

RECONFIGURACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DISTRIBUTIVAS Y EFECTOS EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES (2023-2024)*

*por Santiago Poy** y Carlos Rubén Repetto****

I. Introducción

A partir de la llegada de la actual gestión de gobierno, iniciada en diciembre de 2023, se han registrado una serie de cambios en el régimen económico con fuertes consecuencias en materia de empleo, salarios y distribución del ingreso (González, Bonofiglio y Bona 2025). En una primera etapa, el drástico ajuste del gasto estatal y la liberación de tarifas de servicios públicos condujo tanto a una significativa pérdida de ingresos: la pobreza por ingresos alcanzó el 52,9% de la población. Además, por la modificación sustantiva del sistema de precios, cambió fuertemente la capacidad de consumo de las familias. En una segunda etapa —que comenzó alrededor del tercer trimestre de 2024— la paulatina reducción de la tasa de inflación pareció haber empezado a interrumpir, al menos parcialmente, la tendencia previa, aunque consolidándose niveles de pobreza muy altos (Indec 2025).

* Este artículo se realizó en el marco del Proyecto R24-57, “Estructura social, calidad del empleo y pobreza en el contexto de la crisis y reestructuración económica argentina actual”, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped), Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES), UBA-Conicet, Argentina. E-mail: santiago.poy@economicas.uba.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7807-9535>.

*** Universidad de Buenos Aires (UBA) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. E-mail: carlosrepettosoc@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2798-3013>.

Un rasgo central del proceso político-económico en curso es que estas transformaciones del régimen económico van acompañadas de un intento de reconfigurar el régimen de políticas sociales. Esta reconfiguración implica cambios en los recursos presupuestarios asignados, en los instrumentos y en el diseño institucional. Entre los principales emergentes se destacan la reducción del gasto social global, la priorización de prestaciones condicionadas y focalizadas en la infancia (en detrimento de aquellas dirigidas a jóvenes y personas en edad activa) y un cambio en las modalidades de gestión, orientado a debilitar la presencia de organizaciones socio-comunitarias¹.

El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones de la reconfiguración de las políticas sociales —en el marco del proceso de reestructuración económica y estatal en curso—, en el nivel y la composición de los ingresos de los hogares urbanos de distintas posiciones socioeconómicas y en términos de sus efectos sobre las condiciones de vida. Retomamos la definición de Danani (2009) para quien las políticas sociales son “aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean *indirectamente* las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales”, en contraposición a las políticas laborales que regulan *directamente* las condiciones de vida (Danani 2009: 32) —*itálica en el original*—. Si se parte de que toda política social tiene efectos de desmercantilización, una distinción especialmente importante es la que existe entre políticas sociales que proveen servicios y las que proveen ingresos (Danani 2009: 38). En este sentido, este artículo se enfoca en las políticas sociales de este último tipo, a las llamamos “políticas sociales distributivas”, con independencia tanto de que su foco se encuentre en la atención directa de la pobreza como de los criterios que determinan el acceso a las prestaciones (por ejemplo, su inscripción en el pilar contributivo o no contributivo)².

¹ Este último es el caso, especialmente, de los programas de empleo y de las políticas alimentarias. Como destacan Arcidiácono y Gamallo (2023) y Grassi (2025), en los últimos años se hicieron cada vez más frecuentes las “sospechas” alrededor de los destinatarios de programas sociales, lo que parece haber generado condiciones de posibilidad para la desarticulación de muchas de estas intervenciones.

² Siguiendo lo formulado en Kennedy y Poy (2025), utilizamos esta denominación para resaltar que las políticas sociales de este tipo se inscriben en la llamada “distribución secundaria” del ingreso, por oposición a la “distribución primaria”, que involucra al funcionamiento de los mercados laborales sobre los que operan las políticas laborales y de ingresos (por ejemplo, políticas de salario mínimo).

En este artículo se realiza un análisis presupuestario para identificar los recortes, aumentos o reestructuraciones en materia de gasto en programas de empleo, jubilaciones y pensiones y transferencias monetarias directas. Asimismo, se propone indagar de qué manera impactaron estas transformaciones sobre los ingresos familiares, la pobreza y la pobreza extrema de los hogares durante en 2024. Con este propósito, se utilizan dos fuentes de datos complementarias. Por una parte, a partir de los datos del portal Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía, se describe la evolución real de las partidas asignadas a distintos programas sociales. Por otra parte, mediante los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) se examina cuáles son los cambios y continuidades en materia de ingresos de distintas fuentes y sus consecuencias en materia de distribución del ingreso y pobreza. Se aprovecha para ello la disponibilidad de nuevas variables incorporadas al cuestionario regular de la EPH que permiten una identificación directa de algunas políticas sociales³. Empleamos distintas técnicas de análisis descriptivo y de microsimulación para evaluar el papel de los cambios en el ingreso de los hogares.

La investigación se inscribe así en una tradición de estudios sobre los efectos distributivos de la política social (Beccaria et al. 2025, Gasparini et al. 2017, Gasparini et al. 2025, Judzik, Trujillo y Villafañe 2017, Poy et al. 2023, Salvia, Poy y Vera 2016). Estos estudios buscan comprender los efectos de las políticas sociales distributivas sobre los niveles de ingresos, en la reducción de la pobreza y la indigencia y en la desigualdad económica. En particular, estos análisis consideran la correlación que existe entre la incidencia de los ingresos de políticas sociales y la posición socioeconómica de los hogares.

Sin dudas, se trata de un enfoque que tiene potencialidades, pero también limitaciones, en especial en el contexto actual. El estudio de los efectos de los ingresos provenientes de las políticas sociales sobre las condiciones de vida familiares es apropiado para responder interrogantes acerca de la capacidad de la inversión social para morigerar la pobreza o la indigencia por ingresos y para dar cuenta de sus efectos redistributivos o su progresividad. Sin embargo, al enfocarse en los ingresos, es una estrategia

³ En el Anexo metodológico se expone de qué modo se procuró reconstruir estas variables hacia el período en el cual no se encuentran disponibles.

empírica insuficiente para dar cuenta de las transformaciones efectivas que pueden tener lugar en el acceso efectivo al bienestar. A modo de ejemplo, esta perspectiva no es apropiada para captar la reducción de la inversión social en bienes y servicios que juegan un rol clave en el bienestar de las familias (por ejemplo, educación, salud o alimentación).

La primera sección del artículo describe algunos de los principales cambios en materia de intervención social estatal bajo el nuevo gobierno procurando identificar continuidades y rupturas con los veinte años anteriores. En la segunda sección se analizan los principales cambios en una serie de programas específicos y en la inversión social asociada a ellos. En la tercera sección se describen los efectos de los cambios en materia de gasto público social sobre los ingresos, la pobreza y la indigencia de las familias. La ponencia se cierra con algunas reflexiones finales e interrogantes ante el nuevo escenario político-económico.

II. Cambios y continuidades de las políticas sociales distributivas

Las últimas dos décadas de los 2000 se caracterizaron por un giro expansivo en términos de política social en Argentina (Arza y Martínez-Franzoni 2024). Esta expansión involucró dos aspectos: uno cuantitativo y otro cualitativo. Entre 2003 y 2023 (último dato disponible) el gasto público social consolidado creció casi 10 puntos, alcanzando 28% del Producto Interno Bruto (PIB)⁴. A su vez, se produjeron innovaciones institucionales, en particular en el campo de las jubilaciones, las pensiones no contributivas y las transferencias monetarias condicionadas que derivaron en la expansión significativa de la cobertura.

Las interpretaciones sobre esta expansión son múltiples y en ella se combinan elementos de alcance regional con las características sociopolíticas locales. En toda América Latina se dio una fuerte expansión de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas a poblaciones históricamente excluidas de la protección social (Barrientos 2025). En la

⁴ La excepción a la expansión del gasto público social fue el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Si bien hasta 2017 el gasto creció levemente, tras la crisis de 2018 se redujo casi 2,4% del PIB.

experiencia argentina, este rasgo regional se combinó con el ciclo político abierto tras la salida de la convertibilidad, en el que toda la política social y laboral se reorientó a recomponer las devastadoras consecuencias de la crisis. La expansión de la protección social a segmentos previamente excluidos se dio, en muchos casos, incorporando un pilar no contributivo o semi contributivo a los sistemas contributivos preexistentes, aunque ello no impidió que se reprodujeran exclusiones y modalidades de segmentación preexistentes (Danani y Hintze 2014). Un patrón emergente a lo largo de las últimas dos décadas fue el notable incremento de la capacidad estatal de transferir dinero a distintos sectores sociales, en particular a la población de menores ingresos⁵. Arias y Scalia (2025) llaman a esta modalidad de intervención “el Estado «cajero automático»”⁶.

Sin dudas, entre los principales avances en materia de políticas sociales distributivas se destacó la expansión de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, las “moratorias” —implementadas a partir del Plan de Inclusión Previsional de 2005 y planes posteriores— permitieron jubilarse a quienes no alcanzaban los años de aportes, pero tenían la edad requerida (Rofman y Oliveri 2012). Como consecuencia, hacia finales de la década de los 2010 la tasa de cobertura de jubilaciones y pensiones entre los adultos mayores llegó a niveles superiores al 95%. En paralelo, se eliminó la restricción cuantitativa del número de pensiones no contributivas que el Estado podía entregar, que estaba congelado durante los años noventa y sólo admitía un alta por cada baja. La eliminación de esta restricción explicó la fuerte ampliación en el número de pensiones no contributivas, en particular por invalidez y para madres de siete o más hijos.

El otro componente de expansión e innovación institucional fueron las transferencias monetarias condicionadas. Una parte de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados —que habían llegado a casi 2 millones— fueron transferidos al Plan Familias por la Inclusión Social, un

⁵ En trabajos previos identificamos el creciente protagonismo de estas modalidades de transferencia de ingresos en la regulación de la reproducción de los hogares durante la postconvertibilidad, en particular, de aquellos cuya fuerza de trabajo se inserta en condiciones de informalidad estructural (Poy 2021).

⁶ En cambio, como señala Gamallo (2023) hubo menos innovaciones en las funciones sociales estatales tradicionales —por ejemplo, educación y salud— que proveen bienes públicos fundamentales para el bienestar.

programa de tipo *welfare*, mientras que aquellos con mayor perfil de “empleabilidad” pasaron al Seguro de Capacitación y Empleo, de tipo *workfare* (Arcidiácono y Gamallo 2023). En 2009, bajo el gobierno de Cristina Fernández, se creó la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Decreto 1602/09), modificando el Régimen de Asignaciones Familiares instalado en 1996 e incorporando a los titulares del Plan Familias. En 2011 la AUH se extendió a las mujeres embarazadas sin protección social (la Asignación Universal por Embarazo, AUE). A partir de 2014 se puso en marcha otro programa de transferencias condicionadas, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) dirigido a estudiantes de 18 a 24 años de familias vulnerables.

Durante este período también se desarrollaron nuevos programas de transferencias de ingresos dirigidos a la población pobre en edad de trabajar. Estos programas de empleo se distinguieron de los implementados en los noventa porque buscaron fomentar el cooperativismo de trabajo y la economía social (Arcidiácono y Gamallo 2023). En 2009 se creó el Plan Ingreso Social con Trabajo (Resolución 3182 de 2009), conocido como “Argentina Trabaja”. En marzo de 2013, bajo la misma resolución, se incorporó a este programa el plan Ellas Hacen, una política destinada a mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica o víctimas de violencia de género.

Los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández mantuvieron el trazo grueso de las políticas implementadas con anterioridad, con diferencias desde el punto de vista del diseño. En materia previsional, el gobierno de Macri buscó discontinuar las moratorias, e implementó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) para desanclar la cobertura de los adultos mayores del sistema jubilatorio tradicional. A su vez, favoreció una mayor desigualdad en las prestaciones al impulsar la llamada “Reparación histórica” que incrementó los haberes de las jubilaciones más altas. El gobierno de Macri continuó con la expansión de las transferencias dirigidas a la niñez: el sistema de asignaciones familiares contributivas se extendió a los monotributistas de las categorías más bajas, que pasaron a cobrar un monto equivalente al de la AUH. Por último, en materia de transferencias a las personas en edad de trabajar, se profundizaron las estrategias anteriores. En 2017, con la prórroga de la Ley de Emergencia Social, se implementó el Programa de Transición al Salario Social Complementario (Resolución 201-E de 2017), que establecía un beneficio para quienes trabajaban en la

llamada “economía popular” equivalente a medio salario mínimo, vital y móvil. En 2018, se creó el programa Hacemos Futuro (Resolución 96 de 2018), que unificó los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y otros programas de menor magnitud (como Desde el Barrio).

El gobierno de Alberto Fernández profundizó también el componente de políticas sociales de transferencias de ingresos. En el contexto de un fuerte crecimiento de la pobreza, se implementó la Prestación Alimentar, un complemento de ingresos para la compra de alimentos dirigido a la población destinataria de la AUH. Por otra parte, mediante la Resolución 121 de 2020, se implementó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local, conocido como Potenciar Trabajo, que unificó los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. Este programa alcanzó casi 1,5 millones de destinatarios durante 2021. El gobierno de Fernández implementó también una innovación de política social durante la pandemia de Covid-19, el Ingreso Familiar de Emergencia, que dio cuenta de la consolidación de la capacidad estatal para transferir ingresos y llegó a cubrir a casi nueve millones de personas.

La llegada al gobierno de Javier Milei introdujo muchos cambios en la pauta precedente. Estos cambios se inscriben en una reorientación de la política social, enfocada de manera creciente en su dimensión asistencial o, en otros términos, en el aseguramiento de unos mínimos biológicos básicos, mientras se deterioran las políticas que podrían contribuir a que las personas superen efectivamente la situación de pobreza⁷. Sin dudas, parte de este giro se apoya en instrumentos preexistentes, que son priorizados (como las transferencias condicionadas a la niñez), mientras que se debilitan otras intervenciones, asociadas a los jóvenes y las personas en edad activa, y los servicios sociales universales (como salud y educación).

Con la imagen de la “motosierra”, el gobierno de Javier Milei ha implementado el mayor ajuste fiscal de la historia reciente. Como señalan Manzanelli y Amoretti (2024), la política económica implementada ha tenido como objetivo central la desaceleración de la inflación que, hacia fines de 2023, se encontraba por encima del 200% interanual. Como eje del programa, el gobierno implementó un fuerte ajuste del gasto público.

⁷ Estos cambios son coherentes con lo que podría llamarse una reorientación neoliberal de la política social (Soldano y Andrenacci, 2006). Se trata de una visión que prioriza la gestión de la pobreza, antes que de generar los mecanismos para su superación.

Según el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Iaraf), la contracción del gasto fue de 4,7% del PIB, involucrando transferencias a provincias, inversión directa y reducción de subsidios económicos (a la energía y al transporte), además de la inversión social en jubilaciones, pensiones y transferencias sociales.

En este marco, la inversión en políticas sociales distributivas sufrió un duro recorte en términos reales. Schipani, Forlino y Anauati (2025) estiman una retracción de 14,2% en el gasto en prestaciones no contributivas. Aunque venían experimentando una caída, con el cambio de gobierno se aceleró y profundizó el ajuste. Las mayores reducciones estuvieron en las prestaciones dirigidas a jóvenes, adultos y adultos mayores; en cambio, se incrementó el gasto dirigido a niños, niñas y adolescentes (Schipani, Forlino y Anauati 2025) (ver Gráfico 1).

En el caso de las transferencias asociadas con el trabajo y la educación, la pérdida de ingresos se expresó principalmente en programas como el Potenciar Trabajo y el Progresar. El gasto en estos programas se redujo 63% con respecto al año anterior, muy por encima de la caída total del gasto. El Potenciar Trabajo fue congelado y desarticulado: los montos transferidos dejaron de actualizarse y se les dejó de exigir a los destinatarios el cumplimiento de las contraprestaciones previstas por la normativa. En abril de 2024 se hizo efectiva la división del programa: el 80% de los participantes pasó a “Volver al Trabajo”, bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el 20% a “Acompañamiento Social”, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Arias y Scalia 2025, CEPA 2025). La transferencia se mantuvo en los niveles de diciembre de 2023 (\$78.000), produciendo una abrupta caída del poder adquisitivo: si desde su creación el monto transferido equivalía a medio Salario Mínimo Vital y Móvil, pasó a cubrir menos de un tercio (gráfico 2). Debido al deterioro que sufrió también el salario mínimo, la pérdida de poder adquisitivo del programa es mucho mayor si se expresa, por ejemplo, con referencia a la línea de pobreza.

Con respecto al Progresar, la caída de 63% en inversión real se explica, de acuerdo con Schipani, Forlino y Anauati (2025) por la reducción tanto del monto promedio por beneficio (31%) como por la reducción del número de beneficiarios (36,8%). En el gobierno de Alberto Fernández, el Progresar ya había presentado una caída de 27% en el monto de las prestaciones (CEPA 2025).

Otro de los principales conceptos de ajuste del gasto fueron las jubilaciones y pensiones, tanto contributivas como no contributivas. De acuerdo con Iaraf, lo ocurrido con estas partidas explica el 40% del ajuste total del gasto público en 2024, que llega al 46% si se toma en cuenta el recorte de prestaciones del PAMI (2025: 5). El recorte del gasto en jubilaciones y pensiones contributivas fue del 16,4%; por su parte, las pensiones no contributivas (invalidez, PUAM, vejez, Madre de siete hijos) y las jubilaciones por moratoria se redujeron 10,4% en términos reales (Schipani, Forlino y Anauati 2025). En el primer trimestre del 2024 las jubilaciones presentaron una abrupta caída del poder adquisitivo que se empezó a recuperar levemente a partir del segundo trimestre del año. A diferencia de lo que ocurría hasta 2023, las más perjudicadas fueron las mínimas que son las que perciben “bono” compensatorio, debido a que este último no se actualizó ante la inflación (Etchemendy, Pastrana y Vezzato 2024)⁸. A partir del segundo trimestre, las jubilaciones tuvieron una recomposición y, con la implementación de la nueva fórmula previsional del gobierno de Milei indexada al Índice de Precios al Consumidor (IPC), las jubilaciones mantuvieron su capacidad de compra, aunque sin recuperar los niveles del último trimestre de 2023 (gráfico 3).

Las políticas sociales en las que se incrementó la inversión fueron las destinadas a niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, esto se explica únicamente por lo ocurrido con las asignaciones no contributivas, ya que, según Iaraf, el gasto en asignaciones familiares contributivas se redujo fuertemente (20,1%). La AUH aumentó su inversión real en 50%, mientras que el Plan 1000 Días aumentó en 204%. Por otro lado, se amplió la edad para acceder a la Prestación Alimentar a 17 años y así se extendió la cobertura a la totalidad de las familias que tengan hijos menores de edad con el cobro conjunto de la AUH (Arias y Scalia 2025, Schipani et al. 2025, CEPA 2025).

La suma de AUH y la Prestación Alimentar cubre la Canasta Básica Alimentaria (gráfico 4). Esto significa que, para los hogares con niños perceptores, se cubre la línea de indigencia para un adulto equivalente, aunque esto no implica la salida de la indigencia para el conjunto del hogar.

⁸ El bono previsional ha sido una herramienta implementada de manera sostenida desde 2022 para aumentar los ingresos previsionales ante la inflación y frente a una fórmula de ajuste capaz de sostener el poder adquisitivo de los haberes.

A pesar crecimiento de la AUH, la Prestación Alimentar perdió su inversión en términos reales, y esto se ve en la pérdida de incidencia que tuvo en la cobertura de la CBA, que fue mayor que el de la AUH en todo 2023.

A manera de rápido inventario, se pueden destacar cambios y continuidades en los siguientes aspectos:

(a) Se advierte un énfasis en el componente asistencial de la política social, aunque en un contexto de reducción presupuestaria global. Se priorizan las transferencias monetarias directas, en particular, la AUH, mientras se desestructura la protección a los trabajadores formales, como en el caso de las asignaciones familiares. Se debilitan o recortan otras prestaciones del subsistema no contributivo, como las pensiones no contributivas y la propia Prestación Alimentar. Las políticas distributivas pasan a enfatizar su carácter de ayudas focalizadas en la indigencia.

(b) Se consolida el deterioro de las prestaciones previsionales del sistema contributivo, que no logran recuperar su capacidad económica con respecto a los mejores registros de los últimos años, incluso tras la implementación de una nueva fórmula de movilidad. A su vez, la decisión de no volver a abrir *moratorias* tendrá un efecto distributivo sobre el nivel de ingresos de quienes ahora percibirán la PUAM (que equivale al 80% del haber mínimo). En este caso, también se refuerza el componente asistencial del sistema previsional.

(c) Se acentúa el deterioro de los ingresos de las transferencias asociadas a la formación educativa y el trabajo. Expresión de ello es la desarticulación del Potenciar Trabajo, su división en los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento social y, también, la pérdida de poder adquisitivo del Progresar (véase tabla 1 para una síntesis).

III. Políticas sociales distributivas y efectos en los ingresos y las condiciones de vida

III. a. La evolución de las condiciones de vida familiares

El programa económico en curso ha condicionado el nivel de actividad, la distribución del ingreso y el sistema de precios. En términos de nivel de actividad, el resultado inicial fue un shock significativo: de acuerdo con los datos del Indec (2025), el PIB cayó 1,7% en el año, en particular, durante

los primeros tres trimestres (-5,2%, -1,7% y -2%, respectivamente), recuperándose recién en el último trimestre. Esta recuperación ha sido muy heterogénea: mientras que el sector primario creció todo el año (debido a una recuperación con respecto a la sequía de 2023), sectores muy dinámicos en términos de absorción de empleo, como la industria manufacturera, la construcción y el comercio se contrajeron prácticamente todo el año.

En materia de precios, se dieron dos procesos relevantes. Por un lado, el gobierno logró que, tras inducir una fuerte devaluación y liberación de precios, la inflación tendiera a reducirse, aunque a tasas no inferiores al 2% mensual. Por otro lado, como destacan Manzanelli y Amoretti (2024), la tasa de inflación de transables y de no transables (servicios) operó de manera distinta, en la medida que estos últimos están más protegidos de la competencia de las importaciones (tal como ocurrió en la década de los 90).

El carácter recesivo del programa se combinó con los efectos regresivos en materia distributiva y con las consecuencias económicas del “ancla” cambiaria implementada. El virtual congelamiento del tipo de cambio, en un contexto inflacionario, condujo a un nuevo ciclo de “valorización financiera”, posibilitado por la vigencia de tasas de interés en moneda local superiores a la tasa de devaluación. Pero es la fragilidad del sector externo que se desprende de esta misma dinámica la que le puso límites a la sustentabilidad del programa económico (Manzanelli y Amoretti 2024). De allí que no hayan crecido las reservas internacionales y que el gobierno haya debido recurrir —luego de un gran blanqueo de capitales en 2024— a un nuevo programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La distribución del ingreso continuó deteriorándose con respecto a lo que ya había ocurrido durante el quinquenio anterior: la participación asalariada en el valor agregado se contrajo casi 1,5 puntos (González, Bonofiglio y Bona 2025). En este marco, con respecto a las condiciones materiales de vida, se observó la consolidación de un proceso de deterioro que ya se había iniciado a comienzos de 2023, aunque marcado por una importante volatilidad (Tabla 2). El ingreso per cápita familiar promedio se derrumbó casi 12% en el cuarto trimestre de 2023 —muy influido por la devaluación de diciembre—, casi 9% en el primer trimestre de 2024 y 3,5% en el segundo. Recién en el tercer trimestre se produjo una recuperación de ingresos familiares reales que se mantuvo, prácticamente sin cambios, en el cuarto trimestre.

Uno de los emergentes de este proceso fue el carácter regresivo del ajuste del ingreso familiar (ver Gráfico 5). Para estudiar ese proceso se puede apelar a las llamadas “curvas de incidencia del crecimiento” que examinan, para distintos grupos (cuantiles) de la distribución, el cambio en su nivel de ingreso familiar. Aunque estas curvas están pensadas para estudiar cuánto beneficia el crecimiento económico a distintos grupos, nada impide emplearlas para examinar cómo se distribuye la contracción del ingreso. En las abscisas se representan, en este caso, los quintiles de ingreso per cápita familiar y en las ordenadas la variación interanual de su ingreso promedio.

La línea horizontal representa el cambio promedio del ingreso para toda la distribución: en 2024, el ingreso per cápita promedio se contrajo 5,8%. Como puede apreciarse, todos los quintiles perdieron ingresos durante el primer año del nuevo ciclo político económico. Sin embargo, se observa también el proceso regresivo ya mencionado: mientras que en el quintil más rico (Q5) el ingreso se contrajo 3,5%, en los primeros tres quintiles (Q1, Q2 y Q3) se redujo alrededor de 8%.

A su vez, cabe señalar que este proceso se compuso de variaciones muy disímiles a lo largo del año. El primer quintil perdió 30% de su ingreso en el primer trimestre y 16% en el segundo; recuperando un 16% en términos reales recién en el cuarto trimestre. El segundo y tercer quintil, por su parte, llegaron a perder casi 25% del ingreso en el primer trimestre y 16% en el segundo trimestre.

Ante este nivel de deterioro socioeconómico, la tasa de pobreza monetaria alcanzó 54,8% en el primer trimestre de 2024 y la de indigencia un inédito 20,1%. Al igual que lo que ocurrió con el ingreso familiar, estas tasas recién encontraron un nuevo “nivel” en el segundo semestre de 2024, en torno al 37,8% y el 7,3% de la población. Estos niveles resultaron similares a los del primer semestre de 2022, aún afectados por las consecuencias socioeconómicas que había tenido la pandemia.

Ahora bien, con respecto a la evolución de las tasas de pobreza y de indigencia y su capacidad para representar adecuadamente las condiciones de vida de la población, cabe hacer dos precisiones. En primer lugar, la medición de la pobreza en la Argentina se basa en el método de “línea”, que representa un valor de bienes y servicios para cubrir necesidades básicas. Es conocido que se trata de una aproximación indirecta a la satisfacción de necesidades. Los hogares acceden a múltiples satisfactores además de los que se encuentran contenidos en la aproximación monetaria de la

canasta: por ejemplo, medicamentos, servicios de salud, servicios educativos o servicios alimentarios. Las variaciones de ingresos y sus repercusiones en materia de pobreza monetaria son una representación imperfecta del cambio en las condiciones de vida ante cualquier alteración de esos otros componentes determinantes de acceso a recursos. Este aspecto pareciera cobrar relevancia ante las decisiones de política económica dirigidas a reducir prestaciones sociales “en especie”: ayudas alimentarias, medicamentos, etc.

En segundo lugar, existe una discusión acerca de los efectos que los cambios en los precios le imponen a la medición de la pobreza por el método de línea y, por lo tanto, a la capacidad de representar adecuadamente la evolución de las condiciones de vida. En particular, la liberación de precios de servicios públicos (energía y transporte) llevó a un incremento de su participación en el total de gasto de los hogares que puede estar inadecuadamente representado por la estructura actual de las canastas empleadas en la medición (que se basan en la Encuesta de Gastos de los Hogares 1996/1997 y 2004/2005).

Como consecuencia, es posible que la evolución de la pobreza y de la indigencia no baste para representar de forma cabal las transformaciones en curso en materia de condiciones de vida. De allí la importancia de considerar, como se señaló anteriormente, el conjunto de cambios en materia de inversión social para comprender sus implicancias sobre el bienestar.

III. b. Políticas sociales distributivas e ingresos familiares

Como se señaló previamente, uno de los rasgos más importantes del nuevo ciclo político-económico ha sido la reducción del gasto del Estado nacional. Esto incluyó el ajuste más fuerte de la inversión social desde el año 2002 (Schipani et al. 2025). Los efectos de esta dinámica en materia de condiciones de vida, pobreza e indigencia no son obvios: sus repercusiones dependen de las líneas programáticas más afectadas y de la magnitud de los recortes implementados. Como destacan Arias y Scalia (2025) —y como se refirió anteriormente— hubo rupturas, pero también continuidades, en especial, en algunas transferencias monetarias, como la AUH.

En esta sección se analiza el efecto de los ingresos provenientes del sistema de políticas sociales sobre las condiciones de vida familiares. En

primer término, en el gráfico 6 se examina la contribución de cada gran fuente de ingreso a la variación total del ingreso per cápita familiar. En términos metodológicos, el aporte de cada fuente al cambio en el ingreso entre dos momentos del tiempo t y $t+1$ depende de dos factores fundamentales: (i) su peso en el ingreso total en el momento inicial; (ii) su variación entre el momento inicial y el momento final. La descomposición del cambio interanual se realiza observando ventanas trimestrales debido a la ya comentada volatilidad observada.

El principal resultado que puede derivarse del gráfico 6 se refiere al marcado carácter *procíclico* del comportamiento de los ingresos de política social. Lejos de haber contribuido a morigerar el efecto del *shock* económico —como había ocurrido, por ejemplo, durante la pandemia de covid-19 (Poy y Alfageme 2022)—, a lo largo de este período los ingresos de esas fuentes contribuyeron a acentuar el deterioro económico. En el primer trimestre, explicaron casi un 25% de la caída neta de los ingresos per cápita familiares (5,2 puntos porcentuales) y, en el segundo trimestre, casi 40% de la reducción (4,6 puntos porcentuales). En cambio, en el cuarto trimestre, acompañaron el crecimiento de las otras fuentes laborales (3,2 puntos porcentuales).

Este comportamiento agregado se explica por el rol que jugaron las distintas fuentes de ingreso, entre las que se destaca también su heterogeneidad. La Tabla 3 exhibe el cambio real del ingreso promedio por perceptor de cada uno de los instrumentos del sistema de política social considerados⁹. Debido a la ya mencionada volatilidad del proceso a lo largo del año, el análisis considera lo ocurrido en cada trimestre.

Del análisis de la Tabla 3 surge con claridad la desigual evolución de cada una de las fuentes durante el período. El ingreso medio por perceptor de todas las fuentes se redujo de manera significativa, con la única excepción de la AUH y la Prestación Alimentar¹⁰. Además de las asignaciones familiares correspondientes al pilar contributivo (-54%), las principales reducciones correspondieron a las pensiones no contributivas, programas

⁹ En el anexo metodológico se indica de qué modo se trabajó con cada una de las fuentes de ingreso consideradas para poder identificarlas en la EPH.

¹⁰ Como se indicó en la sección previa, cabe señalar que, a diferencia de la AUH, la Prestación Alimentar sí perdió poder adquisitivo, debido a que no se incrementó en todo el año. Sin embargo, el gobierno amplió el universo de destinatarios a partir de septiembre de 2024.

de empleo y otros programas sociales (como Progresar, entre otros). Las jubilaciones y pensiones contributivas, por su parte, se redujeron menos (aunque llegaron a perder el 25% de su valor en el primer semestre) e incluso aumentaron en el último trimestre del año, en el marco de la nueva fórmula de actualización de los haberes.

El resultado de estos procesos, en materia de ingresos familiares para los distintos quintiles, dista de ser obvio. El Gráfico 7 muestra el aporte de cada fuente de ingreso al cambio interanual del ingreso per cápita familiar. Como ya se había indicado, el proceso socioeconómico iniciado a fines de 2023 fue regresivo: los quintiles más ricos perdieron menos que los más pobres. Sin embargo, el comportamiento de las diferentes fuentes de ingreso fue muy disímil y contribuyó en distinta magnitud a los resultados observados.

En los dos quintiles inferiores, lo ocurrido en materia de ingresos laborales —en particular, de trabajos informales— fue determinante del cambio en el ingreso per cápita; en cambio, en los dos quintiles superiores, fue más importante lo sucedido con los ingresos de política social. Este proceso puede explicarse por el papel que tienen las distintas fuentes examinadas en los quintiles de ingreso. Mientras que en el quintil inferior es preponderante el ingreso por transferencias de AUH o Alimentar (llegan a representar el 35% del ingreso del quintil), en los quintiles siguientes son más importantes los haberes previsionales, en tanto tienen mayor presencia los hogares de población económicamente inactiva. Ahora bien, en ningún caso los ingresos de política social sirvieron para amortiguar el *shock* económico. De hecho, contribuyeron a agudizar las condiciones de deterioro socioeconómico.

III. c. Políticas sociales y pobreza e indigencia monetaria

Esta sección se interesa por las consecuencias de las reconfiguraciones en materia de políticas sociales distributivas sobre las condiciones de vida, haciendo foco en la cuestión de la pobreza y la indigencia. Es importante enfatizar que no todas las intervenciones anteriormente consideradas buscan, por diseño, reducir la pobreza o la indigencia. Sin embargo, al estudiar su efecto en la pobreza y la indigencia a lo largo del tiempo puede complementarse el análisis previo sobre los ingresos familiares. La ventaja

del análisis de la pobreza monetaria es que compara los ingresos con un umbral relacionado con una serie de satisfactores considerados mínimos.

Para llevar adelante este análisis, construimos un escenario contrafactual mediante microsimulaciones (Cortés 2018). Estimamos la proporción de hogares que experimentan pobreza o indigencia a partir de su ingreso total familiar y la comparamos con la proporción de aquellos que se hubieran encontrado en tal situación de no mediar sus ingresos por política social. El efecto de interés en la microsimulación resulta de comparar la tasa de recuento de pobreza (o indigencia) observada (H) con la tasa de recuento recalculada (H^*) con los ingresos simulados. La diferencia obtenida entre ambas estimaciones puede interpretarse como el “efecto inmediato” (Cortés 2018) de la política social en la reducción de la proporción de hogares pobres.

Como destaca Cortés (2018: 127), el análisis del efecto inmediato implica considerar únicamente qué ocurriría con las condiciones de vida de los hogares si en un momento dado no existieran más transferencias por política social. De allí se deduce el carácter limitado de este ejercicio. No se consideran los efectos multiplicadores que la política social tiene sobre las economías locales y, por tanto, sobre otros recursos que tienen los hogares. Además, este análisis no contempla las reacciones que desplegarían los hogares ante un escenario de merma de sus recursos disponibles.

Entre 2023 y 2024, las políticas distributivas analizadas redujeron su impacto tanto en la pobreza como en la indigencia (Tabla 4). El impacto absoluto de estos ingresos sobre la pobreza en 2023 fue de -15,8 puntos porcentuales, mientras que en 2024 se redujo a -13,5 puntos porcentuales. Esto significa que el porcentaje de personas que “salían” de la pobreza debido a estas transferencias se contrajo en 2,3% de la población total. Todas las fuentes consideradas perdieron capacidad de protección frente a incidir en la reducción de la pobreza. En términos relativos, los programas de empleo y programas sociales (como Progresar) y las pensiones no contributivas fueron las políticas distributivas que más redujeron su contribución individual. Ahora bien, como se desprende de la tabla 4, después del primer semestre se recuperó la incidencia distributiva en términos de pobreza, lo que se debió, principalmente, a lo ocurrido con la AUH y Alimentar y a las jubilaciones y pensiones contributivas.

El impacto de las políticas sociales distributivas tendió a concentrarse en la indigencia: aunque se redujo su efecto, lo hizo en mucho menor medida

que en el caso de la pobreza (-20,2 puntos porcentuales a -19,3 puntos porcentuales). Los programas de empleo y otros programas sociales, así como las pensiones no contributivas, perdieron capacidad de protección, en especial, a partir del segundo semestre de 2024. En cambio, aumentó el efecto de la AUH y Alimentar que, de este modo, se consolidaron como transferencias de ingresos focalizadas en la reducción de la indigencia.

V. Conclusiones

Los cambios en materia de cambio de régimen que están ocurriendo en Argentina desde diciembre de 2023 están teniendo fuertes implicancias en materia de distribución del ingreso y las condiciones de vida. Aunque es prematuro todavía referirse a la etapa en curso como un punto de inflexión comparable a otros momentos similares de la historia argentina — como, por ejemplo, la crisis final del régimen de convertibilidad— los cambios superpuestos en materia económica, laboral y en los modos de intervención social estatal son indicativos de una discontinuidad con el pasado reciente.

El eje del programa económico actual ha sido el fuerte ajuste del gasto, estimado en más de 4 puntos del PIB. El ajuste económico impactó sobre el nivel de actividad, la capacidad de consumo de los hogares (debido al recorte de subsidios a la energía y el transporte) y, consecuentemente, llevó a un fuerte aumento de la pobreza y de la indigencia. Pero, además, el ajuste tuvo entre sus principales componentes el recorte de la inversión social, lo que acentuó los efectos de la dinámica económica.

Este artículo se propuso analizar las consecuencias de los cambios ocurridos en materia de nivel y composición de la inversión social sobre las condiciones de vida de los hogares. Se buscó caracterizar las principales transformaciones sucedidas en términos de políticas sociales distributivas durante el período reciente a partir de datos presupuestarios y su incidencia sobre las condiciones de vida familiares. De este modo, buscamos aportar al estudio de los cambios ocurridos en materia de políticas sociales distributivas y a sus implicancias en materia de distribución del ingreso y condiciones de vida.

Se constató que el recorte en políticas sociales distributivas que se desplegó no fue homogéneo: mientras se redujo el gasto en jubilaciones, pen-

siones, programas sociales y asignaciones familiares contributivas, se incrementó en transferencias condicionadas dirigidas a hogares con niños como AUH. Este proceso tuvo su correlato en materia de distribución del ingreso y condiciones de vida. La reducción del gasto en políticas sociales distributivas jugó un papel procíclico: en lugar de amortiguar el shock económico, tendió a acompañar la dinámica recesiva. El impacto en los ingresos familiares fue mayor en los quintiles intermedios, en gran medida porque es en ellos en los que se perciben más ingresos de jubilaciones y pensiones y de otras transferencias contributivas que se deterioraron con mayor intensidad.

Las consecuencias en pobreza e indigencia también han sido disímiles. Las evidencias presentadas sugieren que las transferencias de política social que reciben los hogares perdieron capacidad de impacto en la pobreza; en cambio, en promedio, no se redujo de forma significativa su incidencia en la indigencia. Esto significa que un emergente del cambio en curso es la tendencia a la mayor focalización relativa en la pobreza extrema y que la política social de transferencias de ingresos se enfoca fundamentalmente en atender un piso mínimo de subsistencia. Mientras tanto, se han deteriorado todas las políticas que potencialmente podrían incidir sobre la creación de oportunidades de desarrollo, en materia de apoyo a la continuidad educativa, la formación laboral y la integración socioproductiva de los sectores populares.

TABLA I
Principales cambios implementados
en políticas sociales distributivas durante 2024

Intervención	Principales cambios implementados
Asignación Universal por Hijo (AUH)	Inversión social aumenta 50% En conjunto con la Prestación Alimentar cubre el total de la CBA a partir de junio de 2024
Prestación Alimentar	Inversión social cae -14.4% Beneficios caen -15.2% Beneficiarios aumentan 18% Expansión de la cobertura desde los 14 hasta los 17 años.
Potenciar Trabajo	Inversión social cae -63% Beneficios caen -56.3% Paso de ser el 50% del SMVM a tener un monto fijo de \$78.000 (2024 llega a cubrir un tercio de la SMVM) Eliminado y reemplazado por dos nuevos programas: -Volver al Trabajo: Orientado a personas de 18 a 49 años, busca fortalecer habilidades laborales y mejorar la empleabilidad para facilitar la incorporación al mercado de trabajo formal. -Acompañamiento Social: Dirigido a mayores de 50 años y madres de cuatro o más hijos, con el objetivo de brindar apoyo integral a estos grupos con desafíos particulares en términos de inclusión.
Becas Progresar	Inversión social cae -63% Beneficios caen -31% Beneficiarios caen -36.8%
Pensiones no contributivas y jubilaciones con moratoria.	Inversión social cae -13.9% Indexada mensualmente al IPC. Bono compensatorio congelado en \$70.000 desde febrero 2024
Pensión Universal al Adulto Mayor	Inversión social cae -10% Indexada mensualmente al haber mínimo.
Asignaciones familiares contributivas	Inversión social cae -20.1% Se redujeron los topes mínimo y máximo para el acceso. El mismo titular puede recibir la asignación y aplicar la deducción por hijo o cónyuge en el impuesto a las ganancias.
Jubilaciones y pensiones contributivas	Inversión social cae -16.4% Indexada mensualmente al IPC.

Fuente: Elaboración Propia a partir de Anses, Indec, Ministerio de Capital Humano, Presupuesto Abierto, Mecon.

TABLA 2
Ingreso per cápita familiar promedio real, tasas de pobreza e indigencia.
Aglomerados urbanos, 2022-2024

	q1-22	q2-22	q3-22	q4-22	q1-23	q2-23	q3-23	q4-23	q1-24	q2-24	q3-24	q4-24
Ingreso per cápita (Base q-1 22=100)	100	89	93	88	97	88	98	86	78	76	96	96
Tasa de pobreza	34,1%	38,2%	37,7%	41,0%	38,8%	41,3%	38,6%	45,2%	54,8%	51,0%	38,3%	37,8%
Tasa de indigencia	8,2%	8,8%	7,8%	7,8%	8,8%	9,9%	10,0%	14,6%	20,1%	15,8%	9,2%	7,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

TABLA 3
Variación interanual (2023-2024) del ingreso promedio real por perceptor de cada fuente de política social. Expresado en variación porcentual (%)

	1t 2024	2t 2024	3t 2024	4t 2024	Promedio
Jubilaciones y pensiones contributivas	-29%	-26%	-4%	13%	-12%
Pensiones no contributivas	-32%	-28%	-7%	-27%	-24%
Programas de empleo	-20%	-30%	-30%	-4%	-21%
AUH y Alimentar	-9%	4%	23%	57%	17%
Asignaciones familiares	-79%	-56%	-36%	-6%	-54%
Otros programas sociales	-21%	4%	-16%	-27%	-16%

Nota: El promedio se computa tomando en cuenta la variación porcentual del ingreso promedio de cada fuente en 2023 y en 2024.

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

TABLA 4
Efecto de los ingresos de políticas sociales distributivas sobre las tasas de pobreza e indigencia, en puntos porcentuales

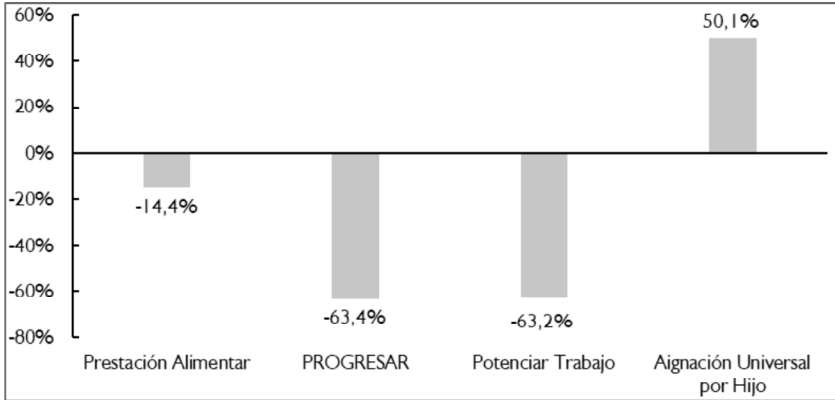
	2023			2024		
	SI	S2	Promedio	SI	S2	Promedio
Pobreza						
AUH y Tarjeta Alimentar	-2.0	-1.4	-1.7	-0.6	-1.9	-1.2
Asignaciones familiares	-0.4	-0.5	-0.4	-0.3	-0.4	-0.3
Programas de empleo y otros programas sociales	-0.7	-0.8	-0.8	-0.4	-0.6	-0.5
Pensiones no contributivas	-1.8	-1.4	-1.6	-1.0	-1.3	-1.1
Jubilaciones y pensiones contributivas	-12.5	-11.2	-11.8	-9.6	-11.8	-10.7
Total	-16.9	-14.7	-15.8	-11.5	-15.5	-13.5
Indigencia						
AUH y Tarjeta Alimentar	-5.0	-3.9	-4.4	-4.3	-5.0	-4.6
Asignaciones familiares	-0.6	-0.7	-0.6	-0.4	-0.5	-0.4
Programas de empleo y otros programas sociales	-1.0	-1.3	-1.2	-1.1	-0.6	-0.9
Pensiones no contributivas	-2.6	-2.3	-2.5	-2.3	-1.6	-2.0
Jubilaciones y pensiones contributivas	-11.4	-11.0	-11.2	-11.2	-10.9	-11.1
Total	-21.0	-19.5	-20.2	-19.4	-19.3	-19.3

Nota: El total no es la suma de cada ingreso desagregado.

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

GRÁFICO 1

Variación real del presupuesto ejecutado en políticas seleccionadas, 2023-2024, en porcentajes

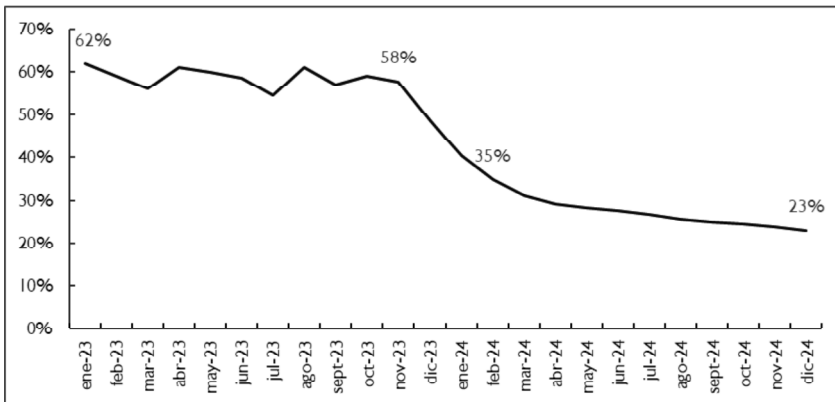


Nota: La variación de Potenciar Trabajo incluye el presupuesto ejecutado de Volver al Trabajo y Acompañamiento Social

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto Abierto, Mecon.

GRÁFICO 2

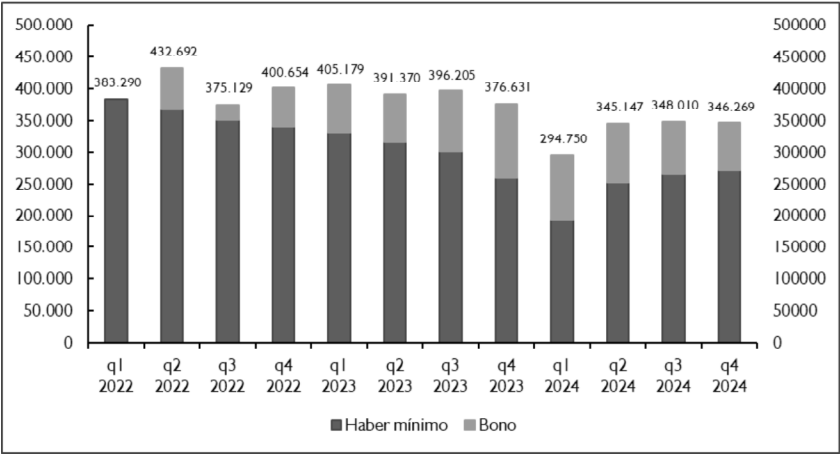
Evolución del monto mensual del Potenciar Trabajo, años 2023-2024. Expresado como porcentaje de la Canasta Básica Total (CBT) por adulto equivalente



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Capital Humano e Indec.

GRÁFICO 3

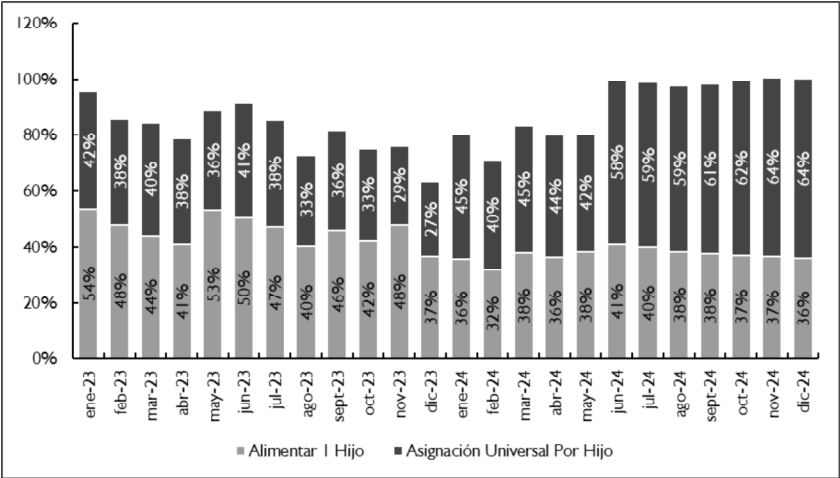
Evolución del monto mensual del haber mínimo previsional (con y sin bono), 2022-2024, en pesos de febrero de 2025



Fuente: Elaboración propia con base en Anses e Indec.

GRÁFICO 4

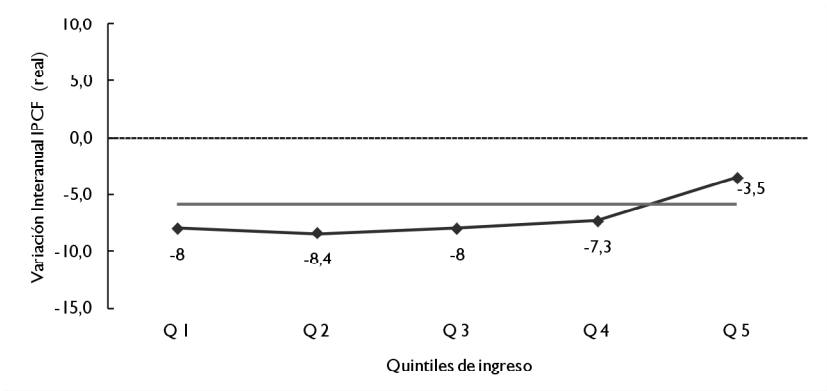
Evolución mensual de AUH y Prestación Alimentar, como porcentaje de la Canasta Básica Alimentaria, 2023-2024, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en Anses e Indec.

GRÁFICO 5

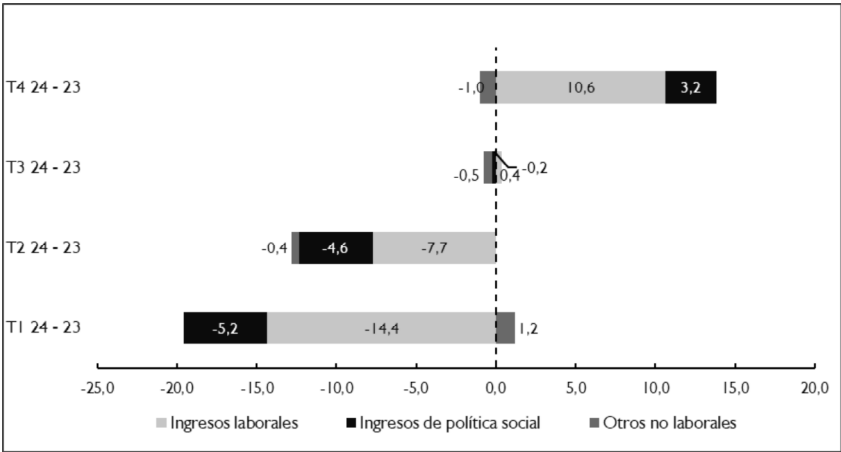
Curva de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita familiar, según quintil, 2023-2024, expresado en variación porcentual (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

GRÁFICO 6

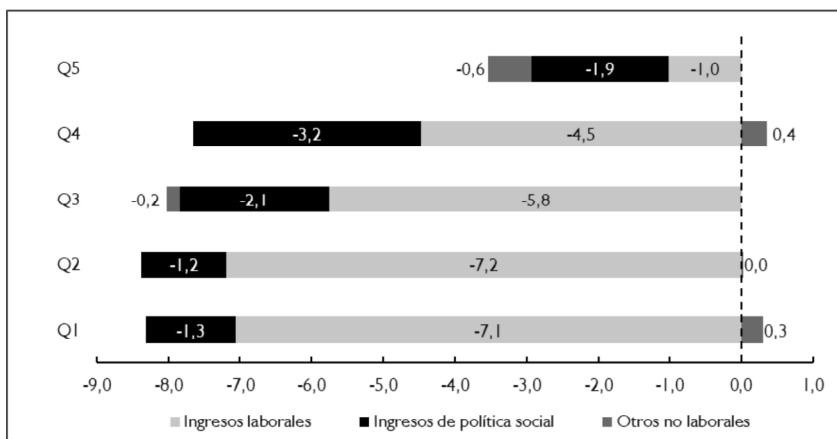
Aporte de cada gran fuente de ingreso al cambio del ingreso per cápita familiar, expresado en variación porcentual (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

GRÁFICO 7

Aporte de cada gran fuente de ingreso al cambio interanual (2023-2024) del ingreso per cápita familiar según quintil, expresado en variación porcentual (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

ANEXO METODOLÓGICO

I. Estimaciones de ingresos con la EPH

Hasta el tercer trimestre de 2024, la EPH no permitía importantes desagregaciones de estas fuentes. Los ingresos por jubilaciones y pensiones no podían distinguirse según fueran de transferencias contributivas o no (V2_M) y no podían distinguirse los ingresos de AUH de otras transferencias similares (V5_M).

A partir del cuarto trimestre de 2024, la EPH permite identificar las siguientes fuentes: (i) ingresos por programas de empleo de ocupación principal (PP07B1_01); (ii) jubilaciones y pensiones contributivas (V2_01_M y V2_02_M); (iii) jubilaciones y pensiones no contributivas (V2_03_M); (iv) AUH y Prestación Alimentar (V5_01_M); (v) becas PROGRESAR (V11_01_M). También sigue siendo posible identificar seguro de desempleo y otros programas sociales.

En esta ponencia utilizamos los microdatos del cuarto trimestre de 2024 para estimar las demás fuentes de ingreso en los trimestres anteriores. En concreto, se detalla a continuación el procedimiento utilizado.

(a) Identificación de ingresos de programas de empleo en ocupaciones secundarias

Los nuevos microdatos del cuarto trimestre de 2024 permiten advertir que una parte de los ingresos de programas de empleo que no corresponden a la ocupación principal (y, por tanto, captados tradicionalmente en la PP07E) se capturaban en la V5_M. Gracias a la incorporación de una mayor desagregación de esa variable, los montos declarados por los encuestados permiten identificar en la V5_02_M la percepción de este tipo de programas.

Se calculó el porcentaje de ingresos de programas de empleo que se declara allí en relación con los ingresos de esa fuente declarados como ocupación principal. Se aplicó esa proporción a los ingresos de los trimestres anteriores.

(b) Identificación de ingresos de pensiones no contributivas

A partir de la variable que identifica este tipo de ingresos en el cuarto trimestre de 2024 (V2_03_M) se identifica a los perceptores de esa fuente.

te. Se estimó, mediante un modelo de regresión logística binaria, la probabilidad de ser perceptor de esa fuente. En el modelo se incorporan como covariables la edad, el nivel educativo y otras características sociodemográficas individuales y familiares. A partir de ese modelo, se predice la probabilidad de ser perceptor de pensiones no contributivas entre los perceptores de ingresos de jubilación o pensión (V2_M) en las bases de microdatos anteriores. A partir de esa identificación se computan los montos correspondientes a pensiones no contributivas.

(c) Identificación de ingresos por AUH y Progresar

La estrategia seguida en este caso es equivalente a la utilizada en el caso anterior, pero se emplean las variables correspondientes a AUH y Prestación Alimentar (V5_01_M) y a becas educativas del gobierno (V11_01_M).

(d) Identificación de ingresos por asignaciones familiares del subsistema contributivo

A diferencia de las otras fuentes, la EPH no ofrece ninguna estimación de los ingresos que perciben los asalariados formales por asignaciones familiares del subsistema contributivo. Por diseño del cuestionario, estos ingresos están contenidos dentro del ingreso de la ocupación principal de los asalariados (P21).

La estimación del número de beneficiarios y de los ingresos provenientes de AAFF requirió resolver dos cuestiones: la identificación de aquellos que tienen derecho a percibir este tipo de fuente y la determinación del monto del beneficio que corresponde según su nivel de ingresos.

Se llevaron adelante las siguientes tareas: (a) Se circunscribió el universo de los posibles beneficiarios a los asalariados registrados que vivían en hogares en los que había menores dependientes a cargo (de 0 a 17 años); (b) Se reconstruyeron los topes salariales y las escalas vigentes al momento de realizarse la Encuesta. Dada la imposibilidad de identificar en la Encuesta el nivel jurisdiccional de los trabajadores del sector público, así como la imposibilidad de reconstruir topes y escalas que varían localmente, ello implicó tratarlos como si fueran ocupados del sector privado. (c) Dado que la EPH mide el ingreso salarial de “bolsillo” (pp08d1) se calculó el salario bruto. A partir de ello, para los asalariados en relación de dependencia se estimó si eran posibles perceptores de AAFF de acuerdo con los

topes vigentes. En aquellos hogares en los cuales había más de un posible beneficiario, se tomó en cuenta sólo a uno de ellos. A los beneficiarios identificados se les asoció el monto de la prestación según su nivel de ingresos y el número de menores dependientes que hubiera en el hogar.

II. Composición de ingresos de los hogares

En la siguiente tabla se presenta la composición de ingresos de cada quintil para las fuentes mencionadas.

TABLA I
Composición de ingresos según quintil

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Ingresos laborales	60%	58%	72%	70%	73%	73%	76%	77%	80%	81%	76%	77%
Ocupación formal	21%	22%	38%	39%	47%	49%	59%	60%	70%	71%	58%	60%
Ocupación informal	39%	36%	33%	31%	25%	24%	17%	17%	10%	10%	18%	17%
Ingresos política social	36%	37%	26%	26%	24%	24%	21%	19%	14%	13%	19%	19%
Programas empleo	2%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Jubilación y pensión contributivas	7%	9%	12%	14%	18%	19%	19%	17%	14%	12%	15%	14%
Pensión no contributiva	6%	6%	4%	4%	3%	2%	1%	1%	0%	0%	2%	1%
AUH y Alimentar	17%	19%	5%	7%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	2%
Asignación familiar	2%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros prog. sociales	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros no laborales	4%	5%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	6%	6%	5%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-Indec.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo (2023)** “La crisis del empleo y las transferencias de ingresos a la población en edades centrales”, en Gamallo, Gustavo (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Arias, Ana y Juan Gabriel Scalia (2025)** “Cambios y continuidades en la política social del Estado Nacional (2024-2025). Los cambios en el ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación”, en *Ciudadanías, Revista de Políticas Sociales Urbanas*, Edición especial marzo.
- Arza, Camila y Juliana Martínez Franzoni (2024)** “Latin American Social Policy from the 2000s to the COVID-19 Pandemic: A Tale of Successes and Shortcomings”, en Greve, Bent, Amilcar Moreira y Minna van Gerven (eds.) *Handbook on the Political Economy of Social Policy*, Londres, Edward Elgar Publishing.
- Barrientos, Armando (2025)** “Social Protection in Latin America: A Critical Review”, en *Journal Of Social Policy*, Vol. 54, Nº 3.
- Beccaria, Luis, Roxana Del Lujan Maurizio, María Sol Catania y Silvana Martínez (2025)** “The Distributive Impact of the Labour Market and of Cash Transfer Policies During the Covid-19 Pandemic in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 56, Nº 4.
- Centro de Economía Política Argentina (2025)** “La ejecución presupuestaria de la administración pública nacional. Enero 2025”, en *Centro de Economía Política Argentina*, disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/601-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-enero-2025>
- Cortés, Fernando (2018)** “La relación entre el gasto social y la pobreza a debate”, en Cortés, Fernando (coord.) *Temas de política social de México y América Latina*, México D.F., El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Danani, Claudia (2009)** “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Etchemendy, Sebastián, Federico Pastrana y Joan Manuel Vezzato (2024)** “Ingresos populares bajo el gobierno de Milei: deterioro generalizado y heterogéneo”, Fundar.
- Gamallo, Gustavo (2023)** “Democracia y política social en Argentina (1983-2019). Propósitos y resultados de una investigación colectiva”, en Gamallo, Gustavo (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.

- Gasparini, Leonardo Carlos, Jessica Roxana Bracco, Guillermo Enrique Falcone y Luciana María Galeano (2017)** “Incidencia distributiva de la AUH”, en Cetrángolo, Oscar y Javier Curcio (coords.) *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Anses-Ministerio de Desarrollo Social-Unicef-Iieep, UBA, Cedlas, Cncps.
- Gasparini, Leonardo, Iván Albina y Luis Laguigne (2025)** “Incidencia distributiva de las transferencias de ingresos: nuevas estimaciones para Argentina”, en *Estudios económicos*, Vol. 42, N° 85.
- González, Mariana, Nicolás Bonofiglio y Leandro Bona (2025)** “Informe sobre salarios reales”, en *Centro de Investigación y Formación de la República Argentina*, disponible en: <https://centrocifra.org.ar/informe-sobre-salarios-reales-3/>
- Grassi, Estela (2025)** “De la siembra neoliberal a la destrucción libertaria. Pensar la política social para la reconstrucción de una sociedad respetuosa”, en *Debate Público*, Vol. 15, N° 29.
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2025)** “En el año 2024 el Gobierno Nacional hizo el mayor ajuste fiscal anual de los últimos 31 años”, disponible en: <https://www.iaaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/617-informe-economico-2025-01-17>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2025)** “Informe de avance del nivel de actividad”, *Informes Técnicos*, Vol. 9, N° 147.
- Judzik, Darío, Lucía Trujillo y Soledad Villafañe (2017)** “A Tale of Two Decades: Income Inequality and Public Policy in Argentina (1996-2014)”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 36, N° 72.
- Kennedy, Damián y Santiago Poy (2025)** “Etapas de la pobreza en la Argentina en las últimas dos décadas e interrogantes ante el cambio de escenario socioeconómico”, en *Revista Sociedad*, N° 50.
- Manzanelli, Pablo y Leandro Amoretti (2024)** *Informe de coyuntura N° 45*, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, disponible en: <https://centrocifra.org.ar/informe-de-coyuntura-n45/>
- Poy, Santiago (2021)** “Política social y cambios en el balance reproductivo de los hogares”, en *Estudios sociológicos*, Vol. 39, N° 116.
- Poy, Santiago, Ramiro Robles, Valentina Ledda y Agustín Salvia (2023)** “Aumento de la desigualdad del ingreso antes y después de la crisis del COVID-19 en Argentina”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 54, N° 212.
- Rofman, Rafael y María Laura Oliveri (2012)** “Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Económica*, Vol. 58, N° 1/2.

Salvia, Agustín, Santiago Poy y Julieta Vera (2016) “La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas: Argentina, 1992-2012”, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, Vol. 76, N° 2.

Schipani, Andres, Lara Forlino y María Victoria Anauati (2025) “Mapa de las políticas sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei”, Buenos Aires, CIAS-Fundar.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los polvorines, UNGS.

Resumen

A partir de la llegada de un nuevo gobierno en diciembre de 2023 se asiste a una reorientación no sólo del régimen económico sino también de la forma de intervención estatal a través de políticas sociales. El artículo analiza cómo incidió el ajuste del gasto social y su cambio de composición sobre los ingresos y las condiciones de vida familiares. Se utilizan datos pú-

blicos de ejecución presupuestaria y microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. El artículo encuentra evidencias de un comportamiento procíclico de los ingresos de política social durante el peor momento del *shock* económico del primer semestre de 2024, una reducción del impacto del gasto social en la pobreza y una focalización en la pobreza extrema.

Palabras clave

políticas sociales — pobreza — distribución del ingreso — ajuste — condiciones de vida familiar

Abstract

After the new government took office in December 2023, there was a reorientation not only of the economic regime but also in the ‘social policy’ regime. This article analyzes how the adjustment in social investment and its change in composition affected household incomes and living conditions. Public budget execution data and microdata from

the Permanent Household Survey are used. The article finds evidence of procyclical behavior in social policy incomes during the worst phase of the economic shock in the first half of 2024, a reduction in the impact of social spending on poverty, and increasing reliance on assistance programs, with a focus on extreme poverty.

Keywords

social policies — poverty — income distribution — adjustment — family living conditions