

Recibido: 07 de junio de 2019

Aprobado: 11 de sept. de 2020

**estudios  
sociológicos**  
de El Colegio de México

Primero en línea: 4 de mayo de 2021

2021, 39(116), mayo-agosto, 433-466

*Artículo*

# Política social y cambios en el balance reproductivo de los hogares en Argentina<sup>1</sup>

## *Social Policies and Changes in the Household Reproductive Balance in Argentina*

**Santiago Poy**

Observatorio de la Deuda Social Argentina  
CONICET, Universidad Católica Argentina  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7807-9535>  
[santiago\\_poy@uca.edu.ar](mailto:santiago_poy@uca.edu.ar)

**Resumen:** El artículo aborda el papel de la política social en la regulación de la reproducción socioeconómica de los hogares. Siguiendo un enfoque estructuralista de la desigualdad ocupacional y una perspectiva de economía política de la intervención social del Estado, se analiza y

<sup>1</sup> Este artículo sintetiza parte de los resultados de mi tesis de doctorado (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Se inscribe en el proyecto UBACYT Heterogeneidad estructural, desigualdad distributiva y nuevas marginalidades sociales. Argentina urbana: 1974-2017, dirigido por el Dr. Agustín Salvia y en la Red INCASI, un proyecto financiado por el programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea (bajo el Marie Skłodowska-Curie GA N° 691004) y coordinado por el Dr. Pedro López-Roldán. El artículo refleja la opinión del autor, y la Agencia no es responsable del uso que se pueda hacer de la información que contiene.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

compara la cobertura y los efectos económicos de los instrumentos de política social sobre el balance reproductivo de los hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales en la Argentina entre 2003 y 2014. A partir de una estrategia cuantitativa basada en microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, el artículo evidencia que los ingresos de política social adquirieron renovada injerencia en el balance reproductivo de los hogares cuya fuerza de trabajo pertenece al sector informal o al segmento precario del empleo, pero que, dadas las condiciones ocupacionales prevalecientes, fueron insuficientes para excluirlos del riesgo de una reproducción deficiente.

**Palabras clave:** políticas sociales; ingresos familiares; reproducción de los hogares; pobreza.

**Abstract:** *The article addresses the role of social policy in the regulation of household socio-economic reproduction. Adopting both a structuralist approach to socioeconomic inequality and a political economy perspective on state social intervention, the article analyzes and compares the coverage and economic effects of social policy instruments on the reproductive balance of households with different economic positions in Argentina between 2003 and 2014. Using a quantitative design based on microdata from the Permanent Household Survey, the article shows that social policy instruments increased their importance in the reproductive balance of households whose labor force was engaged in the informal sector or precarious employment, but that given the prevailing employment conditions, they did not suffice to exclude them from the risk of inadequate reproduction.*

**Keywords:** *social policy; household income; households' reproduction; poverty.*

**L**a primera década de los años 2000 se caracterizó por la expansión de los sistemas de protección social latinoamericanos, en particular de las pensiones y las transferencias monetarias condicionadas

(Filgueira, 2015; Martínez-Franzoni, & Sánchez-Ancochea, 2016). Durante este lapso, muchos países de la región también experimentaron un fuerte crecimiento económico (favorecido por el *commodities boom*) que aumentó el ingreso disponible y redujo la pobreza (Gasparini, Cruces, & Tornarolli, 2016). Sin embargo, este crecimiento no bastó para superar la duradera matriz de heterogeneidad productiva y ocupacional característica de nuestra región (CEPAL, 2016). En este sentido, resulta relevante interrogarse acerca de la capacidad de las políticas sociales para favorecer la convergencia en las condiciones materiales de vida en un contexto de persistente heterogeneidad económico-ocupacional.

El caso argentino es apropiado para abordar este interrogante. Durante la primera década de los años 2000 se produjeron transformaciones institucionales importantes y una significativa expansión del sistema de políticas sociales. Al igual que en otros países de la región, se destaca la mayor cobertura de las pensiones y de nuevos programas de transferencias condicionadas, que se sumaron a instrumentos pre-existentes (Danani, & Beccaria, 2011; Salvia; Poy, & Vera, 2018).<sup>2</sup> En el mismo periodo se constató una significativa recomposición del empleo y de los ingresos que contrastó con la dinámica registrada durante el ciclo de reformas estructurales de los noventa (Beccaria, & Maurizio, 2012). No obstante, esta recuperación coincidió con la persistencia de la heterogeneidad estructural, la informalidad y la segmentación del mercado de trabajo (Poy, 2017).

Desde distintas perspectivas analíticas se subraya el papel progresivo que habría adquirido el sistema de políticas sociales en América Latina con posterioridad a las reformas estructurales. Al respecto, se argumenta que las transferencias de política social serían un factor relevante en la reducción de la desigualdad de ingresos, en tanto el crecimiento del gasto social se orientó hacia los sectores más vulnerables (Lustig, López-Calva, & Ortiz-Juárez, 2012). Asimismo, se señala que la extensión de la cobertura de pensiones y transferencias sería parte de la conformación de un nuevo “modelo de ciudadanía social” con mayor capacidad de inclusión social, lo que marcaría una ruptura respecto de la lógica predominante en los años de 1980 y 1990 (Filgueira, 2015).

<sup>2</sup> Ello se plasmó en el nivel alcanzado por el gasto público social: según datos del Ministerio de Hacienda, pasó de representar 17.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004 a 30.9% en 2015. En el mismo lapso, el PIB creció 48.8% en términos reales.

Para el caso argentino, se ha sugerido que durante los primeros lustros de los años 2000 se habría reeditado el “Estado social” (Grassi, 2016).

Este artículo se inscribe en los debates referidos a la capacidad de la política social para promover equidad en las condiciones de vida en sociedades atravesadas por fragmentaciones económicas persistentes. Desde una perspectiva teórica estructuralista de las desigualdades socioeconómicas y una mirada de economía política de la intervención social del Estado, cabe suponer que la capacidad de la política social para propiciar procesos de convergencia socioeconómica resulta limitada por las condiciones de heterogeneidad estructural del sistema socioeconómico. A partir del análisis del caso argentino, la hipótesis de este artículo es que la política social habría adquirido una renovada centralidad en la regulación de la reproducción económica de los hogares<sup>3</sup> situados en las posiciones inferiores de la estructura económico-ocupacional –lo que se expresaría en la creciente relevancia de los ingresos por tales fuentes en los presupuestos familiares–, pero sin ser suficiente para asegurar el acceso a la subsistencia dadas las condiciones sociolaborales en las que se inserta su fuerza de trabajo.

El artículo recupera antecedentes de un conjunto de estudios que, para el caso argentino, se han interesado por la reproducción de la fuerza de trabajo en relación con los procesos económicos estructurales, la estratificación social y la intervención social del Estado durante distintos periodos político-económicos (Águila, & Kennedy, 2015; Cortés, & Marshall, 1993; Salvia, Poy, & Vera, 2018; Seiffer, 2013; Torrado, 1992). Asimismo, si bien se retoman investigaciones que han analizado las transformaciones institucionales del sistema de protección social en los últimos años (Danani, & Hintze, 2014), resultan especialmente relevantes los estudios que abordaron los efectos distributivos de las políticas sociales. Estas investigaciones han permitido mostrar el papel positivo de los distintos instrumentos sobre los ingresos familiares, la pobreza y la desigualdad (Bracco *et al.*, 2019; Cetrángolo *et al.*, 2017; Judzik, Trujillo, & Villafañe, 2017; Salvia, Poy, & Vera, 2018). Sin embargo, al enfocarse en los efectos agregados de tales intervenciones, no permiten apreciar la relación entre política social y desigualdad socio-ocupacional.

<sup>3</sup> Los “hogares” son un grupo de personas, unidas o no por lazos de parentesco, que organizan en común su reproducción cotidiana. Usamos como sinónimos los conceptos de “unidad doméstica” o “familia” y “hogar”.

El objetivo del artículo consiste pues en describir y comparar los niveles de cobertura de los instrumentos de política social y sus efectos económicos sobre el balance reproductivo de los hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales en la Argentina urbana entre 2003 y 2014. Se apeló a un diseño cuantitativo a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), correspondientes a los cuartos trimestres de 2003 a 2014. Además de examinar el grado de cobertura de los instrumentos de política social sobre distintos grupos de hogares, se ha recurrido a una doble estrategia. Por un lado, se aplicó un modelo de descomposición del cambio en los ingresos familiares para cuantificar el aporte de los recursos de política social a su evolución. Por otro lado, se examinó el efecto inmediato de los ingresos de política social sobre la pobreza (como aproximación a las capacidades familiares de subsistencia) y se evaluó en qué medida tales ingresos permitieron a distintos grupos de hogares acceder a una canasta de bienes y servicios.

### **Reproducción económica de los hogares, condiciones de vida y políticas sociales**

La cuestión de la reproducción social constituye un tema central de la economía política clásica. La noción de “subsistencia” –atravesada por dimensiones históricas, culturales y normativas– permitió vincular las condiciones de vida con un sistema más amplio de producción y reproducción (Picchio, 2009). En el modelo teórico de Marx, la reproducción de la vida en la sociedad capitalista quedó asociada a la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y de sus familias y, por lo tanto, al acceso a los “medios de vida” que la hicieran posible. De allí que el valor de la fuerza de trabajo quedase determinado por el valor de tales recursos (Marx, 2008 [1867], p. 208).<sup>4</sup>

Una fecunda tradición de la sociología latinoamericana enriqueció este tratamiento al aplicarlo a formaciones sociales concretas. Por un lado, para comprender la reproducción se integraron procesos de nivel

<sup>4</sup> En los últimos años, la economía feminista favoreció un “redescubrimiento” de la cuestión de la reproducción social al subrayar la centralidad sistémica que tiene el trabajo reproductivo en el capitalismo (Carrasco, 2013).

macro y microsocioal, tales como los estilos de desarrollo, la intervención social del Estado y las estrategias familiares. Por otro lado, se amplió el análisis a diversos grupos sociales en sociedades en las que una amplia franja de la población no es asalariada (Borsotti, 1981; Oliveira, & Salles, 2000; Torrado, 2006). Desde esta perspectiva, la “reproducción de los hogares” tiene dimensiones materiales y simbólicas en tanto supone la superposición de dos ciclos: uno generacional –ligado a la reproducción biológica, psicológica y cultural del grupo doméstico– y otro cotidiano –vinculado a la satisfacción de necesidades de alimentación, vestido, vivienda, etcétera– (Oliveira, & Salles, 2000). La “reproducción material” o económica involucra la obtención de ingresos a partir del uso de la fuerza de trabajo, la diversificación de fuentes de ingresos y el trabajo doméstico o reproductivo (Torrado, 2006).

En este artículo nos centramos en la dimensión económica de la reproducción de los hogares y, específicamente, en la disponibilidad de ingresos. En las sociedades capitalistas, la satisfacción de necesidades descansa en un “nexo monetario” [*cash-nexus*] (Esping-Andersen, 1999), es decir, los ingresos permiten el acceso a satisfactores que se encuentran mercantilizados. La noción de “balance reproductivo” entre las necesidades y los satisfactores apunta al grado en que los recursos disponibles garantizan la reproducción de los integrantes del hogar (Cuéllar, 1990; Salvia, 2012). Tal balance puede ser positivo o negativo; en este último caso, implica una reproducción deficiente de los miembros del grupo doméstico en tanto los recursos no bastan para cubrir los satisfactores de necesidades requeridos por la unidad. Un balance reproductivo deficiente puede conducir a una mayor actividad económica (o “autoexplotación”) por parte de los integrantes de la unidad, a una diversificación de fuentes de ingreso, a estrategias de allegamiento residencial, economías de escala o migración (Salvia, 2012).

Dado que la reproducción económica depende de la disponibilidad de ingresos monetarios, está ligada a la posición de los integrantes de los hogares en la estructura social del trabajo (Torrado, 2006). Aquí recogemos una perspectiva teórica estructuralista que describe el complejo mosaico productivo y ocupacional típico de las sociedades latinoamericanas, caracterizado por la “heterogeneidad estructural” y la precariedad del empleo (Bárcena, & Prado, 2016; Mora-Salas, 2010; Pérez-Sáinz, 2016). La heterogeneidad estructural remite a la existencia de brechas

de productividad entre sectores y ramas derivadas de la desigual absorción del cambio técnico (Rodríguez, 2001). Los sectores económicos más productivos no absorben al conjunto de la fuerza laboral, de allí la relevancia que adquiere un sector de microunidades y el autoempleo, los que configuran el “sector informal” o de baja productividad (Tokman, 2006). La heterogeneidad productiva se articula con la segmentación del mercado de trabajo puesto que, en general, el empleo en microunidades y por cuenta propia se caracterizan por la precariedad y la desprotección (Salvia, 2012). Esta matriz de desigualdad ocupacional acarrea consecuencias sobre las capacidades de reproducción económica de los hogares a los que pertenecen los trabajadores (Poy, 2020).

A su vez, la reproducción de los hogares reconoce un anclaje fundamental en la intervención social del Estado. Una importante tradición teórica vincula dicha intervención con los problemas del lazo social (Castel, 2003; Donzelot, 2007 [1985]). En las sociedades capitalistas existiría una falla estructural entre el ideario liberal de la igualdad y la realidad desigual de las relaciones de mercado. Por consiguiente, la cuestión de la integración social se solventaría en el marco de los mecanismos de protección del Estado social (una “ficción eficaz” que procura suturar esa fractura fundante) organizados en torno a los derechos sociales (Castel, 2003; Donzelot, 2007 [1985]). Aquí nos desplazamos de esta mirada para reponer una perspectiva de economía política de la intervención social del Estado y enfatizar su injerencia en la regulación de la reproducción de la fuerza de trabajo y del conflicto social (Gough, 1979; Offe, 1984). En las sociedades capitalistas, esas intervenciones tienen la particularidad de incidir antes o después de los efectos producidos por el funcionamiento de los mercados, de modo que les corresponde un papel distributivo crucial y cabe entenderlas en el marco de un régimen social de acumulación (Kotz, 1994). La intervención social del Estado involucra todas las actividades de regulación que el Estado despliega y que alteran (ya sea para mejorar o para empeorar) las condiciones de vida de individuos y grupos (Gough, 1979). En las sociedades capitalistas esta intervención remite principalmente a la “gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo [y] encuentra, en la dinámica de la acumulación capitalista, su condición de posibilidad, pero también su límite” (Fleury, 1997, p. 55).

Siguiendo a Danani (2009), es posible distinguir dos aspectos de la intervención estatal: la “política laboral” y la “política social”. Al regular

la venta de la fuerza de trabajo, la política laboral incide directamente en las condiciones de vida por medio de la distribución primaria del ingreso. En cambio, la política social remite a todas las intervenciones que inciden sobre las condiciones de vida de manera indirecta, a través de la distribución secundaria del ingreso. En las sociedades capitalistas, cuyos satisfactores se encuentran mercantilizados, la política social es un mecanismo de “desmercantilización” (Esping-Andersen, 1999), tanto al proveer bienes y servicios como ingresos. En este artículo nos enfocamos en dicho segundo componente de la política social. Por consiguiente, si en términos “macrosociales” la política social se relaciona con la regulación de la reproducción de la fuerza de trabajo y el conflicto, en términos “microsociales” puede considerarse como un recurso más que los hogares incorporan a su balance reproductivo. De este modo, el estudio de la reproducción económica de los hogares ofrece claves sobre el papel de la intervención estatal en una trama más amplia de reproducción social.

### **Contexto socioeconómico y transformaciones en el sistema de políticas sociales en la Argentina reciente**

Luego del deterioro socioeconómico sin precedentes que caracterizó a los últimos años de la década de 1990, la sociedad argentina accedió a un renovado ciclo de mejora distributiva. En este periodo crecieron los ingresos y el empleo protegido y se redujeron la pobreza y la desigualdad (Beccaria, & Mauricio, 2012; Judzik, Trujillo, & Villafañe, 2017). Junto con estos cambios, permanecieron los rasgos del régimen de acumulación que emergieron tras la reestructuración de la década de 1970: la especialización productiva, el rezago tecnológico relativo y la heterogeneidad estructural (Gaggero, Schorr, & Wainer, 2014; Jaccoud *et al.*, 2015). Estos factores explicarían la persistente fragmentación de la estructura social del trabajo: de cada diez ocupados más de cuatro se desempeña en microempresas, en actividades por cuenta propia de baja calificación o en condiciones de precariedad (Poy, 2017).

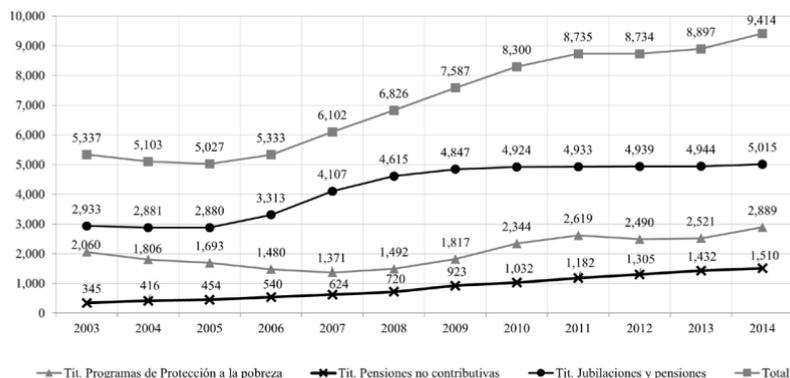
En materia de política social, durante los primeros tres lustros de los años 2000 se produjeron modificaciones en los distintos ejes del sistema de protección. En primer lugar, se expandió la cobertura previsional y se recompusieron los haberes. A partir de 2005, quienes tenían la edad de

retiro pero no cumplían con los años de contribución exigidos, pudieron acceder a una pensión mediante el Plan de Inclusión Previsional que propició una “moratoria” (Rofman, & Oliveri, 2012). En 2008 se derogó el sistema privado de jubilaciones y pensiones –implementado en la década de 1990– y se estatizó el sistema previsional. En 2014 se amplió la “moratoria” y volvió a incrementarse la cobertura del sistema. En paralelo, aumentó la cobertura de las pensiones no contributivas, especialmente de aquellas destinadas a personas con situaciones de discapacidad o invalidez: en 2014, alrededor de 1.5 millones de personas recibían este tipo de transferencias (véase gráfica 1).

En segundo lugar, la crisis de fines de la década de 1990 había conducido a una expansión de los programas de asistencia social y protección al desempleo. Este componente del sistema de políticas sociales se consolidó y se extendió durante los años 2000. En 2002 se ampliaron los programas que exigían contraprestación laboral; el caso paradigmático fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que llegó rápidamente a casi dos millones de beneficiarios (Cruces, Epele, & Guardia, 2008). Con posterioridad, algunos beneficiarios del PJJHD fueron transferidos al Plan Familias por la Inclusión Social y otros al Seguro de Capacitación y Empleo (Arcidiácono, Kalpschtrej, & Bermúdez, 2014). En 2009 se lanzó un nuevo régimen de transferencias monetarias condicionadas denominado Asignación Universal por Hijo (AUH) dirigida a los hijos de trabajadores informales o desocupados. Esta política reemplazó numerosos programas de asistencia social directa de menor envergadura vigentes hasta entonces. En años posteriores se implementaron nuevos programas dirigidos a poblaciones específicas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> A partir de 2011, la AUH se extendió a las mujeres embarazadas sin protección social, y a partir de 2014 se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) dirigido a jóvenes de bajos ingresos.

**Gráfica 1. Titulares de jubilaciones y pensiones, (a) programas de protección contra la pobreza (b) y pensiones no contributivas. Argentina, 2003-2014 (miles de titulares) (c)**



Notas: (a) Sólo incluye a beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino/(b) Incluye titulares de programas de asistencia social directa (Familias por la Inclusión Social, Asignación Universal por Hijo y otros programas) y de programas de protección al desempleo (Plan Jefas y Jefes de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, Argentina Trabaja y otros; no incluye seguro de desempleo). En 2009, no se contabilizaron los titulares de AUH para evitar el posible registro duplicado con beneficiarios del Plan Familias por la Inclusión Social/(c) No son titulares únicos.

Fuentes: (a) Jubilaciones y pensiones: Boletín Estadístico de la Seguridad Social/(b) Programas de protección contra la pobreza: Cruces, Epele, & Guardia (2008), datos suministrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS), Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva de CEPAL, Ministerio de Hacienda y Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)/(c) Pensiones no contributivas: MTEYSS y datos suministrados por la Comisión Nacional de Pensiones.

En tercer lugar, el régimen de “asignaciones familiares” (AAFF) tuvo un comportamiento distinto a los restantes componentes del sistema de protección (Rofman, & Oliveri, 2012).<sup>6</sup> Pese a estar dirigido a los trabajadores registrados, y aun cuando hubo un notorio crecimiento del empleo de tales características, la evolución del número de titulares fue errática, a causa del atraso en la actualización de los topes que permitían acceder al beneficio con respecto a la tasa de inflación.

## Metodología

Dado el objetivo de examinar la injerencia de la política social en el balance reproductivo de hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales, se apeló a una tipología para caracterizarlas que recoge los enfoques sobre la heterogeneidad estructural y la segmentación del mercado de trabajo.<sup>7</sup> Se definieron las siguientes formas de inserción: (a) grandes empleadores (establecimientos de más de cinco trabajadores) y profesionales independientes; (b) empleados del sector público; (c) asalariados protegidos (registrados en la seguridad social); (d) microempresarios informales (establecimientos de hasta cinco trabajadores) y trabajadores por cuenta propia (TCP) de baja calificación (no profesionales); (e) asalariados precarios (no registrados en la seguridad social), y (f) desocupados y beneficiarios de programas de empleo. La aplicación de atributos individuales a un colectivo implica adoptar un criterio para esta adscripción. Como es habitual en los estudios sobre la estructura social en América Latina (Torrado, 2006), el hogar fue situado en la estructura económico-ocupacional a partir de la posición de su principal sostén (PSH). Debido a que la EPH no brinda información ocupacional para la población inactiva, el universo de estudio quedó constituido por los hogares con PSH activo.

Todas las políticas sociales implementadas por el Estado suponen una acción redistributiva, pero aquí nos limitamos a las que transfieren

<sup>6</sup> Las asignaciones familiares consisten en una suma de dinero por cada menor de edad a cargo del trabajador registrado. Se trata de un subsistema de larga data, que tiene su primer antecedente en 1934.

<sup>7</sup> Para una profundización de los antecedentes teórico-metodológicos véase Poy (2017).

ingresos.<sup>8</sup> Consideramos cuatro ejes: (1) el sistema de jubilaciones y pensiones (JYP); (2) el sistema de asignaciones familiares (AAF); (3) los “programas de protección al desempleo” (PPD), que incluyen el seguro de desempleo y los planes de empleo con contraprestación laboral, y (4) los “programas de asistencia social directa” (PASD), que incluyen diferentes formas de transferencias monetarias. Las últimas dos modalidades pueden entenderse, de forma genérica, como “programas de protección contra la pobreza” (PPP) (véase tabla 1).<sup>9</sup> Dado que la EPH no ofrece la posibilidad de identificar el conjunto de políticas relevantes que aquí se analizan, fue necesario tomar una serie de decisiones metodológicas para su estimación (véase el anexo metodológico).

**Tabla 1. Tipología de políticas sociales consideradas**

Tipos de intervención		Nombre de la política / programas incluidos
Sistema previsional (JYP)		Jubilaciones/pensiones <sup>(a)</sup>
Sistema de asignaciones familiares (AAFF)		Sistema Único de Asignaciones Familiares
Programas de protección contra la pobreza (PPP)	Programas de protección al desempleo (PPD)	Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJHD), otros programas de empleo y seguro de desempleo
	Programas de asistencia social directa (PASD)	Asignación Universal por Hijo y otras transferencias directas

Notas: (a) No es posible diferenciar las pensiones no contributivas del resto de los ingresos provenientes por este concepto.

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-INDEC.

<sup>8</sup> Como se indicó, la reproducción de los hogares depende también de políticas sociales que no implican transferencias de ingresos directas, tales como las que prestan servicios (de salud, educación, vivienda, etc.). La estimación de su papel en la reproducción demandaría una estrategia analítica distinta a la aquí implementada (*cf.* Sbatella *et al.*, 2013). No obstante, cabe indicar que el gasto público social en concepto de dichas políticas también se incrementó durante el periodo estudiado (Salvia; Poy, & Vera, 2018).

<sup>9</sup> Retomamos aquí la delimitación empleada en una investigación previa (Salvia, Poy, & Vera, 2018), que no se refiere a subsistemas contributivos y no contributivos.

Para examinar cómo contribuyeron los ingresos de política social al balance reproductivo de los hogares se aplicó un modelo de descomposición que evalúa dicha contribución entre dos momentos de tiempo. Este modelo es una extensión del que Cortés (1995) aplicó a la distribución del ingreso en México.<sup>10</sup> En términos formales, el ingreso total familiar (ITF) promedio de un grupo de hogares  $g$  puede expresarse del siguiente modo:

$$Y_g = Y_{k_1,g} + Y_{k_2,g} + \dots + Y_{k_n,g} \quad (1)$$

Donde los subíndices denotan el promedio de ingreso de cada una de las  $k$  fuentes que componen el ingreso del grupo de hogares  $g$ . Tomando en cuenta dichas fuentes, a partir de (1), la variación del ITF entre dos momentos  $t_0$  y  $t_1$  podría expresarse como:

$$\Delta Y_{g,t_1,t_0} = Y_{k_1,g,t_0} r_{k_1} + Y_{k_2,g,t_0} r_{k_2} + \dots + Y_{k_n,g,t_0} r_{k_n} \quad (2)$$

En (2), denota la tasa de variación del ingreso de cada una de las  $k$  fuentes de ingreso entre  $t_0$  y  $t_1$ . A partir de (2) se puede reconstruir cuánto aporta cada una de las  $k$  fuentes de ingreso a la variación del ITF entre  $t_0$  y  $t_1$ .

Aquí distinguimos tres fuentes de ingresos: laborales, de políticas sociales y otros no laborales. En el rubro de ingresos de políticas sociales, desagregamos diferentes fuentes, de manera que la ecuación (2) se expresa del siguiente modo:

$$\Delta Y_{g,t_1,t_0} = Y_{L,g,t_0} r_L + Y_{PPD,g,t_0} r_{PPD} + Y_{JYP,g,t_0} r_{JYP} + Y_{AAFF,g,t_0} r_{AAFF} + Y_{PASD,g,t_0} r_{PASD} + Y_{ONL,g,t_0} r_{ONL} \quad (3)$$

Donde el subíndice  $L$  refiere a los ingresos laborales,  $PPD$  a los provenientes de programas de protección al desempleo,  $JYP$  a los del sistema de jubilaciones y pensiones,  $AAFF$  a las asignaciones familiares,  $PASD$  a los ingresos por programas de asistencia social directa y  $ONL$  a otros ingresos no laborales. Los términos de esta descomposición resultan aditivos y se interpretan en términos de su contribución al cambio en el ITF, que

<sup>10</sup> Agradezco al profesor Cortés sus contribuciones metodológicas, y lo eximo de cualquier error que pudiera persistir.

expresaremos como porcentaje del cambio total. Cabe notar que cada uno de los *g* grupos se define por la posición económico-ocupacional del hogar, como ya se comentó.

Además del análisis de descomposición, examinamos si los ingresos de política social permitieron a los hogares cubrir sus necesidades reproductivas utilizando como aproximación el acceso a una canasta de bienes y servicios. Se trata de la Canasta Básica Total (CBT), que representa la “línea de pobreza”. La estrategia implica un escenario contrafáctico: estimamos la proporción de hogares que no cubren sus necesidades reproductivas a partir de su ingreso total (*i.e.*, el porcentaje de pobres) y la comparamos con la proporción que estaría en tal situación sin considerar sus ingresos por política social. La diferencia entre ambas proporciones es el “efecto inmediato” de la política social en la pobreza (Cortés, 2018).<sup>11</sup>

## Resultados

La hipótesis que guía este artículo señala que los ingresos de política social habrían adquirido creciente relevancia en los presupuestos de los hogares situados en las posiciones inferiores de la estructura económico-ocupacional, aunque no habrían bastado para garantizar el acceso a la subsistencia de tales hogares debido a las condiciones sociolaborales en las que se insertan. Exploramos esta hipótesis en tres etapas. En primer lugar, se examina la cobertura de instrumentos de política social entre los hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales; en segundo lugar, se indaga la incidencia de los ingresos de política social en el cambio de los ingresos familiares; en tercer lugar, se analiza en qué medida permitieron a los hogares salir de la pobreza.

El crecimiento del gasto público social y las transformaciones del sistema de políticas sociales son rasgos distintivos del periodo estudiado. Estos cambios se enlazaron con otros anteriores, como el desarrollo de las políticas de “lucha contra la pobreza” en la década

<sup>11</sup> Como aclara Cortés (2018, p. 127), este análisis considera qué ocurriría con la pobreza si en un momento no existieran las transferencias por política social; no se consideran los efectos multiplicadores que la política social tiene sobre las economías locales, sobre otros recursos que tienen los hogares ni las reacciones que desplegarían ante una pérdida de ingresos.

de 1990, y, en especial, de los programas de empleo (como el PJJHD) durante la crisis (Salvia, Poy, & Vera, 2018). El cuadro 1 da cuenta de la evolución de la cobertura de los distintos instrumentos de política social a nivel de los hogares con PSH activo: entre 2003 y 2014, la proporción de hogares que recibía algún tipo de transferencia económica pasó de 40.5% a 48.9% (8.4 pp.). Estos resultados revelan que el incremento de las transferencias económicas a los hogares se desacopló de su carácter de atención a la emergencia social y puede ligarse con un nuevo patrón de intervención.

Tal evolución cuantitativa se explica por reacomodamientos cualitativos. Entre 2003 y 2014 la proporción de hogares que disponían de ingresos por jubilaciones y pensiones (JYP) pasó de 13.5% a 20.3%.<sup>12</sup> La evolución siguió una pauta consistente con la implementación de la moratoria previsional, mientras que otra parte del incremento podría atribuirse a la extensión de las pensiones no contributivas. Otro elemento característico del ciclo fue la mayor cobertura de los programas de protección contra la pobreza (PPP). El porcentaje de hogares cubiertos por tales instrumentos pasó de 13.6% a 15.4% (1.9 pp.). Al respecto, advertimos la dispar evolución de los distintos instrumentos examinados: la proporción de hogares cubiertos por programas de protección al desempleo (PPD) se redujo de 11% a 1.9%, mientras que el pasaje del PJJHD a otros programas se vislumbra en la mayor proporción de hogares con programas de asistencia social directa (PASD) –que pasaron de 3.2% a 14.3%–. Por último, entre 2003 y 2014, la proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares (AAFF) pasó de 16.2% a 18.6% (2.4 pp.), un crecimiento exiguo si se tiene en cuenta la expansión del empleo registrado.

<sup>12</sup> Cabe señalar que casi 20% de los hogares con PSH activo son extensos, lo que podría ser indicativo de la presencia de adultos mayores y, por consiguiente, explicaría parte de esa evolución.

**Cuadro 1. Cobertura del sistema de políticas sociales por tipo de instrumento. Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos. Argentina, 2003-2014 (en porcentajes)**

	2003	2005	2008	2011	2014	Var. 14-03 <sup>(a)</sup>
Jubilaciones y pensiones	13.5	14.5	19.4	19.9	20.3	6.8***
Asignaciones familiares	16.2	18.3	21.0	14.7	18.6	2.4***
Protección a la pobreza	13.6	11.9	10.0	15.0	15.4	1.9***
<i>Protección al desempleo</i>	10.9	7.3	2.2	1.5	1.8	-9.1***
<i>Seguro de desempleo</i>	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	-0.2**
<i>Programas de empleo</i>	10.3	6.8	1.5	1.0	1.4	-8.9***
<i>Programas de asistencia directa</i>	3.2	5.0	8.0	14.4	14.3	11.1***
AUH	-	-	-	11.6	12.2	-
Otros programas	3.2	5.0	8.0	2.7	2.1	-1.1***
<b>Total<sup>(b)</sup></b>	<b>40.5</b>	<b>41.9</b>	<b>45.9</b>	<b>44.7</b>	<b>48.9</b>	<b>8.4***</b>

Notas: (a) Pruebas t para muestras independientes: \*\*\*p-value < 0.01 / \*\*p-value < 0.05 / \* p-value < 0.1 / . (b) Es el porcentaje de hogares que recibe al menos un tipo de transferencia sobre el total de hogares; por consiguiente, no surge de la suma de las demás categorías del cuadro.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

¿Qué diferencias de cobertura se registran según la posición económico-ocupacional del PSH? En función de la hipótesis planteada deberíamos advertir un incremento relevante entre aquellos hogares situados en las posiciones socio-ocupacionales más desfavorables. Precisamente, el cuadro 2 exhibe que entre los hogares encabezados por microempresarios informales o TCP de baja calificación pasó de 27.6% a 44.9%, y entre los hogares encabezados por asalariados precarios de 30% a 58.1% (17.3 pp. y 28.2 pp., respectivamente). La expansión fue mucho menos significativa

entre los hogares cuyo PSH era asalariado protegido y decayó entre los encabezados por un empleado del sector público.<sup>13</sup> De este modo se verificó un proceso de “convergencia” en los niveles de cobertura, que alcanzó a casi la mitad de los hogares de las distintas posiciones económico-ocupacionales. Tal convergencia se explicó por una expansión más intensa entre los hogares ligados al sector de microempresas o al segmento precario frente a la verificada entre los hogares mejor posicionados.

**Cuadro 2. Cobertura del sistema de políticas sociales(a) según posición económico-ocupacional del PSH. Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos, Argentina, 2003-2014 (en porcentajes)**

	2003	2005	2008	2011	2014	Var. 14-03 <sup>(b)</sup>
Grandes empleadores y profesionales independientes	24.9	26.5	28.5	29.4	31.6	6.7***
Empleados del sector público	53.6	54.7	52.8	43.3	47.4	-6.2***
Asalariados protegidos	44.4	46.9	50.3	42.4	48.9	4.5***
Microempresarios informales y TCP baja calificación	27.6	34.4	38.3	45.6	44.9	17.3***
Asalariados precarios	30.0	31.9	42.2	53.4	58.1	28.2***
Desocupados y beneficiarios de planes de empleo	68.7	60.2	56.4	55.4	54.8	-13.9***
<i>Total</i>	<i>40.5</i>	<i>41.9</i>	<i>45.9</i>	<i>44.7</i>	<i>48.9</i>	<i>8.4***</i>

Notas: (a) Se presenta el porcentaje de hogares que recibe al menos un tipo de transferencia sobre el total de hogares de cada categoría económico-ocupacional / (b) Pruebas t para muestras independientes: \*\*\*p-value < 0.01 / \*\* p-value < 0.05 / \* p-value < 0.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

<sup>13</sup> Entre los hogares cuyo PSH es desocupado o beneficiario de programas de empleo, la reducción del porcentaje cubierto por instrumentos de política social es indicativa de un cambio de composición. Podemos conjeturar que se transitó del desempleo consolidado al desempleo friccional, lo que implicaría mayor heterogeneidad de este grupo de hogares y del tipo de cobertura al que accedían.

El papel de la intervención del Estado sobre la reproducción económica de los hogares puede interpretarse en términos de la desmercantilización que propicia (Esping-Andersen, 1999). Su capacidad de desmercantilización se incrementa al aportar una sustitución de ingresos más elevada. En principio, la mayor cobertura del sistema no necesariamente corresponde con una injerencia más significativa sobre el ITF: podría ocurrir que las otras fuentes de ingreso se incrementen a mayor velocidad o que, si los montos transferidos son exiguos, la participación en el ITF sea de baja intensidad. De acuerdo con el cuadro 3, pese al incremento de la cobertura de los instrumentos de política social, estos recursos mantuvieron una participación reducida y estable en el ITF: pasó de 8.3% a 9.1% entre 2003 y 2014.

Las distintas fuentes tuvieron un comportamiento disímil: las jubilaciones y pensiones aumentaron su participación (4.9% a 6.8%), mientras que las asignaciones familiares y las políticas de protección contra la pobreza perdieron injerencia (de 1% a 0.7% y de 2.4% a 1.6%, respectivamente). Esto último resultó de dos movimientos distintos: los PPD perdieron significación (1.7% a 0.3%) y los PASD tuvieron un comportamiento opuesto (0.7% a 1.2%). Ello revela la magnitud que había alcanzado el PJHD durante la crisis económica de 2001-2002 en los presupuestos familiares.

De acuerdo con nuestra hipótesis, los ingresos de políticas sociales habrían adquirido relevancia en los ingresos familiares de los hogares encabezados por microempresarios informales, TCP de baja calificación, asalariados precarios o desempleados y beneficiarios de planes de empleo. De esta manera habrían alterado su participación en el balance reproductivo de esos hogares durante el ciclo estudiado. El modelo de descomposición del cambio del ingreso familiar presentado anteriormente permite abordar esta proposición.

El cuadro 4 exhibe la descomposición del cambio del ITF entre 2003 y 2014. En las primeras dos columnas se presenta el ITF promedio de los hogares según la posición económico-ocupacional del PSH en 2003 y en 2014, y la tercera columna exhibe la tasa de variación. En la cuarta columna representamos dicha tasa como el cambio total a explicar y las columnas subsiguientes expresan los aportes de las distintas fuentes a la variación. El principal interés son las contribuciones de los instrumentos de política social identificados.

**Cuadro 3. Participación de los instrumentos de políticas sociales en el ingreso total familiar (ITF). Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos, Argentina, 2003-2014 (en porcentajes)**

	2003	2005	2008	2011	2014	Var. 14-03 <sup>(a)</sup>
Jubilaciones y pensiones	4.9	4.9	6.3	6.0	6.8	1.9***
Asignaciones familiares	1.0	1.2	1.5	1.0	0.7	-0.3***
Protección a la pobreza	2.4	1.3	0.7	1.3	1.6	-0.9***
<b>Protección al desempleo</b>	<b>1.7</b>	<b>0.9</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>-1.4***</b>
<i>Seguro de desempleo</i>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.1***
<i>Programas de empleo</i>	1.6	0.8	0.1	0.2	0.3	-1.3***
<b>Programas de asistencia directa</b>	<b>0.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>1.0</b>	<b>1.2</b>	<b>0.5***</b>
AUH	0.0	0.0	0.0	0.8	1.0	-
Otros programas	0.7	0.5	0.5	0.2	0.2	-0.5***
<b>Total</b>	<b>8.3</b>	<b>7.5</b>	<b>8.5</b>	<b>8.3</b>	<b>9.1</b>	<b>0.8***</b>

Nota: (a) Pruebas t para muestras independientes: \*\*\*p-value < 0.01 / \*\* p-value < 0.05 / \* p-value < 0.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

En el periodo estudiado se advirtió una fuerte recomposición del ITF de los hogares (48.2%). Este proceso derivó, de manera predominante, de lo ocurrido en el mercado de trabajo (88%), en tanto que los ingresos por políticas sociales desempeñaron un papel limitado en el cambio total (11%). Los demás ingresos no laborales desempeñaron un rol positivo, pero de escasa significación (2%). Si consideramos las distintas fuentes de política social, advertimos que mientras que los PPD contribuyeron negativamente al cambio del ingreso (-3%) –dando cuenta de la pérdida de relevancia de esos programas–, los PASD aportaron de manera positiva (2%) y las AAFP no indujeron cambios relevantes –lo que cabe imputar a sus oscilaciones durante el periodo–. La mayor parte de la contribución positiva de la política social al cambio del ingreso familiar provino del sistema de jubilaciones y pensiones (11%).

**Cuadro 4. Ingreso total familiar (ITF), variación y descomposición de los factores que la explican según posición económico-ocupacional del PSH. Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos, Argentina, 2014-2003 (en porcentajes).**

	Ingreso Total Familiar (ITF) <sup>(a)</sup>		Aporte de cada fuente al cambio total (%) <sup>(b)</sup>							
	2003	2014	Var %	Cambio Total ITF	Laborales	Total	Políticas sociales			Otros no laborales
						PPD	JYP	AAFF	PASD	
Grandes empleadores y profesionales independientes	70,486	76,772	8.9%	100%	69%	0%	23%	-1%	2%	6%
Empleados del sector público	36,938	55,298	49.7%	100%	96%	4%	6%	-1%	0%	1%
Asalariados protegidos	35,074	45,657	30.2%	100%	85%	13%	13%	0%	1%	2%
Microempresarios informales y TCP baja calificación	24,636	34,111	38.5%	100%	74%	25%	22%	0%	6%	1%
Asalariados precarios	19,475	30,196	55.0%	100%	72%	24%	18%	0%	10%	4%
Desocupados y beneficiarios de planes de empleo	7,979	14,977	87.7%	100%	42%	31%	20%	0%	11%	27%
<i>Total</i>	<i>29,241</i>	<i>43,325</i>	<i>48.2%</i>	<i>100%</i>	<i>88%</i>	<i>11%</i>	<i>11%</i>	<i>0%</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>

Notas: (a) Expresado en pesos argentinos de diciembre de 2018 / (b) La suma puede no totalizar 100% por efecto del redondeo de decimales.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

Cabe comparar la relevancia de las distintas fuentes de ingreso según la posición económico-ocupacional de los hogares. Mientras que 13% del cambio del ITF de los hogares encabezados por un asalariado protegido se debió a los ingresos de política social (y 4% en el caso de los empleados del sector público), esta contribución fue significativamente superior entre los hogares cuyo PSH era microempresario informal o TCP de baja calificación (25%), asalariado precario (24%) o desocupado o beneficiario de un plan de empleo (31%). En todos los casos, la fuente de ingreso que aportó más intensamente fueron las jubilaciones y pensiones. Por consiguiente –en línea con nuestra hipótesis–, la política social intensificó su relevancia en el ingreso familiar de los grupos más vulnerables de la estructura económico-ocupacional.

En síntesis, la mayor cobertura del sistema de política social no implicó una mayor injerencia de tales ingresos sobre el ITF a nivel agregado; en cambio aumentó su relevancia en el balance reproductivo de los hogares más desaventajados. Si bien estos hallazgos dan cuenta de un disímil rol de la intervención estatal en las condiciones de vida familiares, ¿en qué medida tales ingresos permitieron a las familias cubrir sus necesidades reproductivas? Dado que la reproducción económica se liga con la satisfacción de necesidades, se le puede relacionar con el acceso a los recursos monetarios que permiten acceder a una masa de satisfactores. Al comparar el ITF con el valor correspondiente a una canasta básica total (CBT) disponemos de una aproximación operativa a este proceso. Aquellos hogares que no alcanzan a cubrir una CBT (ajustada por escalas de equivalencia) se encuentran en situación de pobreza, entendida aquí como aproximación de un déficit de capacidades de subsistencia. Por consiguiente, dar respuesta al interrogante planteado requiere evaluar si los ingresos por política social –dados los demás recursos laborales y no laborales– permitieron a los hogares alcanzar el equivalente monetario de una CBT y eludir la pobreza. El cuadro 5 presenta la proporción de hogares en situación de pobreza y la proporción que se encontraría en tal situación de no mediar los ingresos por política social. La diferencia entre ambas proporciones es el “efecto inmediato” de la política social.

**Cuadro 5. Efecto inmediato (a) de los instrumentos de política social sobre la pobreza. Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos, Argentina, 2014-2003 (en porcentajes y puntos porcentuales)**

	2003	2005	2008	2011	2014
Hogares pobres	48.0	36.3	24.6	19.3	21.7
Hogares pobres sin considerar ingresos por políticas sociales	52.8	41.2	31.1	26.1	28.3
<i>EFEECTO POLÍTICAS SOCIALES (PP.)<sup>(a)</sup></i>	4.7	4.9	6.5	6.8	6.6
Hogares pobres sin considerar ingresos por jubilaciones y pensiones	51.2	39.5	28.7	23.6	25.9
<i>EFEECTO JUBILACIONES Y PENSIONES (PP.)(A)</i>	3.2	3.2	4.1	4.3	4.2
Hogares pobres sin considerar ingresos por asignaciones familiares	48.6	37.5	26.4	20.3	22.7
<i>EFEECTO ASIGNACIONES FAMILIARES (PP.)(A)</i>	0.5	1.2	1.7	1.0	1.0
Hogares pobres sin considerar ingresos por programas de protección contra la pobreza <sup>(b)</sup>	49.1	37.1	25.3	20.9	23.2
<i>EFEECTO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA (PP.)(A)</i>	1.1	0.8	0.7	1.6	1.5

Notas: (a) Es la diferencia entre el porcentaje de hogares pobres y el porcentaje que surge si no se consideran los ingresos de política social/(b) Incluye ingresos de programas de protección al desempleo (PPD) y políticas de asistencia social directa (PASD).

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

Una primera aproximación al cuadro 5 permite constatar la significativa reducción de la proporción de hogares pobres: entre 2003 y 2014 se redujo de 48% a 21.7% e, incluso, llegó a un nivel inferior en el 2011 (19.3%). ¿Qué papel desempeñaron los ingresos de política social? En primer lugar se incrementó el impacto absoluto de la política social en la reducción del porcentaje de hogares con ingresos insuficientes para sufragar sus necesidades materiales: en 2003, el efecto inmediato era 4.7 pp., mientras que alcanzó 6.6 pp. al término del periodo.<sup>14</sup> El crecimiento “en extensión” del sistema de política social explicaría este comportamiento. En segundo lugar, si consideramos su impacto relativo, la política social pasó a explicar una parte cada vez más significativa de la reducción de la pobreza: ante la tendencia decreciente de la tasa observada, su mayor impacto absoluto multiplica el relativo.

Las filas inferiores del cuadro 5 muestran el efecto inmediato de los diferentes instrumentos de política social sobre la pobreza. El principal efecto puede atribuirse al sistema de jubilaciones y pensiones, y el segundo a los programas de protección contra la pobreza. En ambos casos se observa una profundización del efecto a partir del año 2008. Por último, el sistema de asignaciones familiares tuvo una exigua capacidad de protección contra la pobreza, probablemente por su foco en un colectivo de trabajadores menos vulnerable a los bajos ingresos.

¿En qué medida las transferencias por política social permitieron a los hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales acceder a una canasta de bienes y servicios? El cuadro 6 muestra el “efecto inmediato” de la política social según la posición económico-ocupacional de los hogares (evaluada a través de su PSH).

Al respecto, emergen tres cuestiones relevantes. En primer lugar, se evidencia la estrecha asociación entre la heterogeneidad de la estructura económico-ocupacional y la propensión a la pobreza: en 2014, 33.8% y 40.6% de los hogares cuyo PSH era microempresario informal, TCP de baja calificación o asalariado precario eran pobres, respectivamente, mientras que sólo 13.1% y 7.8% de los hogares encabezados por asalariados protegidos o empleados del sector público estaban en dicha situación. En segundo lugar, el cuadro 6 revela que entre los hogares cuyo PSH era microempresario informal, TCP de baja calificación o asalariado

<sup>14</sup> Ello es equivalente a afirmar que 4.7% y 6.6% de los hogares, en 2003 y en 2014, respectivamente, salían de la pobreza gracias a los ingresos de política social.

precario el efecto absoluto resultó más intenso: en 2014, era 9.2 pp. y 10.7 pp., respectivamente, mientras que fue 6.6 pp. a nivel promedio. En tercer lugar, el efecto positivo de los ingresos de política social entre los hogares más desfavorecidos en términos sociolaborales se tornó crecientemente relevante durante el periodo analizado: pasó de 4.7 pp. a 9.2 pp. entre los hogares encabezados por un PSH microempresario o TCP de baja calificación, de 5.7 pp. a 10.7 pp. entre los hogares cuyo PSH era asalariado precario y de 4.6 pp. a 12 pp. entre los hogares encabezados por un desocupado o un beneficiario de planes de empleo. En otras palabras, a lo largo del decenio una mayor proporción de hogares en tales posiciones económico-ocupacionales eludían las capacidades deficientes de reproducción a partir de sus ingresos de política social. En contrapartida, cabe subrayar que eran también los más expuestos al riesgo de experimentarlas.

### **Reflexiones finales**

A comienzos del siglo XXI se expandieron los sistemas de protección social en distintos países de América Latina. En el mismo periodo la región atravesó un ciclo de notable crecimiento económico, pero mantuvo su matriz de heterogeneidad productiva y laboral. El caso argentino se ajusta a esta descripción: tras superar la crisis de 2001-2002, el nuevo ciclo se caracterizó por la reactivación económica, un mayor protagonismo de la intervención social estatal y una persistente heterogeneidad económico-ocupacional. ¿Qué capacidad tuvieron las políticas sociales para promover equidad en las condiciones de vida en tal contexto estructural?

Si bien distintos antecedentes han descrito las transformaciones recientes en la intervención social del Estado y sus implicancias sobre la desigualdad o el bienestar, suelen enfocarse en los efectos agregados de tales intervenciones sin tematizar el papel de la política social en la reproducción económica de los hogares de distintos grupos económico-ocupacionales. Este artículo se propuso describir y comparar los niveles de cobertura y los efectos económicos de los instrumentos de política social sobre el balance reproductivo de los hogares de distintas posiciones económico-ocupacionales. Se evaluó la hipótesis de que los ingresos de política social habrían tenido creciente injerencia en los presupuestos de

**Cuadro 6. Efecto inmediato de los instrumentos de política social sobre la pobreza según posición económico-ocupacional del PSH. Hogares con PSH activo, total de aglomerados urbanos, Argentina, 2014-2003 (en porcentajes y puntos porcentuales)**

		2003	2005	2008	2011	2014
Grandes empleadores y profesionales independientes	<i>Hogares pobres</i>	10.2	3.7	3.5	4.3	5.5
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	3.2	0.9	0.5	3.8	2.3
Empleados del sector público	<i>Hogares pobres</i>	30.2	17.4	10.1	5.9	7.8
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	5.9	5.4	5.0	4.5	4.3
Asalariados protegidos	<i>Hogares pobres</i>	34.9	22.8	14.0	10.2	13.1
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	3.7	4.6	6.6	4.9	4.8
Microempresarios informales y TCP baja calificación	<i>Hogares pobres</i>	55.8	46.2	34.0	29.4	33.8
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	4.7	6.1	6.8	10.4	9.2
Asalariados precarios	<i>Hogares pobres</i>	62.2	58.8	49.4	41.8	40.6
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	5.7	4.5	8.7	9.4	10.7
Desocupados y beneficiarios de planes de empleo	<i>Hogares pobres</i>	89.8	80.2	71.5	62.7	67.5
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	4.6	7.3	9.8	19.6	12.0
<i>Total</i>	<i>Hogares pobres</i>	48.0	36.3	24.6	19.3	21.7
	<i>Efecto políticas sociales (pp.)</i>	4.7	4.9	6.5	6.8	6.6

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

los hogares peor posicionados de la estructura social del trabajo, sin ser suficientes para garantizar su reproducción.

El crecimiento del gasto público social durante los primeros tres lustros de los años 2000 no se distribuyó de forma homogénea. Mientras que se incrementó significativamente la cobertura de política social entre

los hogares encabezados por un trabajador del sector microinformal o precario, los niveles de protección se alteraron de manera menos intensa entre los demás grupos domésticos. De esta forma, el artículo dio cuenta de un proceso de convergencia en la cobertura ilustrativo de los reacomodamientos del “régimen de bienestar” argentino a comienzos de los años 2000. Este crecimiento “en extensión” del sistema de políticas sociales estuvo ligado al mayor alcance de las pensiones y de las transferencias condicionadas, mientras que otros instrumentos tradicionales—como las asignaciones familiares—tuvieron escaso protagonismo en la trama emergente de protección.

Centrados en la reproducción económica de los hogares, un resultado fundamental residió en exhibir que los ingresos de política social adquirieron un papel disímil en el balance reproductivo de los hogares según su posición en la estructura económico-ocupacional. Los recursos transferidos ganaron especial significación entre los hogares cuyo principal sostén se situaba en las posiciones más desaventajadas de la estructura económico-ocupacional. El mayor impacto correspondió al sistema de jubilaciones y pensiones, mientras que los programas de asistencia social directa tuvieron baja relevancia. Estos resultados permiten examinar no sólo los efectos distributivos agregados de la política social, sino también los presupuestos de los hogares de diferentes posiciones sociales. Los hallazgos dan cuenta de un renovado papel de la intervención social del Estado en la reproducción de los hogares cuya fuerza de trabajo participa en los estratos de baja productividad o en posiciones precarias del mercado laboral.

Se evaluó en qué medida los ingresos de política social permitieron a las familias cubrir sus necesidades reproductivas. Se analizó su “efecto inmediato” sobre la pobreza y se alcanzaron dos conclusiones. Por un lado, el mayor efecto inmediato indica que los ingresos de política social adquirieron creciente relevancia en la reducción de la pobreza. Este efecto sobre las condiciones de vida se tornó especialmente más intenso entre los hogares ubicados en las posiciones inferiores de la estructura económico-ocupacional, lo que puso de relieve la renovada injerencia de la política social en su balance reproductivo. Por otro lado, advertimos que, más allá de su mayor injerencia, la política social tiene una limitada capacidad para disolver la exposición de una amplia franja de tales hogares a una reproducción deficiente, cuya raíz se sitúa en el

tipo de posiciones socio-ocupacionales a las que acceden mediante su fuerza de trabajo.

En suma, el artículo proporciona indicios de algunas modificaciones en los patrones de reproducción socioeconómica de los hogares más vulnerables desde el punto de vista socio-ocupacional. Este patrón se encuentra asociado a la lógica de funcionamiento de un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, así como a una nueva matriz de intervención bajo política social que consolida una renovada participación en los presupuestos de los hogares vinculados a tales sectores. De modo esquemático, tal patrón se sintetiza en una activa participación laboral en un sector de microunidades de baja productividad o en el segmento precario del mercado de trabajo y en una mayor participación en el sistema público de distribución de transferencias económicas. Si bien estos ingresos no garantizan, en todos los casos, la exclusión con respecto a las capacidades deficientes de subsistencia, constituyen un recurso adicional que los hogares logran incorporar a su balance reproductivo y reducen el grado de deficiencia de los niveles de vida.

## Referencias

- Águila, Nicolás, & Kennedy, Damián (2015). El deterioro de las condiciones de reproducción de la familia trabajadora argentina desde mediados de los años setenta. *Realidad Económica*, 297, 93-123.
- Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina, & Bermúdez, Ángeles (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*, 22, 341-356.
- Bárcena, Alicia, & Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Beccaria, Luis, & Maurizio, Roxana (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205-228.
- Borsotti, Carlos (1981). La organización social de la reproducción de los agentes sociales, las unidades familiares y sus estrategias. *Demografía y Economía*, 15(2), 164-189.

- Bracco, Jessica; Gasparini, Leonardo, & Tornarolli, Leopoldo (2019). Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015. *Económica*, 65, 69-124.
- Carrasco, Cristina (2013). El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(1), 39-56.
- Castel, Robert (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cetrángolo, Óscar; Curcio, Javier; Goldschmit, Ariela, & Maurizio, Roxana (2017). Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la Asignación Universal por Hijo. En Cetrángolo, O., & Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo* (pp. 56-95). Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social/Ministerio de Desarrollo Social/UNICEF/IEEP/Universidad de Buenos Aires/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales/Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cortés, Fernando (1995). El ingreso de los hogares en contextos de crisis, ajuste y estabilización: un análisis de su distribución en México, 1977-1992. *Estudios Sociológicos*, 13(37), 91-108.
- Cortés, Fernando (2018). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En Cortés, F. (coord.). *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 117-155). Ciudad de México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cortés, Rosalía, & Marshall, Adriana (1993). State Social Intervention and Labour Regulation: The Case of the Argentine. *Cambridge Journal of Economics*, 17, 391-408
- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás, & Guardia, Laura (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. (Serie Políticas Sociales N° 142.) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cuéllar, Óscar (1990). Balance, reproducción y oferta de fuerza de trabajo familiar. Notas sobre las estrategias de vida. En Cortés, F. , & Cuéllar, O. (coords.), *Crisis y reproducción social. Los comerciantes del*

- sector informal* (pp. 30-60). México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Editorial Porrúa.
- Danani, Claudia, & Beccaria, Alejandra (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En Danani, C., & Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 103-152). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia, & Hintze, Susana (2014). Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013. En Danani, C., & Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 363-378). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M., & Di Virgilio, M. (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 25-52). Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Donzelot, Jacques (2007 [1985]). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Societies*. New York: Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R., & Rossel, C. (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-84). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fleury, Sonia (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Gaggero, Alejandro; Schorr, Martín, & Wainer, Andrés (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Crisis y Futuro Anterior.
- Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo, & Tornarolli, Leopoldo (2016). Chronicle of a Deceleration Foretold Income Inequality in Latin America in the 2010s. *Revista de Economía Mundial*, 43, 25-45.

- Grassi, Estela (2016). Un ciclo de reedición del Estado social en la Argentina. La política socio-laboral entre 2003-2015. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 17, 127-161.
- Gough, Ian (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. (Documento de Trabajo Metodología N° 22.) Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jaccoud, Florencia; Arakaki, Agustín; Monteforte, Ezequiel; Pacífico, Laura; Graña, Juan, & Kennedy, Damián (2015). Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigencia de los limitantes estructurales de la economía argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 79-112.
- Judzik, Darío; Trujillo, Lucía, & Villafañe, Soledad (2017). A Tale of Two Decades: Income Inequality and Public Policy in Argentina (1996-2014). *Cuadernos de Economía*, 36(72), 261-291.
- Kotz, David (1994). The Regulation Theory and the Social Structure of Accumulation Approach. En Kotz, D.; McDonough, T., & Reich, M. (eds.). *Social Structures of Accumulation. The Political Economy of Growth and Crisis* (pp. 85-98). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lustig, Nora; López-Calva, Luis Felipe, & Ortiz-Juarez, Eduardo (2012). *Declining Inequality in Latin America in the 2000s*. (Policy Research Working Paper N° 6248). Washington, D.C.: The World Bank.
- Martínez Franzoni, Juliana, & Sánchez-Ancochea, Diego (2016). Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En Del Pino, E., & Rubio, J. (eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 200-220). Madrid: Tecnos.
- Marx, Karl (2008 [1867]). *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I, vol. 1. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mora Salas, Minor (2010). *Ajuste y empleo. La precarización del trabajo en la era de la globalización*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions on the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- Oliveira, Orlandina, & Salles, Vania (2000). Reflexiones teóricas para el

- estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo. En De la Garza Toledo, E. (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 619-643). México, D.F.: El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Picchio, Antonella (2009). Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas. *Revista de Economía Crítica*, 7, 27-54.
- Poy, Santiago (2017). Heterogeneidad de la estructura ocupacional y segmentación del mercado de trabajo. Gran Buenos Aires, 1974-2014. *Trabajo y Sociedad*, 29, 353-376.
- Poy, Santiago (2020). Heterogeneidad laboral y procesos de empobrecimiento de los hogares en Argentina (2003-2017). *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 51(201), 3-28.
- Rodríguez, Octavio (2001). Prebisch: actualidad de sus ideas básicas. *Revista de la CEPAL*, 75, 41-52.
- Rofman, R., & Oliveri, L. (2012). Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en la Argentina. *Económica*, 58, pp. 97-128.
- Salvia, Agustín (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Salvia, Agustín; Poy, Santiago, & Vera, Julieta (2018). Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012). En Cortés, F. (comp.), *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 159-231). Ciudad de México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sbattella, José; Chena, Pablo; Palmieri, Pila, & Bona, Leandro (2013). El excedente económico y sus usos en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2011). *Realidad Económica*, 276, 9-35.
- Seiffer, Tamara (2013). Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980-2010). *Documentos de Trabajo Social*, 51, 69-88.
- Tokman, Víctor (2006). *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección*

- social*. (Serie Financiamiento del Desarrollo N° 170.) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torrado, Susana (1992). *La estructura social de la Argentina (1945-1983)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Torrado, Susana (2006). El enfoque de las estrategias familiares de vida en América Latina. Orientaciones teórico-metodológicas. En *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método* (pp. 11-32). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

## Anexo metodológico

### 1. Identificación de políticas sociales

*Programas de empleo*: se identificaron a partir de una pregunta de la EPH (pp07e) y los montos de ingreso se computaron como políticas sociales, excluyéndose los de las fuentes laborales.

*Seguro de desempleo/jubilaciones y pensiones*: se identificaron de manera directa en los microdatos a partir de las preguntas respectivas (v4\_m y v2\_m, respectivamente). No fue posible diferenciar entre jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas.

*Asignaciones familiares (A AFF)*: no pueden identificarse en la EPH por lo que fueron estimadas a partir del salario bruto percibido por los trabajadores registrados (excepto servicio doméstico) que vivían en hogares en los que había menores de 18 años. Se reconstruyeron los topes salariales y las escalas vigentes y se imputó el monto correspondiente a la asignación siguiendo la metodología de Rofman, & Oliveri (2012).

*Asignación Universal por Hijo (AUH) y programas de asistencia social*: se capturan a partir de una pregunta genérica (v5\_m). Dada la relevancia de la AUH se identificó a los titulares beneficiarios y los montos percibidos. Los beneficiarios fueron aquellos que declaraban ingresos en la variable referida, vivían en hogares con menores de 18 años y eran trabajadores informales o del servicio doméstico. A partir del monto declarado y tomando en cuenta la cantidad de menores en el hogar, se identificó si se trataba de un beneficiario de la AUH y se asignó el monto a dicha fuente. No pudieron identificarse otros programas y se trataron de manera agregada.

## *2. Sobre la Canasta Básica Total empleada para el análisis de pobreza*

En 2016, el INDEC retomó la medición oficial de la pobreza y publicó una nueva Canasta Básica Alimentaria (CBA), un nuevo coeficiente de Engel (que permite construir la Canasta Básica Total) y una nueva tabla de unidades consumidoras equivalentes (INDEC, 2016). Sin embargo, esta información no fue proporcionada para años anteriores (excepto para 2006) y tampoco se dispone de un índice de precios oficial para el periodo 2007-2015, dada la irregularidad institucional que atravesó el INDEC (INDEC, 2016). Cada investigador debe tomar decisiones para valorizar la nueva CBT en ese lapso. En este artículo, se llevaron adelante tres procedimientos. (a) La CBT de 2016 se deflactó con el Nivel General de un Índice de Precios alternativo (IPC-GB, elaborado por extécnicos del INDEC); (b) el valor de la CBT de diciembre de 2006, informado en INDEC (2016), se proyectó hasta 2016 según el mismo índice de precios; (c) el valor final de la CBT se obtuvo como un promedio ponderado de los valores mensuales obtenidos en los pasos (a) y (b). Finalmente, se asumió que la relación entre la CBT del Gran Buenos Aires de 2016 (INDEC, 2016) y las demás se mantuvo para los años de la serie en los que no existía esta información.

## Acerca del autor

**Santiago Poy** es licenciado en sociología y doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Se desempeña como becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e investigador en el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA). Es docente de la UBA y de la UCA. Sus áreas de investigación incluyen la segmentación del mercado laboral, la distribución del ingreso y la pobreza, y los efectos de la política social en el bienestar de los hogares.

Dos de sus trabajos recientes son:

1. Heterogeneidad laboral y procesos de empobrecimiento de los hogares en Argentina (2003-2017), *Problemas del desarrollo*, 51(201), 3-28.
2. Trabajadores pobres en Argentina y en España: un análisis comparativo centrado en las desigualdades ocupacionales. *Papers Revista de Sociología* (en prensa).