

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**Incidencia de las políticas sociales de transferencia de  
ingresos en las condiciones de trabajo de empleadas  
domésticas que trabajan en situaciones de  
informalidad en la Ciudad de Formosa. Periodo 2002-  
2015**

---

Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Políticas  
Sociales

**Muracciole Adrian Marcelo**

**Formosa, Julio de 2018**

## **AGRADECIMIENTOS**

---

A mi familia por todo el apoyo, especialmente a mi mamá, que me enseñó el valor de la Universidad Pública y el amor por la docencia e investigación. A la Universidad Pública argentina y al pueblo que la defiende y aporta para su sostenimiento. Al Gobierno de la Provincia de Formosa, especialmente al Dr. Gildo Insfrán por el apoyo recibido siempre. Al Dr. Antonio Ferreira, quien me incentivó y colaboró con lo necesario para que pueda terminar mi maestría. A la Universidad Nacional de Formosa, de la cual orgullosamente soy docente. A la Universidad Nacional de Córdoba, donde me formé y me sigo formando como cientista social. A la Dra. Mónica Daldovo, mi directora de tesis de la cual aprendí mucho. A la Lic. Silvia Ferreyra, por la colaboración y los aportes académicos y metodológicos.

Y a muchas personas, las cuales sería demasiado extenso nombrar, pero que han sido un apoyo moral, académico y anímico, que contribuyeron a mi formación profesional y política, de los cuales sigo aprendiendo todos los días.

# ÍNDICE

---

Agradecimientos.....	1
Introducción.....	4
Capítulo 1: Escenario histórico y económico. Antecedentes, nacimiento y recorrido de las Políticas de Transferencia condicionada de ingresos en la Argentina.....	8
La economía argentina antes del PJyJHD. De 1990 a 2001 .....	8
La economía argentina después del PJyJHD. De 2002 al 2015.....	12
Capítulo 2: ¿Como estudiar el impacto de las Políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos? Conceptos fundamentales y aspectos a tener en cuenta .....	15
Estado.....	15
Estado de Bienestar .....	15
Políticas Sociales .....	16
La Política Social en Argentina .....	20
Los esquemas de protección familiar .....	22
Desmercantilización.....	25
Empleo Domestico.....	26
Políticas de Transferencias Condicionada de Ingreso .....	30
Las Transferencia Condicionada de Ingresos desde 2003 .....	31
Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	31
La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social – AUH -.....	35
Los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos (TCI) y las empleadas domesticas.....	40
Cuestiones Metodológicas .....	41
Capítulo 3: ¿Las Políticas de Trasterferencia Condicionadas de Ingresos son efectivas? Impactos generales y particulares en las empleadas domesticas de Formosa. ....	45
Resultados generales a nivel nacional.....	45
Resultados generales en Formosa .....	47
El caso de las empleadas domésticas en Formosa .....	49
Periodo 2003-2010 (Percepción del Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados).....	51
Periodo 2011-2015 (Percepción de Asignación Universal por Hijo).....	54
Transferencias Condicionadas de Ingresos y Desmercantilización .....	59

Mercado de Trabajo y Políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos: Un breve análisis.....	64
Políticas de TCI y mercado de trabajo. Una comparación histórica.....	69
Reflexiones finales .....	72
Bibliografía.....	76

## **INTRODUCCIÓN**

---

El presente trabajo se desarrollara en la ciudad de Formosa, capital de la provincia homónima<sup>1</sup>. Esta es el centro político administrativo y comercial de la misma. Su población es de 234.354 personas (CENSO 2010). La principal actividad económica se da en el sector comercio y servicios, seguido por la Administración Pública y Construcción en tercer lugar.

A partir del año 2002, luego de la crisis política y económica más importante de la historia argentina, se observa un incremento en la actividad económica, lo que repercute en la recuperación de empleo. Esta sin embargo, no se da en todos los casos dentro de los marcos regulatorios de la protección estatal con respecto a los regímenes de trabajo, existiendo empleo informal en algunos sectores.

La crisis del 2001 produjo a nivel nacional una reducción del PIB del 15% (entre 2000 y 2002). Para octubre de 2002, y como resultado de la devaluación asimétrica, la pobreza alcanzo al 57,5% de las personas, mientras que el 27,5% de los argentinos no llegaba siquiera a cubrir la canasta básica de alimentos. En la ciudad de Formosa, la pobreza fue de 68,7% mientras que la indigencia llegaba a 36,8%. Con respecto al mercado de trabajo, la desocupación era del 17,8% a nivel nacional, mientras que en la ciudad de Formosa, alcanzaba un 9,2%.

Para 2015, el desempleo en Argentina y Formosa era del 7,5% y 2,1% respectivamente. Por su parte, teniendo en cuenta la última publicación del INDEC con respecto a la pobreza y la indigencia (primer semestre de 2013), las mismas representaban 4,7% y 1,4% a nivel nacional y 7,1% y 1,4% en Formosa.

---

<sup>1</sup>La provincia de Formosa está ubicada geográficamente en el norte de la Argentina, en el área del Chaco central, y pertenece a la región NEA. Tiene una superficie de 72.066 kilómetros cuadrados. Según el Censo Nacional 2010, la provincia cuenta con 530.162 habitantes. Según datos de la Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación, el Producto Bruto Geográfico provincial representa el 0,8% del PBI nacional. En la estructura productiva posee preponderancia el sector terciario que constituye el 57% del PBG, seguido por el sector primario (29%), las actividades relacionadas con el gobierno (25%) y el secundario (14%), siendo la actividad agropecuaria el corazón productivo de la provincia. Por otro lado, la obra pública representa el 20% de los gastos totales de la provincia llegando en promedio, con un pico de 24% del presupuesto total en 2013.

Si bien se observa un marcado descenso de las estadísticas de desocupación, pobreza e indigencia, el aumento de empleo no es homogéneo entre los distintos sectores, tanto en la calidad de los empleos como en la remuneración y en su formalidad con respecto a las leyes de protección estatal.

Tanto en la actividad comercial, la construcción y como en otras de la economía del sector privado existen trabajadores en condiciones de informalidad<sup>2</sup>. El trabajo informal o no registrado puede verse, en términos estrictamente académicos desde el punto de vista económico, como una situación en la cual se cumplen los principios del *laissez faire* y el mercado autorregulado. Esto es la demanda y oferta operando sin intervenciones en materia de legislación laboral, salario mínimo, indemnizaciones, viáticos, aguinaldos, vacaciones, etc. Según la teoría liberal, en el “mercado de trabajo”, y más aun en el sector informal, tanto el oferente de empleo (trabajador asalariado) como el demandante (empleador dueño de los medios de producción) se ponen de acuerdo y establecen un salario que a priori surge de la negociación de dos personas “iguales”.

La informalidad por otro lado es *selectiva* ya que afecta más a los trabajadores de algunos sectores (empleos rurales, construcción, servicio doméstico) que de otros (salud, educación, transporte) aunque esta presente en prácticamente la totalidad de ellos.

Sin embargo, si bien es cierto que el mercado de trabajo informal no está regido por las normas laborales vigentes en un país, tampoco lo es la igualdad entre los oferentes y demandantes. También es falsa la idea de que no exista ningún tipo de interferencias que modifiquen el *normal* funcionamiento de las tijeras de Marshall<sup>3</sup>.

La posibilidad de conseguir otro empleo, lograr ingresar al sector formal o la posibilidad de no tener que someterse a vender su fuerza de trabajo para subsistir a través de distintas formas legales e ilegales, entre ellas, los “planes sociales”, la mendicidad e incluso la ratería, llevan a los trabajadores asalariados del sector informal a establecer cierto tipo de rigideces.

Las transferencias condicionadas de ingresos se presentan así como una rigidez en el libremercado. La discusión que se abre aquí es el papel de este tipo de transferencias en

---

<sup>2</sup>Para este trabajo se define la informalidad según el enfoque estructuralista mencionado en el trabajo de Perlbach, Iris y Rodrigo González (2007), donde la informalidad es una respuesta a los cambios en la economía global, mediante la cual las empresas aumentan sus márgenes de ganancias disminuyendo los costos laborales a partir de la contratación de trabajadores fuera de los mecanismos de regulación y/o protección del Estado a través de sus leyes.

<sup>3</sup>La frase hace alusión a la interacción de la oferta y la demanda en un mercado sin intervención estatal.

el mercado de trabajo, si están al alcance de todos y como se financian. De estas inquietudes surgen entonces puntos intermedios entre la pura interacción sin *ruidos* entre la oferta y demanda de empleo en el sector informal y las condiciones formales de contratación de mano de obra, resguardadas por la protección regulatoria estatal.

Para estudiar dicho fenómeno, nos centraremos en las empleadas domesticas de la ciudad de Formosa. Las trabajadoras domesticas, se presentan como un grupo donde existe históricamente una informalidad alta. Dentro de este conjunto pueden diferenciarse dos grupos:

- Aquellas en donde la persona que trabajan en el hogar pertenece al hogar, siendo cónyuge del *jefe de hogar*. Debido a que no existe relación contractual alguna, no puede categorizarse a dicha labor como empleo, por lo tanto excede el alcance de la investigación actual.
- Aquellas que realizan sus tareas en otra casa mediante la percepción de un salario. En este caso los niveles de informalidad son altos aunque no absolutos.

El propósito de este trabajo es investigar la evolución salarial y las condiciones de empleo de las trabajadoras del servicio doméstico del segundo grupo, que trabajen o hayan trabajado en condiciones de informalidad en la ciudad de Formosa en el periodo 2002-2015 y determinar si tanto el Programa Jefes y Jefas de Hogar como la Asignación Universal por Hijo han incidido en dichas condiciones laborales y salariales.

El objetivo general del presente trabajo es: Analizar la relación entre las políticas sociales de transferencias de ingresos condicionadas implementadas por el Estado y las condiciones de trabajo y la remuneración de los trabajadores del servicio doméstico que estén trabajando o hayan trabajado en condiciones de informalidad en la Ciudad de Formosa entre el periodo 2002 – 2015.

Mientras tanto, se presentan tres objetivos específicos. El primero: Analizar y describir las condiciones de empleo e ingresos de los y las trabajadoras del servicio doméstico en la ciudad de Formosa en el periodo bajo análisis. El segundo: Analizar y comparar la relación existente entre las transferencias directas y las condiciones laborales de las empleadas domésticas. Y por ultimo: Analizar la potencialidad de desmercantilización de las políticas de transferencias condicionadas implementadas a partir de 2002 en el grupo bajo análisis.

Para ello se trabajara con la hipótesis de que tanto el programa Jefes de Hogar como la AUH no logran desmercantilizar a la mujer y por lo tanto no desincentivan el trabajo ni funcionan como un estímulo para que las mujeres tengan hijos.

Si bien es cierto que la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social no es un seguro de desempleo, sino que apunta a mejorar las condiciones de reproducción de los menores, al representar ingreso que recibe un grupo familiar puede analizarse desde distintos puntos de vista.

Para este trabajo se decidió analizar tanto al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como la Asignación Universal por Hijo como un ingreso familiar, por más que esto no sea el objetivo ni el alcance explícito presente en la formulación de ambas políticas.

A través del análisis que se realizara en el presente trabajo se busca entender si las Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingreso logran desmercantilizar a los beneficiarios y en qué medida. Más aun, se investigara si estas políticas tienen posibilidades de desproletizar a los sectores bajo estudio a los que fueron dirigidas.

Teniendo en cuenta estudios desde sectores que sostienen que este tipo de políticas y la Asignación Universal por Hijo en particular, desincentivan el empleo (Gasparini y Cruces, 2010), se intentara confrontar la evidencia empírica encontrada para este trabajo y responder a las preguntas: ¿Han desincentivado el empleo el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y/o la Asignación Universal por Hijo en las empleadas domesticas de la ciudad de Formosa? ¿Repercuten estos programas al mercado laboral?, ¿Cuánto lo hacen? y ¿Cuáles son sus límites?

También se buscara si existe relación entre estos programas y los salarios, condiciones de trabajo, niveles de formalidad, horas trabajadas, etc., indagando si existen diferencias en este sentido entre el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

# **CAPITULO 1: ESCENARIO HISTÓRICO Y ECONÓMICO. ANTECEDENTES, NACIMIENTO Y RECORRIDO DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS EN LA ARGENTINA.**

---

## *La economía argentina antes del PJyJHD. De 1990 a 2001*

La política económica de la década de 1990 se basó en la profundización del modelo neoliberal surgido en los años 70 a nivel mundial. En el contexto de una crisis con hiperinflación en las postrimerías del gobierno de Alfonsín, Menem sería elegido presidente a partir de promesas como el salarizado y la revolución productiva.

Una vez en funciones, y no sin antes sufrir los embates de los poderes económicos concentrados de Argentina, el presidente Menem puso en marcha el Plan de Convertibilidad. Este se caracterizó por ser un sistema económico de sobrevaluación cambiaria, con altas tasas de interés, apertura comercial, privatizaciones y desregulación de la entrada y salidas de capitales<sup>4</sup>. Este proceso significó un aumento de la deuda externa, las importaciones, el déficit fiscal y con ello la desindustrialización del país.

Las consecuencias de las medidas económicas adoptadas durante la década menemista y el posterior gobierno de De la Rúa fueron un aumento de la desocupación, subocupación y sobrecalificación de empleados, sobretudo en el sector industrial. Como corolario, la pobreza e indigencia alcanzarían niveles inéditos en los últimos 70 años<sup>5</sup>.

La política empresarial de sustituir mano de obra por capital<sup>6</sup>, fue recrudescida en toda la etapa del modelo económico basado en la valoración financiera. La concentración económica, desindustrialización y apertura comercial, resultaron un coctel explosivo que destruyeron el empleo con sus consecuencias sobre la capacidad de reproducción material de existencia de los asalariados<sup>7</sup>.

Para entender el proceso, es necesario explicar que la convertibilidad fue ampliamente aceptada tanto por grupos empresarios, que claramente fueron beneficiados, como por los

---

<sup>4</sup> El plan siguió al pie de la letra el denominado Consenso de Washington

<sup>5</sup> Si bien es cierto que en la primera etapa de la convertibilidad (1991-1994) se produjo un aumento del consumo y la actividad económica, luego de la crisis del tequila la actividad económica se contraería y con ello, aumentarían rápidamente la desocupación, la pobreza y la indigencia. (Basualdo 2012).

<sup>6</sup> Aplicada a partir de la década del 60 por los denominados “desarrollistas”

<sup>7</sup> La desocupación salto del 6% en 1991 al 18,3% a finales del 2001.

trabajadores pues su rasgo más visible fue su capacidad para terminar con la inflación; un fenómeno económico que llevaba casi 50 años ininterrumpidos en Argentina.

Por el lado de los empresarios, la convertibilidad trajo aparejado la reducción de los costos laborales, así como de los derechos de los trabajadores. Tanto la ley de Asociaciones Profesionales, la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo y la Ley de Obras Sociales afectaron fuertemente el poder sindical<sup>8</sup> y su capacidad de respuesta ante los embates del mercado sobre los asalariados.

Además, a medidos de la década, los principales líderes sindicales aglutinados en la CGT defenderían las políticas económicas, sosteniendo que lo importante era cuidar el trabajo por sobre la defensa del salario. Afirmando además que uno de los problemas del mercado del trabajo era su “rigidez” y ergo, eran necesarias ciertas flexibilizaciones.

La desocupación y el crecimiento de la pobreza e indigencia, traerían aparejados conflictos sociales que intentarían disuadirse a partir de planes asistenciales<sup>9</sup>. Sin embargo, ninguno de ellos lograría combatir la pobreza e indigencia y menos aún su principal causa, el desempleo<sup>10</sup>.

Poco a poco, los desocupados y los trabajadores que no se encontraban representados por los sindicatos, comenzaron a organizarse y a generalizar una nueva forma de protesta distinta a los métodos tradicionales de luchas. Así, nacerían los piquetes, que remplazarían al paro, así como la demanda de trabajo y/o subsidios reemplazaría a la defensa del salario como principal consigna en las protestas.

Las elecciones de 1999 encontrarían al país con un nivel de pobreza cercano al 26,7% en Buenos Aires<sup>11</sup>. Sin embargo las propuestas políticas con chances electorales no planteaban un cambio de sistema económico. Más aun, la Alianza que ganó las elecciones, hizo foco en la corrupción como principal problema del país en casi todos los ámbitos.

---

<sup>8</sup> Que rápidamente se alinearía con el poder político y económico, dando nacimiento al “sindicalismo empresario”

<sup>9</sup> El más importante fue el Plan Trabajar

<sup>10</sup> La pobreza paso de 21,5% al 35,4% entre 1991 y 2001. En el mismo periodo, la indigencia creció del 3% al 12,2%. Por su parte, el desempleo se incremento desde el 6% al 18,3% en el mismo periodo y por último el subempleo alcanzo una tasa del 16,3% cuando una década atrás era de 7,9%.

<sup>11</sup> Los datos son para el Aglomerado Buenos Aires. Incluye la CABA y los cordones del conurbano, donde la pobreza llevo a ser de 40,2%. Ver INDEC

Así, el nuevo gobierno, junto con los principales grupos económicos apoyaron la continuidad de la convertibilidad, todo esto bajo la actitud pasiva de los dirigentes sindicales más importantes, en un contexto de 13,8% de desocupación y 14,3% de subocupación, junto con una reducción del salario real acumulada del 9,7% desde 1994, cuando había llegado a su nivel más alto desde 1976.

Para sostener la convertibilidad, el gobierno de Fernando De la Rúa implementaría una serie de medidas de corte regresivo como el aumento del IVA, la disminución del salario a los estatales y reformas laborales sospechadas de corrupción<sup>12</sup>.

La recesión económica que vivía el país se agudizaba a partir de las medidas de ajuste que redujeron la recaudación estatal e impactaron directamente en las prestaciones sociales del estado; entre ellas, los planes sociales<sup>13</sup>.

Con el agravamiento de la crisis económica, el gobierno de la Alianza tomaría medidas drásticas entre las que se encuentran el Decreto 1570/01 que estableció límites a la extracción de dinero en efectivo con una cuota semanal máxima de \$250 por persona y por banco. Para una economía con alto grado de informalidad como la que existía en Argentina en esa época, la imposibilidad de contar con efectivo lesionó fuertemente la capacidad de consumo de los sectores desempleados, subocupados y trabajadores informales, ya que la clase media redujo el consumo de servicios conocidos como “changas”. Al romperse la cadena de pago, los más afectados fueron obviamente la base de la pirámide social.

De la Rúa dimitiría el cargo de Presidente de la República, en medio de una crisis social y económica inédita en nuestra historia. A la declaración del default de la deuda externa, le siguió la salida de la convertibilidad mediante una brusca devaluación que llevo el precio del dólar a valores cercanos a \$4, para estabilizarse en 2003 cerca de los \$3.

El conflicto social ya no era encarado solo por los desocupados y trabajadores informales, sino que se habían sumado la clase media, cuyos ahorros y capacidad de consumo habían sido lesionados. Bajo la consigna “piquete y cacerola, la lucha es una sola” un sector

---

<sup>12</sup> La Reforma laboral conocida como Ley Banelco fue aprobada el 26 de abril del año 2000. La misma estuvo envuelta de sospechas de corrupción que llevarían a la renuncia del Vicepresidente de la nación el 6 de octubre de ese año. (La Nación, 26 de septiembre del 2000)

<sup>13</sup>De 170 mil beneficiarios del Plan Trabajar en 2000, al final de 2001 había menos de 80.000 y con una remuneración 20% inferior. (Peralta Ramos, 2007: 345-346)

importante de la sociedad se manifestaba contra el gobierno pidiendo la renovación en la política y la justicia.

Luego de la renuncia de De la Rúa, se sucedieron varios presidentes provisionales hasta que Eduardo Duhalde fuese elegido por el Congreso como Presidente de la nación Argentina. Salir de la crisis económica implicó decidir entre un plan de dolarización, impulsado por las multinacionales o devaluar la moneda como pedían los exportadores agropecuarios y los industriales. En este sentido, el sector financiero fue clave ya que su poder dentro de la estructura económica era determinante para que un plan funcione o fracase. La solución elegida fue la de devaluación con pesificación asimétrica que permitió licuar las deudas de las principales empresas argentinas y determinó una inmensa transferencia de ingresos a los sectores económicos concentrados. Dicha pesificación asimétrica significó valorar los activos de las empresas en  $U\$S1=\$1,4$ ; mientras que los pasivos se valorizaron en  $U\$S1=\$1$ . La diferencia la pagaría el estado y en ese sentido, el spread de tasas de interés significó una enorme ganancia para el sector financiero que fue lo que determinó su apoyo al programa económico impulsado por Duhalde.

La devaluación y la pesificación asimétrica, provocarían una inmensa transferencia de ingresos hacia los sectores más poderosos de la economía en detrimento de los asalariados y desocupados. El aumento de precios cercano al 40% en 2002, permitió una redistribución del ingreso que llevó a que los empresarios concentren el 74% del PBI. (Graña, 2007)

Si bien el Presidente Duhalde finalizaría una crisis política y determinaría las bases para una posterior recuperación en el plano económico, las consecuencias inmediatas fueron un aumento importante en los niveles de pobreza e indigencia producto de la devaluación.

En este contexto se conformaba el Fondo Social, inicialmente recostado sobre las retenciones a las exportaciones de productos primarios dispuestas por el gobierno de Duhalde, con el cual se iniciaba el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

### *La economía argentina después del PJyJHD. De 2002 al 2015*

El dólar alto y las retenciones<sup>14</sup> permitieron salarios bajos y control de la inflación a partir del 2003. Además, se lograrían superávits gemelos<sup>15</sup> y retomar la senda de crecimiento económico, aunque con una muy desigual distribución del ingreso entre la población<sup>16</sup>.

En este contexto, Néstor Kirchner<sup>17</sup>, quien ganaría las elecciones de 2003 con el 22% de los votos obtenidos en primera vuelta, y ante la renuncia de Menem en el ballottage implementado en la reforma constitucional impulsada por el mismo, asumiría la presidencia el 25 de mayo de 2003.

Kirchner asumiría la presidencia el 25 de mayo de 2003 y ratificaría a Roberto Lavagna en el Ministerio de Economía<sup>18</sup>. Esto significó una fuerte señal de continuidad de la política económica del último año. La economía argentina se basaba en un tipo de cambio competitivo (subvaluado), estable, con creación de empleo, incremento del salario real<sup>19</sup>, superávit gemelos y estabilización financiera<sup>20</sup>. En esta etapa, una de las medidas más importantes de la nueva administración sería el canje de la Deuda Externa que se concretaría a mediados de 2005.

El ordenamiento de las cuentas fiscales y la reducción del peso de la deuda, así como el dólar alto generaron un crecimiento económico que fue acompañado de una reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia. Sin embargo, y a pesar de su reducción, la desigualdad seguía siendo elevada y el crecimiento industrial no lograba absorber mano de obra en igual proporción, así como al de la economía argentina en general.

La desigualdad no solo era entre empresarios y trabajadores o asalariados y desocupados, sino que se presentaba al interior del movimiento obrero, ya que en función de las ramas de actividad así como de la formalidad e informalidad, la diferencia salarial intra-trabajadores era elevada.

---

<sup>14</sup> Establecidos por Roberto Lavagna, Ministro de Economía durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

<sup>15</sup> Superávit fiscal y de balanza comercial.

<sup>16</sup> El coeficiente de GINI que mide la desigualdad se situaba en 0,474 para el tercer trimestre de 2003 para el total de aglomerados y 0,454 para Formosa.

<sup>17</sup> La candidatura de Néstor Kirchner, representando al peronismo no menemista, fue promulgada por un grupo de gobernadores de ese partido conocido como La Liga de Gobernadores.

<sup>18</sup> Lavagna se había desempeñado como Ministro de esa cartera desde el 27 de abril de 2002 durante la presidencia de Duhalde.

<sup>19</sup> Primero mediante aumentos decretados por el Poder Ejecutivo y luego a través de la reactivación de las paritarias.

<sup>20</sup> La misma se basó en la intervención del BCRA para mantener el tipo de cambio, lo cual trajo aparejado un incremento de las Reservas y la utilización de instrumentos de esterilización para contener el aumento de la base monetaria.

A partir del 2007, la inflación se incrementaría, situándose en niveles superiores a los dos dígitos, lo cual traería problemas a los objetivos distributivos del nuevo gobierno de reducir la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo la economía argentina seguiría creciendo, generando empleo y distribuyendo progresivamente los ingresos, de manera ininterrumpida durante todo el “Kirchnerismo”. En este esquema, la estructura productiva altamente concentrada, permitiría un escenario especulativo para los grandes oligopolios que, una vez utilizada la capacidad ociosa, optarían por la inflación sobre la inversión para aumentar su rentabilidad, generando inflación por “puja distributiva”.

El gobierno, ante este escenario plantearía un esquema de lucha contra la inflación y generación de empleo, crecimiento y distribución del ingreso. El primero de ellos, la propuesta de retenciones móviles que desacople las variaciones de los precios internacionales de los precios internos. Esta medida generara conflictos importantes con el sector agropecuario y será finalmente rechazada por la cámara de Senadores.

Ante este rechazo, el gobierno profundizó la apuesta en sus objetivos de crecimiento y distribución progresiva del ingreso a través de un Plan de Obras públicas por más de \$21.000 millones, que generarían más de 360.000 puestos de trabajo directos; acompañado por la estatización del sistema nacional de jubilaciones y pensiones y la profundización de programas sociales. Entre ellos, el Programa “Argentina Trabaja”<sup>21</sup> y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Como resultado de las políticas estatales, el contexto internacional y regional, Argentina logro crecer a una tasa anual promedio de 5% desde 2004 al 2014. Por su parte, la tasa de desempleo pasó del 20,4% al 6,9% entre 2003 y 2014. El subempleo paso del 17,7% al 9,1% y el empleo informal cayó del 49% al 34% en el mismo periodo<sup>22</sup>. Como resultado, la pobreza se redujo drásticamente<sup>23</sup> y el coeficiente de Gini paso de 0,474 a 0,367.

---

<sup>21</sup> Este programa planteaba la formación de cooperativas de trabajo de 20 a 40 personas que realicen obras de infraestructura y mantenimiento en municipios de todo el país, con una retribución igual al salario mínimo vital y móvil, generando más de 150.000 puestos de trabajo para 2011. (Dabat, 2012)

<sup>22</sup> Todo esto en el marco de un cambio en la estructura productiva donde las manufacturas superan a los productos primarios dentro de las exportaciones.

<sup>23</sup> Aun cuando los números publicados por el INDEC fuesen cuestionados, incluso las consultoras que demuestran poca afinidad con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, demuestran que la pobreza pasó del 54% a menos del 25% durante sus gestiones.

Por su parte, la provincia de Formosa, ha experimentado un progreso similar al de nación. El PBG se ha multiplicado por 5 desde 2001<sup>24</sup>, la desocupación ha descendido a la mitad desde el 2006, mientras que la subocupación ha subido del 5,3% al 6,2% en el mismo periodo. La informalidad se redujo del 55% al 34% entre 2003 y 2014.

Esta trayectoria se explica por la aplicación de un modelo económico de desarrollo basado en la inversión pública, tanto en la producción mediante el apoyo a la producción primaria diversificada y en el área de obras públicas donde se construyeron más de 1.000 edificios escolares<sup>25</sup>; casi 200 establecimientos sanitarios, pavimentación de cerca de 2.000 km. de rutas y 13.000 km. de líneas eléctricas, durante la gestión del actual gobernador provincial. A su vez, el dinamismo económico que dio la obra pública, potenció las actividades agropecuarias y de servicios, donde prima la actividad comercial.

---

<sup>24</sup> En este sentido, el informe sobre el Índice Sintético de Actividad de las Provincias de la consultora Muñoz y Asociados estima que la provincia de Formosa ha tenido el mayor crecimiento acumulado durante el periodo que va desde el 1° trimestre de 2002 y el 3° trimestre de 2015 con un 193% de crecimiento acumulado.

<sup>25</sup> 300 fueron construidos durante el periodo 1995-2003 y más de 700 entre 2003 y 2015.

## **CAPÍTULO 2: ¿COMO ESTUDIAR EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS? CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y ASPECTOS A TENER EN CUENTA**

---

### ***Estado***

Definir al estado a la hora de entender su accionar en la política social, implica salir de los intentos tradicionales de definirlo según sus formas institucionales o como plantea Offe (1993), reducir al estado a la categoría de procedimientos. Así entonces, podemos inferir que si bien el estado es la organización institucional que permite mantener un sistema político-económico-social, lo importante para este trabajo es lo que hace para llevar adelante su objetivo, más allá de la definición formal de lo que es.

En este sentido, y para los propósitos del presente trabajo, el Estado será definido como “lo que hace” a través de las Políticas Públicas que lleva adelante. Ahora bien, dentro de la política pública, se encuentra la política social, que definiremos más adelante. La forma que adopte la política social dependerá, siguiendo a Esping Andersen (1993) del régimen de estado de bienestar que se haya configurado.

### **Estado de Bienestar**

El estado de bienestar se define como un “sistema de estratificación en si mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping Andersen, 1993: 44). La estratificación puede darse a su vez, según 3 sistemas: 1) como aquel que ayuda a los pobres, quienes se comprueba que no tienen otros medios de subsistencia; 2) aquel en el cual las prestaciones dependen de la relación con el mercado y por lo tanto, refuerza la idea de status dentro de la sociedad y 3) aquel que se basa en el universalismo, bajo la idea de igualdad de derechos, aunque esto pueda limitarse a un modesto, aunque igualitario subsidio (Esping Andersen, 1993: 44 y 45).

Siguiendo el razonamiento, el Estado de Bienestar puede organizarse en tres regímenes: el Estado de Bienestar liberal o residual, el Estado de Bienestar corporativo y el Estado de Bienestar socialdemócrata.

La forma que adopte finalmente el Estado de Bienestar depende de los arreglos institucionales que se realicen dentro del mismo. Aquí resulta necesario resaltar que las formas de gobierno de cada uno de los Estados influyen en la dinámica que tendrá el mismo y por ende, en el régimen de Estado de Bienestar que pueda adoptar en un

momento determinado. Las democracias o monarquías europeas, con un anclaje importante en sus parlamentos, suelen tener arreglos institucionales menos dinámicos y más duraderos en el tiempo, por cuanto los cambios en sus regímenes de bienestar no se producen en el corto plazo. Mientras tanto, en Argentina, con un régimen más presidencialista, los arreglos institucionales que dan sustento a la política social, esto es, definiendo al estado según “lo que hace”, suelen ser más dinámicos, aunque también contradictorios.

### ***Políticas Sociales***

Podemos definir a la política social como toda acción del Estado orientada a afectar las condiciones de vida y de reproducción material de la existencia de los distintos habitantes de un Estado, a través de la distribución secundaria del ingreso; entendida esta última como las acciones que surgen a partir de la captación de recursos vía tributos y su utilización a través de gastos sociales. Se denomina secundaria pues la distribución primaria es la que surge a partir de la posesión de los medios de producción y las condiciones de mercado. Es por ello que masivamente la acción del Estado orientada a dar mayor equidad a los ingresos entre los ciudadanos se conoce como *re-distribución del ingreso*

Los primeros antecedentes pueden encontrarse en Inglaterra de fines de siglo XVIII<sup>26</sup> en Inglaterra. En Europa se generalizaron hacia fines del siglo XIX, cuando a través de ellas se intentaba atenuar las consecuencias que la industrialización había tenido sobre las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. Es por ello que las mismas nacen ligadas al mercado de trabajo y suelen tener una relación estrecha con él en sus inicios (Montagut, 2014). Con el tiempo, fueron separándose del mercado de trabajo y se extendieron a toda la población, ya sea como universalización de derechos en el caso de los sistemas de educación pública o sanitarios o por los problemas de desocupación creciente que el mundo vive a partir de la década de 1970 con las crisis del petróleo y la irrupción del neoliberalismo como modelo político-económico dominante<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La Ley de Speenhamland puede considerarse uno de los antecedentes más importantes de política social ya que en palabras de Polanyi represento un verdadero “derecho a la vida” (Polanyi, 2007). Sobre este tema se trata más adelante en el presente trabajo.

<sup>27</sup> El neoliberalismo se entiende como el sistema económico que promueve la no intervención del estado, la desregulación de los mercados, la privatización de los servicios públicos, incluido los que son considerados derechos como la salud, la previsión social y la educación. Surge a partir de la crisis del petróleo en 1971, con fundamentos en los desarrollos teóricos de la Escuela de Chicago cuyo principal referente es Milton Friedman. Este sistema se desarrollaría en Latinoamérica a partir de golpes de estado y

A su vez, la política social regula el intercambio de trabajo por salario, lo que se denomina empleo; constituyendo así “una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo” (Offe, 1990: 84). La forma que tome esa relación dependerá de la disputa de los distintos sectores sociales, sus intereses y la correlación de fuerzas existentes y por lo tanto de la concepción de Estado presente en los decisores de la política social. Ergo, nunca puede ser definida ex-ante.

La forma en que se administran los recursos de una sociedad para satisfacer las necesidades de sus miembros no puede determinarse con antelación a la aplicación misma de las políticas sociales, ya que como se dijo anteriormente, el Estado debe ser analizado y definido según sus funciones y no sus formas (Offe, 1990). Las políticas sociales no dependen solo de las formas que ellas adopten, sino de la concepción misma del Estado y el funcionamiento político-económico que se promueva, entendiendo que la política social surge a partir del reconocimiento de las deficiencias mismas de un sistema de mercado que se concibe como inherente a la democracia contemporánea. En este sentido, Danani sostiene “la existencia misma de la política social es una muestra de la falacia de separar entre economía y política en la que se apoya la teoría económica neoclásica y la representación liberal dominante” (Danani, 2004:12-13)

Desde el momento mismo que el Estado capitalista, mediante arreglos institucionales, define que es válido y que no a la hora de reproducir materialmente la existencia de sus ciudadanos, es imposible la separación de la política y la economía. Más adelante veremos como la política crea las condiciones de desarrollo del sistema capitalista mediante la defensa de la propiedad privada y la creación del sector asalariado o en términos marxistas, la clase proletaria.

Las sociedades capitalistas se rigen por el intercambio privado, que supone que todo ingreso debe ser producto de la venta de alguna mercancía<sup>28</sup>. Para el caso de los trabajadores, la mercancía vendida es su fuerza laboral. Sin embargo, no necesariamente toda oferta de fuerza de trabajo es comprada en el mercado y por lo tanto, a lo largo de la historia se puede observar un sector de los trabajadores en situación de desempleo, sobre todo a partir de la crisis del petróleo y la aplicación de políticas neoliberales allá por

---

produciría una serie de crisis con características muy similares en todos ellos tanto en 1980 como a finales del siglo pasado

<sup>28</sup> La palabra mercancía contiene a los bienes y servicios, tangibles e intangibles. Si bien no es teóricamente correcta, esta conceptualización servirá para simplificar el lenguaje y no produce ningún problema en el desarrollo del razonamiento, toda vez que mejora su comprensión.

mediados de la década de 1970. Los desocupados entonces, no tienen elementos válidos (ingresos) para reproducir su existencia (comprar mercancías necesarias)<sup>29</sup>.

Al capital mientras tanto, no le preocupa la mantención de los trabajadores que se encuentran por afuera del círculo productivo, ya que su interés radica en comprar solo la fuerza laboral necesaria para asegurar la acumulación de capital. Sin embargo, es este mismo proceso el que obliga a la incorporación de trabajadores en épocas de auge. Trabajadores que deben estar disponibles y del cual el capital no se ha hecho cargo en los momentos en que este se encontraba desocupado.

Teniendo en cuenta los anteriores párrafos, podría decirse que la política social “se explica así por el auto-interés capitalista a largo plazo en el mantenimiento de la subsistencia <<material>>, el nivel de aptitud y la disponibilidad de la fuerza laboral y su protección frente a la explotación miope y excesiva”<sup>30</sup> (Offe, 1990:90). La política social interviene entonces, regulando el interés capitalista.

Siguiendo a Danani (2004), las vías por las cuales los trabajadores logran reproducir su existencia por fuera del mercado son las familias y el estado. De allí es muy importante el rol que tome este último, que enfrenta dos opciones. La primera de ellas es cargar a las familias con la responsabilidad de manutención de los miembros que se encuentran fuera del mercado, con lo cual se naturaliza la mercantilización<sup>31</sup> y familiarización<sup>32</sup> de los trabajadores. La segunda es hacerse cargo de la porción de la población desocupada o fuera del mercado a través de políticas sociales, siempre y cuando considere a la “desmercantilización”<sup>33</sup> como un derecho por el hecho de ser ciudadanos, habitantes que se encuentran bajo el dominio del mismo Estado Nacional que los asalariados.

Con respecto a la decisión que tome el Estado en función de cómo solucionar el problema planteado en el párrafo anterior es menester mencionar que la vía familiar reproduce una

---

<sup>29</sup>En este sentido, resulta esclarecedor el trabajo de Polanyi (2007), que demuestra la construcción por parte del estado de un mercado de mano de obra a partir de la prohibición de alternativas a la venta de fuerza laboral como método de reproducción de vida.

<sup>30</sup>Si bien Offe plantea cuestionamientos a este enfoque, resulta interesante a partir de los arreglos que él mismo sugiere cuando sostiene que “cuando las organizaciones (existentes) de la clase trabajadora proponen y defienden políticamente exigencias de seguridad mediante planificación social estatal, solo son capaces de provocar condiciones que son necesarias – a largo plazo, en cualquier caso – para los intereses del capital y para una cautelosa modernización de las relaciones de explotación”. (Offe, 1990:91)

<sup>31</sup>Dependencia de la lógica del mercado para la satisfacción de necesidades

<sup>32</sup>Esta idea promueve que el Bienestar familiar depende exclusivamente del miembro de la familia que logre insertarse al mercado de trabajo.

<sup>33</sup>Concepto que alude a la posibilidad de satisfacer necesidades sin que sea menester vender fuerza de trabajo en el mercado. Este concepto se ampliará más adelante.

lógica individual fundada en la idea de que el bienestar es un problema privado. Mientras que el desarrollo de políticas sociales que promuevan la atención de los miembros de la comunidad que no encuentren lugar en el mercado, de manera universal, reconoce al bienestar como un problema de conjunto y ergo, no puede salirse de la órbita estatal.

Las políticas sociales se presentan como una alternativa hacia los trabajadores que no logran satisfacer sus necesidades mediante el mercado de trabajo. Estas medidas son contradictorias toda vez que abaratan la mantención de la fuerza por un lado, pero permiten correrse de la lógica pura del intercambio por otro.

Es necesario aclarar aquí que cuando se habla de política social, y sobre todo de aquella con lógica universal, no se está haciendo referencia a la idea de desproletarización<sup>34</sup> de la sociedad sino todo lo contrario. Siguiendo la línea desarrollada por Offe (1990), el Estado moderno es responsable de lograr la proletarización activa de la sociedad, necesaria para el desarrollo del capitalismo. Para ello, no solo es necesario limitar las acciones que permitan subsistir a los trabajadores por fuera del mercado de trabajo (proletarizar), sino también proteger al trabajador de los abusos que el capital pueda cometer si no tuviese control estatal y por último, equilibrar la oferta y demanda de empleo, o dicho de otro modo, lograr la mercantilización de los proletarizados.

En este sentido, la planificación social “contribuye a la constitución de la clase obrera. La función más decisiva de la política social es la regulación del proceso de proletarización” (Offe, 1990:84). La política social es entonces la respuesta al problema interno del estado, que es la de compatibilizar los intereses y necesidades de los trabajadores – reproducción de sus existencia – con lo de los capitalistas – formación, acumulación y valorización del capital -.

Por lo dicho anteriormente, no puede definirse a la política social ex-ante, sino que necesariamente surge como reacción a problemas estructurales del estado<sup>35</sup>. Las políticas sociales tocan intereses, distribuyen cargas, modifican las asignaciones monetarias realizadas por el mercado, cambian reglas de juego y distorsionan la correlación de fuerza

---

<sup>34</sup>Convertir a los trabajadores, tomados en su conjunto, en un sector social emancipado del mercado que no necesiten vender su fuerza de trabajo para reproducir su existencia.

<sup>35</sup>Si bien se hizo hincapié en la desocupación como problema principal del sector de los trabajadores, se incluyen en el análisis, sin perder coherencia, a los imposibilitados de trabajar por condiciones físicas y/o mentales, o aquellos trabajadores cuyos ingresos resulten muy insuficientes para la satisfacción de las necesidades mínimas.

de los distintos actores sociales en disputa, más allá de las formas que adoptan o que en apariencia solo impliquen cambios internos de la organización estatal<sup>36</sup>.

Tampoco puede pensarse a la política social siempre en sentido progresivo o solidario. En palabras de Titmuss, “cuando empleamos el término ‘política social’ no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad y otros términos parecidos” (Titmuss, 1981: 32). La política social puede beneficiar un sector u otro. El ejemplo más claro fue el proceso de flexibilización y precarización laboral desarrollado en la Argentina durante el auge del neoliberalismo (1991-2001)<sup>37</sup>.

Por último, la política social puede presentarse según tres modelos desarrollados por Titmuss (1981): 1) el modelo residual, donde el estado interviene temporalmente y solo cuando el mercado o las familias no pueden asegurar el bienestar de los individuos; 2) el modelo basado en el logro personal, donde la productividad determina el bienestar y 3) el modelo institucional redistributivo, que se basa en el principio de la necesidad y la igualdad, fomentando la redistribución progresiva de los ingresos en el largo plazo<sup>38</sup>.

*Así entonces, puede concluirse que la política social es el conjunto de acciones estatales orientadas a modificar las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad, mediante la distribución secundaria de los ingresos generados a largo plazo, sin alterar el sistema político-económico-social existente, buscando la proletarización de los trabajadores y algún grado de desmercantilización deseable que permita la supervivencia y reproducción de los asalariados, basados en los principio de necesidades y/o derechos de los habitantes que cada Estado establezca.*

### ***La Política Social en Argentina***

La protección social en la Argentina se establece según parámetros contributivos, basados en la solidaridad intergeneracional y horizontal, lo que podría denominarse un esquema bismackiano. (ANSES, 2012). Esto implica que el bienestar que esta genera está

---

<sup>36</sup>Por ejemplo, un cambio organizacional del Ministerio de Trabajo, puede redundar en mayor –o menor– eficiencia a la hora de controlar las condiciones de empleo de los trabajadores y por lo tanto la rentabilidad de las empresas controladas.

<sup>37</sup>Con el apoyo de los sindicatos, reconociendo que estos cambios producirían mayor empleo, las condiciones de trabajo empeoraron, los salarios se redujeron y la desocupación se elevó a niveles alarmantes.

<sup>38</sup> Dicha caracterización de los tres regímenes es compatible con sistemas de estratificación en los Estados de Bienestar liberal, corporativista estatal y socialdemócrata presentados por Esping Andersen (1993).

ligada a la relación entre el individuo y el mercado de trabajo. La política social puede dividirse en tres ejes. El primero es el sistema previsional, el segundo es el sistema de asignaciones familiares y el tercero, el sistema de seguros de desempleo, accidentes laborales, indemnizaciones, etc. Es interesante señalar aquí que estos esquemas y sus trayectorias desde su creación hasta el presente “responden a una combinación de objetivos y herramientas, no siempre coordinados e incluso en ocasiones presentando notables inconsistencias” (Rofman y Oliveri, 2010: 10).

En primer lugar, la política social ha estado vinculada tradicionalmente al empleo formal, por lo menos hasta la década de 1990. Su origen se encuentra en acuerdos entre sindicatos y empleadores y no sería regulado seriamente por el Estado sino hasta la década de 1940, donde los beneficios previsionales de tipo contributivo se generalizaron, con la particularidad de que la administración de los fondos estaba en general en manos del movimiento obrero organizado.

Durante la década de 1950 y 1960, la tendencia fue la unificación del sistema previsional, separando entre privados, públicos y autónomos<sup>39</sup>, aunque sin modificar la estructura del sistema. Para 1990 existían 9 beneficios pagados a trabajadores formales relacionados con la protección social familiar: Asignación por Hijo, Hijo discapacitado, conyugue, embarazo, maternidad, escolaridad, nacimiento, adopción y matrimonio<sup>40</sup>.

La particularidad de la última etapa de la década de 1990 y la primera década del siglo XXI fue la aparición de pensiones no contributivas y las políticas de transferencia condicionadas de ingreso, destinadas a una población creciente de trabajadores informales y/o desocupados. Asimismo, se reformuló el sistema de protección social vinculado a trabajadores formales. Se privatizó el sistema de jubilaciones y pensiones, dando inicio a las AFJP, lo cual por su planificación, diseño y puesta en marcha desfinanció al Estado y puso en peligro a un 60% de la población que nunca podría haberse jubilado de seguir con el sistema privado (Rofman y Oliveri, 2010: 16).

Por otro lado, en un mercado laboral con desempleo e informalidad creciente, el sistema de asignaciones familiares dejaba de lado una gran parte de la población infantil que no

---

<sup>39</sup> Las cajas de jubilación provinciales, las fuerzas armadas y las cajas profesionales siguieron manteniendo autonomía.

<sup>40</sup> Algunos de estos beneficios alcanzaban a jubilados y pensionados.

recibirían cobertura estatal, sino hasta la aparición del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del cual hablaremos más adelante.

Para mediados de la década del 2000 se llevarían adelante iniciativas como la moratoria jubilatoria y en 2009 la AUH, de la cual se hablara también más adelante. Estas políticas lograron brindar protección social a sectores históricamente relegados por su desvinculación al sector formal de la economía, lo cual constituye un cambio de paradigma sobre la visión que el Estado tiene de la protección social. A partir de estas medidas, la política social no estaba estrechamente vinculada a los trabajadores formales, lo que universalizó la protección social, reconociendo que la desocupación y la pobreza no son problemas de carácter individuales ni privados, sino un desafío al que se enfrentan los Estados modernos<sup>41</sup>.

### **Los esquemas de protección familiar**

Siguiendo el análisis de Mazzola (2012), podemos definir los paradigmas de la política social de protección a la niñez desde 3 perspectivas. La primera es el paradigma de la “situación irregular” que se dio en los periodos 1860-1944 y 1966-1983. Este modelo de abordar la cuestión social se da en el esquema de secularización de la política social en general<sup>42</sup>. En este paradigma, el niño pobre era visto como un peligro para la sociedad y era necesario el control social que separe a los niños pobres, vagabundos o delincuentes de su núcleo familiar en instituciones de contención de menores.

La segunda perspectiva es lo que Mazzola denomina la “normalización de la infancia”, que se dio en el periodo 1945-1955. El abordaje de la cuestión social se da en el marco de una política de redistribución progresiva de los ingresos con el objetivo de promover la consolidación de un mercado interno basado en la movilidad social ascendente de la clase obrera industrial. El menor, era una persona a formar y esta función social estaba fuertemente ligada a las familias y las instituciones escolares. En este sentido es interesante rescatar fragmentos de un discurso del entonces presidente Juan Domingo Perón que decía “Nosotros queremos que cada uno de ustedes sea un buen hombre. Y para eso los queremos convencer de las ventajas de ser un buen hombre y no llevarlos a

---

<sup>41</sup> No es casualidad el momento histórico ni la concepción de Estado que tenía el movimiento político que manejaba el Poder Ejecutivo Nacional y poseía mayorías legislativa en esos años.

<sup>42</sup> La escuela pública, la administración de cementerios, el registro civil, ligadas a la iglesia pasaron al Estado a partir del gobierno del Gral. Roca a partir de 1880.

la cárcel después si resulta un mal hombre” (Perón, 1951). En ese mismo discurso, decía sobre los reformatorios:

“es una barbaridad. Yo quiero que se terminen. Lo que yo quiero es que no haya chicos delincuentes, no que haya institutos para encerrar a los delincuentes infantiles. Por esa razón nosotros hemos mejorado las condiciones de vida de la población; porque la delincuencia sale de esa miseria... queremos que este bien comido, que tenga diversiones, en fin; que tenga lo que debe tener un muchacho para que no se incline mal y si a pesar de eso se inclina mal, nosotros nos inclinaremos al camino de readaptarlo, de meterlo al buen camino del cual no debió haber salido, pero no de encerrarlo en un reformatorio. Yo soy contrario a los reformatorios y a todos los que piensan que el reformatorio puede ser un remedio para la juventud” (Perón, 1951)

De esta etapa datan los hospitales de niños y la creación del Ministerio de Educación de la Nación<sup>43</sup>. Las bases del sistema de protección social, basado en la relación con el mercado laboral, se mantendrían por lo menos hasta la década de 1990. El esquema de asignaciones familiares, que serían generalizadas en la última parte de la década de 1960, se iniciaría también durante el gobierno de Juan Domingo Perón.

Por último, el tercer paradigma de abordaje de la cuestión social de la niñez, es el que se inicia en la década de 1990. Este paradigma, denominado de la “protección restringida” se desarrolla en el marco de la aplicación del Consenso de Washington, marcado por la generalización de políticas de corte neoliberal. Estas políticas planteaban la necesidad de un Estado mínimo en materia de regulación de la actividad económica, privatización de las empresas estatales y de servicios públicos, incluido los recursos estratégicos como la explotación de hidrocarburos. Esta visión sostiene que los problemas sociales en general y los de la niñez en particular responden a situaciones coyunturales que se solucionarían en el largo plazo gracias al crecimiento económico y el efecto derrame, que implica que la riqueza generada por los sectores sociales más ricos “derramarán” hacia los sectores sociales más vulnerables, generando el máximo bienestar posible en una sociedad. En ese sentido, la cuestión social no es más que la expresión de una sociedad con expectativas

---

<sup>43</sup> Hasta 1949, en Argentina la educación estaba bajo la órbita del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

exageradas por haber disfrutado demasiado tiempo un Estado excesivamente benefactor, ineficiente y que imposibilitó el desarrollo económico (Mazzola, 2012).

En el marco del retiro selectivo del Estado producido por las reformas estructurales de los gobiernos de 1989-1999 y 1999-2001, se encuentran reformas en las políticas de protección social vinculadas al trabajo. Se reducen los aportes patronales, se cambian aspectos centrales de la legislación laboral flexibilizando las normas de contratación por parte de las empresas y precarizando las condiciones de los trabajadores, con lo cual se desfinancian las instituciones de la seguridad social<sup>44</sup>.

En un marco de aumento continuo de la informalidad laboral y la desocupación, la protección social enmarcada en una lógica Bismarckiana cada vez dejaba más trabajadores desprotegidos privatizando la protección social de niños, inválidos, desocupados y ancianos.

Las altas tasas de pobreza llevaron a la aplicación, en Argentina y Latinoamérica, de políticas de transferencia de ingresos que fueron diseñadas, planificadas y financiadas por organismos de créditos internacionales en su gran mayoría. Es llevado a programas focalizados de atención a situaciones puntuales, que no resolvían ni atacaban el problema de fondo, ya que seguían concibiendo a los problemas sociales como situaciones coyunturales a resolver mediante el crecimiento económico. En este sentido, Mazzola sostiene que “Descentralización, focalización y privatización pasan a ser concebidas como fines en sí mismo de la política social y no en tanto medios de intervención e instrumentos disponibles para lograr una sociedad justa e inclusiva” (Mazzola, 2012: 36)

La descentralización fue otra de las características de este paradigma. Durante la década de 1990 se pasarían a las órbitas de las provincias las áreas de salud y la educación secundaria, sin compensar presupuestariamente a las mismas y sin modificar la ley de coparticipación de impuestos. Con ello, el Estado nacional se desprendía de instituciones fundamentales para asegurar la protección social, al mismo tiempo que desfinanciaba las áreas sensibles y centralizaba la recaudación impositiva.

La creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – PJyJHD- sería en ese sentido una bisagra, pues era la primera vez en la historia nacional que se planteaba el problema de la pobreza y la marginalidad como un problema inherente al sistema económico

---

<sup>44</sup> La más emblemática sería sin dudas el Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones que posteriormente se privatizaría dando origen a las AJFP privadas.

vigente y una preocupación que supera al ámbito de lo privado. Si bien no fue universal como se planificó en sus inicios, logró una buena inserción en los sectores más vulnerables de la sociedad. A finales de la década del 2000 surgiría la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social -AUH-, donde se reforzaría el carácter de universalización de la protección a la niñez por parte del Estado. Tanto el PJyJHD como la AUH serán descriptos en el final del presente capítulo.

### ***Desmercantilización***

Se mencionó anteriormente como la transformación de la sociedad precapitalista en la actual sociedad industrial capitalista implicó que la satisfacción de necesidades dependa del flujo monetario de las personas. A su vez, la creación de “proletarios” se realizó mediante la anulación de toda alternativa a la venta de fuerza laboral en el mercado por parte de los trabajadores como forma de reproducir su existencia.

Entonces, el grado de satisfacción de necesidades por parte de los trabajadores está intrínsecamente ligado a su calidad de mercancía y su relación con el mercado. Lo que Polanyi determina como “mercantilización de la fuerza laboral” (Polanyi, 2007)

La desmercantilización, en este marco, no se presenta como un concepto absoluto. No se habla de sustitución del trabajo asalariado como medio satisfactor de necesidades, sino de la obtención de ciertos niveles de bienestar aceptables sin necesidad de trabajar. Lo que se mide no es el acceso o no a la cobertura de necesidades sino el grado de acceso a mercancías que las satisfagan con independencia de la venta de fuerza laboral en el mercado. La desmercantilización se configura así como la capacidad que tienen los trabajadores de disfrutar de un grado de bienestar independientemente de su participación en el mercado de trabajo<sup>45</sup>.

La desmercantilización no debe pensarse como un proceso antisistémico, sino todo lo contrario. En el mismo sentido que la política social en general, la desmercantilización es una propiedad de la misma y ergo, tiene como objetivo otorgar el acceso a mercancías que permitan la supervivencia de los trabajadores<sup>46</sup> con independencia de los ciclos de aumento y reducción de la demanda de trabajo por parte del capital.

---

<sup>45</sup>No se habla de lograr que los trabajadores puedan elegir trabajar o no. Esta posibilidad se denomina “desproletarización” (Esping-Andersen, 1993)

<sup>46</sup> Con el término supervivencia se hace referencia no solo a la obtención de alimentos, sino también a su condición como potenciales trabajadores, lo cual implica condiciones mínimas de salud e instrucción.

El funcionamiento del mercado implica el incremento o disminución de la producción y consumo de mercancías en función de las variaciones de los precios relativos. El trabajo como mercancía no escapa a esa lógica aunque, siguiendo a Polanyi (2007), no sea sino una mercancía ficticia creada socialmente. No puede regularse la cantidad de trabajadores disponibles y mucho menos, adaptarse a las necesidades del mercado. Por lo tanto, la disponibilidad de mano de obra para épocas futuras, ya sea subocupada y desmercantilizada o desproletizada, es un elemento crucial para la supervivencia del sistema capitalista.

Aun cuando se haya hecho foco en las necesidades del capital con respecto a las políticas sociales y su funcionalidad, de ninguna manera se considera a las mismas en el presente trabajo como negativas, sino todo lo contrario; toda vez que se piensan necesarias no solo para la supervivencia de sectores sociales excluidos de la lógica del mercado, sino que además “Es una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad social” (Esping-Andersen, 1993: 59). Además, sin política social desmercantilizadora, resulta imposible concebir cualquier tipo de organización de los trabajadores o más aun, de sectores sociales desocupados, jubilados, etc.<sup>47</sup>.

### ***Empleo Domestico***

El trabajo doméstico puede definirse como toda actividad que se realice dentro del hogar y tenga que ver con el cuidado y mantenimiento del mismo. Definir el empleo doméstico sin embargo, resulta más complicado. La primera diferenciación obligada a realizar es la que se da entre *trabajo* y *empleo*, ya que el segundo concepto exige la existencia de una remuneración monetaria por parte del empleador a cambio de la realización de las actividades laborales. Así entonces, se puede sostener que todo empleo es trabajo pero no es cierto lo contrario.

Asumiendo la diferenciación expuesta en el párrafo anterior y siguiendo con la tarea de definir que es el empleo doméstico, se podría citar a tales efectos el Decreto 326/56 y expresar que es una relación laboral entre empleadores y “aquellos sectores cuyas reivindicaciones y necesidades fueron hasta ahora olvidadas o desconocidas” por mucho tiempo.

---

<sup>47</sup>Independientemente de las formas que tomen los sindicatos o más aun, la acción concreta de algunos sindicalistas, resulta imposible pensar un sindicalismo organizado y con capacidad de acción si los principales dirigentes no están desmercantilizados.

La existencia de trabajadores que se ocupan de los quehaceres domésticos reviste desde los tiempos antiguos. Numerosas son las referencias hacia este tipo de actividades durante los modos de producción anteriores al capitalismo. Se podría decir que la modalidad de trabajo entre los que actuaban en el sector doméstico y los que lo hacían en el resto de las actividades no revestía demasiada diferencia en las épocas precapitalistas. Dentro del modo de producción actual y a partir de la creación de instituciones estatales de regulación y protección de los asalariados, se fueron determinando modalidades de contractuales de intercambio salario-trabajo que permitieron una diferencia entre distintos sectores de trabajadores.

La venta de trabajo a cambio de una remuneración monetaria, era necesario para la construcción y fortalecimiento del capitalismo industrial. Sin embargo, el empleo doméstico<sup>48</sup> no fue alcanzado por dicha relación de la misma manera ni en el mismo momento que los trabajadores del sector industrial o comercial, por dar algunos ejemplos.

El empleo doméstico presentó particularidades propias que invisibilizaron la relación laboral y permitieron su instrumentación mediante arreglos informales que reproducían condiciones de servilismo que difícilmente se diferenciaban de las condiciones de trabajo precapitalistas<sup>49</sup>.

Entre las principales causas de dicha situación, puede nombrarse el hecho de la existencia de una especie de relación afectiva entre el patrón y la empleada que muchas veces impedía que se explicitara la relación laboral, a partir de *considerar la sirvienta como parte de la familia*<sup>50</sup>. Además, la inmaculada defensa del derecho de propiedad privada existente en el capitalismo, junto con la intimidad del hogar y la privacidad requerida, fueron trabas legales y mandatos sociales que dificultaban siquiera dar un debate profundo y serio en torno a la regulación de dicha actividad.

La relación patrón-empleada no era tan simple de caracterizar en el caso de las trabajadoras domésticas, como sí lo era en el sector industrial. La existencia de criadas, a quien el patrón “protegía”, niños que “salvaba” de la vida en las calles, relaciones de afectos que se desarrollaban entre los miembros de la familia y el personal que trabajaba

---

<sup>48</sup>Aunque no es una propiedad exclusiva de este sector.

<sup>49</sup>La explicación de las condiciones de trabajo precapitalistas exceden el alcance y objetivo del presente trabajo, pero se tomara como referencia toda aquella relación laboral que no implique la retribución monetaria por el trabajo realizado.

<sup>50</sup>El hecho de llamarlas criadas implica que la sirvienta no solo debe lealtad al patrón sino agradecimiento por haber sido acogida en el lecho hogareño.

dentro del hogar, dificultaban la caracterización de la relación mercantilizante de las empleadas. Más aun cuando la remuneración por sus servicios no se pactaba en dinero sino que muchas veces era poco más que “casa, comida y educación” o se negaba como un salario y se lo consideraba una “ayuda”.

En este sentido, el decreto 326/56 implicó un avance significativo en materia de legislación, con elementos progresivos<sup>51</sup> para las trabajadoras del sector, curiosamente para la época en que fue dictada. Aunque también reprodujo una lógica de subordinación muy marcada<sup>52</sup>.

Analizando al Estado según sus funciones y no sus formas, podría sin embargo sostenerse que si bien la legislación resulta positiva, la formalización de la relación laboral fue la excepción y los niveles de informalidad permanecieron y permanecen muy elevados.

Las principales razones por las cuales resulta dificultoso lograr la formalización de la relación laboral en el caso de las empleadas domésticas radican en las particularidades del sector: 1) el lugar de trabajo es un ámbito privado, protegido por la defensa de la propiedad privada y el derecho a la intimidad. Además dicho ámbito propicia convivencia entre empleado-empleador y miembros del hogar, en un ámbito familiar que crea lazos afectivos; 2) se genera una relación de confianza entre las partes que muchas veces generan condiciones flexibles en el cumplimiento de las obligaciones de ambas; 3) hay situaciones donde la remuneración se realiza en especies, sobre todo cuando la modalidad de trabajo es sin retiro o la empleada realiza alguna comida en el lugar de trabajo, lo cual desvirtúa la relación salario-trabajo propia del capitalismo; 4) no está bien definido quien o quienes son los patrones, ya que si bien es una persona la que abona el salario, tanto el entorno familiar e incluso las amistades del hogar suelen tomarse atribuciones dando directivas al personal doméstico, quienes las cumple en mayor o menor medida en función a como perciban el poder relativo y la influencia sobre quien paga el salario de la persona que esté dando la instrucción; 5) resulta difícil de fiscalizar por los motivos explicitados en el primer ítem del presente párrafo y 6) las particularidades propias de las personas que ejercen la profesión de empleadas domésticas suelen colocarlas en situación de vulnerabilidad. Siguiendo a Birgin, el 41% de las empleadas son migrantes, el 34% son

---

<sup>51</sup>Vacaciones pagas, licencias, descansos semanales, jubilaciones, entre otras.

<sup>52</sup>Por ejemplo en los Art. 5º que establece: “Será obligación de los empleados domésticos guardar lealtad y respeto al empleador, su familia y convivientes, respetar a las personas que concurran a la casa...” y 6º: “Además del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo anterior, las injurias contra la seguridad, honor, intereses del empleador o su familia, vida deshonestas del empleado...”

jefas de hogar, el nivel educativo es considerablemente menor al resto de las mujeres asalariadas y el empleo suele ser de tiempo parcial en el 80% de los casos, mayoritariamente no por voluntad de las trabajadoras sino por razones del mercado. (Birgin, 2009)

La nueva legislación en materia de empleo doméstico<sup>53</sup> es del año 2013 y el tiempo transcurrido es demasiado corto para evaluar si ha logrado cambios sustanciales en lo mencionado anteriormente. Si se puede analizar la misma a partir de su articulado.

La primera parte toma muchos elementos del decreto 326/56 a las cuales agregan avances en la regulación del trabajo adolescente y protección del trabajo infantil y la creación de un Sistema de Registro Simplificado que se implementa a través de la AFIP. La incorporación del SAC, el régimen de indemnizaciones, la regulación de vacaciones, licencias por embarazo, indemnización por despidos, están explicitados y articulados con mayor profundidad que su antecesora. La creación del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares sugieren mejores condiciones para la regularización del sector. Sin embargo, la misma legislación insiste en no considerar como trabajadoras domésticas con derecho a remuneraciones y derechos laborales a parientes del jefe de hogar, quienes generalmente suelen ser esposas o concubinas de los mismos, lo cual invisibiliza la familiarización y feminización de las tareas domésticas<sup>54</sup>.

Para los objetivos de este trabajo entonces, se definirá a las empleadas domésticas *como aquellas que mediante una relación contractual (formal o informal) y a partir del intercambio de fuerza laboral por un salario monetario (en su totalidad o parcialmente) realiza tareas domésticas relacionadas con la limpieza y el manteniendo del hogar; el cuidado no terapéutico de personas; actividades culinarias; de limpieza y planchado de ropas, calzados y ropa de cama; con o sin retiro, en casas particulares de sus empleadores, sin que estas actividades signifiquen un lucro o beneficio económico directo para el empleador y que además las empleadas domésticas resulten alcanzadas legal, formal o indirectamente por la Ley 26.844 o el decreto 326/56 según correspondan el periodo analizado.*

---

<sup>53</sup> ley 26.844

<sup>54</sup> Si bien el objetivo del presente trabajo no es entrometerse en cuestiones de género, se estimó útil explicitar dicha idea.

En este sentido, se considera empleada domestica en situación de informalidad a aquellas alcanzadas indirectamente por el decreto 326/56 o ley 26.844. Esto supone la inexistencia de vinculo formal documentado, registración laboral, pago de aportes a la seguridad social, remuneraciones inferiores a las estipuladas por convenio de trabajo y paritarias vigentes y demás vulneraciones de los derechos consagrados en la legislación mencionada con antelación; pero que puedan, mediante acciones legales demostrar su dependencia laboral como empleada domestica y por lo tanto reclamar por la misma vía o a simple mención de poder hacerlo, todos o algunos de los derechos vulnerados. De aquí en adelante, las empleadas domesticas en condiciones de informalidad se asimilaran a las “indirectamente alcanzadas” por las normas legales correspondientes.

### ***Políticas de Transferencias Condicionada de Ingreso***

Antes de analizar las políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos (TCI) desarrolladas en Argentina y objeto del presente trabajo, es menester definir que son las TCI y su trayectoria en América Latina.

Las transferencia condicionadas de ingresos son una política social desarrollada en la segunda mitad de la década de 1990 en América Latina, como forma de apaliar la pobreza extrema, producto de la aplicación de medidas económicas de corte neoliberal que impactaron fuertemente en el desempleo y las condiciones de vida de la población. Se caracterizan por la transferencia de ingresos monetarios a familias pobres y por exigir una contraprestación por parte de los beneficiarios que pueden ser en términos laborales, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, o con respecto a la obligatoriedad de que los niños concurran a establecimientos educativos y cumplan los controles sanitarios pertinentes como la AUH.

Las políticas de TCI, siguiendo a Valencia Lomelí, se caracterizan por actuar sobre la demanda, ya que otorgan ingresos monetarios a familias que no lo tienen o cuyos ingresos son insuficientes para asegurar un nivel mínimo de bienestar; reconocen que la falta de capital humano es responsable de la reproducción intergeneracional de la pobreza; actúan en los primeros años de vida de los individuos a través del incremento del consumo de alimentos y los controles sanitarios; buscan cambiar las costumbres de los hogares a través de los condicionamientos propuestos y son instrumentos focalizados (Valencia Lomelí, 2008).

Los análisis de las primeras experiencias en Latinoamérica indican cierta coincidencia en que este tipo de políticas han sido exitosas en el aumento de la concurrencia a la escuela y la disminución del abandono escolar; el aumento los controles sanitarios periódicos, las vacunaciones, la concurrencia a centros de salud y la reducción de enfermedades. En cuanto a la reducción de la pobreza, la mayoría coincide en que su efectividad es mayor en reducir la brecha de la pobreza (indigencia), más que la tasa de pobreza. (Valencia Lomelí, 2008).

Por otra parte, las políticas de TCI estuvieron en sus orígenes fuertemente ligadas a los organismos de crédito internacional como el BID o el Banco Mundial, y además suelen focalizarse en determinados grupos poblacionales. Sin embargo, y en función de los objetivos del presente trabajo, se definirá como política de TCI a *todas las prestaciones sociales del Estado, que se abonen en efectivo a determinados grupos poblacionales a cambio de algún tipo de exigencia por parte de los beneficiarios sin tener en cuenta la fuente de financiamiento.*

### ***Las Transferencia Condicionada de Ingresos desde 2003***

#### **Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**

El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) fue creado por el decreto N° 565/2002 y tuvo como objetivo la contención de la situación de pobreza originada por el modelo económico conocido como “la convertibilidad”. Surgió por iniciativa del Poder Ejecutivo junto a Naciones Unidas, la Iglesia Católica a través de Caritas, empresarios y sindicatos. Los objetivos del PJyJHD eran garantizar a las familias argentinas sin empleo un mínimo ingreso mensual que le permita paliar su situación de pobreza y a la vez, fomentar la integración al mercado de trabajo.

Las condiciones de acceso al programa eran: ser mayor de 16 años al momento de la inscripción, estar desocupado, tanto el titular del plan como su conyugue<sup>55</sup>, y tener hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad a cargo.

Los beneficiarios del PJyJHD recibían \$150 mensuales a cambio de una contraprestación laboral y/o de capacitación, ya sea dentro de la educación formal o el aprendizaje de oficios, dependiendo de la propuesta del organismo executor. Las condiciones más

---

<sup>55</sup> El requisito formal era la desocupación, más al ser controlado mediante la información cargada en el sistema jubilaciones y pensiones, el requisito real fue no estar ocupado en el sector formal.

importantes fueron la situación de desocupado del titular del PJyJHD, el certificado de estudios y el control sanitario y cumplimiento del calendario de vacunación de los hijos a cargo<sup>56</sup>.

Las características principales enunciadas para el Programa eran: la pretensión de universalidad (cubría a todos aquellos que cumplían los requisitos), la descentralización a las provincias y la ejecución a cargo de los municipios. Sin embargo, como la lista de beneficiarios se cerró en mayo de 2002, el Programa nunca llegó a ser universal<sup>57</sup>.

Teniendo en cuenta las categorizaciones de Titmuss y Esping Andersen y las características del PJyJHD, dicha política social se configura dentro de un modelo residual de ayuda a los pobres “para los que se comprueba que no tienen medios” (Esping Andersen, 1993: 44). Esta caracterización lleva a profundizar la estratificación social y producir lo que Ramírez desarrolla como efecto estigma (Ramírez, 2006).

El programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, fue la política asistencial más importante de Argentina hasta la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social –AUH-. No solo significó una transferencia de ingresos a familias pobres e indigentes, sino que además promocionaba la escolaridad y cobertura de salud de los hijos de los beneficiarios.

Situándonos en el contexto en el cual nació el PJyJHD, este surge como respuesta a las demandas de sectores desocupados nucleados en organizaciones sociales y políticas. Su antecedente más importante fue quizás el Plan Trabajar otorgado durante la década de 1990 como forma de reducir la pobreza, pero sobre todo contener demandas y conflictos sociales<sup>58</sup>.

Con el cambio de gobierno en 1999 y la agudización de la crisis económica, las organizaciones piqueteras fueron agudizando las protestas y manifestaciones públicas. Asimismo, fueron ampliándose en número y capacidad de organización y movilización. Sus reclamos no solo se centraban en la necesidad de empleo e ingresos, sino que avanzaban en torno a calidad en la cobertura de salud y educación, entre otras.

---

<sup>56</sup> A pesar de que el objetivo del PJyJHD era paliar la pobreza, fue destinado a la población desocupada, lo cual no era exactamente lo mismo.

<sup>57</sup> La cantidad de beneficiario llegó a 2.000.000, cuando puede estimarse por los datos censales y las estadísticas oficiales que la cantidad de familias en condiciones de pobreza eran aproximadamente 5.000.000.

<sup>58</sup> Generalmente la cantidad de planes eran negociados con los líderes de los movimientos sociales y estos a su vez, los distribuían entre sus miembros.

La renuncia del Presidente De la Rúa en diciembre de 2001, complicó más el panorama social y lo piqueteros exigían respuestas a sus reclamos a las nuevas autoridades. La promesa del nuevo Presidente Rodríguez Saa de la creación de 1 millón de puestos de trabajo fue traducida posteriormente por el Presidente Duhalde en la creación de un seguro que pretendió, aunque no lo logro, ser universal.

Mientras la Central de Trabajadores Argentinos lanzaba el Frente Nacional contra la Pobreza, Caritas intentaba nuclear a los principales actores políticos para dar solución a la situación de miseria experimentada por millones de argentinos.

Así, a partir de la Mesa del Dialogo Argentino, se creó por decreto 565/02 el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, como un “Derecho familiar a la inclusión social”. En los considerandos del decreto, se establecieron objetivos como “beneficio de carácter universal”, “Asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas” o “Promover la redistribución de recursos”. Si bien los considerandos parecen formar parte de propuestas de científicos sociales cercanos al gobierno más que de posibilidades concretas, no debe dejar de tenerse en cuenta el contexto social de desocupación, pobreza, indigencia y marginalidad vivida en la Argentina en esos años. La necesidad urgente de resolver estos problemas en el corto plazo, llevo al diseño de una política de asistencia que fue anunciada sin saber cómo implementarse y menos aún, su fuente de financiamiento<sup>59</sup>. Si bien el decreto establecía la vigencia del PJyJHD hasta diciembre de 2002, se dictarían normas complementarias que extenderían el plazo hasta 2007.

El PJyJHD consistió en una transferencia monetaria de \$150, pagados inicialmente en LECOP<sup>60</sup>, lo cual significaba un 75% del salario mínimo vital y móvil; que tampoco alcanzaba para cubrir los ingresos necesarios para salir de la situación de pobreza.

Además, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecería como fecha tope para la inscripción al PJyJHD el 17 de mayo de 2002, lo cual impediría alcanzar el universalismo promulgado en el decreto de creación. Así y todo el programa llevo a contar con 2 millones de beneficiarios para 2003.

La aplicación del PJyJHD, desde el momento de la inscripción hasta el seguimiento y control, fue descentralizado en los municipios y por ello, se exigió la creación de un

---

<sup>59</sup> La declaración de default, que permitía el ahorro presupuestario de los compromisos de la deuda, más los nuevos ingresos productos de las retenciones a la exportación de productos agrícolas conformarían la principal fuente de financiamiento del PJyJHD, que también recibió aportes del Banco Mundial.

<sup>60</sup> Bonos estatales surgidos a partir de la crisis de la convertibilidad.

Registro Único de Beneficiarios que buscaba impedir la duplicación de percepciones en un solo individuo.

Antes del análisis general de este Programa, así como del que se hará sobre la Asignación Universal por Hijo, es importante señalar que estas políticas se presentan en un contexto de experiencias contra hegemónicas en Latinoamérica, con gobiernos de corte populistas y progresistas que desarrollaron políticas anticíclicas<sup>61</sup>, en contraste con la hegemonía neoliberal reinante hasta ese momento<sup>62</sup>. Estos procesos desarrollaron políticas orientadas a la desmercantilización, en los términos explicados en este trabajo anteriormente.

Una cuestión importante a señalar es que este PJyJHD sería un antecedente, que quedaría plasmado luego con la aplicación de la AUH, de la visión sobre el desempleo que desde el Estado se tiene. Si bien el PJyJHD surge como una política de empleo, su implementación deja claro que se rompe con la idea de que la desocupación se deba a una situación coyuntural del mercado de trabajo y por lo tanto, paliable a partir de políticas de salvataje focalizadas en sectores vulnerables (Neffa, 2009); sino que se promueven una idea de ingreso mínimo, que intenta ser universal aunque no lo consigue, y presenta un esquema de distribución del ingreso de carácter progresivo. Si bien esta lógica no queda del todo plasmada en el PJyJHD, si lo hará con la aplicación de la AUH.

Luego de su lanzamiento y por resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social surge la obligatoriedad por parte de los beneficiarios de realizar una contraprestación que a partir de resoluciones dictadas por la cartera pueden organizarse en 7 componentes<sup>63</sup>

Para el 2003, no solo el monto percibido representaba solo un 43% del valor de la Canasta Básica de Alimentos para una familia tipo, sino que la cantidad de beneficiarios representaba el 25% de los hogares pobres y el 43% de los hogares indigentes (Neffa, 2009). Otro dato importante es que el 71% de los beneficiarios eran mujeres (Ramírez, 2006), lo cual marca una fuerte feminización y familiarización de la ayuda social.

---

<sup>61</sup> Políticas que van contrarias al ciclo económico. En los primeros años del siglo XXI, los gobiernos populares de Latinoamérica, representados por Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Hugo Chavez, Evo Morales, Rafael Correa, expandieron el gasto público, promovieron la industria, etc.

<sup>62</sup> El inicio de dicho proceso puede identificarse con la asunción del Hugo Chávez en Venezuela en 1999.

<sup>63</sup> 1) Actividades comunitarias; 2) componente productivo; 3) reinserción laboral; 4) terminalidad educativa; 5) proyectos de infraestructura; 6) convenios especiales y 7) obras de infraestructura del Plan Nacional de Obras. Para mayor profundidad, ver Neffa, 2009.

De lo anterior se desprende la necesidad de entender como sobrevivieron los beneficiarios, ante la carencia de ingresos suficientes suministrados desde el programa para hacer frente a sus menesteres alimentarios.

Para ello, resulta interesante observar los datos del trabajo de Neffa, cuando habla de un 43% de mujeres beneficiarias del PJyJHD que se desempeñaron en servicios domésticos. Si el PJyJHD contribuyo o no a mejorar sus condiciones de trabajo así como su remuneración es parte de los objetivos de este trabajo y serán desarrollados más adelante<sup>64</sup>. (Neffa, 2009)

En los sucesivos años a partir de la implementación de PJyJHD, se observa una reinserción laboral con diferencias significativas a partir del sexo, nivel de estudios, edad y experiencia previa de los beneficiarios: Mientras que los varones tienen casi 5 veces más posibilidades que las mujeres de encontrar empleo formal, la edad, la experiencia previa y el nivel de estudio mostraron ser determinantes a la hora de conseguir una ocupación remunerada. (Neffa, 2009)

A partir del crecimiento económico evidenciado en Argentina a partir de la segunda mitad de la década del 2000 se inició el desmantelamiento del Programa. Se crearon el Plan Familias para la Inclusión Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo. Para realizar los trasposos, se diferencio la población objetivo en “empleables” y “no empleables”. Una vez distinguida la población, a los primeros se los traspasó al Seguro de Capacitación y Empleo, mientras que los segundos fueron pasados al Plan Familias. El pase fue voluntario y como incentivo ofrecían un monto de dinero mayor al otorgado por el PJyJHD. Finalmente, los pocos beneficiarios que no realizaron la opción fueron dados de baja cuando pasaron a cobrar la Asignación Universal por Hijo.

### **La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social – AUH -**

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, es un programa de Transferencias de Condicionada Ingresos aplicado en la Argentina a partir de noviembre de 2009, mediante el decreto presidencial N° 1602/09.

---

<sup>64</sup> Cabe señalar aquí que las mujeres se declaraban como población inactiva en una proporción mayor a los hombres; por estar embarazadas o a cargo de un familiar. Esto demuestra la carga que la familiarización tiene sobre ellas.

La misma consiste en la generalización de las políticas de asistencia a la niñez, extendiendo el beneficio a niños de familias cuyos padres no tienen un empleo, lo tienen informalmente y/o cuyos ingresos no superan el Salario Mínimo Vital y Móvil.

La AUH constituye así un programa que tiende a garantizar los derechos de segunda generación, a través de una transferencia condicionada de ingresos.

Es válido aclarar que si bien las Transferencia Condicionadas de Ingreso estuvieron relacionadas a financiamiento internacional y que en sus primeras implementaciones se establecieron plazos y condiciones contextuales; la AUH es financiada por el Estado Nacional, a través del Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y no establece plazos de permanencia. Puede entonces considerarse que más que un programa social es una generalización del derecho a la niñez, a través de la universalización del esquema de asignaciones familiares a sectores trabajadores desocupados y en condiciones de informalidad.

El apoyo estatal a las familias con hijo puede englobarse en tres grandes categorías: 1) el componente contributivo de aquellos padres que trabajan en el mercado formal y perciben una Asignación Familiar abonada por la ANSES; 2) el componente crédito fiscal basado en la deducción de la base imponible del impuesto a las ganancias de aquellos padres que tributan dicho impuesto por sus ingresos percibidos; 3) el componente no contributivo de aquellos padres desempleados, empleados del sector informal o con ingresos inferiores al SMVM, en cuyo caso perciben la AUH (Mazzola, 2012). Así entonces, y siguiendo la categorización de Titmuss presentada más arriba, el Programa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social responde a un modelo institucional distributivo de Asignaciones Familiares que generaliza el derecho que tienen los niños y niñas, y que consiste en una transferencia monetaria o crédito fiscal que intenta ser homogéneo y que es percibido en la mayoría de los casos por las madres<sup>65</sup> en función de su capacidad contributiva y su relación con el mercado de trabajo y por lo tanto la AUH dista de ser un “plan social” como se lo intenta describir<sup>66</sup>. Más aun si tenemos en cuenta que a partir de la implementación de la AUH, la cobertura de la niñez alcanzó niveles superiores al 90%

---

<sup>65</sup> También puede ser percibido por los padres, mas como la AUH es fundamentalmente percibida por las madres, y en un intento de reconocimiento, prefiero utilizar madres y no padres.

<sup>66</sup> Mucho tiene que ver la estigmatización que se intenta hacer sobre los sectores sociales que perciben la Asignación, que son frecuentemente tildado de “vagos”

(Mazzola, 2012)<sup>67</sup>. La AUH brinda equidad al sistema de Asignaciones Familiares, generalizándolo a toda la población. El derecho del niño a percibir un ingreso vía su tutor, ya no depende de la condición de empleo del último, sino de su condición de ciudadano argentino menor de 18 años.

En este sentido, siguiendo a Coliandro, la creación de la AUH implica reconocer que “el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social y la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal”. (Coliandro, 2010: 6), a la vez que intenta lograr universalidad, progresividad y aumenta la participación de las políticas de transferencia condicionada de ingresos en el presupuesto nacional.

La AUH se configura así como una política de redistribución secundaria de los ingresos, orientado a sectores de la sociedad con dificultades para lograr la reproducción cotidiana de su existencia (Aquin, 2014). Para el resto del presente trabajo, definiremos a la AUH como una política que brinda equidad social<sup>68</sup>. Teniendo en cuenta la caracterización de Vilas (2011), la AUH es una política pública toda vez que no ha sido una decisión gubernamental unilateral sino que ha sido decidida por la participación del Estado y la sociedad (Aquin, 2014).

Hasta abril de 2014 (ANSES, 2015) cubría al 27,32% de la población en edad de recibirla (0 a 18 años). A la fecha de corte del presente trabajo (2015), los números no deberían variar significativamente de los 3.348.032 beneficiarios, basándose que en agosto de 2010 los beneficiarios alcanzaban 3.398.637, por lo cual el grupo de beneficiarios parece ser estable en números<sup>69</sup>.

Actualmente<sup>70</sup> la AUH otorga \$837 por hijo/a (beneficiario). Desde mayo de 2014 y hasta junio de 2015 el monto fue de \$644, lo cual supone una erogación anual estimada de más \$ 25.800 millones. Para el 2014 esto representó un 0,7% del PIB<sup>71</sup>, un 2,67% de los

---

<sup>67</sup> Para Klisberg y Novacosvsky (2015) el porcentaje de cobertura es del 91,9%. Del 8,1% no cubierto, 3,2% son asignaciones suspendidas por incumplimiento, 1,2% renuncias voluntarias y 3,7% hijos de monotributistas y autónomos.

<sup>68</sup> La equidad social es entendida como aquella política pública que da más al que más necesita, enmarcada dentro de lo que Aquin (2014) determina como redistribución progresiva.

<sup>69</sup> Un dato curioso a destacar es que mientras que en diciembre de 2011 los niños cubiertos por la asignación representaban el 28,4% de los que estaban en edad de recibirlos. La estabilidad del número de niños que reciben el beneficio, así como la leve disminución del peso relativo de los beneficiarios de la AUH desmienten categóricamente la liviana afirmación de desde algunos sectores se hace de que las familias de bajos recursos aumentan el número de hijos para cobrar la AUH.

<sup>70</sup> Los valores están expresados a diciembre de 2015.

<sup>71</sup> Estimado según datos del INDEC.

recursos tributarios totales, y un 10% de los ingresos por Seguridad Social. Es fundamental señalar aquí el valor de la estatización del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones con la ley 26.425 en 2008, gracias a la cual se pudo contar con una importante fuente de financiamiento, producto del aporte de los trabajadores formales, para inversiones sociales y productivas<sup>72</sup>.

Los titulares de las cuentas perciben mensualmente el 80% de la prestación y el 20% restante se acumula y puede ser retirado, una vez al año, cuando se demuestre la concurrencia al establecimiento escolar y el cumplimiento de los controles de salud y del calendario de vacunación correspondientes.

Un dato importante a señalar es que la AUH es percibida mayoritariamente por mujeres. En la ciudad de Formosa, donde se realizara este trabajo, la EPH permite inferir que el 93% de los “tutores” que perciben la transferencia son mujeres, continuando la lógica de feminización y familiarización de la política social destinada a los sectores más vulnerables.

La Asignación Universal por Hijo es criticada, desde el paradigma neoclásico de la economía, sosteniendo que la misma produce efectos indeseables como ser el desincentivo a conseguir un empleo, la opción por la informalidad y la presión por la suba de salarios por parte de los beneficiarios.

Lo primero a señalar es que estas críticas suponen que tanto el desempleo como la informalidad son voluntarias y dependen del trabajador y que el aumento de salarios no implica un aumento de la demanda efectiva de la economía, sino un aumento del desempleo ya que el mismo solo depende del nivel de salario real.

Profundizando más aun, puede sostenerse que muchos de estos supuestos considerados por la teoría neoclásica como negativos, son en realidad positivos. Por ejemplo, si desincentiva el empleo de niños y jóvenes<sup>73</sup> y promueve su escolarización. En este sentido Klisberg y Novacosvky señalan que la matrícula escolar ha subido en 6,3 puntos porcentuales para jóvenes de entre 13 y 17 años (Klisberg y Novacosvky 2015).

---

<sup>72</sup> Si bien excede los alcances de este trabajo, es importante recalcar que los fondos del ANSES, no son pura y exclusivamente fondos de los Jubilados y Pensionados, ya que un sistema previsional solidario como el que existe en Argentina, prevee el aporte de activos para financiar trabajadores pasivos. Ergo, el fondo del ANSES pertenece a los argentinos, que aportan al régimen mediante sus descuentos mensuales para el caso de los activos y también de aquellos que tienen derecho a la jubilación por contar con la edad suficiente.

<sup>73</sup>Entre la población beneficiada por la AUH, el trabajo infantil se redujo en 4,7 puntos porcentuales para jóvenes de 14 y 15 años y 3,8 puntos porcentuales para aquellos de entre 16 y 17 años.

En la actualidad no existe evidencia empírica que demuestre que los programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en general, y la AUH en particular, desincentiven la búsqueda de empleo.

Al ser la AUH una generalización del sistema de asignaciones familiares no existe riesgo de pérdida de derecho, sino cambio de denominación de la prestación<sup>74</sup>, lo cual rechaza desde el plano teórico la posibilidad de existencia de incentivos a no trabajar. Por su parte, el estudio realizado por Klisberg y Novacosvky señala que la tasa de actividad y empleo en hogares que perciben la AUH son similar a la media general de la población y se encuentra por encima de la media de la población perteneciente al primer cuartil de ingresos. Más aun, la AUH representa el único ingreso solo en el 5% de los hogares (Klisberg y Novacosvky 2015). No solo no desincentiva la búsqueda de empleo, sino que mejoraría las posibilidades de acceso al mismo.

Por otro lado, el incentivo a permanecer en la informalidad, no se entiende toda vez que, como se señalo en el párrafo anterior, el empleo formal abona la Asignación Familiar de carácter contributivo por el mismo monto que la AUH en los tramos inferiores del ingreso formal. Si podría reducirse ese incentivo cuando se esté hablando de cuentapropistas de bajos ingresos ya que la inscripción al régimen de monotributo no permite el cobro de la AUH ni ofrece asignaciones familiares<sup>75</sup>. De todas maneras, el universo de cuentapropistas no es significativo si se tiene en cuenta que la Argentina sigue sosteniendo niveles de informalidad superiores al 30% del total de ocupados.

Contrariando el supuesto de que tanto el desempleo como la informalidad son problemas individuales, coyunturales y de carácter optativo; tanto el PJyJHD como la AUH son programas que reconocen la problemática del desempleo y la informalidad como estructurales y no voluntarios ni dependientes del individuo. De esta manera, se niega el postulado neoclásico de igualdad de condiciones de negociación entre oferentes y demandantes de trabajo y que la única variable determinante del nivel de empleo es el salario real, cuya disminución aumentaría el nivel de empleo haciendo desaparecer la desocupación, a menos que los trabajadores no acepten dicho nivel de salario y por lo tanto el desempleo solo existe como voluntario.

---

<sup>74</sup> Se pasaría a cobrar Asignación Familiar en vez de AUH. Para los rangos de ingresos mas bajos del mercado formal de empleo, el monto de la prestación es igual.

<sup>75</sup> Esto cambio en la actualidad y no será tratado ya que excede el límite temporario fijado para el presente trabajo.

Por último, una discusión no menor es el hecho de que si tomamos a la AUH como un componente del sistema de asignaciones familiares general, este es el único que solicita una contraprestación en materia de salud y educación hacia los beneficiarios.

Se entiende en este punto que discutir los beneficios de la educación y el control sanitario de los niños carece de sentido. Mas el hecho de que se esté solicitando dicha contraprestación a los beneficiarios de la AUH y no a los trabajadores formales y/o quienes deduzcan los hijos del impuesto a las ganancias, supone a priori que se reconoce heterogeneidad en tanto al acceso a dichos derechos por parte de los tres grupos poblacionales.

Es cierto que puede hablarse de corresponsabilidad y no de obligatoriedad de los padres en el cuidado de los niños. Sin embargo resulta controvertido que reconociendo las ventajas de la escolaridad y el control sanitario de los niños, solo se solicite dicha contraprestación a los beneficiarios de la AUH. Podría solicitarse la misma contraprestación a los trabajadores formales y a aquellos que deducen el impuesto a las ganancias, para brindar equidad en el sistema de asignaciones familiares tanto en términos de ingresos como de derechos del niño.

### ***Los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos (TCI) y las empleadas domesticas***

En Argentina se han implementado diferentes programas de transferencias condicionadas de ingreso que podrían funcionar como *sustituto*<sup>76</sup> o *complemento* al empleo como forma de reproducir la existencia de los asalariados. A su vez, si bien en los 13 años bajo estudio en el presente trabajo<sup>77</sup>, la economía del país ha mostrado tasas de crecimiento elevadas del producto bruto interno, inversión, creación de empleos y niveles de vida, también es cierto que existe un porcentaje cercano al 34% de los trabajadores que siguen en condiciones de informalidad en la actualidad<sup>78</sup>.

Las TCI por su parte, presentan beneficios directos en términos del incremento de los niveles de ingreso de los sectores a los que se dirige y mejoran en la distribución de la

---

<sup>76</sup> La opinión del autor de este trabajo, luego del análisis de la evidencia empírica, es contraria a esta posibilidad y se desarrollara más adelante la fundamentación, sin embargo se incluye dicha variable solo a los fines de presentar el tema con la mayor amplitud posible

<sup>77</sup> 2002-2015

<sup>78</sup> INDEC

renta en una sociedad. Más aún, no dejan de constituir un piso en el salario de referencia, como la experiencia ha demostrado en la Argentina de los años 90.

Los programas más relevantes que responden a la caracterización que se hará más adelante como TCI, implementados a partir del año 2002 fueron el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y a partir del 2009 la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. El primero de ellos, estableció una transferencia de \$150 a personas desocupadas que tuviesen a cargo una o más personas menores de 18 años a cambio de una contraprestación en servicios hacia la sociedad. La AUH por su parte, instituyó un salario inicial de \$180 por hijo menor de 18 años, hasta un total de 5 hijos a cambio de la asistencia de los menores a la escuela y que tengan completos el calendario de vacunación. El monto de las transferencias se fue modificando con el tiempo así como el alcance de la cobertura extendiéndose a las embarazadas a partir del tercer mes de gestación.

La importancia de trabajar estos programas de transferencias condicionadas, se fundamenta en la necesidad de estudiar el impacto que pueden tener como política social destinada a grupos vulnerables y cuál es su potencial desmercantilizador, estrechamente relacionado con el poder relativo de las personas a la hora de negociar condiciones de trabajo y salarios.

A su vez, existen diferentes sectores sociales, mediáticos y económicos, que sostienen que los programas sociales desincentivan la búsqueda de empleo.<sup>79</sup> También existen informes que sostienen lo contrario<sup>80</sup>. La hipótesis de trabajo que se desarrollara más adelante está en línea con el rechazo de la primera afirmación. Resulta interesante entonces, a partir del estudio de la desmercantilización potencial que los programas de transferencias de ingresos seleccionados pudiesen tener, observar si existe relación entre el cobro de las transferencia y el incentivo al trabajo.

### ***Cuestiones Metodológicas***

Para cumplir los objetivos de trabajo se realizaron dos análisis. El primero de ellos a través de una fuente secundaria de información como es la Encuesta Permanente de Hogares,

---

<sup>79</sup>Por ejemplo : <http://www.lanacion.com.ar/1461392-la-asignacion-universal-impacta-en-el-mercado-laboral-femenino>

<sup>80</sup>Por ejemplo: <http://www.telam.com.ar/notas/201405/64622-la-cepal-y-la-oit-destacaron-la-efectividad-de-la-auh-para-reducir-la-pobreza-y-el-empleo-infantil.html>

donde se identificaran los casos de empleadas domesticas que perciban tanto el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como la Asignación Universal por Hijo según corresponda. Para el primer caso, la EPH pregunta específicamente si las personas perciben o no el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, siendo esta variable la clave para detectar los casos. También se incluyen en los casos de quienes perciban seguro de capacitación, el cual se identifica a partir de la pregunta “Monto por subsidio o ayuda social (en dinero) percibido en ese mes”. En este sentido, cuando la respuesta es \$150 (monto del PJyJHD) y \$225<sup>81</sup> y tengan hijos a cargo, se incluyo como beneficiarios de PJyJHD.

Para identificar a los beneficiarios de AUH se siguió la metodología explicada por Klisberg y Novacosvsky (2015), donde se tiene en cuenta la cantidad de hijos del encuestado, el monto de la asignación y la respuesta a la pregunta “Monto por subsidio o ayuda social (en dinero) percibido en ese mes”.

Una vez identificados los beneficiarios de PJyJHD y AUH se procedió a detectar a las empleadas domesticas a partir de la pregunta “Si presta servicio doméstico en hogares particulares”. Así entonces se pudieron construir tres grupos teóricos. 1) Empleadas Domesticas beneficiarias de PJyJHD y/o AUH; 2) Empleadas domesticas que no perciban el PJyJHD y/o AUH y 3) Beneficiarios de PJyJHD y/o AUH que no trabajen de empleadas domesticas<sup>82</sup>. Con estos tres grupos se procedió a realizar los cálculos para obtener indicadores relevantes en función de los objetivos planteados.

Antes de adentrarse al estudio de los casos concretos de empleadas domesticas de la ciudad de Formosa, se realizo un análisis de los primeros resultados de la implementación de estas policías a nivel nacional a partir de la evolución de los ingresos de los beneficiarios y la comparación con los ingresos de los no beneficiarios. Se analizo además la relación entre estas políticas y la pobreza e indigencia tanto a nivel nacional como provincial.

Una vez realizados los análisis generales, el trabajo se centro en el análisis las condiciones de empleo e ingresos de las trabajadoras del servicio doméstico en la ciudad de Formosa en el periodo a partir de dos métodos. La primera fue con los datos de la EPH, donde se

---

<sup>81</sup> Este es el monto del seguro d capacitación y empleo que en una primer etapa se implemento a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Actualmente sigue vigente dirigido a otro sector de la sociedad.

<sup>82</sup> Tanto ocupados como desocupados

identificaron variables relevantes como salarios promedios, horas trabajadas, grado de ocupación (ocupado plenos, subocupado o desocupado), tipo de trabajo, condición de empleo (formal – informal), entre otras y se observó su evolución durante los años 2003-2015.

Luego se procedió a la realización y análisis de entrevistas a empleadas domesticas que perciban o hayan percibido alguno de los 2 beneficios mientras realizaban su trabajo como empleadas domesticas y estén o hayan estado en condiciones de informalidad mientras percibieron la transferencia de ingresos y otras a empleadores de empleadas domesticas en mismas condiciones. Con ello se intentó tener información de fuente primaria sobre las percepciones acerca de estas políticas desde la perspectiva del beneficiario y de los empleadores.

Seguidamente se procedió a analizar y comparar la relación existente entre las transferencias directas y las condiciones laborales de las personas que trabajan en el servicio doméstico. Para ello se realizó una comparación entre las empleadas domesticas beneficiarias de PJyJHD y/o AUH y empleadas domesticas que no perciban transferencia de ingresos desde el Estado. Las variables de análisis son las mencionadas en el párrafo anterior y la forma de comparación fue mediante la comprobación estadística de existencia de diferencias significativas entre ellas. También se tuvo en cuenta la percepción de empleadas y empleadoras registradas en las entrevistas efectuadas.

Con respecto a la desmercantilización de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos implementadas a partir de 2002, se tuvo en cuenta la posibilidad de asegurar bienestar sin depender de la relación con el mercado laboral. En este sentido, y teniendo en cuenta que la cobertura de salud y educación está prevista de manera gratuita en argentina<sup>83</sup>, se tuvo en cuenta el consumo privado de los bienes necesarios para la reproducción material de la existencia, teniendo en cuenta el valor de la Canasta Básica de Alimentos y la Canasta Básica Total, en función de los integrantes del hogar y se comparó con los valores de las transferencias condicionadas de ingresos a las empleadas domesticas. Luego se comparo los valores de las canastas mencionadas con el ingreso total de los grupos identificados según se explica anteriormente y se procedió a establecer si existen diferencias significativas en la posibilidad de acceso a las canastas. Por último se realizó el ejercicio teórico de descontar el valor de las transferencias y evaluar como

---

<sup>83</sup> Y que la efectiva satisfacción de dichas necesidades por parte de los beneficiarios a través de las instituciones públicas escapa al alcance y objetivos del presente trabajo

cambiaría la situación de los beneficiarios con respecto al acceso a bienes y servicios, observando as el grado de bienestar potencial de las políticas de transferencia condicionada de ingresos para cada caso.

### **CAPÍTULO 3: ¿LAS POLÍTICAS DE TRASFERENCIA CONDICIONADAS DE INGRESOS SON EFECTIVAS? IMPACTOS GENERALES Y PARTICULARES EN LAS EMPLEADAS DOMESTICAS DE FORMOSA.**

---

Para analizar los impactos generales en Argentina a partir de la aplicación de la AUH, se tomarán en cuenta la evolución de los ingresos familiares de los deciles pobres, medias y altos y de la pobreza e indigencia. En la tabla I, observamos cómo cambio el ingreso medio desde 2003 para los tres deciles poblacionales analizados.

Como se observa en la tabla I, tanto para el ingreso total familiar como para el individual es el primer decil el que más crece, en el periodo 2003-2015.

Con respecto a la pobreza, la misma depende de muchos factores, así cómo es posible medirla desde distintos aspectos. La forma generalmente aceptada, es la de la línea de ingresos. En este sentido, es lógico relacionar la pobreza con la desocupación, ya que aquellos que no tienen ingresos están más propensos a ser pobres que aquellos que si los tienen.

#### ***Resultados generales a nivel nacional***

Un dato a tener en cuenta es que desde la segunda mitad de la década de 1980 y hasta la primera mitad de la década del 2000, la pobreza se separó de la desocupación inaugurando la época de trabajadores, estables y formales, pobres. Esto se corrige a partir del año 2005. En este sentido, y teniendo en cuenta el quiebre estructural de la evolución del PBI a partir de la segunda mitad del año 2008, se propone aquí vincular a la desocupación con la pobreza a través de un modelo de regresión simple.

Es interesante ver el grafico. En una primera etapa 2003-2009. La regresión subestima la pobreza, mientras que la sobrestima a partir de 2009. En una primera etapa, la pobreza “debería ser menor”, mientras que, en la otra, donde el desempleo se estabiliza en torno al 7% la pobreza “debería ser mayor”.

Ciertamente este desfase no podría explicarse solo a partir de una variable, pero tampoco podría dejar afuera el hecho de la aplicación de la AUH a partir de noviembre de 2009. El promedio de los desvíos de la pobreza real vs. la estimada es de 3%, lo que representa 1,2 millones de personas.

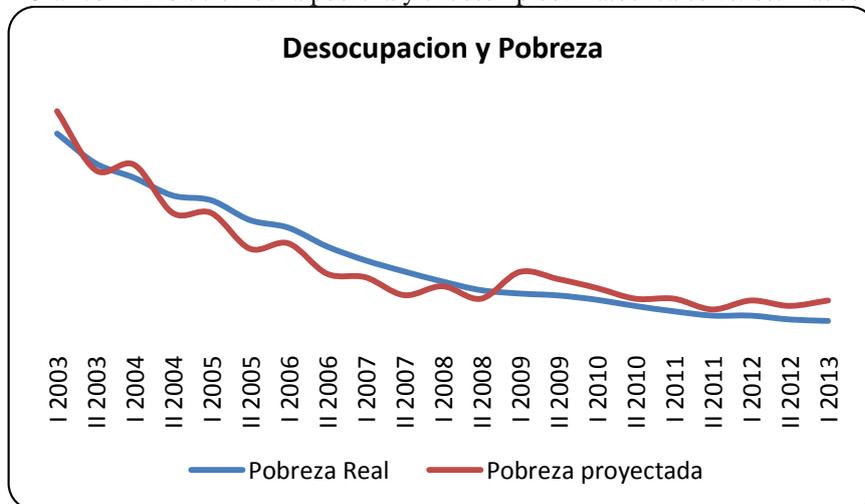
El análisis es similar cuando los datos que se cruzan son la indigencia y la desocupación. En este caso la diferencia promedio es de 1,5%, o 600 mil personas.

Tabla I: Ingresos individuales y familiares por decil

Año	Decil 1		Decil 5		Decil 10	
	Ing. Familiar	Ing. Ind.	Ing. Familiar	Ing. Ind.	Ing. Familiar	Ing. Ind.
2003	\$ 140,00	\$ 74,00	\$ 659,00	\$ 371,00	\$ 3.922,00	\$ 2.457,00
2004	\$ 180,00	\$ 92,00	\$ 779,00	\$ 430,00	\$ 4.056,00	\$ 2.517,00
2005	\$ 221,00	\$ 107,00	\$ 960,00	\$ 536,00	\$ 5.094,00	\$ 3.084,00
2006	\$ 284,00	\$ 125,00	\$ 1.223,00	\$ 691,00	\$ 5.849,00	\$ 3.523,00
2007	\$ 341,00	\$ 150,00	\$ 1.354,00	\$ 757,00	\$ 6.061,00	\$ 3.600,00
2008	\$ 498,00	\$ 206,00	\$ 2.029,00	\$ 1.070,00	\$ 9.450,00	\$ 5.511,00
2009	\$ 577,00	\$ 231,00	\$ 2.387,00	\$ 1.263,00	\$ 10.566,00	\$ 6.128,00
2010	\$ 764,00	\$ 293,00	\$ 3.036,00	\$ 1.538,00	\$ 12.988,00	\$ 7.418,00
2011	\$ 1.014,00	\$ 386,00	\$ 4.091,00	\$ 2.030,00	\$ 16.689,00	\$ 9.657,00
2012	\$ 1.285,00	\$ 475,00	\$ 5.046,00	\$ 2.620,00	\$ 20.482,00	\$ 11.739,00
2013	\$ 1.687,00	\$ 679,00	\$ 6.413,00	\$ 3.363,00	\$ 25.437,00	\$ 14.789,00
2014	\$ 2.228,00	\$ 867,00	\$ 8.203,00	\$ 4.309,00	\$ 32.260,00	\$ 18.654,00
2015	\$ 2.791,00	\$ 1.063,00	\$ 9.480,00	\$ 5.072,00	\$ 34.330,00	\$ 19.845,00
Crecimiento	1894%	1336%	1339%	1267%	775%	708%

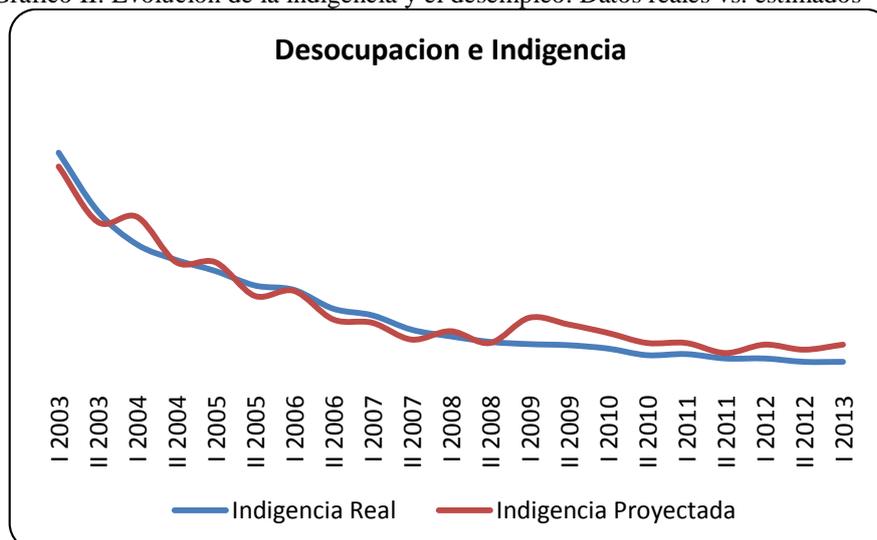
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

Gráfico I: Evolución de la pobreza y el desempleo. Datos reales vs. estimados



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

Grafico II: Evolución de la indigencia y el desempleo. Datos reales vs. estimados



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

Sostener categóricamente que la AUH ha permitido contar con 1,2 millones menos de pobres y 600 mil indigentes menos sería apresurado, pero desconocer su influencia significativa sería claramente un error.

### ***Resultados generales en Formosa***

Para la evolución del ingreso personal, por hogar, la pobreza e indigencia, se podrían extender los análisis hechos en el apartado anterior con resultados similares. En este punto, se profundiza el análisis mediante los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos desde al año 2003 al 2015. Se separaron los grupos entre los que percibieron el Plan Jefes y Jefas de Hogar y quienes percibieron la Asignación Universal por Hijo, ya que teniendo en cuenta las características de cada uno de ellos, se decidió trabajar en forma separadas y luego comparar las conclusiones.

Para el análisis de la situación de las empleadas domésticas que perciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar, se tomó en cuenta las preguntas de la EPH “Ocupados con Plan Jefas y Jefes de Hogar en su ocupación principal”, “Resto de ocupados con Plan Jefas y Jefes de Hogar” y “Desocupados e inactivos con Plan Jefas y Jefes de Hogar”, que luego se cruzó con la variable “Si presta servicio doméstico en hogares particulares”. Se agregó a quienes denuncien cobrar un subsidio del estado por \$150 y los que percibieron el seguro de capacitación. Con esta metodología se obtuvieron 1.259 casos de personas en el

Aglomerado Formosa que percibieron el PJyJH durante el periodo 3° trimestre 2003 al 4° trimestre de 2010.

Por otro lado, se detectaron 1.249 casos de empleo doméstico, dentro de los cuales solo 98 denunciaron cobrar el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados.

Para el caso de la Asignación Universal por hijo, se analizó si los encuestados percibían o no la AUH siguiendo la estrategia de identificación a partir del monto por ayuda social percibida y comparando con los valores teóricos que deberían percibirse en función de los hijos del hogar. Así entonces, entre 2011 y 2015 se identifican 1219 casos de personas que perciben la AUH, de las cuales el 60,79% manifestó no estar trabajando. Sin embargo, solo el 2% de los encuestados declaró vivir solo de la AUH, lo cual resulta interesante a la hora de investigar las estrategias de reproducción material de la existencia de los beneficiarios de este tipo de políticas sociales.

Para el caso de los ocupados que perciben la AUH, cabe señalar que por el diseño de la metodología de identificación, los 478 casos detectados corresponden a trabajadores del sector informal o formal pero cobrando un salario inferior al mínimo, vital y móvil<sup>84</sup>, del cual el 49,6% trabaja en el servicio doméstico y por ello, será analizado en un apartado especial.

Ahora se analiza la evolución de ingresos de los sectores que perciben la AUH. Para ello se tomará el ingreso per cápita familiar, a los fines de aislar la cantidad de integrantes del hogar, evitando así caer en sesgos que dependan de esa variable y no de los ingresos y su efecto sobre los miembros del hogar.

Tanto en el caso de los ocupados como los desocupados, el incremento del ingreso es similar<sup>85</sup> (195%), lo cual es coherente con el hecho de que solo el 2% de los beneficiarios de AUH sostuvo estar desocupado y vivir solo del beneficio.

Mientras tanto, los ingresos per cápita familiar del decil 1 se incrementaron en igual proporción, mientras que desde el decil 2 al 10, lo hicieron mucho menos como se observa en la siguiente tabla:

---

<sup>84</sup>A diciembre de 2015 el monto era de \$5.588 mensuales.

<sup>85</sup>Sin embargo, el ingreso de los ocupados es un 14% superior a los ingresos de quienes declararon no trabajar.

Tabla II: Incremento porcentual del Ingreso per cápita familiar por decil

Decil									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
251%	202%	192%	173%	185%	184%	184%	174%	159%	151%

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

La AUH opera en los sectores de menores ingresos de la población. Ello sin embargo no significa que sea el principal componente para explicar porque los deciles de ingresos poseen un incremento mayor de sus ingresos que los deciles de más altos ingresos. Sin duda la política de redistribución progresiva de los ingresos, que permitió reducir el coeficiente de Gini por individuos de 0,42 a 0,324 desde 2003 al 2015, la principal explicación de este fenómeno. La AUH forma parte del conjunto de políticas que se aplicaron en ese sentido<sup>86</sup>.

### *El caso de las empleadas domésticas en Formosa*

Para evaluar el caso de la situación de las empleadas domésticas que cobran la Asignación Universal por Hijo se indagó en las variables relevadas en la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2011 a 2015 y en entrevistas realizadas a empleadas domesticas que perciben o percibieron la AUH y trabajaron en condiciones de informalidad en algún momento o en todo el periodo.

Con respecto a los resultados de la EPH, se trabajan en 223 casos detectados que siendo empleadas domésticas cobran la Asignación Universal por Hijo. El aumento de los ingresos para este grupo fue de 264% entre 2011 y 2015, lo cual es significativamente mayor a los grupos analizados con anterioridad. Más aun, si tomamos el ingreso per cápita familiar de todas las empleadas domésticas, el incremento entre 2011 y 2015 fue de 183,23%.

Para el caso de las horas trabajadas, las empleadas domésticas que no cobran la Asignación Universal redujeron sus horas trabajadas en un 23,4% mientras que entre las empleadas domésticas que si cobran la AUH las horas semanales trabajadas se

---

<sup>86</sup>Si se toman los datos de desocupación, y se aplica la Décima de Chow desde 2003 a 2015, puede observarse un cambio estructural en su tendencia de decrecimiento a partir de 2010. Sin embargo, dicho quiebre estructural no se presenta en la evolución del coeficiente de Gini. Teniendo en cuenta que el ritmo de reducción de la desocupación disminuye a partir de 2010 y el Gini sigue disminuyendo en la misma tendencia, entonces la política de subsidios en general y de Transferencia Condicionadas de Ingresos en particular, son un factor a considerar.

mantuvieron relativamente estables<sup>87</sup>. Dichos datos desmitifican el hecho de que las mujeres que perciben el beneficio prefieren dejar de trabajar<sup>88</sup>. Por lo relevado en las entrevistas realizadas, no solo el monto de la Asignación es considerado insuficiente por ellas como para dejar de prestar servicios en el mercado laboral, sino que también se percibe una conciencia de que dicha prestación corresponde al niño como derecho y no a la madre como asistencia o caridad<sup>89</sup>.

Teniendo en cuenta el concepto de desmercantilización esbozado por Esping-Andersen (1993), como la capacidad que tienen los trabajadores de disfrutar de un grado de bienestar independientemente de su participación en el mercado de trabajo, la evidencia empírica demuestra que si bien los beneficiarios del PJyJHD y la AUH alcanzan niveles de bienestar independientemente de su relación con el mercado laboral, los beneficiarios no asimilan ambos programas como sustitutos del empleo para la reproducción material de su existencia cotidiana. Los resultados evidencian incluso que la AUH permitió mantener la estabilidad del empleo, ergo, no solo no desproletarizan a los asalariados, sino que siguiendo a Offe, “refuerza la relación salario trabajo y contribuye a la construcción de la clase obrera” (Offe, 1990)

A continuación, se intentó probar si tanto el PJyJHD como la AUH mejoran las condiciones laborales y de ingreso en las empleadas domesticas y si permiten a quienes la cobran tener cierto grado de desmercantilización. Para lo primero se comparó la situación de las empleadas domesticas con PJyJHD y sin él para el periodo 2003-2010 y las empleadas que perciben la AUH y las que no para el periodo 2011-2015. La comparación se realizó dividiendo los grupos en ocupadas plenas, que trabajan 35 o más horas por semana, y en subocupadas comparando el salario mensual, salario por hora y horas promedio trabajadas. También se indagó si querían o no trabajar más horas. Luego, se procedió a realizar pruebas estadísticas de diferencia de media y proporciones, según corresponda, para probar si existían diferencias significativas en estas variables<sup>90</sup>.

Para probar el potencial desmercantilizador del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y de la Asignación Universal por Hijo, se procedió a establecer el peso de la transferencia

---

<sup>87</sup>Se redujo un 2,6%

<sup>88</sup><http://www.lanacion.com.ar/1461392-la-asignacion-universal-impacta-en-el-mercado-laboral-femenino>

<sup>89</sup>Si bien no se trabajó con empleados formales de otros rubros, la Asignaciones Familiares suelen verse como un derecho del empleado y no del hijo, distinto a la concepción percibida para el caso de las empleadas domésticas entrevistadas.

<sup>90</sup> Las pruebas de hipótesis donde se observan la existencia o no de diferencias significativas, se presentan en el Anexo I de la tesis.

en el Ingreso de la Ocupación Principal e Ingreso Total Individual de las empleadas domesticas. Luego se comparó el monto de la transferencia con el costo de acceso a bienes y servicios esenciales para asegurar un mínimo de bienestar<sup>91</sup>. Además, se realizó un cálculo de la pobreza e indigencia real de las empleadas domesticas en función de los ingresos totales de los hogares y la cantidad de miembros, junto con la estimación del costo de la Canasta Básica de Alimentos y la canasta Básica Total para cada caso y luego se procedió a realizar un cálculo teórico de la pobreza y la indigencia de las empleadas domesticas si no hubiesen percibido el PJyJHD o la AUH, para compara si la situación cambiaba o no.

### **Periodo 2003-2010 (Percepción del Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados)**

Teniendo en cuenta los casos detectados de empleadas domesticas para el período bajo estudio, lo primero a analizar es la cantidad de horas de trabajo de cada uno de los subgrupos (aquellos que perciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – PJyJHD) y quienes no lo hacen. A partir de los datos de la EPH tenemos que dentro del primer grupo, trabaja 29,25 horas semanales, mientras que el segundo lo hace 32,45 horas semanales. Posteriormente se analizo la cuestión de la búsqueda laboral en función de la cantidad de horas trabajadas por semana. Para el grupo de empleadas domesticas con PJyJHD, el 42,9% trabaja 35 horas o más, mientras que en el segundo el porcentaje es 52,5% - La diferencia no es significativa<sup>92</sup>. Dentro de estos grupos, las empeladas con PJyJHD que denunciaron querer trabajar más horas fueron el 7,1% mientras que las que no percibían la transferencia respondieron querer trabajar más horas solo en un 2,5% de los casos. Nuevamente la diferencia no resulta significativa.

A partir de esta información se construyo una tabla que donde se indican los 4 subgrupos (empleadas domesticas con y sin PJyJHD que estando ocupadas 35 horas o más quieren o no trabajar más horas) expresando el salario total mensual, las horas de trabajo promedio

---

<sup>91</sup> Inversión Social (Salud y educación) y consumo privado (alimentos). Mas teniendo en cuenta que que el acceso a la salud y la educación está garantizado por la existencia de centros de atención a la salud y escuelas gratuitas (cuyo efectivo acceso y capacidad de respuesta escapan a los objetivos del presente trabajo) el análisis se centrara en la posibilidad de cubrir la Canasta Básica de Alimentos y la Canasta Básica Total.

<sup>92</sup>De aquí en adelante, para demostrar si las diferencias son o no significativas, se recurrirá a la realización de test de diferencia de medias o proporciones según corresponda.

semanales y el salario promedio por hora de cada uno de los subgrupos. El resultado fue el siguiente:

Tabla III: Horas semanales trabajadas, salario mensual y salario por hora de las empleadas domesticas que trabajan 35 horas o más semanalmente, con o sin PJyJHD que quieren o no trabajar más horas

Salario por Hora		
Ocupadas Plenas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	\$ 2,12	\$ 1,62
No quieren trabajar mas	\$ 2,01	\$ 2,02
Salario mensual		
Ocupadas Plenas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	\$ 419,00	\$ 290,00
No quieren trabajar mas	\$ 341,28	\$ 345,50
Horas promedio trabajadas		
Ocupadas Plenas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	49,33	44,66
No quieren trabajar mas	42,43	42,72

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Analizando el hecho de que quienes manifiestan querer trabajar más horas de hecho trabajan más horas en promedio que quienes respondieron no tener intenciones de trabajar más horas, queda claro que la variable relevante ante la respuesta es el salario por hora promedio por lo menos en el caso de las empleadas domesticas sin PJyJHD. Resulta interesante el caso de las empleadas con PJyJHD. Sin embargo, al tener solo 3 observaciones resulta técnicamente imposible realizar algún test estadístico.

Realizando el mismo análisis para las empleadas domesticas que trabajan menos de 35 horas se observa que entre las empleadas sin PJyJHD, el 47,5% trabaja menos de 35 horas semanales. Mientras tanto, para las empleadas con PJyJHD el 57,1% esta subocupada. Nuevamente la diferencia no es significativa. Si tenemos en cuenta el deseo de trabajar más horas por parte de ambos subgrupos tenemos que en el caso de las empleadas sin PJyJHD que están subocupadas, el 18,6% manifestó querer trabajar más horas, a la vez que en las empleadas con PJyJHD esta variable represento el 16,1% de los casos. Nuevamente se construyó la tabla IV con el mismo criterio que la tabla III con los cuatro subgrupos que pueden armarse en esta oportunidad.

Con esta tabla podemos visualizar que la variable relevante no es el salario por hora sino que la justificación de la respuesta habría que buscarla en la cantidad de horas promedio trabajadas o el salario total mensual.

Tabla IV: Horas semanales trabajadas, salario mensual y salario por hora de las empleadas domesticas que trabajan menos de 35 horas semanalmente, con o sin PJyJHD que quieren o no trabajar más horas

Salario por Hora		
Subocupadas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	\$ 2,88	\$ 3,17
No quieren trabajar mas	\$ 2,76	\$ 2,63
Salario mensual		
Subocupadas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	\$ 202,74	168,88
No quieren trabajar mas	\$ 241,53	211,44
Horas promedio trabajadas		
Subocupadas	Con PJyJHD	Sin PJyJHD
Quieren trabajar mas	17,57	13,33
No quieren trabajar mas	21,85	20,08

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Mas importante aun es observar el salario promedio por hora de las empleadas domesticas. Mientras que para el caso de las empeladas sin PJyJHD, ya sean ocupadas plenas o no, el salario por hora es muy variante – entre \$1,62 y \$3,17-, para las empleadas domesticas con PJyJHD es menos variable - \$2,01 y \$2,88 -. Y si separamos los grupos entre ocupadas plenas y subocupadas, observamos que en el caso de empleadas con PJyJHD no hay diferencia significativa entre el salario por hora promedio en ninguno de los dos grupos y en cambio si hay diferencia significativa en esta variable para las empleadas sin PJyJHD, tanto en el grupo de las ocupadas plenas como en las subocupadas.

El salario por hora promedio es más estable entre las empleadas con Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que entre las que no perciben el beneficio.

Ahora analizamos que sucede con los beneficios laborales. La siguiente tabla resume las empleadas domesticas registradas, con vacaciones pagas y aguinaldo según perciban o no el PJyJHD.

Tabla V: Porcentaje de empleadas domésticas registradas, con aguinaldo y vacaciones pagas según percepción o no de la AUH

Empleadas Domesticas	TOTAL	Registradas	SAC	Vacaciones
Sin PJyJHD	1151	99	254	228
Con PJyJHD	98	8	24	15

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Como vemos, las empleadas domesticas con PJyJHD registradas representan un 8,2% del total de empleadas domesticas con PJyJHD, frente a un 8,6% de empleadas domesticas registradas sin PJyJHD. Con respecto al aguinaldo, para el primer grupo lo reciben un

24,5%, mientras que para el segundo lo reciben un 22,1%. Por último con respecto a las vacaciones pagas los porcentajes son 15,3% para el primero y 19,8% para el segundo. Se construyó además 2 variables, la razón entre SAC/empleadas registradas y aguinaldo/empleadas registradas. Para analizar si existe diferencia significativa entre el porcentaje de empleadas registradas y beneficios laborales percibidos, se recurrió a realizar pruebas de diferencias de medias obteniendo en todos los casos que no hay diferencias significativas por cuanto no puede asegurarse que la percepción del PJyJHD repercute en las variables analizadas.

Teniendo en cuenta los parámetros analizados y las pruebas estadísticas, la percepción del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, no parece repercutir a la hora de la percepción de beneficios laborales.

### **Periodo 2011-2015 (Percepción de Asignación Universal por Hijo)**

Para empezar en análisis de la desmercantilización, observamos que ocurre con la cantidad de horas trabajadas por las empleadas domésticas que perciben la AUH – 28,33 horas semanales -. En este sentido, el 33,2% trabaja 35 horas o más, lo que puede considerarse como ocupados plenos. De este grupo, un 4% manifestó su interés en trabajar más horas. Por el otro lado, del 66,8% que trabaja menos de 35 horas y por lo tanto puede ser categorizado como subocupado, el 20% manifestó sus intenciones de trabajar más horas. Si ahora analizamos a las empleadas domésticas que no perciben la AUH tenemos los siguientes resultados: el 41,6% trabaja 35 horas semanales o más. De este grupo, el 1,4% declaró buscar trabajar más horas. Mientras tanto, del 58,4% de empleadas subocupadas, el 20% declaró buscar trabajar más horas. De este modo, no se encuentran diferencias entre ambos grupos en cuanto a su deseo de trabajar en función de las horas de empleo semanal efectivamente realizadas.

Resulta interesante observar como ante la pregunta si las empleadas domésticas con AUH buscaron trabajar más horas, el 15% manifestó que la última semana si lo hizo. El promedio de horas trabajadas por este grupo es de 22,09 horas semanales mientras que el promedio general para empleadas domésticas que cobran la AUH es de 28,3 horas semanales.

Mientras que el 6,7% de las empleadas domésticas con AUH está registrada (descuento jubilatorio), el 12,1% cobra aguinaldo, y el 9% tiene vacaciones pagas. Observamos entonces que los derechos de aguinaldo y vacaciones pagas están presentes no solo en el

caso de las empleadas registradas – donde el 100% de los casos lo perciben – sino también en caso de empleadas domésticas en situación de informalidad, aunque en un porcentaje muy bajo.

Si observamos en caso de las empleadas domésticas que no cobran AUH, 818 casos para la ciudad de Formosa, el 16,3% está registrada, teniendo obra social y jubilación. El 19,4% tiene vacaciones pagas y el 21,3% percibe aguinaldo. De la misma manera, ante la pregunta “La semana pasada, ¿quería trabajar más horas?”, quienes contestaron afirmativamente, trabajan menos horas que quienes contestaron negativamente (19,9 contra 31,2 horas semanales).

Aquí se observa entonces como las empleadas domésticas que cobran AUH están en condiciones de informalidad en una proporción mayor a las empleadas domésticas que no perciben la AUH.

Es interesante señalar la percepción de algunos patrones que suelen sostener que las empleadas que perciben la AUH “*prefieren estar en negro para no perder el plan*”. Si bien se explicó más arriba que la percepción de la Asignación Universal por Hijo es totalmente compatible con el empleo doméstico y que en caso de trabajar formalmente en otro rubro, se deja de percibir la AUH para percibir la Asignación Familiar que para tramos bajos de ingresos es del mismo monto que la AUH. La razón esgrimida más arriba parece funcionar mejor como una excusa de quienes contratan a las empleadas que una razón verdadera y valedera. Sobre todo, si tenemos en cuenta las entrevistas realizadas a empleadas domésticas, donde todas manifestaron que prefieren estar registradas. Aunque también es cierto que en las entrevistas se evidencio cierta confusión entre las empleadas domesticas, donde algunas manifestaron que estaban en negro por decisión mutua entre el patrón y ellas, pero para “*no perder el plan*”. En todo caso, es importante recalcar en este punto que se debería hacer más hincapié y brindar mayor difusión desde el Estado en la compatibilidad entre la percepción de la AUH y el empleo registrado, sobre todo teniendo en cuenta que está dirigida a sectores vulnerables que históricamente fueron relegados de los beneficios de la seguridad social.

Tabla VI: Porcentaje de empleadas domésticas registradas, con aguinaldo y vacaciones pagas según percepción o no de la AUH

Empleadas Domesticas	TOTAL	Registradas	SAC	Vacaciones
Sin AUH	818	133	174	159
Con AUH	223	15	27	20

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Aquí al parecer, la AUH estaría perjudicando en términos de derechos laborales ya que existe diferencia significativa entre quienes perciben la Asignación y quienes no lo hacen con respecto a el acceso a derechos laborales como el aguinaldo y las vacaciones pagas.

Ahora analizamos la cuestión salarial y horas trabajadas de la misma forma que lo hicimos con el caso de las empleadas domesticas durante los año 2003-2010. Para ello construiremos las tablas de salario por hora promedio, horas semanales trabajadas en promedio y salario total mensual promedio para las empleadas domesticas con o sin AUH según estén ocupadas más de 35 horas semanales o menos<sup>93</sup>

Tabla VII: Horas semanales trabajadas, salario mensual y salario por hora de las empleadas domesticas que trabajan 35 horas o más semanalmente, con o sin AUH que quieren o no trabajar más horas

Salario por Hora		
Ocupadas Plenas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	\$ 12,61	\$ 10,73
No quieren trabajar mas	\$ 8,67	\$ 7,88
Salario mensual		
Ocupadas Plenas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	\$ 1.866,66	\$ 1.700,00
No quieren trabajar mas	\$ 1.395,07	\$ 1.294,53
Horas promedio trabajadas		
Ocupadas Plenas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	37,00	39,6
No quieren trabajar mas	40,25	41,09

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Para el caso de las ocupadas plenas, observamos que la variable que determina la respuesta a si se quiere trabajar más horas o no es la cantidad de horas efectivamente trabajadas, ya que tanto el salario por hora como el salario total de quienes manifiestan querer trabajar más es mayor entre las que quieren trabajar más en ambos casos, ya sea beneficiarias o no de las AUH.

<sup>93</sup> Ver Tabla III y Tabla IV

Con respecto a las subocupadas, vemos en la tabla VI que la variable relevante es la misma, ya que además aquí no se observan diferencias significativas entre el salario por hora y el salario total mensual de los cuatro subgrupos.

Tabla VIII: Horas semanales trabajadas, salario mensual y salario por hora de las empleadas domesticas que trabajan menos de 35 horas semanalmente, con o sin AUH que quieren o no trabajar más horas

Salario por Hora		
Subocupadas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	\$ 16,38	\$ 15,59
No quieren trabajar mas	\$ 15,09	\$ 14,74
Salario mensual		
Subocupadas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	\$ 1.349,66	\$ 1.177,71
No quieren trabajar mas	\$ 1.384,62	\$ 1.326,78
Horas promedio trabajadas		
Subocupadas	Con AUH	Sin AUH
Quieren trabajar mas	20,60	18,88
No quieren trabajar mas	22,94	22,51

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Resulta interesante mencionar en este punto que el salario por hora es mayor en todos los casos analizados para las empleadas que perciben la AUH.

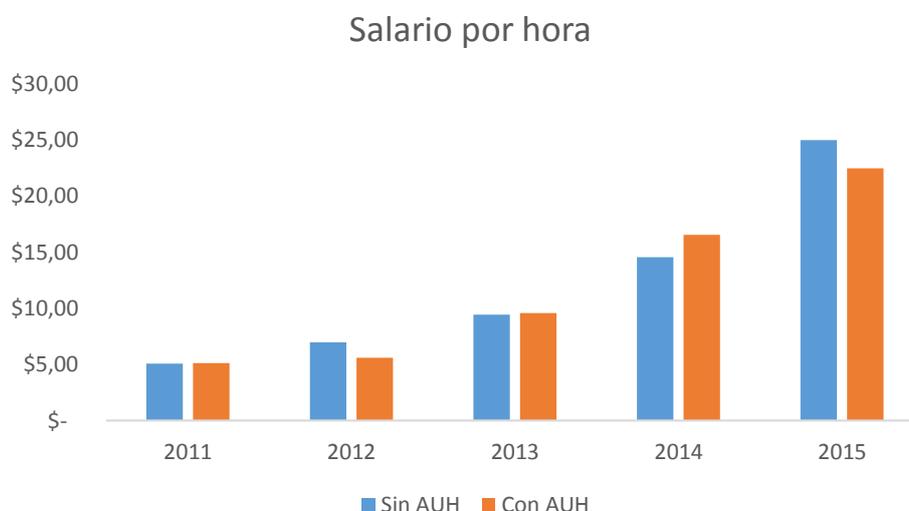
Si tenemos en cuenta la remuneración en términos generales dividiendo a las empleadas domesticas entre las que perciben AUH y las que no, sin tener en cuenta las horas trabajadas, salario por hora promedio para las empleadas domésticas sin AUH en el periodo 2011-2015 fue de \$10,89, mientras que para quienes perciben la AUH fue de \$12,26. Esto es incluso más relevante si se tiene en cuenta el porcentaje de subocupación de las empleadas domesticas con AUH (67%) y las empleadas domesticas sin AUH (58%). Realizando las pruebas estadísticas correspondientes, se encuentra diferencia significativa entre el porcentaje de subocupación, pudiendo sostener que las empleadas con AUH están en promedio más subocupadas que las empleadas sin AUH.

Asimismo, si tenemos en cuenta la evolución de los salarios por hora, observamos que ambos crecen de manera similar, con un aumento importante en 2014; año donde comienza a regir la ley de blanqueo del servicio doméstico que permite a empleadores deducir impuestos por sus empleadas domésticas registradas.

Sin embargo, más allá de que los salarios mensuales y por hora de las empleadas domésticas con AUH son mayores que las empleadas domésticas sin AUH, las pruebas

estadísticas no encuentran diferencias significativas<sup>94</sup>. Más allá de eso, es interesante aquí rescatar las opiniones tanto de las empleadas domesticas como de empleadores que fueron entrevistados. En este sentido, Natalia, una de las empleadoras considero que *las empleadas domesticas consideran como seguro el cobro de la asignación, y por lo tanto ante exigencias que no comparta o salarios que no considere justos, se retira del trabajo y cobra la asignación*. Romina por su parte declaro que *de no cobrar la Asignación, la relación laboral no sería igual*. Sin embargo, las empleadas domesticas registradas manifestaron en su gran mayoría que cobrar la AUH no les otorga una mejor posición para negociar salarios o condiciones de trabajo. La gran mayoría sostuvo que *“no tiene nada que ver cobrar la AUH con la relación laboral”*.

Grafico III: Salario por hora de las empleadas domesticas según percepción o no de la AUH

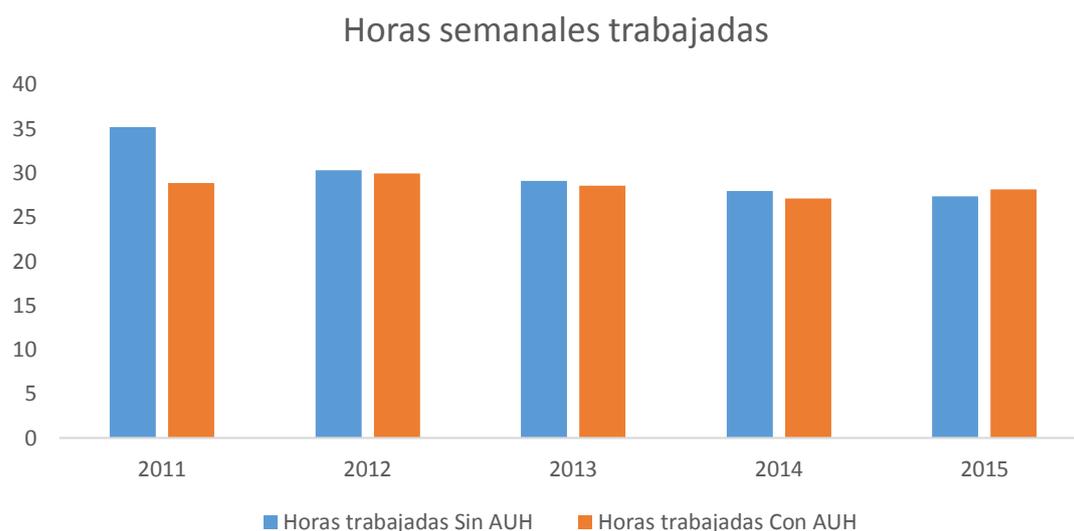


Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Al observar las horas semanales trabajadas, vemos que para el caso de las empleadas domésticas que perciben la AUH se ha mantenido relativamente estable, mientras se observa una disminución considerable (22,2%) para el caso de las empeladas domesticas sin AUH.

<sup>94</sup> La explicación más acertada es que la varianza es muy grande a la hora de hacer las pruebas estándares de diferencia de medias.

Grafico IV: horas semanales promedio trabajadas por las empleadas domesticas según percepción o no de la AUH



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

El análisis de la EPH demuestra que no hay evidencia empírica que la percepción de la AUH incentive la desvinculación de los beneficiarios con el mercado de trabajo para las empleadas domesticas de la ciudad de Formosa. En este sentido, las empleadas domesticas entrevistadas valoraron positivamente la percepción de la AUH reconociéndola como un derecho de sus hijos. Ninguna manifestó interés por dejar de trabajar para cobrar la Asignación argumentando que el dinero percibido “*no alcanza*” y que “*es la plata de mi hijo, no mía*” o “*no me gusta estar sin hacer nada*”<sup>95</sup>.

En cuanto al destino de los ingresos percibidos por este beneficio, se destacan la alimentación, la vestimenta y los elementos de estudio, visibilizándose una preocupación de los padres a que los niños asistan a la escuela y completen sus estudios.

### ***Transferencias Condicionadas de Ingresos y Desmercantilización***

Como se explico más arriba, la desmercantilización se medirá en función del peso de las transferencias en el Ingreso de la Ocupación Principal e Ingreso Total Individual de las empleadas domesticas y luego, a partir del ejercicio teórico de comparar el costo de la Canasta Básica Total, Canasta Básica de Alimentos, el monto de la transferencia que estas políticas sociales ofrecían y la situación de las empleadas domesticas.

<sup>95</sup>Citas textuales de entrevistas a empleadas domesticas

Si tenemos en cuenta el monto de la transferencia y lo comparamos con el ingreso total o el ingreso por la ocupación principal, observamos que para el periodo 2003-2010 (PJyJHD) el monto de la transferencia representaba en promedio el 29% del ingreso total y el 57% del ingreso por la ocupación principal. Solo en 13 casos de los 98 detectados (13%) el monto del PJyJHD supera a los ingresos por la ocupación principal. Asimismo, realizando el mismo análisis para el periodo 2011-2015 (AUH), obtenemos datos distintos ya que en promedio, el monto de la AUH representa el 50% de los ingresos por la ocupación principal y el 32% de los ingresos totales individuales de las empedadas domesticas, contando con 42 casos de 223 (19%) donde el monto de la AUH supera al ingreso por la ocupación principal. Los datos se agrupan en la tabla VII y VIII

Tabla IX: Peso de la transferencia sobre los ingresos por ocupación principal e ingreso total individual

Año	IOP	ITI	Monto PJyJHD	PJyJHD/IOP	PJyJHD/ITI
2003	\$140	\$390	\$150	107%	38%
2004	\$126,67	\$344,16	\$150	118%	44%
2005	\$198	\$428	\$150	76%	35%
2006	\$176	\$420,23	\$150	85%	36%
2007	\$258,6	\$531,21	\$150	58%	28%
2008	\$298,4	\$546,4	\$150	50%	27%
2009	\$333,33	\$559,16	\$150	45%	27%
2010	\$382,14	\$651,57	\$150	39%	23%
<b>Promedio</b>	<b>\$265,48</b>	<b>\$513,23</b>	<b>\$150</b>	<b>57%</b>	<b>29%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Tabla X: Peso de la transferencia sobre los ingresos por ocupación principal e ingreso total individual

Año	IOP	ITI	Monto AUH	AUH/IOP	AUH/ITI
2011	\$591,00	\$1.073,38	\$408,60	69%	38%
2012	\$669,86	\$1.095,88	\$374,31	56%	34%
2013	\$1.092,30	\$1.797,43	\$662,28	61%	37%
2014	\$1.790,63	\$2.705,60	\$802,47	45%	30%
2015	\$2.526,20	\$3.727,43	\$1.141,71	45%	31%
<b>Promedio</b>	<b>\$1.398,73</b>	<b>\$2.158,55</b>	<b>\$694,61</b>	<b>50%</b>	<b>32%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH

Es interesante observar aquí además, que para el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el peso de la transferencia en función de los ingresos laborales van cayendo a medida que pasa el tiempo de manera considerable, mientras que en el caso de la AUH, si bien va cayendo con el correr del tiempo, lo hace a un ritmo mucho menor. Mientras que para el caso del PJyJHD los porcentajes varían entre 107% y 39% para la relación

PJyJHD/Ingreso por ocupación principal y entre 38% y 23% para la relación PJyJHD/Ingreso total individual, para el caso de la AUH los rangos de variación son entre 69% y 45% para la primera y entre 38% y 30% para el segundo.

Con todo esto podemos ver que tanto el PJyJHD como la AUH no se constituyen como el ingreso principal de las empleadas domésticas (salvo los años 2003 y 2004), siendo su empleo la principal fuente de ingresos.

Luego se comparó el monto de la transferencia y posteriormente el ingreso total con el costo de la Canasta Básica de Alimentos y la Canasta Básica Total, teniendo en cuenta la cantidad de integrantes del hogar. A partir de ahí se analizó como cambiaría su situación de no cobrar la transferencia. Si pasaría de ser pobre a indigente, no pobre a pobre o si no cambiaría su situación. Con este ejercicio, se intentó ponderar la importancia de la transferencia en el acceso a bienes esenciales y por ende, el potencial desmercantilización de ambas políticas sociales.

Para el caso de las empleadas domesticas que perciben la AUH, en el periodo 2011-2015 se encontraron 153 casos de empleadas domesticas en situación de pobreza y 43 en situación de indigencia. Haciendo el ejercicio teórico de descontar el monto de la AUH la pobreza alcanzaría a 170 casos y la indigencia a 67 casos.

Tabla XI: Pobreza e indigencia en empleadas domésticas que perciben la AUH

	Pobres	Pobres sin AUH	Indigentes	Indigentes sin AUH
Cantidad	153	170	43	67
Porcentaje sobre total	69%	76%	19%	30%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH, FIEL y CIPPES

La AUH entonces, permite reducir la pobreza y la indigencia en 7 y 11 puntos porcentuales respectivamente para el grupo bajo estudio. Para todos los casos, si las empleadas domesticas dejaran de trabajar para percibir solo la AUH serian indigentes. Sin embargo, si comparamos las empleadas domésticas que cobran AUH con las que no perciben la AUH, en promedio en el primer grupo hay más pobres e indigentes si tenemos en cuenta el ingreso total familiar y el valor de la Canasta Básica Total y la Canasta básica de Alimentos.

Ahora realizaremos el mismo análisis para el periodo 2003-2010, con las empleadas domesticas que percibían el PJyJHD y tenemos que el 73% de las empleadas domesticas

eran pobres y el 13% indigentes. Más si hacemos el ejercicio teórico de restar los montos del PJyJHD, vemos que la pobreza e indigencia suben al 81% y 22% respectivamente.

Tabla XII: Pobreza e indigencia en empleadas domésticas que perciben la PJyJHD

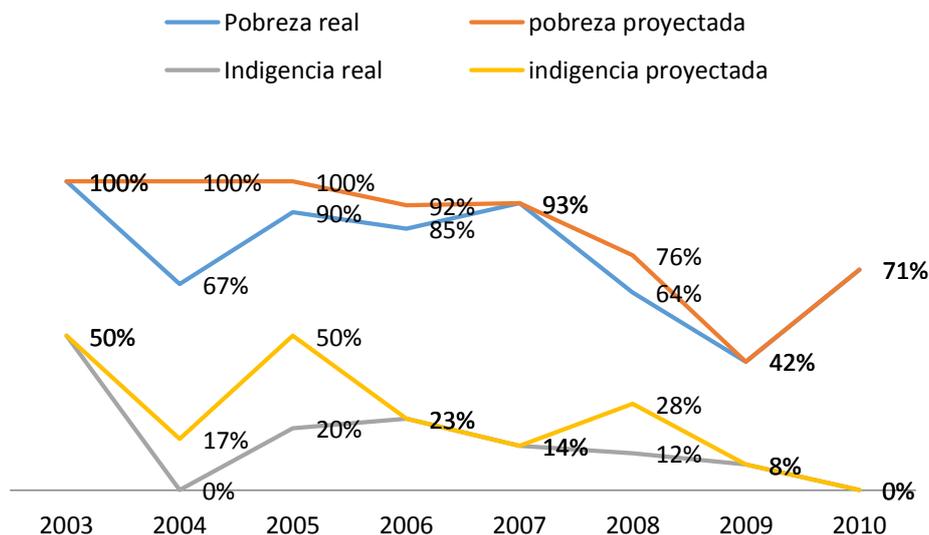
	Pobres	Pobres Sin AUH	Indigentes	Indigentes sin AUH
Cantidad	72	79	13	22
Porcentaje sobre total	73%	81%	13%	22%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH, FIEL y CIPPES

En ambos casos, los programas son mejores reduciendo la indigencia que la pobreza, en consonancia con las conclusiones recopiladas por Valencia Lomelí (2008).

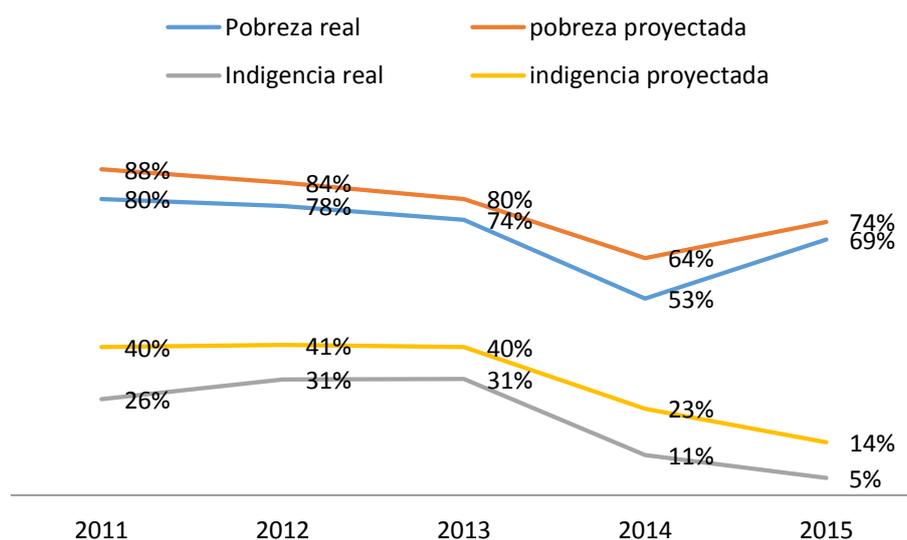
Es ahora interesante comparar como afecto a las condiciones de pobreza e indigencia tanto el PJyJHD y la AUH por año, para ver si el potencial desmercantilizador se mantuvo a lo largo del tiempo o no. Para ello se realizó un gráfico que muestra la trayectoria de la pobreza e indigencia real a lo largo de los años y otra serie con la pobreza e indigencia teórica de no haber existido ambas políticas sociales. A continuación se presentan los gráficos mencionados

Grafico V: Pobreza e indigencia real y proyectada para empleadas domesticas con PJyJHD



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH, FIEL y CIPPES

Grafico VI: Pobreza e indigencia real y proyectada para empleadas domesticas con AUH



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH, FIEL y CIPPES

Como se observa en los gráficos, la diferencia entre pobreza e indigencia real y proyectada parece más estable en el periodo de AUH que de PJyJHD. Además, el PJyJHD parece tener mayor efecto al inicio del mismo, perdiendo su capacidad hacia los últimos años. El hecho de que la AUH se abone por hijo y su monto se actualice anualmente en función de la inflación, mientras que el PJyJHD se abone por monto único independientemente de la cantidad de hijos y no se actualizo durante todo el periodo, fue crucial a la hora de explicar el fenómeno observado en los gráficos V y VI.

Con todo esto podemos señalar que tanto el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social han sido políticas sociales con un potencial desmercantilizador, mas no desproletarizador. Esta idea se refuerza no solo con el hecho de que todas las empleadas domesticas serian indigentes si dejaran de trabajar solo para percibir ambos beneficios sociales sino más aun con las opiniones vertidas por las empleadas domesticas entrevistadas quienes se manifestaron a favor de la AUH<sup>96</sup>, mas todas dijeron que no erigirían dejar de trabajar para cobrar solo la AUH. Los argumentos más repetidos fueron “no me alcanzaría la plata”, mientras que otras con mayor profundidad sostuvieron que “no se puede depender de la AUH ni de ningún plan”. Quizás la opinión más interesante en este sentido fue la de Rosalinda quien yendo más allá incluso manifestó “la Asignación es de mi hijo no mía”.

<sup>96</sup> Lo cual era de esperar

Incluso cuando se consulto si dejarían de trabajar para cobrar solo la AUH si el monto de esta subiera, todas contestaron que igualmente no lo harían. Nuevamente las respuestas se basaban en no depender de la AUH, e incluso algunas sostuvieron que si cobraran más de AUH comprarían más cosas a sus hijos e incluso “*ahorraría para él, sus estudios y su futuro*”.

### ***Mercado de Trabajo y Políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos: Un breve análisis***

Analizar el mercado de trabajo, implica observar la dinámica del mismo, sus determinantes y particularmente su trayectoria. En este sentido podemos definir al desempleo como la falta de trabajo remunerado de personas que efectivamente están buscando empleo. Definir sus determinantes es un poco más complejo y depende del paradigma en el cual uno se sitúe. Sin intentar profundizar en las teorías del mercado de trabajo, podemos mencionar aquí tres grandes paradigmas: el liberalismo económico, a través de clásicos y neoclásicos; el marxismo y por último, el keynesianismo.

El primero de ellos, plantea que el desempleo es un problema puntual del mercado de trabajo y se debe a que el salario es superior al salario de subsistencia o de equilibrio en el mercado y por lo tanto, el desempleo es circunstancial y se soluciona disminuyendo el salario del mercado. Para esta línea de pensamiento, el desempleo es siempre voluntario y depende de igualar la utilidad del salario a la desutilidad del trabajo.

La demanda de trabajo, según el paradigma clásico y neoclásico depende de la productividad marginal del trabajo, mientras que la oferta de trabajo depende del nivel de salario que se ofrezca para compensar la pérdida de ocio, lo cual se conoce como desutilidad del trabajo. Como siempre en cualquier análisis microeconómico neoclásico, el equilibrio se encuentra cuando el salario ofrecido por las empresas es igual al salario demandado por los trabajadores. Si alguna perturbación ocurre en el mercado, por presión de los sindicatos o intervención del Estado, y el nivel de salarios es distinto al de equilibrio, se produce un desempleo que solo se corrige cambiando el nivel de salarios. Eso retirara automáticamente oferta de trabajo retomando el equilibrio en el mercado de trabajo.

El paradigma marxista por el contrario, establece que en la búsqueda por aumentar el grado de explotación capitalista, aumentando la extracción de plusvalía, los burgueses

aumentan el nivel de capital constante, reduciendo relativamente el capital variable<sup>97</sup>. Como consecuencia, se expulsan trabajadores de las fábricas creando un Ejército Industrial de Reserva, que se traduce en una superpoblación relativa de trabajadores. Esta superpoblación significa “un depósito de reserva del cual puede sacarse fuerza de trabajo cuando se necesite.” (Roll, 1969: 261). A su vez, este Ejército Industrial de Reserva actúa como un elemento de presión que evita la suba de salarios cuando aumenta la demanda de trabajo.

En este sentido, y según señala Offe, ninguna política social en general y de transferencia condicionada de ingresos en particular cambiaría la dinámica del mercado de trabajo, ya que se limitan a regular el autointerés capitalista de la excesiva explotación (Offe, 1990: 90)

Mientras tanto, el paradigma keynesiano sostiene que el desempleo no depende del “mercado de trabajo” y que su determinante es la “demanda efectiva” para lo cual el rol del Estado es fundamental. Lo importante de este planteo es que el desempleo no se puede considerar un problema puntual, microeconómico, sino la consecuencia del funcionamiento global de la economía. Keynes, define al desempleo involuntario como aquel que se produce cuando “en el caso de que se produzca una pequeña alza en el precio de los artículos para asalariados, en relación con el salario nominal, tanto la oferta total de mano de obra dispuesta a trabajar por el salario nominal corriente como la demanda total de la misma a dicho salario son mayores que el volumen de ocupación existente” (Keynes, 2005: 33). El empleo entonces, depende del nivel de consumo, determinado por el ingreso, la propensión marginal a consumir y por el nivel de inversión.

A esto llama Keynes la paradoja de la pobreza, pues es la demanda efectiva insuficiente la que detiene el aumento de la ocupación en niveles inferiores al pleno empleo (Keynes, 2005). No hay problemas de salarios, productividad o voluntad de los trabajadores, sino de las necesidades objetivas que se producen en el mercado de bienes y servicios y condicionan al mercado de trabajo que no puede tomarse de manera aislada de los efectos de la economía en su totalidad.

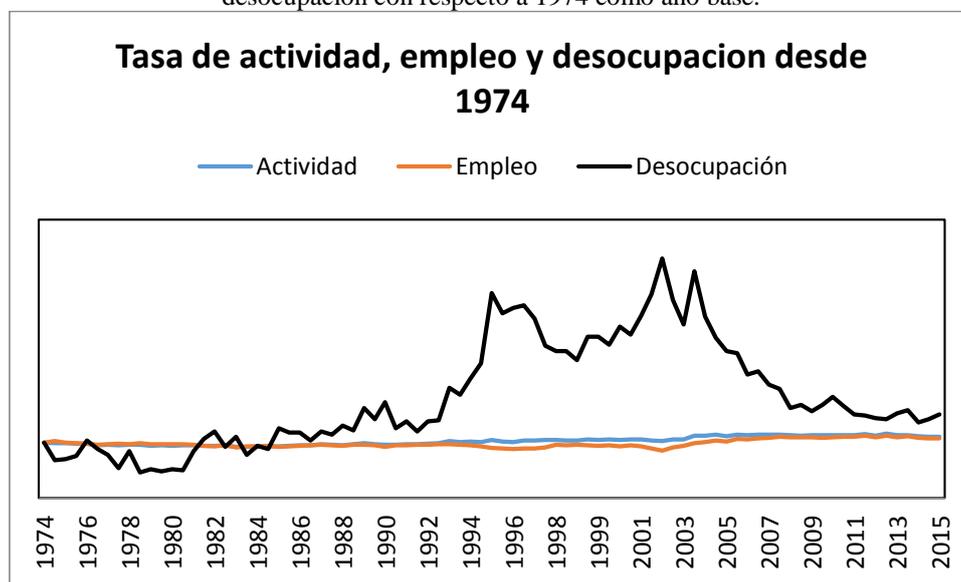
Siguiendo esta línea, se analiza la trayectoria del desempleo en la Argentina desde 1974 a la fecha. En el gráfico VII, se observa como el desempleo, la tasa de actividad y la tasa

---

<sup>97</sup> Capital constante es el trabajo acumulado en forma de maquinarias y el capital variable es la fuerza de trabajo

de empleo se mantienen relativamente estables desde 1974 hasta 1992. A partir de allí, la tasa de actividad y de empleo se elevan, aunque no considerablemente (16% y 12% respectivamente), mientras que el desempleo se eleva significativamente, pasando de 6% en octubre de 1991 a 21,5% en mayo de 2002, para luego bajar a 5,9% en el tercer trimestre de 2015.

Grafico VII: Trayectoria de la tasa de actividad, empleo y desocupación con respecto a 1974 como año base.



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

Lo que observamos es un desempleo que se mantiene relativamente estable entre 1974 y 1988, da un pequeño salto y se estabiliza en torno al 7% entre 1988 y 1992. Luego crece hasta 2004 y posteriormente desciende y estabiliza a partir de 2009, sin poder llegar a los números de 1992.

Cabria preguntarse entonces, cuales son los determinantes del mercado de trabajo y si las políticas de transferencia condicionada de ingresos pueden influir en el. Para ello, se tomó en cuenta el periodo 1992-2004 y luego, 2004-2015, indagando que es lo que cambio en ambos periodos y si las políticas de transferencia condicionada de ingresos tuvieron o no que ver en la dinámica observada.

La política económica de los años 1990 estuvo signada por la orientación hacia lo privado, con retiro selectivo del Estado, perdiendo su capacidad regulatoria y dejando actuar con mayor libertad al mercado. En ese marco, sus políticas laborales se dirigieron a "... adaptar las regulaciones laborales a los criterios y pautas actuales a nivel internacional" (Magariños, 1995:13).

A nivel internacional, los lineamientos económicos estaban dirigidos por el Consenso de Washington que promovía reformas económicas a favor del libre mercado, entre las cuales se encontraba la liberalización de la economía y la desregulación de los mercados.

La Ley Nacional de Empleo aprobada en 1991 fue el instrumento para desregular las relaciones laborales. A partir de las ventajas otorgadas a las empresas, disminución de los aportes patronales, extensión del periodo de prueba, nuevas modalidades contractuales y reducción de controles, el desempleo creció considerablemente, en el marco de la reducción de los costes laborales y el crecimiento de la informalidad, junto a un aumento considerable de la productividad obrera.

El Estado Nacional por su parte, insistió en la desregulación del mercado de trabajo y posteriormente, a partir de 1995 en los planes de incentivo de empleo, dentro de los cuales el Plan Trabajar fue uno de los más importantes.

Cuando observamos la trayectoria del empleo y las decisiones tomadas por el Estado, vemos que las transferencias de ingreso vía políticas sociales, no buscaban efectivamente reincorporar mano de obra expulsada del mercado laboral sino otorgar un espacio de contención a los trabajadores expulsados.

Esa lógica se sigue replicando en el PJyJHD, donde era incompatible cobrar el beneficio y trabajar formalmente<sup>98</sup> y recién se revierte a partir de la implementación de la AUH. Además de las diferencias formales entre el decreto 565/02 y el decreto 1602/09, corresponde analizar la situación del mercado de trabajo y los índices representativos.

El PJyJHD nació con un 21,5% de desempleo y en alza, mientras que la AUH con un 8,4% de desempleo y en una serie decreciente que tenía más de 6 años consecutivos. Por otro lado, el salario nominal creció 225% entre 2002 y 2009. Mientras tanto, el consumo más la inversión, como una aproximación a la “Demanda Efectiva” crecieron un 38% en términos reales.

Si bien el objetivo del apartado no es realizar aportes a la teoría del mercado laboral, si es entender algunos de sus condicionamientos para explicar porque las políticas de

---

<sup>98</sup> Aunque legalmente era incompatible percibir el PJyJHD y estar empleado, ante el crecimiento económico y el aumento de la demanda de trabajo, se incrementaron los empleos tanto formales como informales, mientras que en términos relativos, el peso del empleo informal fue perdiendo ante el aumento de los trabajadores registrados.

transferencia condicionadas de ingresos pueden o no tener injerencia en las condiciones de trabajo e ingresos.

Si el empleo depende de la demanda efectiva, la inversión y el ahorro; entonces resulta poco probable que las políticas de transferencias condicionadas de ingreso puedan transformarse en un determinante del mercado de trabajo.

Siguiendo el análisis de Robinson (1973) sobre el funcionamiento del mercado de trabajo; en un contexto que tiende a la concentración de la producción y la monopolización de las ramas industriales, la cantidad de capital no varía y ergo, la reducción de la producción, producto de la concentración y la necesidad de aumentar la rentabilidad empresarial, se produce vía disminución de la cantidad de trabajadores. En este contexto, cualquier salario se vuelve antieconómicamente alto y tiende a la desocupación, por más caída del salario que se produzca o desregulaciones laborales se implementen.

El problema del empleo entonces, no puede resolverse vía políticas de transferencia condicionada de ingresos, sino vía estímulo de la competencia en la esfera de la producción y la demanda efectiva en la esfera del consumo.

Mientras tanto, lo que sí puede evidenciarse, es la diferencia entre las políticas de transferencias condicionadas de ingreso que plantean la incompatibilidad con el trabajo y las que no o según la fuente de financiamiento de las mismas, como puede observarse por ejemplo cuando comparamos los salarios percibidos por las empleadas domésticas de la ciudad de Formosa con y sin PJyJHD y con y sin AUH en las tablas III, IV, VII y VIII. Mientras que para las empleadas con y sin PJyJHD los salarios promedios pueden o no ser mayores, en las empleadas con y sin AUH los salarios promedio son siempre superiores para quienes perciben la AUH, incluso cuando el porcentaje de subocupación es superior entre las que perciben AUH y las que no lo hacen.

Mientras que el PJyJHD parece no tener injerencia en los ingresos de las empleadas domésticas, ya que no se percibe diferencia entre las beneficiarias y las empleadas que no percibían la transferencia, sí parece existir diferencia entre las empleadas domésticas que percibían la AUH frente a las empleadas domésticas que no la cobraban, cuando observamos la dinámica de los ingresos totales y por hora, aunque las pruebas estadísticas no encuentren diferencias significativas.

Lo que queda más claro, es que las políticas de transferencia condicionada de ingresos no condicionan el funcionamiento del mercado de trabajo, toda vez que como ya se demostró, si bien otorgan cierto grado de desmercantilización, no se convierten en un sustituto del mercado de trabajo, lo cual impide a las empleadas domesticas imponer condiciones de trabajo.

### ***Políticas de TCI y mercado de trabajo. Una comparación histórica***

Las políticas de TCI son fuertemente cuestionadas por sectores sociales que plantean que este tipo de intervenciones estatales fomentan “la vagancia”<sup>99</sup>. La discusión suele estar cargada de elementos ideológicos y muy esporádicamente de datos que acompañen las afirmaciones que se hacen sobre los perceptores de la lo que peyorativamente se denomina “planes sociales”.

En este apartado se intenta analizar brevemente las raíces históricas de dichas críticas y comparar dichas situaciones con los resultados preliminares del PJyJHD y la AUH obtenidas en este trabajo, obteniendo semejanzas y similitudes.

Como se observo al inicio de este trabajo, las políticas sociales se desarrollaron a partir de fines de siglo XIX, cuando el sistema capitalista en marcha lesionaba las condiciones de vida de la gran parte de la población obrera. Sin embargo, el primer antecedente de protección de la pobreza puede encontrarse con anterioridad incluso a la formación del mercado de trabajo “competitivo y libre” que produjo la miseria generalizada de la clase obrera.

En 1795 se aprobaba en Inglaterra las leyes de asistencia a pobres conocidas como Speenhamland. Estas suponían un ingreso adicional a los salarios, de acuerdo al precio del pan, que buscaba que las familias, mediante la protección parroquial reciban un “derecho a la vida” que les permitirá obtener un nivel mínimo de bienes independientemente de su salario.

Esta política, según el análisis de Polanyi, resulto una trampa mortal toda vez que redujo la productividad laboral al nivel de trabajadores miserables, los salarios caían al mínimo posible y los trabajadores prefirieron el subsidio al trabajo (Polanyi, 2007: 130 y 131).

---

<sup>99</sup> Ver, por ejemplo <http://www.lanacion.com.ar/1461392-la-asignacion-universal-impacta-en-el-mercado-laboral-femenino> y la discusión en <http://www.lanacion.com.ar/1778370-diego-bossio-critico-al-progreen-que-los-planes-sociales-crean-vagos-nosotros-queremos-otra-argentina>

Las leyes de Speenhamland, mas que evitar las desgracias producidas por la competencia libre entre obreros que promulgaba el capitalismo industrial, impidió la creación de un mercado de trabajo y ello llevo a que para 1834 “se había creado la convicción general de que todo era preferible a la continuación de Speenhamland” (Polanyi, 2007: 132).

Sin embargo, Polanyi también establece que las leyes de pobres aprobadas en 1795 pudieron tener otro efecto si se hubieran llevado adelante de otra manera, sobre todo a partir de la organización sindical y que su efecto sobre los salarios hubiese sido contrario al que efectivamente se observó. El hecho de que se hayan promovido leyes de protección laboral antes de que el mercado de trabajo estuviese efectivamente creado fue lo que llevo a dichas leyes al fracaso.

El problema de Speenhamland fue que evitó la proletarización de la clase obrera y ello impidió la consolidación del sistema capitalista industrial ingles. Finalmente las leyes fueron derogadas en 1834 y seguidas de un periodo de degradación de las condiciones de vida obreras que proletizaron los trabajadores pero a la vez dejaron total y absolutamente desamparada a la nueva clase obrera industrial. No fue sino hasta las políticas sociales de finales del siglo XIX que las condiciones de vida de los empleados fabriles mejoraron.

Cuando comparamos dicho antecedente con las dos políticas sociales estudiadas en este trabajo, podemos evidenciar que los elementos mencionados por Polanyi que determinaron el fracaso de Speenhamland no se encuentran presentes. En primer lugar la productividad laboral, si bien es difícil de medir sectorialmente y más aun en torno al empleo domestico, ha demostrado una trayectoria creciente por lo menos en los últimos 40 años<sup>100</sup>. Por otro lado, la evidencia demuestra que los beneficiaros de ambas políticas no han preferido el subsidio al trabajo. Los datos aportados por Klisberg y Novacosvky (2015) como los presentados en este trabajo a partir de los datos de la EPH demuestran la falsedad de dicha argumentación. Por último, los salarios han subido en todo el periodo analizado.

Las críticas sectoriales que se plantean a dichas políticas parecen responder así a lo que Lafargue (2004) denomina la “Religión del Capital”. No es intención de este trabajo inmiscuirse en discusiones ideológicas, mas analizar las políticas de transferencia

---

<sup>100</sup> Si bien el trabajo actual se limita a estudiar a las empleadas domesticas de la ciudad de Formosa, debe tenerse presente que tanto el PJyJHD como la AUH están destinadas a todos los trabajadores que cumplan los requisitos de acceso y no solo al personal del servicio domestico.

condicionadas de ingreso más importantes de la historia nacional implica un breve comentario sobre las críticas a las que se hace mención regularmente en ambientes que históricamente se han opuesto a las políticas sociales, independientemente que sean residuales, corporativistas o socialdemócratas en términos de Esping Andersen (1993).<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Puede mencionarse como ejemplos el Manifiesto del Comercio y la Industria o las manifestaciones del empresario Enrique Pescarmona disponibles en [http://www.clarin.com/politica/pescarmona-chicas-embarazan-cobrar-mango\\_0\\_S1riwO3Gg.html](http://www.clarin.com/politica/pescarmona-chicas-embarazan-cobrar-mango_0_S1riwO3Gg.html)

## **REFLEXIONES FINALES**

---

Teniendo en cuenta los objetivos planteados, la bibliografía especializada en la temática consultada, los estudios realizados y la evidencia empírica recolectada en el presente trabajo, se pueden arribar a las siguientes conclusiones:

1. Los beneficiarios de las políticas de TCI logran un grado de bienestar independientemente de su relación con el mercado de trabajo y por lo tanto puede sostenerse que ambas políticas han permitido ciertos niveles de desmercantilización en los sectores beneficiados. Sin embargo el grado de desmercantilización no es elevado. La tabla XI y XII demuestran que tanto el PJyJHD como la AUH permitieron reducir la pobreza y la indigencia. Sin embargo, a partir de los análisis realizados con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, como las declaraciones de empleadas domesticas entrevistadas, las transferencias no constituyen el ingreso principal de los hogares ni el ingreso principal individual en la gran mayoría de los casos analizados, salvo los años 2003 y 2004, siendo su trabajo la principal fuente de ingresos. Por lo tanto, la relación con el mercado laboral para asegurar el bienestar sigue presente, aun cuando las transferencias condicionadas de ingresos logran paliar ciertas necesidades básicas.

Un dato más que aporta a esta conclusión es el hecho de que analizando los datos de los beneficiarios de la AUH en la ciudad de Formosa, solo el 2% declaro vivir de dicho beneficio como única fuente de ingresos, resultado que está en consonancia con los datos reflejados en la investigación de Klisberg y Novacosvky (2015) en su análisis nacional.

2. En este marco, no se encontró evidencia empírica que permita sostener que ambas políticas hayan desincentivado el empleo sino todo lo contrario, ya que se observo que las empleadas domesticas entrevistadas valoran positivamente ambas politicas. A su vez, aseguraron que no pensaron ni piensan en dejar de trabajar para cobrar solo el PJyJHD o la AUH. Su argumento se basa en que los destinatarios de dichas transferencias son sus hijos. En este sentido se debe destacar la elevada conciencia que se percibió en las empleadas domesticas entrevistadas.

Más aun, las empleadas domésticas que perciben la AUH mantuvieron las horas semanales trabajadas de manera estable durante el periodo 2011-2015, mientras se observó una disminución considerable (22,2%) para el caso de las empeladas domesticas sin AUH, como se demostró en las tablas VII y VIII y en el grafico IV.

3. De las conclusiones anteriores se desprende que tanto el PJyJHD como la AUH no desproletarizan, ya sea por el monto de las transferencias o los niveles de conciencia presentes en los beneficiarios. Por lo tanto no ponen en riesgos el objetivo de pleno empleo presente en el proyecto político-económico en que fueron desarrolladas. La trayectoria del nivel de empleo a nivel nacional y local es un dato que confirma esta conclusión.

No es menor el resultado observado en el ejercicio teórico realizado de restar a los ingresos de los hogares estudiados la percepción de las transferencias de ambos programas, donde se demostró que si los beneficiarios analizados dejaran de trabajar para percibir solamente el monto de las transferencias, serían indigentes en todos los casos. Otro elemento importante en la presente conclusión, es que al ser consultados sobre su situación actual y sus deseos, todas afirmaron preferir trabajar y estar registradas.

4. Los salarios promedios fueron mejores entre las empleadas domésticas beneficiarias del PJyJHD y la AUH en el periodo analizado. Por el otro lado se observaron niveles de formalidad inferiores. Para entender las diferencias salariales es importante la percepción que tienen los empleadores que fueron entrevistados, sugiriendo que el cobro de el PJyJHD como de la AUH son cruciales ya que condicionan la relación laboral. Esto se evidencia en declaraciones como *“las empleadas domésticas consideran como seguro el cobro de la asignación, y por lo tanto ante exigencias que no comparta o salarios que no considere justos, se retira del trabajo y cobra la asignación”*, o *“de no cobrar la Asignación, la relación laboral no sería igual”*.

Con respecto a los grados de informalidad menores, para el caso del PJyJHD es entendible dada la incompatibilidad del Programa con el empleo. Para el caso de la AUH hay que tener en cuenta dos aspectos. El primero es el gran desconocimiento que aun existe tanto entre beneficiarios como entre empleadores. Muchas entrevistadas declararon estar en negro por decisión mutua con sus empleadores para seguir *“cobrando el plan”*. Incluso empleadores que declararon estar a favor de la AUH y que referían tener empleadas domésticas registradas para *“evitar problemas”* sostuvieron que la informalidad era para no perjudicarlas y *“que pierdan el plan”*. En este sentido queda claro que las campañas de difusión de las condiciones de acceso, pero sobre todo de permanencia en dicho beneficio han sido insuficientes, más allá de que no realicé un análisis de la publicidad de ambos derechos ni tenga evidencia para obtener conclusiones sobre el diseño y realización de la campaña y que la presente afirmación solo se base en los resultados observados con respecto a la informalidad detectada.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la percepción de un grupo importante de empleadores tiene sobre el empleo domestico y por lo tanto, la informalidad se considere como parte del mismo. Así entonces, la frase “*que no pierdan el plan*”, termina convirtiéndose en una excusa para negar a formalizar la relación laboral.

Por último, analizando la percepción de los beneficios laborales de aguinaldo, vacaciones pagas, etc. independientemente de la formalidad o informalidad de la relación laboral, la evidencia empírica recogida indica que estas políticas de transferencia condicionadas de ingresos no parece repercutir a la hora de la percepción de beneficios laborales.

Otro indicador de la presente conclusión es el análisis que se ha hecho sobre la subocupación presente en empleadas domesticas que perciben las TICs y empleadas domesticas que no las perciben ya que ante mayores niveles de subocupación entre los beneficiarios de la AUH, no se perciben mayores intenciones de buscar trabajar más horas.

5. Si comparamos ambas políticas, queda claro que si bien comparten las potencialidades de desmercantilización, mayores salarios, estabilización de horas de trabajo, entre otros, la AUH tiene un potencial mayor al PJyJHD. Los motivos son a) la mayor coherencia de la AUH, por ejemplo en no tomar como incompatibles el cobro de la transferencia y el trabajo remunerado, formal o informal; b) la actualización periódica de los montos en un contexto inflacionario como el que se vivió en ambos programas y c) el hecho de que mientras el PJyJHD es considerado como una ayuda estatal para paliar la pobreza, la AUH significa la universalización del derecho a la niñez y por lo tanto deja de categorizarse dentro de la política social estatal como un “subsidio a la pobreza” para transformándose en una política estatal que se configura dentro de la sistema nacional de seguridad social de tipo universalista según los parámetros establecidos en este trabajo.

6. Las políticas de transferencia condicionada de ingresos no condiciona al mercado laboral porque no se encuentra presentes los elementos necesarios para condicionarlo, teniendo en cuenta el análisis de Polanyi (2007) sobre todo lo que para él representaban “un derecho a la vida”, las leyes conocidas como Speenhamland en Inglaterra de fines del siglo XVIII.

7. Por todo lo expuesto anteriormente, la conclusión final del presente trabajo es que tanto el PJyJHD como la AUH han repercutido en las condiciones de trabajo e ingresos de las empleadas domesticas de la ciudad de Formosa con un alcance limitado. Si bien han permitido mejores ingresos y mayor estabilidad en las horas trabajadas, ambos

programas presentan serios problemas a la hora de mejorar la formalidad de la relación laboral.

El PJyJHD era claramente incoherente en sus alcances, propósitos y objetivos relacionados con el mercado laboral; mientras que la AUH tiene serios problemas de difusión de la compatibilidad entre percibir la asignación y tener un empleo formal.

Aunque queda claro en este punto que la formalización de las relaciones laborales es competencia de los organismos de control y regulación estatal, el comportamiento empresarial y que en este sentido las políticas de TCI no tienen como objetivo mejorar los niveles de formalidad. Sin embargo, tampoco es su objetivo mejorar los ingresos de los trabajadores o la proletarianización de los mismos. Las críticas en este sentido se enmarcan pura y exclusivamente en los objetivos del presente trabajo y no en los objetivos presentes tanto en los objetivos del PJyJHD como en los de la AUH.

Las TCI entonces, presentan un potencial desmercantilizador pero no así desproletizador, ya que quedó demostrado que los beneficiarios no pueden salirse del mercado de trabajo para reproducir materialmente su existencia y que si bien las TCI han permitido mejorar el bienestar de quienes las percibieron, dicho bienestar sigue dependiendo fundamentalmente de su vinculación al mercado laboral. Dicho de otro modo, al ser políticas que no desproletarian, no ponen en riesgo la dinámica de las relaciones laborales vigentes en el modelo económico actual.

Más allá de lo presentado en el párrafo anterior, el hecho de que los ingresos y la estabilidad horaria sea mayor en las empleadas domésticas beneficiarias de las TCI que en aquellas que no lo perciban, implica que este tipo de políticas aporta elementos positivos a la relación trabajo-salario a favor del trabajador, lo cual es más importante aun tratándose de sectores vulnerables ya sea porque históricamente han estado relegados de la regulación y protección estatal o porque pertenecen al grupo de trabajadores con menores niveles de ingreso de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Aquin Nora (2014) *Asignación universal por Hijo: ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2012) *La Asignación universal por Hijo para la Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables*. Buenos Aires, ANSES.

Basualdo Eduardo (2010) *Estudios de Historia Económica Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI

Birgin, Haydée (2009) “Sin acceso a la justicia: el caso de las trabajadoras domesticas en la Argentina. En Valenzuela y Mora (comp.) *Trabajo domestico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: OIT

Clarín (2016) “Pescarmona: "Las chicas de 14 se embarazan para cobrar un mango"”. Sección Política, 30 de noviembre de 2016.

CIPPES e ICEPSI “Índice Barrial de Precios”. Informe de prensa Chaco N° 33. Marzo de 2015.

Dabat, Alejandro (2012) “El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo”. En *Economía UNAM vol.9, no.26*. México: UNAM

Danani, Claudia (2004) “Introducción. El alfiler de la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En Danani (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.

Decreto-Ley 326/56

Decreto 565/02

Decreto 1602/09

Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons de Magnámin-IVEI.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Serie Canasta Básica periodo 2011-2015 - <http://www.fiel.org/canasta>

Gasparini Leandro y Guillermo Cruces (2010) “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” en *Documento de Trabajo Nro. 102*. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Graña, Juan M. (2007) “Distribución funcional del Ingreso en Argentina 1935-2005”. En *Documentos de Trabajo N° 8*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Población, Crecimiento y Desarrollo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Encuesta Permanente de Hogares. Periodo 2003-2015

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Valor de la Canasta básica de Alimentos y Canasta Básica Total. Periodo 2003-2013

Keynes, John (2005) *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Argentina: Fondo de Cultura Económica

Klisberg, Bernardo e Irene Novacosvky (2015) *El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Lafargue, Paul (2004) *El derecho a la pereza*. Buenos Aires: Longseller.

*La Nación* (2000) “Abrirán otra investigación por presuntas coimas en el Senado”. Sección Política, 26 de septiembre 2000.

*La Nación* (2000) “La Asignación Universal impacta en el mercado laboral femenino”. Sección Economía, 01 de abril de 2012.

*La Nación* (2000) “Diego Bossio criticó al Pro: "Creen que los planes sociales crean vagos, nosotros queremos otra Argentina"”. Sección Política, 22 de marzo de 2015.

Ley 26.844

Magariños, Carlos (1995). *El rol del Estado y la política industrial en los 90*. Buenos Aires: Macchi

Manifiesto de Comercio y la Industria. Disponible en [https://imagenes.educ.ar/repositorio/Download/file?file\\_id=6afdaed5-1418-466c-ba66-98dc9a78941d](https://imagenes.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=6afdaed5-1418-466c-ba66-98dc9a78941d)

- Martínez Franzoni, Juliana (2008) “Capítulo III. Régimen de bienestar familiarista”. En *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mazzola, Roxana (2012) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo
- Montagut, Teresa (2014) *Política social. Una introducción*. España: Ariel, 4.<sup>a</sup> edición
- Neffa, Julio (2009) “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades”. En *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II*. Buenos Aires: CLACSO.
- Neffa Julio, Mariano Feliz, Demian Panigo y Pablo Pérez (2006) *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo I. Marxistas y Keynesianos*. Argentina: Fondo de Cultura Económica
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Peralta Ramos, Mónica (2007). *La economía argentina: poder y clases sociales 1930-2006*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Perlbach, Iris y Rodrigo González (2007) “Informalidad en el mercado laboral argentino: un modelo de probabilidad de ocurrencia”. Ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo en Mendoza, Argentina.
- Perón, Juan Domingo (1951) “Discurso pronunciado el 27 de Octubre de 1951 al inaugurar la "Ciudad Estudiantil"”. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=t\\_YEa2IEI1w](https://www.youtube.com/watch?v=t_YEa2IEI1w).
- Poblete, Laura (2015) “Modos de regulación del trabajo domestico”. En Cuaderno de Ideas N° 30 *El trabajo domestico: entre regulaciones formales e informales*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Polanyi, Karl (2007) *La Gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rodgers, Janine (2009) “Cambios en el servicio domestico en América Latina”. En Valenzuela y Mora (comp.) *Trabajo domestico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: OIT

Ramírez, Alfredo (2006), “Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* Nro. 2, Buenos Aires.

Robinson Joan (1973) *Economía de la competencia imperfecta*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca S.A.

Rofman, Rafael y María Lura Olivieri (2010) “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina” en *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6*. Argentina: Banco Mundial

Valencia Lomelí (2008) “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: Aportes, límites y debates. En *The Annual Review of sociology* Vol 34. Pag 499-524.

Vilas, C. M. (2011), “Estrategias de acumulación y estrategias de política social” [en línea]. Disponible en: <http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-yestrategias-de-pol%C3%ADtica-social>

Titmuss, Richard (1981) *Política Social*, Barcelona: Ariel.