Transferencias de Ingresos: Entre la Continuidad y la Ruptura ♣

Iván Albina
Guillermo Cruces
Leonardo Gasparini
Luis Laguinge **

Resumen

Este trabajo estima la incidencia distributiva de los programas de transferencia de ingresos (PTI) a nivel nacional de Argentina durante el período 2022–2024, caracterizado por cambios significativos en el diseño y la orientación de la política social. El análisis abarca los principales programas nacionales y utiliza estimaciones del ingreso ajustado por subdeclaración para calcular los resultados de incidencia. Las estimaciones permiten evaluar cómo las variaciones en cobertura y montos alteraron el impacto redistributivo y el perfil etario de las transferencias, ofreciendo una visión actualizada de su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país.

Códigos JEL: I30, D60

Palabras clave: programas sociales, AUH, transferencias, ingreso, pobreza, desigualdad, Argentina

---

♣ Este artículo está basado en nuestra contribución a un libro sobre pobreza en Argentina editado por Andrés Schipani y Rodrigo Zarazaga, a ser publicado próximamente. Se agradecen los comentarios de Leopoldo Tornarolli. Las opiniones son exclusivamente de los autores y no comprometen al CEDLAS ni a la UNLP, ni al CONICET.

** CEDLAS-UNLP. CEDLAS es el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Cruces, Gasparini y Laguinge también son investigadores del CONICET.

1. Introducción

Desde hace más de dos décadas, los programas de transferencias de ingresos (PTI) constituyen el eje central de la política social en Argentina. Estos programas otorgan subsidios monetarios mensuales a familias y personas en situación de vulnerabilidad a cambio de cumplir ciertas condicionalidades y/o realizar alguna contraprestación laboral. Tanto los programas nacionales como otros complementarios tienen como objetivo aliviar la pobreza y generar condiciones para su superación.

La persistencia de elevados niveles de pobreza, junto con la expansión de la cobertura y la mayor generosidad de los programas, pero sobre todo los cambios significativos introducidos entre 2022 y 2024, han reavivado el debate en torno a las transferencias de ingresos. Entre las múltiples dimensiones de esta discusión, una resulta fundamental: su incidencia distributiva. ¿Cómo afectan a los ingresos de los distintos grupos socioeconómicos? ¿De qué manera inciden sobre la desigualdad y la pobreza? ¿Cómo ha variado la incidencia de estos programas en los últimos años en Argentina? ¿Qué transformaciones se observan en el perfil etario de las transferencias? ¿Qué efectos producen estos cambios sobre diferentes grupos poblacionales? El objetivo de este trabajo es contribuir a dicho debate con evidencia empírica.

Naturalmente, este no es el primer estudio que aborda estas cuestiones. La literatura sobre la incidencia distributiva de los programas sociales en Argentina no es muy extensa, aunque a lo largo de los años se han acumulado diversas contribuciones, entre ellas: Flood et al. (1994), Gasparini y Cruces (2010), Bertranou y Maurizio (2012), Kliksberg y Novacovsky (2015), Gasparini et al. (2018), Ministerio de Hacienda (2018), UNICEF (2018), Paz (2020), Ministerio de Economía (2020), Poy et al. (2021), Tuñón et al. (2021), Stampini et al. (2023) y Gasparini et al. (2025).

El último trabajo constituye un punto de referencia central para la investigación aquí propuesta, que busca ampliar esa línea de análisis en varias direcciones. La primera es la más evidente: actualizar las estimaciones a 2024 y presentar una comparación interanual con 2022 y 2023, luego de múltiples cambios en la cobertura, y principalmente en los montos de estos programas a partir de modificaciones relevantes en las políticas en cuestión. En segundo lugar, el trabajo propone mejoras en la identificación de los beneficiarios de cada programa. En particular, se aprovechan las nuevas preguntas disponibles en la EPH desde el cuarto trimestre de 2024 para perfeccionar la identificación[1]. En tercer lugar, se realiza una evaluación integral de todos los programas de transferencias de ingresos de carácter nacional, incluyendo no solo la Asignación Universal por Hijo

[1] Si bien las preguntas se incorporaron en el 4to trimestre de 2023, por ahora solo están publicadas en los microdatos del 4to trimestre de 2024.

(AUH), sino también la Tarjeta Alimentar, el Progresar, el Plan Mil Días y otros de distinta naturaleza, como las nuevas versiones del Volver al Trabajo y el Acompañamiento Social. Esta cobertura amplia permite, por un lado, evaluar la política de transferencias en su conjunto y, por el otro, realizar comparaciones entre programas bajo un mismo esquema metodológico. En cuarto lugar, la incidencia de los programas sociales se calcula considerando los ingresos ajustados de la EPH, obtenidos a partir de un minucioso procedimiento de corrección por subdeclaración de diversas fuentes, en lugar de utilizar los ingresos originales de la encuesta. Este ajuste incorpora nuevas fuentes que no habían sido contempladas en trabajos anteriores y que perfeccionan el ajuste. Finalmente, al igual que Gasparini et al. (2025) y en contraste con la mayoría de los estudios, nuestras estimaciones expanden el total de beneficiarios a los valores de registro, lo que permite una evaluación más precisa del verdadero impacto distributivo de los programas. En conjunto, estos avances permiten elaborar estimaciones que ofrecen un panorama más actualizado y exacto del impacto distributivo directo de la política social en Argentina que el disponible en estudios previos.

El trabajo aplica la metodología estándar de incidencia (*benefit-incidence analysis*), que asume que los beneficiarios de un programa son solo los participantes, ignorando otras posibles repercusiones en la economía en el corto y largo plazo. En particular, este enfoque de equilibrio parcial ignora cambios en el comportamiento de las personas ante la existencia de un programa, lo que implica que se estima solo el impacto *directo* del mismo. Estas limitaciones resultan inevitables dado que el propósito es calcular el impacto de un conjunto amplio de programas masivos. De cualquier forma, sin ignorar la importancia de estas limitaciones, creemos que los resultados de un estudio de incidencia siguen siendo relevantes para las discusiones de políticas públicas. El Estado invierte una gran cantidad de fondos en programas sociales, por lo que resulta importante identificar quiénes reciben las transferencias monetarias estatales y cuál es el efecto directo de corto plazo de estas políticas. Adicionalmente, este impacto es usualmente el principal en términos de tamaño, y el que determina la dirección o signo del efecto. Aun con sus limitaciones, un estudio de incidencia es la mejor fuente para acercarnos al conocimiento en estos temas centrales de política económica.

En el agregado, los PTI nacionales alcanzan a unos 6.5 millones de beneficiarios y representan alrededor de 1.2% del PIB. El impacto de estos programas sobre los estratos más bajos es significativo, como consecuencia de su magnitud y alto grado de focalización. Sin embargo, ha disminuido en los últimos años.

Para 2024, nuestras estimaciones muestran que los subsidios en PTI generan, en promedio, un aumento del 138% en el ingreso equivalente de los beneficiarios del decil 1 y del 117% al considerar a toda la población de ese decil. El efecto se reduce rápidamente entre los beneficiarios de los deciles superiores:

40% en el decil 2, 22% en el 3 y 15% en el 4, mientras que en el resto de la distribución no supera el 11%. Como resultado, la participación del quintil de menores ingresos se incrementa en un 35%. El 79.2% del impacto redistributivo proviene de la AUH y programas asociados, el 16.6% del Programa de Acompañamiento Social y del Volver al Trabajo, y el 4.2% restante de las becas Progresar. En términos de bienestar agregado, la pobreza total se reduce en un 3% y la indigencia en un 32%. La evidencia señala, además, un cambio relevante en la composición del gasto en los últimos años, que, al combinarse con variaciones en las líneas de pobreza, vuelve menos significativo el efecto agregado respecto de períodos previos. Este viraje responde también a un cambio en el perfil etario de la política social, dado que la niñez y la adolescencia concentran ahora la mayor parte del impacto redistributivo, en detrimento de los programas destinados a jóvenes y adultos. En este sentido, la reducción de la pobreza en 2024 es marcadamente mayor entre los hogares con niños que en el resto de los grupos, en comparación con años anteriores.

El resto de este documento está organizado de la siguiente forma. En la sección 2 se presenta un panorama de los programas nacionales incluidos dentro de las llamadas políticas de transferencias de ingresos, y su evolución en el tiempo. La sección 3 presenta la metodología y las fuentes de información utilizadas. La sección 4 discute la incidencia del principal programa social de transferencias de ingreso: la AUH. El análisis incluye otras transferencias asociadas a la AUH, como la Tarjeta Alimentar, la Ayuda Escolar Anual y el Plan Mil Días. En la sección 5 se analizan transferencias vinculadas a la asistencia y terminalidad educativa de jóvenes, con énfasis en el programa Progresar. La sección 6 analiza cambios en la cobertura y grado de focalización de los llamados “planes sociales”: programas de transferencias de ingresos con contraprestación laboral. La sección 7 estima el impacto global del agregado de todas las políticas de transferencias de ingresos incluidas en el capítulo, y la sección 8 cierra con algunos comentarios finales.

2. Los programas sociales de transferencias de ingresos

Argentina tiene un sistema de protección social dual en el que conviven el tradicional sistema de seguridad social vinculado al empleo formal, con una creciente red de programas destinados a trabajadores desempleados e informales, y a sus familias. En este último grupo sobresalen las políticas nacionales de transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable. Esquemáticamente, estas transferencias monetarias pueden dividirse en dos grupos: (i) los programas de transferencias monetarias condicionadas sin contraprestación laboral, que incluyen a la AUH y programas vinculados (ej. Prestación Alimentar, Progresar, Ayuda Escolar Anual) y (ii) los planes sociales con contraprestación laboral (ej. Ex

Potenciar Trabajo, ahora Volver al Trabajo[2]). El cuadro 2.1 presenta información básica de ese conjunto de programas sociales nacionales de transferencias de ingresos.

Cuadro 2.1: Caracterización de los programas nacionales de transferencias de ingresos

Programas	Beneficiarios (2024)	Presupuesto (% PIB)			Beneficio (dic 2024)	Condicionalidad educación y salud	Contraprestación laboral
		2022	2023	2024			
1. Transferencias condicionadas		1.01%	0.89%	0.96%			
1.1. Asignación Universal		0.47%	0.37%	0.58%		Sí	No
AUH	4003078				$93,279 por hijo	Sí	No
Asignación embarazo	69094				$93,279 por mujer	Sí	No
Hijo con discapacidad	69549				$303,743 por hijo	Sí	No
Ayuda escolar anual	4072627				$124,245 por hijo	Sí	No
Complemento Leche 1000 dias	637874				$35,179 por hijo	Sí	No
1.2. Alimentar	4496401*	0.41%	0.37%	0.33%	$52,250 por hijo	Sí	No
1.3. Progresar	1359274	0.13%	0.15%	0.06%	$35,000 por estudiante	Sí	No
2. Planes sociales (Potenciar Trabajo / VT - PAS)	1209119	0.57%	0.52%	0.20%	$78,000 por trabajador	No	VT: Sí - PAS: No
3 Plan 1000 días	568780	0.01%	0.01%	0.03%	$93,281 por hijo	Sí	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación e información administrativa de ANSES, Ministerio de Capital Humano y Ministerio de Salud. La Ayuda Escolar Anual y el Plan 1000 Cuidado se entregan una vez al año. * Beneficiarios a octubre de 2024.

El eje central del primer grupo –las transferencias condicionadas– lo constituye la AUH. Este programa, creado a fines de 2009, tiene una estructura sencilla: realiza transferencias de ingreso mensuales por hijo menor de 18 años a hogares en que los padres son trabajadores no registrados, inactivos o desempleados, a cambio de cumplir condiciones básicas de escolarización y cuidado de la salud de los niños. Las asignaciones se expanden en tres direcciones: una transferencia a embarazadas de monto similar a la AUH, una ayuda escolar anual al universo de beneficiarios de la AUH, un subsidio más alto a hijos discapacitados sin límite de edad y un complemento "Leche" para mujeres embarazadas y madres de hijos menores a 3 años. La totalidad de estos programas sumado a la AUH constituyen la Asignación Universal para Protección Social. Este conjunto de programas de transferencias de ingresos, implementado por la ANSES, reúne a alrededor de 4.1 millones de beneficiarios y su presupuesto representa el 0.58% del PIB.

A estos programas bajo la órbita de ANSES se suman otros dos de características similares: la Prestación Alimentar (PA) implementada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, y el programa Progresar, administrado por la Secretaría de Educación,

[2] El Potenciar Trabajo se subdividió en el Programa de Acompañamiento Social (PAS) y el Volver al Trabajo (VT). El VT es un programa de empleo. El PAS se podría categorizar como una transferencia no condicionada (focalizada). En la sección 6 se presenta cada programa en detalle.

del mismo ministerio. El primero consiste en una transferencia monetaria destinada a garantizar la compra de alimentos para familias beneficiarias de la AUH con hijos de hasta 17 años.[3][4] El presupuesto de la PA es de 0.33% del PIB. Por su parte, el programa Progresar fomenta con un subsidio monetario la escolarización de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad semejantes a los beneficiarios del resto de las transferencias condicionadas. Su presupuesto es de 0.06 puntos del PIB.

La totalidad de las transferencias condicionadas (Asignaciones Universales + TA + Progresar) transfieren recursos a cerca de 6 millones de beneficiarios con un costo presupuestario de 0.96% del PIB.

El segundo grupo dentro de las políticas sociales lo componen los "planes sociales". Hasta abril de 2024, estos programas se consolidaban en un amplio programa: el Potenciar Trabajo (PT). Este estaba formado por programas destinados a adultos trabajadores, desocupados o informales, con contraprestación laboral, de naturaleza más discrecional que las transferencias condicionadas y con una fuerte participación de intermediarios no gubernamentales. En abril de ese mismo año, el gobierno argentino eliminó oficialmente el programa Potenciar Trabajo y lo reemplazó por dos nuevos: Volver al Trabajo (VT), destinado a personas de 18 a 49 años con formación y actividades obligatorias para mejorar su empleabilidad, y el Programa de Acompañamiento Social (PAS), dirigido a mayores de 50 años y madres de cuatro o más hijos, sin exigir contraprestación laboral. El traspaso de beneficiarios fue automático para quienes no presentaban irregularidades. Estos programas incluyen a 1.2 millones de beneficiarios, con un costo fiscal de 0.2%.

Un aspecto particular de la evolución reciente es que, detrás de la relativa estabilidad en los porcentajes agregados —con una participación presupuestaria que pasó del 1.01% al 0.96% del PIB en los últimos tres años—, se esconden dinámicas muy diferentes entre programas. Las transferencias destinadas a la niñez (AUH y Prestación Alimentar) concentraron la mayor parte del gasto, con una participación del 0.88% del PIB en 2022, una reducción al 0.74% en 2023 y una recuperación hasta el 0.91% en 2024. En contraste, los programas dirigidos a jóvenes, como Progresar, redujeron su peso relativo a menos de la mitad en apenas dos años. De manera aún más marcada, las políticas sociales orientadas a adultos, vinculadas al ex Potenciar Trabajo, también perdieron relevancia: en 2024 representaban apenas un tercio de lo que significaban en 2022. En conjunto, estas

[3] En sus inicios, la Tarjeta Alimentar consistía en una transferencia monetaria acreditada en una tarjeta de débito, cuyo uso estaba restringido a la compra de alimentos. Actualmente, se transformó en un complemento monetario de la Asignación Universal por Hijo (AUH), sin condicionamiento en su utilización

[4] Hasta septiembre de 2024, este beneficio les correspondía a niños menores a 15 años.

variaciones reflejan un cambio en el perfil etario de la política social, con un énfasis creciente en la niñez en detrimento de los adultos.

3. Metodología y Datos

3.1. Metodología

El objetivo de este trabajo es determinar la incidencia de estas políticas sociales de transferencias monetarias por estratos de ingreso (típicamente deciles), siempre que la información disponible permita obtener resultados con ese nivel de desagregación que tengan una significatividad estadística aceptable. Con ese propósito se sigue la metodología de *benefit-incidence analysis*.[5] Esta metodología implica recorrer tres etapas básicas: (i) clasificar a las personas en estratos socioeconómicos de acuerdo con algún indicador de bienestar, (ii) estimar la distribución de los beneficiarios de cada programa entre esos estratos, y (iii) distribuir el costo de cada programa de acuerdo con la distribución de beneficiarios obtenida en el punto anterior.

La etapa 1 es discutida más adelante en esta sección. Para la segunda etapa adoptamos el supuesto tradicional en esta literatura: los beneficiarios de un programa son los participantes/usuarios. Para la tercera etapa y dado que las transferencias monetarias recibidas en cualquier programa son de libre disponibilidad, se asume que la distribución intrahogar de esos recursos adicionales es perfectamente igualitaria. En consonancia, se asume que los beneficios de un programa se distribuyen igualitariamente al interior del hogar, con independencia de quién sea el receptor del subsidio.

Un supuesto fundamental de esta metodología es que ignora cambios en el comportamiento de las personas ante la existencia de un programa. Esto implica que los ejercicios a realizar captan el impacto *directo* del mismo.

3.2. Fuentes de datos

Estimamos la incidencia de los programas de transferencias monetarias con microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. En particular, utilizamos las EPH de los años 2022, 2023 y 2024.

El Instituto de Estadísticas sube en su sitio *web* los microdatos de la EPH con frecuencia *trimestral*. Dado el potencial problema de escasez de observaciones, en este trabajo se opta por construir una base *anual* de la EPH, que reúna todos los trimestres del año. Esta base anual tiene a todas las variables nominales expresadas en una moneda común (promedio del año, utilizando el IPC general como deflactor).

[5] Ver van de Walle y Nead (1995), Gasparini et al. (2013) y Lustig (2018).

La EPH no tiene representatividad nacional: solo releva información de 32 grandes aglomerados de más de 100.000 habitantes. En cada año, la población representada en la EPH fue de alrededor del 65% de la población argentina. Dado que en varios ejercicios se requieren resultados a escala nacional, se expanden los ponderadores de la EPH (los poblacionales y los de las variables de ingreso) para alcanzar el total de la población argentina computada para 2022 (45.892.285 habitantes). Este ajuste se realiza a nivel de cada provincia, por edad y género, de manera que en la EPH ajustada el total de la población expandida por género, edad y provincia coincide con la estimación censal.[6]

Se utilizan varias fuentes complementarias para calibrar las estimaciones, chequear consistencia y verificar robustez de los resultados.[7]

El ingreso

Como es usual en el caso argentino, ante la ausencia de encuestas que capten el gasto de consumo con cierta frecuencia, en este trabajo se utiliza el *ingreso* como variable que resume el nivel de bienestar económico. La EPH releva el ingreso individual y familiar, pero presenta problemas de subdeclaración. Como el resto de las encuestas, la EPH releva ingresos auto-reportados: cada persona declara sus ingresos voluntariamente, sin necesidad de documentarlo, lo que genera problemas de subdeclaración, implicando sesgos en las estimaciones de pobreza, desigualdad e impacto distributivo de las políticas públicas. Este problema es posiblemente el más serio que enfrentan las encuestas de hogares y no es sencillo de remediar.

En este trabajo, ajustamos los ingresos de la EPH utilizando coeficientes de ajuste de un trabajo previo (Albina et al, 2024), en el que realizamos un conjunto amplio de ajustes para aproximar mejor el ingreso real de los argentinos. Remitimos al lector a dicho estudio para más detalles sobre estos ajustes.

En este trabajo utilizamos al *ingreso familiar por adulto equivalente* (o directamente *ingreso equivalente*) como principal variable que aproxima el nivel de vida de una persona. Este ingreso resulta de dividir el ingreso total del hogar por la suma de adultos equivalentes que lo componen. A los efectos de su implementación utilizamos la escala de adulto equivalente oficial de INDEC.

---

[6] La EPH-Total urbano (EPHU) suma a la EPH típica un relevamiento de ciudades de 2.000 o más habitantes. Esta extensión permite incrementar la población representada a 42 millones, un 91% del total de la población argentina. La opción de utilizar para este trabajo la EPHU enfrenta un inconveniente importante: el número de observaciones es sustancialmente menor, por limitarse a un solo trimestre. Una alternativa sería "replicar" las observaciones que agrega la EPHU de ciudades pequeñas en los demás trimestres). Este procedimiento, sin embargo, es engorroso y las observaciones duplicadas no agregan heterogeneidad genuina.

[7] En particular, se hace uso de información administrativa del presupuesto nacional y de ANSES, de información del Ministerio de Capital Humano (Secretaría de Educación; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), e información de varias encuestas nacionales: Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo), Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MIC-UNICEF) y Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Además, se aprovechan las nuevas modificaciones de la EPH correspondientes al 4to trimestre de 2024.

4. Asignaciones a la niñez y a la adolescencia

4.1. Programas

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en octubre de 2009, constituye un pilar central del sistema de protección en Argentina. Esta política establece que cada familia sin trabajadores registrados tiene derecho a recibir una transferencia monetaria mensual por niño menor de 18 años y por cada hijo con discapacidad, sin límite de edad. La AUH tiene dos objetivos centrales: por un lado, busca disminuir los niveles de pobreza y desigualdad actuales, mediante transferencias de dinero focalizadas en hogares vulnerables con hijos, y en segundo lugar pretende contribuir a disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la acumulación de capital humano a través de un sistema de corresponsabilidades en educación y salud. Se suma a estas transferencias una ayuda escolar anual.

Desde su implementación, el esquema de la AUH estableció el pago del 80% del beneficio de manera mensual, mientras que el 20% restante se acumula y se paga una vez al año, tras la presentación de la Libreta AUH, que certifica la asistencia escolar y los controles sanitarios del menor. En 2011 se incorporó la Asignación por Embarazo (AUE), ampliando la cobertura a mujeres embarazadas desde la semana 12 de gestación, en condiciones similares a la AUH.

Si bien desde su creación el programa fue ampliando su cobertura de manera progresiva, el mayor salto se produjo durante la pandemia de COVID-19. La flexibilización de requisitos (la suspensión temporal de la exigencia de presentar la Libreta AUH) y la eliminación del tope en la cantidad de hijos, permitieron una incorporación masiva de nuevos beneficiarios. Como resultado, la cobertura del programa se expandió significativamente en los años posteriores, alcanzando niveles máximos entre 2021 y 2022, antes de estabilizarse nuevamente en torno a los 4.1 millones de beneficiarios en 2024 (Gráfico 1).

En materia de montos, hasta 2024 la AUH y la AUE se ajustaban trimestralmente según la fórmula de movilidad previsional. Ese mismo año, la AUH tuvo un incremento nominal permanente del 100%. Además, se modificó la fórmula de movilidad previsional, de la cual dependía la actualización de la AUH: en lugar de calcularse trimestralmente sobre la base de una combinación del índice de salarios y la recaudación, pasó a aplicarse mensualmente en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con el objetivo de preservar el poder adquisitivo frente a la inflación. El beneficio contempla un diferencial para residentes de la denominada “Zona 1” (Patagonia y provincias del sur del país). Como en su diseño original, el 80% del monto se abona mensualmente y el 20%

restante se liquida una vez al año, condicionado a la presentación de la Libreta AUH.

Prestación Alimentar

Esta política pública comenzó a implementarse en diciembre de 2019, para llegar a las 24 provincias del país en abril de 2020. Su objetivo era implementar un sistema que complemente los ingresos del hogar para la compra de alimentos, priorizando los hogares con titulares de la AUH con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, titulares de la asignación universal. En mayo 2021, se amplió la cobertura de la Prestación Alimentar llegando a los hogares con hijos de hasta 14 años inclusive, y se aumentó el valor del beneficio para las familias con 3 o más hijos. También se incorporaron como titulares a las beneficiarias de la Pensión no contributiva para Madres de siete o más hijos, lo que condujo a un aumento de alrededor de 100.000 titulares. En septiembre de 2024, el gobierno amplió nuevamente el rango etario de los destinatarios de la Prestación Alimentar, incrementándolo hasta los 17 años. Para fines de 2024, el número de titulares de la Prestación Alimentar fue de 2.537.215. El número de destinatarios fue de 4.496.401 personas, entre las cuales 4.338.921 son hijos menores (hasta 17 años), 90.147 hijos con discapacidad, y 67.333 embarazadas (Gráfico 2).

En cuanto a la actualización de montos, a diferencia de la AUH, la Prestación Alimentar no se actualiza de manera automática. Sus montos dependen de decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo y no están sujetos a la Ley de Movilidad. En contextos de alta inflación, esto implicó períodos prolongados de congelamiento nominal, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo de la transferencia.

Plan 1000 días

El Plan 1000 Días es una política pública integral de Argentina destinada a proteger y acompañar la salud y el bienestar de las personas gestantes y de niños y niñas durante los primeros tres años de vida. Este forma parte de un grupo de políticas que tienen como objetivo principal reducir la mortalidad y la malnutrición, prevenir la violencia y garantizar el acceso a derechos esenciales como la salud, la identidad y la seguridad social.

Entre las medidas implementadas por el Plan 1000 Días se destacan:

- Asignación por Cuidado de Salud Integral: un pago anual destinado a titulares de la AUH con niños menores de tres años, condicionado a la acreditación de controles de salud y vacunación.
- Apoyo alimentario “Leche - Plan 1000 Días”: provisión mensual automática de dinero que garantice el acceso a leche y otros alimentos saludables para titulares

de la Asignación por Embarazo y AUH con hijos menores de tres años, depositado en la misma cuenta de la asignación.

- Extensión de la Asignación por Embarazo: se amplió de seis a nueve meses, equiparando los derechos de personas gestantes sin empleo formal con quienes tienen trabajo registrado.

En su implementación, en 2021, los programas de Complemento Leche y Cuidado alcanzaban los 781,167 y 705,700 beneficiarios, respectivamente. En 2024, este número se redujo a 637 y 570 mil beneficiarios, respectivamente.

En lo que respecta a la actualización de montos, los componentes del Plan 1000 Días siguieron un esquema de ajustes discrecionales hasta 2024. Ese año comenzaron a actualizarse mensualmente de acuerdo con la ley de movilidad previsional, en línea con la AUH. Asimismo, el gobierno dispuso un incremento permanente de 500% en el monto del complemento Leche.

4.2. Generosidad de las transferencias y evolución del gradiente etario en las transferencias monetarias

Más allá de la cobertura específica de cada programa, un aspecto central radica en la generosidad relativa de las transferencias y en su evolución diferenciada según la edad de los beneficiarios. Hacia fines de 2024, un niño o niña de hasta 17 años recibía un paquete de transferencias compuesto por la AUH, la Prestación Alimentar y la Ayuda Escolar Anual. En el caso de los menores de tres años, este conjunto se complementaba con los beneficios del Plan 1000 Días (Leche y Cuidado Integral). El Gráfico 3 ilustra la evolución de los montos percibidos por un niño menor de tres años, expresados en valores constantes de junio de 2024.

La arquitectura de transferencias fue modificándose en los últimos años, generando diferencias crecientes entre grupos etarios. Programas como la Prestación Alimentar alteraron en varias oportunidades sus requisitos de edad, lo que incidió directamente en el perfil de beneficiarios y en los montos percibidos. El Gráfico 4 muestra la evolución de los beneficios según edad a lo largo del tiempo. A partir de 2020 se observa con claridad la aparición de un gradiente etario en los montos recibidos por los hogares con niños, resultado de sucesivas reformas en la política social. Inicialmente, la AUH y la Ayuda Escolar Anual ofrecían transferencias de magnitud relativamente homogénea entre los distintos tramos de edad. Sin embargo, la incorporación de la Prestación Alimentar —primero para hogares con niños de hasta seis años y luego extendida hasta los 14— produjo un salto significativo en los montos dirigidos a los más pequeños. En 2021, la implementación del Plan 1000 Días reforzó aún más esta orientación hacia la primera infancia, al añadir beneficios específicos para hogares con hijos de hasta tres años.

Como consecuencia de estas transformaciones, los hogares con niños de hasta dos años fueron los que experimentaron los mayores incrementos, alcanzando en 2024 sus niveles reales más altos. Los hogares con niños de entre 3 y 14 años registraron su pico con la expansión inicial de la Prestación Alimentar, aunque posteriormente vieron deteriorarse el poder adquisitivo de la transferencia. Por último, los adolescentes de 15 a 17 años alcanzaron en 2024 sus máximos valores históricos, tras ser incorporados a la cobertura de la Prestación Alimentar. En conjunto, esta secuencia de reformas delineó un gradiente etario en la estructura de transferencias, con una priorización sostenida de la primera infancia dentro del esquema de políticas de ingresos.

4.3. Metodología y resultados

La metodología para estimar la incidencia distributiva de estos programas se compone de cuatro etapas. Primero, se identifican los niños que cumplen con los criterios de elegibilidad de la AUH según su edad y la situación laboral de sus padres. Luego, se consideran beneficiarios aquellos que, además de ser elegibles, viven en hogares que declaran recibir subsidios estatales por montos superiores al valor de la AUH. En una tercera etapa, se expande el número de beneficiarios hasta igualar los registros administrativos, mediante selección aleatoria dentro del universo elegible, respetando la distribución por deciles. Por último, se asigna a cada hogar el monto efectivo del beneficio conforme a la normativa vigente y su composición familiar. Para más detalle, remitimos al lector al Apéndice de este trabajo.

Impacto sobre ingresos, la pobreza y desigualdad

Los cuadros 4.1 y 4.2 presentan los resultados de incidencia de la AUH y sus programas vinculados, así como los cambios entre 2022 y 2024.

El Cuadro 4.1 muestra el cambio porcentual promedio en los ingresos por decil, tanto para el conjunto de la población como para los hogares beneficiarios, con resultados desagregados por año. Para la población del decil más bajo, la AUH implica un aumento del 76% del ingreso equivalente. Si se restringe el análisis a las familias beneficiarias el aumento es del 110%. El impacto sobre el ingreso de las familias beneficiarias es significativo hasta el decil 4 y cae fuertemente a medida que consideramos deciles de ingreso más altos. Cuando se compara con los años previos, se observa un aumento significativo en el impacto sobre el ingreso de beneficiarios de los deciles más bajos: el ingreso de los beneficiarios del primer decil era de 82% en 2022, y del 74% en 2023, lo cual representa un aumento de 30 puntos porcentuales en el impacto de 2024.

Cuadro 4.1: Impacto directo de la AUH sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles

Deciles	2022		2023		2024	
	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios
1	60.7%	81.9%	49.7%	74.0%	76.7%	110.8%
2	17.2%	34.0%	14.8%	33.4%	19.1%	42.6%
3	7.6%	22.9%	6.5%	21.7%	7.9%	28.4%
4	3.9%	17.9%	2.9%	15.2%	3.5%	20.1%
5	1.6%	12.8%	1.7%	13.3%	1.6%	16.1%
6	0.9%	10.9%	0.8%	9.9%	0.8%	12.7%
7	0.4%	8.8%	0.3%	7.8%	0.6%	11.2%
8	0.3%	7.3%	0.2%	6.4%	0.2%	7.7%
9	0.1%	5.7%	0.1%	4.6%	0.1%	6.3%
10	0.0%	3.9%	0.0%	2.1%	0.0%	2.6%
Promedio	1.7%	9.9%	1.3%	7.5%	1.7%	10.4%

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

El Cuadro 4.2 presenta los resultados principales del impacto directo de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. La pobreza se computa en función del ingreso por adulto equivalente ajustado y las líneas de indigencia y pobreza se calibran para replicar con ese ingreso la pobreza oficial de cada año. La desigualdad, por su parte, se calcula a partir del ingreso equivalente ajustado. El cuadro presenta los dos indicadores de pobreza de uso más generalizado: la tasa de incidencia y la brecha de la pobreza.[8] La desigualdad en la distribución del ingreso se mide a partir de cuatro indicadores alternativos: la relación de ingresos entre el decil 10 y el decil 1, la participación del quintil 1 en el ingreso total, el coeficiente de Gini y el índice de Atkinson con parámetro 2.[9]

[8] Dado que se trabaja con ingresos ajustados, los niveles de pobreza obtenidos en estos ejercicios serían significativamente inferiores a los reportados por INDEC y que forman parte del debate público. Para facilitar la comunicación e interpretación de los resultados, decidimos ajustar también la línea de pobreza hasta el punto de replicar la tasa de pobreza nacional oficial con los ingresos ajustados.

[9] Ver Gasparini et al. (2013) para más detalles sobre los índices utilizados.

Cuadro 4.2: Impacto directo de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad

	2022			2023			2024		
	Sin AUH	Con AUH	Impacto (%)	Sin AUH	Con AUH	Impacto (%)	Sin AUH	Con AUH	Impacto (%)
Tasa de pobreza									
Población total									
Indigencia	13.2	8.2	-37.5%	15.2	10.8	-28.7%	18.2	13.1	-28.0%
Pobreza	39.7	37.8	-4.8%	42.1	40.9	-2.7%	46.5	45.5	-2.3%
Menores de 18									
Indigencia	22.3	12.5	-43.8%	25.5	16.9	-33.8%	28.9	18.9	-34.7%
Pobreza	55.5	52.3	-5.9%	58.1	56.1	-3.3%	60.5	58.7	-3.0%
Brecha de pobreza									
Población total									
Indigencia	5.3	2.4	-55.0%	5.8	3.1	-46.4%	7.5	3.8	-48.5%
Pobreza	16.6	13.3	-19.8%	17.9	15.3	-14.7%	20.9	17.7	-15.3%
Menores de 18									
Indigencia	9.2	3.1	-66.4%	10.3	4.6	-55.4%	12.7	5.2	-59.4%
Pobreza	25.4	19.0	-25.1%	27.4	22.3	-18.9%	30.6	24.2	-20.7%
Desigualdad									
Ratio 10/1	32.8	23.8	-27.4%	41.1	30.4	-25.9%	43.6	29.6	-32.1%
% quintil 1	3.8	4.6	20.9%	3.4	4.0	19.5%	3.2	4.1	26.3%
Gini	53.1	51.4	-3.1%	57.2	55.8	-2.4%	57.0	55.2	-3.1%
Atkinson (2)	64.8	54.3	-16.2%	66.5	59.1	-11.0%	68.7	59.3	-13.7%

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

El impacto social de la AUH es significativo, aunque dista de ser determinante en términos de eliminar la pobreza o reducir fuertemente la desigualdad. La tasa de pobreza general en 2024 caería de 46.5 a 45.5 según los datos de la EPH, una reducción de apenas 2%. La brecha de pobreza descendería desde 21 a 18, lo que implica una caída del 15%. El impacto es más grande sobre la indigencia (tanto sobre la tasa como en la brecha) y, en particular, sobre el grupo de los menores de 18 años, donde la tasa cae de 29 a 19 y la brecha disminuye del 12.7 al 5.2, representando reducciones sustanciales del 35% y 59%, respectivamente.

A pesar de que en 2024 la AUH generó incrementos proporcionalmente más altos en los ingresos de los beneficiarios —en particular en los primeros deciles—, su efecto sobre la reducción de la pobreza fue más acotado que en años previos. Esta aparente paradoja se podría explicar de la siguiente forma: la línea de pobreza se ubicó en niveles mucho más elevados en 2024, producto del fuerte aumento en el valor de la canasta básica en el primer semestre del año. Esto implicó que los hogares pobres estuvieran, en promedio, más alejados del umbral que en 2022, de modo que aun con un refuerzo sustantivo de ingresos, muchos de ellos permanecieron por debajo de la línea.

En términos distributivos, los resultados confirman el carácter progresivo de la AUH, con reducciones claras de la desigualdad medidas por distintos indicadores. El coeficiente de Gini cae alrededor de un 3%, mientras que los impactos son mayores en indicadores sensibles a los extremos: el ratio 10/1 se reduce un 32% y la participación del quintil 1 aumenta en un 26%.

En términos interanuales, se observa que el impacto es mayor en 2024 en los indicadores sensibles a los extremos; la caída en el Gini es constante en los 3 periodos. En cuanto al índice de Atkinson, los resultados muestran una reducción más marcada en 2022 (–16%) que en 2024 (–14%), a pesar de que en este último año los beneficiarios más pobres registraron aumentos proporcionales de ingresos considerablemente mayores. Nuevamente, esta aparente paradoja podría explicarse por la sensibilidad del índice a los ingresos más bajos y por el contexto distributivo de cada período. En 2022, los hogares pobres se encontraban relativamente más próximos al ingreso medio, por lo que las transferencias de la AUH tuvieron un efecto inmediato y visible en la reducción de las brechas distributivas. En cambio, en 2024, la mayor distancia de los hogares pobres respecto de la media y el incremento de la línea de pobreza limitaron el alcance redistributivo del programa: aun cuando los ingresos de los beneficiarios crecieron de manera significativa en términos proporcionales, su posición relativa frente al resto de la población siguió siendo muy rezagada. En consecuencia, el impacto sobre el Atkinson resultó más acotado, reflejando que la capacidad de la AUH para reducir la desigualdad depende no solo del incremento absoluto o relativo de los ingresos transferidos, sino también de la estructura y el nivel general de la distribución del ingreso en cada contexto.

Estos resultados reflejan que, si bien la AUH mantiene un impacto redistributivo positivo, su capacidad de reducir la desigualdad relativa fue mayor cuando los hogares pobres se encontraban más próximos a los ingresos medios, y se vio atenuada en contextos de mayor dispersión y pobreza más profunda. En conjunto, estos elementos muestran que la efectividad redistributiva de la AUH no depende únicamente de la magnitud de la transferencia sobre los ingresos de los hogares, sino también de la posición relativa de esos hogares frente a la línea de pobreza vigente. Así, cuando la línea se aleja más rápidamente —como ocurrió en 2024—, incluso incrementos proporcionales significativos en los ingresos de los beneficiarios resultan insuficientes para replicar el efecto reductor sobre la pobreza observado en años anteriores.

5. Transferencias destinadas a la terminalidad educativa

5.1. Programas

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) fue creado en 2014 con el objetivo de apoyar la continuidad de los estudios, capacitación e inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Este programa se compone de varios módulos. El más importante busca apoyar la finalización de la educación obligatoria (Progresar Obligatorio). Las condiciones para recibir el programa son sencillas: tener entre 16 y 24 años cumplidos, ser alumno regular de una institución educativa, y pertenecer a un hogar de bajos ingresos. En la práctica, la normativa exige que la suma de los ingresos del joven y los de su grupo familiar no supere a la suma de tres salarios mínimos. El programa se extiende hasta los 35 años para las personas con hijos menores de 18 años que se encuentren a cargo de hogares monoparentales y no tiene límite de edad para personas pertenecientes a pueblos originarios, trans, con discapacidad, refugiadas o afrodescendientes. El programa incluye otros módulos –Progresar Superior y Progresar Trabajo—, cuyas características pueden consultarse en un Apéndice online.

En el Gráfico 5, se presenta la evolución de beneficiarios de las becas progresar desde su implementación. El número de beneficiarios de Progresar presenta una dinámica marcada por los cambios en el diseño y la gestión del programa. Desde su creación en 2014, con poco más de 300 mil jóvenes, alcanzó rápidamente cerca de 900 mil becarios en 2015. Entre 2016 y 2017 se mantuvo estable en torno a 800 mil, pero a partir de 2018 comenzó un retroceso: la reformulación en líneas diferenciadas (Obligatorio, Superior y Trabajo) no se tradujo en una expansión de la cobertura y el padrón se redujo gradualmente hasta ubicarse en torno a 550 mil beneficiarios hacia 2019 y 2020.

El relanzamiento de 2020 y, sobre todo, las medidas de flexibilización implementadas en 2021 —como la ampliación de convocatorias, la eliminación de requisitos estrictos de aprobación de materias y la incorporación de nuevos módulos, entre ellos Progresar Enfermería— explican el salto de ese año, cuando los beneficiarios superaron los 1.4 millones. La tendencia se consolidó en 2022, con la reducción de la edad mínima de acceso a 16 años y la ampliación de la cobertura, lo que elevó la matrícula a 1.7 millones. En 2023 se alcanzó el máximo histórico con cerca de 1.9 millones de becarios. En 2024, sin embargo, se observa una ruptura en esta trayectoria expansiva. La revisión del padrón de beneficiarios y la suspensión temporal de las convocatorias en los primeros meses del año derivaron en una caída abrupta del 27%, reduciendo la cantidad de beneficiarios a alrededor de 1.35 millones.

5.2. Montos de las becas

Al ajuste en las reglas de acceso y en la estructura del programa, se suma un ajuste adicional, más relevante: el de los montos de las becas. En el Gráfico 6 se presentan los valores reales de la beca Progresar, expresados en pesos de junio de 2024. Los resultados muestran que, más allá de las variaciones en la cantidad de beneficiarios, los montos de las becas registraron una fuerte caída durante el último año. Con un valor nominal que permaneció fijo hasta agosto de 2024 en un contexto de alta inflación, el poder adquisitivo de las transferencias se redujo drásticamente. Si bien a partir de ese mes se observa una leve recuperación, hacia fines de 2024 los montos se ubicaban en su nivel más bajo de la última década, equivalentes apenas al 30% del pico alcanzado en marzo de 2015.

5.3. Metodología y resultados

La identificación de beneficiarios del programa Progresar se realiza en cuatro etapas. Primero, se determinan qué jóvenes cumplen con los criterios de elegibilidad, considerando edad, nivel educativo, composición del hogar e ingresos, según los requisitos de cada línea del programa. Luego, se identifican como beneficiarios a quienes, además de calificar, declaran recibir becas o subsidios estatales. Dado el bajo número captado, se expande la cobertura hasta igualar los registros administrativos, seleccionando aleatoriamente jóvenes elegibles no identificados, manteniendo la distribución por deciles de ingresos. Finalmente, se asigna a cada beneficiario el monto correspondiente según la normativa vigente. En el Apéndice de este trabajo, se presenta en detalle la metodología.

Cambio en ingresos, pobreza y desigualdad

En el Cuadro 5.1, se presenta la variación porcentual en el ingreso equivalente de los beneficiarios de estos programas, así como del total poblacional, por decil de ingresos. Dada su menor magnitud en comparación con la AUH, el impacto del Progresar sobre los ingresos es menos fuerte. De cualquier forma, para las familias más vulnerables, el impacto no es menor. Las transferencias de este programa representan un aumento del 7.4% del ingreso equivalente para los hogares del decil 1 que participan del programa. El impacto es del 5.2% para los hogares del decil 2, cae a menos del 4% entre el decil 3 y el 6, y a menos de 2% en los últimos cuatro deciles. Si el grupo de análisis se extiende a toda la población (y no solo a los beneficiarios) el impacto es menor. Por ejemplo, en el decil 1 el Progresar implica un aumento del 1.6% del ingreso promedio en ese decil. Si bien el impacto no era considerable en los años previos, se observa una importante caída en el cambio relativo de estas transferencias, lo cual va en línea con la importante caída documentada en los montos de las becas.

Cuadro 5.1: Impacto directo del Progresar sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles

Deciles	2022		2023		2024	
	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios
1	2.8%	11.4%	3.5%	13.4%	1.6%	7.4%
2	2.0%	7.9%	2.3%	9.4%	1.1%	5.2%
3	1.4%	6.5%	1.6%	6.8%	0.7%	3.7%
4	1.0%	5.3%	1.0%	5.8%	0.4%	3.3%
5	0.6%	4.6%	0.6%	4.9%	0.3%	2.5%
6	0.4%	3.9%	0.4%	3.8%	0.1%	2.1%
7	0.2%	3.3%	0.3%	3.3%	0.1%	1.9%
8	0.1%	2.5%	0.2%	2.4%	0.0%	1.3%
9	0.1%	1.8%	0.1%	1.8%	0.0%	1.1%
10	0.0%	0.3%	0.0%	0.8%	0.0%	0.5%
Promedio	0.3%	1.8%	0.3%	2.7%	0.1%	1.5%

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

El impacto directo de las becas Progresar sobre la pobreza y la desigualdad en 2024 resulta prácticamente insignificante. Considerando únicamente el efecto de las transferencias —y dejando de lado otros posibles impactos sobre el mercado laboral o la economía en general—, la existencia del programa reduce la tasa de pobreza general en apenas 0.3% (Cuadro 5.2). No obstante, el efecto gana relevancia al focalizar en el grupo objetivo y en indicadores de intensidad: entre los jóvenes de 16 a 24 años, el impacto estimado alcanza una reducción del 7% en la brecha de indigencia.

Cuadro 5.2: Impacto directo del Progresar sobre la pobreza y la desigualdad

	2022			2023			2024		
	Sin Progresar	Con Progresar	Impacto (%)	Sin Progresar	Con Progresar	Impacto (%)	Sin Progresar	Con Progresar	Impacto (%)
Tasa de pobreza									
Población total									
Indigencia	8.8	8.2	-5.9%	11.5	10.8	-6.0%	13.4	13.1	-2.4%
Pobreza	38.3	37.8	-1.2%	41.3	40.9	-0.9%	45.6	45.5	-0.3%
Jóvenes de 16 a 24									
Indigencia	12.4	11.1	-10.5%	16.8	14.9	-11.4%	19.5	18.6	-4.6%
Pobreza	48.0	46.7	-2.7%	52.3	51.3	-2.0%	56.8	56.5	-0.5%
Brecha de pobreza									
Población total									
Indigencia	2.6	2.4	-8.9%	3.4	3.1	-9.0%	4.0	3.8	-4.2%
Pobreza	13.7	13.3	-3.0%	15.7	15.3	-2.9%	17.9	17.7	-1.1%
Jóvenes de 16 a 24									
Indigencia	3.8	3.2	-17.0%	5.2	4.3	-16.2%	6.1	5.7	-7.5%
Pobreza	18.1	17.0	-6.1%	21.2	19.9	-5.9%	23.9	23.3	-2.3%
Desigualdad									
Ratio 10/1	24.5	23.8	-2.8%	31.4	30.4	-3.2%	30.0	29.6	-1.4%
% quintil 1	4.5	4.6	2.0%	3.9	4.0	2.1%	4.0	4.1	1.0%
Gini	51.7	51.4	-0.5%	56.1	55.8	-0.4%	55.3	55.2	-0.2%
Atkinson (2)	54.7	54.3	-0.9%	59.6	59.1	-0.8%	59.3	59.3	0.0%

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

El impacto de las becas Progresar sobre la desigualdad en 2024 es prácticamente nulo, con variaciones menores al 1.5% en todos los indicadores considerados.

Al comparar este resultado con el de años anteriores, se observa una marcada reducción en la capacidad del programa para incidir sobre los indicadores de pobreza y de desigualdad. A diferencia de la AUH, donde en 2024 los incrementos relativos en los ingresos de los beneficiarios de los primeros deciles fueron mayores, las variaciones en el ingreso de los beneficiarios del Progresar se vieron atenuadas respecto a años previos. Si se combina esta caída en las variaciones relativas, con una mayor proporción de la población debajo de la línea de la pobreza y, en promedio, más alejada de ella, es evidente que el impacto relativo de este programa será menor.

En consecuencia, los efectos que en 2022 y 2023 ya eran acotados se reducen aún más en 2024, volviéndose prácticamente irrelevantes en términos distributivos.

6. Planes sociales – Acompañamiento Social y Volver Al Trabajo

6.1. Programas

Uno de los rasgos más salientes de la transformación de la política social durante la última década ha sido el progresivo aumento en la relevancia de los llamados "planes sociales": programas de transferencias de ingreso con contraprestación laboral, en general destinados a cooperativas de trabajadores informales (la "*economía popular*"). El número de beneficiarios de estos planes pasó de cerca de 200 mil beneficiarios alrededor del 2015, a un pico de 1.35 millones en 2022, para luego descender a cerca de 1.2 millones en 2024. El gráfico 7 muestra el detalle de beneficiarios, por año, desde 2009 en adelante.

La evolución de los programas sociales en Argentina incluye una larga lista que inicia entre fines de los 90 y principios de los 2000: el Programa Jefes y Jefas de Hogar, el Programa Empleo Comunitario, Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, entre otros. La administración que asumió en 2019 consolidó estos programas en el *Potenciar Trabajo* (PT) y aumentó sustantivamente el número de beneficiarios, que alcanzó 1.3 millones en 2022. Todos los programas sociales han operado bajo una misma lógica, vinculada a programas con contraprestación laboral gestionado por cooperativas, con salarios que, en general, rondaban alrededor de la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2023, se anunció el fin del programa Potenciar Trabajo y su reemplazo, a partir de febrero de 2024, por dos nuevas iniciativas: Volver al Trabajo y Acompañamiento Social. El primero está dirigido a personas de entre 18 y 49 años, con foco en formación profesional, empleabilidad y búsqueda activa de empleo. Este tiene algún tipo de condicionalidad basada en el cumplimiento de actividades obligatorias. El segundo pretende acompañar a los ex titulares del Potenciar Trabajo que poseen una probabilidad muy baja de insertarse en el mercado laboral, como mayores de 50 años, personas con discapacidad o mujeres con más de cuatro hijos menores de 18 años. Este programa brinda diferentes talleres y capacitaciones, así como asesoramiento para jubilarse, además de la ayuda económica. El diseño establece que no se requiere ninguna contraprestación laboral ni cumplimiento de condicionalidades. Es decir, se trata de una transferencia directa, en contraste con el esquema de "planes sociales con contraprestación" del Potenciar Trabajo.

6.2. Evolución de los montos

Al igual que en el caso del Progresar, el programa ha experimentado un fuerte ajuste en términos reales. Si bien la cobertura de estos programas ha aumentado sustancialmente en los últimos años, el valor real del beneficio ha descendido progresivamente. Para diciembre de 2024, el monto de VT representa un 13.4% del monto inicial que representó el Argentina Trabaja en 2009 (Gráfico 8).

6.3. Metodología y resultados

Al igual que en los casos de la AUH y Progresar, la identificación de beneficiarios del ex Potenciar Trabajo (en 2022 y 2023), y del Volver al Trabajo y del Programa de Acompañamiento Social (en 2024) en la EPH se realiza en cuatro etapas. Primero, se determina la población elegible según criterios de edad, situación laboral y exclusión de ciertos sectores. Luego, se identifican como beneficiarios a quienes, además de calificar, declaran trabajar en un plan de empleo. En una tercera etapa, se ajusta el número de titulares para que coincida con los registros administrativos, imputando nuevos beneficiarios en base a una selección aleatoria pero condicional en probabilidades que surgen de observables como: tipo de ocupación, tipo de actividad, grupo etario, género, decil de ingresos, entre otros. Finalmente, se asigna a cada beneficiario el valor del programa y se agrega al ingreso del hogar. El detalle de la imputación se presenta en la Apéndice de este trabajo.

Efecto sobre ingresos, pobreza y desigualdad

El impacto del PT sobre los ingresos y la pobreza es significativo, como consecuencia de dos factores: la magnitud del programa y su alto grado de focalización. En el Cuadro 6.1, se presenta la variación porcentual en el ingreso equivalente de los beneficiarios de estos programas, así como del total poblacional, por decil de ingresos. En promedio, los subsidios del programa implican un aumento del 30% en el ingreso equivalente de los participantes del decil 1. El aumento promedio es del 10% al considerar toda la población de ese decil. Al igual que el Progresar, la importancia de estos ha caído fuertemente en el año 2024: como consecuencia del ajuste en el número de beneficiarios, pero principalmente en el congelamiento de los montos, el impacto sobre los ingresos pasó a ser prácticamente la mitad.

Cuadro 6.1: Impacto directo del Potenciar Trabajo sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles

Deciles	2022		2023		2024	
	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios
1	18.5%	58.3%	18.4%	59.3%	9.9%	30.0%
2	6.3%	29.3%	5.7%	32.2%	3.4%	17.5%
3	3.2%	21.9%	3.9%	23.3%	1.6%	12.3%
4	2.2%	18.5%	2.1%	19.4%	0.8%	10.5%
5	1.3%	17.5%	1.1%	15.5%	0.5%	8.6%
6	0.7%	12.6%	0.7%	12.2%	0.3%	6.7%
7	0.5%	11.2%	0.3%	10.5%	0.2%	5.1%
8	0.2%	8.0%	0.2%	7.5%	0.1%	4.9%
9	0.1%	4.5%	0.1%	5.9%	0.0%	3.5%
10	0.0%	0.7%	0.0%	2.3%	0.0%	1.8%
Promedio	0.8%	4.7%	0.7%	8.2%	0.4%	5.2%

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

De acuerdo con nuestras estimaciones el impacto directo del PT contribuiría con una caída del 1% en la tasa de incidencia de la pobreza y 8% en la tasa de indigencia (ver Cuadro 6.2). El impacto sube al 4% en la pobreza y 16% en la indigencia al utilizar el indicador de brecha. El impacto directo sobre la desigualdad es pequeño, pero no insignificante, considerando que solo se trata de un programa de 0.1 puntos del producto: el Atkinson cae 5%, la brecha entre deciles disminuye 7% y la participación del quintil 1 en el ingreso total crece 5%.

Al igual que en el caso de los ingresos, al comparar la evolución, se puede observar una importante caída del impacto del programa sobre todos los indicadores de pobreza y de desigualdad.

Cuadro 6.2: Impacto directo del Potenciar Trabajo sobre la pobreza y la desigualdad

	2022			2023			2024		
	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)
Tasa de pobreza									
Población total									
Indigencia	10.5	8.2	-21.3%	13.0	10.8	-16.4%	14.2	13.1	-7.7%
Pobreza	39.1	37.8	-3.2%	41.9	40.9	-2.2%	45.7	45.5	-0.6%
Adultos 18-64									
Indigencia	8.8	6.9	-21.9%	10.7	8.9	-17.0%	12.3	11.3	-8.2%
Pobreza	34.6	33.3	-3.7%	37.1	36.1	-2.7%	41.5	41.3	-0.7%
Brecha de pobreza									
Población total									
Indigencia	3.2	2.4	-26.0%	4.1	3.1	-23.9%	4.5	3.8	-15.7%
Pobreza	14.6	13.3	-9.2%	16.5	15.3	-7.7%	18.4	17.7	-3.7%
Adultos 18-64									
Indigencia	2.9	2.2	-25.8%	3.5	2.7	-24.6%	4.1	3.4	-16.3%
Pobreza	12.7	11.5	-9.8%	14.2	13.0	-8.4%	16.3	15.7	-3.9%
Desigualdad									
Ratio 10/1	26.9	23.8	-11.5%	34.4	30.4	-11.7%	31.7	29.6	-6.6%
% quintil 1	4.2	4.6	7.8%	3.7	4.0	8.3%	3.9	4.1	4.9%
Gini	52.2	51.4	-1.6%	56.6	55.8	-1.3%	55.6	55.2	-0.8%
Atkinson (2)	57.1	54.3	-5.0%	62.4	59.1	-5.2%	62.7	59.3	-5.5%

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

7. Agregado de transferencias de ingreso

En esta sección final se reportan algunos resultados sobre el impacto potencial que tendría el agregado de los principales programas nacionales de transferencia de ingresos sobre la distribución del ingreso.

¿Qué magnitud tiene este impacto igualador? Esta es una pregunta de una enorme complejidad, ya que implica entre otras cuestiones conocer los efectos de equilibrio general de los distintos programas. Como es usual en esta literatura, en esta sección se brinda una respuesta acotada a esa pregunta general. Básicamente, asumimos que los programas analizados modifican directamente el ingreso de los hogares en cada percentil de acuerdo con el valor de las transferencias asignadas a cada estrato de ingreso en los ejercicios de incidencia detallados en cada sección, sin generar ningún otro efecto en la economía. Es decir, es un ejercicio de equilibrio parcial.

Impacto sobre ingresos por decil

El Cuadro 7.1 presenta los cambios en el ingreso equivalente mensual por deciles. El efecto agregado de los PTI sobre los estratos más bajos resulta muy significativo, producto de su magnitud y alto grado de focalización. En promedio, las transferencias implican un aumento del 138% en el ingreso equivalente de los beneficiarios del decil 1, y de 117% al considerar el total de la población de ese

decil. Los impactos decrecen rápidamente en la distribución: en el decil 2 el incremento para los beneficiarios es del 40%, en el 3 del 22% y en el 4 del 14%. A partir del decil 5 los efectos se reducen a menos del 11% y resultan marginales en los estratos superiores.

En la comparación temporal se observa que el mayor incremento relativo en el ingreso promedio de los beneficiarios se da en 2024. Sin embargo, al considerar el cambio en el ingreso del total población, esta tendencia se invierte. El impacto de los PTI sobre los ingresos del total poblacional alcanza su mínimo en el último año.

Cuadro 7.1. Impacto directo de los PTI sobre el ingreso equivalente mensual. Por deciles

Deciles	2022		2023		2024	
	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios	Total hogares	Beneficiarios
1	127.8%	145.8%	109.0%	127.8%	117.4%	138.3%
2	29.1%	41.6%	25.9%	38.9%	25.6%	39.8%
3	13.1%	23.8%	13.0%	22.8%	10.6%	22.2%
4	7.4%	16.6%	6.3%	16.1%	4.9%	14.9%
5	3.5%	12.4%	3.5%	12.8%	2.4%	10.8%
6	2.0%	9.5%	1.9%	9.3%	1.2%	8.2%
7	1.1%	8.1%	0.9%	6.3%	0.9%	7.3%
8	0.6%	6.2%	0.6%	4.9%	0.3%	4.4%
9	0.2%	3.7%	0.2%	3.4%	0.1%	3.7%
10	0.0%	0.9%	0.0%	1.6%	0.0%	1.6%
Promedio	2.9%	6.1%	2.4%	7.1%	2.2%	7.4%

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

Impacto sobre pobreza y desigualdad

El Cuadro 7.2 muestra los efectos de los PTI en su conjunto sobre los indicadores de pobreza e indigencia. A pesar de que su impacto relativo ha disminuido con el tiempo, en 2024 los programas mantienen un efecto considerable. En particular, la incidencia sobre la indigencia es notable: se estima una reducción del 32% para el total de la población y del 37% en el caso de los menores de 18 años. Sobre la pobreza, el impacto equivale a una caída del 3%, mientras que en la brecha de pobreza las reducciones son aún más marcadas.

En cuanto a la desigualdad, los PTI también generan descensos en todos los indicadores considerados, aunque con una tendencia decreciente a lo largo del período analizado. Este debilitamiento de los efectos responde tanto a la dinámica heterogénea de los distintos programas como a cambios en la estructura de ingresos de los hogares. En 2024, en particular, el incremento de la línea de pobreza implicó que los hogares pobres se encontraran más alejados del umbral,

reduciendo la capacidad de las transferencias para revertir su condición aun en presencia de aumentos proporcionales significativos de ingresos.

Cuadro 7.2: Impacto directo de los PTI sobre la pobreza y la desigualdad

	2022			2023			2024		
	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)
Tasa de pobreza									
Población total									
Indigencia	15.6	8.2	-47.2%	17.6	10.8	-38.2%	19.3	13.1	-32.1%
Pobreza	41.1	37.8	-8.0%	43.2	40.9	-5.3%	46.9	45.5	-3.0%
Menores de 18									
Indigencia	25.3	12.6	-50.0%	28.3	17.0	-40.2%	30.2	19.1	-36.7%
Pobreza	56.7	52.3	-7.7%	59.0	56.0	-5.0%	60.8	58.7	-3.3%
Brecha de pobreza									
Población total									
Indigencia	7.0	2.4	-66.1%	7.6	3.1	-58.9%	8.6	3.8	-55.2%
Pobreza	18.4	13.3	-27.8%	19.7	15.3	-22.5%	21.8	17.7	-18.8%
Menores de 18									
Indigencia	11.8	3.1	-73.6%	12.8	4.6	-64.3%	14.1	5.2	-63.4%
Pobreza	27.7	19.0	-31.2%	29.5	22.2	-24.6%	31.5	24.2	-23.1%
Desigualdad									
Ratio 10/1	39.6	23.8	-39.9%	49.4	30.4	-38.5%	50.1	29.6	-40.9%
% quintil 1	3.4	4.6	34.6%	3.0	4.0	33.2%	3.0	4.0	34.6%
Gini	54.0	51.4	-4.9%	58.1	55.8	-4.0%	57.4	55.2	-3.8%
Atkinson (2)	70.0	54.2	-22.5%	74.0	59.1	-20.2%	79.2	59.3	-25.1%

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

Diferencias etarias

El análisis por grupos etarios permite entender mejor cómo los cambios en la composición de las transferencias implican modificaciones en la incidencia de los programas en términos distributivos y de pobreza. En 2022 y 2023, la mayor reducción relativa de la pobreza correspondió a los jóvenes de 18 a 29 años (Cuadro 7.3), en línea con la relevancia de programas como Progresar y Potenciar Trabajo en esos años.

En 2024, sin embargo, se observa un giro en la orientación: los menores de 18 años pasan a ser el grupo más beneficiado, con una caída de la indigencia hasta 25% superior a la de los adultos jóvenes, cuando en años previos la diferencia era apenas de 3% o 4%. Esto refleja un cambio deliberado en la estrategia de política social hacia la primera infancia.

El resto de los grupos mantuvo patrones relativamente estables, mientras que los mayores de 65 años siguen siendo los menos alcanzados por estos programas. En conjunto, los resultados muestran que los PTI no solo reducen pobreza e indigencia en términos agregados, sino que también reconfiguran la distribución del impacto entre generaciones.

Cuadro 7.3: Impacto directo de los PTI sobre la pobreza y la desigualdad, por grupo etario

	2022			2023			2024		
	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)	Sin Programa	Con Programa	Impacto (%)
Tasa de indigencia									
0-17	25.3	12.5	-50.5%	28.3	16.9	-40.4%	30.2	18.9	-37.3%
18-29	17.0	8.8	-48.4%	19.1	11.6	-39.2%	21.4	15.0	-29.9%
30-64	12.1	6.9	-42.6%	13.7	8.9	-35.0%	15.3	11.1	-27.5%
65+	2.9	1.8	-39.9%	3.1	2.0	-35.2%	4.2	3.1	-27.1%
Tasa de pobreza									
0-17	56.7	52.3	-7.8%	59.0	56.1	-4.8%	60.8	58.7	-3.4%
18-29	46.1	42.0	-8.8%	47.9	44.8	-6.5%	51.7	50.2	-2.8%
30-64	36.1	33.2	-7.8%	37.9	35.9	-5.2%	41.6	40.4	-3.1%
65+	16.4	15.2	-7.4%	19.1	18.3	-4.0%	26.7	26.3	-1.5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC e información presupuestaria.

Por último, el Cuadro 7.4 presenta los resultados en términos de concentración, progresividad y contribución de los programas a la reducción del coeficiente de Gini. El índice de concentración estimado para el total de los PTI (–59) confirma su fuerte focalización en los estratos de menores ingresos. Dado que el ingreso presenta un índice de concentración positivo y elevado, el gasto en PTI resulta progresivo en todos los años considerados.

Entre los programas, la AUH es el de mayor grado de focalización, seguida de Potenciar Trabajo y, en menor medida, Progresar. Más allá de las diferencias en progresividad, lo más relevante es el cambio en la composición del gasto: en 2024, cerca del 80% de la reducción del Gini se explica por las transferencias a la niñez, mientras que en años anteriores su contribución no superaba el 60%. Este aumento se corresponde con la caída relativa de los planes sociales y el aumento en el valor real de la AUH y el Plan 1000 días, reflejando un viraje en la orientación de la política social hacia la infancia.

Cuadro 7.4: Impacto distributivo de los PTI, por año.

	Indice de Concentración (i)	Indice de Progresividad (ii)	Share del gasto (%) (iii)	Share en caída (%) (iv)
2022				
AUH	-60.7	114.8	56.0	59.18
Progresar	-34.0	88.1	8.0	6.46
PT	-48.7	102.8	36.1	34.17
Total PTI	-54.5	108.5	100.0	100.00
2023				
AUH	-60.4	118.6	52.1	55.25
Progresar	-32.1	90.3	11.0	8.87
PT	-50.1	108.2	37.0	35.79
Total PTI	-53.6	111.7	100.0	100.00
2024				
AUH	-61.4	118.8	77.7	79.28
Progresar	-38.9	96.3	5.0	4.17
PT	-55.3	112.7	17.3	16.69
Total PTI	-59.0	116.4	100.0	100.00

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

8. Comentarios finales

En este capítulo analizamos la incidencia distributiva de los programas nacionales de transferencias de ingresos en Argentina, incorporando avances metodológicos y actualizaciones recientes que permiten una comparación rigurosa entre 2022, 2023 y 2024. El trabajo amplía el alcance respecto de estudios previos al considerar el conjunto completo de los principales programas, identificar con mayor precisión a los beneficiarios mediante las nuevas preguntas de la EPH, y trabajar con ingresos ajustados por subdeclaración y expandidos a valores de registro administrativo. Estos elementos proveen un panorama más actualizado y realista del impacto distributivo directo de la política social en el país.

Los resultados confirman que los PTI mantienen un alto grado de focalización en los estratos más pobres, con incrementos sustanciales de ingresos en los deciles bajos y reducciones apreciables de la pobreza y la indigencia, en especial cuando se consideran indicadores de intensidad. Sin embargo, se observa una pérdida de incidencia relativa en el agregado respecto de años anteriores, producto de la caída de programas como Progresar y Potenciar Trabajo y el aumento de las líneas de pobreza e indigencia en términos relativos, parcialmente compensada por el refuerzo de la AUH y las transferencias ligadas a la niñez.

Un hallazgo central es el cambio en el perfil etario de la política social: mientras en 2022 y 2023 los jóvenes adultos se encontraban entre los principales beneficiarios relativos, en 2024 el eje se desplazó hacia la niñez, que concentró la mayor parte de la reducción de la indigencia y de la caída del Gini atribuible a los PTI. Este giro refuerza el énfasis en la niñez, aunque también plantea interrogantes sobre la cobertura y relevancia de los programas destinados a jóvenes y adultos.

Finalmente, corresponde subrayar los límites de este ejercicio: el análisis se circunscribe al impacto distributivo directo de las transferencias, sin considerar efectos de equilibrio general, impactos sobre el mercado laboral, sostenibilidad fiscal ni comparaciones con políticas alternativas. Estos factores son igualmente relevantes en la evaluación integral de la política social. Este estudio ofrece evidencia sólida sobre un aspecto crucial –la focalización y el impacto inmediato sobre pobreza y desigualdad–, que debe ser complementada con investigaciones futuras para una valoración más amplia de las transferencias de ingresos en Argentina.

Referencias

Albina, I., Laguinge, L. A., Gasparini, L. C., Tornarolli, L., Cruces, G. A., & Afonso, S. (2024). Ajustando la imagen de la distribución del ingreso en Argentina: encuestas y registros administrativos. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.

Bertranou, F., y Maurizio, R. (2012). Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review*, *65*(1), 53-72.

Flood, C., Harriague, M., Gasparini, L. y Vélez, B. (1994). *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.

Gasparini, L., Albina, I., & Laguinge, L. (2025). Incidencia distributiva de las transferencias de ingresos: Nuevas estimaciones para Argentina. Estudios económicos, 42(85), 5–33.

Gasparini, L. Bracco, J., Falcone, G. y Galeano, L. (2018). Incidencia distributiva de la AUH. En UNICEF (2018). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Temas Grupo Editorial.

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

Kliksberg, B., y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia: aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Editorial Biblos.

Lustig, N. (ed.) (2018). *Commitment to Equity Handbook*. Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Brookings Institution Press.

Ministerio de Hacienda (2018). *Incidencia del sistema fiscal argentino en 2016*. Subsecretaría de Desarrollo, Ministerio de Hacienda. Argentina.

Ministerio de Economía (2020). *Incidencia distributiva del gasto en asignaciones familiares, AUH y educación (2017)*. Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Paz, J. (2020). Asignación Universal por Hijo y Privaciones Educativas en la Argentina. *Población y Sociedad*, Vol. 27, Nro. 1

Poy, S.; Salvia, A.; Tuñón, I. (2021). Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR. Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios. Documento de investigación. Barómetro

de la Deuda Social Argentina. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2021.

Stampini, M., Medellín, N., & Ibarrarán, P. (2023). Transferencias Monetarias, Pobreza y Desigualdad en América Latina y el Caribe.

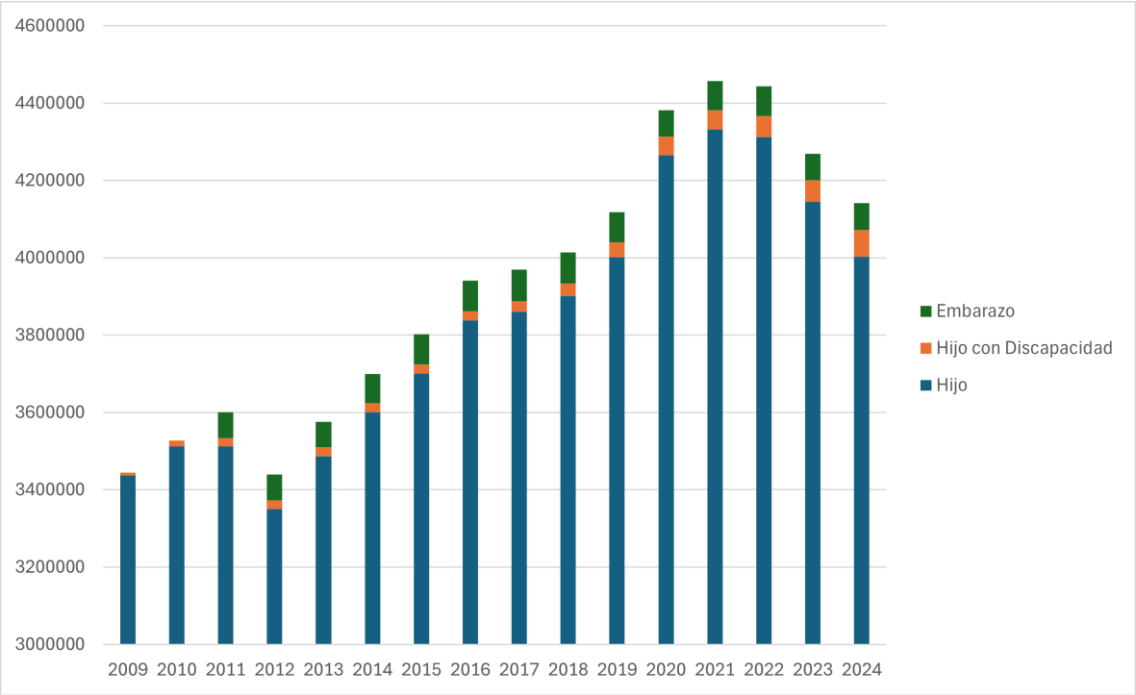
Tuñón, I.; Poy, S. y Salvia, A. (2021). La tarjeta ALIMENTAR a un año de su implementación. Una caracterización sociodemográfica, socioalimentaria y socioeconómica de los hogares destinatarios. Documento de investigación– Barómetro de la Deuda Social Argentina - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2021.

UNICEF (2018). *"Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo"* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Buenos Aires, Argentina.

Van de Walle, D., y Nead, K. (Eds.). (1995). *Public spending and the poor: Theory and evidence*. World Bank Publications.

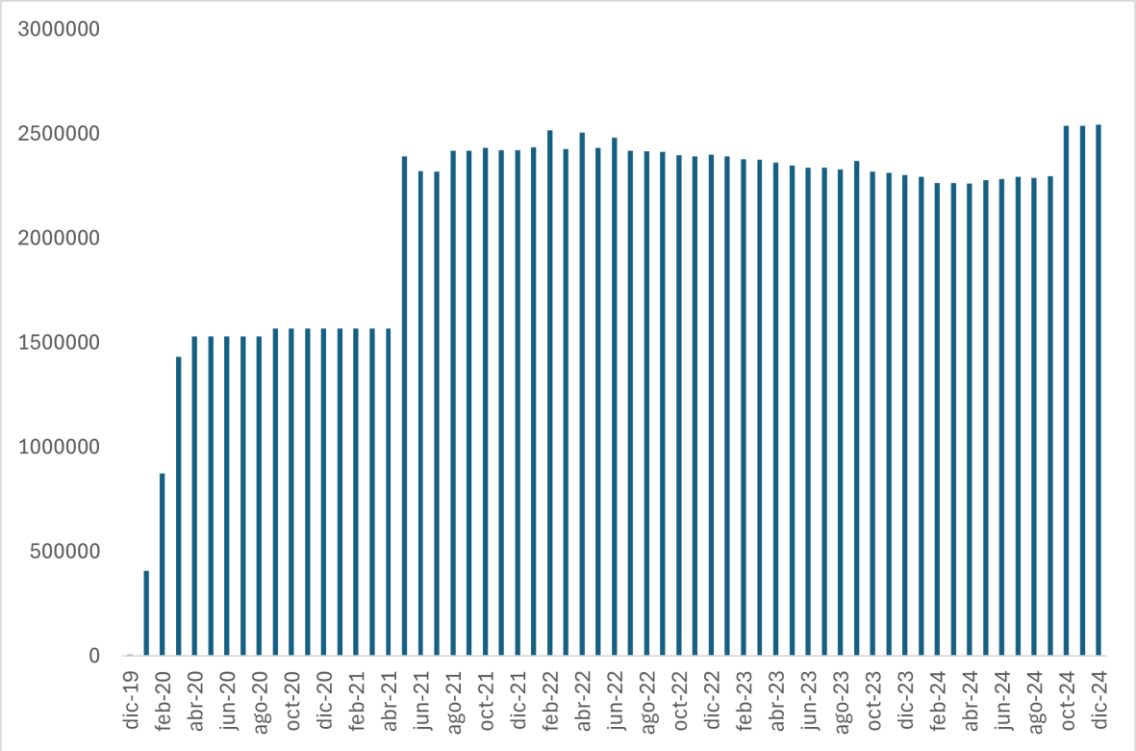
Gráficos

Gráfico 1. Beneficiarios AUH – AUE, por año.



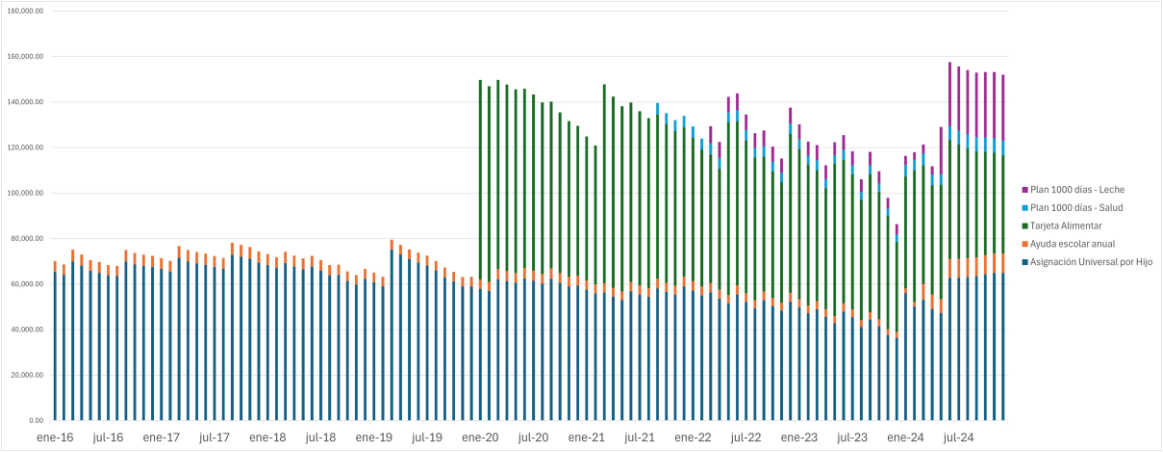
Fuente: elaboración propia en base a datos del *Boletín Estadísticos de Seguridad Social*.

Gráfico 2. Titulares Tarjeta Alimentar/Prestación alimentar, por mes.



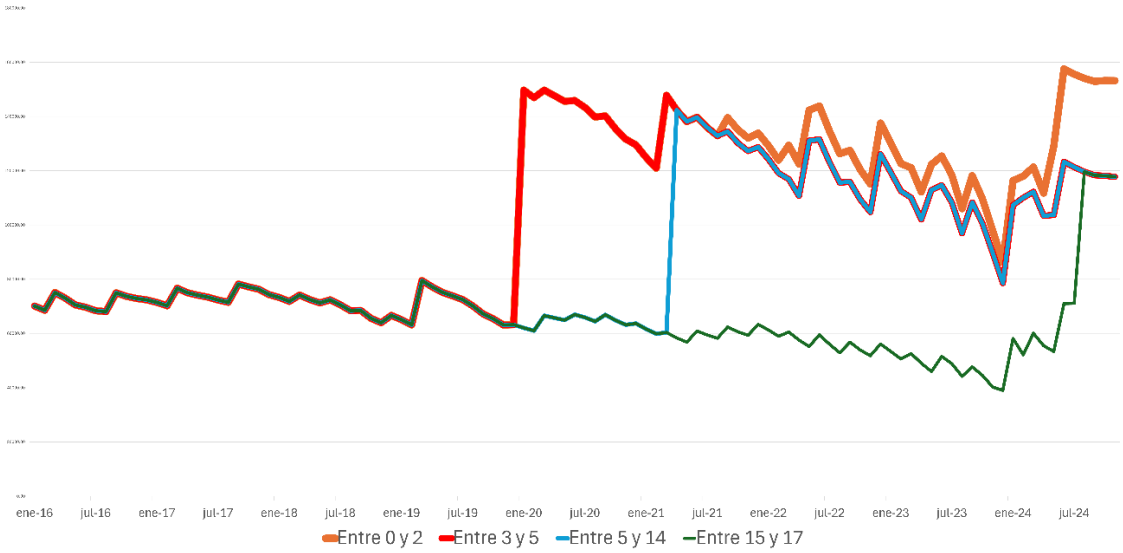
Fuente: elaboración propia en base a *Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía de la Nación*.

Gráfico 3. Monto de Transferencias a niños menores de 3 años, por mes.



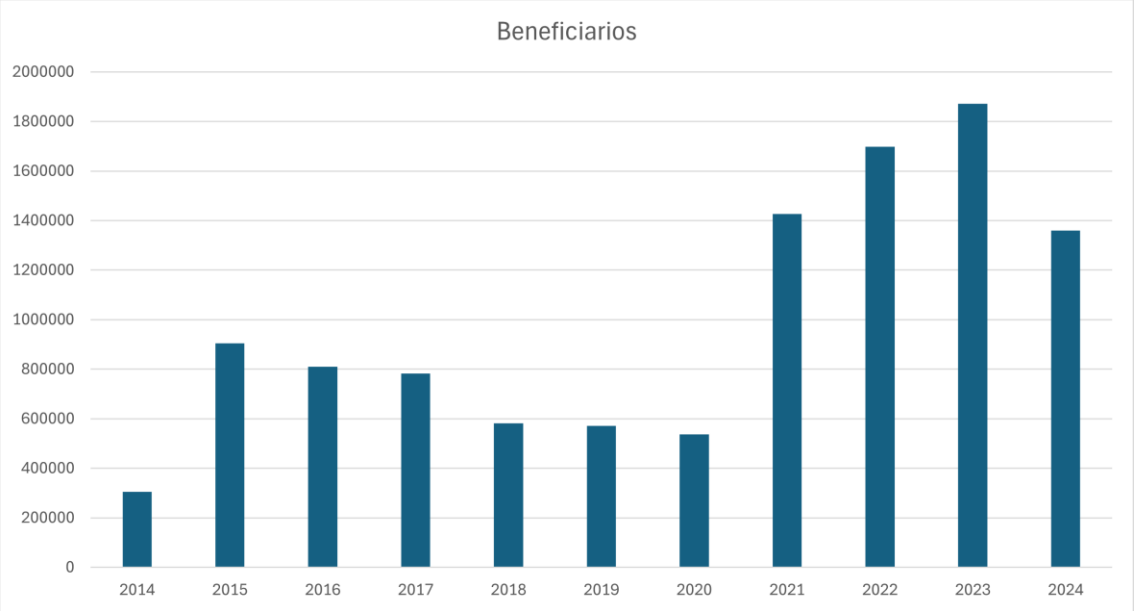
Fuente: elaboración propia en base a datos del *Boletín Estadísticos de Seguridad Social*.

Gráfico 4. Monto de Transferencias a la niñez, por grupo etario.



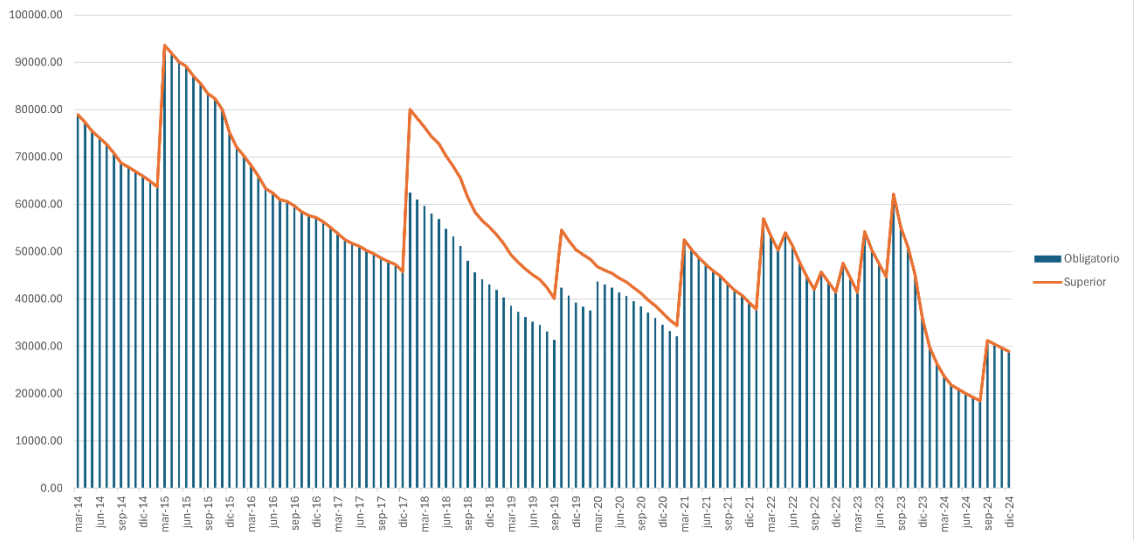
Fuente: elaboración propia en base a datos del *Boletín Estadísticos de Seguridad Social*.

Gráfico 5. Beneficiarios programas Progresar, por año



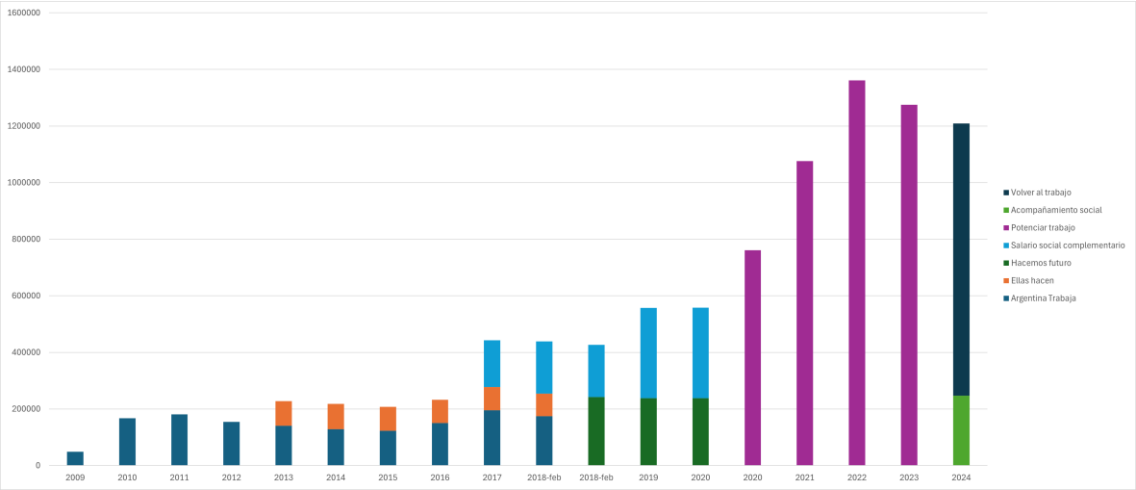
Fuente: elaboración propia en base a datos del *Ministerio de Capital Humano*, del *Ministerio de Educación* y del *Informe 141* de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

Gráfico 6. Evolución montos Progresar Obligatorio y Progresar Superior, por mes.



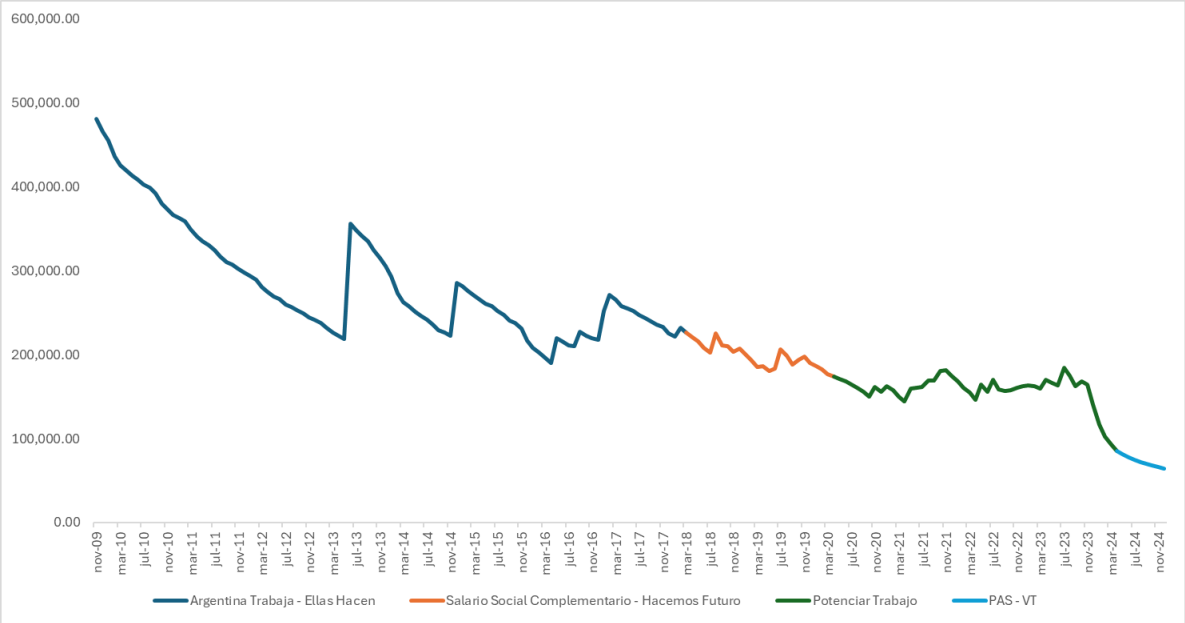
Fuente: elaboración propia en base a datos del *Ministerio de Educación*, del *Ministerio de Capital Humano* y de *SIEMPRO*.

Gráfico 7. Beneficiarios Programas Sociales, por año



Fuente: elaboración propia en base a *datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social*, *SIEMPRO*, *Ministerio de Capital Humano* y el *Informe 142* de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Gráfico 8. Evolución montos de Programas Sociales, por mes



Fuente: elaboración propia en base a *Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social*.

Apéndice

Identificación de beneficiarios e imputación de monto, por programa

AUH

Si bien en el último trimestre del 2024, la EPH ha comenzado a identificar a beneficiarios de la AUH (y programas afines), el ejercicio de esta metodología requiere contar con una base anual que tenga suficientes observaciones. Si bien implementamos una alternativa de varias etapas, aprovechamos la información del último trimestre dicho trimestre para evaluar la robustez de nuestra metodología.

En primer lugar, se identifica a los niños que califican para el programa. Las condiciones son sencillas: deben tener menos de 18 años con padres desempleados, inactivos o en condición laboral informal. Esta condición comprende a los asalariados que declaran no tener beneficios jubilatorios y a los cuentapropistas que declaran no tener cobertura médica por obra social o prepaga, o que, si declaran tenerla, tienen menos que secundaria completa (leer sección comparativa EPH T4-24). Cuando se trata de nietos, la condición se reduce a la condición de formalidad de los hijos o yernos dentro del hogar (ya que la condición de AUH se reduce a madre, padre o tutor). Se suman a este grupo los hijos de trabajadoras/es de casas particulares sin pareja con empleo registrado. También se agregan aquellos hijos discapacitados, sin límite de edad. La información de la EPH no permite sumar a las embarazadas, que están incluidas como grupo objetivo en el programa.

En la segunda etapa identificamos como beneficiarios de la AUH a aquellos niños que califican para el programa de acuerdo con el paso anterior, y que viven en hogares que declaran recibir subsidios estatales por montos mayores al valor correspondiente a la AUH. En este sentido, se considera tanto a quienes declaran un monto mayor al 70% del teórico de AUH.

Este procedimiento genera un número de 3,936,456 beneficiarios, un 3.5% inferior al valor de 4,087,479 de beneficiarios en los registros administrativos para 2024.

La tercera etapa consiste en expandir el número de beneficiarios captados por nuestro algoritmo en la EPH al valor de los registros administrativos. Este paso es importante porque permite aproximarse mejor al verdadero efecto del programa sobre la pobreza y la desigualdad. La selección de “nuevos beneficiarios” para alcanzar el número total real se realiza dentro del grupo de aquellos niños que califican para la AUH pero que no son identificados como beneficiarios por no declarar recibir subsidios estatales en la EPH. El proceso de selección de nuevos beneficiarios se realiza de manera aleatoria, pero condicional a respetar la estructura decílica de beneficiarios. Por ejemplo, si dentro del total de beneficiarios

de la AUH inicialmente identificados con la EPH, el 30% pertenece al decil 1 de la distribución del ingreso, entonces un 30% de los "nuevos beneficiarios" necesarios para la expansión se elegirán dentro de ese decil. Condicional a este procedimiento, la elección de nuevos beneficiarios dentro de cada decil se realiza de forma aleatoria.

La cuarta etapa consiste en asignar a cada hogar identificado como beneficiario el valor real del subsidio, de acuerdo con la normativa vigente, y al número de niños e hijos discapacitados en el hogar. Como se mencionó antes, el valor incluye los subsidios por hijo, hijo con discapacidad, la ayuda escolar anual (mensualizada), el valor correspondiente a la Tarjeta Alimentar y el monto correspondiente a los programas vinculados con el Plan 1000 días, según las edades de cada uno de los beneficiarios.

Si bien entendemos que esta metodología resulta una aproximación razonable a la población objetivo, esta no está exenta de problemas de identificación. Por ejemplo, podría identificarse como elegible a un niño cuyo padre o madre es desocupada/inactiva pero tiene un progenitor en otro hogar con un ingreso formal cometiendo, de esta manera, un error de inclusión.

Progresar

El procedimiento para identificar beneficiarios del Progresar es en términos generales semejante al de la AUH. Si bien la EPH pregunta por becas recibidas por el estado, y particularmente, en el último trimestre, por las Progresar, el número de beneficiarios captados es menor al total. Por eso, se procede en varias etapas.

En primer lugar, se identifica a los jóvenes que califican para el programa. Por ejemplo, para el caso del Potenciar Obligatorio, se identifican mayormente jóvenes entre 16 y 24 años, que asisten a un nivel educativo obligatorio y que, o bien viven en hogares sin miembros con empleo registrado, o bien en hogares con algún padre con empleo formal, pero con ingresos inferiores a 3 salarios mínimos. A este grupo se agregan personas hasta 35 años con hijos menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales. También se agregan personas con discapacidades, sin límite de edad. Para el resto de los módulos del programa se aplica el mismo proceso de identificación, teniendo en consideración las condiciones particulares que cada uno exige.

En la segunda etapa identificamos como beneficiarios del Progresar a aquellos jóvenes que califican para el programa de acuerdo con el paso anterior, y que declaran recibir una beca de estudio. El número de beneficiarios captados bajo este criterio es bajo: 497,764, en relación al total de los valores administrativos 1359274.

La tercera etapa consiste en expandir el número de beneficiarios captados por la EPH al valor de los registros administrativos. La selección de "nuevos beneficiarios" para alcanzar el total real se realiza dentro del grupo de aquellos jóvenes que califican para el Progresar pero que no son inicialmente identificados como beneficiarios por no declarar recibir becas o subsidios estatales en la EPH. El proceso de selección de nuevos beneficiarios se realiza siguiendo los pasos listados a continuación:

1. Dado que el número captado es bajo, se suman aquellos individuos que declaran recibir un monto de ayuda del estado (v5_m) que es mayor al 70% del monto del Progresar y menor al 110%, y que califican para obtener la beca. De esa forma, el nuevo total de beneficiarios es 503,652. Dada la diferencia de montos entre el Progresar y la AUH, es probable que estos valores bajos de v5_m hagan referencia a este tipo de becas.
2. En una tercera ronda, se suma a quienes, si bien no califican de acuerdo con los criterios establecidos, se encuentran en el rango de edad que califica a alguno de los programas, declaran recibir una beca del estado, y el valor que declaran es igual a valores de entre el 80% y el 110% del monto teórico que les correspondería. En ese caso, el número asciende a 579,170.
3. Por último, se asignan de manera aleatoria, pero respetando la distribución de beneficios por deciles de ingresos que surgen al restar el monto del programa del ingreso total familiar. De esa manera, se arriba al total de beneficiarios de registros administrativos (1.359.274).

La cuarta etapa consiste en asignar a cada joven identificado como beneficiario el valor real del subsidio, de acuerdo con la normativa vigente del Progresar.

Un análisis de robustez muestra que la distribución etaria de los beneficiarios es similar a la de los beneficiarios reales.

Planes sociales – Potenciar Trabajo

Al igual que en el caso de la AUH y el Progresar, la identificación de los beneficiarios del PT en las encuestas de hogares resulta desafiante ya que, si bien existan preguntas que preguntan sobre información del programa (específicamente en el T4), estas reportan menos beneficiarios que el total de los registros administramos. En este sentido, volvemos a proceder en base a una serie de etapas que nos permita aproximar la cantidad de titulares de la manera más precisa posible.

Partiendo de la EPH como fuente de información, implementamos una primera etapa que consiste en identificar a los individuos elegibles para recibir el beneficio de acuerdo con la información disponible. Así, el universo se reduce a personas de entre 18 y 64 años, que no posean un empleo registrado (sea en relación de dependencia o por cuenta propia), que no reciban jubilaciones o pensiones ni el seguro de desempleo.

En la segunda etapa, identificamos como beneficiarios del PT a aquellos individuos que sean elegibles para recibir la transferencia y que, adicionalmente, declaren que su trabajo corresponde a un plan de empleo.

Teniendo en cuenta que esta imputación subestima el número real de beneficiarios, implementamos una tercera etapa que ajusta la cantidad de titulares a los totales de los registros administrativos.

Para imputar a los beneficiarios del programa Potenciar Trabajo, realizamos en primer lugar un análisis descriptivo que nos permita aproximarnos lo máximo posible a este tipo de trabajadores. Observamos que, en términos de ramas de actividad, los beneficiarios tienden a concentrarse en sectores vinculados con los servicios sociales, el trabajo comunitario y tareas de baja calificación. Específicamente, se encuentran presentes en las siguientes ramas: servicios de apoyo a edificios y actividades de limpieza en general; servicios de paisajismo y jardinería (rama 81), actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares de las empresas (rama 82), planes sociales (rama 83), administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio (rama 84), enseñanza (rama 85), actividades de atención a la salud humana (rama 86), asistencia social relacionada con la atención a la salud (rama 87), servicios sociales sin alojamiento (rama 88), actividades de asociaciones (rama 94), construcción (rama 40), y recolección, tratamiento y eliminación de desechos y recuperación de materiales (rama 38).

En cuanto a las ocupaciones, quienes se encuentran empleados suelen desempeñar tareas poco calificadas, asociadas a servicios comunitarios, limpieza, vigilancia y producción en pequeña escala. Las ocupaciones más representativas son: trabajadores de servicios de limpieza no doméstica no calificados (código 56314), trabajadores sin operación de maquinarias de servicios gastronómicos con calificación operativa (53313), asalariados sin operación de maquinarias de la

gestión administrativa, planificación y control de gestión con calificación operativa (10333), trabajadores sin operación de maquinarias de servicios gastronómicos no calificados (53314), trabajadores sin operación de maquinarias de servicios sociales varios con calificación operativa (58313), trabajadores sin operación de maquinarias de la producción industrial y artesanal con calificación operativa (80313), trabajadores sin operación de maquinarias de vigilancia y seguridad civil con calificación operativa (47313), trabajadores sin operación de maquinarias de la construcción con calificación operativa (72313), y operadores de maquinaria y/o equipos electromecánicos de la producción industrial y artesanal con calificación operativa (80323). Se trata, en general, de actividades desempeñadas en instituciones estatales o comunitarias, muchas veces asociadas a cooperativas o programas de inclusión sociolaboral.

Además de las características ocupacionales y sectoriales, se consideran otras dimensiones relevantes para la identificación de beneficiarios: la edad de los trabajadores, el ingreso laboral percibido y el decil del ingreso per cápita familiar (IPCF) al que pertenecen. Estos factores permiten delimitar un universo de personas que potencialmente califican para el programa.

Una vez consideradas todas estas características, se estima un modelo Probit entre quienes cumplen los criterios de elegibilidad (p_califica_pt == 1), con la siguiente especificación. Sea $y_i = 1$ si el individuo i recibe el programa, y $y_i = 0$ en caso contrario. Modelamos la probabilidad condicional de recibir el programa como:

$$P(y_i = 1 \mid X_i, p_califica_pt = 1) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \cdot ocupaciones_pt_i + \beta_2 \cdot ramas_pt_i + \beta_3 \cdot negocio_estatal_i + \beta_4 \cdot hombre_i + \beta_5 \cdot edad_i + \beta_6 \cdot nivel_i + \beta_7 \cdot provincia_i + \beta_8 \cdot d_pt_i + \beta_9 \cdot d_ipcf_i)$$

donde:

• $\Phi(\cdot)$ es la función de distribución acumulada de la normal estándar.

• La estimación se realiza condicional en que p_califica_pt = 1 (es decir, sobre el subgrupo que califica para el programa).

Luego, se calcula la probabilidad predicha de participación en el programa mediante el comando predict, y se imputan nuevos beneficiarios mediante un "sorteo" de acuerdo a las probabilidades predichas de cada individuo. Finalmente, se realiza un análisis de robustez, comparando las características sociodemográficas y laborales de los imputados como beneficiarios de Potenciar Trabajo con aquellas de los individuos que efectivamente declaran recibir un programa de empleo en la encuesta.

La cuarta y última etapa implica asignar el monto del beneficio a cada titular y agregarlo a nivel de hogar. Para completar este paso, imputamos el valor

equivalente al valor vigente en cada trimestre para el que la EPH recoge información.

Ajuste de ingreso

Restamos los ingresos de cada concepto de la EPH, para luego volver a sumar el concepto nuevo imputado. En ese sentido.

AUH: restamos itrane ajustado del hogar si el hogar declara recibir AUH. Sumamos el monto teórico correspondiente.

Progresar: restamos 11_m_def si joven recibe progresar y si la imputación es 1 o 3. Restamos v5_m si la imputación es 2. Lo sumamos por hogar, y lo restamos al ingreso familiar. Luego, sumamos el monto teórico.

Potenciar Trabajo: lo restamos al ingreso laboral si es que recibe. Para aquellos con ILA > PT, restamos solo el monto del PT. Para aquellos con valores menores al PT, restamos todo el ingreso. Luego, sumamos el ingreso.

Una vez que hacemos estos cambios, recomputamos la línea de pobreza de manera tal que, una vez ajustados la AUH, el PT y el Progresar, la pobreza arroje valores similares a los originales.