

El impacto laboral y demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

DOCTORADO EN ECONOMIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

GARGANTA SANTIAGO

DIRECTOR: LEONARDO CARLOS GASPARINI

Febrero de 2015

Tabla de Contenido

1	Introducción.....	2
2	Capítulo I. El impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre la informalidad laboral	20
2.1	Introducción	21
2.2	Asignación Universal por Hijo	24
2.3	Desincentivos a la formalidad.....	27
2.4	Datos y Metodología	33
2.5	Resultados	38
2.6	Conclusión.....	51
2.7	Referencias.....	52
2.8	Tablas.....	58
2.9	Apéndices.....	64
3	Capítulo II. Transferencias Monetarias Condicionadas y fecundidad: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina	68
3.1	Introducción	69
3.2	El Programa y los potenciales incentivos	72
3.3	Datos y Metodología	78
3.4	Resultados	82
3.5	Conclusión.....	88
3.6	Referencias	89
3.7	Tablas.....	94
4	Capítulo III. La participación laboral femenina frente a los programas de TMC: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina	99

4.1	Introducción	100
4.2	Antecedentes.....	105
4.3	El Programa y los incentivos.....	111
4.4	Datos y Metodología	116
4.5	Resultados	121
4.6	Conclusión.....	128
4.7	Referencias	131
4.8	Tablas.....	137
4.9	Apéndices.....	145
5	Anexos.....	147
5.1	Anexo 1: <i>Decreto 1602/09</i>	147
5.2	Anexo 2: <i>Poder Adquisitivo de la Transferencia</i>	155

1 Introducción

El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) constituye la principal política social en Argentina, introducida a fines del año 2009 en un escenario económico relativamente estable, con un fuerte apoyo general y luego de un amplio debate y reclamo social. El decreto 1602/09 que crea a esta asignación (ver *Anexo 1*), surge bajo la evidente necesidad de adoptar “*políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social*” y frente a un persistente desbalance en la cobertura social generado por los sistemas de seguridad social contributivos. La modalidad elegida por esta iniciativa fue la extensión del beneficio de las asignaciones familiares a los hijos de desempleados y trabajadores no registrados, no cubiertos hasta ese momento por el régimen vigente (ley 24.714 de 1996). Esto resultó determinante para generalizar el Estado de Bienestar hacia gran parte de la población con un leve nivel de protección hasta ese momento.

La introducción de la AUH no se encuentra ajena al contexto regional ni a la dinámica evidenciada por la política social en otros países del continente. Los sistemas de protección social en América Latina han seguido tradicionalmente un modelo contributivo, en el cual la seguridad social de la población se encuentra estrechamente vinculada a la participación en el mercado de trabajo formal. Este tipo de esquema Bismarckiano, con beneficios sociales y laborales asociados solo al empleo registrado, deja a una gran proporción de la población desprotegida en países con elevados niveles de informalidad. Por este motivo, la seguridad socioeconómica de aquellos individuos fuera del alcance del sistema formal depende entonces de la implementación de políticas o esquemas complementarios alternativos.

Los programas no contributivos surgen con el propósito fundamental de aliviar este desbalance en la cobertura de seguridad social. Según Bertranou, Solorio y Van Ginneken (2002), la característica distintiva de estos esquemas es la desvinculación entre las condiciones de adquisición y la trayectoria laboral de los individuos. Sin embargo, pueden surgir matices en el diseño de los mismos que los aleje de esta definición pero que no los excluya del rol principal de estos esquemas que consiste en extender la cobertura y apaciguar las vulnerabilidades socioeconómicas vinculadas a la desprotección social.

Dependiendo de las características y contextos particulares de cada país, estos programas se han presentado de diferentes maneras. En algunos casos, estos esquemas adquieren un rol principalmente previsional destinados a paliar directamente los riesgos de vejez, enfermedad e invalidez. En otras ocasiones, dado que la falta de protección social se encuentra fuertemente ligada a las situaciones de pobreza, indigencia u otras realidades socioeconómicas adversas, se expresan como esquemas de naturaleza asistencial. Estos últimos se encuentran fundamentalmente vinculados con la extensión en el acceso a ciertos beneficios otorgados por el sistema de seguridad social como asignaciones familiares, seguro de salud o mediante el otorgamiento de una transferencia de ingreso sobre algún grupo poblacional específico, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los beneficiarios.

En América Latina, los esquemas no contributivos muestran una trayectoria expansiva durante los últimos años (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; Van Ginneken, 2002; Gasparini et al., 2007; Alvaredo y Gasparini, 2013), específicamente gobernada por la introducción de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que poseen como principal objetivo la reducción en los niveles de privación monetaria y el aumento en la inversión de capital humano por parte de los beneficiarios. Las TMC se han implementado en la mayoría de los países latinoamericanos beneficiando generalmente a hogares pobres con hijos (típicamente compuestos por

trabajadores informales o desocupados) bajo el cumplimiento de ciertas condicionalidades enfocadas particularmente en la educación y la salud de los menores. Estas transferencias se incrementaron notoriamente en la región durante la última década, alcanzando considerables niveles de cobertura y una importante participación presupuestaria (Gasparini, 2011; Alvaredo y Gasparini, 2013). En 2010, 18 países de América Latina y el Caribe ya habían implementado este tipo de programas beneficiando aproximadamente al 20% de la población total de la región con un gasto presupuestario promedio de 0.4% del PBI (Cruces y Gasparini, 2012).

Estas iniciativas de política verificadas a nivel regional ponen de manifiesto el agotamiento del sistema tradicional de seguridad social contributivo como mecanismo para la inclusión social y como herramienta para suavizar el bienestar de los individuos a lo largo de sus vidas. Esto surge de una excesiva confianza en el mercado de trabajo para lograr dichos objetivos en relación a la precaria estructura laboral que se evidencia, lo cual impide que ésta adquiera un papel excluyente para asegurar la protección social de las personas. En este sentido, no resulta casual que el debate actual en la región se encuentre direccionado hacia el logro de un sistema de protección social universal que permita un piso de asistencia básica a toda la población (Gasparini *et al.*, 2008; Antón, Hernández y Levy, 2012).

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo representa la principal respuesta del país a esta problemática. Consiste en un programa masivo de ingresos con un diseño relativamente simple. Se destina un beneficio monetario mensual por hijo menor a 18 años para aquellos hogares cuyos miembros se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (no registrados en el sistema nacional de seguridad social), siempre y cuando perciban una remuneración igual o inferior al salario mínimo, vital y móvil. Esta última restricción de ingreso en la práctica resulta fácilmente eludible por los beneficiarios y difícil de monitorear por parte del organismo oficial a cargo

del programa (ANSES). Sin embargo, teniendo en cuenta que la informalidad laboral se encuentra altamente correlacionada con la pobreza, el programa se focaliza razonablemente en los sectores socioeconómicos de menores ingresos: el 80% de los participantes del programa pertenecen a los primeros dos quintiles de la distribución del ingreso, mientras que la proporción de hogares cubiertos por la AUH en el cuarto y último quintil asciende solo a 3.6% y 1%, respectivamente (SEDLAC, 2013).

La transferencia que estipula este programa consiste en un beneficio monetario constante por cada hijo acreditado por el grupo familiar, que se abona hasta un máximo de cinco menores a cargo. El monto de la asignación se estableció inicialmente en \$180 por hijo menor a 18 años mientras que la prestación correspondiente por hijo discapacitado (sin restricción de edad) fue determinada en \$720. Estos valores han sido ajustados anualmente desde su implementación para compensar la pérdida en el poder adquisitivo de la asignación frente al contexto inflacionario evidenciado durante estos años (ver *Anexo 2*). Actualmente (febrero de 2015) dichos montos ascienden a \$644 por hijo y \$2100 por hijo discapacitado.¹

El financiamiento de la AUH se realiza a través de las inversiones que conforman al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino y de la rentabilidad anual que se obtiene del mismo. El FGS fue creado en 2007 (decreto 897/07) pero su principal capital fue establecido a fines de 2008 con el traspaso de los fondos de las AFJP al actual Sistema de Reparto. Diversos tipos de activos financieros componen el FGS: títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, plazos fijos, fondos comunes de inversión y cédulas hipotecarias, entre otros. Según la información oficial, la

¹ En septiembre de 2010, la asignación por hijo aumentó a \$220 (\$880 por hijo discapacitado) mientras que a fines del tercer trimestre de 2011, luego de un nuevo ajuste, alcanzó la suma de \$270 (\$1080 por hijo discapacitado). En septiembre de 2012 el monto de la AUH ascendió a \$340 (\$1200 por hijo discapacitado) y en junio de 2013 se incrementó hasta \$460 (\$1500 por hijo discapacitado). Finalmente, durante el mismo mes del año siguiente, se estipuló una asignación por hijo de \$644 (\$2100 por hijo discapacitado). Desde la introducción del programa el monto ha sido elevado, en promedio, casi 30% por año.

valuación del FGS era de 98.224 millones de pesos en 2008 mientras que a fines de 2013 alcanzó un valor de 329.472 millones de pesos.

Como en todo típico programa de transferencias condicionadas de ingreso, la AUH exige el cumplimiento de requisitos educativos y sanitarios. En este caso, el 20% del monto mensual asignado se acumula en una caja de ahorro individual, que solo podrá ser efectivamente cobrado una vez cumplidas las condicionalidades estipuladas por la política: documentación que acredite el control sanitario y plan de vacunación para los menores de cinco años, y constancia de asistencia a algún establecimiento educativo público² (y cumplimiento del ciclo lectivo correspondiente) para los niños en edad escolar. El programa destina un mayor nivel de responsabilidad sobre las mujeres en la satisfacción de estas condicionalidades, teniendo en cuenta que la titularidad del beneficio ha sido establecida prioritariamente sobre las mismas.

Finalmente, las características de esta política incluyen una restricción adicional. La percepción de esta asignación resulta incompatible con el cobro de cualquier suma originada por planes sociales u otras prestaciones contributivas o no contributivas, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

Si bien durante los últimos años se han llevado a cabo diferentes medidas con el propósito de incrementar la cobertura en seguridad social en Argentina, la Asignación Universal por Hijo constituye la política de mayor envergadura en este sentido. Esto se debe a la cobertura poblacional alcanzada por el programa, a los montos estipulados y, en consecuencia, al presupuesto anual requerido para su ejecución. La AUH alcanza actualmente al 30% del total de niños y adolescentes menores a 18 años (3.5 millones), lo cual involucra al 15% de los hogares en el país. El tamaño del beneficio que el programa otorga es también importante: para un hogar pobre³ con tres hijos la transferencia

² Esta restricción inicial quedó sin efecto en la práctica. Las escuelas privadas no fueron excluidas del beneficio.

³ Perteneciente a los primeros tres deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar.

monetaria representa aproximadamente un incremento de 50% en su ingreso total familiar. Estas dos principales implicancias de la política (niveles de cobertura y beneficios) determinan que el gasto destinado a la misma (0.8% del PBI) sea uno de los más significativos en América Latina, posicionando a la AUH como uno de los programas más generosos de la región (Stampini y Tornarolli, 2013). Es importante notar adicionalmente que la promulgación de la AUH no intenta remediar una situación coyuntural crítica temporal. Por el contrario, se manifiesta como un punto de partida fundamental para el futuro diseño de una nueva política social, en la cual los esquemas no contributivos parecen postularse como un factor principal del sistema de protección social en Argentina.

Esta política, así como el resto de las TMC implementadas en la región, ha implicado un impacto social positivo innegable, presente sobre varias dimensiones. El resultado más explícito de la AUH en este sentido es la incorporación al sistema de protección social a una gran cantidad de niños y jóvenes antes excluidos, lo cual implicó prácticamente la universalización de la cobertura social sobre dicho grupo poblacional. Por otra parte, la AUH a través de sus condicionalidades ha fomentado el acceso a los servicios de salud y la escolarización de sus beneficiarios, especialmente en el nivel secundario. Varios autores destacan que esta política ha significado un aumento considerable de la matrícula escolar y un incremento de los menores inscriptos en el seguro médico estatal *Plan Nacer* (Agis *et al.*, 2010; D'Elia y Navarro, 2012; Paz y Golovanevsky, 2011). La AUH generó en este sentido no solo una mejora en la condición actual de los participantes sino también un potencial beneficio de largo plazo, a través de una mayor acumulación de capital humano. Finalmente, la introducción del programa implicó la recepción de una transferencia monetaria relativamente alta por parte de hogares de bajos ingresos. Este efecto ingreso directo ha ayudado a reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Cruces y Gasparini (2010) estiman que la AUH se encuentra asociada a una caída de 30% en la pobreza monetaria, medida por el

indicador FGT(2) y la línea de pobreza internacional de US\$4. Asimismo, los autores adjudican al programa una reducción de 13% en la desigualdad del ingreso de acuerdo a la caída evidenciada en el ratio de ingreso promedio entre el decil más alto y más bajo de la distribución. Estas cifras y logros del programa también ubican a la AUH en un espacio significativo a nivel regional, destacándose como uno de los programas de TMC de mayor impacto social en América Latina.

La literatura económica que analiza estos esquemas de Transferencias Monetarias Condicionadas destaca que el diseño y las condicionalidades de las mismas contemplan no sólo objetivos de protección social inmediatos sino también aquellos vinculados al largo plazo. La evidencia indica que estas políticas han cumplido un papel importante de corto plazo en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en la región, y sugiere también efectos socioeconómicos positivos de mayor perdurabilidad, a partir del fomento a la acumulación de activos y capital humano por parte de las familias más vulnerables (Fiszbein and Schady, 2009). Sin embargo, existe preocupación acerca de algunos potenciales efectos no buscados de estos programas, que pueden modificar significativamente el comportamiento de los beneficiarios y alterar el impacto distributivo generado de manera directa por las transferencias introducidas por estas políticas. Se evidencia, en este sentido, un importante incremento en la cantidad de trabajos que estudian los efectos indirectos o no intencionados de estos programas, fundamentalmente concentrados en los cambios laborales y demográficos que potencialmente surgen por la implementación de las TMC (Stecklov et al., 2007; Alzúa et al., 2013; Gasparini et al., 2009; Amarante et al., 2011).

El presente trabajo intenta realizar una contribución a esta creciente literatura investigando específicamente el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. El propósito principal de este estudio consiste en evaluar los potenciales efectos no buscados de esta política tanto en el plano laboral como

demográfico. Se intenta contribuir con una mayor comprensión de la reacción de los individuos y el cambio estratégico en el comportamiento de los hogares frente a este programa, haciendo hincapié en las implicancias del mismo sobre la informalidad laboral, la fecundidad y la participación femenina en el mercado de trabajo.

La AUH es un programa masivo de ingresos, relativamente estable y perdurable en el tiempo, cuyo impacto sobre la economía en general, y las variables laborales y demográficas en particular, es potencialmente grande. La recepción de este beneficio se encuentra estrechamente vinculada a las condiciones laborales de los titulares del beneficio y a las características demográficas de los hogares beneficiarios. Resulta natural entonces presumir que un programa de semejante envergadura, tanto en términos de la cobertura poblacional alcanzada como del presupuesto necesario para llevarlo a cabo, repercute con mayor intensidad sobre las características principales que determinan su participación.

Por otra parte, la presencia y relevancia cuantitativa de estos efectos laborales y demográficos no esperados constituye un tema central en el debate sobre la protección social en América Latina. En este sentido, la evidencia empírica se ha constituido como la principal herramienta para responder y enriquecer los interrogantes planteados en dicha discusión. El presente estudio empírico sobre la AUH puede significar, por lo tanto, un aporte relevante sobre esta literatura creciente pero todavía incipiente en la región y, de esta manera, contribuir al mencionado debate sobre el diseño de un modelo más efectivo del sistema de protección social y de las políticas complementarias.

La falta de advertencia de estos potenciales efectos de la AUH por parte del propio decreto que crea a la asignación (1602/09, ver *Anexo I*) incrementa aún más el estímulo de este trabajo. Es probable que estos resultados de segundo orden de la política no se encuentren explicitados en el texto oficial por cuestiones relacionadas a las prioridades que se establecen en el programa y al

énfasis que se realiza sobre el propósito principal del mismo. Sin embargo, la evidencia muestra que el impacto laboral y demográfico de estas iniciativas puede ser significativo en términos económicos, y por ende adquirir el potencial suficiente como para alterar las implicancias distributivas esperadas por estos programas.

En relación al comentario anterior, el documento oficial que crea a la AUH destaca explícitamente el potencial impacto distributivo del programa haciendo hincapié en que el mismo significará un paliativo importante sobre los niveles de pobreza de sus beneficiarios. Casi de manera inmediata a la introducción de esta asignación, varios autores estudiaron la política en este sentido, concentrándose específicamente en el efecto ingreso directo que esta transferencia monetaria genera. Sin embargo, no existen aún estudios distributivos de la AUH que consideren los potenciales cambios en el comportamiento de los individuos que el propio programa podría estar incitando. Esto significaría alcanzar un panorama más claro y preciso sobre el efecto distributivo de esta iniciativa. Si bien en este estudio no se analiza el impacto del programa sobre la pobreza y desigualdad, el enfoque determinado en esta investigación sobre los efectos no intencionados de la política no se encuentra ajeno al resultado distributivo de la misma. Los cambios que la AUH genera en términos laborales y demográficos si bien resultan ya importantes y relevantes por sí mismos, pueden ser informativos y contribuir en este sentido. Los resultados de este trabajo podrían considerarse parte de un paso previo importante para identificar el impacto distributivo neto de la política.

Existen otros elementos ignorados en el presente estudio con una posible incidencia sobre el impacto global de la política. En particular, la manera en que se financia el programa es una variable no considerada en el análisis pero que resulta importante tener en cuenta para una mayor precisión en la identificación de la repercusión general de la política particularmente en el largo plazo. Gran parte de la literatura que estudia los efectos no buscados de

estos programas no consideran las particularidades del financiamiento de las mismas, y por ende se presentan como resultados de equilibrio parcial. Es importante interpretar los resultados de este trabajo en el mismo sentido pero también alertar sobre la necesidad de incluir en futuras investigaciones un enfoque más amplio sobre el impacto de esta política considerando los costos de la misma y la forma en que se financia.

Para llevar a cabo este estudio y cumplir con el propósito del mismo el trabajo se organiza en tres capítulos principales. El desarrollo de cada uno de ellos se destina al análisis del potencial impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre una de las diferentes dimensiones mencionadas anteriormente: informalidad laboral, fecundidad y participación laboral femenina. Es importante notar que más allá de los factores generales que motivan el enfoque del trabajo, existen diversas características del diseño particular de este programa que revelan una fuerte posibilidad de evidenciar cambios importantes en dichos resultados de interés. El estudio empírico resulta fundamental para determinar si estos efectos no intencionados de la política existen y si los resultados esperados bajo los argumentos teóricos esgrimidos a continuación son relevantes desde el punto de vista económico.

En el capítulo inicial de esta tesis se analiza el efecto de la AUH sobre la informalidad laboral. La simplicidad en el diseño del programa establece que la transferencia resulta accesible solo para aquellos trabajadores no registrados de la economía por lo que los beneficios relativos de la formalidad laboral naturalmente se reducen con esta política. La introducción de este nuevo beneficio social incorpora un elemento adicional importante en la estructura de decisión o negociación laboral que podría incentivar una menor participación en el mercado de trabajo formal por parte de aquellos trabajadores elegibles. Por un lado, la AUH incrementa en términos relativos la utilidad del empleo informal frente al formal, por lo que los cambios introducidos por el programa en las decisiones laborales de los autoempleados hacen más probable el

resultado de informalidad. Similarmente, los desincentivos al empleo formal estarán presentes en el contexto de un escenario de negociación entre firmas y asalariados informales por beneficios laborales y sociales. Esto se debe a que la introducción de un beneficio no contributivo, como la AUH, reduce no solo el valor del objeto negociado y reclamado por el trabajador (formalidad laboral) sino también su poder de negociación dado que el Estado a través del programa financia el costo de su protección social.

El segundo capítulo se concentra en la evaluación del potencial impacto sobre la fecundidad. Teniendo en cuenta la importancia del nivel de ingreso adicional que el programa provee sobre los hogares con hijos, la AUH podría inducir a ciertas parejas a tener su primer hijo con el propósito de ser elegibles por el programa o afectar el comportamiento de los actuales beneficiarios en esta dimensión para lograr un incremento en el monto de la transferencia. Este estudio considera los diferentes canales de transmisión que podrían estar motivando este efecto no intencionado del programa, contemplando el fuerte vínculo entre este potencial impacto demográfico y el diseño de estas políticas que destaca la literatura. A diferencia de otras TMC introducidas en la región, el monto de la transferencia de la AUH (relativamente alto) se encuentra estipulado por hijo y no por hogar. Adicionalmente, el programa se caracteriza por ser una política abierta a futuros beneficiarios y en la cual los actuales participantes poseen la posibilidad de modificar el monto total de beneficio que reciben alterando su comportamiento, precisamente a través de una mayor cantidad de hijos.

Finalmente, en el tercer y último capítulo se profundiza la investigación sobre las potenciales repercusiones de la política en el mercado de trabajo, analizando los posibles cambios generados por la AUH en la participación e intensidad laboral femenina. La introducción de una asignación monetaria mensual por hijo como la AUH podría modificar los incentivos laborales previos a la política motivando particularmente una menor participación laboral por

parte de las madres beneficiarias que son típicamente las titulares del programa. En efecto, el 96% de los hogares beneficiarios poseen a una mujer a cargo del beneficio. Esta característica podría implicar un mayor nivel de responsabilidad otorgado por el programa hacia la mujer y la determinación de la misma como principal proveedora del cuidado de sus hijos. Si bien esto puede ser positivo en varias dimensiones, también podría poner en riesgo la perpetuación de los roles tradicionalmente asignadas a las mujeres y su aislamiento del ámbito laboral. Adicionalmente, si bien los cambios en la oferta de trabajo se encuentran latentes en todos los miembros del hogar beneficiario, se presume un mayor ajuste o reacción laboral por parte de las mujeres que según la evidencia muestran una mayor elasticidad ingreso de la oferta de trabajo que los hombres. De esta manera, se espera que la AUH posea un impacto diferencial entre género actuando con mayor incidencia sobre los desincentivos al trabajo de las mujeres, las cuales han sido históricamente caracterizadas por bajas tasas de participación laboral. En la práctica, sin embargo, este potencial efecto de la AUH puede ser irrelevante o estar contrarrestado por otros factores que operan en dirección contraria y/o que no hayan sido considerados en el análisis.

El desarrollo empírico de toda esta investigación se basa en los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La EPH constituye una encuesta urbana que abarca actualmente a 31 aglomerados con más de 100 mil habitantes, lo cual determina una representatividad del 71% de la población urbana total y del 62% de la población total del país⁴. En este estudio se aprovecha particularmente el esquema de rotación en el diseño muestral de la encuesta que permite monitorear a un mismo grupo de individuos y hogares en el tiempo durante un período máximo de un año y medio. Esto resulta de gran utilidad para el desarrollo del trabajo debido a que posibilita la identificación de los

⁴ La población en zonas urbanas del país constituye el 87% del total de los habitantes a nivel nacional, aproximadamente.

cambios laborales y demográficos en el tiempo que un mismo conjunto de personas revela. Si bien se trata de un período de seguimiento relativamente corto, se construyen sucesivos paneles con el fin de abarcar en el análisis un lapso de tiempo más amplio, particularmente compuesto por periodos anteriores y posteriores a la implementación del programa.

Para identificar los potenciales efectos causales de esta política se utiliza una metodología no experimental de *diferencias en diferencias*. Esta elección se debe fundamentalmente a que la asignación al tratamiento del programa no fue realizada de manera aleatoria sobre la población. En este sentido, la estrategia de identificación consiste en comparar en el tiempo, antes y después de la política, las diferencias en las variables laborales y demográficas entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Los datos que se utilizan en este trabajo presentan una limitación que condiciona la metodología de investigación, en particular sobre la confección de estos grupos y la esencia del efecto tratamiento estimado. La información presente en la EPH no permite distinguir específicamente a los beneficiarios de la AUH ya que no existe ninguna pregunta en la encuesta destinada a captar los receptores de la misma. Por lo tanto, teniendo en cuenta los criterios y condiciones estipulados por la política se incluye en el grupo de tratamiento a aquellos individuos habilitados para ser incluidos por el programa independientemente de si efectivamente reciben o no el beneficio (*intention to treat*). El grupo de control se encuentra conformado por individuos de similares características pero sin la presencia plena de las cualidades inherentes a los beneficiarios del programa (informales, con hijos y de bajos ingresos).

Todos los capítulos del trabajo tratan sobre el mismo programa, por lo que la repetición temática en las diferentes partes del mismo resulta ineludible. Cada uno de los capítulos ha sido elaborado con el doble objetivo de ser parte de un mismo trabajo general que investiga distintos efectos no intencionados de la AUH y a la vez ser individualmente funcional como estudio específico dentro

de la literatura correspondiente en cada caso. De esta manera, la descripción de las características principales de la AUH realizada anteriormente será un factor común en las tres principales secciones del estudio. Adicionalmente, la metodología utilizada (*diferencias en diferencias* utilizando los paneles de la EPH) es la misma a lo largo de todo el trabajo, con algunos matices que resultan necesarios incorporar dependiendo del resultado de interés que se evalúa y el conjunto de individuos potencialmente afectado por el programa de acuerdo a la dimensión estudiada. De esta forma, surgen también en este sentido explicaciones descriptivas similares entre capítulos cuya presencia resulta imprescindible para el desarrollo de cada uno de los mismos.

Los resultados encontrados en esta investigación confirman gran parte de los argumentos teóricos que destacan los potenciales efectos laborales y demográficos de esta política. La evidencia del capítulo inicial sugiere la existencia de un desincentivo a la formalidad laboral significativo provocado por la AUH. El tamaño del efecto es relativamente alto: la probabilidad de formalización laboral por parte de trabajadores inicialmente informales cae entre 26% y 41% en relación a la situación hipotética sin programa. Sin embargo, el programa no parece haber generado los incentivos suficientes como para incrementar las transiciones desde la formalidad hacia la informalidad. La evidencia en este capítulo refleja que es cualitativamente diferente la alternativa de mantenerse en el sector laboral no registrado, respecto a la opción de trasladarse al mismo desde el sector formal de la economía. Esta asimetría en la reacción de los trabajadores formales e informales podría explicarse por diferencias en los costos de ajuste y transacción bajo un escenario con incertidumbre.

Los resultados del segundo capítulo indican que la AUH ha provocado un incremento significativo en la fecundidad que se refleja particularmente en aquellos hogares con al menos un hijo. Por el contrario, el margen extensivo de

este fenómeno no muestra cambios estadísticamente relevantes.⁵ El tamaño del impacto sobre los hogares con hijos se encuentra dentro del rango registrado en la literatura. Se evidencia un aumento de 2.2 puntos porcentuales en la probabilidad de tener un nuevo hijo por parte de aquellos hogares beneficiarios lo cual representa un aumento de 35% con respecto a la probabilidad que se hubiera evidenciado en ausencia del programa. Este trabajo también discute si los efectos encontrados obedecen a cambios transitorios o permanentes en la fecundidad. Es decir, si la AUH crea los incentivos suficientes como para generar un incremento de largo plazo en fecundidad o si solo implica un cambio en el *timing* de la misma sin alterar la cantidad de hijos totales que las parejas deciden tener. Si bien los resultados muestran algún indicio en contra de un efecto permanente sobre fecundidad, la información disponible no permite resolver este dilema de forma contundente. No resulta posible identificar si el programa genera en este sentido un impacto de largo plazo teniendo en cuenta el corto período de tiempo transcurrido desde la implementación de esta política.

La evidencia del último capítulo del trabajo registra una reducción significativa en las transiciones hacia la actividad económica por parte de mujeres inactivas que se benefician de la AUH. La magnitud del impacto es considerable, representando una caída de 25% en dicho resultado. Este desincentivo a la participación laboral femenina se expresa específicamente en mujeres que se encuentran en pareja, lo cual no resulta sorprendente teniendo en cuenta que la reacción laboral ante esta transferencia se espera sea más alta en aquellas que no son las únicas que reciben ingreso en su hogar. Por otra parte, el programa no generó la motivación suficiente sobre las mujeres activas para que

⁵ El grupo de hogares sin hijos es un grupo heterogéneo en términos de los resultados de fecundidad, ya que entre ellos se incluyen parejas que no pueden tener hijos y aquellas que aun no han decidido procrear. Los incentivos económicos introducidos por el programa son irrelevantes para el primer grupo pero no para el último. Por ende, los resultados sobre este conjunto de individuos deben ser considerados con cautela ya que podrían ser un reflejo de mencionadas heterogeneidades y no producto de los potenciales incentivos sobre fecundidad que la AUH genera.

abandonen su participación laboral. Esta nueva asimetría sugiere que la reducción que se evidencia en la tasa de actividad de las mujeres beneficiarias luego de la fecha en que se implementó la política, frente a una dinámica estable en aquellas no elegibles, se explica fundamentalmente por una menor entrada a la actividad laboral y no por alteraciones significativas en la tasa de salida de la misma. Este último estudio de la tesis encuentra adicionalmente una reducción significativa en las horas trabajadas por parte de las madres beneficiarias pero no así en los padres de los niños alcanzados por esta política. Sin embargo, este efecto de la AUH sobre la intensidad laboral femenina no resulta del todo robusto frente a diferentes especificaciones del grupo de control.

Un resultado común de todo el trabajo desarrollado es la distinción de que los efectos de la AUH sobre las diferentes dimensiones estudiadas no resultan homogéneos entre beneficiarios con distintas características. El análisis del resultado general en cada capítulo se encuentra acompañado por un desarrollo más profundo que indaga acerca de la existencia de heterogeneidades en los potenciales cambios en el comportamiento de los individuos. Los resultados que emergen al dividir la muestra en grupos de individuos definidos de acuerdo a diferentes criterios permiten comprender con mayor precisión la dinámica evidenciada a nivel agregado y comprueban en muchos casos las expectativas acerca de que el programa, de acuerdo a su diseño, incide de manera diferencial sobre diferentes conjuntos de individuos.

El estudio empírico de esta tesis determina que estos potenciales efectos no intencionados de la política existen y que resultan relevantes desde el punto de vista económico. Los efectos encontrados se adjudican específicamente a ciertas características particulares del diseño del programa y a los importantes montos que la AUH establece.

El enfoque de todo este trabajo se concentra en los efectos indirectos de esta política para comprender las potencialidades del programa de manera integral.

Los resultados no implican bajo ningún punto de vista abandonar estas iniciativas que extienden la protección social de la población sino que alertan sobre la necesidad de evaluar y discutir los costos y beneficios de distintas alternativas.

En el mismo sentido, Atkinson y Bourguignon establecen en la introducción del próximo *Handbook of Income Distribution* que el análisis de los economistas sobre las políticas públicas se ha enfocado fundamentalmente en las respuestas de comportamiento negativas. Destacan que esto resulta comprensible teniendo en cuenta que los efectos de segundo orden típicamente se pierden en el debate público, pero remarcan, al mismo tiempo, que este tipo de análisis parece a menudo perder de vista el propósito principal por el cual estas transferencias fueron implementadas. Bajo este balance, los autores concluyen indicando la importancia de comprender que no solo el agregado de la política es lo relevante sino que el diseño de estos gastos también importa.

La Asignación Universal por Hijo ha generado un innegable impacto social positivo y resulta entonces importante no perder de vista este destacado resultado. Pero la evidencia también sugiere que el programa genera ciertos efectos laborales y demográficos no buscados particularmente producto de las características del diseño del mismo. La mejor manera de defender los logros del programa es estudiar rigurosamente estos efectos, analizar si existen y si son relevantes, y, en caso de que lo sean, trabajar en la búsqueda de alternativas para mejorar la política.

2. *Capítulo I:*

El impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre la informalidad laboral*

Resumen

El programa de Asignación Universal por Hijo en Argentina extiende a los desocupados y trabajadores informales un beneficio antes limitado a los empleados formales. Esta extensión podría modificar los incentivos laborales, estimulando una menor participación en el sector formal respecto de la que hubiese surgido en ausencia del programa. En este trabajo estimamos ese efecto comparando en el tiempo al grupo de hogares elegibles (informales, con hijos), con un grupo semejante pero no elegible (sin hijos). Los resultados sugieren un significativo desincentivo hacia la formalización de los beneficiarios, pero no hay evidencia de un incentivo hacia la informalidad de los trabajadores registrados.

Clasificación JEL: H55, I38, O17

Palabras Clave: informalidad, protección social, AUH, Argentina.

* Agradecemos las sugerencias de Guillermo Cruces, Marcelo Bérgholo, Alberto Porto y Dolores de la Mata, y los comentarios recibidos en los seminarios de Economía de UNLP y UdeSA, en las Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo (Santa Fe) y la Reunión Anual de la AAEP (Trelew). Los errores u omisiones son total responsabilidad de los autores.

2.1 Introducción

Los sistemas de protección social en América Latina han seguido tradicionalmente un esquema Bismarckiano, en el cual los beneficios sociales y laborales están vinculados al empleo en el sector formal de la economía. En países donde la informalidad está muy extendida este esquema deja a una gran proporción de la población desprotegida, originando un Estado de Bienestar “truncado”. En los últimos 15 años todos los países de la región han lanzado iniciativas para aliviar este desbalance, implementando programas de transferencias de ingreso focalizados en la población pobre, típicamente compuesta por trabajadores informales o desocupados.⁶

La evidencia indica que estos programas han cumplido un papel importante de corto plazo en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en la región, y sugiere efectos positivos también en el largo plazo, a partir del fomento a la acumulación de activos y capital humano por parte de las familias carenciadas (Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, existe preocupación acerca de algunos potenciales efectos indeseados de estos programas, en particular sobre el mercado laboral. Específicamente, la extensión de beneficios a desempleados y trabajadores informales podría implicar un desincentivo a la oferta laboral y a la formalización del empleo. La presencia y relevancia cuantitativa de estos efectos no deseados constituye un tema central en el debate sobre la protección social en América Latina, que solo puede ser saldado con evidencia empírica. La literatura económica sobre los efectos de los programas masivos de ingresos en los mercados laborales, todavía incipiente en

⁶ La literatura que analiza este esquema de protección y propone alternativas de reforma ha crecido fuertemente en los últimos años. Ver Bertranou et al. (2002); Van Ginneken (2002); Levy (2008); Fiszbein y Schady (2009); Ferreira y Robalino (2010); UNDP (2010); Cruces y Gasparini (2012); Cecchini y Martinez (2011); Maldonado *et al.* (2011); Antón, Hernández y Levy (2012) y OIT (2012).

América Latina, puede implicar un aporte relevante para el diseño de un modelo más efectivo de protección social y de políticas de empleo.⁷

Este trabajo contribuye a esa literatura, examinando el potencial impacto sobre la formalidad laboral de un programa de transferencias implementado en Argentina, focalizado en los hogares no protegidos por un empleo formal. Específicamente, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) extiende el beneficio de un subsidio monetario por hijo menor, antes restringido a los trabajadores formales, a los hogares cuyos miembros están desocupados o se desempeñan en el sector informal⁸. Se trata de un programa masivo de transferencias: la AUH, iniciada en 2009, cubre actualmente al 29% del total de menores y al 15% de la totalidad de los hogares en Argentina. El beneficio por hijo representa 8.8% del ingreso promedio de los hogares desocupados e informales con hijos (potenciales beneficiarios del programa), y 15.3% de aquellos pertenecientes a los tres deciles más bajos de la distribución del ingreso per cápita familiar. Para un hogar de ese grupo con tres hijos el programa implica un incremento promedio de 45.9% del ingreso total familiar. Estos valores ubican a la AUH dentro del grupo de programas con beneficios más amplios en América Latina (Stampini y Tornarolli, 2013).

La extensión de la asignación por hijo a los trabajadores desocupados e informales podría modificar los incentivos laborales, al reducir los beneficios relativos de la formalidad. Esto podría generar una menor participación en el sector registrado de la economía, respecto de la que hubiese surgido en ausencia del programa. La AUH incorpora un elemento adicional importante

⁷ Ver Alzúa, Cruces y Ripani (2013); Amarante, Manacorda, Vigorito y Zerpa (2011); Azuara y Marinescu (2013); Bosch y Manacorda (2012); Camacho, Conover y Hoyos, (2009); Bérngolo y Cruces (2013); y Gasparini, Haimovich y Olivieri (2009).

⁸ La informalidad laboral es un concepto ambiguo, utilizado con diferentes significados en diferentes contextos. En este estudio nos referimos a un trabajo informal como aquel en el cual la relación laboral no está sujeta a la legislación laboral e impositiva, y en consecuencia el trabajador no tiene acceso a beneficios sociales ni derechos laborales ligados a su empleo. Ver sección 2.3 para más detalle.

en la estructura de decisión o negociación, que puede ser determinante en el resultado respecto de la condición de formalidad de las personas elegibles.

Desafortunadamente, no es sencillo identificar el efecto causal del programa, dado que su asignación no fue aleatoria en la población. Adicionalmente, no se introdujeron en la encuesta nacional de hogares de Argentina preguntas destinadas a identificar a los beneficiarios de la AUH. Dadas estas restricciones, nuestra estrategia de identificación consiste en comparar en el tiempo al grupo de hogares elegibles (informales, con hijos), con un grupo semejante pero no elegible (sin hijos). Esta estrategia de *diferencias en diferencias* es efectiva para aliviar varios de los problemas de endogeneidad que surgen al contrastar individuos heterogéneos.

La evidencia sugiere que mientras que el comportamiento de los dos grupos (elegibles y no elegibles) en términos de formalización (entrada al sector formal de la economía) sigue un patrón casi idéntico antes de fines de 2009, los patrones divergen significativamente a partir de esa fecha, que coincide con la implementación de la AUH. Mientras que la velocidad de entrada al sector registrado se intensificó en los trabajadores sin hijos a partir de 2010, se mantuvo aproximadamente constante para los trabajadores elegibles por el programa.

Dados estos resultados que confirmamos en un análisis econométrico condicional, dadas las razones teóricas existentes para vincular el programa con las decisiones de formalidad, y frente a la aparente ausencia de razones alternativas que expliquen la brecha de comportamiento entre elegibles y el resto luego de 2009, el trabajo concluye sugiriendo la existencia de un significativo desincentivo hacia la formalidad de este programa de asignaciones por hijo. En contraste, no se encuentra evidencia de un incentivo hacia la informalidad en los hogares formales potencialmente elegibles.

Los resultados indican la presencia de un efecto estadísticamente significativo y económicamente importante. Se registra que la probabilidad de entrada al

sector formal para el grupo de tratamiento se reduce entre 26% y 41%, en relación a lo que se hubiera esperado en ausencia de la AUH. Se considera que los altos montos de la asignación podrían estar detrás del gran impacto del programa en esta dimensión: para un trabajador pobre e informal con tres hijos la transferencia representa en promedio más de 25% del salario que podría alcanzar en el sector formal de la economía.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2.2 se explican las características principales del programa de Asignación Universal por Hijo, mientras que los potenciales incentivos laborales provocados por el mismo se analizan en la sección 2.3. En la sección 2.4 se describen los datos utilizados y se detalla la metodología implementada; y luego en la sección 2.5 se presentan los resultados. Se concluye en la sección 2.6.

2.2 Asignación Universal por Hijo

Como en otros países de América Latina, las políticas de protección social en Argentina estuvieron estrechamente vinculadas al empleo formal. Los beneficios no contributivos fueron evolucionando de forma desorganizada, mediante el otorgamiento de diferentes tipos de prestaciones categóricas.⁹ Los programas de beneficios monetarios a trabajadores no registrados estuvieron siempre motivados por un contexto de emergencia económica y/o social. Los dos principales ejemplos son el Plan Trabajar, destinado a paliar los efectos del creciente desempleo a mediados de los noventa, y el Programa Jefes de Hogar, implementado en 2002 para aliviar los efectos de la profunda crisis económica de esos años.¹⁰

⁹ Algunos ejemplos en este sentido son las pensiones asistenciales de vejez, invalidez y para madres de siete o más hijos, pensiones graciables otorgadas por los legisladores nacionales, veteranos de guerra, familiares de desaparecidos y otras por leyes especiales. Ver Bertranou y Grushka (2002).

¹⁰ A mediados de los 2000, frente a un contexto de recuperación económica, se implementó una estrategia de transición gradual para los beneficiarios originales del PJH mediante la creación

A fines de 2009, y en un contexto económico más estable¹¹, el gobierno argentino, con el apoyo de buena parte de las fuerzas políticas, implementó un nuevo programa masivo de transferencias condicionadas de ingresos a hogares pobres. La forma elegida para esa política fue la extensión del beneficio de las asignaciones familiares a los hijos de desempleados y trabajadores no registrados, no cubiertos hasta ese momento por el régimen vigente (ley 24.714 de 1996). Específicamente, el decreto 1602/09 crea una Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), que consiste en un subsidio monetario por hijo destinado a hogares cuyos miembros están desocupados o son trabajadores no registrados.¹² La norma restringe la participación en el programa a aquellos trabajadores que perciban ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil. Esta limitación, sin embargo, resulta difícil de implementar en la práctica por lo que se la considera no operativa. De acuerdo con este decreto, cada familia que cumpla con las mencionadas condiciones recibirá mensualmente \$180 por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5 niños a cargo. Por su parte, la prestación correspondiente por hijo discapacitado (sin restricción de edad) se estableció inicialmente en \$720. Los montos mensuales por hijo han sido ajustados anualmente para no perder poder de compra frente a la inflación. En este sentido, el valor real de la asignación se mantuvo relativamente constante en el tiempo (ver *Anexo 2*). A mediados de 2014 se estableció el valor de la transferencia que rige en la actualidad: \$644 por hijo y \$2100 por hijo discapacitado.

Como en todo típico programa de transferencias condicionadas de ingreso, la AUH requiere el cumplimiento de requisitos educativos y sanitarios. En particular, el 20% del monto mensual asignado solo podrá ser efectivizado una

de dos programas adicionales: el Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Familias por la Inclusión Social. Ver *Apéndice B* para un mayor detalle de estos programas.

¹¹ En realidad, luego de varios años de crecimiento económico, el PBI per capita no creció en 2009. Sin embargo, el desempleo apenas de incrementó mientras que la pobreza monetaria se redujo durante el año previo a la implementación de la AUH. Ver *Figura A del Apéndice A*.

¹² Posteriormente, se incorporaron como beneficiarios a los hijos de monotributistas sociales, empleados del servicio doméstico, mujeres embarazadas y trabajadores temporarios.

vez cumplidas las condicionalidades: documentación de vacunación y control sanitario para menores de cinco años y acreditación de asistencia a algún establecimiento educativo público durante la edad escolar de los niños beneficiarios. La percepción de esta asignación resulta incompatible con el cobro de cualquier suma originada por planes sociales u otras prestaciones contributivas o no contributivas, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

Este programa de transferencias monetarias alcanza a un conjunto importante de la población argentina, en su mayoría pertenecientes a los sectores socioeconómicos de menores ingresos. La AUH cubría en 2011 a 3.5 millones de niños (29% del total de menores en el país), lo cual representa un alcance del 15% del total de los hogares. El presupuesto anual del programa - alrededor de 0.8% del PIB - constituye uno de los más significativos en América Latina. El beneficio monetario también resulta importante de acuerdo a un análisis internacional más amplio (Fiszbein y Schady, 2009). Para una familia pobre con tres hijos en la cual sus miembros son trabajadores no registrados, el monto de la AUH implica un incremento promedio de 45.9% del ingreso familiar. Por su parte, la transferencia alcanza el 90% del ingreso laboral promedio de aquellos trabajadores informales pobres con tres hijos. En comparación con el ingreso del sector formal de la economía el beneficio también resulta importante sobre estos trabajadores: el monto total mensual por la AUH representa 26.5% del salario esperado en el sector registrado¹³, y aproximadamente 40% del salario mínimo, vital y móvil.

Es claro que la AUH es un programa masivo de ingresos, cuyo impacto sobre la economía en general, y las variables laborales en particular, es potencialmente grande. La literatura se ha enfocado particularmente sobre las implicancias de

¹³ Los ingresos de los trabajadores en el sector formal incluyen asignaciones por hijo y otros beneficios monetarios. El esquema de asignaciones por hijo en dicho sector depende de la escala de ingresos y ubicación geográfica del trabajador. Para la mayoría de los trabajadores registrados de menor ingreso el monto de la asignación por hijo es similar a la transferencia establecida por la AUH.

la política en educación, pobreza y desigualdad. De acuerdo a las estimaciones existentes, que típicamente ignoran cambios en el comportamiento, el programa de AUH ha tenido un significativo impacto reductor sobre los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos, y resultados alentadores sobre los niveles de asistencia escolar (Gasparini y Cruces, 2010; Agis et al, 2010; Paz y Golovanevsky, 2011; D'Elía y Navarro, 2011; Rofman y Oliveri, 2011). En contraste, son inexistentes los estudios que se concentran en el impacto de la AUH sobre el mercado laboral¹⁴, y en particular sobre la informalidad laboral.

2.3 Desincentivos a la formalidad

El término *informalidad* es usado con diferentes significados en diferentes contextos.¹⁵ En este estudio definimos a un trabajo informal como aquel en el cual la relación laboral no está sujeta a la legislación laboral e impositiva, y en consecuencia el trabajador no tiene acceso a beneficios sociales ni derecho a ciertos beneficios laborales ligados al empleo (OIT, 2002).¹⁶ Un empleo informal es entonces un empleo no registrado, sin beneficios sociales asociados. En esta sección planteamos argumentos por los cuales un programa social no contributivo, como la AUH, podría reducir los incentivos a la formalización (registro).

El análisis de la informalidad estuvo tradicionalmente concentrado en las decisiones de la firma respecto de registrar sus actividades y pagar impuestos al trabajo, asumiendo un rol pasivo de los trabajadores.¹⁷ En este marco la introducción de un programa destinado a los informales financiado con rentas

¹⁴ Utilizando una estrategia diferente a la del presente trabajo (transiciones alrededor de la fecha de intervención), Maurizio y Vazquez (2012) encuentran que el programa no generó en el corto plazo (2009-2010) un cambio significativo en la oferta de trabajo de los adultos.

¹⁵ “Informality is a term that has the dubious distinction of combining maximum policy importance and political salience with minimal conceptual clarity and coherence in the analytical literature” (Kanbur, 2009).

¹⁶ Ver también Portes *et al.* (1986) y Saavedra y Chong (1999).

¹⁷ Ver Rauch, 1991; Straub 2005 y Patrap y Quintin, 2006.

generales podría no afectar las decisiones de las firmas formales, y en consecuencia no tendría impacto sobre el nivel agregado de formalidad laboral. Una corriente más reciente propone incorporar las preferencias no pecuniarias de los trabajadores, enriqueciendo el análisis de las decisiones de formalidad.¹⁸ Galiani y Weinschelbaum (2012), por ejemplo, proponen un modelo en el que las firmas deciden operar bajo la formalidad o informalidad dependiendo de su capacidad de gestión (*managerial ability*), mientras que los trabajadores eligen óptimamente el sector donde ubicarse de acuerdo a su dotación de capital humano. En este modelo el salario y el tamaño del sector formal se determinan endógenamente. En particular, las iniciativas de cobertura universal generan un deterioro en los incentivos a participar en el mercado de trabajo formal. Levy (2008) y Antón et al. (2012) también muestran en un modelo analítico cómo la extensión de beneficios sociales a los informales financiados con rentas generales, incrementan en términos relativos la utilidad del empleo informal frente al formal, generando en equilibrio una tasa de informalidad laboral mayor.

Examinemos con más profundidad los incentivos en el caso particular de Argentina, tratando por separado la situación de tres tipos de trabajadores sin cobertura: (i) los autoempleados, (ii) los asalariados sin contrato ni protección social por parte de la firma empleadora, y (iii) los desempleados. En los tres casos es factible que la implementación de un subsidio focalizado en el empleo no formal, como es el caso de la AUH, implique un desincentivo a la formalización.

Trabajadores por cuenta propia

Existen dos enfoques alternativos para analizar el autoempleo: la visión de mercados integrados y el enfoque de mercado laboral segmentado¹⁹. De acuerdo

¹⁸ Ver por ejemplo Maloney (2004); Antón et al. (2012) y Galiani y Weinschelbaum (2012).

¹⁹ Portes y Schauffler (1993), Maloney (2004); Perry *et al.* (2007).

a la primera, el empleo asalariado y por cuentapropia son dos alternativas sustitutas para los trabajadores, con sus costos y beneficios asociados que la persona evalúa a la hora de tomar una decisión laboral. El trabajo por cuentapropia implica típicamente ingresos variables, con frecuencia inferiores, y carece de beneficios sociales, pero resulta más flexible y puede tener beneficios no pecuniarios relevantes en términos de ausencia de horarios, autoridades y controles. “Ser su propio jefe” puede ser para muchas personas una ventaja importante. Por ejemplo, personas con poca o variable disponibilidad de tiempo (mujeres con hijos menores, jóvenes estudiando, adultos mayores) pueden preferir autoemplearse, en lugar de atarse a un empleo formal, que típicamente requiere cumplir ciertos requisitos horarios. En síntesis, algunas personas pueden elegir voluntariamente el empleo por cuentapropia, aun en ausencia de beneficios sociales en esa alternativa. Naturalmente, en este contexto la incorporación de un beneficio focalizado en el empleo informal (grupo que incluye a los autoempleados), como la AUH, introduce un claro desincentivo al empleo en el sector formal de la economía.²⁰

En la visión del mercado laboral segmentado, en cambio, la alternativa del empleo formal domina al autoempleo. Aun considerando los argumentos del párrafo anterior, en la práctica, se sostiene, un empleo formal es más valorado que el autoempleo sin beneficios sociales. La presencia de sindicatos, salarios mínimos o restricciones a la entrada en el sector público hace que la brecha se mantenga en el equilibrio, pese a las presiones de los autoempleados a la entrada en el sector privilegiado. Bajo este enfoque, la incorporación de un beneficio al trabajo informal reduce la brecha con el empleo asalariado registrado, pero no necesariamente la elimina. Existe un desincentivo potencial a la formalidad que en la práctica puede no materializarse, si la brecha inicial es lo suficientemente alta.

²⁰ El hecho de que los trabajadores formales reciban una asignación por hijo similar a la AUH no modifica el argumento. Es la introducción de un nuevo beneficio social para trabajadores informales el evento que resulta relevante, que podría alterar el equilibrio previo al programa y generar el efecto que se estudia en este paper.

Asalariados no registrados

El argumento del tipo de empleo esgrimido en la sección anterior pierde relevancia en la comparación entre asalariados informales y formales. En este contexto, ¿puede un empleo asalariado no registrado ser preferido a uno formal? Un escenario en el que esta alternativa es posible es el de beneficios sociales del empleo formal financiados con impuestos al salario, y una oferta de trabajo inelástica. En este marco, los trabajadores formales estarán “comprando” sus beneficios con una baja salarial, por lo que si la valoración de los beneficios no es alta, la opción de informalidad puede no ser dominada. En este caso, la incorporación de un beneficio como la AUH, que solo puede ser reclamado por los trabajadores informales y es financiado con rentas generales, representa un claro desincentivo a la formalización.

En la realidad, es factible que la oferta de trabajo no sea inelástica, y que parte del costo de la protección social al empleo formal recaiga sobre los empleadores o sobre el estado. En ese caso la protección constituye un verdadero beneficio para los empleados formales, y en consecuencia un estímulo para que los asalariados informales presionen a las firmas empleadoras para que los formalicen. El empleo informal es una opción dominada para los trabajadores, que solo aceptan a falta de una mejor alternativa, en mercados no plenamente integrados. Por otra parte, siendo los aportes que financian a la protección un costo laboral para las firmas, estas buscarán evitarlo como mecanismo minimizador de costos. Antón *et al.* (2012) presentan un modelo de decisión óptima de informalidad laboral para las firmas, las cuales comparan los beneficios de evadir los impuestos al trabajo y las regulaciones laborales con el costo de la penalización en caso de ser descubiertos y castigados. De Paula y Scheinkman (2010) muestran como la informalidad laboral tiene un beneficio adicional al incrementar el valor de evadir otros impuestos (como el IVA).

En este contexto se genera un escenario de negociación entre firmas y asalariados informales por beneficios sociales y laborales, con una lógica semejante a la negociación salarial, cuyo resultado está determinado como es usual por las condiciones de mercado, las restricciones institucionales y el valor para las partes del objeto negociado.²¹ En este marco la introducción de beneficios no contributivos, como en la AUH, reduce el beneficio relativo de la formalidad para los asalariados no registrados, disminuye su poder de negociación, y en consecuencia hace más probable el resultado de informalidad.

Desempleados/inactivos

El caso de los desocupados e inactivos resulta similar al de los informales, dado que en Argentina, así como en el resto de los países de América Latina, la vasta mayoría de los integrantes de este grupo carece de beneficios sociales. La incorporación de un beneficio como la AUH, que beneficia al trabajador desempleado o al inactivo que declara ser desempleado, reduce la ventaja relativa de un empleo formal. Si la brecha de utilidad entre el desempleo/inactividad y el trabajo formal era nula o reducida, este nuevo beneficio puede inducir una menor transición del desempleo/inactividad a la formalidad.

Un punto adicional potencialmente relevante proviene de la consideración estratégica por parte del hogar en las decisiones de formalidad (Bérgolo y Cruces, 2011; Galiani y Weinschelbaum, 2011). Si un trabajador con hijos se mantuviese en la informalidad, su cónyuge estaría incentivado a imitar este comportamiento, ya que, de lo contrario, su hogar dejaría de ser beneficiario del programa. En cambio, si el primero decide pasar a la formalidad, entonces los incentivos para el segundo serán independientes de la AUH y, en consecuencia,

²¹ La literatura sobre negociación salarial es extensa. Ver, por ejemplo McDonald y Solow (1981) y Farber (1986).

la probabilidad de que estos últimos pasen a ser formales resulta mayor que en el caso anterior.

Si bien, como se argumenta en esta sección, existen razones para pensar que un programa social como la AUH puede reducir los incentivos a la formalización laboral, en la práctica estos pueden ser cuantitativamente irrelevantes o estar compensados por fuerzas que operan en otras direcciones y que no fueron consideradas en el análisis. La relevancia práctica de los potenciales desincentivos solo puede ser determinada mediante evidencia empírica.

La literatura empírica acerca del impacto de programas de transferencia monetarias (no contributivas) sobre la informalidad laboral es aún incipiente en América Latina y se encuentra lejos de ser contundente (Bosch y Manacorda, 2012). Si bien Amarante *et al.* (2011) encuentran un alto desincentivo a la formalidad laboral del programa uruguayo *PANES*, y Gonzalez-Rozada y Pinto (2011) registran en Ecuador un efecto positivo y significativo del *Bono de Desarrollo Humano* sobre las transiciones fuera del empleo registrado, Azuara y Marinescu (2013), por el contrario, no encuentran evidencia a favor de un efecto significativo sobre la informalidad laboral del programa *Oportunidades* en México. Gasparini, Haimovich y Olivieri (2009) analizan el *Programa Jefes de Hogar (PJH)* en Argentina, un programa focalizado en el desempleo, y encuentran que si bien el impacto inicial del programa fue pro-informal, este sesgo desapareció al reducirse el valor de la transferencia en relación al salario formal. Existen también otros trabajos enfocados en las implicancias laborales de las reformas en los sistemas de salud. Camacho, Conover y Hoyos (2009) encuentran un significativo incremento en el empleo informal en Colombia, producto de una expansión del seguro de salud público no contributivo. Por su parte, Bérigolo y Cruces (2011) evalúan el impacto de una reforma de salud en Uruguay que extiende la cobertura a hijos de trabajadores registrados, identificando una importante reducción en la tasa de informalidad laboral.

2.4 Datos y Metodología

Para llevar a cabo el presente estudio se utilizan los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina. La EPH es una encuesta urbana que abarca a 31 aglomerados con más de 100 mil habitantes, lo cual determina una representatividad del 71% de la población urbana total y del 62% de la población total del país. El esquema de rotación de la EPH permite la construcción de paneles cortos que posibilitan el seguimiento de un mismo individuo durante un período máximo de un año y medio. Específicamente, los hogares incluidos en la encuesta son relevados durante dos trimestres consecutivos, luego se retiran temporalmente durante los dos trimestres siguientes y, finalmente, se incorporan a la muestra durante dos trimestres adicionales sucesivos. De esta forma, el solapamiento existente en los paneles confeccionados entre trimestres contiguos, y entre idénticos trimestres correspondientes a años inmediatamente consecutivos, es de un 50% de la muestra seleccionada en cada período.

Para este trabajo construimos seis paneles interanuales, correspondientes al primer semestre de cada año.²² Cada uno de ellos permite observar a un mismo individuo/hogar en el primer semestre del año t y luego identificarlo nuevamente durante el mismo semestre del siguiente año ($t+1$). Los paneles abarcan el período 2005-2011: cuatro son previos a la implementación de la AUH a fines de 2009, y dos son posteriores. Tratándose de paneles cortos, el típico problema de desgaste (*attrition*) no es grave. Desafortunadamente, la EPH no permite identificar a los beneficiarios de la AUH. En este trabajo diferenciamos entonces a la población en dos grupos de acuerdo a su elegibilidad para participar en el programa. Partiendo de los criterios y

²² Teniendo en cuenta que el INDEC no confeccionó la EPH 2007 durante el tercer trimestre, se optó por la utilización de paneles semestrales correspondientes al primer semestre. Igualmente, también se reportan los resultados utilizando el resto de los paneles para reforzar la robustez de las principales conclusiones del trabajo.

condicionalidades estipulados en el decreto que crea la AUH, se capta a todos aquellos individuos habilitados para ser beneficiarios de este programa, independientemente de si efectivamente recibieron o no la asignación (*intention to treat*). Específicamente, se incluye en el grupo de tratamiento a aquellas personas entre 19 y 70 años desocupadas e informales en la primera observación de cada panel, pertenecientes a hogares no formales (es decir, donde no existe ningún miembro registrado), con hijos menores o discapacitados. Por su parte, los trabajadores pertenecientes al grupo de control comparten las mismas características que el grupo de potenciales beneficiarios, con la excepción de integrar hogares sin niños menores ni discapacitados.

La presencia de hijos menores de 18 años es la variable decisiva que determina la elegibilidad o no para el grupo de trabajadores no registrados. Se trata de una variable de fácil observación y control por parte de las autoridades del programa, por lo que se estima que el grado de errores de inclusión (hogares sin hijos, pero admitidos al programa) debería ser muy bajo. Por otra parte, la proporción de elegibles que efectivamente participan del programa es alta, dado que los costos de ingresar y participar son bajos. Según información de la oficina a cargo de la AUH, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), seis meses después de su implementación el 80% de todos los niños elegibles por el programa se encontraban recibiendo la asignación. El resto incluye a futuros participantes rezagados en su inscripción al programa, y a hogares que se autoexcluyen. El programa está dirigido a hogares pobres, pero al focalizarse en la informalidad, incluye potencialmente a cuentapropistas de ingresos medios y altos, algunos de los cuales podrían autoexcluirse, por razones vinculadas con la responsabilidad social, *stigma*, u otras.

Para focalizar el análisis en los individuos potencialmente receptores de la AUH, restringimos la muestra a individuos sin ningún tipo de educación superior, y pertenecientes a los primeros tres deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar. Esta elección está basada en el hecho de que el 75%

de los hogares elegibles para la AUH pertenecen a los primeros tres deciles de ingreso, y en prácticamente ninguno existe un jefe o cónyuge con educación superior.²³

La Tabla 1 presenta algunas estadísticas descriptivas básicas del grupo de tratamiento y control. De acuerdo con esta información se trata de grupos con algunas características observables semejantes (años de educación, salario por hora), pero también algunas diferencias significativas: el grupo de control está integrado por individuos de mayor edad, con menor cantidad de horas de trabajo y con ingreso per cápita superior. Naturalmente, más allá de estas diferencias observables se espera que estos grupos difieran en otras características inobservables. El tener o no hijos seguramente depende de factores no relevados en la encuesta, que a su vez pueden estar afectando las decisiones (o resultados) laborales en términos de informalidad.

Con el objeto de estimar el impacto del programa sobre la condición laboral de los trabajadores, utilizamos el método de diferencias en diferencias (DD), que consiste en comparar las discrepancias en el resultado de interés entre el grupo de tratamiento y de control, antes y después de la implementación de la política (Card, 1990; Card y Krueger, 1994). Esta metodología resulta ventajosa no sólo por su simplicidad, sino por su efectividad potencial para evitar varios de los problemas de endogeneidad que surgen al contrastar individuos heterogéneos (Bertrand, Duflo y Mullainathan, 2004).

El supuesto de identificación sobre el que están basados los resultados de este trabajo es que en ausencia de la AUH los patrones de cambio en el resultado de interés de ambos grupos hubiesen sido similares. Se asume asimismo la inexistencia de otro evento diferente a la implementación del programa que implique un impacto diferencial entre grupos sobre las decisiones y/o

²³ En este trabajo presentamos algunos resultados de robustez, ante definiciones alternativas de la muestra. Dado que no podemos identificar a los verdaderos beneficiarios del programa, extender la muestra a deciles más ricos incrementa el riesgo de incluir como potenciales beneficiarios a trabajadores informales de altos ingresos que con alta probabilidad se autoexcluyen del programa.

resultados de informalidad laboral. Este supuesto no parece fuerte: la literatura coincide en subrayar que la AUH constituye casi la única y más importante iniciativa social en Argentina durante el período bajo análisis (Bertranou, 2010; D’Elia y Navarro, 2012; D’Elia *et al.*, 2010; Groisman *et al.*, 2014; Lustig *et al.*, 2012; Rofman y Olivieri, 2011). De hecho, este programa surge como consecuencia de un largo debate político sobre la necesidad de revitalizar la política social en el país (Groisman *et al.*, 2014). En este trabajo se incluye un apéndice que explica y discute los programas de alivio de pobreza, más allá de la AUH, que tuvieron lugar durante el lapso de tiempo incluido en el análisis de este documento (ver *Apéndice B*). Este anexo se incluye en este capítulo pero también resulta relevante tenerlo presente durante el estudio del resto de los efectos investigados en la tesis.

La siguiente ecuación presenta una especificación lineal estándar de un modelo DD:

$$(1) \quad F_{it} = \alpha + \beta_1 H_{it} + \beta_2 Post + \gamma (H_{it} \cdot Post) + \theta X_{it} + u_{it}$$

donde F_{it} es el resultado que nos interesa evaluar; en nuestro caso una variable binaria que indica si el trabajador inicialmente informal se formaliza durante el período que abarca el panel. El modelo incluye una variable H que capta si el individuo pertenece potencialmente al grupo de tratamiento o de control, una variable $Post$ que distingue períodos posteriores al programa (en este caso los paneles 2009-2010 y 2010-2011) de aquellos anteriores a su implementación, y un término de interacción entre las mismas. Asimismo, se incluyen controles individuales y a nivel del hogar (X) que podrían estar correlacionadas con la variable que identifica a los potenciales beneficiarios. También se agregan efectos fijos por período y región, de forma de contemplar potenciales comportamientos genuinos de cada año o región geográfica, que puedan estar sesgando los resultados buscados.

Considerando sólo dos períodos de tiempo ($t=0,1$), la diferencia de promedios entre grupos (tratamiento T y control C) de sus diferencias en el tiempo es:

$$(2) \quad DD = (F_1^T - F_0^T) - (F_1^C - F_0^C)$$

De acuerdo a la especificación lineal DD, es fácil demostrar que,

$$(3) \quad DD = \gamma + (u_1^T - u_0^T) - (u_1^C - u_0^C)$$

Si la esperanza de los dos últimos términos es cero, entonces DD nos provee un estimador consistente del efecto tratamiento. Dado que la asignación al programa no resulta aleatoria, esa condición se convierte en el supuesto fundamental de la metodología para poder interpretar el parámetro γ con sentido causal.

El mismo análisis puede ser llevado a cabo en una especificación no lineal, en cuyo caso la esperanza condicional de la variable dependiente (variable binaria) es una función no lineal. Analíticamente,

$$(4) \quad P(F_{it}) = \Phi(\alpha + \beta_1 H_{it} + \beta_2 Post + \gamma(H_{it} \cdot Post) + \theta X_{it})$$

donde P denota probabilidad. Es importante resaltar que, a diferencia del modelo lineal, la discrepancia en el resultado de interés que surge entre grupos y en el tiempo, en ausencia del programa, no será cero y, de esta manera, el cálculo de DD ignorando el término de interacción será no nulo. El impacto del programa entonces se identifica de la siguiente manera:

$$(5) \quad DD = \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \gamma + \theta X_{it}) - \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \theta X_{it})$$

De esta forma, el efecto tratamiento será el impacto incremental en la probabilidad provocado por el coeficiente del término de interacción (Ai y Norton, 2003; Puhani, 2012). Este resultado se aplica a cualquier modelo no lineal con este tipo de estructura paramétrica. Es importante remarcar que siendo $\Phi(\cdot)$ una función no lineal estrictamente monotónica, el signo de γ siempre coincidirá con el signo del efecto tratamiento.

En este trabajo se utiliza un modelo *Probit* para llevar a cabo la estimación del efecto causal de la AUH sobre la probabilidad de que los trabajadores se trasladen hacia la formalidad laboral. En este sentido, Angrist y Pischke (2009)

afirman que las estimaciones que surgen de un modelo lineal de probabilidad no se alejan de aquellas que se obtienen de un modelo *Probit* no lineal.

2.5 Resultados

En esta sección presentamos los principales resultados del trabajo. Comenzamos por inspeccionar los desincentivos hacia la formalidad en un marco no condicional, para luego aplicar el análisis de regresiones multivariadas detallado en la sección anterior.

Desincentivos hacia la formalidad laboral

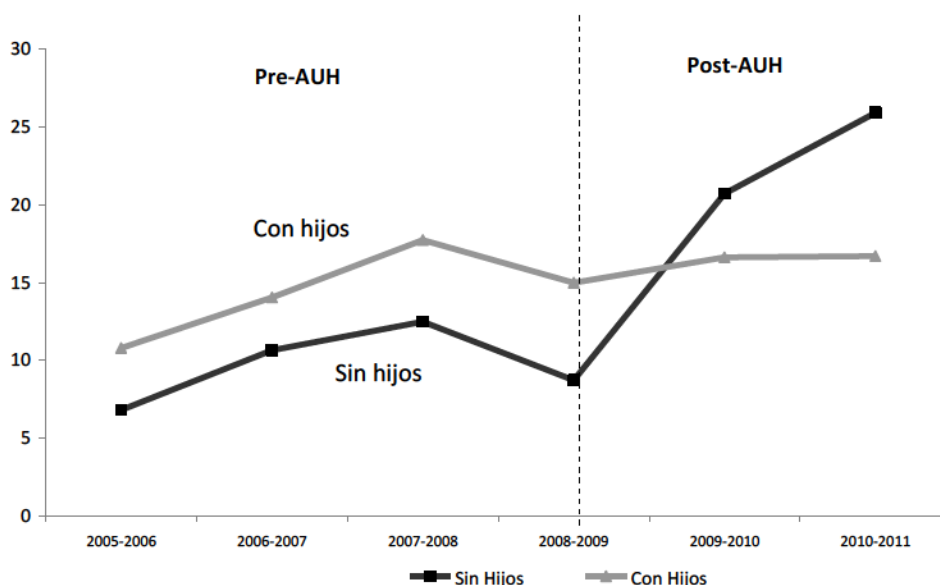
La Figura 1 presenta el principal resultado del trabajo en un marco no condicional. La figura muestra, para cada grupo (tratamiento y control) y en cada panel interanual, la proporción de trabajadores inicialmente no registrados que se formalizan durante el período de seguimiento de los mismos. Esta proporción es inicialmente superior para los trabajadores con hijos, presumiblemente como resultado del mayor valor que la protección social tiene para quienes son padres (o madres), dado que la cobertura típicamente se extiende del beneficiario directo a su familia. Si bien el nivel es diferente, la evolución de la tasa de formalización resulta casi idéntica entre los grupos de tratamiento y control, antes de fines de 2009. Esta similitud se rompe a partir de 2010, coincidiendo con la implementación de la AUH. A partir de ese momento las tasas de formalización divergen manifiestamente: mientras que la proporción de trabajadores que accedieron a un trabajo formal creció fuertemente en el grupo de control²⁴ (en coincidencia con un período de expansión económica luego de un año de estancamiento), esa proporción se mantuvo estable entre los trabajadores del grupo de tratamiento. Si bien antes

²⁴ La dinámica evidenciada luego de la AUH por este grupo se discuten con mayor profundidad más adelante en esta sección.

de la introducción de la política la tasa de formalización laboral de los trabajadores con hijos era significativamente más alta que la registrada en el grupo de individuos sin hijos, la situación se revierte completamente luego de la implementación de la AUH (ver intervalos de confianza en la Tabla 2).²⁵

Figura 1

Proporción de individuos que pasan a ser formales siendo en el período inicial informales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH. Paneles anuales contruidos con datos del primer semestre de cada año.

Nota: Individuos entre 19 y 70 años, informales o desocupados en el primer semestre del panel, en hogares sin integrantes con empleo formal, pertenecientes a los primeros tres deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar, sin ningún tipo de educación superior.

La dinámica observada en la Figura 1 resulta interesante en términos de la motivación del principal resultado del trabajo ya que sugiere un cambio notorio en el resultado de interés a partir del período de implementación del programa. Sin embargo, el solo registro de mencionada figura se encuentra lejos de ser un

²⁵ Las patrones diferenciales en las transiciones hacia la formalidad mostradas en la Figura 1 también se encuentran presentes en los niveles de formalidad laboral. Antes de la AUH (desde 2006 hasta 2009) la proporción de trabajadores registrados creció 30% en el grupo de control (de 19.6% a 25.4%) y 62% en el grupo de tratamiento (de 22.7% a 36.7%). Por el contrario, luego de la implementación del programa (2009-2011) dicha proporción aumentó 25% en el grupo de control mientras que solo se incrementó en 7% para el grupo de potenciales beneficiarios.

argumento contundente del paper debido a que constituye un análisis no condicionado. La validez del resultado debe ser generada mediante una estructura de estudio más rigurosa. En el resto de la sección examinamos si este resultado sugerido por la Figura 1 se mantiene bajo un esquema de regresiones multivariadas, adicionando controles, restringiendo la muestra de diferentes maneras e investigando la presencia de efectos heterogéneos.

La Tabla 3 muestra los resultados principales del trabajo mediante tres especificaciones alternativas del modelo de probabilidad de ser un trabajador formal, explicitado en la sección anterior: (1) sin controles, (2) con controles y *dummies* regionales y temporales, y (3) restringiendo el análisis en los trabajadores informales (excluyendo a los desocupados), lo que permite incorporar controles por sector de actividad.²⁶ Se presentan los efectos marginales correspondientes a ciertas variables independientes de interés. El efecto tratamiento se corresponde con el efecto marginal del término de interacción.

En todas las especificaciones el efecto tratamiento resulta significativo y negativo, sugiriendo la existencia de importantes desincentivos a participar en el mercado laboral formal producto de la implementación de la AUH. Por su parte, los desincentivos parecen operar con mayor fuerza cuando se analizan sólo a los trabajadores informales, excluyendo a los desocupados. La AUH provoca, de acuerdo a las estimaciones presentadas en la columna (3), una caída de 8.2 puntos porcentuales en la probabilidad de ser formal dado una condición laboral inicial informal. Esto representa una reducción promedio de casi 40% en la probabilidad de ser formal respecto de lo que hubiese sucedido en ausencia del programa, es decir, bajo el cumplimiento del supuesto de identificación.

²⁶ Las variables de control utilizadas son: edad, edad al cuadrado, género, estado civil, nivel de educación, jefe del hogar, tamaño del hogar, cantidad de niños en el mismo, región, período y sector de actividad económica. También se incluyen interacciones entre la variable de tratamiento y las *dummies* temporales, para controlar por las tendencias diferenciales en el tiempo entre grupos.

Robustez

Se llevan a cabo diversos ejercicios para determinar la robustez de los resultados. En primer lugar, se estima el modelo bajo una muestra más homogénea, evidenciando que los resultados principales del trabajo se mantienen aunque en algunos casos la significatividad de los coeficientes se reduce, dada la menor cantidad de observaciones. A modo ilustrativo, en la columna (i) de la Tabla 4 se acota el análisis sobre los trabajadores entre 25 y 55 años de edad, mientras que en las columnas (ii) y (iii) se restringe adicionalmente la muestra sobre trabajadores con uno o tres hijos, respectivamente.

En segundo término, se replica el ejercicio inicial de referencia aplicando la técnica de *propensity score matching*. En este caso el grupo de control también estará conformado por trabajadores informales sin hijos pero con una probabilidad de participación en el programa similar de acuerdo a una serie de características observables (demográficas, educativas y laborales). Los coeficientes registrados en la columna (iv) sugieren que el resultado de un sustancial desincentivo a la formalidad introducido por el programa se mantiene. Asimismo, al restringir el *matching* sobre trabajadores de la misma edad y número de hijos, los resultados aun reflejan la misma lógica, a pesar de que la cantidad de observaciones se reduce fuertemente (no se muestran en la tabla esta última especificación).

En tercer lugar, se explota la discontinuidad en la elegibilidad al programa analizando aquellos individuos con hijos que tengan edad alrededor de un rango acotado de 18 años. Es decir, se divide la muestra de trabajadores de acuerdo a la edad del menor de sus hijos: personas con hijos entre 16 y 18 años y aquellos con hijos entre 19 y 21 años.²⁷ Mientras que para el grupo de control

²⁷ El tamaño de la encuesta no nos permite utilizar una definición más acotada alrededor de los 18 años de edad.

las tasa de formalización se incrementa de 21.2% (promedio antes del programa) a 27.1% (promedio posterior al programa), en el grupo de tratamiento la correspondiente tasa cae de 20.6% a 18.1%. La columna (v) documenta este análisis de diferencias en la discontinuidad (*difference in discontinuity*). Los resultados son consistentes con lo que se evidencia el principal ejercicio de referencia (Tabla 3): la tasa de formalización laboral se reduce en aquellos trabajadores con hijos entre 16-18 años de edad en comparación con aquellos con hijos levemente mayores pero no afectados por el programa. Sin embargo, los resultados son levemente significativos producto tanto de la pequeña cantidad de observaciones como de que los desincentivos hacia la formalidad se debilitan a medida que los hijos de aquellos trabajadores elegibles se acercan a la edad límite de 18 años (ver a continuación).

Por las razones comentadas anteriormente, resulta preferible trabajar con los paneles que incluyen información del primer semestre de cada año. La columna (vi) muestra, sin embargo, que los efectos identificados inicialmente se mantienen al incluir los datos del segundo semestre.

A pesar de que los coeficientes que identifican el efecto tratamiento son diferentes en las diversas especificaciones practicadas en la Tabla 4, en todos los casos el tamaño del impacto es relativamente alto: las estimaciones representan una caída promedio entre 26% y 41% en la probabilidad de formalización, en relación a la situación contrafáctica sin programa. En el resto de esta sección se tratará con mayor profundidad este punto, en particular dentro de lo que la literatura existente sugiere.

La interpretación de los resultados de este trabajo depende fuertemente del supuesto de identificación; en nuestro caso, que el comportamiento del grupo de tratamiento hubiese sido similar al del grupo de control en ausencia de la AUH. La verosimilitud de este supuesto se incrementa si no se encuentran diferencias significativas entre ambos grupos ante un “experimento falso” o placebo. En este trabajo, el ejercicio consiste en evaluar el impacto de la AUH

sobre la probabilidad de formalización laboral, como si el programa se hubiera implementado con anterioridad a la fecha en que realmente se llevó a cabo. La columna (vii) de la Tabla 4 presenta las estimaciones que surgen al simular la implementación de la AUH en 2007, mientras que la columna (viii) propone un experimento similar pero analizando una supuesta introducción del programa en 2008. En ambos casos los efectos no son significativamente distintos de cero, lo cual refuerza la validez del supuesto de identificación utilizado.

Discusión

El fuerte incremento de la formalización laboral observado en nuestro grupo de control (sin hijos) durante los períodos posteriores a la AUH, introduce cierta preocupación sobre la estrategia de identificación (ver Figura 1). A pesar de no poder resolver contundentemente esta posibilidad, se argumenta a continuación que este notorio aumento no se encuentra relacionado a la implementación del programa, sino en cambio a la recuperación de la economía luego de una corta caída en 2009.

Luego de la crisis 2001-2002, la economía argentina se recupera considerablemente mostrando altas y estables tasas de crecimiento. El crecimiento promedio del PBI per capita en los tres períodos anteriores a la AUH (años incluidos en el paper) fue de 6.8%. Luego de mencionada crisis de principios de los 2000, los mercados laborales también mostraron una importante recuperación. Las tasas de formalización laboral comenzaron a crecer de manera acelerada producto tanto de la recuperación económica como de ciertos esfuerzos por parte del gobierno para sostener mencionado proceso de formalización. Todo esto se evidencia en la Figura 1 del paper: las tasas de formalización aumentan entre los años 2005 y 2008 para ambos grupos (con y sin hijos). Luego, la economía argentina se encuentra sometida a una crisis en 2009, debido al contagio de la crisis internacional, que provoca una caída de la tasa de crecimiento del PBI per capita a 0.3%. De esta forma, el proceso de

crecimiento de formalización laboral se reduce considerablemente durante ese año de estancamiento (para ambos grupos).²⁸ En 2010 la economía se recupera de manera sustancial alcanzando durante ese período una tasa de crecimiento aun más alta (7.9%) que la registrada durante los años previos a 2009. Es probable que bajo ese contexto, y luego de un corto aunque fuerte quiebre en el crecimiento, el proceso de aumento en la formalización laboral continúe. Resulta probable, asimismo, que durante 2010 las firmas hayan formalizado trabajadores que lo hubieran sido en 2009 bajo circunstancias normales, comportamiento que sugiere un incremento aun más fuerte en la formalidad laboral durante 2010.²⁹

En resumen, creemos que el fuerte aumento en la tasa de formalización durante 2010 para el grupo de control no es inesperadamente alto, teniendo en cuenta el contexto de una fuerte recuperación económica luego de una corta crisis en 2009 y bajo un proceso más amplio de crecimiento económico y mercados laborales más fuertes. En este sentido, interpretamos que los resultados encontrados sugieren que este nuevo programa impide el crecimiento en la tasa de formalización del grupo de tratamiento, como se hubiera esperado dadas las condiciones económicas y la dinámica evidenciada en el grupo de control.

²⁸ En contraste, la crisis no generó un fuerte impacto sobre el desempleo y la pobreza (ver *Apéndice A*). Resultó probablemente óptimo para las firmas (y aceptable para el gobierno y los sindicatos) evitar despidos, bajo la expectativa de corta duración de ese momento económico crítico; y en su lugar reducir los costos retrasando la formalización de nuevos trabajadores hasta superar la recesión. Algunos autores argumentan que en países en desarrollo las empresas tienden a ajustar los beneficios laborales de sus empleados como un mecanismo de minimización de costos alternativo al ajuste salarial o de empleo (Galiani and Weinschelbaum, 2012; Viollaz, 2014).

²⁹ Consideremos un simple ejercicio para ilustrar este último punto: computamos la tasa de aumento en la formalización laboral durante los años previos a la crisis de 2009 y asumimos una tasa continua para aplicar los resultados en los años posteriores (es decir, ignorando la crisis de 2009). Bajo dicha simulación la tasa de formalización para el grupo de control hubiera sido de 18.7% en 2010. Dicha tasa en realidad fue de 20.7%, no muy lejana de nuestro pronóstico (teniendo en cuenta especialmente las altas tasa de crecimiento económico del año 2010).

Por otra parte, el tamaño del efecto desincentivo que se evidencia es alto: como se explicó anteriormente, las estimaciones representan una reducción promedio en la formalización entre 26% y 41% respecto de la situación hipotética sin programa. Se argumenta en este sentido que los altos montos de la asignación podrían estar detrás del gran impacto de la política en esta dimensión: para un trabajador pobre e informal con tres hijos la transferencia representa en promedio más de 25% del salario que podría alcanzar dicho individuo en el sector formal de la economía. De esta forma, no resulta sorprendente que la introducción de este programa afecte los resultados de varias decisiones y negociaciones laborales.

Resulta difícil introducir nuestros efectos cuantitativos en perspectiva a la literatura debido a que existen muy pocos trabajos que analizan los potenciales desincentivos a la formalidad laboral conducidos por programas de transferencias monetarias en América Latina (Bosch y Manacorda, 2012). Amarante *et al.* (2011) analizan el programa uruguayo PANES con un estimador de regresión discontinua. Si bien se enfocan particularmente en los efectos sobre ingresos, también reportan un impacto negativo y alto del programa en el empleo del sector formal. Gonzalez-Rozada y Pinto (2011) encuentran que en Ecuador las madres que reciben el *Bono de Desarrollo Humano* y aquellos trabajadores que habitan hogares beneficiarios serán aproximadamente 100% más propensos a salir del empleo formal en relación a un grupo comparable de trabajadores que no reciben los beneficios. Gasparini *et al.* (2009) evidencian una caída inicial de 3.4 pp en la probabilidad de formalización luego de la implementación de PJH, un programa destinado al alivio de la pobreza en Argentina. El efecto es más pequeño al que se registra en este trabajo de la AUH, lo cual es consistente con el hecho de que el PJH era un programa más acotado, con montos de beneficio menores e implementado en un escenario con mercados laborales más débiles. Utilizando información de encuestas de hogares, Azuara y Marinescu (2013) no encuentran efectos significativos en México del programa de transferencias monetarias

Oportunidades ni tampoco por parte del esquema de seguro no contributivo *Seguro Popular*. Sin embargo, Bosch y Campos-Vázquez (2010), usando datos provenientes de la seguridad social, argumentan por el contrario que los efectos están presentes particularmente en municipalidades pequeñas, las cuales se encuentran sub-representadas en las encuestas de hogares en México.

Otros estudios se concentran en los efectos de las reformas de salud, por lo que sus resultados no son directamente comparables con el presente trabajo. Camacho *et al.* (2009) encuentran un significativo incremento en los niveles de empleo informal en Colombia entre 2% y 5%, producto de una expansión del seguro de salud público no contributivo. Bérigolo y Cruces (2011) reportan una caída de 1.3 puntos en la informalidad luego de una extensión, en este caso contributiva, en la cobertura del seguro de salud de Uruguay sobre los hijos de trabajadores formales. En México, Bosch y Campos-Vázquez (2010) y Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) registran que el *Seguro Popular* permitió un incremento en la informalidad a expensas del empleo formal, mientras que Azuara y Marinescu (2013), como ya se ha mencionado, no encuentran efectos significativos motivados por el mismo programa.

Todos estos estudios difieren en un gran número de dimensiones, incluyendo el tipo de intervención (seguro de salud o TMC), la definición de informalidad, el tratamiento de los autoempleados, la población de referencia (población en edad de trabajar o empleo formal total), la estrategia de identificación y el tipo de información que se utiliza (encuesta de hogares o datos administrativos). De esta forma, la comparación del tamaño de los efectos reportados entre estudios resulta problemático. Adicionalmente, la importancia de las intervenciones analizadas resultan disímiles. De hecho, el beneficio por hijo provisto por la AUH se encuentra entre los más altos de América Latina (con Ecuador y Panamá) de acuerdo a diferentes indicadores (Stampini y Tornarolli, 2013).³⁰

³⁰ En particular, es considerablemente más alto y más extendido que el beneficio otorgado por el programa *Oportunidades* en México, lo cual podría explicar parte de las diferencias entre los resultados de este paper y la ausencia de efectos en Azuara y Marinescu (2013).

Es importante remarcar asimismo que la mayoría de los trabajos, a diferencia de este estudio, no se enfocan en el análisis de los trabajadores pobres informales sino en el impacto general de los programas, lo que probablemente tiende a reducir la magnitud de los efectos reportados.

Efectos Heterogéneos

El sesgo en las transiciones hacia la formalidad de la AUH resulta significativo en las tres categorías laborales relevantes - cuentapropistas, trabajadores asalariados informales y los desempleados -, lo cual confirma los resultados esperados a partir de la discusión planteada en la sección 3 (ver Tabla 5). El impacto parece ser más fuerte en el grupo de trabajadores autoempleados. De acuerdo al análisis por género, el desincentivo resulta significativo en ambos casos. Específicamente, la caída en la probabilidad de ser formal provocada por la AUH es de 5.3 puntos para las mujeres y 10.2 puntos para los hombres. Sin embargo, estos valores representan una caída proporcional mayor en las mujeres (45%) que en los hombres (30%) en términos de lo que se hubiera evidenciado sin la AUH. También se evalúa el impacto diferencial de la AUH en términos del tamaño del hogar, definido por la cantidad de menores en el mismo. Se presume que recibir un monto total mayor de beneficios generará una caída mayor en la probabilidad de formalizarse. Si se supone que existen economías de escala en el consumo del hogar (costos medios decrecientes en el número de hijos), una transferencia por hijo constante implica beneficios per cápita superiores en familias numerosas y, por ende, un efecto potencial más fuerte sobre el comportamiento de los miembros de esos hogares. Para evaluar este punto separamos a los individuos potencialmente beneficiarios en dos grupos, con más y menos de 5 hijos. Ante esta partición encontramos que el desincentivo a pasar a la formalidad es significativamente mayor en aquellos

trabajadores pertenecientes a hogares numerosos.³¹ Sin embargo, la diferencia puede ser explicada también porque los hogares de mayor tamaño son en promedio más pobres que el resto.

Si bien los resultados se mantienen cualitativamente si la muestra se restringe alternativamente al 40% o 20% más pobre en términos de ingreso per cápita familiar (Tabla 5, columna viii y ix), los efectos son más fuertes para el grupo más acotado y, a su vez, con mayor grado de privación monetaria. Este resultado es causado al menos por dos razones. En primer lugar, si se expande la muestra a grupos de mayores ingresos, aumenta la probabilidad de incluir hogares que aunque califican para el subsidio deciden autoexcluirse. En segundo lugar, el impacto proporcional de la AUH como fuente alternativa de ingresos es mayor para los beneficiarios más pobres, por lo que los efectos discutidos en las secciones anteriores son potencialmente más altos.

En la Tabla 6 se analiza el impacto del programa según la edad del hijo menor de cada hogar. Si el desincentivo hacia la formalidad de esta política existiera, se esperaría una mayor expresión de dicho efecto en hogares que puedan mantener el beneficio durante un período de tiempo más prolongado. La hipótesis es similar respecto a aquella planteada para hogares numerosos. En este caso, tener hijos de menor edad implica recibir un monto total de beneficios mayor en términos intertemporales (controlando por el número de hijos en el hogar), lo cual provocaría una menor transición a la formalidad laboral en relación a aquellos trabajadores con hijos de mayor edad. En concordancia con esta expectativa, se evidencian desincentivos más fuertes en trabajadores con hijos menores.³² La AUH provee una transferencia monetaria cuatro veces superior en aquellos trabajadores con hijos discapacitados. La

³¹ Al desagregar el impacto en los hogares con menos de cinco hijos, si bien en todos los casos los efectos resultan ampliamente significativos, no se observa una dinámica estrictamente creciente en el número de hijos. Estos resultados no se incluyen en el trabajo pero se encuentran presentes en versiones anteriores de este estudio y disponibles ante cualquier pedido.

³² Si bien el patrón de impacto es claramente decreciente en la edad de los niños, las diferencias entre coeficientes no son estadísticamente significativas en la mayoría de los casos.

última columna de la Tabla 6 sugiere que el desincentivo a la formalización es también fuerte sobre este grupo.

Trabajadores primarios y secundarios

Las transferencias no contributivas como la AUH podrían inducir un cambio estratégico al interior del hogar (Bérgolo y Cruces, 2013; Galiani y Weinschelbaum, 2012). Si un individuo posee un trabajo formal, su familia también estará protegida contra ciertos riesgos sociales (por ejemplo, salud), lo cual reduce los incentivos de formalización sobre el resto de los miembros del hogar. De hecho, los trabajadores secundarios en América Latina son menos propensos a operar en el sector formal de la economía que los trabajadores primarios, *ceteris paribus*. Galiani y Weinschelbaum (2012) encuentran que el incremento en la participación laboral de los trabajadores secundarios en América Latina explica gran parte del aumento en la tasa de informalidad de la región.

Siguiendo la práctica tradicional, se identifica al (auto declarado) jefe de hogar como el trabajador primario del mismo mientras que el resto de los miembros empleados del hogar serán considerados trabajadores secundarios. Si bien los resultados en el primer panel de la Tabla 7 sugieren que el impacto del programa es significativo en ambos grupos, el segundo panel revela un punto interesante: el desincentivo a participar en el sector formal de la economía conducido por el programa resulta relevante en aquellos trabajadores secundarios cuyo jefe de hogar se mantiene informal, mientras que el efecto desaparece en aquellos en donde el trabajador primario se traslada hacia la formalidad. Si el jefe del hogar consigue un trabajo formal, su cónyuge y familia ya no será beneficiaria de la AUH, por lo que las decisiones laborales de los miembros secundarios se vuelven irrelevantes en términos del acceso al programa. Por el contrario, si el trabajador primario continúa siendo un empleado no registrado, los desincentivos hacia la formalidad laboral seguirán

siendo relevantes para el resto de los trabajadores del hogar. Si bien este análisis es sugestivo de un potencial efecto generado por la AUH, los resultados no son contundentes dado que la cantidad de trabajadores secundarios informales pertenecientes a hogares cuyo jefe se traslada a la formalidad es relativamente pequeño.

Incentivos hacia la informalidad

En este trabajo se ha evidenciado que la implementación de la AUH parece haber implicado un desincentivo hacia la formalidad en los trabajadores no registrados. Adicionalmente, resulta importante evaluar también si la extensión de las asignaciones familiares por hijo a trabajadores informales y desocupados generó los incentivos suficientes como para que un trabajador inicialmente formal se traslade al sector informal. La Tabla 8 muestra los resultados de modelos donde la variable dependiente binaria toma el valor 1 para aquellos individuos que siendo formales en el período inicial de cada panel, pasan luego a ser informales en la etapa final del mismo.

En todos los casos evaluados los potenciales incentivos hacia la informalidad provocados por el programa no resultan significativos. Este resultado sugiere una asimetría en la reacción de trabajadores formales e informales, la cual podría explicarse en términos de costos de ajuste y transacción en un escenario con incertidumbre. Si existe un incentivo en ciertos trabajadores registrados a volverse informales, es posible que se materialice sólo en el mediano plazo, cuando los costos y beneficios hayan sido claramente evaluados. Similarmente, si con la introducción de la AUH el nuevo equilibrio de negociación entre firmas y empleados implica una menor tasa de formalidad, dicho resultado probablemente tendrá lugar solo luego de largas negociaciones.

La evidencia del presente estudio sugiere que es cualitativamente diferente la alternativa de mantenerse en el sector laboral no registrado, respecto de la opción de pasar a la informalidad desde una condición laboral inicial formal.

2.6 Conclusión

En este trabajo se estudia el impacto del reciente programa de Asignación Universal por Hijo sobre la informalidad laboral en Argentina. Se analizan tanto los desincentivos potenciales hacia la formalidad como los incentivos hacia la informalidad que puede estar provocando la introducción de esta política. Considerando el diseño del programa y la asignación no aleatoria al tratamiento se utilizó una metodología no experimental de diferencias dobles identificando a los beneficiarios de acuerdo a los criterios y condicionalidades estipulados por la política. Para esta evaluación se utilizaron microdatos de la EPH, construyendo sucesivos paneles interanuales de seguimiento de los hogares que abarcan el período 2005-2011.

La evidencia sugiere la existencia de desincentivos hacia la formalidad estadísticamente significativos, y económicamente relevantes, provocados por la AUH. Estos efectos se manifiestan en cuentapropistas, asalariados informales y desocupados, siendo particularmente fuertes en trabajadores pobres de hogares numerosos y con hijos de menor edad. Los desincentivos desaparecen en trabajadores secundarios cuyo jefe de hogar se traslada hacia la formalidad. Por su parte, la AUH no parece haber generado incentivos suficientes para incrementar las transiciones hacia la informalidad laboral de aquellos trabajadores registrados.

En toda América Latina se han extendido los sistemas de protección social no contributivos, con destacables logros en términos de reducción de pobreza y desigualdad. La evidencia sugiere que la estructura de incentivos que enfrentan los trabajadores y empleadores frente a estos esquemas puede modificarse, generando resultados no deseados o buscados. Esto no implica de ningún modo abandonar las iniciativas para extender la protección social a toda la población, sino que alertan sobre la necesidad de evaluar y discutir costos y beneficios de distintas alternativas, con el objeto de aspirar a sistemas

que representen una efectiva ayuda al nivel de vida corriente de las personas, y a la vez no limiten las posibilidades de progreso y generación de ingresos en el futuro.

2.7 Referencias

Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”. Colección de Textos del Bicentenario, CICCUS/CEIL-PIETTE.

Ai, D. y Norton, E. C. (2003). “Interaction Terms in Logit and Probit Models”. *Economics Letters* 80: 123-129.

Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). “Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America”. *Journal of Population Economics*, Springer, vol. 26(4), pages 1255-1284.

Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito y M. Zerpa (2011). “Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES”. Inter-American Development Bank Regional Dialogue Labor Policy and Social Security Network, Washington DC.

Angrist, J. y Pischke, J. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.

Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). “The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance”. Mimeo.

Aterido, R., M. Hallward-Driemeier y C. Pagés (2011). “Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular”. IZA Discussion Paper No. 5996, September.

Azuara, O. y I. Marinescu (2013). “Informality and the Expansion of Social Protection Programs. Evidence from Mexico”. *Journal of Health Economics*, Elsevier, vol. 32(5), pages 938-950.

Bérgolo, M. y Cruces, G. (2013). “Labor Informality and Incentives Effects of Social Security: Evidence from a Health Reform in Uruguay”. Mimeo CEDLAS.

- Bertrand, M., Duflo, E. y Mullainathan S. (2004). "How Much Should We Trust Difference-in-Difference Estimates?". *Quarterly Journal of Economics*, 119(1): 249-275.
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires, OIT y CEPAL.
- Bertranou, F. y Grushka, C. (2002). "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas". In Bertranou, Solorio and Van Ginneken (eds.): 31-62.
- Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. (2002). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile, OIT.
- Bosch, M. y R. Campos-Vázquez (2010). "The trade-offs of social assistance programs in the labor market: The case of the "Seguro Popular" program in Mexico". Manuscript, IDB.
- Bosch, M. y Manacorda, M. (2012). "Social policies and labor market outcomes in Latin America and the Caribbean: a review of the existing evidence". Center for Economics Performance, London School of Economics and Political Science.
- Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2009). "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment". Working paper CEDE No. 2009-18.
- Card, D. (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review* 43(2): 245-257.
- Card, D. y Krueger, A. (1994). "Minimum Wages and Employment: A case of Study of the Fast-Food industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review* 84: 772-793.
- Cecchini, S. y Martinez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2012). *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe*. Premio Fundación

Vidanta 2012, *Contribuciones a la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Fundación Vidanta, México.

Cruces, G. y Rovner, H. (2008). “Los programas sociales en la opinion pública. Resultados de Percepción de Planes Sociales en la Argentina”. Chapter 2 of Cruces et al. (editores), 2008.

D’Elia, V. y Navarro, A. (2011). “The impact of the Universal Child Allowance on Argentina’s Children Schooling Gap”. AAEP.

D’Elia, V., A. Calabria, A. Calero, J. Gaiada y S. Rottenschweiler (2010). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de Protección para los más vulnerables”, *Revista del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS)* N° 260.

De Paula, A. y Scheinkman, J. A. (2010). “Value-Added taxes, chain effects and informality”. *American Economic Journal: Macroeconomics*. American Economic Association, vol. 2(4), pages 195-221.

Farber, H. (1986). “The analysis of union behavior”, in Ashenfelter, O. and R. Layard, eds, *Handbook of Labor Economics*, Vol 2, North-Holland, Amsterdam, 1039-1089.

Ferreira, F. H. G. y Robalino, D. (2010). “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”. Policy Research Working Paper N° 5305, World Bank.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.

Galiani, S. y Weinschelbaum, F. (2012). “Modeling Informality Formally: Households and Firms”. *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 50(3), pages 821-838.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas”. *Económica*, Vol. LVI(1): 105-146.

Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2009). “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Surveys Microdata”. Working paper 46, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009) "Labor informality bias of a poverty-alleviation program in Argentina". *Journal of Applied Economics*, Vol XII, No. 2, 181-205.
- Gonzalez-Rozada, M. y F. L. Pinto (2011). "The effects of a CCT on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador", Universidad Torcuato Di Tella, Department of Economics Working Papers, 2011.
- Groisman, F., Bossert, F. y Sconfienza, M.E. (2014). Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). *Desarrollo Económico* 202-203.
- Kanbur, R. (2009). "Conceptualizing Informality: Regulation and Enforcement". V.V. Giri Memorial Lecture, Indian Journal of Labor Economics.
- Levy, S., (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Lustig, N. y Pessino, C. (2012). Social Spending and Income Redistribution in Argentina During the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions. CEMA Working Papers 499
- Maldonado, J., Moreno, R., Giraldo Pérez, I., Barrera Orjuela, C. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Instituto de Estudios Peruanos.
- Maloney, W. (2004). "Informality revisited". *World Development*, Vol 32 (7), 1159-1178.
- Maurizio, R. y Vazquez, G. (2012). "The impacts of the Argentinean child allowance program on the behavior of adults in the labor market". Manuscript.
- McDonald, I. y Solow, R. (1981). "Wage bargaining and employment". *American Economic Review*, 71 (4), 896-908.
- OIT (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. CIT, 2002. VI Report, Ginebra.
- OIT (2012). *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*. International Labour Conference, 101st session 2012.
- Patrap, S. y Quintin, E. (2006). "Are Labor Markets Segmented in Developing Countries?". *European Economic Review* 50: 1817-41.

- Paz, J. y Golovanevsky, L. (2011). "Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Un ejercicio de evaluación de sus efectos sobre los hogares". Mimeo.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). "Informalidad: Escape y Exclusión". World Bank Latin American and Caribbean Studies. World Bank.
- Portes, R. y Schauffler, R. (1993). Competing perspective on the Latin American informal sector. *Population and Development Review* 19 (1).
- Portes, R., Blitzner, S. y Curtis, J. (1986). "The urban informal sector in Uruguay: its internal structure, characteristics and effects". *World Development* 14(6), 727-741.
- Puhani, P. (2012). "The Treatment Effect, the Cross Difference and the Interaction Term in Nonlinear Difference-in-Difference Models". *Economics Letters*, Elsevier, vol. 115(1), pages 85-87.
- Rauch, J. (1991). "Modeling the Informal Sector Formally". *Journal of Development Economics* 35: 33-47.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores". Working Paper Series on Social Policy N° 7, World Bank.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). "Las Políticas de Protección social y su impacto en la distribución del Ingreso en Argentina". Working Paper Series on Social Policy N° 6, World Bank.
- Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). "Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile". *Revista de la CEPAL* N° 101, pp. 85-109, Santiago de Chile.
- Saavedra, J. y Chong, A. (1999). "Structural reform, institutions and earnings: evidence from the formal and informal sectors in urban Peru". *Journal of Development Studies* 35 (4).
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2013). "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?". Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

Straub, S. (2005). "Informal Sector: The Credit Market Channel". *Journal of Development Economics* 78: 299-321.

Tornarolli, L. y Conconi, A. (2007). "Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina". Working paper 59, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Tornarolli, L., Battistón, D., Gasparini, L. y Gluzmann, P. (2012). "Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010." CEDLAS-IDRC.

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

Van Ginneken, W. (2002). "Effective ways to extend social security: Evidence from the developing countries". Ginebra, OIT.

Viollaz, M. (2014). *Liberalización del comercio e informalidad laboral: ajustes de corto y largo plazo*. Tesis de Doctorado, Doctorado en Economía, UNLP.

2.8 Tablas

Tabla 1: Estadísticas descriptivas. Grupo de Tratamiento y Control.

Variables	Tratamiento (i)	Control (ii)	Dif. (ii)-(i)	t	p-value
Edad	36.0	44.4	8.4	27.1	0.00
Hombre	0.552	0.596	0.044	3.6	0.00
Jefe de Hogar	0.514	0.530	0.016	1.3	0.20
Años de educación	7.9	7.9	0.0	0.0	0.96
Salario horario en Actividad Principal	2.3	2.4	0.1	1.1	0.26
Horas trabajadas (por semana)	29.5	23.4	-6.1	-10.4	0.00
Ingreso per capita familiar	140.0	163.5	23.5	11.7	0.00
Observaciones	9380	1930			

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH continua (2005-2011).

Nota: los valores surgen de los paneles previos a la intervención del programa.

Tabla 2: Tasas de formalización laboral

Estimaciones e intervalos de confianza de 95%

	Sin Hijos		Con Hijos	
	Estimación	Intervalo	Estimación	Intervalo
2005-2006	6.8	(4.2, 9.4)	10.8	(9.4, 12.1)
2006-2007	10.6	(7.6, 13.7)	14.0	(12.4, 15.6)
2007-2008	12.5	(9.5, 15.5)	17.7	(16.2, 19.3)
2008-2009	8.7	(5.7, 11.7)	15.0	(13.4, 16.6)
2009-2010	20.7	(16.7, 24.7)	16.6	(15.0, 18.3)
2010-2011	25.9	(21.7, 30.1)	16.6	(14.9, 18.3)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH continua (2005-2011).

Tasa de Formalización=proporción de trabajadores informales que se trasladan hacia la formalidad.

Tabla 3: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser formal

	(1)	(2)	(3)
Con_Hijos * Posterior	-0.0765*** (0.0184)	-0.0695*** (0.0167)	-0.0821*** (0.0257)
Con_Hijos (<i>H</i>)	0.0385*** (0.0123)	0.0472*** (0.0132)	0.0562*** (0.0155)
Posterior (<i>After</i>)	0.108*** (0.0276)	0.152*** (0.0229)	0.186*** (0.0399)
Con controles, dummies por período y región	No	Sí	Sí
Excluyendo los desempleados	No	No	Sí
Observaciones	16,635	16,635	13,777
Pseudo R2	0.005	0.086	0.095

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH continua (2005-2011). Paneles interanuales contruidos con datos del primer semestre de cada año.

Nota 1: Individuos entre 19 y 70 años, informales o desocupados en el primer semestre del panel, en hogares sin integrantes con empleo formal, pertenecientes a los primeros tres deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar, sin ningún tipo de educación superior.

Nota 2: La variable dependiente indica si el individuo se transformó en un trabajador formal siendo inicialmente no formal. Las variables de control incluidas son: edad, edad al cuadrado, género, estado civil, nivel educativo, jefe de hogar, tamaño del hogar, cantidad de hijos en el hogar, sector de actividad, dummies regionales y dummies temporales. Se utilizan clusters a nivel regional para estimar los errores estándar.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 4: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser formal
Ejercicios de Robustez

	Muestra restringida: edad (25-55)			Matching	Discontinuidad	Usando datos	Experimentos falsos: intervención en	
	Total	1 hijo	3 hijos			2do semestre	2007	2008
	(i)	(ii)	(iii)			(iv)	(v)	(vi)
Con_Hijos * Posterior	-0.0894** (0.0353)	-0.0610** (0.0266)	-0.0895** (0.0358)	-0.0977*** (0.0379)	-0.0534* (0.0301)	-0.0612*** (0.0203)	-0.00928 (0.0346)	0.0259 (0.0272)
Con_Hijos (<i>H</i>)	0.0744*** (0.0164)	0.0323 (0.0237)	0.0631*** (0.0234)	0.0488 (0.0352)	0.0199 (0.0205)	0.0475*** (0.0118)	0.0410* (0.0245)	0.0457** (0.0193)
Posterior (<i>After</i>)	0.211*** (0.0579)	0.171*** (0.0528)	0.212*** (0.0583)	0.233*** (0.0597)	-0.0127 (0.0317)	0.0584** (0.0247)	0.0849** (0.0377)	0.0298 (0.0361)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	10,057	3,258	7,738	5,571	1,732	22,995	6992	9094
Pseudo R2	0.099	0.114	0.102	0.114	0.126	0.087	0.1152	0.1017

Fuente y notas: ver Tabla 3. Todos los resultados se corresponden con la especificación 3 de dicha tabla.

Tabla 5: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser formal
Efectos Heterogéneos

	Status laboral inicial (informal)			Género		Cantidad de hijos		Grupo de Ingreso (pobre)	
	Autoempleados (i)	Asalariados (ii)	Desempleados (iii)	Mujeres (iv)	Hombres (v)	<=5 (vi)	>5 (vii)	20% (viii)	40% (ix)
Con_Hijos * Posterior	-0.121*** (0.0367)	-0.0607** (0.0279)	-0.0476* (0.0263)	-0.0529** (0.0232)	-0.102*** (0.0288)	-0.0787*** (0.0245)	-0.102*** (0.0280)	-0.121*** (0.0266)	-0.0563** (0.0260)
Con_Hijos (<i>H</i>)	0.0755** (0.0320)	0.0499*** (0.0163)	0.0120 (0.0162)	0.0175 (0.0122)	0.0949*** (0.0288)	0.0258 (0.0169)	-0.0206 (0.0301)	0.0672*** (0.0151)	0.0396*** (0.0149)
Posterior (<i>After</i>)	0.234*** (0.0595)	0.154*** (0.0436)	0.0445 (0.0367)	0.186*** (0.0592)	0.192*** (0.0335)	0.188*** (0.0401)	0.162*** (0.0393)	0.277*** (0.0497)	0.140*** (0.0316)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	4,350	9,443	2,842	6,000	7,777	13,025	2,963	10,045	16,651
Pseudo R2	0.105	0.091	0.074	0.078	0.054	0.092	0.106	0.100	0.091

Fuente y notas: ver Tabla 3.

**Tabla 6: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser formal
Edad del menor de los hijos**

	Edad del menor de los hijos				
	0-5	6-10	11-14	15-17	Discapacitado
Con_Hijos * Posterior	-0.0876*** (0.0258)	-0.0707*** (0.0255)	-0.0689** (0.0326)	-0.0551* (0.0317)	-0.0840** (0.0339)
Con_Hijos (<i>H</i>)	0.0531** (0.0219)	0.0584** (0.0273)	0.0505 (0.0598)	0.0318 (0.0599)	0.0165 (0.0306)
Posterior (<i>After</i>)	0.185*** (0.0416)	0.181*** (0.0399)	0.155*** (0.0368)	0.212*** (0.0456)	0.179*** (0.0386)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	8,159	4,843	3,661	3,037	2,921
Pseudo R2	0.1002	0.1142	0.1008	0.1269	0.1023

Fuente y notas: ver Tabla 3.

**Tabla 7: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser formal
Trabajadores Primarios y Secundarios**

	Tipo de trabajador		Trabajador Secundario	
	Primarios (i)	Secundarios (ii)	Trabajador Primario Informal (iii)	Trabajador primario Formal (iv)
Con_Hijos * Posterior	-0.0995** (0.0390)	-0.0603** (0.0259)	-0.0473* (0.0278)	-0.0395 (0.0605)
Con_Hijos (<i>H</i>)	0.0917*** (0.0191)	0.0178 (0.0215)	0.0223 (0.0202)	-0.164 (0.145)
Posterior (<i>After</i>)	0.159** (0.0634)	0.0502* (0.0294)	0.0384 (0.0269)	-0.0208 (0.0821)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	7,494	6,283	5,732	542
Pseudo R2	0.091	0.093	0.101	0.221

Fuente y notas: ver Tabla 3.

Columna (iii)=Muestra de trabajadores secundarios informales en hogares cuyo jefe se mantiene informal. Columna (iv)= trabajadores secundarios informales en hogares cuyo jefe se traslada hacia la formalidad laboral.

Tabla 8: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de ser informal

	Pobre 30%	Pobre 20%	Pobre 40%
Con_Hijos * Posterior	0.0692 (0.0518)	0.0391 (0.0726)	-0.0271 (0.0277)
Con_Hijos (<i>H</i>)	-0.0175 (0.0268)	-0.0167 (0.0562)	-0.0298 (0.0298)
Posterior (<i>After</i>)	-0.0343 (0.0494)	0.00902 (0.0685)	0.0115 (0.0323)
Controles	Sí	Sí	Sí
Observaciones	4,883	2,261	8,011
Pseudo R2	0.004	0.054	0.031

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH continua (2005-2011).

Nota 1: La muestra se restringe sobre los trabajadores formales entre 19 y 70 años de edad, presentes en el primer semestre del año base de cada panel.

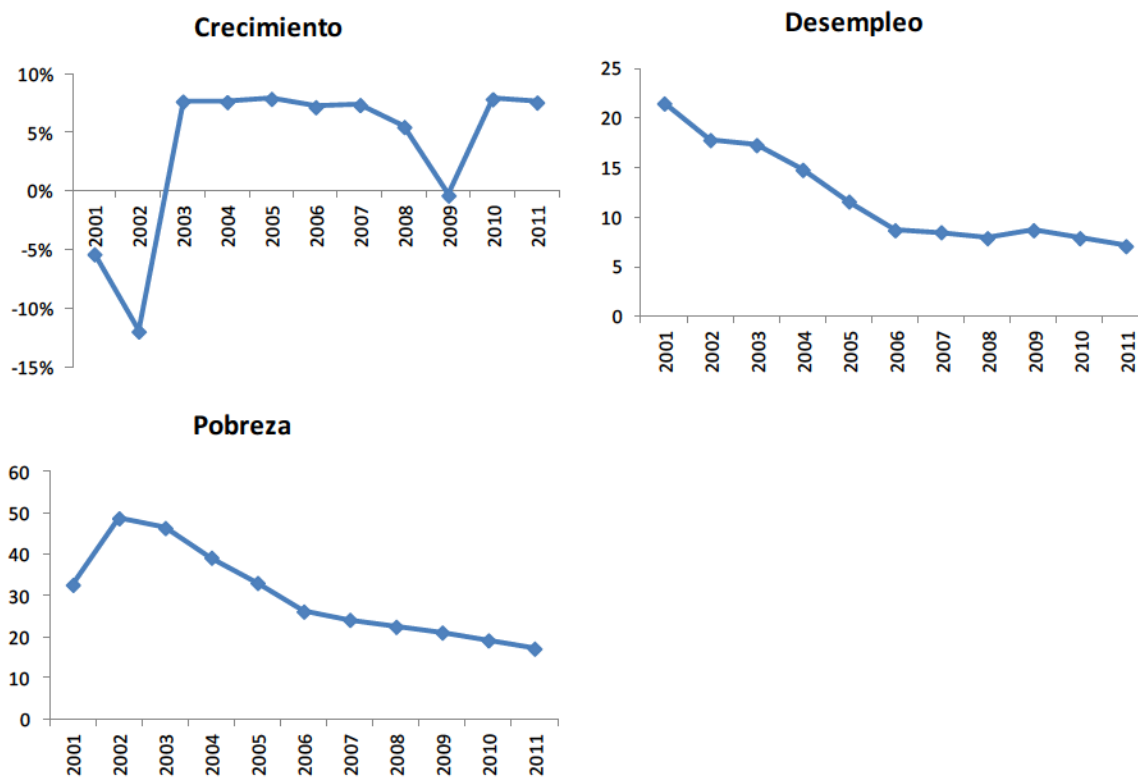
Nota 2: La variable dependiente es igual a 1 si el trabajador formal se traslada a la informalidad y 0 en caso contrario. Las variables de control incluidas son: edad, edad al cuadrado, género, estado civil, nivel educativo, jefe de hogar, tamaño del hogar, cantidad de hijos en el hogar, sector de actividad, dummies regionales y dummies temporales. Se utilizan clusters a nivel regional para estimar los errores estándar.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

2.9 Apéndices

Apéndice A

Figura A: PBI per cápita (tasa de crecimiento), tasa de desempleo y tasa de pobreza (headcount ratio)



Fuente: tasa de crecimiento del PBI per cápita (precios constantes) de WDI; tasa de desempleo de INDEC, y tasa de pobreza (línea de pobreza moderada oficial, headcount ratio) de CEDLAS.

Apéndice B

En el año 2002 Argentina lanzó un programa de empleo como respuesta a una profunda crisis socioeconómica en el país. El programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJH) destinaba una transferencia de \$150 a aquellos hogares con hijos menores a 18 años cuyo jefe se encuentre desempleado. Si bien en sus inicios la política alcanzó aproximadamente los 2 millones de beneficiarios, en 2005 dicha cobertura disminuyó a 1.5 millones de hogares. El valor real del monto del beneficio se redujo sustancialmente dado que la transferencia se mantuvo fija en términos nominales durante el transcurso de esos años (la caída en el poder adquisitivo de la asignación monetaria fue del 20% entre 2002 y 2005). En 2006 la gran mayoría de los beneficiarios de PJH fueron reasignados a dos nuevos programas (*Familias por la inclusión Social* y *Seguro de Capacitación y Empleo*, ver a continuación). Estas iniciativas y la adquisición de empleo por parte de algunos titulares del Plan determinaron que durante el año 2007 el número de participantes de PJH haya caído a 750,000, mientras que alrededor de 450,000 beneficiarios se mantuvieron hasta 2009, cuando el programa fue eliminado. Para ese entonces, el valor real de la transferencia había perdido más del 60% del valor inicial en 2002. El gasto del programa que alcanzaba en sus principios 1 punto porcentual (pp.) del PBI, no superaba en su ocaso los 0.03 pp. del producto.³³

El programa *Familias por la Inclusión Social* (*Familias*) fue una Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) lanzada en 2006 que absorbió la mayor cantidad de beneficiarios del PJH: la admisión al mismo estuvo particularmente concentrada sobre los antiguos participantes del PJH con un nivel educativo inferior a secundaria completa y con dos o más hijos menores a 19 años. El programa consistía en un pago mensual de \$155 para hogares con un hijo y \$30 que se añadían por cada hijo adicional, hasta un máximo de 6

³³ Galasso y Ravallion (2004) y Gasparini, Haimovich y Olivieri (2009) discuten el impacto de esta política sobre diferentes dimensiones laborales.

niños. Con la introducción de la AUH en 2009 el programa *Familias* fue eliminado y sus beneficiarios se trasladaron hacia este nuevo y más generoso beneficio. Según los registros oficiales, la cantidad total de participantes en el *Familias* en el momento que se implementa la AUH era menor a 700,000 y su presupuesto solo alcanzaba 0.05 puntos del PBI.

La mayor parte del resto de los beneficiarios del PJH sin los requisitos para adquirir el *Familias* (solo un hijo o con educación secundaria completa) fueron transferidos al programa *Seguro de Capacitación y Empleo (Seguro)* en 2006, que proporcionaba una asignación monetaria similar complementada con ciertas prácticas de entrenamiento laboral. La duración del programa se limitó a dos años, en contraste al *Familias* que no establecía ningún tipo de restricción de tiempo para la recepción del beneficio. Cuando surge la AUH en 2009, el programa *Seguro* era casi inexistente.

La única política social que se mantuvo luego de la AUH fue *Argentina Trabaja*, un programa de empleo implementado durante 2009 con anterioridad a la AUH. Este beneficio se encuentra focalizado en los trabajadores no registrados (con y sin hijos) pertenecientes a zonas vulnerables específicas. Durante el período 2009-2011 la cobertura de este programa fue de aproximadamente 70,000 trabajadores.

En resumen, entre los años 2005 y 2009 existieron diversos programas de TMC (PJH, *Familias* y *Seguro*) que fueron discontinuados luego de la ejecución de una política más amplia como la AUH. El único beneficio que coexistió con esta nueva asignación fue *Argentina Trabaja*, un programa de empleo de menor envergadura.³⁴ Una vez introducida la AUH el número de beneficiarios de estos programas de alivio de pobreza saltó aproximadamente de 1.2 millones a 3.5 millones, mientras que el valor de la transferencia promedio por hijo casi que

³⁴ El sistema de protección social argentino incluye otros esquemas, como el seguro de desempleo y pensiones no contributivas adicionales que no se encuentran destinadas sobre los trabajadores informales con hijos, no muestran transformaciones durante el período analizado y, por ende, resultan menos relevantes para la discusión de los resultados de este trabajo y del resto de los capítulos.

se duplicó. Ante esta situación se interpreta que los resultados de este capítulo, y los del resto del trabajo, obedecen fundamentalmente al efecto de una gran expansión del sistema de protección social en Argentina generada por la creación del programa AUH a fines de 2009.

3. Capítulo II:

Transferencias Monetarias Condicionadas y fecundidad:

el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*

Resumen

El programa de Asignación Universal por Hijo en Argentina introduce un beneficio monetario por hijo sobre aquellos hogares con trabajadores informales y/o desocupados. La política podría estimular a los participantes actuales de la AUH a tener un hijo adicional, y también motivar el inicio en la fecundidad de ciertas parejas sin hijos para ser beneficiadas por el programa. En este trabajo estimamos este potencial efecto de la AUH utilizando una metodología no experimental de *diferencias en diferencias*, comparando el resultado de interés (probabilidad de un nuevo nacimiento) del grupo de hogares elegibles (informales y pobres) con el resto, antes y después de la política. Los resultados sugieren un efecto positivo y significativo del programa sobre la fecundidad de aquellas parejas con al menos un hijo. Sin embargo, no se evidencia un impacto relevante sobre los hogares sin hijos. Dado el poco tiempo transcurrido desde la implementación de la AUH, no es posible identificar si este efecto obedece a cambios permanentes de la fecundidad o a un adelanto en la decisión de tener un nuevo hijo.

Clasificación JEL: H55, I38, J13

Palabras Clave: fecundidad, transferencias monetarias, protección social, AUH, Argentina.

* Se agradece los comentarios de Alberto Porto, Walter Cont, Guido Porto y las sugerencias recibidas en los seminarios de Economía de UNLP y la Reunión Anual de la AAEP (Posadas). Los errores u omisiones son total responsabilidad de los autores.

3.1 Introducción

Durante los últimos años, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se han transformado en una de las principales herramientas políticas llevadas a cabo por gran parte de los países de América Latina para reducir los niveles de pobreza en la región. La evidencia sugiere que las mismas han implicado un impacto distributivo considerable de corto plazo (Fiszbein y Schady, 2009) con perspectivas positivas en términos de la acumulación de capital humano por parte de las familias beneficiarias, constituidas principalmente por hogares pobres con hijos. Sin embargo, el diseño de estos esquemas de transferencias monetarias poseen generalmente características que permiten la existencia de diversos efectos no intencionados, capaces de afectar el impacto distributivo directo de estos programas. Resulta importante determinar la presencia y relevancia práctica de los mismos, lo cual contribuye al debate actual de los sistemas de protección social en América Latina en donde la evidencia empírica sobre el impacto indirecto de estas políticas es todavía escasa y con falta de consenso general.

El presente capítulo se concentra en la evaluación del potencial efecto de la AUH sobre la fecundidad. El programa, implementado a fines de 2009, provee una asignación monetaria mensual por hijo para aquellos hogares informales y desocupados, lo cual podría modificar los incentivos referidos a la planificación familiar del hogar previos a la política. Específicamente, la AUH podría inducir a ciertas parejas a tener su primer hijo, con el propósito de ser elegibles por el programa, o afectar el comportamiento de aquellos beneficiarios que pretendan incrementar el monto total de la transferencia que reciben.

Como la mayoría de los programas de TMC de la región, la AUH no fue creada con ningún objetivo demográfico específico. Sin embargo, se establece una relación directa entre la recepción del beneficio y la eventualidad de tener hijos; y más importante aún, entre el tamaño de la asignación y la cantidad de niños menores a 18 años en el hogar beneficiario. Dada la gran escala de este

programa, resulta importante informar a los hacedores de política, y a la comunidad en general, el impacto de esta política sobre la fecundidad de la población elegible.

Gran parte de la literatura que estudia los incentivos financieros sobre las decisiones de fecundidad en países desarrollados se ha concentrado fundamentalmente en evaluar políticas diseñadas específicamente para contrarrestar la caída en las tasas de fecundidad. Milligan (2005) muestra la gran efectividad que evidenció este tipo de programas para incrementar los niveles de fecundidad en Quebec. Por su parte, Cohen, Dehejia y Romanov (2013) destacan las diferencias que existen en este sentido entre las políticas que alteran el precio de un hijo adicional de aquellas que solo afectan el ingreso, diseñadas ambas con el objeto de alterar la tasa de fecundidad. Según estos autores, las primeras poseen un mayor nivel de efectividad mientras que de acuerdo a las últimas no se espera un impacto relevante.

También existe una extensa y creciente literatura en Estados Unidos que investiga los efectos de fecundidad provocados implícitamente por políticas sociales o exenciones impositivas que benefician a familias con hijos (Whittington et al., 1990; Blau & Robbins 1989; Acs, 1996; Fairlee y London, 1997; Moffitt, 1998, 2000; Grogger, Karoly y Klerman, 2002; Dyer y Fairlee, 2003; Rosenzweig, 1999; Joyce, Kaestner y Korenman, 2003; Kearny, 2004). La evidencia general de estos estudios muestra que los efectos son mínimos o no significativos, aunque ciertas políticas han generado un impacto relevante sobre la tasa de nacimientos (Whittington et al., 1990).

Finalmente, los trabajos que analizan los incentivos financieros y la fecundidad en América Latina se encuentran concentrados fundamentalmente en los efectos no intencionados que podrían estar generando en esta dimensión las Transferencias Monetarias Condicionadas (Stecklov *et al.*, 2007; Signorini y Queiroz, 2011; Todd, Winters y Stecklov, 2012). La evidencia existente en esta región, que es aun escasa y con resultados diversos, sugiere que el impacto de

las TMC sobre fecundidad se encuentra considerablemente condicionado a factores de diseño de las mismas. En particular, se destaca el nivel del monto de la transferencia que se establece junto a las posibilidades que brindan los programas en términos del acceso a nuevos beneficiarios y de la modificación del tamaño de la transferencia que reciben los hogares (Stecklov *et al.*, 2007).

El presente trabajo utiliza una metodología no experimental de *diferencias en diferencias* para evaluar este posible efecto causal de la AUH sobre fecundidad, el cual no resulta sencillo identificar debido particularmente a que su asignación no se efectuó de manera aleatoria sobre la población. Por otra parte, no se introdujeron en la encuesta nacional de hogares de Argentina preguntas destinadas a identificar a los beneficiarios de la AUH. Dada esta restricción adicional, nuestra estrategia de identificación consiste en comparar en el tiempo al grupo de hogares elegibles por el programa, potencialmente afectados por el mismo en términos de fecundidad (pobres e informales, con hijos y sin hijos), con el resto de los hogares no elegibles.

La evidencia encontrada en este estudio sugiere que la AUH generó un incremento en la fecundidad sobre los hogares potencialmente beneficiarios de 2 puntos porcentuales (30% de aumento en la probabilidad de un nuevo nacimiento). Este efecto, sin embargo, no es simétrico entre hogares con diferentes características. El impacto de la AUH en este sentido resulta importante solo en aquellas parejas con al menos un hijo, siendo irrelevante el incentivo sobre los hogares sin hijos. Dado el poco tiempo transcurrido desde la implementación del programa, no es posible identificar si estos resultados obedecen a un cambios permanente o transitorio de la fecundidad.

Este trabajo contribuye a la literatura que analiza los efectos indirectos de las TMC, y de otros incentivos financieros, sobre la fecundidad de los hogares beneficiarios. Stecklov *et al.* (2007) encuentra evidencia mixta en la región: el programa de asignaciones familiares en Honduras (*PRAF*) incrementó la fecundidad entre 2 y 4 puntos porcentuales, mientras que *PROGRESA* en

México y la política *Red de Protección Social* (RPS) en Nicaragua no provocaron ningún efecto en este sentido. A diferencia de la AUH, estos últimos dos programas no proporcionan un beneficio por hijo sino que asignan una transferencia por hogar que resulta inalterable por potenciales cambios en el comportamiento de los beneficiarios. De esta forma, el presente trabajo adjudica la diversidad de resultados en la región a la existencia de diferencias críticas en el diseño de estas políticas.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 3.2 se discuten las características principales del diseño del programa de Asignación Universal por Hijo que podrían motivar potenciales cambios en las decisiones de fecundidad. Luego, la sección 3.3 describe los datos utilizados y la metodología implementada, mientras que en la sección 3.4 se presentan los resultados encontrados. Finalmente, la sección 3.5 detalla las principales conclusiones del capítulo.

3.2 El Programa y los potenciales incentivos

La Asignación Universal por Hijo fue introducida en Noviembre de 2009 (decreto 1602/09, *Anexo I*) y consiste en un programa masivo de transferencias condicionadas destinado a los hogares con hijos cuyos miembros se encuentren desempleados o trabajando en el sector informal de la economía pero con un ingreso mensual inferior al salario mínimo, vital y móvil.³⁵ Este beneficio mensual por hijo se estableció inicialmente en \$180 por cada hijo menor a 18 años, que puede ser recibido hasta cubrir un máximo de 5 niños a cargo (\$900 mensuales). Por su parte, la prestación correspondiente por hijo discapacitado, que no exige ninguna limitación sobre la edad, se fijó en \$720 durante los inicios del programa. Los montos mensuales por hijo han sido ajustados

³⁵ Esta restricción, sin embargo, es difícil hacerla operativa en la práctica. Una limitación de ingresos para trabajadores no registrados no resulta fácil de controlar por el gobierno ni difícil de evadir por parte de los beneficiarios.

anualmente para hacer frente a la pérdida de poder de compra de la asignación generado por el aumento generalizado de precios. La figura presentada en el *Anexo 2* muestra que el valor nominal de la transferencia ha sido incrementado en más de 20% cada año desde su implementación³⁶, manteniendo su poder adquisitivo relativamente constante en el tiempo.

La recepción de la AUH se encuentra condicionada al cumplimiento de requisitos enfocados en la educación y salud de los menores. El mecanismo de cobro del programa establece que el 80% de la asignación se recibe mensualmente mientras que el monto restante solo podrá ser efectivizado una vez al año bajo la satisfacción de estas condicionalidades: Plan de vacunación y control sanitario para menores de cinco años y certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar lectivo para aquellos en edad escolar. La percepción de la AUH resulta incompatible con la participación simultánea en planes sociales u otras prestaciones contributivas o no contributivas, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

Este programa de transferencias monetarias alcanza a un conjunto importante de la población argentina, en su mayoría pertenecientes a los sectores socioeconómicos de menores ingresos. La AUH cubre a casi un tercio del total de los menores a 18 años en el país (3.5 millones de niños), lo cual implica un alcance del 15% del total de los hogares. Los montos del beneficio son también importantes. La transferencia por hijo equivale a más del 13% del salario mínimo, vital y móvil, y el beneficio total que reciben los hogares beneficiarios de acuerdo a sus características demográficas representa una alta proporción del ingreso familiar en la mayoría de los casos. Estos factores determinan que el presupuesto anual del programa (alrededor de 0.8% del PBI) sea uno de los más significativos en América Latina (Stampini y Tornarolli, 2013).

Esta gran dimensión y alcance de la AUH sugiere un fuerte impacto distributivo del programa. De acuerdo a las estimaciones existentes, la política

³⁶ Tomando todo el período de existencia del programa los montos se incrementaron, en promedio, casi 30% por año.

ha provocado una considerable reducción de los niveles de pobreza y desigualdad monetaria (Gasparini y Cruces, 2010; Agis *et al.*, 2010). Sin embargo, estos estudios ignoran los potenciales cambios en el comportamiento de los individuos luego de la política. La AUH es un programa masivo de ingresos con amplia cobertura cuya repercusión sobre diferentes dimensiones de la economía, más allá de su efecto distributivo, se espera que sea alta. Esto incluye no solo aspectos laborales como los estudiados en el capítulo anterior sino también una potencial incidencia sobre factores demográficos, particularmente relacionados a la planificación familiar de los hogares beneficiarios.³⁷

Incentivos

La existencia de un incentivo económico sobre la fecundidad es claro con la introducción de la AUH. Aquellos hogares con hijos menores a 18 años que antes no estaban cubiertos por el sistema de protección social adquieren el derecho a recibir un beneficio monetario. Esta nueva iniciativa reduce el precio e incrementa el beneficio relativo de tener un hijo en comparación con la situación contrafáctica sin programa. La AUH introduce un factor adicional en la decisión de fecundidad que podría ser decisivo particularmente para aquellas parejas indiferentes entre tener o no tener un nuevo hijo, teniendo en cuenta asimismo la importancia del nivel de ingreso adicional que el programa provee. Estos incentivos podrían estar presentes, tal como se mencionó anteriormente, tanto en parejas informales sin hijos como en aquellos hogares con hijos, ya sea para alcanzar el beneficio del programa o para elevar el monto total de la transferencia, respectivamente.

Sin embargo, esta nueva asignación podría resultar un factor de baja importancia sobre la decisión de procrear, la cual depende de otras

³⁷ Existen casos en que la fecundidad no surge de una decisión familiar planificada y, por ende, el rol de los incentivos económicos sobre dicho fenómeno es nulo.

eventualidades y condiciones no económicas. Este potencial efecto podría ser insignificante si la sensibilidad en el comportamiento de las familias en este sentido es baja con respecto a los incentivos económicos, o si la magnitud de este nuevo ingreso es relativamente pequeño.

En adición, al ser un beneficio que establece condicionalidades sobre la educación y salud de los menores, la AUH podría repercutir sobre el desempeño o “calidad” de los menores sin necesariamente generar un impacto significativo sobre la cantidad de hijos de los titulares del beneficio. Es decir, de acuerdo a la literatura teórica que sugiere la existencia de un trade-off entre calidad y cantidad de hijos (Becker, 1960; Becker y Lewis, 1973; Schultz, 1997), la AUH podría no estar generando los incentivos suficientes como para incrementar la cantidad de hijos sino la calidad de los mismos. El impacto de los programas de ingreso sobre la fecundidad e inversión en la calidad de los menores depende de cómo afecten estas políticas tanto al ingreso como al costo relativo de ambos atributos individuales (Stecklov et al., 2007, Cohen, Dehejia y Romanov, 2013). Con respecto a las TMC en particular, la literatura destaca la importancia del diseño de las mismas en la determinación de estos resultados demográficos (Stecklov et al., 2007).

En el caso de la AUH, en el cual solo el 20% del monto estipulado mensualmente depende del cumplimiento de las condicionalidades, no se espera una reducción importante en el costo relacionado a la calidad de los hijos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el no cumplimiento de los requisitos puede implicar un riesgo para los beneficiarios en términos de su permanencia en el programa.

A diferencia de otras TMC implementadas en la región la transferencia de la AUH se encuentra estipulada por hijo y no por hogar. En este sentido, dos programas con similares condiciones para determinar los beneficiarios pero diferentes en cuanto a la unidad base del beneficio podrían generar disímiles comportamientos en términos de fecundidad aun para aquellos hogares en

donde el monto que recibirían por ambos programas sea idéntico en una primera instancia. En este sentido, la AUH podría estar generando un mayor incentivo respecto de un diseño similar en el cual el monto no dependa directamente de la cantidad de hijos.

En relación a lo anterior, otra característica relevante de la AUH con respecto al potencial incentivo sobre fecundidad es que el monto del programa no es decreciente en el número de hijos. La estructura de beneficios actual de la política supone implícitamente costos constantes por hijo sin contemplar la potencial existencia de economías escala al interior del hogar (costos medios decrecientes). De esta forma, un programa similar a la AUH con un esquema de transferencias decrecientes en el número de niños en el hogar podría implicar un menor incentivo en fecundidad y mayor calidad de los hijos en relación al diseño actual. Sin embargo, el impacto distributivo podría ser menor si se considera que la cantidad de hijos es decreciente en el ingreso del hogar³⁸.

Este último punto, que destaca la relación existente entre la estructura de transferencias por hijo y los resultados sobre fecundidad, se sostiene bajo el postulado teórico que establece una relación inversa entre la calidad y cantidad de hijos en un hogar. Por lo tanto, la debilidad o inexistencia de ese trade-off limita el argumento anterior. En este sentido, parte de la literatura encuentra que la educación de los hijos (calidad) no se encuentra afectada de manera significativa por el tamaño del hogar pero sí por el orden de nacimiento de los mismos (Black, Devereux y Salvanes, 2005). Si este fuese el trade-off relevante, una transferencia decreciente en el número de hijos no necesariamente implica entonces una mayor inversión en la calidad de los mismos (en detrimento de la cantidad) respecto a la que se espera con la AUH, a través de un beneficio constante por hijo.

³⁸ Es importante remarcar la controversia que un esquema de transferencias decrecientes puede generar si se considera que la Asignación Universal por Hijo se encuentra estipulada como un derecho adquirido por el niño y no como un beneficio del hogar.

Sin embargo, existen otras configuraciones alternativas sobre los montos que podrían generar un mayor incentivo que el que se presume podría generar la AUH respecto a la calidad de los hijos. Una estructura de transferencias creciente en el nivel educativo que considere el incremento en el costo de oportunidad de estudiar por parte de los niños beneficiarios podría implicar una mejora en el desempeño de los mismos al reducir el costo relativo de la “calidad” de los hijos en mayor medida que el programa existente.

En gran parte de la literatura, más allá de la discusión entre calidad y cantidad de hijos se plantea un dilema adicional, relacionado al anterior, contemplativo acerca de si los incentivos económicos generan un cambio transitorio o permanente sobre fecundidad. La AUH podría afectar el número total de hijos que una pareja decide tener y/o el patrón temporal de esas decisiones. Una posibilidad es que los beneficiarios aceleren la procreación aprovechando el ingreso que reciben por el programa sin que ello altere la cantidad total de hijos deseados. Un aspecto relevante en esta discusión es la percepción de los receptores de esta asignación acerca de la duración y permanencia del programa como así también de los costos de salida y entrada al mismo. La implementación de la AUH bajo un contexto económico estable y con el apoyo de gran parte de las fuerzas políticas parece indicar una potencial persistencia del programa en el tiempo. La AUH fue creada como un programa permanente y no debería ser considerada como un subsidio temporario, más allá de la edad máxima que se estipula sobre los hijos para la recepción del beneficio. Sin embargo, los cambios y la variabilidad en las posibilidades económicas existentes para salir del programa (probabilidad de formalización laboral) o la internalización de los beneficiarios de dichas posibilidades pueden implicar una mayor propensión hacia un cambio transitorio en la planificación familiar. Si bien algunos resultados pueden establecer ciertos indicios que ayuden a identificar si los potenciales cambios en fecundidad son temporales o permanentes, el tiempo transcurrido desde la introducción del programa no es lo suficientemente amplio para diferenciar estos dos efectos.

Finalmente, al ser la AUH un programa abierto a nuevos beneficiarios y en el cual estos últimos poseen la posibilidad de alterar los montos recibidos por el mismo, los efectos latentes del programa sobre fecundidad adquieren mayor probabilidad de ocurrencia respecto a un diseño con ausencia de mencionadas características.

Existen razones claras y precisas para que un programa social como la AUH pueda incrementar los incentivos de fecundidad. En la práctica estas pueden ser irrelevante debido a la importancia que adquieren otras fuerzas no económicas en este resultado. Por este motivo, el presente estudio se sustenta en la evidencia empírica para determinar la significatividad cuantitativa y económica de este potencial efecto demográfico del programa.

3.3 Datos y Metodología

Los datos utilizados en este estudio surgen también de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina. La muestra de este relevamiento incluye 31 grandes aglomerados urbanos que representan el 62% de la población total del país. La EPH contiene un esquema de rotación de la muestra que permite el monitoreo de un mismo individuo durante un período máximo de un año y medio. Específicamente, aquellos hogares incluidos en la encuesta son relevados durante dos trimestres consecutivos, luego abandonan la muestra en los siguientes dos trimestres para ser finalmente reincorporados en la misma durante dos trimestres sucesivos adicionales. En este trabajo se construyen diferentes paneles de seguimiento que abarcan el período 2004-2013. Cada uno de ellos contiene en promedio 3000 hogares.

La EPH contiene información de los ingresos y de las características demográficas, educativas y laborales de los individuos relevados. Sin embargo, no incluye preguntas destinadas a identificar los beneficiarios de la AUH. De esta forma, la confección del grupo de tratamiento y control se basa en el

criterio de elegibilidad del beneficio independientemente de que los hogares sean efectivamente beneficiarios (*intention to treat*). La proporción de hogares elegibles que no participan en el programa se presume baja, considerando que los requisitos de admisión y los costos de participación no son elevados.³⁹ La muestra relevante se restringe sobre aquellos hogares en los cuales exista al menos una mujer entre 16 y 45 años de edad, la cual se divide luego en dos grupos de acuerdo a la posibilidad de ser elegibles por el programa. En particular, el grupo de tratamiento se compone por aquellos hogares cuyos miembros adultos sean desempleados o trabajadores no registrados y pertenezcan a los cuatro deciles más bajos de la distribución del ingreso per cápita familiar.⁴⁰ Es importante remarcar que este grupo (pobres e informales) contiene tanto hogares con hijos que cumplen los requisitos del programa como hogares sin niños que pueden ser potencialmente elegibles en caso de que tengan su primer hijo.

El grupo de control combina tres diferentes subgrupos de hogares: (i) no pobres e informales, (ii) pobres y formales, y (iii) no pobres y formales. La posibilidad de que algún hogar incluido en los últimos dos grupos reciba la AUH es muy bajo o casi nula. Esto se debe a que la condición laboral formal de los individuos es fácilmente detectable por los organismos oficiales. Por su parte, aquellos trabajadores informales de medianos y altos ingresos poseen en la práctica una mayor probabilidad de recibir el beneficio ya que no existe un registro oficial de la remuneración laboral de estos trabajadores. Si bien los titulares del beneficio deberían poseer un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil, en la práctica dicho requisito resulta difícil de controlar y fácilmente eludible por parte de los potenciales receptores del programa. A pesar de ello, es muy

³⁹ De acuerdo a la información oficial (ANSES), el 80% del total de niños elegibles estaban recibiendo la AUH a seis meses de su implementación. El resto incluye hogares que se autoexcluyen o futuros participantes que aun no se han inscripto en el programa.

⁴⁰ Se lleva a cabo un análisis de sensibilidad cambiando el punto de corte. Los resultados del trabajo se mantienen ante estas diversas especificaciones. Estos ejercicios se encuentran disponibles ante cualquier consulta del lector.

probable que la mayoría de los hogares no pobres que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del programa opten por no hacerlo por cuestiones relacionadas a la responsabilidad social, *stigma* u otras razones. De acuerdo a las estimaciones de SEDLAC (2013) la proporción de hogares potencialmente cubiertos por la AUH en los dos quintiles más ricos de la población asciende a 3.6% y 1%, respectivamente.

Teniendo en cuenta que la asignación al tratamiento de la política no fue realizada de manera aleatoria sobre la población se utiliza una metodología no experimental de *diferencias en diferencias* para identificar el efecto causal del programa en esta dimensión. En este sentido, la estrategia de identificación consiste en comparar los resultados de fecundidad entre hogares potencialmente elegibles por la asignación (pobres e informales) y el resto de las familias no afectadas por la AUH (grupo de control), antes y después de la política. El resultado de interés (fecundidad) se mide utilizando la información sobre la cantidad de hijos menores a un año reportados por los hogares durante los diferentes momentos que abarcan su periodo de seguimiento. De esta manera, se aprovecha el diseño de paneles que permite la encuesta para identificar si las parejas relevadas tuvieron un hijo adicional durante el período de monitoreo. La Tabla 1 reporta la proporción de hogares con un nuevo hijo que se evidencia para el grupo de tratamiento y control en diferentes períodos, antes y después de la implementación del programa.

Estos grupos son naturalmente heterogéneos en otras características observables e inobservables. La Tabla 2 muestra que los mismos se diferencian significativamente en varias dimensiones. En general, los hogares incluidos en el grupo de tratamiento poseen mayor cantidad de miembros, más jóvenes, con menor educación y, por construcción, perciben un menor nivel de ingreso que el grupo de control.

La metodología de *diferencias en diferencias* se enfoca en comparar el resultado de interés entre estos grupos, antes y después de la implementación de la

política. Este tipo de enfoque se considera conveniente no solo por su simplicidad para aplicarlo sino también porque permite controlar los problemas de endogeneidad que surgen al contrastar grupos de individuos heterogéneos (Bertrand *et al.*, 2004). El supuesto de identificación en este trabajo consiste en que en ausencia del programa las tendencias de fecundidad para el grupo de tratamiento y control hubiesen sido similares. Adicionalmente, se asume la inexistencia de algún evento diferente de la AUH que haya implicado un impacto diferencial entre grupos en el resultado de interés.⁴¹

Siguiendo la especificación del modelo no lineal de *diferencias en diferencias* utilizado en el Capítulo I, el impacto del programa se estima de la siguiente manera (DD):

$$P(F_{it}) = \Phi(\alpha + \beta_1 \text{Treat}_{it} + \beta_2 \text{After} + \gamma(\text{Treat}_{it} \cdot \text{After}) + \theta X_{it})$$

$$DD = \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \gamma + \theta X_{it}) - \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \theta X_{it})$$

El resultado relevante estudiado en este paper se refiere a la probabilidad de tener un hijo adicional durante el periodo de seguimiento del hogar. De acuerdo a la anterior especificación el efecto tratamiento será el impacto incremental en dicha probabilidad causada por el coeficiente del término de interacción (Puhani, 2012), el cual involucra la variable que identifica el tratamiento con aquella que discrimina periodos anteriores de posteriores a la política. Para estimar el efecto causal de la AUH sobre la probabilidad de que las parejas informales y pobres tengan un nuevo hijo se utiliza, al igual que en el capítulo anterior, un modelo *Probit* no lineal.⁴²

⁴¹ En este trabajo este último supuesto puede ser cuestionado por la existencia desde el año 2005 del *Plan Nacer*, un programa amplio de salud en Argentina. En la siguiente sección (*Resultados*) se analiza y discute este punto con mayor profundidad.

⁴² Angrist y Pischke (2009) argumentan que las estimaciones que surgen de un modelo lineal de probabilidad difieren marginalmente de aquellas que se obtienen de un modelo *Probit* no lineal.

3.4 Resultados

Como se muestra en la Tabla 1, la proporción de hogares que evidencian un nuevo hijo en el grupo de tratamiento aumenta aproximadamente 1.7 puntos porcentuales luego de la política. Sin embargo, la proporción correspondiente al grupo de control se mantiene casi inalterada durante todo el período de análisis.⁴³ Este resultado sugiere un cambio en las decisiones de fecundidad potencialmente motivado por esta política implementada a fines de 2009. El incremento en el grupo de hogares elegibles por el programa (pobres e informales) es importante ya que representa un aumento de 27% de los valores que se observan antes de la intervención de la AUH. En el resto de esta sección se investiga si este resultado no condicionado se mantiene bajo un enfoque de regresión multivariado, adicionando controles y restringiendo la muestra de diversas maneras en búsqueda de potenciales efectos heterogéneos del programa sobre la fecundidad.

La tabla 3 muestra las estimaciones que surgen del modelo *Probit* no lineal, planteado en la sección anterior, sobre la probabilidad de tener un nuevo hijo durante el periodo de seguimiento de los individuos. El efecto tratamiento resulta positivo y significativo en todas las especificaciones practicadas, y no muestra alteraciones importantes al incluir controles adicionales (características del jefe, características de las mujeres entre 16 y 45 años de edad, controles demográficos, regionales y temporales). Específicamente, de acuerdo a estos resultados la probabilidad de tener un nuevo hijo se incrementa aproximadamente 1.5 puntos porcentuales (p.p.) para el grupo de tratamiento respecto de la que se hubiera evidenciado en ausencia de la AUH, lo cual representa un aumento de 30% en dicha probabilidad.

⁴³ Pacharoni y Ronconi (2014) muestran evidencia a favor de un salto en la tasa global de fecundidad en Argentina un año después de la implementación de la AUH. Estos autores, sin embargo, utilizan una metodología diferente a este estudio: analizan la evolución en el tiempo de la tasa de fecundidad de todas las mujeres entre 14 y 44 años sin distinguir grupos potencialmente elegibles y no elegibles por el programa.

De acuerdo a lo explicitado en las decisiones metodológicas, los resultados anteriores surgen del análisis sobre el total de los hogares con alguna mujer entre 16 y 45 años. El resultado relevante en este estudio se mide en base a los nuevos hijos menores a 1 año que se encuentren presentes en el tercer o cuarto período de observación de dichos hogares y que, asimismo, no hayan nacido en los dos primeros trimestres de seguimiento de los mismos. Dicha variable de interés se ajusta de forma tal que los niños recién nacidos analizados sean hijos de alguna de esas mujeres entre 16 y 45 años presentes en el hogar. Sin embargo, en ciertos casos no se puede identificar con exactitud la relación madre-hijo debido a que la única relación de parentesco registrada en la EPH es aquella que se mantiene con el jefe del hogar. Por este motivo, en la tabla 4 se muestran los resultados que surgen al analizar solo a aquellos hogares con mujeres entre 16 y 45 años pero que las mismas sean jefe, cónyuge del jefe y/o hija/nuera del jefe en el primer caso (Muestra 2), y sólo jefe y/o cónyuge del jefe en el segundo (Muestra 3). En estos grupos de hogares más restringidos la relación madre-hijo es identificable de manera exacta.

Los resultados bajo estas dos nuevas especificaciones sugieren también la existencia de un efecto similar del programa sobre la probabilidad de un nuevo nacimiento. En estos casos se evidencia un aumento significativo en dicha probabilidad de aproximadamente 2 puntos porcentuales.

En el resto de esta sección analizaremos solo al conjunto de hogares contenidos en la Muestra 2. Esto se debe principalmente a que en estos casos es posible identificar con mayor precisión las múltiples relaciones madre-hijo de un hogar. Adicionalmente, si bien la muestra 3 cumple también con la anterior condición, la reducción en la cantidad de observaciones en relación a la muestra 1 es relativamente alta en este último caso.

Validez del supuesto de identificación

El supuesto crucial de cualquier estrategia de identificación bajo la metodología de *diferencias en diferencias* consiste en que en ausencia del programa el grupo de tratamiento se hubiera comportado de forma similar al grupo de control. Este supuesto de comportamiento contrafáctico no se puede testear. Sin embargo, es posible incrementar la validez del mismo mediante la realización de experimentos falsos. Con este propósito se estima el impacto del programa sobre la probabilidad de tener un nuevo hijo simulando la implementación de la política durante un periodo anterior al que realmente se llevó a cabo (noviembre de 2009). De esta manera, la tabla 5 muestra los resultados de estos ejercicios bajo diferentes fechas falsas de implementación del programa. En todos los casos el efecto tratamiento es no significativo. Estos resultados, y los anteriores, sugieren que los cambios en fecundidad (probabilidad de tener un nuevo hijo) entre grupos suceden a partir de 2009 pero no en períodos previos.

Sin embargo, los efectos encontrados pueden ser explicados por otros eventos, contemporáneos a la intervención de la AUH a fines de 2009, que posean incidencia diferencial entre grupos en términos de fecundidad. Si bien no es posible descartar esta posibilidad por completo, resulta importante destacar que la AUH fue una política de gran envergadura que no estuvo acompañada por otras iniciativas sociales y/o laborales posteriores bajo el periodo estudiado en este trabajo (ver *Apéndice B* del Capítulo I).

Existe, en cambio, un programa de salud amplio en Argentina introducido con anterioridad a la AUH. El *Plan Nacer* (luego denominado *Sumar*) fue implementado en 2005 y se encuentra actualmente vigente. Si bien esta política posee una potencial incidencia sobre la fecundidad, los resultados de este trabajo muestran que los efectos demográficos en este sentido se registran a partir de 2010, en coincidencia con la implementación de la AUH, y no antes (experimentos falsos). Este resultado brinda una mayor validez en la adjudicación de los efectos estimados a la política analizada en el trabajo. Se cree de esta manera, que la simultaneidad de los programas podría ser un

problema más preocupante bajo un potencial análisis de impacto sobre fecundidad del *Plan Nacer* pero no para el caso de la AUH.

Heterogeneidades

En esta subsección se indaga con mayor profundidad sobre los canales de transmisión que podrían estar motivando este efecto no intencionado o no esperado del programa, intentando identificar las heterogeneidades del efecto encontrado en términos agregados.

Como se mencionó anteriormente, los potenciales incentivos sobre fecundidad producto de la AUH podrían estar presentes tanto en parejas informales sin niños (para ser elegibles por el programa) como en aquellos hogares con hijos. Las estimaciones en la tabla 6 muestran que el efecto resulta importante solo sobre este último grupo. Se evidencia que la probabilidad de un nuevo nacimiento en este conjunto de hogares se incrementa 2.2 pp (35%) como consecuencia del programa. En contraste, el impacto sobre la fecundidad de aquellas parejas sin hijos es relativamente pequeño y no significativo.

Sin embargo, el grupo de hogares sin hijos se caracteriza por una gran heterogeneidad en términos de estos resultados. En el mismo se incluyen individuos que no pueden tener hijos y aquellas parejas que han decidido no procrear todavía o que prefieren no tener hijos durante toda su vida. Los incentivos económicos sobre la fecundidad que podría estar introduciendo la AUH son irrelevantes para el primer grupo pero no para el resto. La EPH no contiene información que permita identificar estos subgrupos, por lo que el impacto registrado en la Tabla 6 sobre este conjunto de hogares sin hijos se encuentra afectado por respuestas de individuos que resultan inalterables por la AUH. Más aun, si este último subgrupo de parejas sin hijos, no sensible a los incentivos económicos de la AUH, tuviera una presencia relativa considerablemente diferente entre grupos (tratamiento y control) entonces resultaría probable que los resultados evidenciados se deban en gran parte a

este fenómeno y no a la AUH. El efecto estimado sobre los hogares sin hijos sugiere que el programa no genera los incentivos suficientes sobre los mismos, o que el efecto se encuentra implícito en el impacto general y no es lo suficientemente significativo como para emerger.

En la tabla 6 se evidencia que la probabilidad de tener un primer hijo se mantiene casi inalterada a pesar de la existencia del programa, el cual por el contrario parece haber afectado los resultados demográficos de los hogares con hijos. De esta manera, los incentivos económicos de la AUH muestran una incidencia importante sobre el margen intensivo de las decisiones de fecundidad, pero no generan la estimulación suficiente para un potencial cambio en el margen extensivo de este fenómeno.

Por estos motivos, en el resto de esta sección se examina la presencia de otras heterogeneidades enfocando el análisis solo sobre aquellos hogares que ya poseen al menos un hijo.

Los resultados de la tabla 7 estudian el impacto de la AUH sobre fecundidad en términos de la edad de la menor de las mujeres entre 16-45 años (grupo etario que abarca a casi la totalidad de las mujeres con propensión a quedar embarazada o tener un hijo). De acuerdo a este análisis, la probabilidad de un nuevo hijo parece estar afectada particularmente en madres de edad intermedia (26-36), pertenecientes a un rango etario con mayor posibilidad de embarazo. Por el contrario, no se encuentran efectos significativos sobre el resto de las mujeres.

Asimismo, se identifica que el efecto general del programa prevalece sobre aquellos hogares con presencia de 1 a 4 hijos, mientras que el impacto resulta no significativo en parejas con 5 o más niños (Tabla 8). Este resultado no es sorprendente dado que la asignación beneficia hasta un máximo de 5 hijos y, por lo tanto, el monto de la transferencia no crece con un niño adicional. Este resultado, sin embargo, puede ser consecuencia de una baja cantidad de observaciones de hogares numerosos.

En la tabla 8 se evidencia adicionalmente que los efectos se mantienen para aquellos hogares con hijos menores a 6 años mientras que el impacto resulta pequeño y no significativo sobre las parejas elegibles con hijos mayores. Los incentivos económicos de la AUH no parecen ser importantes para estimular la fecundidad de una pareja luego de un período largo sin procrear. Si se espera que la planificación familiar, en términos de la cantidad de hijos que se desea tener, se encuentre finalizada (o próxima a su culminación) en aquellas madres con hijos de mayor edad entonces este nuevo resultado provee evidencia a favor de un potencial adelanto en las decisiones de fecundidad motivadas por el programa.

Con respecto a esta última apreciación, resulta importante investigar si los resultados encontrados obedecen a cambios transitorios o permanentes en la fecundidad. No resulta una tarea sencilla identificar si el programa ha creado los incentivos suficientes como para lograr un incremento de largo plazo en esta dimensión o solo ha implicado un cambio en el *timing* sin haber alterado la cantidad total de hijos que las parejas deciden tener. El tiempo transcurrido desde la introducción de la AUH no es lo suficientemente amplio como para determinar esta característica de los efectos encontrados. Asimismo, resulta imposible discriminar con exactitud a aquellas madres que ya han cumplido con sus deseos en términos de maternidad respecto de aquellas aun activas en este sentido. Si bien algunos resultados muestran indicios en contra de un impacto permanente en este sentido (efecto no significativo sobre madres de edad elevada, con mayor cantidad y edad de sus hijos), la información disponible no permite resolver este dilema de manera contundente.

Por otra parte, la tabla 9 refleja que el incremento en la probabilidad de un nuevo hijo es particularmente significativo en aquellas madres de baja educación siendo casi inelástica la reacción de aquel grupo de mujeres con mayores logros educativos. Los resultados de esta tabla también sugieren que el programa afecta la fecundidad de las familias con presencia de ambos padres

pero los efectos no resultan relevantes en hogares en los que solo se encuentre presente la madre de los hijos beneficiarios.

Finalmente, se lleva a cabo un ejercicio adicional modificando la medición del resultado de interés, intentando captar de diferentes formas alternativas los cambios en las decisiones de fecundidad de los hogares. El primer ajuste que se propone consiste en registrar a los hogares que tienen un hijo adicional en el último período de observación pero que dicho niño tampoco haya nacido en el trimestre anterior. De esta manera, se acota la edad de los nuevos niños que estamos considerando (de 0 a 2 meses) y nos aseguramos de estar captando madres que quedaron embarazadas en alguno de los dos trimestres intermedios de no observación del hogar. Si adicionalmente consideramos en el análisis que los períodos posteriores a la AUH se registran a partir del panel 2010t1-2011t2 podremos establecer el impacto del programa aun suponiendo un tiempo considerable de *delay*⁴⁴ entre el momento de decisión de tener un hijo y el embarazo de la mujer. La tabla 10 muestra que en todos estos nuevos casos los resultados generales se mantienen. Los efectos siguen siendo positivos y significativos lo cual representa una mayor robustez empírica del presente estudio acerca del potencial impacto de la AUH sobre la fecundidad.

3.5 Conclusión

En el presente trabajo se estudió el potencial impacto sobre fecundidad de un importante programa de asignación por hijo implementado a fines de 2009 en Argentina, destinado particularmente a los hogares pobres e informales. Para ello se aplicó una estrategia no experimental de *diferencias en diferencias* dada la asignación no aleatoria de los beneficiarios, identificando los potenciales

⁴⁴ Aun suponiendo un *delay* de 7 a 9 meses en el panel 2010t1-2011t2 (dependiendo el caso), las decisiones de fecundidad que surjan del mismo podrán ser consideradas posteriores a la política. En el resto de los paneles posteriores se podrá suponer por supuesto un *delay* mayor. En el primer caso de la tabla 10 podemos suponer, en cambio, un *delay* máximo de 6 meses en el primer panel considerado posterior a la AUH.

receptores del programa de acuerdo a los criterios y condicionalidades estipulados por el mismo.

La evidencia sugiere la existencia de un significativo efecto sobre fecundidad conducido por la política, fundamentalmente reflejada en aquellos hogares con al menos un hijo. Aun sobre este último grupo los cambios en fecundidad provocados por la AUH parecen ser más importantes en mujeres de edad intermedia, de baja educación y con menor cantidad y edad de los hijos. Por el contrario, la repercusión resulta inelástica al incentivo económico del programa sobre madres con una mayor posibilidad de haber cumplido con sus deseos en términos de maternidad (mujeres de edad elevada y con hijos más grandes).

Algunos resultados encontrados manifiestan una mayor cercanía hacia un potencial cambio en el *timing* de fecundidad y se manifiestan también en contra de una modificación permanente en este sentido. Sin embargo, es necesario para este debate un período más extenso de análisis sobre la evidencia del efecto de la AUH en esta dimensión. La información disponible, por lo tanto, no nos permite ser contundentes en esta última apreciación.

3.6 Referencias

Acs, G. (1996). "The impact of welfare on young mothers' subsequent childbearing decisions". *Journal of Human Resources*, 31 (4), pp. 898-915.

Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). "El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". Colección de Textos del Bicentenario, CICCUS/CEIL-PIETTE.

Ai, D. y Norton, E. C. (2003). "Interaction Terms in Logit and Probit Models". *Economics Letters* 80: 123-129.

Angrist, J. y Pischke, J. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.

Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). "The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance". Mimeo.

- Becker, G. S. y Lewis H. G. (1973). "On the interaction between the quantity and quality of children" *Journal of Political Economy* 82 (Suppl.), pp. 279-288
- Becker, G. S. (1960). "An Economic Analysis of Fertility, in Demographic and Economic Change in Developed Countries". National Bureau of Economic Research Series, Number 11, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 209-231.
- Bertrand, M., Duflo, E. y Mullainathan S. (2004). "How Much Should We Trust Difference-in-Difference Estimates?". *Quarterly Journal of Economics*, 119(1): 249-275.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires, OIT y CEPAL.
- Bertranou, F.M. y Grushka, C.O. 2002. "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas". In Bertranou, Solorio and Van Ginneken (eds.): 31-62.
- Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. (2002). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile, OIT.
- Black, S. E., Devereux, P. J., y Salvanes, K. G. (2005). "The more the merrier? The effect of family size and birth order on children's education" *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2).
- Blau, D. y Robbins, P. (1989). "Fertility, employment and child-care costs". *Demography*, 26 (2), pp. 287-299.
- Card, D. (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review* 43(2): 245-257.
- Card, D. y Krueger, A. (1994). "Minimum Wages and Employment: A case of Study of the Fast-Food industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review* 84: 772-793.
- Cecchini, S. y Martinez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Cohen, A., Dehejia, R. y Romanov, D. (2013). "Financial incentives and fertility". *Review of Economics and Statistics*, 95 (1), pp. 1-20.

Cruces, G. y Gasparini, L. (2012). *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe*. Premio Fundación Vidanta 2012, Contribuciones a la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, Fundación Vidanta, México.

Cruces, G. y Rovner, H. (2008). “Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de Percepción de Planes Sociales en la Argentina”. Chapter 2 of Cruces et al. (editores), 2008.

D Elia, V. y Navarro, A. (2011). “The impact of the Universal Child Allowance on Argentina’s Children Schooling Gap”. AAEP.

Dyer, W. y Fairlie, R. (2003), “Do Family Caps Reduce Out-of-Wedlock Births? Evidence from Arkansas, Georgia, Indiana, New Jersey, and Virginia”. Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper No. 877.

Fairlie, Robert W. y Rebecca A. London (1997). “The Effect of Incremental Benefit Levels on Births to AFDC Recipients.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4), pp. 575-97.

Ferreira, F. H. G. y Robalino, D. (2010). “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”. Policy Research Working Paper N° 5305, World Bank.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas”. *Económica*, Vol. LVI(1): 105-146.

Grogger, J., Karoly L. y Klerman A. (2002). “Consequences of Welfare Reform: A Research Synthesis”. Los Angeles, CA: The RAND Corporation.

Joyce, T., Kaestner, R. y Korenman, S. (2003). “Welfare Reform and Non-Marital Fertility in the 1990s: Evidence from Birth Records” *Advances in Economic Analysis and Policy*, Volume 3, Issue 1, Article 6.

Kearny, M. (2004), “Is There an Effect of Incremental Welfare Benefits on Fertility Behavior? A Look at the Family Cap”. *Journal of Human Resources*, Volume 39, pp. 295-325.

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

- Maldonado, J., Moreno, R., Giraldo Pérez, I., Barrera Orjuela, C. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Instituto de Estudios Peruanos.
- Maurizio, R. y Vazquez, G. (2012). “The impacts of the Argentinean child allowance program on the behavior of adults in the labor market”. Manuscript.
- Milligan, K. (2005). “Subsidizing the stork. New evidence on tax incentives and fertility”. *Review of Economics and Statistics*, 87 (3), pp. 539-555.
- Moffitt, R. (1998). “The Effect of Welfare on Marriage and Fertility: What Do We Know and What Do We Need To Know?” *The Family and Reproductive Behavior: Research Perspectives*, edited by Robert Moffitt. Washington: National Academy Press.
- OIT (2012). *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*. International Labour Conference, 101st session 2012.
- Pacharoni, V. and Ronconi, L. (2014). “El impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre la Tasa de Fecundidad”. AAEP.
- Paz, J. y Golovanevsky, L. (2011). “Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Un ejercicio de evaluación de sus efectos sobre los hogares”. Manuscript.
- Puhani, P. (2012). “The Treatment Effect, the Cross Difference and the Interaction Term in Nonlinear Difference-in-Difference Models”. *Economics Letters*, Elsevier, vol. 115(1), pages 85-87.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”. Working Paper Series on Social Policy N° 7, World Bank.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). “Las Políticas de Protección social y su impacto en la distribución del Ingreso en Argentina”. Working Paper Series on Social Policy N° 6, World Bank.
- Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”. *Revista de la CEPAL* N° 101, pp. 85-109, Santiago de Chile.
- Rosenzweig, Mark R. (1999), “Welfare, Marital Prospects, and Nonmarital Childbearing” *Journal of Political Economy*, 107 (6), pp. S3–S32.

- Schultz, T. P. (1997). "The demand for children in low-income countries". *Handbook of Population and Family Economics*, Vol. 1A, Chapter 8 (eds.) M. R. Rosenzweig and O Stark, Amsterdam: North Holland Pub. Co.
- Signorini, B. y Queiroz, B. (2011). "The impact of Bolsa Familia Program in the beneficiary fertility". *Texto para Discussao* Nro. 439, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2013). "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?". AAEP, Rosario.
- Stecklov, G., Winters, P., Todd, J. y Regalia, F. (2007). "Unintended effects of poverty programmes on childbearing in less developed countries: Experimental evidence from Latin America". *Population Studies* 61 (2), pp 125-140.
- Todd, J., Winters, P. y Stecklov, G. (2012). "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs on fertility: the case of the Red de Protección Social in Nicaragua". *Journal of Population Economics*, 25(1): 267-290.
- Todd, P. E., Wolpin, K. I. (2006). "Using a social experiment to validate a dynamic behavioral model of child schooling and fertility: Assessing the impact of a school subsidy program in Mexico". *American Economic Review*, 96 (5), 1384–1417.
- UNDP (2010). *Sharing Innovative Experiences: Successful social protection floor experiences*. Vol. 18, UNDP.
- Van Ginneken, W. (2002). "Effective ways to extend social security: Evidence from the developing countries". Ginebra, OIT.
- Whittington, L., Alm, J. y Peters, H. (1990). "Fertility and the personal exemption- implicit pronatalist policy in the United States". *American Economic Review*, 80(3), pp. 545-556.

3.7 Tablas

Tabla 1: Proporción de hogares con un nuevo hijo

	Treatment	Control	Ratio Treat/Control
Before AUH	6.2	5.3	1.2
After AUH	7.8	5.3	1.5
<i>Diff. After-Before</i>	1.7	0.01	0.3

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Tabla 2: Estadísticas descriptivas

Variables	Tratamiento (i)	Control (ii)	Dif. (ii)-(i)	t	p-value
Edad (jefe del hogar)	43.7	45.3	1.6	9.6	0.00
Edad (Mujer 16-45)	27.1	28.7	1.51	15.2	0.00
Hombres	0.62	0.74	0.12	22.4	0.00
Casado	0.66	0.76	0.10	19.75	0.00
Años de educación (jefe del hogar)	8.06	10.87	2.81	61.07	0.00
Años de educación (Mujer 16-45)	9.31	12.12	2.80	69.28	0.00
Cantidad de miembros	4.98	4.22	-0.76	-34.00	0.00
Cantidad de hijos	2.33	1.43	-0.90	-51.27	0.00
Ingreso per capita familiar	176.93	781.27	604.34	70.68	0.00
Observaciones	9874	24025			

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos de la EPH.

Nota: valores correspondientes a los períodos previos a la intervención del programa.

Tabla 3: Probabilidad de tener un nuevo hijo

	(1)	(2)	(3)
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0157**	0.0156**	0.0143**
	(0.00764)	(0.00724)	(0.00661)
<i>Tratamiento</i>	-0.00142	-7.61e-06	-0.000208
	(0.00413)	(0.00404)	(0.00367)
<i>Posterior</i>	0.00123	0.000482	-0.00770
	(0.00336)	(0.00313)	(0.0113)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	No	Sí	Sí
Controles por período y región	No	No	Sí
Observaciones	56,293	56,293	56,293
Pseudo R2	0.029	0.058	0.062

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 4: Probabilidad de tener un nuevo hijo

Diferentes conjuntos de hogares

	Muestra 1	Muestra 2	Muestra 3
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0143**	0.0194**	0.0204**
	(0.00661)	(0.00849)	(0.00870)
<i>Tratamiento</i>	-0.000208	0.00103	0.00324
	(0.00367)	(0.00540)	(0.00445)
<i>Posterior</i>	-0.00770	0.0202*	-0.00210
	(0.0113)	(0.0115)	(0.00894)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	Sí	Sí	Sí
Controles por período y región	Sí	Sí	Sí
Observaciones	56,293	43,768	35,868
Pseudo R2	0.062	0.072	0.065

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 5: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Experimentos Falsos

	Intervención en			
	2008	2007	2006	2005
<i>Tratamiento * Posterior</i>	-0.00452 (0.00845)	-0.00995 (0.00829)	-0.00163 (0.00755)	0.000171 (0.00721)
<i>Tratamiento</i>	0.00281 (0.00506)	0.00545 (0.00629)	0.00269 (0.00650)	0.00168 (0.00620)
<i>Posterior</i>	0.00136 (0.0114)	0.00925 (0.00894)	0.00169 (0.00877)	-0.00788 (0.00726)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles por periodo y región	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	26,245	26,245	26,245	26,245
Pseudo R2	0.073	0.073	0.073	0.073

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 6: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Heterogeneidades: hogares con hijos y sin hijos

	Total	Con Hijos	Sin Hijos
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0194** (0.00849)	0.0218** (0.00959)	0.0103 (0.0108)
<i>Tratamiento</i>	0.00103 (0.00540)	-0.00236 (0.00525)	0.00613 (0.00725)
<i>Posterior</i>	0.0202* (0.0115)	0.0193 (0.0163)	-0.0107 (0.0112)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	Sí	Sí	Sí
Controles por periodo y región	Sí	Sí	Sí
Observaciones	43,768	29,484	14,284
Pseudo R2	0.072	0.060	0.153

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 7: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Heterogeneidades: edad de la madre (16-45 años)

	Grupos de edad		
	16-25	26-36	37-45
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.00124 (0.0179)	0.0279** (0.0132)	0.00848 (0.00765)
<i>Tratamiento</i>	-0.0189 (0.0131)	0.00122 (0.00710)	0.00105 (0.00298)
<i>Posterior</i>	0.0206 (0.0212)	-0.0180 (0.0195)	-0.00632 (0.0103)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	Sí	Sí	Sí
Controles por período y región	Sí	Sí	Sí
Observaciones	5,545	15,266	8,673
Pseudo R2	0.061	0.033	0.135

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 8: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Heterogeneidades: cantidad de hijos y edad de los hijos

	Cantidad de hijos		Edad del hijo (menor)		
	1-4	5 or More	0-6	7-11	12-17
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0186** (0.00873)	0.0741 (0.0520)	0.0247** (0.0114)	0.00827 (0.00975)	0.00336 (0.00657)
<i>Tratamiento</i>	-0.00188 (0.00570)	0.00113 (0.0157)	-0.00774 (0.00715)	0.00237 (0.00426)	0.00330 (0.00399)
<i>Posterior</i>	0.0191 (0.0159)	-0.00235 (0.0410)	0.0140 (0.0210)	-0.0338 (0.0265)	-0.0201 (0.0172)
Características del jefe del hogar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Características de la mujer y del hogar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles por período y región	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	28,242	1,188	20,277	6,386	2,216
Pseudo R2	0.064	0.289	0.044	0.122	0.250

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 9: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Heterogeneidades: educación de la madre y tipo de familia

	Nivel Educativo		Tipo de Familia	
	Baja educación	Alta educación	Ambos Padres	Monoparental
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0299* (0.0176)	0.00583 (0.00987)	0.0210** (0.00992)	0.0107 (0.0103)
<i>Tratamiento</i>	0.00757 (0.00920)	-0.00869 (0.00577)	-0.000769 (0.00515)	-0.00785 (0.00641)
<i>Posterior</i>	0.0331 (0.0271)	-0.00154 (0.0104)	-0.0105 (0.0101)	0.00894 (0.0100)
Características del jefe del hogar	Si	Si	Si	Si
Características de la mujer y del hogar	Si	Si	Si	Si
Controles por periodo y región	Si	Si	Si	Si
Observaciones	13,004	16,407	23,112	6,372
Pseudo R2	0.060	0.090	0.055	0.160

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota 1: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: el grupo de baja educación incluye madres con nivel secundario incompleto o menor, mientras que aquellas que hayan alcanzado el nivel de secundaria completa o mayor conforman al grupo de alta educación.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 10: Probabilidad de tener un nuevo hijo
Ajustes en el resultado de interés (delay)

	Ajuste outcome	Ajuste outcome (mayor delay)
<i>Tratamiento * Posterior</i>	0.0119** (0.00578)	0.0141** (0.00712)
<i>Tratamiento</i>	-0.00104 (0.00223)	-0.00132 (0.00260)
<i>Posterior</i>	-0.00415 (0.00790)	-0.000344 (0.00892)
Características del jefe del hogar	Si	Si
Características de la mujer y del hogar	Si	Si
Controles por periodo y región	Si	Si
Observaciones	29,484	28,480
Pseudo R2	0.068	0.068

Fuente: Elaboración propia sobre en base a los microdatos de la EPH (2004-2013).

Nota: La variable dependiente indica si las parejas tuvieron un nuevo hijo durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

4. Capítulo III:

La participación laboral femenina frente a los programas de TMC:

el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*

Resumen

El programa Asignación Universal por hijo (AUH) en Argentina destina una transferencia de ingreso por hijo sobre aquellas familias de bajos ingresos sin trabajadores registrados, estableciendo prioritariamente sobre las mujeres la titularidad del beneficio. En este trabajo se estudia el potencial impacto de la política sobre la participación laboral femenina contemplando los diversos canales de acción mediante los cuales el programa podría afectar los resultados laborales de las madres beneficiarias. Utilizando una metodología no experimental de *diferencias en diferencias* se evidencia un desincentivo significativo en la participación laboral femenina producto de la AUH, particularmente sobre aquellas mujeres inactivas que viven en pareja. Sin embargo, el programa no parece haber generado los incentivos suficientes como para incrementar las transiciones desde la actividad hacia la inactividad económica. Adicionalmente, existe una reducción significativa en las horas trabajadas por parte de las madres beneficiarias pero no así en los padres de los niños que reciben la AUH.

Clasificación JEL: H55, I38, J16, J22

Palabras Clave: oferta laboral femenina, protección social, AUH, Argentina.

* Agradecemos las sugerencias y comentarios recibidos por los participantes de la Reunión de la NIP (*Network of Inequality and Poverty*) realizada en Buenos Aires en Octubre de 2014.

4.1 Introducción

La seguridad socioeconómica de aquellos hogares o individuos fuera del alcance del sistema contributivo de seguridad social, depende de la implementación de políticas o esquemas complementarios alternativos. En este sentido, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se han transformado durante los últimos años en una de las principales iniciativas llevadas a cabo por gran parte de los países de América Latina para incrementar la cobertura en seguridad social y reducir los niveles de pobreza en la región. Esta dinámica regional ha sido acompañada por Argentina a través de la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH). La evidencia sugiere que la misma ha implicado un impacto distributivo considerable de corto plazo (Gasparini y Cruces, 2010) con potenciales resultados positivos de largo plazo, particularmente en términos de la acumulación de capital humano por parte de las familias beneficiarias. Sin embargo, al igual que con el resto de las TMC de la región, existe preocupación acerca de los posibles efectos no intencionados de esta política, particularmente de aquellos que podrían modificar significativamente el comportamiento de los beneficiarios y afectar, en consecuencia, el impacto distributivo positivo que se produce solo por el efecto ingreso directo de la transferencia monetaria.

En este sentido, y considerando el estrecho vínculo de la recepción del beneficio de la AUH con las características laborales y demográficas del hogar, se ha estudiado en los anteriores capítulos el potencial impacto de la política sobre estas dimensiones (informalidad y fecundidad). En este capítulo se pretende profundizar el estudio referido a la incidencia laboral del programa investigando el efecto de la AUH sobre la participación laboral femenina.

El programa, implementado a fines de 2009, provee una asignación monetaria mensual por hijo para aquellos hogares informales y de bajos ingresos, lo cual podría modificar los incentivos laborales previos a la política, particularmente de las madres beneficiarias que son típicamente las titulares del programa. Si

bien los diferentes canales de acción y la potencial reacción de la oferta laboral ante la implementación de la AUH se encuentran latentes en todos los miembros del hogar beneficiario, se presume un mayor ajuste laboral por parte de las mujeres. La evidencia destaca la existencia de una elasticidad ingreso de la oferta de trabajo más alta en mujeres que en hombres, particularmente en aquellas casadas o en concubinato y con hijos (Michalopoulos *et al.*, 1992; Kimmel, 1998; Eissa y Hoynes, 1999; Eissa y Hoynes, 2004; Naz, 2004; Tamm, 2009). Esto se debe fundamentalmente a que las primeras deciden en general su status laboral de manera secuencial, en respuesta a la determinación laboral de su pareja o marido (Michalopoulos *et al.*, 1992), y asimismo poseen mayor flexibilidad en las decisiones laborales al no ser las únicas que reciben ingreso en su hogar (Kimmel, 1998). Se espera que este tipo de transferencias posean un impacto laboral diferencial entre género actuando con mayor incidencia sobre los desincentivos al trabajo de las mujeres, las cuales han sido históricamente caracterizadas por bajas tasas de participación (Leibbrandt *et al.*, 2013).

La literatura que estudia el potencial impacto de los programas de transferencias de ingreso sobre la oferta laboral es aún incipiente en la región pero muestra una trayectoria creciente (Alzúa *et al.*, 2013; Bosch y Manacorda, 2012; Amarante *et al.*, 2011; De la Guardia *et al.*, 2011; Gasparini *et al.*, 2009; Borraz y Gonzalez, 2009; Angelucci y De Giorgi, 2009; Skoufias y Di Maro, 2008; Soares *et al.*, 2008; Galasso, 2006; Behrman *et al.*, 2005; Maluccio y Flores, 2005; Parker y Skoufias, 2000). En particular, durante los últimos años varios autores se enfocaron específicamente en el estudio de las TMC y su incidencia sobre la participación laboral femenina (Ferro y Nicollela, 2007; MDS, 2007; Teixeira, 2010; Scarlato *et al.*, 2014). Existe evidencia de que estos programas, y en particular las condiciones que los mismos establecen, incentivan una menor oferta laboral femenina, debido a que, más allá del efecto ingreso negativo latente, son las mujeres las que incrementan su tiempo en las tareas de la casa que involucran, entre otras cosas, el cuidado de los niños y el

cumplimiento de las condicionalidades en educación y salud de sus hijos (Teixeira, 2010). Scarlato *et al.* (2014) destacan la importancia de aumentar la focalización de estos programas sobre las necesidades de las mujeres con el objetivo de incrementar su empoderamiento, particularmente representada por su inclusión en el mercado de trabajo. Para ello enuncian la relevancia de establecer una distribución equitativa de los compromisos y oportunidades entre hombres y mujeres en el hogar con respecto a las responsabilidades y requisitos que dictaminan estas políticas. La introducción de estas transferencias, que son generalmente cobradas por las mujeres, puede implicar que las madres actúen como las receptoras de un ingreso que reciben para el cuidado de sus hijos y eso las exima de buscar empleo.

Con respecto a los estudios laborales específicos de la AUH, Maurizio y Vázquez (2012) no encuentran efectos relevantes sobre la oferta laboral de los adultos provocados por este programa. Solo registran un aumento significativo en la tasa de desempleo de las mujeres cónyuges de los hogares beneficiarios, el cual se diluye cuando el análisis se restringe solo sobre aquellas que reciben el beneficio. Estos autores sin embargo utilizan una metodología diferente al presente estudio bajo un período de tiempo de análisis relativamente corto (2009-2010). Asimismo, los efectos laborales sobre las mujeres son tratados como una posible heterogeneidad entre género pero no se plantea un estudio tendiente a investigar particularmente el impacto del programa sobre las potencialidades laborales femeninas bajo los argumentos teóricos que la literatura destaca para vincular este tipo de transferencias con dicho resultado. Por su parte, Castillo *et al.* (2013) remarcan la mayor precariedad laboral de los receptores de la AUH respecto a aquellos hogares bajo el sistema de seguridad social tradicional (SST). En este sentido, destacan la menor probabilidad de acceso a un empleo estable por parte de los beneficiarios de la AUH y que este tipo de empleo es relativamente peor remunerado sobre los receptores de dicho programa. Asimismo, registran que los miembros de hogares que reciben la AUH tienen una menor tasa de actividad y más chances de caer en el

subempleo en relación a los hogares con SST. Estos autores resaltan que la AUH significó la determinación de la mujer como principal proveedora del cuidado infantil, lo cual puede ser positivo en ciertos aspectos aunque pone en riesgo la perpetuación de los roles tradicionalmente asignadas a las mismas y su "aislamiento al ámbito doméstico". Más allá de estos antecedentes, no existe hasta el momento ningún trabajo empírico que se concentre específicamente sobre los efectos laborales femeninos de este programa.

En este sentido, en el presente estudio se analiza el potencial impacto de la AUH sobre la oferta laboral, enfocándonos particularmente sobre la participación e intensidad de trabajo femenina. Este capítulo contempla los diversos canales de transmisión mediante los cuales el programa podría afectar los resultados laborales de las mujeres beneficiarias, que no necesariamente operan en la misma dirección (Alzúa et al., 2013). Si bien existen razones para pensar que un programa social como la AUH puede reducir la participación laboral femenina, en la práctica estos pueden ser cuantitativamente irrelevantes o estar compensados por fuerzas no económicas que operan en dirección contraria y que no fueron consideradas en el análisis. La relevancia práctica del potencial impacto de la AUH en esta dimensión solo puede ser determinada mediante evidencia empírica.

Para identificar dicho efecto se utiliza una metodología no experimental de *diferencias en diferencias* dado que la asignación del programa no fue realizada de manera aleatoria en la población. Por otra parte, la información brindada por la encuesta nacional de hogares en Argentina no permite identificar a los beneficiarios de la AUH. Teniendo en cuenta estas restricciones, la estrategia de identificación consiste en comparar en el tiempo la probabilidad de participación laboral entre mujeres elegibles por el programa (pobres, no formales, con hijos) con el resto de la población femenina.

La evidencia encontrada sugiere la existencia de una menor participación laboral por parte de mujeres beneficiarias inicialmente inactivas, luego de la

implementación de la política. Este resultado, particularmente presente en mujeres que viven con sus parejas, representa una caída de 25% en la probabilidad de participación femenina. Asimismo, el programa también parece haber generado una caída significativa en las horas trabajadas por parte de las mujeres beneficiarias aunque dicha evidencia no resulta robusta ante diferentes especificaciones del grupo de control. Por su parte, tanto la participación como la intensidad laboral de los hombres no parece haber cambiado significativamente con la introducción de la AUH.

Teniendo en cuenta estos resultados, dadas las razones teóricas existentes para vincular el programa con potenciales cambios en la participación laboral femenina, y frente a la aparente ausencia de razones alternativas que expliquen las modificaciones laborales evidenciadas entre mujeres elegibles y el resto, el trabajo concluye sugiriendo la existencia de un significativo desincentivo sobre la actividad laboral femenina producto de la AUH. Este resultado se evidencia con particular intensidad en aquellas mujeres de bajos niveles educativos, cuya pareja se encuentra empleada en el mercado de trabajo y sobre las cuales la total responsabilidad de las tareas del hogar está a su cargo. En contraste, la caída en la participación laboral no resulta significativa en madres sin pareja, con hijos de baja edad y con mayor ayuda por parte del resto de los miembros del hogar en las tareas de la casa y/o cuidado de sus hijos.

Finalmente, los resultados registran una asimetría en la reacción laboral de mujeres activas e inactivas debido a que no se evidencia un aumento significativo en las transiciones laborales femeninas desde la actividad económica hacia la inactividad. Esto sugiere que, luego de la implementación de la AUH, la reducción evidenciada en la tasa de actividad de las mujeres potencialmente beneficiarias frente a una dinámica estable en las mujeres no elegibles (Figura 1) se explica particularmente por una menor entrada a la actividad laboral y no por cambios significativos en la tasa de salida de la misma.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 4.2 se analizan los antecedentes existentes acerca del impacto de este y otros tipos de transferencias de ingreso sobre los resultados laborales de las mujeres. Luego, en la sección 4.3 se discuten las características principales del diseño del programa de Asignación Universal por Hijo que podrían motivar potenciales cambios en la participación laboral femenina. En la sección 4.4 se describen los datos y la metodología que se utilizan en el estudio, mientras que en la sección 4.5 se exponen los resultados. Finalmente, la sección 4.6 presenta las conclusiones del trabajo.

4.2 Antecedentes

La literatura económica en América Latina sobre los efectos de los programas masivos de ingresos en el mercado de trabajo muestra una dinámica creciente, particularmente promovida por estudios sobre el impacto laboral de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Sin embargo, a diferencia de la literatura sobre otros tipos de transferencias de ingreso impulsados fundamentalmente en países desarrollados (Bargain y Doorley, 2011; Terracol, 2009; Lemieux y Milligan, 2004; Moffitt, 2002; Hoynes, 1996), la evidencia en la región es aún incipiente y se encuentra lejos de ser contundente (Alzúa *et al.*, 2013; Bosch y Manacorda, 2012; Amarante *et al.*, 2011; De la Guardia *et al.*, 2011; Gasparini *et al.*, 2009; Borraz y Gonzalez, 2009; Angelucci y De Giorgi, 2009; Skoufias y Di Maro, 2008; Soares *et al.*, 2008; Galasso, 2006; Behrman *et al.*, 2005; Maluccio y Flores, 2005; Parker y Skoufias, 2000).

Existe una amplia diversidad de programas de transferencias de ingreso implementados en el mundo con potenciales efectos sobre los resultados laborales de sus beneficiarios, en particular de las mujeres. Leibbrandt *et al.* (2013) analizan los diversos mecanismos que operan en las decisiones laborales de los miembros de un hogar ante la implementación de estos programas, resaltando la relevante incidencia sobre la reacción laboral femenina de

diferentes tipos de transferencias de ingreso. En este sentido, los autores destacan que la introducción de estos programas o beneficios puede implicar un fuerte impacto laboral sobre las mujeres que se han destacado tradicionalmente por una baja participación en el mercado de trabajo acompañada con una activa dedicación de su tiempo sesgada hacia las tareas domésticas del hogar y de sus hijos.

Una de las políticas de ingreso con alta incidencia sobre la participación laboral femenina son los subsidios para el sustento de los niños (*Child Support Grants*, CSG). Estos programas, implementados por varios países, consisten en un ingreso adicional para aquellos hogares con hijos focalizados en aliviar el proceso de cuidado de los niños, con el doble objetivo de mejorar la calidad en el cuidado de los hijos y reducir el costo de crianza de los mismos. Con respecto a la literatura de este tipo de programas, Tamm (2009) encuentra evidencia a favor del efecto ingreso teóricamente negativo en Alemania por parte de los programas CSG. Kimmel (1998) muestra que dado que las mujeres casadas no son las únicas que reciben ingreso en su hogar poseen mayor flexibilidad en las decisiones de participación laboral y, por lo tanto, los cambios en los precios de *childcare* restringen la oferta laboral de estas mujeres en mayor medida que aquellas que se encuentran solteras. Por su parte, Ribar (1995) encuentra efectos pequeños sobre el empleo de las madres casadas en EEUU argumentando que estas mujeres tienden a reaccionar al cambio en los costos de *childcare* sustituyendo estos servicios pero sin alterar su tasa de empleo. Por el contrario, la evidencia también indica que estos programas de CSG inducen a las mujeres a invertir esa transferencia directamente en el hijo, aumentando por ejemplo la escolaridad de los mismos. Esto permite que la madre pueda dedicar una mayor proporción de su tiempo al trabajo (Berger y Black, 1992). Del mismo modo, si esas transferencias no se dedican exclusivamente al niño podrían implicar una reducción en los costos de trabajo e incrementar la participación laboral femenina (Lefebvre y Merrigan, 2008). Eyal y Woolard (2011) encuentran un incremento en la participación femenina

inducido por un programa CSG en Sudáfrica, particularmente en madres jóvenes. Argumentan que el efecto encontrado se debe a una reducción en el costo de trabajar (o de buscar empleo) ya que la transferencia es utilizada fundamentalmente para financiar el cuidado y la educación de los niños. Williams (2007) encuentra similares resultados para el mismo programa particularmente en hogares pobres lo cual indica que el CSG podría estar reduciendo la restricción de liquidez para afrontar los costos fijos de trabajar. Por su parte, Hu (1998) analiza el impacto sobre madres solteras (divorciadas) de un programa en EEUU (Aid to Families with Dependent Children) y evidencia un aumento en la oferta laboral, mientras que Lefebvre y Merrigan (2008) encuentran para un programa de este tipo en Canadá que las mujeres con hijos en preescolar han incrementado su participación en el mercado de trabajo y en las horas trabajadas.

Otro tipo de transferencias de ingreso que varios países ofrecen a su población son aquellas que se brindan ya sea de manera universal o a través de un beneficio mínimo de ingreso basado en algún criterio de elegibilidad. Estos beneficios pueden implicar un impacto positivo sobre la oferta (reducción de los costos fijos asociados al trabajo) y demanda de trabajo (dado que el beneficio podría incrementar el capital humano y la productividad de los beneficiarios), aunque también podrían inducir un efecto negativo sobre la participación laboral particularmente cuando la diferencia entre el monto del beneficio y el ingreso laboral potencial es pequeño (Franz *et al.*, 2011). Lemieux y Milligan (2004) estudian el impacto laboral de una transferencia por asistencia social en Quebec en 1989. La transferencia estipulada por esta política a individuos sin hijos resulta ser mucha más baja para los menores de 30 años respecto al beneficio por asistencia social que reciben los de mayor edad (60% superior). Los autores encuentran que la tasa de empleo y las horas trabajadas caen significativamente a partir de la edad de 30 en 1989. Terracol (2009) y Bargain y Doorley (2011) evalúan el impacto sobre el mercado laboral de un programa de ingreso mínimo en Francia introducido en 1988 (means tested program).

Dado que la recepción de este ingreso no involucra ningún condicionamiento en cuanto a la búsqueda de trabajo se observa una caída en la participación laboral y un aumento en la duración del desempleo de los beneficiarios. Resultados similares encuentran Cavalcanti y Correa (2010) que analizan el impacto de un programa de ingreso en Rio de Janeiro, el cual beneficia a individuos con ingreso por debajo de un umbral independientemente de su condición laboral. Los autores localizan que el tamaño de la transferencia posee un efecto negativo sobre la tasa de empleo y participación laboral, causando también un aumento en la tasa de desempleo. También existe evidencia acerca de efectos diferenciales entre género por parte de estos programas. Dabalén et al. (2008) encuentran un efecto desincentivo en el trabajo producto de una política de mínimo ingreso en Albania, particularmente en mujeres pertenecientes a las áreas urbanas. En resumen, la literatura de este tipo de transferencias de ingreso (universal y/o mínimo) encuentra que estos programas poseen un efecto adverso sobre la oferta laboral, particularmente inducidos por la falta de condicionalidades de los mismos. Asimismo, el tamaño de la transferencia posee una fuerte incidencia en dichos resultados.

Por su parte, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), particularmente implementados en América Latina, podrían también implicar efectos negativos o positivos sobre el mercado laboral. La evidencia muestra resultados diversos en este sentido. Algunos estudios sobre estos programas en la región no encuentran desincentivos significativos sobre la oferta laboral. Este es el caso en particular de los trabajos que evalúan el programa Progres-a-Oportunidades de México en esta dimensión (Parker y Skoufias, 2000; Skoufias y Di Maro, 2008; Skoufias *et al.*, 2008). También existen otros estudios referidos al programa Ecuatoriano Bono de Desarrollo Humano (Edmonds y Schady, 2012) y al Chile Solidario (Galasso, 2006) con resultados similares.

Otros trabajos sobre las TMC en América Latina encuentran efectos significativos sobre la oferta laboral. Algunos de ellos muestran una incidencia

positiva de estos programas sobre la participación laboral (De la Guardia *et al.*, 2011; Oliveira *et al.*, 2007) mientras que otros encuentran evidencia a favor de un impacto negativo sobre la oferta de trabajo (Behrman *et al.*, 2005; Maluccio y Flores, 2005; Maluccio, 2007). Dentro de este último grupo, sin embargo, existen estudios que encuentran efectos negativos pequeños de algunos programas y en algunos casos no significativos (Alzúa *et al.*, 2013).

Con respecto a la respuesta laboral femenina ante la implementación de estas transferencias varios autores destacan que estos programas, y en particular las condiciones que los mismos establecen, incentivan una menor oferta laboral femenina, debido a que son las mujeres las que incrementan su tiempo en las tareas del hogar en detrimento de su intensidad en el trabajo (Teixeira, 2010). Los programas TMC han implicado una mayor caída en las horas trabajadas por parte de mujeres con mayores dificultades para cumplir los requisitos de estas políticas y con menor ayuda por parte de otros miembros del hogar en las tareas de la casa (Ferro y Nicollela, 2007). El cobro de estas transferencias fue asignado típicamente a las mujeres, por lo que dicha titularidad en el beneficio le brinda un rol principal en el mismo. Resulta probable que las madres internalicen que son las receptoras de un ingreso que reciben para el cuidado y atención de sus hijos, y eso las exima de participar en el mercado de trabajo. En este sentido, Scarlato *et al.* (2014) resaltan la importancia de equilibrar el sesgo que existe hacia las mujeres en la asignación de las responsabilidades introducidas por estas políticas, con el propósito de no afectar la inclusión de las mismas en el mercado de trabajo ni el fortalecimiento de sus capacidades laborales. Castillo *et al.* (2013) destacan que estos programas han reforzado el rol de la mujer como principal proveedora del cuidado infantil, lo cual puede ser positivo en ciertos aspectos aunque pone en riesgo la perpetuación de los roles tradicionalmente asignados a las mismas y su "aislamiento al ámbito doméstico".

Los estudios específicos de la AUH en el plano laboral son aun escasos. Si bien no se encuentran antecedentes de trabajos focalizados particularmente en el

impacto del programa sobre la participación laboral femenina, existen algunas contribuciones sobre su incidencia en el mercado de trabajo. Maurizio y Vazquez (2012) analizan el efecto de la AUH sobre la oferta laboral de los adultos y no encuentran un impacto general importante de la política en esta dimensión. Solo advierten un aumento levemente significativo, aunque no totalmente robusto, en la tasa de desempleo de las mujeres cónyuges de los hogares beneficiarios. Estos efectos laborales sobre las mujeres son tratados como una posible heterogeneidad entre género pero no son planteados ni discutidos bajo un marco de investigación que considere como eje central el rol de la mujer en el programa y las razones que potencialmente afectan los incentivos particulares sobre su participación laboral. Más allá de esta característica diferencial en el enfoque de la investigación, Maurizio y Vazquez (2012) utilizan una estrategia de identificación diferente al presente estudio y analizan la evidencia que se registra durante un período de tiempo relativamente corto.

El presente trabajo considera principalmente que la AUH podría implicar una reasignación de roles entre género al interior del hogar con un potencial desincentivo de las mujeres a participar en el mercado laboral. Esta hipótesis se encuentra sostenida por diversos argumentos que se detallan en la siguiente sección, algunos de índole general y otros atados a las características particulares del diseño de esta política.

Finalmente, la divergencia de resultados en América Latina frente al relativo consenso que existe en la literatura de otros tipos de transferencias de ingreso motiva aún más el crecimiento de los esfuerzos en investigar de forma exhaustiva los potenciales efectos laborales indirectos sobre las mujeres de este programa en Argentina.

4.3 El Programa y los incentivos

A fines de 2009, el gobierno argentino, con el apoyo de buena parte de las fuerzas políticas, implementó un programa masivo de transferencias condicionadas de ingresos a hogares pobres. La forma elegida para esa política fue la extensión del beneficio de las asignaciones familiares a los hijos de trabajadores no empleados en el sector formal de la economía, no cubiertos hasta ese momento por el régimen vigente (ley 24.714 de 1996). Específicamente, el decreto 1602/09 (ver *Anexo 1*) crea una Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), que consiste en un subsidio monetario por hijo destinado a hogares de bajos ingresos cuyos miembros se encuentren desocupados o sean trabajadores no registrados⁴⁵. De acuerdo con este decreto, cada familia que cumpla con las mencionadas condiciones recibirá mensualmente \$180 por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5 niños a cargo. Por su parte, la prestación correspondiente por hijo discapacitado (sin restricción de edad) se estableció inicialmente en \$720. Los montos mensuales por hijo han sido ajustados anualmente para no perder poder de compra frente a la inflación. En promedio, el valor nominal de la asignación se elevó casi un 30% por año, lo cual mantuvo relativamente estable en el tiempo el valor real de la transferencia (ver *Anexo 2*).⁴⁶

La recepción de la AUH requiere el cumplimiento de requisitos educativos y sanitarios. En este sentido, el 20% del monto mensual asignado solo podrá ser efectivizado una vez cumplidas dichas condicionalidades: documentación de vacunación y control sanitario de los niños hasta los cuatro años de edad (inclusive) y acreditación de asistencia a algún establecimiento educativo público a partir de los cinco años. La percepción de esta asignación resulta

⁴⁵ En años posteriores se incorporaron como beneficiarios a los hijos de monotributistas sociales, empleados del servicio doméstico, mujeres embarazadas y trabajadores temporarios. La norma establece que son beneficiarios sólo aquellos trabajadores que perciban ingresos mensuales inferiores al salario mínimo. Esta limitación, sin embargo, es difícil de implementar en la práctica, por lo que se la considera no operativa.

⁴⁶ Actualmente, el monto de la AUH asciende a \$644 (\$2100 por hijo discapacitado)

incompatible con el cobro de cualquier suma originada por planes sociales u otras prestaciones contributivas o no contributivas, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

Este programa de transferencias monetarias alcanza a un conjunto importante de la población argentina, en su mayoría pertenecientes a los sectores socioeconómicos de menores ingresos. La AUH cubría en 2011 a 3.5 millones de niños (29% del total de menores en el país), lo cual representa un alcance del 15% del total de los hogares.⁴⁷ El beneficio por hijo representa el 8.8% del ingreso promedio de hogares desocupados e informales con hijos (beneficiarios potenciales del programa) y aproximadamente un 15% en aquellos pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución del ingreso. Para un hogar en este último grupo con tres hijos la AUH representa un incremento de casi el 50% de su ingreso total familiar. Los montos del programas y la cobertura que el mismo alcanza implican un presupuesto anual de alrededor de 0.8% del PIB para su implementación. Estos valores ubican a la AUH como uno de los programas más significativos de América Latina (Stampini and Tornarolli, 2013).

Es claro entonces que la AUH es una política masiva de ingresos, cuyo impacto sobre la economía en general se presume alto. En particular, teniendo en cuenta el estrecho vínculo de la recepción de este beneficio con las condiciones demográficas y laborales de los hogares beneficiarios, se espera que el programa posea una importante repercusión indirecta fundamentalmente sobre estas dimensiones (ver Capítulo I y II). Esto involucra, en cuanto a los efectos sobre el mercado de trabajo, no solo alteraciones referidas al status formal/informal de los trabajadores, como aquellos estudiados en el capítulo inicial, sino también sobre las decisiones de estricta participación laboral. En especial, existen diversos elementos que vinculan a este programa con un

⁴⁷ Esta cantidad total de beneficiarios se ha mantenido relativamente constante desde su implementación hasta la actualidad (ver Total de hogares beneficiarios en *Apéndice A*)

potencial desincentivo laboral por parte de las mujeres beneficiarias que en su mayoría son las titulares de la asignación.

Incentivos

La implementación de la AUH en Argentina podría modificar las decisiones de participación laboral de las parejas beneficiarias ya que se introduce un factor adicional relativamente importante que podría alterar los estímulos laborales previos a la política. Si bien este potencial efecto de la AUH se encuentra presente en los diferentes integrantes de los hogares incluidos en el programa, se espera que sea más alto sobre las madres beneficiarias debido al menos a dos razones principales. En primer lugar, la elasticidad ingreso de la oferta de trabajo tiende a ser más alta en las mujeres que en los hombres, particularmente en aquellos hogares en que las mismas no sean las únicas que reciben ingreso y/o que no se desempeñen como el trabajador principal de la familia (Michalopoulos *et al.*, 1992; Kimmel, 1998; Eissa y Hoynes, 1999; Eissa y Hoynes, 2004; Naz, 2004; Tamm, 2009). Estas características determinan que los resultados laborales de las mujeres dependan de las decisiones previas de sus maridos o parejas en el mercado de trabajo, lo cual implica que los cambios en la participación e intensidad laboral de las mismas sean más flexibles ante la introducción de este beneficio. El segundo argumento radica en que los titulares del beneficio son típicamente mujeres, lo cual incita a que las mismas adquieran un rol más activo en el programa y en consecuencia se encuentren más sensibles ante los potenciales efectos laborales generados por el mismo. De acuerdo a la información administrativa del programa, el 96% del total de las familias que reciben el programa poseen a una mujer a cargo del beneficio (ver *Apéndice 1*). La AUH podría estimular en este sentido un incremento general del tiempo que las madres le dedican a sus hijos, más allá del que el programa explícitamente le exige a través del cumplimiento de las condicionalidades. Es probable que el mayor nivel de responsabilidad otorgado a las mujeres por la

política provoque que las mismas actúen ante esta transferencia como las receptoras de un ingreso que reciben a cambio del cuidado de sus hijos y eso las exima de buscar empleo. En este sentido, la división de roles y funciones entre género al interior del hogar podría verse alterada por el programa. Particularmente, la introducción de la AUH implicaría un desincentivo a la participación laboral por parte de las mujeres beneficiarias.

Por otra parte, se puede interpretar a la AUH como un aumento natural del salario de reserva que incrementa los costos de participar en el mercado de trabajo. De acuerdo a este criterio, la promulgación de esta política genera que aquellas mujeres inactivas y beneficiarias del programa aumenten sus exigencias (pecuniarias y no pecuniarias) sobre cualquier alternativa laboral. Por un lado, el desincentivo laboral con respecto a una opción de trabajo que la excluya de la asignación es claro. En relación a la situación anterior a la política el beneficio relativo de un empleo de este estilo se acota. Este aumento en el costo de trabajar bajo un régimen no compatible con la AUH (sector formal), incrementa las chances de una reducción en la participación y/o empleo femenino. Por otra parte, la recepción de esta transferencia no resulta incompatible con el trabajo en otros sectores de la economía. Si bien la posibilidad de pasar a ser un trabajador informal no la excluye del beneficio, la predisposición a participar en el mercado de trabajo no registrado también podría ser menor o igual que antes para una mujer beneficiaria sin empleo, dado que ahora recibe la AUH. Se espera también en este sentido una reducción en la participación laboral en relación a un escenario hipotético sin el programa. Si aquellas mujeres inicialmente no ocupadas decidieran, sin embargo, operar en el sector laboral informal (manteniendo el beneficio de la AUH), estarían dispuestas a trabajar menos horas respecto de las que hubiesen concretado sin la introducción de la AUH. De manera similar, es posible que los trabajadores informales que se benefician de la asignación perciban un aumento en el costo de trabajo de su empleo actual en términos de que si tuviesen la posibilidad de trabajar una mayor cantidad de horas, estarían

menos predispuestos a hacerlo (o pretenderían un mayor salario por hora), respecto de una situación contrafáctica sin asignación, ya que ahora perciben un monto de dinero adicional por el programa. En definitiva, puede ocurrir que los beneficiarios de la AUH, particularmente las mujeres titulares del beneficio, tengan un mayor incentivo a mantenerse sin empleo, estén predispuestos a trabajar menos o directamente decidan no participar en el mercado laboral respecto de la situación anterior a la política. Este potencial aumento en el costo de trabajo sobre las mujeres potencia los incentivos generados por los demás factores enunciados y hacen más probable el resultado de inactividad económica de las mismas. .

Sin embargo, en ciertos casos, el programa podría incrementar la oferta laboral de ciertas mujeres que, aprovechando la oportunidad de tener más tiempo libre producto de que sus hijos ahora asisten a la escuela, se inclinarían hacia un incremento en la participación laboral y/o en las horas trabajadas. De forma contraria a este último argumento es importante tener en cuenta que la internalización del beneficio por parte de las madres beneficiarias también podría generar una menor disponibilidad de tiempo para el trabajo como contrapartida de una mayor dedicación al cuidado de sus hijos. Por su parte, la reducción en la participación laboral por parte de los niños y jóvenes en el hogar, que ahora asisten a un establecimiento educativo producto de la AUH, provocaría una reducción en el ingreso total del hogar que podría revertir los desincentivos al trabajo de las mujeres ocasionados por otras fuentes de transmisión.

Resulta una tarea imposible considerar la totalidad de los elementos que influyen sobre el comportamiento y los resultados laborales de los agentes ante la intervención de estas transferencias, así como también determinar la dimensión real del impacto de cada uno de ellos en particular. Es probable que la incidencia efectiva de los factores explicados anteriormente no sea económicamente importante o se encuentre compensado por otros eventos no contemplados en este estudio. De esta forma, la evidencia empírica se posiciona

como la principal herramienta para determinar la relevancia práctica de este potencial impacto laboral de la AUH sobre las mujeres.

De acuerdo a los argumentos presentados se presume que los ajustes laborales en la mujeres sean mayores que en el resto de los miembros del hogar beneficiario, pero que a su vez dependan de las condiciones y decisiones laborales de estos últimos. En este sentido, resulta importante considerar el impacto de la AUH sobre la participación laboral femenina pero prestando atención en los resultados laborales y no laborales del resto de los individuos pertenecientes al grupo familiar beneficiado por el programa.

4.4 Datos y Metodología

Como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores, la identificación de cualquier efecto causal de este programa no resulta una tarea sencilla. Esto se debe particularmente a que la asignación al tratamiento no fue realizada de manera aleatoria. Adicionalmente, existe una limitación con respecto a los datos que se utilizan para estimar el potencial impacto del programa sobre la participación laboral femenina: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en Argentina no contiene ninguna pregunta destinada a identificar específicamente a los beneficiarios de la AUH. Ante estas restricciones, y siguiendo la misma esencia metodológica de los anteriores capítulos, la estrategia de identificación que se utiliza consiste en comparar en el tiempo (antes y después de la política) la participación laboral femenina entre mujeres potencialmente elegibles por la asignación y el resto de la población femenina (metodología no experimental de *diferencias en diferencias*).

La muestra relevante en este estudio se restringe sobre aquellas mujeres, jefas o cónyuges del hogar, entre 20 y 60 años. Dicha muestra se divide luego entre mujeres elegibles y no elegibles por el programa de acuerdo a los criterios y condiciones oficiales establecidos por el decreto que crea la AUH (1602/09). En

particular, el grupo de tratamiento está compuesto por mujeres pobres (pertenecientes a los cuatro deciles más bajos de la distribución del ingreso per cápita familiar), informales y con hijos, mientras que el grupo de control se encuentra conformado por el resto de las mujeres dentro del grupo etario seleccionado.

Más allá de la particularidad de tener o no tener hijos, la informalidad laboral de los miembros del hogar y los bajos niveles de ingreso resultan condiciones fundamentales para participar del programa. La informalidad es un requisito oficialmente solicitado para ser beneficiario del programa y, asimismo, dado que resulta relativamente sencillo monitorear dicha condición, la probabilidad de que una pareja formal reciba la AUH es muy baja. En este sentido, es importante remarcar que la condición de informalidad de las mujeres se define contemplando asimismo la condición laboral de su pareja. De esta manera, siguiendo el criterio oficial para la determinación de los beneficiarios del programa, aquellas mujeres informales cuyo cónyuge sea un trabajador registrado serán consideradas parte del grupo de mujeres formales.

Con respecto a los requisitos que se establecen sobre los niveles de ingreso de las familias, los titulares del beneficio deben poseer un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil. Dicha condición en la práctica resulta fácilmente eludible por los beneficiarios y difícil de monitorear por parte del organismo oficial. Sin embargo, es muy probable que la mayoría de los hogares no pobres que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del programa opten por no hacerlo por cuestiones relacionadas a la responsabilidad social, *stigma* u otras razones. De acuerdo a las estimaciones de SEDLAC (2013) la proporción de hogares potencialmente cubiertos por la AUH en los dos quintiles más ricos de la población asciende a 3.6% y 1%, respectivamente.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el costo de admisión y participación en el programa es bajo se espera que la proporción de hogares elegibles que no participan del mismo sea pequeña. De acuerdo a la información oficial

(ANSES), el 80% del total de niños elegibles estaban recibiendo la AUH a seis meses de su implementación. El resto incluye hogares que se autoexcluyen o futuros participantes que aun no se han inscripto en el programa.

Al igual que en los anteriores capítulos se utilizará el esquema de paneles de la EPH. La rotación en el diseño muestral de esta encuesta permite el monitoreo de un mismo individuo durante un período máximo de un año y medio. En este trabajo se aprovechará nuevamente dicho diseño de la encuesta para identificar en este caso los cambios en la participación laboral femenina durante los diferentes períodos de seguimiento (paneles) que es posible construir entre los años 2004 y 2013. De esta forma, se analizará principalmente si las mujeres inicialmente inactivas se trasladan hacia la actividad un año y medio después, ya sea buscando empleo o siendo parte de la fuerza laboral ocupada. Este resultado de interés se podrá comparar entre los grupos de tratamiento y control definidos anteriormente, contrastando asimismo las diferencias entre ellos antes y después de la política. También se investigarán otras transiciones laborales en las mujeres potencialmente afectadas por la AUH de acuerdo al análisis llevado a cabo en la sección 3 (Actividad-Inactividad, Empleo-No empleo).

En la Tabla 1 se muestran ciertas estadísticas descriptivas de los grupos de tratamiento y control, identificando algunas diferencias significativas entre los mismos. Esto resulta esperable por la propia definición de grupos teniendo en cuenta que existen mujeres en el grupo de control que no comparten ninguna de las tres características principales que se utilizaron para definir los potenciales beneficiarios del programa (pobres, informales y con hijos). Sin embargo, dentro del grupo de control existen ciertos subgrupos de mujeres que evidencian características similares al grupo de tratamiento (resto de las mujeres pobres, resto de las mujeres con hijos, mujeres no pobres informales con hijos). Por otra parte, se espera también con respecto a estos conjuntos de mujeres, que otros factores inobservables, no capturados por la EPH, generen diferencias adicionales entre grupos. En este trabajo se utilizan grupos de

control alternativos con el objetivo de estimar el efecto tratamiento con mayor robustez.

La metodología de *diferencias en diferencias* se enfoca en comparar el resultado de interés entre grupos, antes y después de la implementación de la política. El supuesto de identificación en este trabajo consiste en que en ausencia del programa las transiciones hacia la actividad económica para mujeres en el grupo de tratamiento y control hubiesen sido similares. Adicionalmente, se asume la inexistencia de algún evento diferente de la AUH que haya implicado un impacto diferencial entre grupos en el resultado de interés. Este último supuesto no parece ser fuerte considerando que la literatura destaca que la AUH ha sido prácticamente la única y más importante política social llevada a cabo en Argentina durante el período bajo análisis⁴⁸ (Bertranou, 2010; D’Elia y Navarro, 2011; D’Elia *et al.*, 2010; Groisman *et al.*, 2014; Lustig *et al.*, 2012; y Rofman y Oliveri, 2011). La implementación de la AUH ha sido consecuencia de un largo debate político sobre la necesidad de revitalizar la política social en Argentina (Gasparini y Cruces, 2010; Groisman *et al.*, 2014).

Siguiendo la especificación del modelo no lineal de *diferencias en diferencias* utilizado en los anteriores capítulos, el impacto del programa en esta dimensión se estima también de la siguiente manera:

$$P(F_{it}) = \Phi(\alpha + \beta_1 Treat_{it} + \beta_2 After + \gamma(Treat_{it} \cdot After) + \theta X_{it})$$

$$DD = \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \gamma + \theta X_{it}) - \Phi(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \theta X_{it})$$

El resultado relevante estudiado en este paper se refiere a la probabilidad de pertenecer a la población económicamente activa por parte de mujeres inicialmente inactivas. De acuerdo a la anterior especificación el efecto tratamiento (DD) será el impacto incremental en dicha probabilidad causada

⁴⁸ El segundo programa en términos de cobertura, *Argentina Trabaja*, que se implementó antes de la AUH es relativamente pequeño: el número de beneficiarios es menor al 3% de la cantidad total de hogares con AUH. Ver *Apéndice B* en el capítulo I para un mayor detalle de los programas sociales existentes durante el período de análisis.

por el coeficiente del término de interacción (Puhani, 2012), el cual involucra la variable que identifica el tratamiento con aquella que discrimina periodos anteriores y posteriores a la política. Para estimar el efecto causal de la AUH sobre la probabilidad de que las mujeres inactivas se trasladen hacia la actividad laboral se utiliza un modelo *Probit* no lineal.

Otro resultado de interés de este estudio se relaciona con los cambios en la intensidad laboral femenina potencialmente provocados por la AUH. Para ello se evaluarán las modificaciones en las horas trabajadas entre grupos, antes y después de la política, restringiendo el análisis sobre aquellas mujeres que se mantienen ocupadas durante todo el período de seguimiento de las mismas. En este caso se estimará el efecto tratamiento haciendo uso del modelo de selección de Heckman en dos etapas. Esto nos permitirá corregir por el sesgo de selección derivado de la participación laboral femenina, que en este estudio específico estará representado por la probabilidad de que las mujeres se encuentren ocupadas durante todo el período de observación de las mismas. La medición del resultado de interés será el cambio en las horas trabajadas normalizado por la cantidad de horas promedio trabajadas por esas mujeres durante todo el período.⁴⁹ Para llevar a cabo esta metodología el presente estudio supone que existen ciertas características de las mujeres que afectan tanto a la participación como a las horas trabajadas (edad, educación, región) mientras que otras cualidades serán específicas de la intensidad laboral o de la probabilidad de estar ocupadas⁵⁰.

⁴⁹ Este ajuste en el resultado de interés se realiza para una mejor interpretación del efecto tratamiento estimado.

⁵⁰ Por ejemplo, en este trabajo se supone que tener o no tener hijos afecta la participación laboral mientras que la cantidad de hijos posee incidencia solo sobre la intensidad de trabajo.

4.5 Resultados

En esta sección, siguiendo la metodología detallada anteriormente, se estima el potencial impacto del programa sobre la participación laboral femenina bajo un análisis de regresión multivariado. En particular, se investiga el efecto que la implementación de la AUH podría haber provocado sobre la probabilidad de participar activamente en el mercado laboral por parte de mujeres inicialmente inactivas.

En este sentido, la tabla 2 refleja el resultado principal del trabajo. Existe un efecto general negativo y significativo sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral por parte de las mujeres beneficiarias de la AUH luego de la política. Estos desincentivos a la participación laboral femenina se manifiestan particularmente en mujeres que viven con sus parejas mientras que el efecto es no significativo en aquellas mujeres responsables de una unidad familiar monoparental, sobre las cuales se presume una reacción laboral menos sensible frente a una transferencia de ingreso como la AUH. El efecto estimado en aquellas mujeres en pareja sugiere una caída en la probabilidad de participación laboral de aproximadamente 2.5 puntos porcentuales, lo cual representa una reducción de 25% respecto a la probabilidad esperada en las mujeres elegibles por la AUH en ausencia de la política. Por su parte, este potencial efecto del programa sobre la participación laboral no resulta importante en los hombres lo cual es consistente con la hipótesis planteada en la sección 3.

El efecto encontrado se adjudica a la implementación de la política analizada. Para que este argumento se mantenga, el supuesto crucial utilizado en esta estrategia de identificación consiste en que en ausencia del programa el grupo de tratamiento se hubiera comportado de forma similar al grupo de control. Este supuesto de comportamiento contrafáctico no se puede testear. Sin embargo, es posible incrementar la validez del mismo mediante la realización de experimentos falsos. De esta manera, se estima el impacto de la AUH sobre

el resultado de interés como si el mismo programa se hubiera implementado en un período anterior al que realmente se llevó a cabo. La tabla 3 muestra los resultados de estos ejercicios *Placebo* bajo diferentes fechas falsas de implementación de la política. En todos los casos el efecto tratamiento es no significativo lo cual sugiere que los cambios evidenciados entre grupos en términos de las transiciones desde la inactividad a la actividad económica suceden a partir de la fecha en que se introdujo la AUH pero no en períodos previos. Sin embargo, los efectos encontrados en la Tabla 2 pueden ser explicados por otros eventos, contemporáneos a la intervención de la AUH a fines de 2009, que posean incidencia diferencial entre grupos en el resultado de interés estudiado en este capítulo. Si bien no es posible descartar esta posibilidad por completo, resulta importante destacar que la AUH fue la política social de mayor importancia que se llevó a cabo en Argentina durante el período estudiado, la cual no estuvo acompañada por otras iniciativas sociales y/o laborales posteriores.

Para brindar mayor robustez sobre el resultado principal del trabajo se estima el impacto de la AUH utilizando diferentes grupos de control. En este sentido, la dinámica en las transiciones hacia la actividad del grupo de mujeres potencialmente beneficiarias de la AUH (pobres, informales, con hijos) serán contrastadas con 4 grupos de mujeres alternativos: (i) resto de las mujeres con hijos, (ii) resto de las mujeres no formales (sin pareja formal), (iii) resto de las mujeres pobres y (iv) mujeres pobres con hijos, pobres no formales y no formales con hijos. Las mujeres contenidas en este último grupo de control comparten dos de las tres características principales que distinguen al grupo de tratamiento (pobres, no formales, con hijos), mientras que los primeros tres grupos de contraste poseen en común una o dos de las cualidades que identifican a las mujeres elegibles por la AUH. Los efectos evidenciados son negativos y significativos en todos los casos (Tabla 4) lo cual refuerza la validez del resultado principal del trabajo. Estas estimaciones registran que la reducción en la probabilidad de participar en el mercado de trabajo por parte de

las mujeres beneficiarias oscila entre 15% (con respecto al resto de mujeres con hijos) y 39% (con respecto al resto de las mujeres informales).⁵¹

Heterogeneidades

Resulta importante estudiar con mayor profundidad este efecto laboral no intencionado de la política sobre las mujeres, con el intento de identificar ciertas heterogeneidades del impacto que pueden ser informativas y explicativas del efecto agregado. Conocer los resultados sobre grupos de mujeres distinguidas de acuerdo a diferentes características posibilitará un mejor entendimiento de los mecanismos de transmisión que podrían estar motivados por la política sobre estos desincentivos a la participación laboral femenina.

La tabla 5 analiza los efectos de acuerdo al status laboral de sus parejas. De acuerdo a estos resultados los desincentivos parecen operar particularmente sobre las mujeres cuya pareja se encuentra empleada. Si bien resulta esperable que la decisión de participación laboral sea más inelástica respecto al programa para aquellas mujeres con maridos no ocupados en el mercado de trabajo, la no significatividad del efecto se puede deber a la menor cantidad de observaciones en este grupo.

La caída en la participación laboral femenina por parte de aquellas mujeres elegibles muestra diferencias con respecto a la educación alcanzada por las mismas. Los desincentivos parecen ser importantes solo sobre aquellas mujeres con bajos niveles educativos (tabla 6). Este resultado puede ser un reflejo de que aquellas mujeres con menores posibilidades de empleo son las que se encuentran menos predispuestas a participar activamente en el mercado de trabajo ante la introducción de un beneficio como la AUH. Por el contrario, el efecto no resulta significativo sobre las mujeres inicialmente inactivas con más

⁵¹ La magnitud de la caída con respecto a los otros dos grupos de control es de 20% aproximadamente.

oportunidades laborales potenciales de acuerdo a sus características educativas. Sin embargo, en estos últimos grupos el signo del coeficiente es también negativo consistente con el cambio en los incentivos esperado.

El impacto del programa tampoco resulta homogéneo con respecto a la cantidad y edad de los hijos. Con respecto a la primera, se presume que recibir un monto total mayor de beneficios generará una caída más alta en la participación laboral femenina. Bajo la hipótesis de un efecto ingreso negativo sobre la oferta laboral, si se supone que existen economías de escala en el consumo del hogar (costos medios decrecientes en el número de hijos), una transferencia por hijo constante implica beneficios per cápita superiores en familias con mayor cantidad de hijos y, por ende, un efecto potencial más fuerte sobre la participación laboral. Por otra parte, aquellas mujeres que poseen hijos de menor edad recibirán un monto total de beneficio por el programa mayor en términos intertemporales (controlando por el número de hijos en el hogar) ya que estarán habilitados para ser beneficiarios de la AUH por un tiempo más prolongado. Esto también podría provocar un efecto más fuerte sobre los desincentivos de las madres a participar en el mercado de trabajo.

De acuerdo a los resultados de la tabla 7 el impacto resulta significativo solo sobre aquellas mujeres con 1 o 2 hijos mientras que el efecto parece no ser importante en madres con mayor cantidad de hijos. Esto indica posiblemente que el efecto ingreso no es el único canal (ni el más relevante) que podría estar operando con la introducción de la AUH en términos de los desincentivos encontrados sobre la participación laboral femenina. Es probable que el mayor nivel de responsabilidad adquirido por las madres beneficiarias tanto en el cumplimiento de los requisitos del programa como en el cuidado general de sus hijos sea un factor no despreciable para entender el resultado principal de este trabajo (Tabla 2). Las mujeres son típicamente las titulares del programa lo cual puede indicar que se sientan como las principales receptoras de un ingreso que se les asigna a cambio de una mayor atención sobre la salud, educación y cuidado de sus hijos. Existe evidencia de que estos programas determinan una

menor disponibilidad laboral de las mujeres y un incremento de su tiempo en favor de las actividades domésticas (Teixeira, 2010).

Los resultados de la tabla 8 indican que con respecto a la edad del menor de los hijos los efectos se encuentran presentes particularmente en madres cuyos hijos menores poseen entre 7 y 14 años de edad mientras que los efectos desaparecen en madres con niños de baja edad. Si el tiempo que las madres le dedican al cuidado del niño o al cumplimiento de las condicionalidades sobre sus hijos establecidas por la política fuese un factor relevante, entonces las heterogeneidades encontradas respecto a la edad del menor de los hijos no resultan sorprendentes. Por un lado, es probable que el cuidado necesario para niños de baja edad sea similar entre grupos y que por ende no existan diferencias significativas en este sentido entre madres elegibles y no elegibles por el programa. Por el contrario, las diferencias sí pueden ser relevantes entre estos grupos respecto a los niños en edad de asistencia escolar ya que antes de la AUH los niños beneficiarios no asistían a un establecimiento educativo o bien no necesitaban del cumplimiento de ningún trámite o requisito sobre su educación. La mayor asistencia escolar de los niños debido a la implementación de esta política podría exigir una dedicación de tiempo extra por parte de las madres no solo en el cumplimiento de las condicionalidades en educación de sus hijos sino también en las tareas de la casa, debido al menor aporte de los niños beneficiarios sobre dichas tareas luego de la política.

Un elemento importante para reforzar el argumento anterior tiene que ver con quiénes y cuántos individuos se hacen cargo de la realización de las tareas del hogar. La EPH contiene preguntas para identificar los dos principales miembros de cada hogar responsables de esa actividad doméstica, que en algunos de ellos se destinan en un solo individuo.⁵² En este sentido, la tabla 9 evalúa el impacto diferencial de la AUH sobre grupos de mujeres distinguidas

⁵² La encuesta también permite capturar a otros miembros del hogar que ayudan en las tareas domésticas más allá de los dos personas principales a cargo de las mismas. Sin embargo, en este trabajo solo se considera a los responsables principales de esta actividad.

no sólo de acuerdo a si están a cargo o no de las tareas del hogar sino también desagregadas en términos de si sus parejas colaboran o no con dicha actividad, o si existen miembros adicionales en el hogar que ayuden con mencionadas tareas. Los resultados en este sentido muestran que los efectos son particularmente significativos sobre aquellas mujeres que realizan las tareas de la casa o que sus parejas no colaboran con las mismas. De forma similar, el desincentivo a la participación laboral femenina sigue siendo significativo en aquellas mujeres que habitan hogares que no poseen ningún miembros adicional a la pareja que participe en las tareas de la casa, mientras que el efecto desaparece sobre las mujeres que cuentan con alguien en el hogar que realice o colabore con dichas tareas. Esta evidencia puede indicar la relevancia del factor tiempo en los efectos potenciales de la AUH sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo. La existencia de miembros del hogar, diferentes a las madres, que ayuden con las tareas de la casa y/o el cuidado de los niños puede implicar una menor incidencia del programa sobre la oferta laboral femenina. Sin embargo, es probable que exista cierto nivel de endogeneidad en los resultados ya que el evento de no trabajar por parte de la mujer puede incidir sobre la recepción de una menor ayuda por parte del resto de los miembros del hogar.

Las heterogeneidades encontradas destacan la dependencia de las decisiones laborales femeninas al comportamiento o características del resto de los miembros del hogar. En particular, la potencial caída en la actividad laboral de las mujeres elegibles parece ser inelástica con respecto al programa sobre aquellas madres sin pareja, con hijos de baja edad y con mayor ayuda por parte del resto de los miembros del hogar en las tareas del mismo y/o cuidado de sus hijos. En contraste, el efecto de la política sobre los desincentivos a la participación laboral femenina se registran fundamentalmente en mujeres con bajos niveles educativos, cuya pareja se encuentra empleada en el mercado de trabajo y sobre las cuales la responsabilidad de las tareas del hogar esté a cargo solo en ellas.

Otras transiciones laborales

Adicionalmente, resulta importante evaluar si la extensión de las asignaciones familiares por hijo a hogares pobres e informales generó también los incentivos suficientes como para que las mujeres inicialmente activas se trasladen hacia la inactividad. La tabla 10 replica las estimaciones principales del trabajo pero considerando un resultado de interés diferente. En este caso la variable dependiente toma el valor 1 para aquellos individuos que siendo laboralmente activos en el período inicial de cada panel, pasan luego a ser inactivos en la etapa final del mismo.

En todos los casos (mujeres y hombres) evaluados los potenciales incentivos hacia la inactividad provocados por el programa no resultan significativos. Este resultado sugiere una asimetría en la reacción laboral de mujeres activas e inactivas. Luego de la implementación de la AUH, la reducción en la tasa de actividad de las mujeres potencialmente beneficiarias frente a una dinámica estable en las mujeres no elegibles (ver Figura 1) se explica particularmente por una menor entrada a la actividad laboral y no por cambios significativos en la tasa de salida de la misma. La evidencia del presente estudio sugiere que es cualitativamente diferente para las mujeres beneficiarias la alternativa de mantenerse en el sector inactivo, respecto de la opción de pasar a la inactividad desde una posición económicamente activa.

Por otra parte, la tabla 10 registra asimismo que tanto para mujeres como para hombres las transiciones desde el empleo al no empleo tampoco muestra cambios significativos entre grupos luego de la introducción de la política. La participación laboral en ciertos sectores de la economía no resulta incompatible con el beneficio. Sin embargo, considerando el aumento del salario de reserva que introduce el programa (ver sección 4.3) existe un potencial impacto de la AUH sobre el tiempo destinado a la actividad laboral por parte de aquellas trabajadoras beneficiarias.

Intensidad Laboral

En esta última sección se estudiará el potencial impacto de la AUH sobre la intensidad laboral femenina. Si bien, como se mostró anteriormente, el programa no parece haber generado una motivación suficiente sobre las mujeres activas o empleadas a trasladarse a un status laboral de inactividad, es probable que las mismas hayan estado incentivadas a trabajar una menor cantidad de horas respecto a la situación contrafáctica de ausencia de la política. Siguiendo los argumentos esgrimidos en la sección 4.3 y aplicando la metodología descrita en el apartado anterior (Heckman en dos etapas), la tabla 11 muestra que el programa parece haber generado una caída significativa en las horas trabajadas por parte de las mujeres beneficiarias. Al igual que con los desincentivos hacia la actividad, el efecto se encuentra presente particularmente en aquellas mujeres que viven con su pareja mientras que el impacto desaparece en aquellas madres de familias mono parentales. Por su parte, la intensidad laboral de los hombres no parece haber cambiado significativamente con la introducción de la AUH.

Este efecto significativo sobre las mujeres representa en promedio una caída de 6.5% del promedio de horas trabajadas totales por las mismas durante el periodo de seguimiento. Esto representa para las mujeres beneficiarias una reducción media de aproximadamente 3 horas trabajadas respecto al resto de las mujeres no elegibles, luego de la implementación del programa. Sin embargo, la tabla 12 evidencia que estos resultados no son del todo robustos ante diferentes especificaciones del grupo de control.

4.6 Conclusión

En el presente trabajo se estudió el potencial impacto sobre la participación laboral femenina de un importante programa de asignación por hijo

implementado a fines de 2009 en Argentina, destinado particularmente a los hogares pobres e informales. En comparación a la situación hipotética de ausencia del programa, esta intervención podría inducir una menor participación en el mercado de trabajo de aquellas parejas cuyos hijos están cubiertos por la AUH. En particular, el efecto laboral podría ser más importante sobre las madres beneficiarias producto de la mayor responsabilidad otorgada por el programa en el cuidado general de sus hijos, y considerando que la elasticidad ingreso de la oferta de trabajo tiende a ser mayor para las mujeres que para los hombres.

Para obtener evidencia en este sentido se aplicó una estrategia no experimental de *diferencias en diferencias* dado que la asignación al tratamiento no es aleatoria. Asimismo, considerando la falta de identificación de los receptores del programa en la EPH se determinaron los potenciales beneficiarios de la política de acuerdo a los criterios y condicionalidades estipulados por la misma.

Los resultados sugieren la existencia de un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral por parte de mujeres beneficiarias de la AUH luego de la política, mientras que el efecto no resulta significativo en los hombres. El efecto estimado sobre la participación laboral femenina, que se manifiesta particularmente en mujeres que viven con sus parejas, sugiere una caída de 2.5 puntos porcentuales en la probabilidad de participación, lo cual representa una reducción de 25% respecto al resultado que se hubiera evidenciado por las mujeres elegibles en ausencia del programa.

Las heterogeneidades encontradas destacan la dependencia de las decisiones laborales femeninas al comportamiento o características del resto de los miembros del hogar. En particular, la potencial caída en la actividad laboral de las mujeres elegibles parece ser inelástica con respecto al programa sobre aquellas madres sin pareja, con hijos de baja edad y con mayor ayuda por parte del resto de los miembros del hogar en las tareas del mismo y/o cuidado de sus hijos. Sin embargo, el efecto de la política sobre los desincentivos a la

participación laboral femenina se registran fundamentalmente en mujeres con bajo niveles educativos, cuya pareja se encuentra empleada en el mercado de trabajo y sobre las cuales la responsabilidad de las tareas del hogar esté a cargo solo en ellas.

Por su parte, el programa también parece haber generado una caída significativa en las horas trabajadas de las mujeres beneficiarias aunque dicha evidencia no es robusta ante diferentes especificaciones del grupo de control. La intensidad laboral de los hombres, sin embargo, no parece haber cambiado significativamente con la introducción de la AUH.

Siguiendo la dinámica evidenciada en América Latina, la protección social en Argentina ha alcanzado una gran extensión mediante la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Esta transferencia monetaria condicionada ha provocado destacables logros en términos de reducción de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la evidencia sugiere que la estructura de incentivos que enfrentan los beneficiarios de este tipo de programas puede modificarse, generando resultados no buscados por este tipo de políticas. Estudiar y medir estos efectos indirectos puede contribuir a comprender con mayor profundidad las potencialidades y consecuencias de estos programas, ayudando en la búsqueda de una alternativa efectiva para extender el sistema de protección social hacia toda la población.

Este estudio específico parece reflejar la importancia de aumentar la focalización de estos programas sobre las necesidades de las mujeres con el objetivo de incrementar su empoderamiento, particularmente representada por su inclusión en el mercado de trabajo. Para ello, la literatura destaca la necesidad de establecer una distribución equitativa de los compromisos y oportunidades entre hombres y mujeres en el hogar con respecto al cumplimiento de las responsabilidades, explícitas e implícitas, que estas políticas introducen.

4.7 Referencias

- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). “Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America”. *Journal of Population Economics*, Springer, vol. 26(4), pages 1255-1284.
- Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito and M. Zerpa (2011). “Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES”. Inter-American Development Bank Regional Dialogue Labor Policy and Social Security Network, Washington DC.
- Angelucci, M. y De Giorgi, G. (2009). “Indirect effects of an aid program: How do cash transfers affect ineligibles' consumption?”. *The American Economic Review* 99(1): 486-508.
- Angrist, J. y Pischke, J. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- ANSES (2014). “Boletín Cuatrimestral Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, I Cuatrimestre 2014.
- Bargain, O. y Doorley, K. (2011). “Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men”. *Journal of Public Economics* 95(9–10): 1096-1110.
- Behrman, J., Parker, S. y Todd, P. (2005). “Long-term impacts of the Oportunidades conditional cash transfer program on rural youth in Mexico”. Ibero America Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 122.
- Berger, M. y Black, D. (1992). “Childcare subsidies, quality of care, and the labor supply of low-income, single mothers”. *The Review of Economics and Statistics* 74(4): 635-642.
- Bertrand, M., Duflo, E. y Mullainathan, S. (2004). “How Much Should We Trust Difference-in-Difference Estimates?”. *Quarterly Journal of Economics*, 119(1): 249-275.
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.

- Borraz, F. y González, N. (2009). "Impact of the Uruguayan conditional cash transfer program". *Cuadernos de Economía*: 46(134): 243-271.
- Bosch, M. y Manacorda, M. (2012). "Social policies and labor market outcomes in Latin America and the Caribbean: a review of the existing evidence". Center for Economics Performance, London School of Economics and Political Science.
- Card, D. (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review* 43(2): 245-257.
- Card, D. y Krueger, A. (1994). "Minimum Wages and Employment: A case of Study of the Fast-Food industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review* 84: 772-793.
- Castillo, N., Musante, B., Mendoza Jaramillo, A. (2013). "Aproximación a posibles efectos de la Asignación Universal por Hijo sobre el mercado de trabajo". Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Cavalcanti, T. y Correa, M. (2010). "Cash transfers and the labor market". *Revista Brasileira de Economia (RBE)*, 64(2): 175-190.
- D'Elia, V. y Navarro, A. (2011). "The impact of the Universal Child Allowance on Argentina's Children Schooling Gap". Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- D'Elia, V., Calabria, A., Calero, A., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2010). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de Protección para los más vulnerables", *Revista del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS)* N° 260.
- Dabalén, A., Kilic, T. y Wane, W. (2008). "Social transfers, labor supply and poverty reduction: The case of Albania". World Bank Policy Research Working Paper 4783.
- De la Guardia, F., Hojman, A. y Larrañaga, O. (2011). "Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases". *Estudios de Economía*, 38(1): 129-168.
- Edmonds, E. y Schady, N. (2012). "Poverty alleviation and child labor". *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association, vol. 4(4), pp. 100-124.

Eissa, N. y Hoynes, H. (1999). "The earned income tax credit and the labor supply of married couples". Department of Economics, Working Paper Series qt1024b9z8, Department of Economics, Institute for Business and Economic Research, UC Berkeley.

Eissa, N. y Hoynes, H. (2004). "Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit". *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88(9-10), 1931-1958.

Eyal, K. y Woolard, I. (2011). "Female labour force participation and South Africa's child support grant". CSAE 25th Anniversary Conference 2011: Economic Development in Africa 2011.

Ferro, A. y Nicollela, A. (2007). "The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil". FEA-RP Working Paper Series.

Franz, W., Guertzgen, N., Schubert, S. y Clauss, M. (2011). "Assessing the employment effects of the German welfare reform: an integrated CGE-Microsimulation approach". *Applied Economics*, vol. 44, issue 19, pp. 2403-2421.

Galasso, E. (2006). "With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile". Development Research Group, World Bank, Washington, DC.

Gasparini, L. and Cruces, G. (2010). "Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas". *Económica*, Vol. LVI(1): 105-146.

Gasparini, L., Haimovich, F. and Olivieri, S. (2009). "Labor informality bias of a poverty-alleviation program in Argentina". *Journal of Applied Economics*, Vol XII, No. 2, 181-205.

Groisman, F., Bossert, F. y Sconfienza, M.E. (2014). "Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010)". *Desarrollo Económico* 202-203.

Hoynes, H. (1996). "Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation under AFDC-UP". *Econometrica*, Econometric Society, vol. 64(2), pages 295-332, March.

Hu, W. (1998). "Child support, welfare dependency and women's labor supply". *The Journal of Human Resources* 34(1): 71-103.

- Kimmel, J. (1998). "Childcare costs as a barrier to employment for single and married mothers". *The Review of Economics and Statistics* 80(2): 287-299.
- Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2008). "Childcare policy and labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada". *Journal of Labor Economics* 26(3): 519-548.
- Leibbrandt, M., Lilenstein, K., Shenker, C. y Woolard, I. (2013). "The influence of social transfers on labour supply: A South African and international review". A Southern Africa Labour and Development Research Unit Working Paper Number 112. Cape Town: SALDRU, University of Cape Town.
- Lemieux, T. y Milligan, K. (2004). "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach". University of California, Berkeley, Working Paper No. 70.
- Lustig, N., Jaramillo, M., Pessino, C., y Scott, J. (2012). "Commitment to Equity: An Assessment of Fiscal Policies in Argentina, Mexico and Peru". Mimeo.
- Lustig, N. y Pessino, C. (2012). "Social Spending and Income Redistribution in Argentina During the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions". CEMA Working Papers 499.
- Maluccio, J. (2007) "The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption, Productive Investments, and Labor Allocation", ESA Working Paper No. 07-11, Agricultural and Development Economics Division, FAO.
- Maluccio, J. y Flores, R. (2005). "Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social". International Food Policy Research Institute, Research Report 4.
- Maurizio, R. y Vazquez, G. (2012). "The impacts of the Argentinean child allowance program on the behavior of adults in the labor market". Mimeo.
- MDS (2007). "Evaluation of MDS policies and programs - results: Bolsa Família program and social assistance, volume II". Ministry of Social Development and the Fight Against Hunger; Secretariat for Evaluation and Information Management. Brasília/DF: MDS; SAGI.

- Michalopoulos, C., Robins, P. y Garfinkel, I. (1992). "A structural model of labor supply and childcare demand". *The Journal of Human Resources* 27(1): 166-203.
- Moffitt, R. (2002). "Welfare programs and labor supply". NBER, Working paper 9168.
- Naz, G. (2004). "The impact of cash-benefit reform on parents' labour force participation". *Journal of Population Economics* 17(2): 369-383.
- Oliveira, A., Viegas Andrade, M., Costa Resende, A., Guimarães Rodrigues, C., Rodrigues de Souza, L. y Perez Ribas, R. (2007). "First Results of a Preliminary Evaluation of the Bolsa Família Program". In *Evaluation of MDS Policies and Programs - Results, Vol. 2, Bolsa Família Program and 19 Social Assistance*, ed. Jeni Vaitsman and Romulo Paes-Sousa, 19-64. Brasilia, DF: Ministry of Social Development and the Fight Against Hung
- Parker, S. y Skoufias, E. (2000). "The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation". Washington, DC: International Food Policy Research Institute, Final Report.
- Paz, J. and Golovanevsky, L. (2011). "Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Un ejercicio de evaluación de sus efectos sobre los hogares". Mimeo.
- Puhani, P. (2012). "The Treatment Effect, the Cross Difference and the Interaction Term in Nonlinear Difference-in-Difference Models". *Economics Letters*, Elsevier, vol. 115(1), pages 85-87.
- Ribar, D. (1995). "A structural model of childcare and the labor supply of married mothers". *Journal of Labor Economics* 13(3): 558-597.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). "Las Políticas de Protección social y su impacto en la distribución del Ingreso en Argentina". Working Paper Series on Social Policy N° 6, World Bank.
- Scarlato, M., D'Agostino, G. y Capparucci, F. (2014). "Evaluating CCTs from a gender perspective: the impact of Chile Solidario on women's employment prospect". Munich Personal RePEc Archive. MPRA Paper No. 59414.
- Skoufias, E. y Di Maro, V. (2008). "Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty". *The Journal of Development Studies* 44(7): 935-960.

Skoufias, E., Unar, M. y González-Cossío, T. (2008). “The impacts of cash and in-kind transfers on consumption and labor supply: Experimental evidence from rural Mexico”. World Bank Policy Research Working Paper 4778.

Soares, F., Ribas, R. y Hirata, G. (2008). “Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: Impact evaluation of Paraguay’s Tekopora program”. International Poverty Centre Evaluation Note No. 3.

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank), 2013.

Stampini, M. y Tornarolli, L. (2013). “The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?”. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

Tamm, M. (2009). “Child benefit reform and labor market participation”. Ruhr Economic Papers, No. 97.

Teixeira, C. (2010). “A heterogeneity analysis of the Bolsa Familia program effect on men and women’s work supply”. International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper No. 61.

Terracol, A. (2009). “Guaranteed minimum income and unemployment duration in France”. *Labour Economics* 16(2): 171-182.

Williams, M. (2007). “The social and economic impacts of South Africa’s child support grant”. Economic Policy Research Institute Working Paper No 40.

4.8 Tablas

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

Variables	Tratamiento (i)	Control (ii)	Diferencia	t	p-value
Edad	37.25	44.53	7.28	31.50	0.00
Edad (pareja)	40.23	47.48	7.25	27.51	0.00
Años de educación	8.20	9.75	1.55	20.80	0.00
Años educación (pareja)	8.06	9.91	1.84	22.32	0.00
Ocupado (pareja)	0.87	0.87	0.00	-0.25	0.80
Jefe	0.20	0.16	-0.04	-5.20	0.00
Cantidad de hijos	2.70	1.07	-1.64	-55.06	0.00
Cantidad de miembros	5.47	4.16	-1.31	-33.19	0.00
Cantidad mujeres (20-60)	1.22	1.37	0.15	11.48	0.00
Cantidad hombres (20-65)	1.10	1.25	0.15	9.61	0.00
Tareas del hogar	0.95	0.94	-0.02	-3.75	0.00
Tareas del hogar (pareja)	0.05	0.06	0.01	1.15	0.25
Ingreso per cápita familiar	163.39	579.88	416.49	35.92	0.00
Observaciones	3006	9892			

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

Tabla 2. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo Mujeres y Hombres

	Mujeres	Mujeres en Pareja	Mujeres Monoparental	Hombres
<i>Treat * After</i>	-0.0216*** (0.00807)	-0.0251** (0.0107)	-0.00427 (0.0319)	-0.0159 (0.0121)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si	Si
Observaciones	22,251	19,352	2,899	4,129
Pseudo R2	0.042	0.036	0.162	0.180

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres/hombres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; * significatividad al 10%.

Tabla 3. Validez del supuesto de identificación
Experimentos Falsos

	Intervención			
	2008	2007	2006	2005
<i>Treat * After</i>	-0.0140 (0.0129)	-0.00724 (0.0162)	0.0114 (0.0103)	0.00737 (0.0123)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si
Controles por región y periodo	Si	Si	Si	Si
Observaciones	10,700	10,700	10,700	10,700
Pseudo R2	0.043	0.043	0.043	0.043

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 4. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo
Mujeres (diferentes Grupos de Control)

	Grupos de Control				
	Total	Con hijos (CH)	Informales (I)	Pobres (P)	P CH, P I, I CH
<i>Treat * After</i>	-0.0251** (0.0107)	-0.0155* (0.00887)	-0.0398*** (0.0109)	-0.0139** (0.00676)	-0.0248** (0.0100)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si	Si
Controles por región y periodo	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	19,352	12,916	9,928	9,870	10,836
Pseudo R2	0.036	0.032	0.054	0.043	0.038

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas. Los grupos de control alternativos están conformados de la siguiente manera: (i) resto de las mujeres con hijos, (ii) resto de las mujeres no formales (sin pareja formal), (iii) resto de las mujeres pobres y (iv) mujeres pobres con hijos, pobres no formales y no formales con hijos.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 5. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo
Heterogeneidades: status laboral de la pareja

	Total	Pareja ocupado	Pareja no ocupado
<i>Treat * After</i>	-0.0251** (0.0107)	-0.0256*** (0.00869)	-0.0276 (0.0303)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si
Observaciones	19,352	16,833	2,453
Pseudo R2	0.036	0.033	0.186

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 6. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo
Heterogeneidades: educación de la mujer

	Educación de la Mujer		
	Baja	Media	Alta
<i>Treat * After</i>	-0.0256* (0.0140)	-0.00633 (0.0192)	-0.0320 (0.0249)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si
Observaciones	8,061	8,482	2,809
Pseudo R2	0.059	0.054	0.087

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 7. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo
Heterogeneidades: cantidad de hijos

	Cantidad de Hijos		
	1-2	3-4	>=5
<i>Treat * After</i>	-0.0313** (0.0138)	-0.000170 (0.0113)	0.00789 (0.0237)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si
Observaciones	8,504	3,414	721
Pseudo R2	0.038	0.084	0.212

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 8. Probabilidad de ser Activo (PEA) siendo inicialmente Inactivo
Heterogeneidades: edad del menor de los hijos

	Edad del menor de los Hijos				
	0-3	4-6	7-10	11-14	15-17
<i>Treat * After</i>	0.00287 (0.00631)	-0.00551 (0.0236)	-0.0128* (0.00722)	-0.0324* (0.0194)	-0.0712 (0.0717)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	4,889	2,328	2,346	1,934	1,261
Pseudo R2	0.063	0.094	0.093	0.121	0.225

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 9. Probabilidad de ser Activo siendo inicialmente Inactivo
Heterogeneidades: tareas del hogar

	Mujer		Pareja		Otros miembros	
	Si	No	Si	No	Si	No
<i>Treat * After</i>	-0.0284*** (0.00783)	-0.00731 (0.0190)	0.00158 (0.0218)	-0.0268*** (0.00804)	-0.0437 (0.0431)	-0.0272*** (0.00832)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	18,387	778	1,100	18,161	2,266	17,019
Pseudo R2	0.037	0.202	0.205	0.036	0.138	0.035

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres se trasladan hacia la actividad económica desde la inactividad durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

Nota 2: Submuestra de mujeres que viven con sus parejas.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Tabla 10. Otras Transiciones laborales
Activo-Inactivo, Empleo-No empleo

	Actividad-Inactividad		Empleo-No empleo	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<i>Treat * After</i>	0.00446 (0.00692)	0.00212 (0.00403)	0.00295 (0.00715)	-0.000957 (0.00578)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si
Controles por región y período	Si	Si	Si	Si
Observaciones	34,491	47,092	32,666	44,633
Pseudo R2	0.083	0.112	0.072	0.059

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La variable dependiente indica si las mujeres/hombres se trasladan hacia la inactividad económica (no empleo) desde la actividad (empleo) durante el transcurso del panel al cual pertenecen. Los errores estándar se estiman utilizando clusters a nivel regional.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

**Tabla 11. Efecto de la AUH sobre las horas trabajadas
Mujeres y Hombres**

	Mujeres (sin Heckman)	Mujeres	Mujeres en Pareja	Mujeres Monoparental	Hombres
<i>Treat * After</i>	-0.0872** (0.0345)	-0.0652*** (0.0236)	-0.0759** (0.0317)	-0.0519 (0.0355)	-0.0155 (0.0540)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si	Si
Controles por región y periodo	Si	Si	Si	Si	Si
<i>mills</i>					
lambda	-	0.437 (1.230)	0.326 (1.107)	0.238 (0.703)	2.060 (5.026)
rho	-	0.694	0.519	0.378	1.000
sigma	-	0.630	0.629	0.630	2.060
lambda	-	0.437	0.326	0.238	2.060
Observaciones	28,102	65,722	50,349	15,373	58,243
Censuradas	-	37,620	31,286	6,334	12,882
No censuradas	-	28,102	19,063	9,039	45,361
R2	0.006	-	-	-	-
Wald chi2 (57)	-	116.58	90.59	80.12	7.54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota 1: La muestra se restringe a individuos que se encuentren ocupados durante todos los periodos de observación de los mismos. Se aplica el modelo de selección de Heckman en dos etapas corrigiendo el sesgo de selección que se deriva de la ecuación de participación en el mercado de trabajo (en este trabajo se corrige por la probabilidad de estar ocupados durante todos los periodos de observación de los individuos).

Nota 2: La variable dependiente indica el cambio en las horas trabajadas normalizado por la cantidad de horas promedio trabajadas durante todo el periodo de observación de los individuos.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

**Tabla 12. Efecto de la AUH sobre las horas trabajadas
Mujeres (diferentes grupos de control)**

	Total	Con hijos (CH)	Informales (I)	Pobres (P)	P CH, P I, I CH
<i>Treat * After</i>	-0.0652*** (0.0236)	-0.0657*** (0.0251)	-0.0594 (6,346)	-0.0623* (0.0320)	-0.0535* (0.0290)
Características individuales y del Hogar	Si	Si	Si	Si	Si
Controles por región y periodo	Si	Si	Si	Si	Si
mills					
lambda	0.437 (1.230)	0.111 (0.929)	141,726 (3.623e+10)	0.555 (0.432)	-0.257 (0.593)
rho	0.694	0.175	1.000	0.850	-0.398
sigma	0.630	0.636	141,726	0.652	0.644
lambda	0.437	0.111	141,726	0.555	-0.257
Observaciones	65,722	41,240	31,574	26,628	30,442
Censuradas	37,620	24,030	22,317	19,490	21,765
No censuradas	28,102	17,210	9,257	7,138	8,677
Wald chi2 (57)	116.58	106.95	0.00	64.05	70.72

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

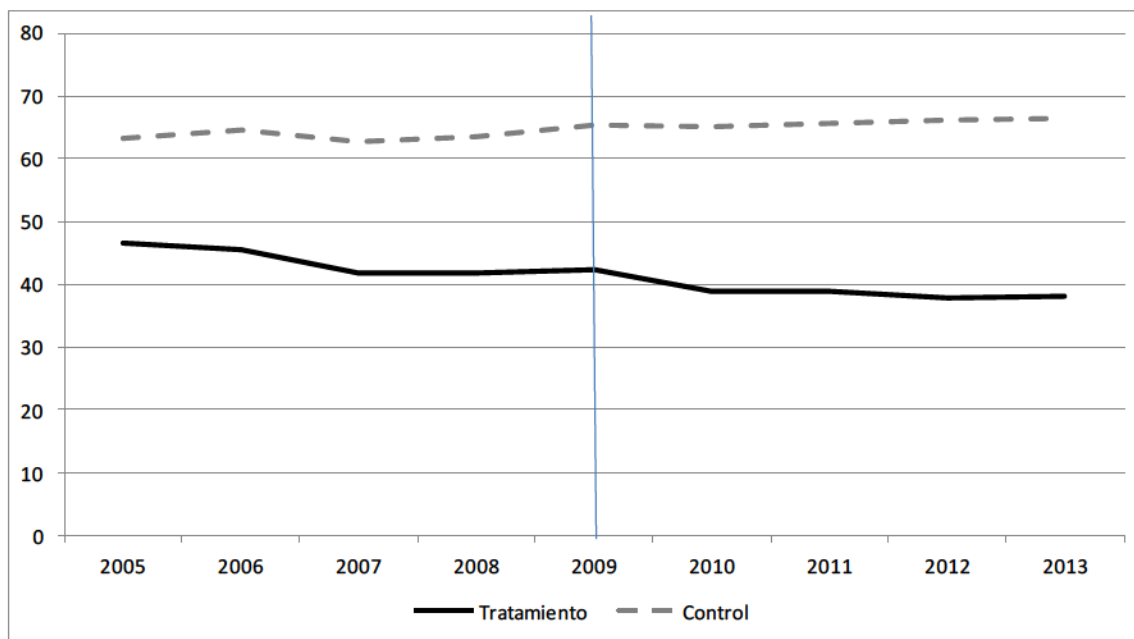
Nota 1: La muestra se restringe a individuos que se encuentren ocupados durante todos los periodos de observación de los mismos. Se aplica el modelo de selección de Heckman en dos etapas corrigiendo el sesgo de selección que se deriva de la ecuación de participación en el mercado de trabajo (en este trabajo se corrige por la probabilidad de estar ocupados durante todos los periodos de observación de los individuos).

Nota 2: La variable dependiente indica el cambio en las horas trabajadas normalizado por la cantidad de horas promedio trabajadas durante todo el período de observación de los individuos.

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Figura 1. Tasa de actividad económica femenina.

Grupo de Tratamiento y Grupo de Control.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH, 2004-2013.

Nota: el análisis se restringe sobre las mujeres entre 20 y 60 años. El grupo de tratamiento se encuentra conformado por mujeres que sean informales, con hijos y pobres (pertenecientes a los primeros cuatro deciles del ipc) mientras que el grupo de control abarca al resto de las mujeres en ese rango etario.

4.9 Apéndices

Apéndice A

Titulares de la AUH por género

Mes/Año	Mujeres	Hombres	Sin informar	Total
ago-10	1.619,134	190,436	580	1.810,150
sep-10	1.642,872	177,371	532	1.820,775
oct-10	1.655,189	173,487	502	1.829,178
nov-10	1.679,456	169,390	478	1.849,324
dic-10	1.695,917	164,009	463	1.860,389
ene-11	1.701,411	160,130	443	1.861,984
feb-11	1.703,187	156,868	418	1.860,473
mar-11	1.717,134	154,655	384	1.872,173
abr-11	1.740,466	148,642	350	1.889,458
may-11	1.763,767	144,261	319	1.908,347
jun-11	1.772,208	136,847	299	1.909,354
jul-11	1.758,929	129,907	274	1.889,110
ago-11	1.764,556	125,202	255	1.890,013
sep-11	1.756,737	119,335	239	1.876,311
oct-11	1.745,793	112,606	222	1.858,621
nov-11	1.772,181	111,427	214	1.883,822
dic-11	1.771,325	105,933	188	1.877,446
ene-12	1.781,837	105,549	186	1.887,572
feb-12	1.783,522	100,035	150	1.883,707
mar-12	1.765,719	96,186	124	1.862,029
abr-12	1.749,927	93,408	107	1.843,442
may-12	1.735,809	89,978	111	1.825,898
jun-12	1.745,650	83,772	95	1.829,517
jul-12	1.726,925	75,869	72	1.802,866
ago-12	1.697,461	69,700	66	1.767,227
sep-12	1.707,206	67,136	53	1.774,395
oct-12	1.712,667	62,981	40	1.775,688
nov-12	1.725,510	61,856	38	1.787,404
dic-12	1.735,105	58,089	37	1.793,231
ene-13	1.733,370	56,070	28	1.789,468
feb-13	1.721,038	52,524	26	1.773,588
mar-13	1.731,753	52,329	24	1.784,106
abr-13	1.731,440	51,413	24	1.782,877
may-13	1.743,161	50,014	20	1.793,195
jun-13	1.745,675	48,996	14	1.794,685
jul-13	1.767,132	48,120	13	1.815,265
ago-13	1.783,191	46,466	11	1.829,668
sep-13	1.818,084	48,880	10	1.866,974
oct-13	1.828,046	48,336	6	1.876,388
nov-13	1.844,686	47,327	4	1.892,017
dic-13	1.854,539	50,778	4	1.905,321
ene-14	1.838,205	49,082	3	1.887,290
feb-14	1.830,281	50,736	3	1.881,020
mar-14	1.836,976	52,873	1	1.889,850
abr-14	1.809,707	53,154	1	1.862,862

Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

5 Anexos

5.1 Anexo 1: *Decreto 1602/09*

Incorpórese el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social

VISTO las Leyes Nros. **24.714** y **26.061** y el **Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007**, y **CONSIDERANDO**:

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

Que a través de la Ley N° **24.714** se instituyó con alcance nacional y obligatorio un **Régimen de Asignaciones Familiares**.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la **asignación por hijo** consistente en el pago de una **suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad**.

Que en el mencionado **Régimen de Asignaciones Familiares** *no se incluye a los grupos familiares que se encuentren, desocupados o que se desempeñen en la economía informal.*

Que la Ley N° **26.061** tiene por objeto la **Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3º de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, *subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.*

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual **Régimen de Asignaciones Familiares** instituido por la Ley N° 24.714 creándose, a tal fin, la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social.**

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la Ley N° 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el **Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino** creado por el **Decreto N° 897/07** y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**, que por el presente se instituye.

Que el otorgamiento del beneficio se somete a **requisitos** que deberán acreditarse para **garantizar la universalidad** y a la vez **preservar la transparencia**, *condicionándolo al cumplimiento de los controles*

sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

Que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la **COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL** creada por el artículo 11 de la Ley N° 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El **trabajo decente** sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá **mejorar las condiciones de vida** y avanzar sobre el **núcleo más duro de la pobreza**, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente **medida con carácter excepcional**.

Que la Ley N° **26.122**, regula el trámite y los alcances de la intervención del H, CONGRESO DE LA NACION respecto de los **Decretos de Necesidad y Urgencia** dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de los dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la citada ley determina que la **Comisión Bicameral Permanente** tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la Ley N° **26.122** prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2º, 19 y 20 de la Ley N° **26.122**.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTICULO 1º.- Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios, el siguiente texto:

“c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”

ARTICULO 2º.- incorporase al artículo 3º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

“Quedan **excluidos** del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los **trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.**”

ARTICULO 3º.- Incorporase como inciso c) del artículo 5º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

“c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Provisional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios.”

ARTICULO 4º.- Incorporase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

” i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social.”

ARTICULO 5º.- Incorporase como artículo 14 bis de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

“**ARTICULO 14 bis.-** La **Asignación Universal por Hijo para Protección Social** consistirá en una **prestación monetaria no retributiva de carácter mensual**, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o **sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado**; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación **se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta una máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores.**”

ARTICULO 6º.- Incorporase como artículo 14 ter de la Ley N° 24.714 y modificatorios, el siguiente:

“**ARTICULO 14 ter.-** Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

a) **Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.**

b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y cúratelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.

e) **Hasta los CUATRO (4) años de edad -inclusive-, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.**

f) **El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.**

ARTICULO 7º.- Incorporase como inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios:

“inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.

El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)

El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de

vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

ARTICULO 8°.- Los **monotributistas sociales** se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

ARTICULO 9°.- *La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

ARTICULO 10.- Facultase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las **normas complementarias** pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

ARTICULO 11.- El presente decreto comenzará a regir a partir del **1° de noviembre de 2009.**

ARTICULO 12.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

ARTICULO 13.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

FIRMANTES:

SRA. PRESIDENTA DE LA NACION

SR. JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

SR. MINISTRO DEL INTERIOR

SR. MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO

SRA. MINISTRA DE DEFENSA

SR. MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS

SRA. MINISTRA DE INDUSTRIA Y TURISMO

SR. MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA

SR. MINISTRO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS

SR. MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

SR. MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

SRA. MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL

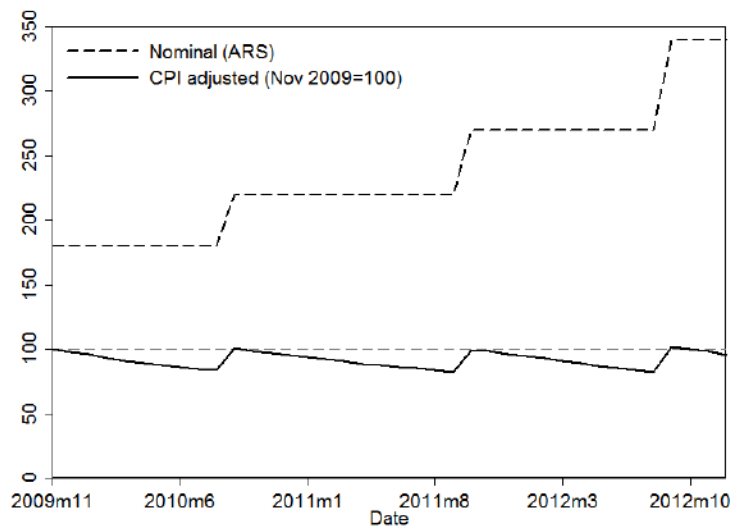
SR. MINISTRO DE SALUD

SR. MINISTRO DE EDUCACION

SR. MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA

5.2 Anexo 2: Poder Adquisitivo de la Transferencia

Asignación mensual de la AUH en el tiempo



Fuente: Elaboración propia en base al IPC realizado por el Estudio GB.