo a los que logran acceder los adultos de estos hogares se caracterizan por la baja estabilidad. Se recordará que en el cuadro 5 se mostró que más de la mitad de los ocupados de estos hogares desarrollaban sus actividades en la construcción y el servicio doméstico (actividades de muy alta rotación). Similares resultados se hallaron en el análisis por separado de varones y mujeres.

En el pasaje inverso, de la inactividad a la desocupación y hacia la ocupación, se pudo corroborar que la transferencia monetaria estuvo asociada a una mayor probabilidad de ingresar a la actividad económica –tanto a la desocupación como a un puesto de trabajo–. Sin embargo, en el análisis por separado para varones y mujeres se confirma que ello ocurrió exclusivamente para los primeros y sólo en el tránsito de la inactividad a la desocupación. La activación económica que habría tenido la AUH sobre los miembros hombres de los hogares beneficiarios resulta compatible con ciertas pautas culturales que asignan a las mujeres la responsabilidad sobre el cuidado de los niños y demás labores domésticas. Por otra parte, pudo haber influido en ese resultado las condicionalidades del programa vinculadas a asistencia escolar y controles sanitarios, cuestiones que se encuentran habitualmente a cargo de las mujeres. Ver Cuadros 7a y 7b.

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 <sup>2</sup>	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: Elaboración propia en base a EPH

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	***												
Edad	0,303	0,029	***	0,280	0,015	***	0,453	0,055	***	0,248	0,017	***	0,417	0,044	***	0,414	0,029	***
Edad <sup>2</sup>	-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: Elaboración propia en base a EPH

## 5. Consideraciones finales

Durante el período transcurrido entre 2003 y 2010 la participación económica de la población se mantuvo prácticamente sin cambios. Durante el mismo lapso se implementaron en el país nuevas acciones de política social basadas en transferencias de ingresos que pudieron haber

ejercido alguna influencia en esta performance. El tema es relevante para la investigación social debido a la persistente controversia en torno a los efectos que las transferencias de ingresos tendrían sobre las decisiones de participación en el mercado de trabajo. Desde ciertos enfoques se argumenta que tales medidas provocan un desincentivo por el trabajo al afectar la brecha entre las remuneraciones laborales vigentes en el mercado y el salario de reserva de los beneficiarios –aquel monto por debajo del cual no están dispuestos a aceptar un empleo–. Desde visiones alternativas se ha señalado, en cambio, que estas transferencias alientan la inserción en el mercado de trabajo de los perceptores debido a que incrementan los recursos necesarios para incorporarse a la búsqueda activa de un empleo. Argentina es un caso interesante para explorar cuáles son la hipótesis que tienen mayor sustento debido a que dos de los esquemas de transferencias de ingresos instrumentados –el Plan de Inclusión Previsional y la Asignación Universal por Hijo– han logrado una amplia cobertura.

Sobre la base de los resultados obtenidos puede descartarse que estas acciones hayan respaldado el estancamiento de la oferta laboral. Por el contrario, los efectos hallados son los opuestos. Estos programas habrían alentado la inserción en la actividad económica de las mujeres –en los hogares con ingresos provenientes de jubilaciones o pensiones– y de los hombres en los hogares receptores de la asignación universal por hijo. Entre las razones de tal comportamiento resulta plausible que el beneficio previsional haya jugado como facilitador para el acceso a algún puesto de trabajo –de pocas horas y mínimos requisitos de calificación– por parte de las mujeres que provenían de la inactividad. Por su parte, la activación económica que habría tenido la AUH sobre los hombres resulta compatible con ciertas pautas culturales que asignan a las mujeres la responsabilidad sobre el cuidado de los niños y demás labores domésticas.

Las razones que habrían motivado la tendencia ya documentada de la oferta de trabajo parecen ser de otra índole. Cabe considerar, en este sentido, la baja tasa de actividad en los hogares de menores recursos. Ello 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 los hogares de menores recursos parecen ineludibles. También contribuirían ciertos esquemas de capacitación laboral dirigidos a quienes exhiben las mayores dificultades para el acceso a un empleo de buena calidad. Desde luego, estas iniciativas deberían ir acompañadas de otras medidas de estímulo a la demanda de empleo para estos grupos de población. La radicación de unidades productivas en las zonas segregadas espacialmente es también un componente necesario a considerar.

## 6. Bibliografía

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

Alcock, P. (2004): “The influence of dynamic perspectives on poverty analysis and anti poverty policy in the UK”. en: Journal of Social Policy, Vol. 33, No. 3, 395 - 416.

ANSES (2010): “Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad”. Serie Estudios Especiales, ANSES, Julio 2010.

Attanasio, O. et al. (2008): “Explaining changes in female labor supply in a life-cycle model”. en: American Economic Review, Vol. 98, No. 4, 1517–1552.

Bane, M. J., y Ellwood D. T. (1986): "Slipping Into and Out of Poverty: The Dynamics of Spells." Journal of Human Resources Vol. 21 No 1, 23.

Blundell, R., Duncan, A, McCrae J. y Meghir C. (2000): “The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit”, Fiscal Studies, Vol. 21, 75–104.

Brewer, M., Duncan, A, Shephard A. y Suárez M. J. (2006): “Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-work Support on Labour Supply in Great Britain”, Labour Economics, Vol. 13, 699–720.

Coile, C. y Gruber J. (2007): “Future Social Security Entitlements and the Retirement Decision.” Review of Economics and Statistics, Vol. 89, No. 2, 234-246.

Contreras, D. y Plaza, G. (2008): “Female labor force participation in Chile: how important are cultural factors?”. Documento de trabajo. Disponible en: [http://www.microdatos.cl/docto\\_publicaciones/Female%20Labor%20Force%20Participation%20in%20Chile\\_How%20Important%20Are%20the%20cultural%20factors.pdf](http://www.microdatos.cl/docto_publicaciones/Female%20Labor%20Force%20Participation%20in%20Chile_How%20Important%20Are%20the%20cultural%20factors.pdf).

Cortés, R.; Groisman, F. y Hoszwocki, A. (2004): “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas”. en: Realidad económica, No. 202, 1 – 18.

Deacon, A. (2000): “Learning from the USA? The influence of American ideas on ‘New Labour’ thinking on welfare reform”. Policy and Politics, Vol. 28, No. 1, 5 - 18.

Eissa, N. y Hoynes H.W. (2004): “Taxes and the Labour Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit”, Journal of Public Economics, Vol. 88, 1931–58.

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 Paulo, [http://www.iza.org/conference\\_files/worldb2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf).

Goñi, E. et al. (2008): "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America". World Bank Policy Research Paper N° 4487.

Huber, E. y Stephens, J. D. (2001): "Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets". Chicago/London.

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.

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.

Liebman, J. B. y Luttmer, E.F.P.: (2011): "Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence From a Field Experiment", NBER Working Paper N°. 17287

Liebman, J. B., Luttmer, E.F.P. y Seif, D.G. (2009): "Labor supply responses to marginal Social Security benefits: Evidence from discontinuities," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 93(11-12), pages 1208-1223, December.

Malthus, T. R. (1998) "Ensayo sobre el principio de la población. Fondo de Cultura Económica.

McKernan, S. M., Ratcliffe C. y Riegg S. (2001). "Transition Events in the Dynamics of Poverty: A Review of Issues and Results," The Urban Institute. Washington, D.C.

MTEySS (2010): "Boletín estadístico de la seguridad social. Segundo semestre 2010". Buenos Aires.

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..

Teixeira, C. G. y Oliveira, A. M. H. C. (2009): "Impact Analysis of the Bolsa Família Program Effect on Men and Women's Work Supply – an Application of the Generalized Propensity Score Method". Documento de trabajo, Universidad de Minas Gerais.