



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Sede Académica de México

Maestría en Ciencias Sociales

XXII Promoción

2018-2020

**“Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina: cambios de gobierno y variación de sus impactos”**

Tesis que para obtener el título de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta:

Lic. Diego Martín Gonnet

Director:

Dr. Rodrigo Salazar Elena

Lectores:

Dra. Alejandra Armesto

Dr. Santiago Garganta

Seminario de tesis: Análisis y Estudios de Políticas Públicas

Línea de investigación: Procesos Políticos, Representación y Democracia

Ciudad de México, Septiembre 2020

---

Esta tesis y el estudio de la maestría se realizaron gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT, México)

## **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina: cambios de gobierno y variación de sus impactos**

### **Resumen**

La presente investigación se trata de un estudio de políticas públicas que pretende conocer y comparar los impactos del programa de transferencia condicionado *Asignación Universal por Hijo* (AUH) de Argentina, en relación a los dos gobiernos que lo llevaron a cabo.

El interés del que parte esta investigación reside en el hecho de que el mencionado programa es implementado por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner -caracterizado como progresista- y mantenido por el gobierno de Mauricio Macri –caracterizado como mercadocéntrico o de centro-derecha. Partiendo de considerar que estos dos gobiernos representan modelos político-económico-ideológicos muy disímiles, y ya que ambos pusieron en práctica el mismo programa, nos interesa conocer si este cambio en la ideología de los partidos en el gobierno tuvo repercusiones sobre los impactos del programa. A manera de hipótesis general postulamos que, manteniendo constante el mismo programa pero al cambiar el arreglo de gobierno, cambiará el contexto político en que este se desarrolla, así como los paradigmas de política social y de protección social que le dan sentido, lo que hará que el programa tenga impactos diferenciales bajo los arreglos de gobierno estudiados.

Palabras clave: Programa de Transferencia Condicionado, Asignación Universal por Hijo, Arreglos de gobierno, Impactos, Ideología de los partidos en el gobierno, Contexto político, Política social, Protección social.

## **Abstract**

This research is a public policy study that seeks to understand and compare the impacts of Argentina's conditional transfer program *Asignación Universal por Hijo* (AUH), in relation with the two governments that carried it out.

The aim of this research lies in the fact that the aforementioned program is implemented by Cristina Fernández de Kirchner's government -characterized as progressive- and maintained by Mauricio Macri's government -characterized as market-centric or center-right. Considering that these two governments represent very dissimilar political-economic-ideological models, and since they both implemented the same program, we are interested in knowing whether this change in the parties' ideology in government had repercussions on the program's impacts. As a general hypothesis, we postulate that by keeping constant the same program but changing the governing arrangement, it will change the political context in which said program develops, as well as the social policy and social protection paradigms that give it meaning, which will make the program to have differential impacts according the governing arrangements under study.

Key words: Conditional Transfer Program, *Asignación Universal por Hijo*, Governing arrangements, Impacts, Ideology of parties in government, Policy context, Social policy, Social protection.



**FLACSO**  
MÉXICO

A mi hermano Seba.

Por todo.

En especial por abrir caminos.

## Agradecimientos

Convencido de que este tipo de trabajos nunca son realizados -ni posibles de hacer- de manera individual, quiero agradecer a las muchas personas que ayudaron a que esta tesis sea un hecho.

Quiero agradecer a Gloria del Castillo y Danay Quintana, coordinadoras del seminario de investigación, por las ganas con la que hacen su trabajo, por la rigurosidad, la vocación de enseñanza y por estar disponibles para cualquier consulta.

Al comité de tesis, por el acompañamiento y la ayuda en el recorrido de la investigación. En ese sentido quiero agradecer a Rodrigo Salazar, director de la tesis y docente de la maestría, por las ganas de enseñar y por la paciencia durante este proceso para nada sencillo. A Alejandra Armesto, lectora de la tesis y docente, por ponerse a disposición y saber acompañar y guiar en los momentos de desesperación académica. A Santiago Garganta, lector del trabajo, por aceptar ser parte del comité y por la disposición a contestar, de manera dedicada, distintas consultas.

Al señor Jesús y la señora Mari, por recibirme en su casa en la llegada a México y hacerme sentir uno más. A los compañeros/as de la casa: Jorge, Ronald, Gabo, Carlos, Memo y Dulce, por los ratos compartidos.

A mi familia, por ser siempre un sostén. A mis viejos, por todo. A mi papá, por el acompañamiento y por el ejemplo. A mi mamá, por las alas, por estar incondicionalmente y por inculcarme las ganas por conocer. A mis hermanos, por el aguante, por estar ahí, al pie del cañón con cualquier pedido, siempre realizados a último momento. A mis sobrinos/as Viole, Vicente, Joaquín y Ana Libertad, por ser lo más y por las video-llamadas y mensajitos que acortaron distancias. A mi tía Nélide, por estar siempre predispuesta a dar una mano en lo que haga falta.

A la Universidad de La Plata, por ser pública y gratuita, por darme las herramientas para poder transitar y desenvolverme en este tipo de ámbitos académicos y por brindarme una licencia de trabajo para hacer la maestría.

A la Facultad de Trabajo Social (UNLP), por ser el lugar que me cobijó al terminar el grado, me siguió formando y por ser el espacio laboral a donde volver. A la cátedra Teorías de la cultura y al Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad (LECyS), y en ambos casos a toda su gente, por ser valiosos y disfrutables espacios formativos.

A Néstor Artiñano, por la amistad, por abrir puertas, por la posibilidad de tener trabajo guardado en la vuelta a la patria, por el aguante, los consejos y la compañía a lo largo de este proceso.

A los amigos de siempre: Leo, Ema, Pablito, Seba, Agus, el Zorro, Nico, Marcos, Guada, Sofi, Ana, Marito, Vani, Andrés (y perdón si hay nombres olvidados). Gente que, hasta a veces sin saber, ha sabido acompañar a pesar de tantos kilómetros de por medio.

Al personal del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, por el tiempo dedicado en el marco de la pasantía realizada en Montevideo. A Natalia Kruger, por la ayuda en el proceso de deflactación de montos.

A los muchachos que conocí durante la experiencia de la maestría y que, en contextos de lejanía de la propia tierra, no solo pasaron a ser grandes amigos sino también, de alguna manera, familia. Al “tío” Albin, por ser un tipo tan particular. A Gonza, por los ratos compartidos, las innumerables charlas y aprendizajes. Al gallego (Fausto), por las risas y lo compartido. A Berto, por las alegrías riverplanteses compartidas y por aprovisionar a la banda de asados con sabor argento. A Beto, por el humor. A Rafa, por la amistad que se armó en estos dos años. Al torneito de fútbol que, con todos los recién nombrados, pasó a ser el condimento de montón de almuerzos flacsianos, la distracción y la alegría de los sábados.

A las compañeras de casa, Ana y Johana, por lo compartido, por hacer de la casa un ambiente disfrutable, por los intercambios académicos y no académicos y por la compañía. A todos los compañeros de la XXII, por los aprendizajes y por lo compartido en tantas horas de salón.

Por último, pero principalmente, a Majo. Por haber sido parte de todo este proceso. Por sembrar la duda acerca de la posibilidad a pesar de la distancia. Porque a miles de kilómetros supo estar, acompañar y construir. Por haberse hecho extrañar. Por escuchar y mirar pacientemente escritos, gráficos y regresiones y por los comentarios certeros que aportaron a la tesis. Por el aguante de siempre pero sobre todo por la paciencia y la compañía en la última etapa de cierre del trabajo.

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: El problema de investigación</b> .....	<b>5</b>
Introducción .....	5
1.1 Tema de investigación y problema de política pública ...	5
1.2 Estado de la cuestión y aportes de la investigación .....	9
1.3 Preguntas y objetivos de la investigación .....	11
Conclusiones .....	13
<b>Capítulo 2: Marco teórico: arreglos de gobierno, ideología del partido en el gobierno y sistemas de protección social</b> .....	<b>15</b>
Introducción .....	15
2.1 El campo de las políticas públicas. Definición de política pública, protección social y política social .....	16
2.2 Régimen de políticas y la multi-dimensionalidad del proceso de las políticas públicas .....	20
2.3 Ideología del partido en el gobierno y sistemas de protección social	24
2.4 Hipótesis de la investigación .....	30
Conclusiones .....	30
<b>Capítulo 3: Contextos políticos y paradigmas de protección y política social de los arreglos de gobierno bajo estudio. La AUH y sus modificaciones</b> .....	<b>32</b>
Introducción .....	32
3.1 Caracterización general de los arreglos de gobierno.....	33
3.2 Pobreza e indigencia .....	37
3.3 Contexto económico-productivo .....	42
3.4 Distribución de los ingresos .....	45
3.5 Contexto y cambios en la protección social y en la política social.....	47
3.6 Caracterización general de la AUH y cambios operados en el programa durante los arreglos de gobierno .....	55
Conclusiones .....	62



<b>Capítulo 4: Evolución de los ingresos y transferencias estatales a partir de la AUH y su variación en relación a cada arreglo de gobierno .....</b>	<b>65</b>
Introducción .....	65
4.1 Diseño metodológico y elección de la fuente de información .....	65
4.2 Identificación de hogares perceptores del programa y armado de grupos de tratamiento y control .....	68
4.3 Resultados del ejercicio .....	71
4.4 Análisis de resultados del ejercicio .....	79
Conclusiones .....	80
<b>Resultados y conclusiones generales .....</b>	<b>82</b>
1. Hallazgos de la investigación .....	83
2. Reflexiones generales .....	86
3. Recomendaciones de política .....	87
4. Límites de la investigación .....	89
<b>Referencias .....</b>	<b>90</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>101</b>

## **Introducción**

La presente investigación tiene como objetivo general comparar los impactos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) - en términos de montos promedios de las transferencias y de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que lo reciben así como de los cambios operados en el contexto político en el cual el programa se desarrolla - en relación a los dos gobiernos que la llevaron a cabo. A su vez se propone analizar los paradigmas de protección social y política social que cada arreglo de gobierno encarna y cuyos significados dan forma al programa bajo estudio.

La AUH se inscribe dentro del contexto de la puesta en práctica de programas de transferencias condicionadas (PTC) en la región y tiene características propias, tanto en lo regional como en relación a los anteriores PTC implementados en el país, en el sentido de que resulta ser un régimen de asignaciones familiares no contributivo que se combina con los requisitos de un programa de transferencias condicionadas. El programa consiste en una transferencia monetaria destinada a los hijos e hijas de desempleados y de trabajadores que ganen menos del Salario Mínimo Vital y Móvil, tiene un límite de edad de los hijos de 18 años y tiene la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación.

Según diversos autores con la implementación del programa se inaugura una nueva etapa y un cambio sustantivo en las políticas sociales del país. Esto se relaciona a que el mismo tiene como característica novedosa el reconocimiento de los trabajadores informales como una categoría en “sí” misma a ser protegida (Arcidiácono, 2016), en tanto incorpora un pilar no contributivo de asignaciones familiares a la protección social y en relación a que, durante el primer año de su implementación, se logró incorporar a más de tres millones de niños, niñas y adolescentes, significando esto un gran avance de cobertura de población bajo el sistema de Asignaciones Familiares. En este sentido, una vez implementada, la AUH se vuelve un pilar del sistema de protección social argentino y en la actualidad es considerada la principal política social del país.

El interés del que parte esta investigación reside en el hecho de que el mencionado programa es implementado por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007/2015) - caracterizado como progresista y perteneciente a los gobiernos del giro a la izquierda de inicios del siglo XXI- y mantenido por el gobierno de Mauricio Macri (2015/2019) -caracterizado como de centro-derecha, y el que a su vez se enmarca en el giro regional a la derecha del espectro político ocurrido recientemente en la región.

Partiendo de considerar que estos dos gobiernos representan modelos político-económicos-ideológicos muy disimiles, y ya que ambos pusieron en práctica el mismo programa, nos interesa conocer si este cambio en la ideología de los partidos en el gobierno tuvo repercusiones sobre los impactos del programa así como analizar la repercusión de dicho cambio ideológico sobre el paradigma de protección social y de política social. En otras palabras, queremos indagar sobre la relación politics (gobierno e ideología) y policy (programa de transferencia)<sup>1</sup>.

El presente trabajo se trata de un estudio de políticas públicas, se enmarca dentro del campo de las policy sciences y en términos teóricos hace uso de la teoría de régimen y de la teoría partidista. Consideramos que el principal aporte de la teoría de régimen es poner en juego la relación entre Política y políticas, colocando a La Política como una variable que estructura el proceso de las políticas públicas, destacando la necesidad de mirar más allá del contenido específico de las políticas y prestar atención a los procesos críticos alrededor de ellas.

A su vez, la teoría partidista nos brinda herramientas para pensar la importancia y lugar de la ideología del partido en el gobierno sobre los resultados e impactos de las políticas. A su vez, en el marco esta teoría, la tesis se interesa por los estudios que analizan el recorte del Estado de bienestar en la región en los últimos años, en relación a los gobiernos del giro a la derecha antes mencionado. Esta literatura analiza las complejas maneras y formas que toma la reducción de los campos de la protección social y la política social bajo estos gobiernos, sin ser la clásica reducción total experimentada en los años 90 en dicho sector de políticas en la región.

---

<sup>1</sup> A pesar de ser un punto desarrollado a lo largo de la tesis, vale pena aclarar que en español no hay diferencia en la traducción entre los términos anglosajones polity, politics y policy, por lo que se usa para todos el termino política, que varía su significado según el contexto en que sea usado. En el presente trabajo entenderemos policy como las políticas públicas específicas, mientras que utilizaremos politics para referirnos a La Política (con mayúscula).

Por otro lado, a pesar de que el programa ha despertado una gran producción académica y gubernamental, se considera que la presente investigación dirige su mirada a un tema que ha tenido poco interés dentro de dichos estudios, siendo ésta una mirada atenta a la incidencia de los cambios de ideología de los partidos en el gobierno sobre los impactos del programa bajo estudio y a la comparación de estos impactos entre las dos gestiones de gobierno que llevaron a cabo el mismo.

En ese sentido, la AUH ha sido objeto de variadas evaluaciones y creemos que el aporte de la presente investigación consiste en ampliar los análisis realizados en varias direcciones: por un lado al extender el período de tiempo analizado, por el otro al comparar dichos efectos entre los dos gobiernos que implementaron el programa así como en el sentido de ser una investigación que da centralidad al estudio del contexto político en que la política (policy) se desarrolla.

A manera de conjetura general, en la tesis sostenemos que una misma policy - la AUH- tendrá variaciones, e impactos diferenciales, en relación a qué gobierno, en qué contexto político, y bajo qué paradigma se la lleve a cabo. Sostenemos que, manteniendo constante el programa pero al cambiar el arreglo de gobierno, cambiará el contexto así como el paradigma dominante, lo que hará que la misma policy no tenga los mismos impactos bajo dos arreglos de gobierno bajo estudio.

Más específicamente se propone que, a pesar de no existir retracciones en los montos de las transferencias, de que las normas del programa son formalmente las mismas en relación a los arreglos de gobierno que llevaron a cabo el programa y que, aun cuando ocurren algunas expansiones del mismo dentro de la gestión *Cambiamos*, los impactos de la AUH serán menores bajo esta gestión en tanto se reducirá su capacidad de colaborar en los ingresos totales familiares así como por cambiar de manera importante, y desfavorable, el contexto donde el programa se desarrolla.

Para responder a las preguntas y objetivos que se propone, la investigación toma una serie de procedimientos. Se recurre al análisis documental y de fuentes secundarias sobre las políticas sociales de las gestiones bajo estudio así como se emplea metodología cuantitativa, a partir del diseño de un modelo cuasi-experimental.

La tesis se organiza en cuatro capítulos. El primero de ellos incluye el problema, el tema de investigación y el problema de política pública, así como el estado de la cuestión y los aportes de la investigación y finaliza con las preguntas y los objetivos de la misma.

En el segundo capítulo se definen los contornos dentro de los cuales situamos la investigación, como ser el campo de la política pública y el campo de la protección social y la política social, así como se hacen dialogar los distintos argumentos teóricos mencionados con anterioridad, los que sirven de sustento para la investigación.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de los contextos políticos de las dos gestiones de gobierno bajo estudio, donde se hace principal énfasis en las características socioeconómicas e ideológicas, en las características en torno a la protección y la política social que cada gestión de gobierno promovió así como en una caracterización detallada del programa bajo estudio.

En el cuarto, y último capítulo, se analiza la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales a partir de la implementación del programa, la capacidad del mismo para aumentar los ingresos totales de las familias así como se compara la evolución de dichos montos en relación a cada arreglo de gobierno analizado a fin de comparar la evolución de los mismos durante ambos periodos de gobierno.

La tesis culmina con un último apartado, que contiene cuatro secciones. En la primera de ellas se presentan los hallazgos de la investigación, los cuales permiten validar la hipótesis planteada en la misma. La segunda sección contiene una serie de reflexiones generales del trabajo, se continúa presentando una serie de recomendaciones de política y se finaliza con la última sección, dedicada a comentar los límites y desafíos pendientes de la investigación, a manera de la agenda de investigación.

## Capítulo 1: El problema de investigación

### Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo presentar el problema de investigación, las preguntas, el objetivo general y los objetivos específicos, así como las premisas generales de la investigación. El problema de investigación se presenta a partir del desarrollo del tema de investigación y el problema de política pública que aborda la tesis, con lo cual se da inicio al presente capítulo. Luego de ello, se continúa con el estado de la cuestión -que consta de una breve exposición de la literatura revisada- y a partir de allí se mencionan los aportes que prevé realizar la investigación. Por último, se finaliza el capítulo con la presentación de las preguntas y los objetivos -generales y específicos- de la investigación.

#### 1.1 Tema de investigación y problema de política pública.

Existen dos instituciones en la sociedad contemporánea que distribuyen y redistribuyen los recursos generales de la sociedad: por un lado está el mercado, que es el que determina los ingresos primarios de los individuos, y por el otro es el Estado que, a través de la operación de la política social -entre otras-, puede contribuir a otorgar ingresos a aquellos que carecen de ingreso de mercado, o a complementarlos (Rodríguez y Sánchez, 2017).

Siguiendo a Esping Andersen (1993), podemos decir que la provisión del bienestar se completa en las sociedades capitalistas con dos fuentes o esferas más, además de las mencionadas, que son la familia y la sociedad civil. De manera general, esta perspectiva postula que cuando una de las esferas deja de proveer bienestar, este peso recaerá sobre otra. En ese sentido, en el proceso de provisión del bienestar, el Estado juega un papel determinante ya que, a partir de la implementación de políticas, asigna a cada una de las esferas de la estructura social un papel determinado en la satisfacción de las necesidades, alterando los flujos de recursos de bienestar entre sectores (Adelantado et al., 2000).

En relación a la política social, tradicional e históricamente, el acceso al bienestar y a los derechos sociales se estructuró alrededor de la combinación de diversos principios, posibles de clasificar de acuerdo con su nivel de universalidad (Rodríguez y Sánchez, 2017 y Esping Andersen, 1993). Por un lado se encuentra el principio universal (con lógica de ciudadanía), a

partir del cual se otorgan derechos y beneficios a la población más allá de su nivel de ingreso y están disponibles sobre la base de la ciudadanía para todos los miembros de un país; por otra parte está el principio contributivo (de universalidad restringida) asociado al rol de trabajador asalariado formal con acceso a la seguridad social, y por último están los programas residuales o focalizados, vinculados con criterios de merecimiento o vulnerabilidad y que para su acceso se debe acreditar el cumplimiento de ciertas condiciones (Rodríguez y Sánchez, 2017).

Desde mediados del siglo XX, el principio contributivo tomó un fuerte protagonismo a través de la expansión de prestaciones con base a relaciones asalariadas, incorporando por esa vía a numerosas familias a la seguridad social dando forma a una sociedad salarial (Castel, 1997). En ella el individuo estaba cubierto ante los riesgos de la existencia por sistemas de protección que dependían de su figura como asalariado y que, en contextos donde el funcionamiento del mercado de trabajo formal operaba con bajos niveles de desempleo y subempleo (como entre las décadas de 1940 y 1970), aproximaba el modelo contributivo de provisión del bienestar a un esquema aparentemente universal (Arcidiácono, 2016).

Para el caso latinoamericano las transformaciones estructurales y el fuerte deterioro de los mercados de trabajo en la región en las últimas décadas del siglo XX condujeron a la modificación de los modelos tradicionales de protección social (Salvia et al., 2014), haciendo que el principio contributivo perdiera su capacidad de cobertura y su potencia aseguradora (XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, 2019).

Políticas tales como la desregulación de entramados productivos, la liberalización comercial y financiera, la flexibilización de los mercados de trabajo, así como otras de las políticas recomendadas por el Consenso de Washington, determinaron una sustantiva transformación del mercado de trabajo latinoamericano, con grandes índices de desempleo y aumento de la informalidad laboral, lo que se tradujo en un persistente deterioro en las condiciones de vida de la población (Agis et al., 2010). Este deterioro en las condiciones de vida fue claramente visible en los elevados niveles de pobreza –y en el aumento de la desigualdad- en muchos de los países de la región, derivando en el hecho actual que ilustra a América Latina como la región más desigual del mundo.

En este marco es que surge el debate, en ámbitos académicos e intergubernamentales, acerca de la posibilidad de construir sistemas de protección social para hacer frente a los riesgos que enfrentan las sociedades (Repetto y Langou, 2010), más allá de las protecciones brindadas a partir de la condición laboral de las personas.

Muchos de estos debates tuvieron como foco la experiencia de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), los cuales surgen en la región como herramientas de lucha contra la pobreza y de protección frente al desempleo y se posicionan (no exentos de cuestionamientos) como pilares de los sistemas de protección social en muchos países de la región (Repetto y Langou, 2010). Estos programas persiguen esencialmente dos objetivos: a corto plazo se proponen disminuir la pobreza mediante la provisión de transferencias en efectivo y en el largo plazo buscan construir capital humano a través del condicionamiento de las transferencias a componentes de salud, nutrición y educación, para poder romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Repetto y Langou, 2010).

A partir de las primeras experiencias de PTC a mediados de la década de 1990 en países como México (programa Oportunidades) y Brasil (Bolsa Familia) y, al ser impulsados por los organismos internacionales de crédito como las maneras idóneas de responder a la pobreza por nivel de ingresos (Cena y Chahbenderian, 2015), se generalizó la implementación de PTC en muchos países de la región. Para el año 2011 los PTC operaban en 18 países de la región, alcanzando a 113 millones de personas, es decir un 19% de la población de América Latina y el Caribe (Cecchini y Madariaga, 2011), llegando en 2015 a 132 millones de personas, correspondiente a un quinto de la población de la región (Cecchini y Atuesta, 2017).

Vale la pena mencionar que estos programas surgieron inicialmente como mecanismos de emergencia, con énfasis en la focalización, y con el tiempo evolucionaron hacia una cobertura más amplia, con propósitos de alcanzar eventualmente la cobertura universal en su población objetivo (Ocampo y Arteaga, 2017). Como veremos en mayor detalle en el capítulo siguiente, este cambio de énfasis ocurre en medio de la búsqueda de salidas a la crisis de fines de los años 90, donde se comenzaron a discutir nuevos enfoques de protección social más permeados por visiones normativas con la necesidad de asegurar derechos económicos, sociales y culturales, ubicando en el centro la noción de ciudadanía social, rompiendo la histórica dicotomía entre los principios de universalidad de los derechos y la racionalidad de la focalización, y moviendo el eje

de la lucha contra la pobreza hacia discusiones como el combate a la desigualdad y la promoción de la cohesión social (Filgueira, 2014).

En este contexto, Argentina no fue la excepción en lo relacionado a esta discusión y a la puesta en práctica de PTC y, teniendo como antecedente otros PTC, se implementó en el año 2009, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (de ahora en adelante AUH), programa que se convierte en un pilar del sistema de protección social argentino y que es objeto de estudio de esta tesis. Aunque será ampliado y detallado a lo largo de la tesis, podemos decir, de manera general, que este programa posee características propias en tanto resulta ser un régimen de asignaciones familiares no contributivo que se combina con los requisitos de un programa de transferencias condicionadas. Según diversos autores, con la implementación del mismo, se inauguró una nueva etapa y un cambio sustantivo en las políticas sociales del país (Pautassi et al., 2014; Straschnoy, 2011; Rouquaud, 2013; Arcidiácono, 2016; Mazzola, 2015; Repetto y Langou, 2010).

Lo que es clave para este trabajo es que en el año 2015 asume, después de 12 años de gobiernos caracterizados como progresistas, uno caracterizado como de orientación mercadocéntrica (Vommaro y Gené, 2017) o de centro-derecha (Niedzwiecki y Pribble, 2017), encabezado por Mauricio Macri y que, a diferencia de los gobiernos de corte neoliberal de la década de los 90, no recortó ni modificó de manera profunda ni total el sistema de protección social construido por los gobiernos que lo precedieron. En cambio, mantuvo algunas iniciativas heredadas, tal como ser el programa de estudio de esta tesis, la AUH. Teniendo esto en mente, en la presente investigación nos interesa analizar sí, más allá de esta continuidad, el cambio de gobierno y de ideología trajo aparejado cambios en los impactos del programa, lo que será observado a partir del análisis de la evolución de montos promedios de las transferencias y de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como del análisis de las modificaciones que se operaron en los contextos políticos en los cuales el programa se desarrolla. Ambos aspectos, en términos de análisis de las variables de ingreso bajo interés así como la parte contextual, tendrán un peso significativo en relación al estudio de los impactos mencionados. A su vez, la investigación estará atenta a conocer los cambios ocurridos en el campo de la política social y de la protección social, que dan sentido al programa bajo estudio, a partir del cambio de gobierno mencionado.

## 1.2 Estado de la cuestión y aportes de la investigación

A partir de la implementación de PTC en la región, se desarrollaron una gran cantidad de investigaciones tanto académicas como gubernamentales que analizaron diversos aspectos de los mismos. En ese sentido, se debe tener en cuenta una vasta literatura vinculada a los principales organismos impulsores de su implementación tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (Hornes, 2013). Las preocupaciones centrales de estos estudios giran alrededor de las premisas de estructuración de los programas, donde se destacan temas tales como la justificación económica de los programas, los límites en la definición de los beneficiarios, el género del receptor, las formas que adquieren las condicionalidades, las características del diseño y ejecución de los programas, la percepción de la población acerca de las transferencias de ingresos así como recomendaciones políticas y de diseño a los futuros países que consideren la posibilidad de implementar este tipo programas (Hornes, 2013).

Para el caso argentino, la implementación de la AUH en el año 2009 despertó un gran interés y abundante producción académica y gubernamental en torno al estudio de dicho programa. Una línea de trabajo tuvo que ver con el debate acerca de la noción de protección social. Dentro de esta línea podemos encontrar discusiones, que tienen antecedentes en debates legislativos de fines de década de 1990, en torno a la necesidad de considerar un ingreso ciudadano básico o a la niñez (Lo Vuolo y Neri, 2010) así como con trabajos que proponen recuperar esquemas de protección social y se abocan a analizar las particularidades en tanto a cobertura y alcance de los programas de transferencias (Hornes, 2013). En este mismo conjunto de estudios encontramos trabajos que analizan los cambios ocurridos en materia de protección social durante las últimas décadas (Danani, y Grassi, 2013; Danani y Hintze, 2011; Danani y Hintze, 2014) así como estudios que analizan la coordinación de estos programas con otros programas o políticas dentro de la política social (Repetto y Langou, 2010; Repetto, 2012).

Otro abanico de trabajos desarrollados a partir de la implementación de la AUH, giraron alrededor de discusiones tales como el nivel de universalidad o focalización (Rouquaud, 2013), accesibilidad, género y cuestión del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2011; Zibecchi, 2008), estudios comparativos entre PTCI de diferentes países (Straschnoy, 2011), condicionalidades y reconocimientos de derechos (Pautasii, Arcidiacono, y Straschnoy, 2014).

Por último, nos encontramos con toda una serie de estudios, gubernamentales y académicos, dirigidos a medir el impacto del programa bajo análisis. A poco de la implementación de la AUH, distintos trabajos recurrieron a simulaciones para conocer los impactos del programa, evidenciando la potencialidad del mismo para la mejora de indicadores sociales (Agis, Cañete y Panigo 2010; Bertranou, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Basualdo, Arceo, González y Mendizábal, 2010; Maurizio y Perrot, 2011) mientras que otros se dirigieron a aportar evidencias descriptivas y análisis acerca del impacto real del programa. Entre estos últimos podemos mencionar los estudios de Bustos y Villafañe (2011), Bustos, Giglio y Villafañe (2012), Kliksberg y Novacovsky (2015), Cetrángolo y Curcio (2017), Garganta y Gasparini (2017), Salvia, Tuñón y Poy (2014). Estos trabajos abordaron análisis acerca del impacto de la AUH en relación a temas e indicadores tales como, pobreza, indigencia, inseguridad alimentaria, asistencia escolar, trabajo infantil, desincentivo al trabajo, salud, ingreso per cápita familiar, participación en el mercado de trabajo, entre otros indicadores.

La presente investigación se posiciona dentro de la línea de estudio de la AUH en tanto herramienta de protección social así como dentro del último campo mencionado, aquel que hace referencia al impacto de la política. Si bien, como vimos, estos campos han sido estudiados, consideramos que el presente trabajo aborda el análisis del programa desde una perspectiva que no ha tenido suficiente desarrollo y es aquella que está atenta a la incidencia de los cambios en las orientaciones ideológicas de los partidos en el gobierno sobre la variación de los impactos de políticas sociales en particular y sobre los paradigmas de protección social en general.

Si bien algunas investigaciones se orientaron a analizar las variaciones en términos de protección social entre las gestiones de gobierno mencionadas, entre las que se puede mencionar las de Mango y Tirenni (2017), Balasini y Malec (2019) y Niedzwiecki y Pribble (2017), en la revisión de la literatura no se encontraron investigaciones que comparen puntualmente los impactos diferenciales de la AUH en relación a los cambios en las orientaciones ideológicas de los gobiernos que la llevaron a cabo. En ese sentido, creemos que el principal aporte de este trabajo se encuentra en el ámbito del análisis del impacto del programa, al ampliar los análisis realizados por otras investigaciones en varias direcciones: por un lado al extender el período de tiempo analizado, por el otro al comparar dichos efectos entre los dos gobiernos que

implementaron el programa así como en el sentido de ser una investigación atenta al contexto político en que la política (policy) se desarrolla.

Tomando como recorte temporal diez años de gobierno en Argentina (2009-2019) – periodo que hace referencia al momento de la implementación del programa bajo estudio hasta la finalización de gobierno macrista - postulamos que durante este periodo de tiempo se está en presencia de dos gobiernos con modelos político-económicos-ideológicos muy disímiles. Y ya que ambos gobiernos pusieron en práctica el mismo programa, nos interesa conocer si este cambio en la ideología de los gobiernos tuvo repercusiones sobre los impactos del programa, en relación a la evolución de montos promedios de las transferencias y de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como en relación a las modificaciones que se operaron en los contextos políticos en los cuales el programa se desarrolla y que dan sentido al mismo.

En relación a ello, y al estar enmarcada dentro de los estudios de evaluación de impacto, para la presente investigación se siguieron algunas recomendaciones de la literatura de dicho campo. Específicamente, se siguieron las recomendaciones de Martin Ravallion (2001) quien postula que para estos estudios es necesario conocer tanto el programa, en términos de detalles administrativos-institucionales, así como tener control sobre los “hechos estilizados”, los cuales pueden incluir el mapa de pobreza, la forma de funcionamiento del mercado laboral así como otros programas públicos relevantes. Teniendo esto en mente es que se redactaron las preguntas y los objetivos de la investigación, los cuales se presentan a continuación.

### **1.3 Preguntas y objetivos de la investigación**

Las preguntas que se hace la presente investigación son:

- ¿Qué variaciones tuvo el programa bajo estudio en términos de impacto a partir del cambio en la ideología de los partidos en el gobierno?
- ¿Cuáles son las principales características de los contextos políticos y de los paradigmas de protección y política social de cada gobierno bajo estudio y cómo impactan sobre el programa bajo estudio?

## **Objetivo general**

El presente trabajo tiene como objetivo comparar los impactos de la Asignación Universal por Hijo - en términos de montos promedios de las transferencias y de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que lo reciben así como del cambios operados en el contexto político en el cual el programa se desarrolla - en relación a los dos gobiernos que la llevaron a cabo. A su vez se propone analizar los paradigmas de protección social y política social que cada arreglo de gobierno encarna y cuyos significados dan forma al programa bajo estudio.

## **Objetivos específicos**

Como objetivos específicos podemos mencionar los siguientes:

- 1. Caracterizar el contexto político durante los arreglos de gobierno bajo estudio, haciendo principal énfasis en la caracterización de los contextos socioeconómicos e ideológicos así como en los distintos paradigmas de protección y política social que ambos arreglos encarnan y cuyos significados dan forma al programa bajo estudio.
- 2. Caracterizar de manera general la AUH y los cambios operados en el programa durante las dos gestiones de gobierno.
- 3. Analizar la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales a partir de la implementación del programa y analizar la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias y la variación de ambos montos en relación a cada arreglo de gobierno analizado.

En relación a los objetivos específicos mencionados anteriormente, la presente investigación tomará una serie de procedimientos para responder a ellos. Para los primeros dos objetivos se recurrirá al análisis documental y de fuentes secundarias sobre las política sociales de las gestiones bajo estudio (como ser decretos, legislación oficial, estudios académicos sobre la temática). En relación al último objetivo se recurrirá a metodología cuantitativa para abordarlo, diseñando un modelo cuasi-experimental que consiste en la realización de series de tiempo interrumpida (ITSA) así como de ejercicios para calcular los efectos marginales de las variables bajo interés.

## Conclusiones

En el presente capítulo se expuso el tema de investigación y el problema de política pública que dan sentido a la tesis, los cuales giran en torno a los cambios operados en el acceso al bienestar y a los derechos sociales. Vimos que, desde mediados del siglo XX, el principio contributivo tomó protagonismo en relación al acceso a prestaciones con base a relaciones asalariadas, es decir, el individuo estaba cubierto ante los riesgos de la existencia por sistemas de protección que dependían de su figura como asalariado.

Este sistema de protección de riesgos, que se mostró exitoso en contextos donde el funcionamiento del mercado de trabajo formal operaba con bajos niveles de desempleo y subempleo, entró en crisis a partir de los cambios operados por las transformaciones estructurales y el deterioro de los mercados de trabajo latinoamericanos en las últimas décadas del siglo XX, lo que condujo a la modificación de los modelos tradicionales de protección social.

En este contexto, de deterioro en las condiciones de vida y crecimiento de la pobreza y el desempleo, es que aparecen los PTC como estrategia regional como programas de lucha contra la pobreza y de protección frente al desempleo, posicionándose los mismos como pilares de la protección social en muchos de los países de la región. Como vimos, Argentina no fue la excepción, implementando diferentes PTC, entre ellos el programa de estudio de esta tesis el cual, a diez años de su implementación, se consolidó como uno de los programas más importantes de la política social del país.

A partir de un breve estado de la cuestión observamos que los PTC fueron objeto de variados estudios tanto en el campo académico como gubernamental, siendo la AUH ejemplo de ello, al haber sido objeto de diversos estudios en el país. En este sentido, siendo un programa que es implementado por un gobierno caracterizado como progresista y mantenido por un gobierno de corte mercado-céntrico, observamos que no existen estudios puntuales que comparen y presten atención a la incidencia de estos cambios en la orientación ideológica de los gobiernos sobre los impactos del programa en cuestión, y es desde allí donde creemos que esta investigación aporta a este campo.

El capítulo termina realizándose una serie de preguntas y planteando objetivos que apuntan a conocer cómo este cambio de ideología en los partidos gobernantes afecta en los impactos de la Asignación Universal por Hijo.

## **Capítulo 2: Marco teórico: arreglos de gobierno, ideología del partido en el gobierno y sistemas de protección social.**

### **Introducción**

Como vimos en el capítulo anterior, la presente investigación dirige su mirada a un tema poco estudiado dentro de los estudios que se dedicaron a analizar la Asignación Universal por Hijo, siendo ésta una mirada atenta a la incidencia de los cambios en la ideología de los partidos en el gobierno sobre los impactos del programa bajo estudio, a la comparación de estos impactos entre las dos gestiones de gobierno que llevaron a cabo el mismo así como al análisis de los paradigmas de protección social y política social que cada arreglo de gobierno encarna y que dan sentido al programa bajo estudio.

Para aproximarnos al estudio de dicho tema, el presente capítulo tiene como objetivo hacer dialogar una serie de argumentos teóricos que nos sirvan como herramientas para problematizar las preguntas y alcanzar los objetivos propuestos.

En ese sentido, el capítulo comienza encuadrando la investigación dentro del campo las políticas públicas y definiendo los contornos dentro los cuales situamos dicha investigación, como son el campo de la protección social y la política social. Luego de ello dedicamos un apartado para aproximarnos al enfoque de régimen, cuyo aporte principal es que nos permitirá comprender la interacción entre La política (politics) y la política (policy) en la conformación de las respuestas a los problemas públicos.

El capítulo continúa con el desarrollo de la teoría partidista, la cual nos permitirá acceder a la discusión acerca de la importancia de la ideología del partido gobernante sobre los resultados o impactos de las políticas. Dentro de este último apartado, y ya que en el trabajo proponemos que con la llegada de gobiernos de centro-derecha se producirán reducciones así como cambios de perspectivas en el ámbito de la protección y la política social, se hace una revisión de parte de los estudios que analizan el recorte del Estado de bienestar en la región en los últimos años, literatura que analiza las complejas maneras y formas que toma la reducción de dichos campos, sin ser la clásica reducción total experimentada en los años 90 en dicho sector de políticas en la región.

A partir de esta discusión teórica es que se desprende y que planteamos nuestra hipótesis de trabajo, con lo cual finaliza el capítulo.

## **2.1 El campo de las políticas públicas. Definición de política pública, protección social y política social**

Como marco general, esta investigación estará posicionada dentro del campo conocido como ciencias de las políticas (policy sciences), impulsado por Harold Lasswell en la década de 1950. Según Aguilar (2016), antes de que la política pública tomara forma académica y profesional en Estados Unidos a partir de los planteos de Lasswell, en las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas ni que explicara la manera en que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos; el proceso decisorio de las políticas era objeto de opinión pero no era objeto de conocimiento. La disciplina de las políticas públicas surge para llenar ese vacío de conocimiento bajo la premisa de que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces (Aguilar, 2016), buscando articular la ciencia - o el conocimiento científico - con el proceso de toma de decisiones, con el fin de aumentar la racionalidad de las decisiones públicas (Jaime et. al, 2013).

Lo que nos interesa de este campo, y por lo cual nos inscribimos en él es, entre otras cosas, su orientación hacia la resolución de los problemas del mundo real, su perspectiva pragmática, lo que no implica el abandono del análisis teórico, es decir, teniendo en cuenta que para el mejoramiento de los problemas reales se requiere tanto de teorías sobre el funcionamiento del sistema como de información (Del Castillo y Quintana, 2015). A su vez, nos hace significado ya que propone un eclecticismo analítico y metodológico y es un campo atento al contexto en tanto está interesado en conocer, comprender y explicar los procesos que acompañan a la puesta en práctica de políticas (Del Castillo, 2014).

Este campo fue ideado de manera interdisciplinar y dentro del mismo Lasswell distinguió dos rutas de conocimiento para comprender y analizar los procesos de toma de decisión en el orden público: mientras que una ruta se identifica con un tipo específico de investigación bajo lo denominado como *estudios de políticas*, la segunda se identifica como *análisis de políticas* (Del Castillo, 2014). Ambas rutas, a pesar de coincidir en propósitos generales como ser identificar y analizar las decisiones que forman parte del proceso de políticas así como traducir un problema

público en un problema de investigación del analista de política pública (Quintana, 2015), son distinguibles por varias razones. Una de sus principales diferencias tiene que ver con que desde los *estudios de políticas*, se reconstruye el proceso de decisión de la formulación de las políticas haciendo énfasis en la incidencia de los contextos en el sistema de políticas públicas, mientras que desde el *análisis de políticas* se focaliza en la construcción de evidencia en torno a la relación entre políticas e impactos, sin que necesariamente se preste atención a comprender el porqué de las decisiones (Quintana, 2015).

La presente investigación, tal como fuese pensado por Lasswel, toma ambas rutas como complementarias y, debido a las características de las preguntas que se realiza y del análisis que se propone, sigue los dos caminos para poder contestarlas. Se sigue la ruta de *estudios de políticas* en tanto se propone conocer la manera en que el programa bajo estudio ha evolucionado en el tiempo, cómo han sido moldeados y cómo han evolucionado y cambiado los contextos políticos así como a qué factores se deben los cambios que ha experimentado el programa a lo largo de los años (Aguilar, 2016), pero también abreva la ruta del *análisis de políticas* ya que se pregunta sobre el impacto del programa estudiado, en términos de construir evidencia en torno a relaciones entre el programa y su impacto. En otras palabras, la presente investigación persigue el doble objetivo de investigar el porqué de las decisiones así como el impacto de las mismas, es decir, se pretende realizar tanto un análisis técnico como un análisis político.

Dicho lo anterior, pasaremos a definir lo que entenderemos como política pública, como protección social y como política social. Si bien se suele decir que existen tantas definiciones de políticas públicas como autores hay, una idea común en todas ellas es que dichas políticas se pueden definir como el conjunto de acciones de los gobiernos encaminadas a resolver problemas públicos (Quintana, 2015).

Para tener una definición más precisa seguiremos los razonamientos de Oszlak y O'Donnell (1976), quienes parten de preguntarse sobre el por qué es importante estudiar políticas públicas y acerca de la naturaleza de estos problemas públicos. Los autores dirán que el estudio de políticas públicas o estatales y sus impactos es una manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano y que ninguna sociedad tiene la capacidad ni los recursos para atender a la lista de demandas y necesidades de sus integrantes, por lo que sólo algunas serán problematizadas. Llaman “cuestiones” a estos asuntos “socialmente problematizados” y definen a

las políticas públicas como una toma de posición del Estado que intenta, o dice intentar, alguna forma de resolución de la cuestión. Las conciben como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil [...]. La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición –agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O´Donnell, 1976: 21).

Lo que nos resulta interesante de esta definición, y por lo cual hacemos uso de ella, es que, por un lado, propone ver los problemas públicos como construcciones socialmente problematizadas, toma en cuenta que las políticas no son una respuesta aislada sino que son parte de un entramado político que se da en un momento determinado así como por ser una definición atenta a analizar las formas en que estas medidas intentan, o dicen intentar, resolver asuntos socialmente problematizados. Por ser estos aspectos temas nodales de la investigación es que nos hace sentido.

A su vez, debido al interés por inscribirnos en el debate de la protección social, repasaremos brevemente los distintos enfoques de este concepto para poder arribar a una definición de protección social. Siguiendo a Repetto y Langou (2010) podemos decir que en el debate latinoamericano sobre la protección social se hacen presente al menos tres enfoques: a) un primer enfoque está fuertemente asociado a la posición del Banco Mundial y otros organismos internacionales, es conocido como el *manejo social del riesgo* y atiende a la protección social como una red orientada a la protección de los sectores más pobres de los países en desarrollo, proponiendo que los sistemas de protección social deberían estar destinados a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social; un segundo enfoque está alineado con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), acentúa el vínculo entre protección social y mercado laboral, centrándose en la propuesta de la creación de un “piso de protección social” que asegure a partir de la inclusión a quienes no están cubiertos por la seguridad social contributiva y; c) un tercer enfoque, inscripto en los aportes de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es construido desde una visión de ciudadanía social y contempla el acceso

universal a la protección social de toda la población, concepción derivada de la visión de que la protección social es un derecho fundamental de las personas.

En la presente investigación, tomando los aportes superadores del segundo y el tercer enfoque, la protección social será vista como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien los padecimientos derivados de riesgos sociales (Anna, 2001 en Repetto y Langou 2010), considerando que la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y la prevención de riesgos (Repetto y Langou, 2010).

Estos enfoques superadores modifican a su vez la mirada reduccionista de la política social que se fue conformando a lo largo del período neoliberal. Bajo esta concepción reduccionista las políticas de dicho campo dejan de tener una función integradora, se reducen y consisten básicamente en una función bomberil (Vilas, 1997), actuando en situaciones límite, tratando de impedir mayores deterioros en las condiciones de vida de la población y no apuntando a la inclusión y a la equidad, que han sido el objetivo histórico de la política social (Bustelo, 1998).

En aras de tener una definición más precisa definiremos a la protección social como el conjunto de políticas públicas destinadas a la protección y seguridad social de los hogares, como todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares e individuos de la carga producida por un conjunto de riesgos y necesidades (Bertranou, 2004).

Para finalizar este apartado, y por ser nuestro objeto de estudio un programa que es parte de la política social, retomamos lo dicho con anterioridad y consideramos necesario definir este tipo de políticas. Diremos que las políticas sociales se constituyen como un campo de análisis particular dentro de las políticas estatales (Gonnet, 2019) y se trata del campo que analiza el bienestar social, que se encarga de explorar el contexto político, social, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido (Adelantado 2008). Definiremos a la política social como un tipo de política estatal, como aquellas intervenciones sociales específicas del Estado que se orientan, producen y moldean las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales (Danani, 2004).

Consideraremos a las políticas sociales no como reacciones del Estado frente a la cuestión social sino como una forma de construir tal cuestión, al ser un momento de máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones de reproducción social (Danani, 2004). Siguiendo los razonamientos de Adelantado, Noguera y Rambla (2000) consideramos que la política social no sólo compensa o reduce las desigualdades sino que también las puede reproducir, aumentar e incluso construirlas como tales.

## **2.2 Régimen de políticas y la multi-dimensionalidad del proceso de las políticas públicas**

Como ya se mencionó, esta investigación estará encuadrada dentro de los estudios de políticas. Dentro de este amplio campo, nos posicionamos dentro del modelo de régimen de políticas o *policy regime*, enfoque que surgió y evolucionó alrededor de la discusión sobre la relación entre Política y políticas, teniendo como principal argumento que la dimensión política es fundamental en el proceso de las políticas públicas como instrumentos de gobierno (Quintana, 2019).

Según el desarrollo original del *policy regime* de Wilson (2000), el régimen de políticas se define por una configuración específica de un conjunto de *policies* que se articulan alrededor de una lógica Política, es decir, se postula que es el cuerpo de La Política quien da forma a los hilos de las políticas públicas y que esta organización cristaliza en uno u otro régimen (Quintana, 2015).

Siguiendo a May y Jochim (2012) definiremos al *policy regime* como arreglos de gobierno para resolver problemas públicos y consideraremos a las políticas públicas como componentes clave del gobierno. Los autores postulan que el lente del régimen brinda una mayor tracción para analizar los arreglos de gobierno que la teoría política existente. Proponen que la lente proporcionada por la ducha perspectiva es una forma de caracterizar y analizar los arreglos de gobierno, considerando a los regímenes como la encarnación política e institucional de las ideas políticas, y que dicha perspectiva tiene como característica la de incorporar de manera más explícita la interacción entre La política y la política en la conformación de las respuestas a los problemas (May y Jochim, 2012).

Esta distinción entre La Política y las políticas es una de las ventajas de este enfoque, ya que resulta de gran utilidad para comprender el proceso político de la elaboración de las políticas. La mirada compleja e integral que se propone desde los estudios de políticas parte de la idea de que los rasgos de las políticas públicas de un país guardan una estrecha relación con las características del sistema político y su ideología, que otorgan sentido a las acciones de gobierno (Quintana, 2015). Con lo dicho se pretende dejar en claro que La Política es una variable que estructura todo el proceso de las políticas públicas, destacando la necesidad de mirar más allá del contenido específico de las políticas y prestar atención a los procesos críticos alrededor de ellas (Quintana, 2015). Por lo tanto, desde los lentes de régimen, el examen de una política como la que en este trabajo hemos elegido, aportará conocimiento sobre su especificidad a la vez que podrá dar luces sobre un entramado mayor al cual se circunscribe, “hablándonos” no solo de la policy sino de la Política que le da sentido.

Dicho esto, nos interesa desarrollar brevemente las dimensiones –o niveles- de las políticas públicas que hemos mencionado anteriormente (*polity*, *politics* y *policy*), distinción que, como dijimos, permite establecer analíticamente distintos niveles del proceso de las políticas. Las dimensiones van de lo más abstracto a lo más concreto, siendo la *polity* el nivel macro, asociada a una dimensión ideológica. Ésta se relaciona con la estructura estatal como instancia que da sentido a las acciones de gobierno a partir de la definición de sus políticas, las que no deben ser entendidas como acciones aisladas sino que deben interpretarse como expresiones que parten de una lógica, de una matriz donde el Estado actúa como instancia de dominación que busca convertirse en hegemonía a través de sus políticas como instrumentos de gobierno (Quintana, 2015).

La segunda dimensión, la de *politics*, se relaciona con la anterior, es la que se ubica en un ámbito intermedio y es la que se refiere a la política de las políticas públicas. Esta dimensión es la de La Política (en mayúscula) y se refiere al campo de poder, al espacio de pugna entre actores que participan tanto en las redes de influencia sobre el Estado así como sobre las acciones concretas resolutivas, campo de disputa entre lo político y lo científico y es probablemente el momento de mayor intensidad política: “es el álgido pasaje entre la formulación de las políticas o etapa pre-decisional, y la adopción de la política o decisión” (Quintana, 2015: 18).

La última dimensión es la de *policy* y es la que está relacionada con las acciones específicas de gobierno, es decir, las políticas específicas orientadas a resolver los problemas públicos. Es la dimensión que hace referencia a la política hecha acción, el ámbito más técnico de toda las dimensiones, y es aquí donde se encuentran las investigaciones orientadas a las evaluaciones de impacto.

A los fines de nuestra investigación consideramos como ventaja de esta herramienta analítica, de esta distinción entre Política y políticas, el hecho de que nos permitirá analizar si cambios en la polity y en la politics (que en nuestro caso está asociado a cambios en la ideología de los partidos en el gobierno) afectan el desarrollo e impactos de una política específica (policy).

Llegados a este punto, pasaremos a definir dos conceptos o categorías analíticas claves para la investigación, como son arreglo de gobierno y contexto político. En relación al primero, diremos que el arreglo de gobierno es el acuerdo político-institucional alrededor del cual se articulan las decisiones de políticas como un sistema, que es desde este concepto que se recupera la dimensión política, haciendo foco en los pactos políticos que favorecen la puesta en marcha de políticas públicas específicas y que es a través de estos arreglos que se expresan determinados paradigmas de la política (Quintana, 2015).

Podemos decir que lo que da soporte y legitimidad a los arreglos de gobierno son las ideologías o paradigmas, o en otras palabras, “los arreglos son posibles porque existe un preámbulo ideológico, una necesidad creada de manera intencional, un paradigma de lo político que lo arropa y al cual sobrevienen las acciones de política. De esta manera, el concepto de arreglo de gobierno [...] es una categoría cargada de sentido político y un observable de La Política” (Quintana, 2015: 32). En este orden de ideas, podemos decir que, tal como dice la autora, el arreglo es entonces un enunciado visible de la estrategia de gobierno, que toma cuerpo en acciones y que da sentido a determinados paradigmas.

Por otro lado, como dijimos, otra categoría clave para la investigación, que es una característica que tiene en cuenta las *policy sciences* y que está íntimamente relacionada con el régimen de políticas, es la de contexto político (*policy context*). Nos interesa esta categoría ya que partimos de considerar que la política (policy) siempre es ella y sus condiciones, y que “el contexto político es la situación relacional de la que son parte constitutiva las políticas y a la cual

están inherentemente ligadas” (Quintana, 2015: 29). A su vez, en el presente trabajo postulamos que los arreglos de gobierno crean y moldean, en buena parte, y a partir del conjunto de decisiones políticas (que como vimos están arropadas y guiadas por soportes ideológicos) los contextos en que se desarrollan. Sostendremos que la ideología es una variable fundamental en relación a cómo se forman y moldean dichos contextos políticos.

Siguiendo los razonamientos de Quintana (2015), podemos decir que el valor analítico de esta variable reside en que permite mapear los elementos que se consideren relevantes para comprender el entramado del proceso de políticas. En este sentido, en la presente investigación, y siguiendo las recomendaciones de Ravallion (2001), los contextos políticos de los arreglos bajo estudio constarán de una caracterización socioeconómica e ideológica de cada uno de los arreglos, teniendo en cuenta variables tales como el mapa de pobreza y la indigencia, la forma de funcionamiento del mercado laboral, la distribución del ingreso así como las características generales y las visiones o paradigmas de protección social y política social que cada arreglo de gobierno encarna. Al armado y descripción de los contextos de cada arreglo se le dedica el capítulo siguiente y con lo dicho hasta aquí, queremos destacar que cuando se haga referencia al contexto político estaremos haciendo referencia tanto a los aspectos políticos, económicos como ideológicos que cada arreglo de gobierno encarnan.

A los fines de la presente investigación tomaremos dos arreglos de gobierno que se corresponden con los cambios en las posiciones de gobierno entre las gestiones de, por un lado, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y por el otro la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Con gestiones de gobierno hacemos referencia al lapso temporal de cada uno de los gobiernos mencionados. Para nuestro caso, cuando estemos haciendo referencia a los gobiernos bajo estudio, los conceptos de gestión de gobierno y arreglo de gobierno serán tomados como sinónimos. Aclaremos a su vez que usaremos también la noción de “gestión Cambiemos” para referirnos el arreglo de gobierno macrista, para no ser reiterativos con un solo concepto y por ser el nombre de la coalición política que gana las elecciones en 2015. Los dos conceptos serán usados como sinónimo.

Para finalizar el apartado, aunque será desarrollado más adelante, nos parece conveniente adelantar que sostenemos que una misma *policy* -en nuestro caso, la AUH- tendrá variaciones, e impactos diferenciales, en relación a qué gobierno, en qué contexto político, y bajo qué paradigma se la lleve a cabo. Proponemos que, manteniendo constante la misma *policy* pero al cambiar el arreglo de gobierno, cambiará el contexto así como el paradigma dominante, lo que hará que la misma *policy* no tenga los mismos efectos e impactos bajo dos arreglos bajo estudio.

### **2.3 Ideología del partido en el gobierno y sistemas de protección social**

De manera complementaria a la perspectiva del régimen, y considerando que como herramienta teórica nos será de suma utilidad, haremos uso de la teoría partidista. Siguiendo a Loftis y Mortensen (2017) podemos decir que el efecto de la política partidista en los resultados de la política es una de las cuestiones más destacadas de la política pública comparada, en particular la cuestión de cómo el partidismo del gobierno influye en los derechos sociales, la política social y sobre distintas variables de la política pública. Esta teoría tuvo su desarrollo en la ciencia política comparada europea, siendo muy utilizada en el análisis de las variaciones en los Estados de Bienestar de los países avanzados según la ideología de los partidos gobernantes. Según la hipótesis de esta teoría un determinante importante de la variación de las opciones políticas y de los resultados de las políticas en las democracias constitucionales depende de la ideología partidaria del gobierno (Schmidt, 1996).

Siguiendo a Schmidt (1996), podemos enunciar algunas de las proposiciones principales de la teoría partidista, entre las que se destacan las siguientes: a) que los grupos sociales de los partidos políticos tienen preferencias distintivas y con esas preferencias alimentan el proceso de formación de políticas; b) que las orientaciones políticas de los partidos políticos reflejan las preferencias distintivas de sus grupos sociales; c) que los partidos políticos son organizaciones con múltiples objetivos, entre los que se destacan la búsqueda de puestos y cargos políticos; d) que los partidos tradicionales eligen políticas compatibles con cargos públicos y preferencias de los grupos sociales; e) que los gobiernos son capaces de aplicar las políticas elegidas; f) que la variación entre países y las diferencias dentro de los ellos en la política pública se asocian significativamente, que por ello los resultados de política dependen de la composición partidaria del gobierno y que por lo tanto un cambio en la composición partidaria del mismo está asociado y relacionado causalmente con los resultados de las políticas, entre otros.

Esta teoría no ha estado exenta de críticas ni de contrapuntos. Una serie de desacuerdos se encuentran alrededor de la elección de las variables dependientes e independientes utilizados para los estudios<sup>2</sup> así como sobre la elección sobre los mejores indicadores de medición de la composición partidaria.

En relación a las críticas que la teoría ha recibido, siguiendo a Loftis y Mortensen (2017) podemos decir que la hipótesis acerca de los fuertes efectos partidistas en las políticas sociales ha sido cuestionada por varios argumentos. Según los autores entre los más fuertes se puede mencionar aquel que hace referencia a que la política pública está determinada por las preferencias del votante medio y no por las preferencias de los principales grupos de interés de los partidos en el poder (Loftis y Mortensen, 2017).

En el mismo sentido, un argumento que ha sido esgrimido por los partidarios de la disminución de la influencia partidaria ha sido que por efectos de la globalización ha disminuido el margen de maniobra y decisión de los partidos políticos así como que por diversas razones interrelacionadas se ha producido una reducción de los niveles de polarización ideológica con la convergencia de los partidos en un consenso general (Mair, 2008), lo que restaría importancia a los efectos ideológicos del partido gobernante sobre las políticas públicas en general (Schimit, 1996; Mair, 2008; Kwon y Pontusson, 2010).

En palabras de Schmidt (1996) podemos decir que muchas objeciones a la hipótesis de las influencias partidistas son controvertidas y muchas de ellas empíricamente inválidas, como la opinión acerca de que las orientaciones de la política de los principales partidos ya no difieren en grado significativo no pasa la prueba empírica en absoluto. Creemos que en el caso particular de Latinoamérica, el resurgimiento del rol de la política y de la importancia del papel del Estado a inicios del siglo XXI, de la mano de los gobiernos del giro a la izquierda, y el subsiguiente giro a la derecha en muchos países de la región, así como los grados de polarización política que estos procesos despertaron, apoyan el argumento del autor.

---

<sup>2</sup> En términos de elección de variables dependientes, la teoría ha sido utilizada para explicar la generosidad de los Estados de Bienestar (Hubscher, 2017), las variaciones en el gasto público (Kwon y Pontusson, 2010), los índices de generosidad de los seguros de desempleo (Loftis y Mortensen, 2017), entre otros. Entre las variables independientes utilizadas para explicar dichas variaciones podemos mencionar la globalización, la capacidad de movilización de mano de obra y el papel de los sindicatos (Kwon y Pontusson, 2010), el contexto institucional (Jensen y Mortensen, 2014), así como los problemas económicos internos (Starke, 2006), solo por nombrar algunos.

En resumen, a pesar de que la discusión acerca de la importancia y validez de la teoría partidista no es una cuestión zanjada, existe mucha evidencia empírica acerca ello y son muchos los autores que sostienen la importancia explicativa de esta teoría. Diversos estudios demuestran que el margen de acción política en términos de política pública en las democracias modernas es considerable y que los resultados de las políticas difieren en gran medida de acuerdo a la ideología, a pesar de las limitaciones que se derivan de las estructuras internas y la interdependencia internacional (Schmidt, 1996).

Para el caso que nos ocupa, nos concentraremos en el argumento central de la teoría, que es aquel que postula que las diferencias en la composición partidista del gobierno se relaciona causalmente con las diferencias en la política pública (Schmidt, 1996) y abordaremos esta cuestión desde un punto de vista empírico, al analizar la variación de los impactos de la AUH. Como ya se ha dicho, esto se espera lograr a partir del análisis de la evolución de montos promedios de las transferencias y de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como del análisis de las modificaciones, tanto en los contextos políticos así como de los paradigmas de protección social, dadas a partir del cambio en ideología de los partidos en el gobierno.

A lo dicho hasta aquí, agregamos que hay un consenso generalizado acerca de que en las sociedades modernas existe una relación directa entre los modelos económicos, los sistemas de protección social y la matriz ideológica que preside un modelo de gobierno (Balasini y Malec, 2019; Mango y Tirenni, 2017).

En este sentido, se puede decir que los gobiernos de izquierda o progresistas se caracterizan por una mayor presencia estatal, una mayor regulación en materia económica y social, una promoción de modelos de desarrollo más inclusivos, con arreglos distributivos progresivos. A su vez, estos gobiernos suelen promover visiones amplias de política social y protección social, en tanto procuran incluir a estos campos a quienes no están cubiertos por la seguridad social contributiva, en miras de accesos más universales a la protección social (García Delgado, 2017; Balasini y Malec, 2019; Mango y Tirenni, 2017).

Por otro lado, se puede decir que los gobiernos ortodoxos o de derecha avanzan en otro sentido, hacia una retracción de la presencia estatal, con un mayor énfasis en la acción del mercado como mecanismo regulador, replanteando los arreglos distributivos bajo miradas de tinte meritocrático, en el sentido de enfatizar en componentes más individualistas, brindando servicios y derechos en términos de productividad y aportes individuales. Esto estaría en consonancia con miradas más reduccionistas de política social y protección social, más cercanas al paradigma de *manejo social del riesgo*, en el sentido de actuar en situaciones límite, tratando de impedir mayores deterioros en las condiciones de vida de la población, y más alejadas de accesos universales a la protección social (Balasini y Malec, 2019; Vilas, 1997; Bustelo, 1998).

Dicho esto, y debido a que en el presente trabajo proponemos que con la llegada de gobiernos de derecha se producen cambios en los contextos políticos y modificaciones en las visiones de la protección y la política social, que repercuten en reducciones de estos campos, haremos uso y una revisión de parte de la literatura de los estudios de recorte del Estado de bienestar. Estos estudios han revelado que la reducción de los programas sociales y sus impactos puede adoptar muchas formas, que van desde las más evidentes y directas (privatización, eliminación de programas y recorte profundo de gastos) hasta cambios menores (endurecimiento de requisitos de elegibilidad así como introducción de condiciones) y medidas pasivas, como la desviación de la política (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Parte de esta literatura plantea que los cambios menores y pasivos pueden tener consecuencias importantes. Un ejemplo de cambio incremental es el de deriva política, donde las normas son formalmente las mismas pero su impacto varía debido a los cambios en las condiciones externas (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Este caso de deriva política ocurre por ejemplo cuando un Estado mantiene los niveles de gasto, pero la demanda aumenta; cuando un Estado aumenta el nivel de transferencia de ingresos a una tasa menor a la de la inflación; o cuando un Estado gasta menos de lo previsto en el presupuesto en ciertos sectores específicos (Niedzwiecki y Pribble, 2017). En todos estos casos la generosidad de las prestaciones o la cobertura de los programas se verán afectadas negativamente, lo que da lugar a una reducción de facto (Hacker, 2004 en Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Siguiendo los razonamientos y resultados de Niedzwiecki y Pribble (2017) se puede decir que, a diferencia de lo ocurrido en los años 80 y 90 del siglo XX en la región latinoamericana, donde existieron recortes totales en términos de política social, la nueva experiencia de gobiernos de derecha en la región siguen y siguieron un patrón similar al caso de las democracias industrializadas avanzadas, donde se tiene más probabilidades de reducir el espectro de las políticas sociales por medio de deriva política, incluso enfrentando incentivos para expandir marginalmente algunos programas. Estos resultados serían explicables por presiones tales como los legados políticos y la fuerza de la oposición.

Los legados políticos, o el diseño de la política anterior, influyen en las reformas de diversas maneras: por un lado ayudan a definir qué reformas son necesarias y por el otro determinarán la dirección y la naturaleza de las reformas según la estructuración de las preferencias de los actores (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Por ejemplo cuando la política existente ofrece una amplia cobertura y beneficios de calidad los programas tendrán un gran apoyo popular, lo que hará que la reducción de los mismos sea muy costosa (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Según la teoría, y en relación a la fuerza de la oposición, encontramos tres factores allí: la fuerza electoral, la proporción de escaños en la legislatura y la fuerza de movilización. Para el primer caso, y en palabras de Niedzwiecki y Pribble, se puede decir que “cuando los partidos de centro-izquierda plantean una amenaza viable en la elección presidencial (es decir, cuando la elección se gana por un estrecho margen), es probable que los candidatos de derecha adopten un enfoque centrista de la política social que mantenga los programas populares. Estos partidos pueden incluso comprometerse a ampliar la política social en entornos de fuerte competencia con la izquierda. Esas promesas de expansión son más probables en el caso de las políticas de transferencias de ingresos, porque los partidos pueden reclamar más fácilmente el crédito y obtener ganancias electorales” (Niedzwiecki y Pribble, 2017: 75)<sup>3</sup>.

En relación a la proporción de los escaños en la legislatura, este argumento teórico sostiene que cuando la oposición tenga mayoría en al menos una de las cámaras, se espera que las reformas sean más progresistas, debido a los contrapesos que se introducen en el debate legislativo.

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

Por último, en relación a la fuerza de la oposición, se espera que cuando los partidos que se encuentran dentro de dicha oposición tengan vínculos con organizaciones de la sociedad civil fuertes y movilizadas, se tendrán más posibilidades de influir en el programa presidencial y en el proceso de formulación de políticas (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

A manera de resumen, lo que queremos resaltar de este argumento teórico en relación a nuestra investigación es que los resultados de las reformas políticas esperables se pueden sintetizar en las siguientes categorías: expansión, mantenimiento del status quo, reducción a través de desviación o deriva de la política y reducción total, resultados que a su vez se relacionan con los dos factores mencionados anteriormente, los legados políticos y la fuerza de la oposición (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Llegados a este punto, y a manera de anticipar y explicar la hipótesis de la investigación que se presenta a continuación, diremos que para nuestro caso de estudio, la interpretación de la evolución de la AUH así como del impacto de la misma con la llegada de la gestión macrista no es lineal ni sencilla. Proponemos como conjetura – que será redactada como hipótesis en el próximo apartado – que, a pesar de no existir retracciones en los montos de las transferencias así como en el sentido de que las normas del programa son formalmente las mismas en ambos arreglos de gobierno (y aun cuando ocurren algunas expansiones tanto de los montos de las transferencias así como de la normativa del programa dentro de la gestión Cambiemos), los impactos de la AUH serán menores bajo esta gestión en tanto se reducirá su capacidad de colaborar en los ingresos totales familiares así como por cambiar, de manera desfavorable, el contexto político donde el programa se desarrolla. Como se dijo con anterioridad, esta variación en el contexto será observable a partir de indicadores sociales relevantes, tales como pobreza, indigencia, desempleo, desigualdad y distribución del ingreso.

En otras palabras, proponemos que mientras que por un lado ocurre un mantenimiento y algunas expansiones en el programa -que haciendo uso de la teoría se pueden interpretar en línea de las presiones de legados políticos y la fuerza de la oposición – por otro ocurre una reducción en el impacto del mismo por deriva política en tanto que se reducirá la capacidad del programa en colaborar en los ingresos totales familiares así como por cambiar, de manera desfavorable, el contexto político donde el programa se desarrolla.

Pasamos a continuación a presentar la hipótesis de la investigación, la cual será cotejada a lo largo de la tesis, a partir tanto de un análisis documental así como de un análisis cuantitativo.

## **2.4 Hipótesis de la investigación**

El cambio en la ideología de los partidos en el gobierno producirá variaciones en el impacto que tiene la Asignación Universal por Hijo en las familias que reciben el programa. Sostenemos que con la gestión de gobierno Cambiemos se producirá una reducción por deriva política en el impacto del programa bajo estudio ya que, a pesar de que las normas son formalmente las mismas, el impacto del programa será menor debido a los cambios en las condiciones externas. Específicamente, postulamos que la reducción en el impacto será observable en una disminución de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como de un cambio desfavorable en el contexto político donde el programa se desarrolla.

## **Conclusiones**

En el presente capítulo se desarrollaron los argumentos teóricos que servirán de herramienta para avanzar en los objetivos propuestos por la investigación y servirán de sustento para la misma

En un primer momento se enmarcó la investigación en el campo de las policy sciences, dentro del cual definimos que se tomará tanto la ruta de los estudios de políticas como la de análisis de políticas, en tanto pretendemos investigar el porqué de las decisiones que rodearon al programa bajo estudio así como el impacto del mismo. A su vez, discutimos y definimos conceptos tales como política pública, protección social y política social, en tanto son conceptos y campos claves en los que se enmarca la investigación.

En un segundo momento pasamos al análisis de la teoría de régimen, donde hicimos especial hincapié en el concepto de arreglos de gobierno y de contexto político, así como en el análisis de la multi-dimensionalidad del proceso de las políticas públicas. Postulamos que uno de los principales aportes del enfoque es el poner en juego la relación entre Política y políticas, colocando a La Política como una variable que estructura el proceso de las políticas públicas, destacando la necesidad de mirar más allá del contenido específico de las políticas y prestar atención a los procesos críticos alrededor de ellas. A los fines de nuestro trabajo consideramos que esta herramienta analítica, esta distinción entre Política y políticas, nos permitirá analizar si

los cambios en La Política -que en nuestro caso se asocian a cambios en la ideología del partido en el gobierno- afectan el desarrollo e impactos de una política específica. En ese mismo sentido es que damos una importancia crucial al contexto político, donde la política se desarrolla y a la cual da sentido. A partir de este desarrollo, propusimos que una misma policy -en nuestro caso, la AUH- tendrá variaciones, e impactos diferenciales, en relación a qué gobierno, en qué contexto político, y bajo qué paradigma se la lleve a cabo. Sostuvimos que, al mantener constante una misma policy pero al cambiar el arreglo de gobierno, cambiará el contexto así como el paradigma dominante, lo que hará que la misma policy no tenga los mismos impactos bajo dos arreglos de gobierno diferentes.

Luego de lo mencionado, pasamos a analizar la teoría partidista, teoría que nos brinda herramientas para pensar la importancia y lugar de la ideología del partido en el gobierno sobre los resultados e impactos de las políticas. A su vez, siguiendo la literatura que analiza los recortes del Estado de Bienestar, se postuló que las maneras de recorte pueden adoptar muchas formas, que van desde las más evidentes -tales como la eliminación de programas o recortes profundos del gasto- hasta cambios menores -tales como el endurecimiento de requisitos- y medidas pasivas, como la desviación de la política.

Siguiendo el argumento teórico postulamos que, a diferencia de lo ocurrido en los años 80 y 90 en la región, donde existieron recortes totales en términos de política social, la nueva experiencia de gobiernos de derecha en la región adoptó otras formas de achicamiento del sector de la protección social, y es desde allí que planteamos nuestra hipótesis, con la cual se finaliza el capítulo.

En esta hipótesis postulamos que con la llegada del gobierno de Mauricio Macri se producirá una reducción en el impacto de la Asignación Universal por Hijo en las familias que la reciben, reducción que se da por deriva política. Específicamente, postulamos que la reducción en el impacto será observable en una disminución de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como de un cambio desfavorable en el contexto político donde el programa se desarrolla, cambio visible en un empeoramiento de indicadores sociales de dicho contexto.

### **Capítulo 3: Contextos políticos y paradigmas de protección y política social de los arreglos de gobierno bajo estudio. La AUH y sus modificaciones**

#### **Introducción**

El objetivo principal del presente capítulo es caracterizar los contextos políticos de los arreglos de gobierno bajo estudio, haciendo principal énfasis en las características socioeconómicas e ideológicas, en las características en torno a la protección y la política social que cada gestión de gobierno promovió así como en la caracterización del programa bajo estudio.

Tal como vimos en el capítulo teórico, nos interesa tener presente el contexto político ya que partimos de considerar que una política es siempre ella y sus condiciones y que cada arreglo de gobierno moldea, en buena parte y a partir del conjunto de decisiones políticas (arropadas por soportes ideológicos), los contextos en que se desarrollan.

Como elementos para caracterizar estos contextos políticos, que se basan en un diagnóstico socioeconómico e ideológico de cada uno de los arreglos de gobierno, tomaremos como modelo las variables que utilizan Mango y Tirenni (2017) al realizar una caracterización de la gestión de Mauricio Macri. Como se ya se adelantó en el capítulo anterior, siguiendo a los autores mencionados así como las recomendaciones de Ravallion, tomaremos como variables de tal contexto los niveles de pobreza e indigencia, el empleo, subempleo e informalidad del mercado de trabajo y la distribución de los ingresos. A ello agregamos una caracterización general de los arreglos de gobierno bajo estudio -con lo cual comienza el capítulo-, un apartado dedicado a las propuestas y cambios en relación a la protección y a la política social en cada arreglo de gobierno para terminar el capítulo caracterizando la AUH y los cambios operados en el programa durante los arreglos de gobierno bajo estudio.

Una aclaración necesaria antes de comenzar el capítulo es que, a partir del año 2007, la información del organismo oficial de estadísticas del país (INDEC) deja de ser confiable debido a la intervención del mismo entre los años 2007-2015<sup>4</sup>. Ello hizo que se deba tener la precaución

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Repetto (2017) es importante mencionar que la intervención política de un organismo técnico como el INDEC ha ocasionado problemas para mensurar indicadores sociales clave, siendo el deterioro de este organismo un pasivo en materia de institucionalidad de las políticas públicas de la Argentina reciente. Como se mencionará luego, a partir del 2016 el organismo recupera confiabilidad en su información debido a diversas circunstancias como ser la reincorporación de técnicos así como la convergencia de las estimaciones oficiales con las privadas.

metodológica de buscar datos alternativos y confiables, más allá de los oficiales, por lo que se recurrió a información de diversos organismos y centros de investigación, procedencias que serán aclaradas a lo largo del capítulo.

### **3.1 Caracterización general de los arreglos de gobierno**

Sin pretender ser exhaustivos ni desarrollar un análisis histórico en profundidad pero sí tener elementos de situación, pasaremos a caracterizar de manera general los arreglos de gobierno bajo estudio.

Para ello es necesario retrotraerse mínimamente a la década de aplicación de políticas de corte neoliberal en el país, proceso llevado a cabo durante las dos presidencias de Carlos Menem, desarrolladas entre los años 1989 y 1999.

En Argentina, así como en muchos países de la región, la eclosión del modelo de sustitución de importaciones a fin de la década del 70 y principios de los 80 y la subsiguiente crisis, fue abordada a partir de programas de estabilización y ajuste estructural que marcaron el ingreso a un modelo de libre mercado y apertura externa (Filgueira, 2014). Durante este periodo, y a tono con las políticas recomendadas por el consenso de Washington y los organismos internacionales de crédito, se asistió en la región a la aplicación de políticas económicas de apertura de los mercados, privatización y reorientación del rol del Estado en la economía (Torrico, 2017) así como al desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar (Lo Vuolo, 1991).

En términos de política social, estas reformas relegaron este sector de política a una posición subordinada y la visión que empezó a difundirse en la región en la década del 80 se puede resumir en tres instrumentos de reforma de dicho campo: focalización, subsidios a la demanda –facilitando un sistema donde participara el sector privado – y descentralización (Ocampo y Arteaga, 2017). En otras palabras, se privatizó buena parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social y se promovió la descentralización (Filgueira, 2014).

El final y los resultados de la experiencia neoliberal en la región son conocidos. Para el caso argentino se puede identificar su colapso y situar su final para el año 2001, cuando se asiste en el país a la mayor crisis política, económica y social del país, caracterizada por estadios sociales, inestabilidad de las instituciones de representatividad política así como impactos que

provocaron que, para octubre de 2002, un 57,5% y un 27,5% de las personas estuvieran en situación de pobreza e indigencia, respectivamente (Agis et al., 2010).

Para el año 2003, con la elección de Néstor Kirchner como presidente, se asiste a una reorientación de las políticas de Estado, etapa que puede ser caracterizada como de “contra-reforma” en tanto se asiste a la puesta en práctica de un conjunto de políticas estatales contrapuestas al modelo anterior (Danani y Hintze, 2011), y que continuará con las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner hasta el año 2015<sup>5</sup>.

Como ha ocurrido en distintos momentos de la historia latinoamericana, este cambio de orientación no fue aislado sino que se enmarcó en un cambio de ciclo regional, al ser el gobierno kirchnerista parte de los gobiernos del giro a la izquierda, giro que se dio en la región a inicios del siglo XXI<sup>6</sup>. Como características generales de los gobiernos de este giro se pueden mencionar un alejamiento del Fondo Monetario Internacional, el objetivo de la igualdad, la intervención del Estado en la economía, la democracia participativa, la movilización de la sociedad así como la reafirmación de principios como la validez de los derechos sociales y la obligación del Estado en garantizarlos (Salazar y Diego, 2017).

De manera general se puede decir que los gobiernos del giro, mediante una reorientación de la economía, la ampliación de transferencias en efectivo y de servicios públicos, y a partir de cambios significativos en la naturaleza y alcance de la política de bienestar social, obtuvieron logros económicos y sociales relevantes, tales como un crecimiento económico sostenido con creación de empleo, que permitieron una reducción significativa de cifras de pobreza y desigualdad en la región (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

---

<sup>5</sup> El ciclo de 12 años de gobierno kirchnerista comienza con la elección de Néstor Kirchner en el año 2003, quien obtiene el 22% de los votos, queda en segundo lugar en la primera vuelta electoral y gana en segunda vuelta luego de que de su oponente (Carlos Menen) no se presentara a dicha contienda electoral. En el año 2007 es elegida como presidenta, y continúa el proyecto político, Cristina Fernández de Kirchner, quien es reelegida en el año 2011, obteniendo una cifra histórica de 54% de votos.

<sup>6</sup> Existe amplio consenso en el ámbito académico de que dicho giro se inició en Venezuela en 1998 con la llegada de Hugo Chávez al poder y se propagó en la mayoría de los países de la región en la década siguiente, donde dos tercios de la población llegó a ser gobernada por gobiernos de orientación izquierdista (Torrice, 2017; Salazar y Diego, 2017).

Dentro de este contexto, las gestiones del kircherismo se pueden caracterizar por un mayor protagonismo estatal (Repetto, 2012), una preeminencia de la política por sobre la economía, la promoción de un Estado activo que dio lugar a un nuevo enfoque en torno a la gestión de las políticas públicas, tanto en materia social como económica, regulando el mercado, articulando demandas y en materia social dirigiendo esfuerzos a gestionar la inclusión social (Mango y Tireni, 2017).

En términos económicos se asiste a una reorientación de medidas, dirigidas a priorizar el consumo interno y la sustitución de importaciones (Mango y Tireni, 2017). A partir del año 2002/2003 esta reorientación, sumada al aumento de los precios de materias primas (boom de los *comodities*), da comienzo a un periodo de rápido crecimiento que se extendió hasta el año 2007/2008, final marcado por la crisis financiera internacional (Cruces y Gasparini, 2010). Un aspecto a resaltar es que bajo este modelo, al igual que buena parte de los gobiernos del giro a la izquierda, ante contextos de crisis ya no se aplicaron medidas propuestas por organismos internacionales con recetas tradicionales de ajuste sino que aplicaron medidas anti-cíclicas para moderar los efectos de contextos de crisis (Hintze, 2012). Diversas medidas muestran un cambio en el comportamiento pro-cíclico del gasto público, ya que el mismo no acompañó los ciclos de la economía, retrayéndose cuando la economía se retrae, sino que se aumentó el gasto para estabilizar el consumo, incentivando la demanda. Un ejemplo de ello lo constituye precisamente el programa que es objeto de estudio de esta tesis, al ser la AUH implementada luego de la crisis internacional del año 2009, siguiendo una lógica anti-cíclica del gasto<sup>7</sup>.

Aunque más adelante se dedicará un apartado a la descripción y comparación entre modelos de protección y política social, podemos decir de manera general que el modelo kircherista llevó a la práctica una serie de políticas sociales que han contrapuesto “la idea de que el Estado debe asumir la obligación de otorgar beneficios de seguridad social entendidos como derechos, comprometiéndose así activa (y no residualmente) con el objetivo de la inclusión” (Danani y Hintze; 2011: 163).

---

<sup>7</sup> Vale mencionar que la AUH es implementada en un contexto de caída de la tasa de crecimiento del PBI. En el año 2009, y por efectos de la crisis internacional en curso, esta tasa comenzaba a estancarse luego de haber crecido a tasas de entre el 7 % y el 9 % en los seis años anteriores (Zarazaga, 2014).

Este modelo llega a su fin en el año 2015 con la llegada al poder de Mauricio Macri, quien triunfa en la elección presidencial de ese año ante el candidato del kirchnerismo, Daniel Scioli, por solo tres puntos porcentuales en una segunda vuelta electoral (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Así como el kirchnerismo se asocia a los gobiernos del giro a la izquierda, el macrismo se inserta a su vez en un giro nuevamente regional, que esta vez se dirige hacia la derecha del espectro político. Este giro comienza con el ascenso de la derecha en Brasil y Argentina en año 2015 y 2016 y continúa la tendencia con las elecciones de Chile, Perú, Uruguay, el cambio de orientación en las políticas de Ecuador y con el abrupto final de la experiencia de gobierno progresista en Bolivia. Merece una mención especial el hecho de que varias de las experiencias de finalización de los gobiernos del giro a la izquierda no fueron consolidadas por el voto popular sino por otras vías como ser el caso de la destitución de Fernando Lugo en Paraguay, de Dilma Rousseff en Brasil y la salida del gobierno de Evo Morales en Bolivia.

Volviendo al caso que nos ocupa, siendo el primer presidente ni radical ni peronista democráticamente elegido de la historia argentina, Macri fue también el primero en llegar al poder al frente de una fuerza explícitamente pro-mercado que, sin proponer un antiestatismo extremo, proponía y defendía las ventajas del libre mercado, la desregulación y la apertura económica (Natanson, 2018). Siguiendo a Vommaro y Gené (2017) podemos decir que las dos banderas principales de esta fuerza política han sido la de la defensa de una concepción política republicana liberal y de un programa económico social de modernización de la gestión. El partido de gobierno de esta fuerza política, Propuesta Republicana (PRO) -que después ganará las elecciones de 2015 conformando la alianza denominada Cambiemos- nació como un proyecto sociocultural y económico que movilizaba sectores del voluntariado y el emprendedurismo relacionado al mundo de los negocios y las ONG, que se proponía llevar el espíritu de la eficiencia y transparencia que suele considerarse como característica de esos mundos y proponía un modelo de “modernización gerencial de la política y el Estado [...] con aristas de reorientación económica mercadocéntrica y exportadora” (Vommaro y Gené, 2017: 233). Siguiendo con el razonamiento de los autores, podemos decir que las líneas fundamentales de esta fuerza política pueden caracterizarse por una política de apertura económica, la promoción de las inversiones privadas, la reducción de la intervención del Estado en la vida económica (con

énfasis en la reducción del gasto público y del déficit fiscal a corto plazo) y acceso a crédito internacional con un gran aumento del ritmo de endeudamiento (Vommaro y Gené, 2017).

Dentro del ámbito de la política social por ahora diremos, y luego nos extenderemos sobre ello, que con el macrismo, en términos generales, se asiste en buena parte al mantenimiento de líneas de financiamiento de programas sociales implementadas por el kirchnerismo (Gonnet, 2019). Según José Natanson (2018) una explicación de ello reside en el hecho de que con la aplicación del nuevo modelo macro económico y sin el entramado de protección social construido por el kirchnerismo, se corría el riesgo de que un estadillo social amenace la paz social y la gobernabilidad política. Vommaro y Gené (2017) apuntan en el mismo sentido, agregando que la movilización y los piquetes en apoyo a una Ley de Emergencia Social convencieron en su momento al gobierno de la necesidad de mantener estas políticas ante la amenaza de un aumento de la conflictividad social.

### **3.2 Pobreza e indigencia**

En la Argentina el parámetro utilizado para medir cantidad de pobres e indigentes es el nivel de ingreso. Para considerar a una persona pobre o indigente se tiene en cuenta los ingresos monetarios que permiten aproximarse de modo indirecto a la posibilidad de adquirir bienes y servicios que funcionan como satisfactores de necesidades (Fernández, 2015 en Mango y Tirenni, 2017). El nivel de ingreso que clasifica a una persona como indigente es aquel que no permite comprar alimentos básicos para cubrir sus necesidades calóricas, es decir, no poder acceder a comprar una Canasta Básica Alimentaria. El nivel de ingreso que clasifica a una persona como pobre está en relación a quienes no pueden comprar una canasta ampliada que incluye alimentos, servicios básicos u otros productos, es decir, la Canasta Básica Total.

De manera general, para tener una mayor perspectiva y siguiendo a Cruces y Gasparini (2010), podemos decir que la pobreza monetaria en Argentina creció ligeramente en los años 80, se disparó en la crisis de fines de esa década, se redujo con la estabilización para volver a crecer en los años 90, primero de forma moderada y luego con fuerza en la crisis de 2001/02. La estabilización y el crecimiento que siguieron a esa crisis permitieron un descenso de la pobreza a niveles comparables al promedio de la década del 90, pero superiores a décadas anteriores (Gasparini y Cruces, 2010).

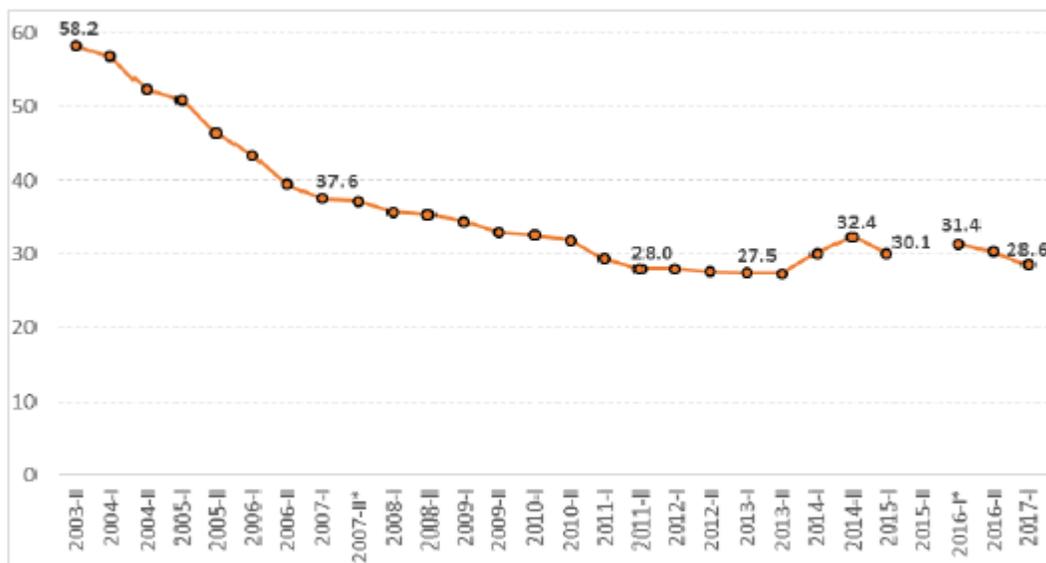
Una de las complicaciones para realizar análisis detallados y comparativos de los índices de pobreza e indigencia viene de la mano de que a partir del año 2013 se interrumpieron estas mediciones por medio del organismo oficial de estadística y, de las mediciones existentes, muchas habían perdido credibilidad entre el año 2007 y 2013, debido a la manipulación de los índices de precios al consumidor (IPC), lo que quitaba representatividad a los valores de las canastas para las estimaciones (Tornarolli, 2018). A partir de la segunda mitad del año 2016 se retomaron las publicaciones de series oficiales de indigencia y pobreza que, debido a diversas circunstancias como ser la reincorporación de técnicos así como la convergencia de las estimaciones oficiales con las privadas, recuperaron confiabilidad (Tornarolli, 2018).

El problema que surge de allí es que, más allá de que no hubo un cambio en la metodología de estimación para las nuevas mediciones, se implementaron innovaciones que no permiten la comparabilidad de estas nuevas mediciones con las anteriores (ODSA, 2019).

Por ello, a fines de la comparabilidad, se toman datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), perteneciente a la Universidad Católica Argentina y del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, quienes, al igual que otros equipos de investigación y consultoras privadas, realizaron esfuerzos para construir series comparables de indigencia y pobreza que permiten el análisis de cambios en la situación social del país.

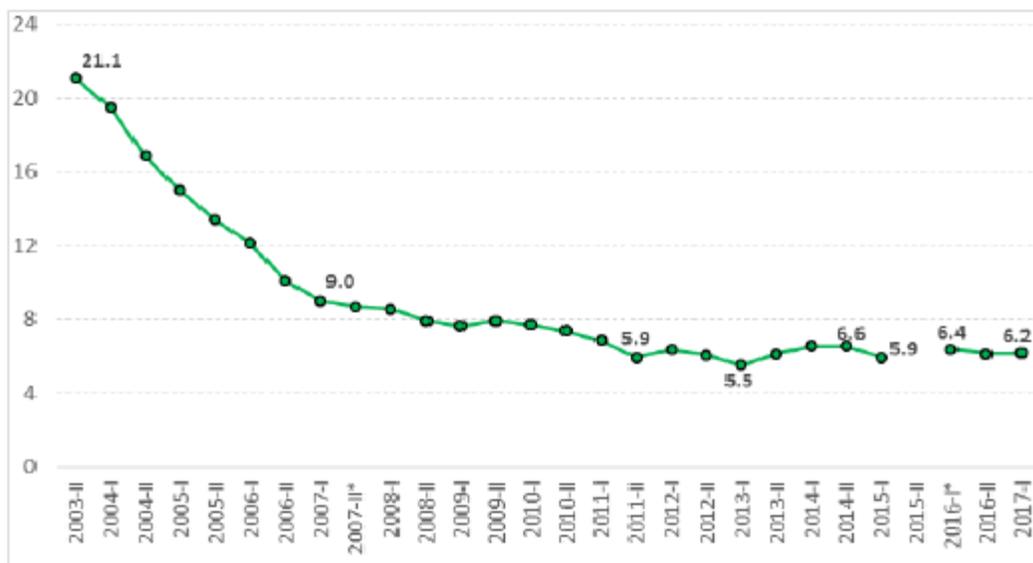
En este sentido, a continuación se presentan las series realizadas por Leonardo Tornarolli (2018) del CEDLAS.

Figura 1: Evolución de la Tasa de Pobreza - 2003/2017



Fuente: Tomaroli - CEDLAS (2018). En base a EPH-INDEC

Figura 2: Evolución de la Tasa de Indigencia - 2003/2017



Fuente: Tomaroli - CEDLAS (2018). En base a EPH-INDEC

Lo positivo de esta estimación de series comparables es que a las mismas se pueden agregar los valores que siguió presentando el INDEC que, como ya vimos, a partir del año 2016 se pueden tomar como valores consistentes. En ese sentido, a las gráficas anteriores les podemos

agregar los valores para los años 2018 y 2019. Para el primer semestre de 2018 el porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza era 27.3%, para el segundo trimestre 32% y para el primer semestre de 2019 de 35.4%. En relación a personas por debajo de la línea de indigencia los datos son 4.9% para el primer trimestre 2018, 6.7% para el segundo y 7.7% para el primer trimestre 2019 (INDEC, 2019).

En el siguiente cuadro (Figura 3) se muestran las tasas de pobreza e indigencia presentadas por el ODSA, en su primer documento estadístico del año 2020 (Bonfiglio et al., 2020).

Figura 3: Tasas de pobreza e indigencia por ingresos - 2010/ 2019

Personas en hogares en situación de pobreza. En porcentaje de población	SERIE BICENTENARIO EMPALMADA A PARÁMETROS SERIE EQUIDAD (2017)**							SERIE EQUIDAD *		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>TOTALES</b>										
Límite inferior	31,2	25,3	25,3	26,7	27,5	29,4	32,2	27,6	33,0	40,1
<b>Estadístico</b>	<b>31,8</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>27,4</b>	<b>28,2</b>	<b>30,0</b>	<b>32,8</b>	<b>28,2</b>	<b>33,6</b>	<b>40,8</b>
Límite superior	32,4	26,5	26,6	28,0	28,8	30,7	33,5	28,8	34,3	41,5

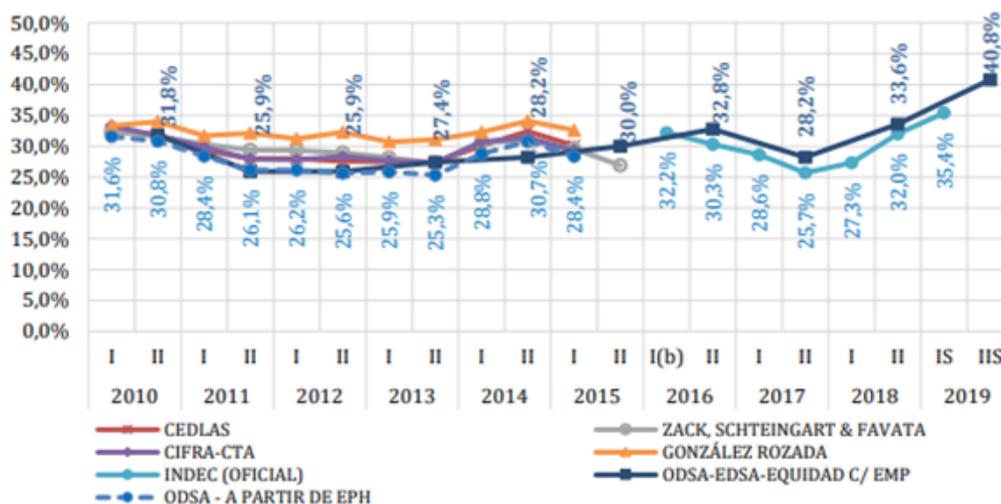
  

Personas en hogares de situación de indigencia. En porcentaje de población	SERIE BICENTENARIO EMPALMADA A PARÁMETROS SERIE EQUIDAD (2017)**							SERIE EQUIDAD *		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>TOTALES</b>										
Límite inferior	5,4	3,9	4,5	4,6	5,3	4,2	6,3	5,4	5,8	8,5
<b>Estadístico</b>	<b>5,7</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>4,5</b>	<b>6,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>	<b>8,9</b>
Límite superior	6,0	4,4	5,0	5,2	5,9	4,8	7,0	6,1	6,4	9,2

Fuente: ODSA "La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019)" (2020).

A continuación se presenta un gráfico realizado por el ODSA (figura 4), donde se muestran distintas estimaciones de la tasa de pobreza entre los años 2010 y 2019 a partir de microdatos de la EPH y de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) realizada por el Observatorio (ODSA, 2020).

Figura 4: estimaciones de Tasa de Pobreza. Valores en porcentajes de personas - 2010/2019



Fuente: Observatorio Social de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA). Informe "La pobreza en agenda: 10 años de medición de las deudas sociales en Argentina" (2020)

La información presentada hasta aquí nos permite realizar un primer análisis en términos de lo sucedido en las tasas de pobreza e indigencia entre los años 2009/2010 y 2019.

En relación a la serie presentada por Tornarolli (2018), y a los datos agregados de datos oficiales hasta 2019, permite decir que, después de una rápida y continua disminución de la tasa de pobreza entre los años 2003 y 2010, dicha disminución continuó pero de manera menos pronunciada hasta el año 2013. A partir de dicho año se registra un alza de dicha tasa, con un pico cercano al 32% en el año 2014, a partir de lo cual se registra una nueva baja hasta el año 2017. A partir de allí comienza nuevamente a aumentar, hasta llegar a un valor superior al 35% en 2019.

En dicha estimación, los valores de la tasa de indigencia se comportan de manera muy similar, donde después de una baja sostenida hasta el año 2011, con un menor valor hasta el año 2013, va en aumento hasta llegar a un valor pico de 7.7% en el año 2019.

En relación a la serie presentada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina se observa un comportamiento muy similar, con los máximos valores en tasa de indigencia y pobreza para el año 2019, que corresponden a un 8.9% y un 40.8% respectivamente.

En términos de comparación entre los arreglos de gobierno podemos decir que durante ambos arreglos las tasas de indigencia y pobreza no mantienen tendencias constantes. A pesar de ello podemos decir que las fluctuaciones sufridas durante el periodo kirchnerista bajo estudio oscilaron entre un 27 y un 32%, como cifras, menores y mayores, en términos de pobreza y entre un 5.5 y un 6.6%, como cifras menores y mayores del período, en las tasas de indigencia para la serie de Tornarolli y con valores muy similares para la estimación del ODSA (26 y 32% en pobreza y 4.2 y 5.7% para indigencia).

En el periodo macrista, luego de una primera reducción en ambas tasas, se produce un salto significativo en ambas mediciones a partir del año 2018, manteniendo una tendencia al alza a partir de ese año que tiene su pico para el fin de su mandato, alcanzando valores de entre el 35% y 41% en la tasa de pobreza y de entre 7 y 9% en la tasa de indigencia, según las estimaciones mencionadas.

### **3.3 Contexto económico-productivo**

En relación al contexto económico-productivo, siguiendo a Donza (2019), podemos decir que un análisis de las últimas décadas permite determinar que luego de la crisis de 2001, y hasta el año 2007-2008, el contexto en el mercado de trabajo fue favorable, con las siguientes características: existencia de recuperación de la inversión, aumento de competitividad internacional, políticas orientadas a ampliar el mercado interno y expansión económica de los países socios, hechos que se complementaron con decisiones de materia de política laboral que recuperaron un marco legal de mayor protección del trabajo. Desde el 2009, a pesar de políticas contra cíclicas, con cambios adversos en el escenario internacional y con restricciones en el proceso de sustitución de importaciones, se desacelera la creación de puestos de trabajo y se estancan las mejoras en el mercado de trabajo (Donza, 2019).

Desde 2016, año de comienzo de la gestión de Mauricio Macri, se generó un escenario más recesivo y adverso en materia de empleo, producto de medidas de ajuste macroeconómico, contexto internacional adverso, política anti-inflacionaria, insuficiencia de inversión privada así como limitada inversión pública (Donza, 2019). En los años 2017/2018 se suman a la situación descripta los efectos recesivos del proceso de devaluación y la posterior aceleración de la

inflación, lo que repercutió en la pérdida de ingresos y en la capacidad de consumo de los hogares (Donza, 2019)

En relación al contexto laboral, el siguiente cuadro (Figura 5) muestra el panorama laboral en Argentina, según datos hasta el tercer trimestre de 2019 del INCEC.

Figura 5: Empleo, desocupación e informalidad. 2009/2019

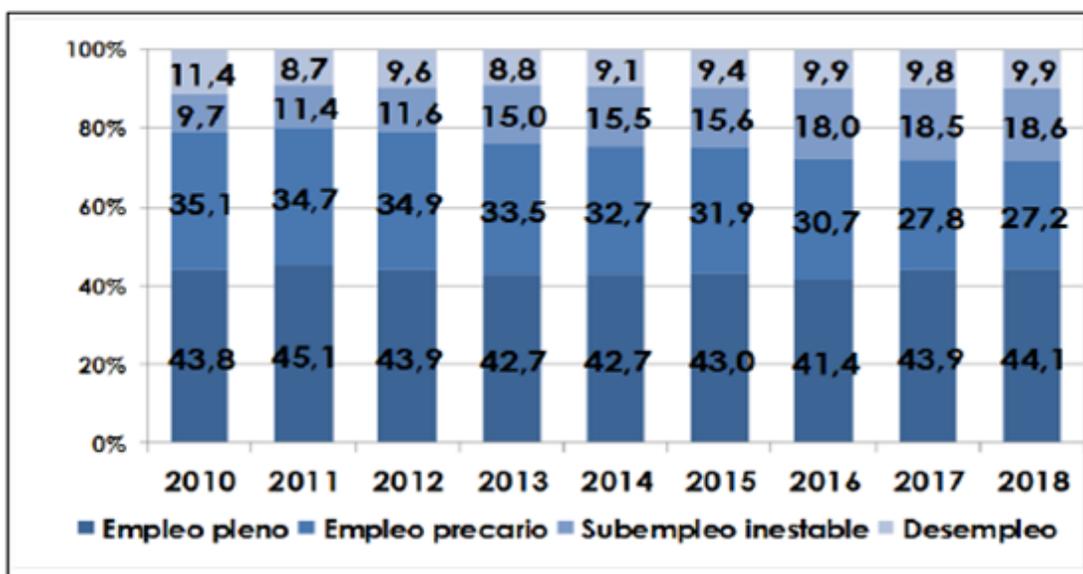
	Empleo	Desocupación	Informalidad*
2009	42.3	8.6	35.3
2010	42.4	7.7	34.7
2011	43	7.1	33.8
2012	42.9	7.2	33.7
2013	42.7	7	33.2
2014	41.6	7.2	33
2015	41.7	6.5	32
2016	41.9	8.5	33.1
2017	42	8.3	33.7
2018	42.2	9.2	34
2019	42.5	10.1	34.6

**Fuente:** Elaboración propia en base a Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) - Ministerio de Trabajo Argentina con información a 3er trimestre 2019

\*Tasa de empleo no registrado en población de 18 años o más

Y por las razones ya mencionadas acerca de las cifras oficiales a continuación agregamos el siguiente gráfico (Figura 6) sobre el panorama laboral elaborado por el ODSA – UCA para los años 2010 – 2018.

Figura 6: Calidad del empleo en porcentaje de población económicamente activa - 2010/2018



Fuente: Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo: 2010-2018 Donza (2019). ODSA - UCA

Aunque la información de los gráficos anteriores no es totalmente consistente una con otra, a partir de ambos podemos decir sacar algunas consideraciones generales. Por un lado, decir que en promedio solo poco más del 40% de la población económicamente activa de más de 18 años logra acceder a un empleo pleno de derechos, mientras que alrededor de entre un 35% (en números de INDEC) y un 45% (en números de ODSA) de esta población accede a empleos precarios o informales. Por otro lado, un dato es que a partir de 2014 existió un aumento del desempleo, ya que después de haber logrado tener un desempleo de una sola cifra, se volvió a contar con índices superiores al 10% para el año 2019.

Estos datos nos hacen sentido a los fines de la tesis ya que indican que ya no es razonable pensar en sistemas de protección de riesgos bajo la figura del asalariado en sociedades donde la cifra de personas que acceden a un empleo pleno de derechos ronda el 40%.

### 3.4 Distribución de los ingresos

La distribución de ingresos es una variable muy interesante ya que permite indagar en los grados de desigualdad y la forma de distribución de los ingresos en el marco de diferentes coyunturas político-económicas (Vera y Savia, 2019). En relación a dicha variable, a continuación presentamos los siguientes cuadros para luego analizarlos.

Figura 7: Distribución de ingreso: hogares según quintiles de ingreso per cápita familiar - 2010/2018

	SERIE BICENTENARIO EMPALMADA A PARÁMETROS EQUIDAD (2017)**							SERIE EDSA EQUIDAD	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Decil 1	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	2,9%	2,7%	2,6%
Quintil 1	8,9%	8,5%	9,0%	8,9%	9,4%	9,1%	8,1%	7,1%	6,7%
Quintil 2	13,3%	12,8%	13,6%	13,6%	14,0%	13,5%	13,4%	11,8%	11,4%
Quintil 3	18,7%	16,4%	18,5%	18,6%	19,2%	18,4%	17,2%	16,1%	15,9%
Quintil 4	23,1%	25,4%	24,2%	25,1%	21,5%	23,1%	23,5%	23,9%	23,7%
Quintil 5	36,0%	37,0%	34,7%	33,7%	35,9%	35,9%	37,8%	41,1%	42,3%
Decil 10	20,0%	20,4%	19,4%	19,0%	20,5%	20,0%	21,3%	23,9%	25,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Fuente:** Vera y Salvia (2019). Pobreza y desigualdad monetaria en los hogares urbanos de la Argentina a partir de la encuesta de la Deuda Social Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Figura 8: Medias de ingreso per cápita familiar según quintiles de ingreso. 2010/2018

	SERIE BICENTENARIO EMPALMADA A PARÁMETROS EQUIDAD (2017)**							SERIE EDSA EQUIDAD	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Decil 1	2386	2683	2704	2689	2582	2565	2208	2305	2115
Quintil 1	3428	3775	3816	3767	3768	3594	3199	3254	2931
Quintil 2	7090	7872	7837	7887	7592	7273	6884	6874	6232
Quintil 3	11298	12287	12067	12389	11743	11619	10871	10826	9998
Quintil 4	16848	18880	18227	18535	17019	17449	16634	17507	16698
Quintil 5	34870	39428	37588	37775	36795	34435	36200	38335	38077
Decil 10	44208	49956	47449	47266	47594	42544	45979	49381	49943
Total	14695	16435	15894	16055	15377	14855	14748	15358	14788
Brecha Decil 10/ Decil 1	18,5	18,6	17,5	17,6	18,4	16,6	20,8	21,4	23,6
Brecha Quintil 5/ Quintil 1	10,2	10,4	9,8	10,0	9,8	9,6	11,3	11,8	13,0

**Fuente:** Vera y Salvia (2019). Pobreza y desigualdad monetaria en los hogares urbanos de la Argentina a partir de la encuesta de la Deuda Social Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina

En la primer gráfica (Figura 7), y como ejemplo de la desigual distribución del ingreso en el país, podemos apreciar que, para 2018, el 20% más desfavorecido de las unidades domesticas captan solo alrededor del 6.7% de los ingresos generados y percibidos por los hogares, mientras que el 20% más favorecido capta alrededor del 42.3% de dicha masa de ingresos. Incluso, como mencionan Vera y Salvia (2019), si queremos dar cuenta de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, podemos destacar las distribuciones porcentuales de los deciles extremos: para 2018 el 10% de los hogares del estrato inferior se apropia solo del 2.6% de los ingresos generados por las familias, mientras el porcentaje del decil más alto es de 25.4%.

La segunda gráfica (Figura 8) arroja datos sobre los ingresos per cápita promedios de los estratos analizados y nos permite analizar las brechas de ingresos promedio entre extremos de la estructura social, donde también vemos reflejado el nivel de desigualdad entre los hogares. Para 2018, el promedio de ingreso per cápita del decil 10 excede en aproximadamente 24 veces el ingreso per cápita recibido por el decil 1.

A los fines del trabajo, nos interesa marcar las diferencias de los datos analizados entre las dos gestiones de gobierno. En ambas gráficas vemos que se da un comportamiento similar en cada gestión de gobierno: mientras que en la primera gráfica podemos ver que la distribución del ingreso evoluciona de manera progresiva para los quintiles más pobres y se retrae para los quintiles más ricos entre los años 2010/2015, para los años 2016/2018 esta tendencia se revierte, y comienzan a ser los quintiles de mayor ingreso los que más ingreso per cápita captan. En relación a la segunda gráfica el comportamiento es muy similar y es observable en las brechas entre el decil más pobre y el más rico. Mientras que entre los años 2010/2016 la brecha tiene, aunque con fluctuaciones, una tendencia a la baja, durante los años 2016/2018 la tendencia hacia el alza es clara.

Lo dicho hasta aquí también se refleja en el gráfico siguiente (Figura 9), donde se analiza la distribución del ingreso mediante el Coeficiente de Gini y el Coeficiente de Variación para los periodos bajo análisis. Para la comparación entre gobiernos podemos ver un comportamiento no sistemático pero que sí opera entre márgenes (0.43 a 0.41) para el periodo kirchnerista mientras que para el período macrista sí se observa una tendencia sistemática hacia la alza.

Figura 9: Distribución del ingreso: Coeficiente de Gini y Coeficiente de Variación del Ingreso per cápita familiar de hogares y personas. 2010/2018

		SERIE BICENTENARIO EMPALMADA A PARÁMETROS EQUIDAD (2017)						SERIE EQUIDAD		
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hogares (según IPCF)	Gini	0,426	0,431	0,421	0,412	0,424	0,414	0,441	0,453	0,470
	CV	89,7	91,3	91,4	92,7	96,1	84,9	97,0	98,3	106,5
Personas (según IPCF)	Gini	0,435	0,435	0,421	0,421	0,423	0,426	0,450	0,459	0,471
	CV	92,4	93,3	91,6	92,5	95,1	89,9	99,6	100,7	108,1

Fuente: Vera y Salvia (2019). Pobreza y desigualdad monetaria en los hogares urbanos de la Argentina a partir de la encuesta de la Deuda Social Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Para el último año de gobierno de la gestión macrista, que no está presente en las gráficas ni se han hallado valores disponibles al momento del escrito, se esperaría un avance a favor de la desigualdad del ingreso teniendo en cuenta las altas tasas de inflación de ese año así como por la gran devaluación ocurrida durante el mismo, todas condiciones que repercuten negativamente en los estratos de más bajos ingresos.

### 3.5 Contexto y cambios en la protección social y en la política social

En el presente apartado nos proponemos caracterizar las propuestas y lineamientos generales de los arreglos de gobierno bajo estudio dentro del ámbito de la protección social y la política social, en aras de contribuir al desarrollo de uno de los objetivos específicos de la tesis. Dicho objetivo es aquel que se propone caracterizar los paradigmas de protección y política social que encarnan los arreglos de gobierno bajo estudio y cuyos significados dan forma al programa que es objeto de estudio de esta tesis.

Partiendo de considerar que existe una relación directa entre los sistemas de protección social y la matriz ideológica que presiden los modelos de gobierno (Balasini y Malec, 2019), creemos que una caracterización de las principales medidas en torno a la protección social nos permitirá analizar cómo un cambio en la ideología en las posiciones de gobierno afectarán las medidas, el sentido y el paradigma de este sector de políticas.

Para comenzar recordaremos que, de manera general, dentro de la órbita de la protección social se sitúan las medidas orientadas a cubrir distintas necesidades básicas de grupos vulnerables de la población. Dando un paso más en la conceptualización de este campo, podemos decir que las necesidades que se buscan cubrir por la protección social son: salud, discapacidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez y sobrevivencia, maternidad, nacimiento, asignaciones familiares regulares, seguros de desempleo, subsidios habitacionales, subsidios para grupos vulnerables (asistencia social), becas para educación básica y alimentación y nutrición (Balasini y Malec, 2019).

A su vez, dentro del campo de la protección social existen dos subsistemas que son la seguridad social y la previsión social, que se encargan de algunas de las prestaciones enunciadas con anterioridad, haciendo foco en las que buscan satisfacer algunas de esas necesidades, brindando una suerte de seguro ante el riesgo que ellas producen (Balasini y Malec, 2019). Para el caso argentino, la seguridad social comprende al sistema de asignaciones familiares, el seguro de desempleo, la cobertura de riesgos asociados al trabajo, la cobertura de salud y el sistema de jubilaciones y pensiones (Balasini y Malec, 2019).

Por último, el sistema previsional, también llamado sistema de pensiones, es uno de los mecanismos de la seguridad social que busca proveer de ingresos a aquellas personas que pierden la capacidad de autogeneración de ingresos, siendo las causas más comunes la edad avanzada, la discapacidad o el fallecimiento de una de las personas que provee ingresos a la familia (Balasini y Malec, 2019). Dentro del sistema previsional se encuentra el sistema de jubilaciones que es el componente más importante en términos de recursos dentro del sistema mencionado.

Antes de pasar a describir las iniciativas principales de los arreglos merece la pena una aclaración. Como ya dijimos en la primera caracterización realizada de los arreglos de gobierno, el macrismo dio, en general, continuidad a los lineamientos de política social heredados del kircherismo, sin demasiados cambios ni propuestas en ese sentido. Pero un punto donde el macrismo sí innovó, en el sentido de tener propuestas propias, fue dentro del campo de la seguridad social. Por esto mismo, por la posibilidad que esto nos brinda en términos de comparabilidad y análisis así como por las implicancias directas que estas medidas tuvieron sobre el programa bajo estudio en esta tesis, es que nos extenderemos en ese campo.

Como mencionábamos en el apartado que da inicio al presente capítulo, la gestión de gobierno iniciada en el año 2003 reorientó las políticas públicas en relación al modelo anterior y el sector de la protección social y la política social no fueron la excepción.

En términos de política social, siguiendo a Repetto (2017) podemos decir que las medidas en dicho campo expresaron, a partir de 2003, respuestas relevantes y permanentes a problemas sociales y asignaturas pendientes que se venían gestando hace décadas en la estructura social argentina. El autor indica que lo mencionado se expresó en diversos hitos de carácter sectorial entre los que merecen ser destacados la ley de financiamiento educativo que llegó a una meta del 6% del PBI destinado a este campo, la puesta en marcha de programas masivos de salud pública (como ser el Plan Remediar y el Plan Nacer), la expansión de la cobertura previsional (con la incorporación de más de dos millones de nuevos jubilados y pensionados) así como la Asignación Universal por Hijo (programa objeto de estudio de esta tesis) que amplió las asignaciones familiares no contributivas y ayudó a mejorar los ingresos de aquellos hogares con niños cuyos padres estén en situación de desempleo, informalidad o precariedad laboral (Repetto, 2017).

En relación a la seguridad social, nos interesa a su vez mencionar y explayarnos brevemente sobre tres medidas importantes llevadas a cabo por el kirchnerismo, como ser la Ley de Movilidad Jubilatoria, el Plan de Inclusión Previsional y la integración del Sistema de Pensiones. La primera de estas medidas fue parte de los incrementos otorgados a los haberes previsionales, con énfasis en los haberes mínimos, estableciendo por ley dos aumentos anuales, los cuales dependen de la evolución de los salarios y de los ingresos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (ANSES, 2011), aumentos que permitían compensar la pérdida de poder adquisitivo generada por la inflación.

La segunda medida, el Plan de Inclusión Previsional, fue implementada en 2005 y consistió en una moratoria previsional (que se repitió en el año 2014), mediante la cual se permitió una masiva incorporación a la seguridad social (jubilaciones) a personas que no cumplían todos los requisitos previos y jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos (Repetto, 2017). Estas jubilaciones que se podrían definir como semi-

contributivas<sup>8</sup> (Balasini y Malec, 2019), fueron denominadas informalmente como “jubilaciones de las amas de casa” ya que buena parte de las personas que se incorporaron a la misma habían desempeñado este trabajo a lo largo de su vida. Debido a que desde la década del 90 el sistema jubilatorio argentino no se financia solo de aportes y contribuciones de los trabajadores, sino que buena parte del mismo se financia de la recaudación de diversos impuestos (entre ellos el IVA que paga cualquier ciudadano en sus consumos) se lograba equiparar la inequidad en el acceso a jubilaciones, en la que todos las financian y pocos acceden (Balasini y Malec, 2019).

Según el PNUD-CNCPS (PNUD-CNCPS, 2010 en Repetto, 2017), como resultado de esta medida, Argentina pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores bajo algún tipo de beneficio previsional, cuando en 1996 solo el 69% de los adultos mayores del país se encontraban en esta situación (Repetto, 2017)

La última medida enunciada con anterioridad, la integración del Sistema de Pensiones, es marcada por distintos especialistas como un verdadero hito dentro de este campo y consiste en una ley aprobada en el año 2008 mediante la cual se re-estatizan los fondos previsionales y se crea el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), dentro del cual se unifican los dos pilares existentes (régimen de reparto y de capitalización individual), en un único régimen de reparto y se conforma el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Danani, 2012; Repetto, 2017 ; Balasini y Malec, 2019; ANSES, 2011).

Los recursos de dicho fondo permitieron a su vez una serie de programas tales como el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), el programa Conectar Igualdad (que consistió en la entrega de cinco millones de notebooks a alumnos de escuelas secundarias), el plan PROCREAR (programa de créditos hipotecarios), así como la posibilidad de acceso préstamos para jubilados y pensionados (tarjeta ARGENTA).

En este entramado de políticas, y bajo la órbita del organismo rector de la seguridad social (la ANSES) es que se lleva a cabo la implementación de la AUH, la cual será caracterizada y discutida en detalle en el siguiente apartado.

---

<sup>8</sup> Una vez que se accedía a la prestación, se descontaba de la misma un importe (mensual) en carácter de aportes adeudados, luego de lo cual, cumplido ese adeudo, se accedía al monto total de la prestación.

Antes de pasar a analizar las iniciativas y cambios del macrismo dentro de este campo se hará una mención importante en relación a una medida política que será importante conocer y tener en cuenta en nuestro análisis posterior. En julio de 2015 desde el poder ejecutivo encabezado por Cristina Fernández se envió -y aprobó- una ley que regulaba la actualización de los montos de los haberes jubilatorios, y a su vez los montos de la AUH, de la Asignación por Embarazo así como las asignaciones familiares contributivas en los meses de marzo y septiembre de cada año (Arcidiácono, 2016). Esta medida, así como los cambios posteriores en ella, tendrá una importancia crucial para la AUH así como para nuestro análisis por lo que es importante destacarlo.

Pasando al análisis del otro arreglo de gobierno bajo estudio vale la pena recordar que, como ya se dijo, la gestión Cambiemos dio, en general, una continuidad a los lineamientos de política social heredados del kircherismo en el sentido de no presentar recortes totales ni innovaciones en el mismo, lo que no implica que no hayan existido cambios en las condiciones, concepciones y lineamientos de estas políticas<sup>9</sup>. De manera general se puede decir que dentro de la política social el macrismo no implementó innovaciones, conservó buena parte del entramado de políticas heredadas y, al retomar algunas deudas pendientes de los lineamientos heredados expandió, de manera puntual, algunos aspectos de la política social como ser la modificación de algunas exclusiones del programa bajo estudio, lo que será discutido más adelante.

Como ya se dijo, un ámbito donde este arreglo de gobierno sí llevó a cabo propuestas propias fue dentro de la seguridad social donde, siguiendo a Mango y Tirení (2017), podemos decir que tres iniciativas importantes fueron: la ampliación de Asignaciones Familiares Contributivas hacia ciertas categorías de monotributistas, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y la Reparación Histórica para jubilados y pensionados.

Mientras que la primera iniciativa será abordada con más detalle en el siguiente apartado junto al análisis de la AUH, podemos decir que la segunda se trata de una prestación de carácter vitalicio para personas mayores de 65 años, la cual es equivalente al 80% de una jubilación mínima, mientras que la última propuesta consistió en la actualización de haberes jubilatorios en

---

<sup>9</sup> Un ejemplo de estos cambios puede ser el traspaso del programa Conectar Igualdad a la órbita del Ministerio de Educación y a las provincias -lo que en la práctica se tradujo en una interrupción del programa- las modificaciones a los créditos de viviendas PROCREAR, las modificaciones a los programas del Ministerio de Desarrollo Social tales como el plan Argentina Trabaja, solo por dar algunos ejemplos.

función de juicios y sentencias por malas liquidaciones en el pago de dichos haberes (Mango y Tireni, 2017). A los fines de la investigación y a fin de la comparación diremos unas palabras más acerca de estas últimas dos medidas.

En relación a la segunda iniciativa mencionada, la PUAM, con la misma se buscaba resolver de forma general una gran deuda del sistema previsional contributivo, en relación a la cantidad de adultos que llegan a la edad de jubilarse sin tener los años de aportes necesarios (Balasini y Malec, 2019). Como ya vimos, el kirchnerismo había ido resolviendo este problema mediante las moratorias, alcanzando una cobertura casi universal.

La PUAM otorgaba el derecho a jubilarse a todos los adultos mayores que no tenían los años de aportes necesarios pero con una serie de detalles a revisar en comparación con las moratorias del kirchnerismo. La primera diferencia tiene que ver con las edades para el acceso al derecho jubilatorio: mientras que las moratorias mantenían las edades en relación al sistema de reparto (60 años para mujeres y 65 para hombres), la edad de acceso a la PUAM era de 65 años, independientemente de si se era hombre o mujer, retardando en 5 años el acceso de las mujeres al sistema previsional.

Una segunda limitación de la PUAM, en comparación con las moratorias previsionales, es que no otorga el derecho a pensión por fallecimiento: si el titular fallece, su cónyuge no puede acceder a una pensión emanada de la jubilación del fallecido/a (Balasini y Malec, 2019). Una tercera limitación tiene que ver con los montos de la pensión: mientras que con las moratorias se accedía (luego del descuento en carácter de aportes adeudados) a una jubilación mínima, el monto de la PUAM equivalía a un 80% de la misma, monto que no garantizaría la supervivencia de ningún adulto mayor (Balasini y Malec, 2019). Una última observación: en el año 2019 se presenta, junto a la Ley de Presupuesto, una medida que establece que la PUAM pasa a ser incompatible con el desempeño en cualquier actividad en relación de dependencia o cuenta propia. Se establecía de esta manera que los titulares no puedan complementar el monto de la pensión con otras fuentes de ingreso así como se imposibilitaba el acceso a una jubilación tradicional, al no poder seguir sumando años de aportes mediante un trabajo formal, lo cual había sido previsto originalmente como parte de la política en cuestión (Balasini y Malec, 2019).

En relación a la iniciativa llamada “Reparación Histórica”, esta propuesta consistía en una recomposición de haberes y el pago de juicios previsionales teniendo como meta alcanzar a 2.4 millones de jubilados, generar un incremento promedio del haber en torno al 45% y dar cierre al problema de alta litigiosidad con que contaba el sistema previsional (Balasini y Malec, 2019). Para julio de 2018, según las estadísticas oficiales, el programa había alcanzado a un poco más de la mitad de lo previsto (1.3 millones), se había logrado un aumento promedio de los haberes del menor a lo previsto, no se había logrado eliminar la litigiosidad sino que se había agravado este aspecto por abrirse nuevos frentes de reclamo y, según estimaciones, una de las consecuencias más importantes es que se había comprometido la sostenibilidad financiera del órgano rector de la seguridad social argentina (Balasini y Malec, 2019).

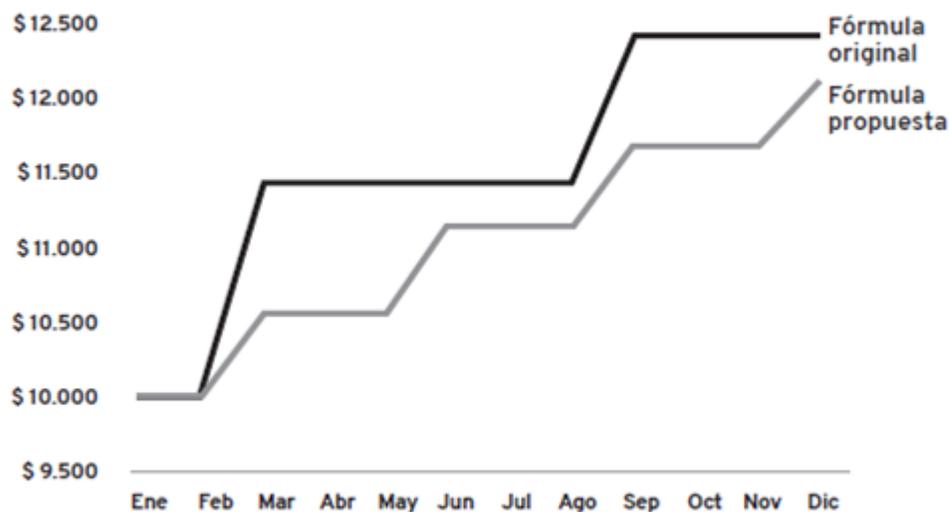
Otra medida clave de este arreglo de gobierno fue, a mitad de su mandato, impulsar una reforma previsional. Según Balasini y Malec (2019), entre inicios de 2016 y finales de 2017 la política de seguridad social del macrismo se impuso a la meta fiscal y, luego de la victoria electoral frente al kirchnerismo en las elecciones intermedias de 2017<sup>10</sup>, impulsó la mencionada reforma que tuvo, entre sus puntos más controvertidos, el cambió de la fórmula de ajuste de los haberes jubilatorios (y de las asignaciones familiares) que, según investigaciones, en los hechos implicó una merma de ingresos, y por lo tanto un ahorro fiscal (Natanson, 2018).

Sin entrar en tecnicismos podemos decir que la nueva fórmula aprobada se conformaba por dos variables: por inflación y por variación en los salarios. Bajo esta fórmula si los salarios crecían por debajo de la inflación, las jubilaciones (así como las asignaciones familiares) también lo harían (Balasini y Malec, 2019). Aunque no es la intención de este apartado entrar en una discusión detallada ni técnica de este cambio, sino que nos interesa debido a que también repercutió sobre la manera de calcular los montos de la AUH, mostraremos, a modo de ejemplo, una estimación (Figura 10), que ejemplifica la diferencia en los ingresos en relación a lo percibido mediante cada formula. En dicha estimación se puede observar la diferencia en los montos a partir de los cálculos de cada formula y la subsiguiente pérdida de poder adquisitivo a partir del nuevo cálculo.

---

<sup>10</sup> A los fines de la investigación (y en relación a lo mencionado dentro del capítulo teórico acerca de la reducción de políticas y las presiones relacionadas a los resultados de las mismas) es importante retener dicha información. Lo que nos interesa resaltar es el hecho de que el macrismo gana esta elección de medio término de manera holgada y luego de ello, como se mencionó, impulsa la mencionada reforma. Antes de esta victoria electoral, el arreglo Cambiemos había gobernado dos años con minoría legislativa.

**Figura 10: Comparación de jubilaciones con cada fórmula**  
*Haberes mensuales para 2018*



Fuente: Cetrángolo y Folgar (2017) en Balasini y Malec (2019)

A su vez, esta nueva manera de cálculo en los haberes generó nuevas demandas contra el Estado, efecto contrario a lo que se había pretendido solucionar con la puesta en práctica de la otra iniciativa, la Reparación Histórica, antes analizada.

Llegados a este punto, lo que nos interesa resaltar en este apartado es la lógica diferencial, los paradigmas bajo los cuales cada arreglo de gobierno organizó sus propuestas en relación a la protección social. Y si por algo nos extendimos en la discusión previa es porque consideramos que dentro del ámbito de la protección social se juegan y discuten los acuerdos distributivos a los que llega una sociedad, como consecuencia de los balances de poder y del signo político de los gobiernos que llevan adelante medidas en este campo (Balasini y Malec, 2019).

Del análisis previo queremos remarcar que mientras que el kirchnerismo impulsó políticas que priorizaron aumentos de cobertura y haberes de las capas con jubilaciones mínimas (posibles en parte por la política de integración del Sistemas de Pensiones y la vuelta del control estatal de los fondos previsionales) con el macrismo se reformuló la redistribución de las jubilaciones. Según Balasini y Malec (2019), en este caso se intentó otorgar los mismos aumentos que había tenido la jubilación mínima para el resto de las jubilaciones, lo que según los autores puede verse como un valioso desafío, pero ello habría sido a costa de aumentar el déficit presupuestario y a

costa de ofrecer una pensión de montos menores a las jubilaciones mínimas a quienes no cumplieran con todos los requisitos para acceder a una jubilación tradicional. Siguiendo a los autores mencionados se puede decir entonces que esta política tuvo dos implicancias: por un lado volver a reproducir, entre jubilados, las desigualdades observadas en el mercado de trabajo y, por otro, comprometer la sostenibilidad del organismo rector de la seguridad social (Balasini y Malec, 2019). La reforma previsional de 2017 parece ser una de las maneras en que dicha gestión de gobierno trató de solucionar este problema de sostenibilidad.

Lo que queremos resaltar de lo dicho hasta aquí es que mientras que el kirchnerismo impulsó medidas que apuntaron y dieron los primeros pasos hacia la deconstrucción de la lógica contributiva (moratorias previsionales, AUH) y hacia el cierre de brechas en relación con el mercado de trabajo, el macrismo diseñó e implementó políticas que reforzaban el componente contributivo, premiando a quienes habían podido acceder de manera sostenida al mercado laboral (con la Reparación Histórica como ejemplo) y restando prestaciones a quienes no lo habían podido hacer (PUAM).

### **3.6 Caracterización general de la AUH y cambios operados en el programa durante los arreglos de gobierno**

En el siguiente apartado, con el cual se cierra el presente capítulo, se procederá a caracterizar el programa que es objeto de estudio de la tesis así como los cambios operados en el mismo por los arreglos de gobierno bajo estudio, con lo cual se busca contribuir a uno de los objetivos específicos planteados.

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) fue creada en octubre de 2009 por el gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner mediante un decreto presidencial (Decreto 1602/2009). Como ya fue mencionado, este programa se inscribe dentro del contexto de la puesta en práctica de Programas de Transferencias Condicionadas en la región, así como en el contexto de la aplicación de otros PTC implementados con anterioridad en el país<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Al momento de la creación de la AUH, las transferencias condicionadas en el país se centraban, mayoritariamente, en tres programas: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias por Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo (Diaz Langou, 2010). Estos tres programas operaban separadamente, bajo distintas concepciones de protección social, con distintos requerimientos y contraprestaciones e insertos en distintas instituciones, lo que traía aparejado dificultades en articulación, cobertura y coordinación (Diaz Langou,

Dicha iniciativa tiene como antecedente una serie de reclamos y propuestas tanto de organizaciones de la sociedad civil como del campo popular (como ser la creación del FRENAPO en el año 2001)<sup>12</sup>, así como de una serie de debates tanto legislativos como académicos que se venían discutiendo desde fines de la década de 1990 en torno a la universalización de las asignaciones familiares o la creación de una política que asegurase un ingreso a la niñez, discusiones que no lograron articularse en diálogos que dieran origen a una ley (Straschnoy, 2011; Langou, 2010).

Como ya se mencionó, este programa tiene características propias, tanto en lo regional como en relación a los anteriores PTC implementados en el país, en tanto resulta ser un régimen de asignaciones familiares no contributivo que se combina con los requisitos de un programa de transferencias condicionadas (PTC). Se podría decir que tiene características mixtas entre un PTC y un régimen de asignaciones familiares. Por un lado tiene el carácter focalizado de estos últimos y el carácter más universal dado en su denominación (Rouquaud, 2013). Este carácter universal, aparte de la denominación, tiene relación -como se verá más adelante- con que con la implementación de la AUH es probable que prácticamente toda la población menor quede cubierta por el beneficio de una asignación familiar (Gasparini y Cruces, 2010).

Al igual que los PTC en general, la AUH tiene como objetivo la lucha contra la pobreza tanto en el corto como en el largo plazo, centrándose en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentran amparados por el sistema de asignaciones familiares con que cuentan los trabajadores formales, pretendiendo avanzar en la articulación de regímenes contributivos y no contributivos así como en la igualación de derechos entre los trabajadores formales e informales o desocupados (Díaz Langou, 2010).

---

2010). Con la implementación de la AUH se logra articular a este universo de destinatarios bajo un solo programa, superando de esta manera muchos problemas de coordinación, cobertura y articulación.

<sup>12</sup> El Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) fue impulsado por una de las centrales obreras argentinas (la CTA) a mediados del año 2001, en medio de una de las mayores crisis del país. Dicho frente se propuso denunciar el congelamiento del “gasto social” previsto por el gobierno de turno y difundió una consulta popular donde se sometió a votación la creación de tres instrumentos: un Seguro de Empleo y Formación para jefes y jefas de hogares desempleados, una Asignación Universal para cada hijo o hija menor de 18 años y otra para mayores de 65 años sin jubilación. La propuesta sobre dicha asignación universal constituye un antecedente clave del programa bajo estudio.

Como características principales podemos mencionar que la AUH es una transferencia monetaria destinada a los hijos e hijas de desempleados y de trabajadores que ganen menos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM). A su vez, corresponde este programa a padres o madres con menores, que estén inscriptos en programas de trabajo que brinda el Ministerio de Trabajo. El límite de edad de los hijos es de 18 años (o inexistente en casos de discapacidad) y se exige que sean argentinos o naturalizados o residentes por un periodo no menor a tres años. La percepción de la misma abona hasta el quinto hijo y prioriza la titularidad femenina, así como es incompatible con cualquier otra prestación con transferencia de ingresos (esto último fue parcialmente modificado recientemente, como mencionaremos más adelante). En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma percibida por el programa se cuadruplica (Díaz Langou, 2012).

A su vez, la AUH posee la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación, característica que comparte con los PTC en general. Hasta los 4 años de edad — inclusive— debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 y hasta los 18 años de edad, debe acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos (Díaz Langou, 2010).

En relación a ello, el ente encargado de la administración e implementación del programa (ANSES), retiene mensualmente un 20% de la prestación hasta que se demuestre anualmente el cumplimiento de estas condicionalidades. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la asignación; caso contrario se suspende. Es decir, mensualmente se cobra el 80% de la prestación, y a fin de año, presentando el cumplimiento de las condicionalidades, se cobra lo acumulado.

Según diversos autores (Pautassi et al., 2014; Straschnoy, 2011; Arcidiácono, 2016; Rouquaud, 2013; Mazzola, 2015) con la implementación de la AUH se inaugura una nueva etapa para las políticas sociales ya que, por un lado, la AUH articula con la seguridad social tradicional lo que representa un cambio sustancial con la situación anterior, donde había sistemas separados entre dicho campo de seguridad social tradicional (asociada al ámbito contributivo) y las intervenciones por otro tipo de programas para sectores vulnerables.

Por otro lado, un gran avance, que significó una de las consecuencias más relevantes del programa, está en relación con la cobertura. Siguiendo a Cetrángolo y Curcio (2017), podemos decir que en el esquema actual de ingreso para hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA) de la Argentina pueden distinguirse dos pilares fundamentales: las asignaciones familiares contributivas (que se implementaron a partir de 1957 y son aquellas que corresponden a trabajadores formales) y las no contributivas, que es el pilar que se agrega con la creación de la AUH. A estos dos pilares se le agrega la deducción por hijo que pueden realizar los trabajadores que pagan impuesto a las ganancias (que son perciben mayores ingresos) en virtud de asignaciones familiares, lo que significa un beneficio para ellos. Con la incorporación de la AUH se pasó de tener una cobertura por sistema de Asignaciones Familiares de 42% al 82% de los niños, niñas y adolescentes para el 2013 (Pautassi et al., 2013), y al 87.4% según datos del 2017 (Cetrángolo y Curcio, 2017).

En relación a la población cubierta por el programa, y para tener una idea de lo que implicó en términos de cobertura, podemos decir que, durante el primer año de implementación de la AUH se logró incorporar a más de tres millones de niños, niñas y adolescentes (Cetrángolo y Curcio, 2017). A diez años de su implementación y a partir de las ampliaciones en la normativa, con la integración de nuevos grupos antes excluidos –así como también por variaciones económicas y laborales- esta cifra llega a 4.282.300 de niños, niñas y adolescentes aproximadamente, según la última información disponible al momento del escrito de la tesis (ANSES, 2020).

Resumiendo, para recibir el programa el niño/a, adolescente y/o persona discapacitada debe:

- Pertenecer a un grupo familiar a cargo de desocupados, trabajadores que se desempeñen en la economía informal que perciban un ingreso menor al SMVM o que estén inscriptos en programas de trabajo que brinda el Ministerio de Trabajo. Se deben acreditar el vínculo entre la persona que percibe el beneficio y el menor.
- Residir en la República Argentina, ser argentino/a (nativo/a o naturalizado/a) o tener residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud, acreditado mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI).

- Cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad (Díaz Langou, 2010).

Del primer diseño de AUH, quedaban excluidos del beneficio de una asignación familiar:

- Los hijos/as de trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil
- Los y las jóvenes menores de 18 emancipados, empleados o percibiendo asignaciones
- Los/as niño/as extranjeros con menos de tres años de residencia en el país
- Los/as niños/as sin DNI o documentación probatoria de relación filial en regla
- Los/as niños/as cuyos padres estén recibiendo por ellos otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción
- Los/as hijos/as de trabajadores monotributistas que no reciben asignaciones<sup>13</sup>.
- Los/as niños/as cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas, controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio.
- Los/as niños/as que estén inscriptos en regímenes de educación privada
- Los/as niños/as cuyos padres estén privados de la libertad
- Los hogares con más de cinco hijos

### **Modificaciones en la normativa**

A lo largo de poco más de diez años de funcionamiento, la AUH ha ido sufriendo cambios en su normativa. Mediante decretos presidenciales así como a partir de distintas resoluciones de la ANSES, se han ido reglamentando las pautas de implementación del programa bajo estudio.

Al poco tiempo de su implementación, entre el año 2010 y el 2011, se llevaron a cabo medidas que ampliaron el alcance de la AUH. Podemos mencionar la inclusión de empleados de casas particulares (Res. ANSES 393/09), monotributistas sociales, trabajadores de temporada y mujeres embarazadas (Res. ANSES 235/11) (Cetrángolo y Curcio, 2017 y Pautasi et. al, 2014).

---

<sup>13</sup> “El Monotributo –o Sistema de Régimen Simplificado– consiste en concentrar en un único tributo el ingreso de un importe fijo, el cual está formado por un componente previsional y otro impositivo cuya obligación de pago es mensual (<http://www.afip.gob.ar/monotributo/>). En el caso del monotributo social, se trata de un régimen electivo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación de los trabajadores informales, a partir de su incorporación como contribuyentes, con lo que pueden emitir facturas, ser proveedores de reparticiones públicas, realizar aportes previsionales y acceder a sistema de obras sociales” (Pautasii et. al, 2014: 7).

En el último caso, si bien se puede considerarse una ampliación de la AUH, se constituyó como un nuevo programa, la Asignación por Embarazo para Protección Social, creada por Decreto 446/2011.

Otro de cambios importantes que tuvo el programa, y que modificó la normativa original, fue el relacionado a la asistencia a establecimientos educativos públicos. Si bien durante los primeros meses se abonó la transferencia a niños/as que asistían a establecimientos privados, en agosto de 2010 se dan de baja miles de niños/as por esta razón, lo que provocó críticas de partidos opositores, de la Iglesia y de diferentes instituciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), así como también la intervención del Ministerio de Educación de la Nación (Marchionni y Edo, 2017 y Pautasii et. al, 2014). A partir de dichas críticas se reincorporaron los suspendidos y se revisó dicha condición, y mediante la intervención del ministerio mencionado, se propuso que el adjetivo “publico” sea entendido en su sentido más amplio y que incluyera no solo a los establecimientos educativos estatales, sino también a los privados con el 100% de subsidio estatal y cuota cero (Marchionni y Edo, 2017). Para el año 2017, el mencionado ministerio proveía a la ANSES de un listado de establecimientos que son válidos para la elegibilidad de la AUH, y son aquellos que el ministerio considera que son establecimientos privados pero con subsidio estatal total y cuota cero, o que sean la única oferta educativa de la zona (Marchionni y Edo, 2017).

Otra de las modificaciones importantes fue la relacionada con la actualización de los montos del programa. En los primeros cuatro años de funcionamiento, el monto de la AUH aumentó anualmente mediante decretos presidenciales. En julio de 2015, como ya se mencionó anteriormente, se aprobó una ley presentada por el poder ejecutivo, que regulaba la actualización de los montos tanto de la AUH, de la Asignación por Embarazo así como las asignaciones familiares contributivas en los meses de marzo y septiembre de cada año, con el mismo cálculo que se utiliza para actualizar los haberes jubilatorios (Arcidiácono, 2016). Este cambio representó una mejora en la institucionalidad del programa, en comparación con la actualización de montos por decreto, ya que se dejaba de lado la discrecionalidad en esos aumentos, rigiéndose los mismos desde ese momento mediante una fórmula clara y con aumentos establecidos temporalmente.

Ya entrando en el período de gobierno de Mauricio Macri, también podemos observar cambios en la normativa de la AUH. Vale mencionar que desde la campaña electoral, en el marco del objetivo de “Pobreza Cero”, se colocó en el centro de la agenda la extensión de la AUH a los monotributistas, lo que se tradujo en parte de los anuncios en la apertura legislativa en marzo de 2016 (Arcidiácono, 2016), una vez en funciones presidenciales.

Efectivamente, durante el primer año de esta gestión -año 2016- se amplió la cobertura a los monotributistas de ciertas categorías (Decreto 593/2016), así como a trabajadores de temporada o trabajadores temporarios (Decreto 592/2016). Según Balasini y Malec (2019), estos dos cambios hayan sido quizás los únicos avances significativos que implementó el macrismo en términos de seguridad social. Sobre ambas medidas hay algunas cuestiones a revisar. Para la primera medida, siguiendo los razonamientos de Pilar Arcidiácono (2016), vemos que, si bien se cubre a una población que antes no estaba cubierta, en realidad no se trata de una ampliación de la AUH sino de una ampliación de las Asignaciones Familiares contributivas, lo que repercute en recibir un monto menor que si se recibiera la AUH, ya que bajo ese sistema se reproduce un escalonamiento similar a los trabajadores asalariados, según de que categoría se trate (cuanto mayor sea el salario menor será el beneficio). Por otro lado, en relación a la segunda medida, como vimos ya había una reglamentación previa para los trabajadores de temporada del año 2011 (Res 235/11 - ANSES). Lo que suponemos, ya que no es fácil la interpretación de estas normativas, es que el decreto 592/2016 amplía y regula las altas no solo a trabajadores temporarios sino que agrega (y amplía) a otras figuras de trabajadores “discontinuos”.

Otro cambio operado por la gestión de gobierno de Mauricio Macri al programa bajo estudio fue el cese de la incompatibilidad de la AUH con otras prestaciones. Pero al igual que en el caso de las anteriores modificaciones, cabe decir unas palabras al respecto. Siguiendo nuevamente a la autora antes citada, “una lectura atenta sobre el Decreto 593/16 permite entrever que sólo extiende la compatibilidad de la AUH con el Seguro de Capacitación y Empleo y con otros Programas Nacionales de Empleo. En realidad, en el mismo decreto se ordena a la ANSES resolver a futuro las cuestiones asociadas con las incompatibilidades con otras prestaciones nacionales, provinciales y municipales” (Arcidiácono, 2016: 137).

En este sentido, en la apertura de sesiones del Congreso de 2016, el presidente planteó el objetivo de contar con un “ingreso ciudadano”, que, tal como vimos, había sido una de las propuestas legislativas de mediados de los años 90 y que propone ir hacia la universalización de una transferencia para la niñez. Según el discurso, era una meta a alcanzar hacia fines de su mandato y a partir del decreto mencionado en el punto anterior (593/16) se establecía la conformación de un Comité *Ad Hoc* tanto para este objetivo así como para revisar las incompatibilidades entre la AUH y otros programas (Arcidiácono, 2016). A mandato terminado, la investigación no encontró otras modificaciones en la revisión de incompatibilidades, más allá de las mencionadas, ni tampoco en relación al ingreso ciudadano.

Por último, otra modificación importante durante la mencionada gestión de gobierno fue, como ya vimos, el cambio en la fórmula de actualización (la llamada fórmula de movilidad) de los montos del programa (y de las jubilaciones). Como vimos, este cambio fue introducido dentro en la reforma previsional del año 2017 y, según diversos estudios, habría significado una pérdida del poder real de las jubilaciones así como de los montos de la AUH.

## **Conclusiones**

En el presente capítulo se caracterizaron de manera general los arreglos de gobierno bajo estudio y se caracterizó y comparó el contexto político de dichos arreglos. Para el armado de dicho contexto se tomaron como variables los niveles de pobreza e indigencia, el empleo, subempleo e informalidad del mercado de trabajo, la distribución de los ingresos así como propuestas y cambios en relación a la protección y a la política social en cada arreglo de gobierno.

En un primer momento encuadramos a cada arreglo dentro de los ciclos regionales que se fueron dando en las últimas décadas, como ser el giro a la izquierda, donde se enmarcan los gobiernos kirchneristas, y el giro a la derecha, donde se enmarca la gestión de gobierno de la coalición Cambiemos.

A su vez, a lo largo del capítulo, se analizaron y describieron los comportamientos y evoluciones de las variables bajo análisis en relación al contexto y, debido al interés comparativo que tenemos como objetivo, aunque no siguen tendencias constantes ni unidireccionales, coinciden en algunas orientaciones generales. En este sentido se pudo observar que con el cambio de gobierno ocurrido en el año 2015 hay una desmejora de los indicadores sociales bajo análisis. Para el fin de su mandato, la gestión macrista se retira del gobierno con cifras muy altas de pobreza e indigencia, con desmejoras del mercado laboral así como con un comportamiento regresivo en la distribución del ingreso, observable en una tendencia hacia la concentración del ingreso en los quintiles más altos en detrimento de los quintiles más bajos, a diferencia de una tendencia más progresiva del arreglo de gobierno anterior. Esto mismo se observa a su vez en una ampliación y tendencia al alza en la brecha entre los deciles más pobres y más ricos de la distribución así como en un aumento de la desigualdad medida por el índice de Gini.

En el capítulo se pasó luego a caracterizar y comparar a los dos arreglos de gobierno dentro del campo de la protección y la política social, prestando especial atención a ello al ser un punto de análisis importante de la tesis, al posibilitarnos acercarnos a los paradigmas de política social y protección social que cada arreglo encarna.

A partir de esta comparación, en el capítulo se llegan a desarrollar algunos lineamientos de cada arreglo, como ser que el kirchnerismo impulsó medidas que apuntaron y dieron los primeros pasos hacia la deconstrucción de la lógica contributiva (como ser la AUH) y hacia el cierre de brechas en relación con el mercado de trabajo (como las moratorias previsionales) mientras que las iniciativas de la gestión Cambiemos diseñó e implementó políticas que reforzaron el componente contributivo, en tanto premiaban a quienes habían podido acceder de manera sostenida al mercado laboral (con la Reparación Histórica como ejemplo), y restando prestaciones a quienes no lo habían podido hacer (PUAM).

El capítulo finaliza con una caracterización del programa bajo estudio y con un análisis de los cambios operados en el mismo durante las gestiones de ambos arreglos de gobierno. En dicho apartado se describieron las características generales de la AUH, los avances que la puesta en marcha del programa implicó así como las modificaciones en la normativa del mismo en relación a los dos arreglos de gobierno bajo estudio.

En sentido general podemos decir que, por un lado, a lo largo de su implementación, la AUH fue sufriendo modificaciones, lo que puede verse como un aspecto positivo y destacable, en tanto se fue revisando su normativa en pos de ampliaciones en la misma a la vez que el programa se fue consolidando.

Otra observación importante para nuestro estudio es que, dentro de la gestión Cambiemos, el programa no sufre grandes recortes sino que es objeto de algunas ampliaciones puntuales. El análisis del apartado final nos indica que dichas ampliaciones deben matizarse en relación a algunas iniciativas propuestas, tales como la revisión de incompatibilidades de la AUH con otros programas o la creación de un ingreso ciudadano, iniciativas que hubiesen significado cambios de avanzada para el campo de la protección social pero que, terminado el mandato, y por lo investigado en el trabajo, no prosperaron o tuvieron magros avances.

## **Capítulo 4: Evolución de los ingresos y transferencias estatales a partir de la AUH y su variación en relación a cada arreglo de gobierno**

### **Introducción**

El objetivo del presente capítulo está relacionado con uno de los objetivos de la tesis, aquel que se propone analizar la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales a partir de la implementación del programa y analizar la capacidad del mismo para aumentar los ingresos totales de las familias. A su vez, se pretende conocer la variación de dichos montos en relación a cada arreglo de gobierno analizado a fin de comparar la evolución de los mismos durante ambos periodos de gobierno.

Para ello se procederá, en un primer momento a describir el diseño metodológico del ejercicio así como de la elección de la fuente de la información. Luego se procede a describir el procedimiento para el armado de los grupos de tratamiento y control para concluir presentando y analizando los resultados del mismo.

### **4.1 Diseño metodológico y elección de la fuente de información**

Podemos decir que en la actualidad se está en presencia de un “boom” de las evaluaciones de impacto a partir del método experimental, en general, y de los experimentos aleatorizados, es decir, de la implementación de ensayos controlados aleatorios para estimar efectos de tratamiento, en particular.

El planteamiento principal del método es que debe existir causalidad entre la participación en un programa o política y los resultados, de manera que el objetivo de los experimentos es saber cuál ha sido el cambio social del participante en los programas, atribuible exclusivamente a su participación en los mismos (Salvia et al., 2014). El principal problema de este tipo de evaluación es que si una persona u hogar participa en determinado programa, se conoce el resultado de lo que sucede al percibirlo pero no es posible conocer que habría ocurrido si no lo hubiese recibido, lo que es conocido en la literatura como el problema fundamental de la inferencia causal (Salazar Elena, 2019).

El método experimental soluciona este problema de la evaluación al construir un grupo de control de forma aleatoria, es decir, dado un grupo de posibles participantes, los cuales son comparados con el grupo de tratamiento, es decir, el grupo de quienes sí reciben el programa. La premisa que hay detrás de ello es que si bien no podemos encontrar dos personas iguales para saber qué efectos tiene en una de ellas un programa y compararlo con el que no lo recibe, sí se pueden realizar clones de grupos de personas.

Para el caso del programa bajo estudio, las características de la intervención y la modalidad de su implementación hicieron imposible contar con una línea de base proveniente de mediciones realizadas al grupo de tratamiento y al grupo de control en el momento previo al comienzo de las prestaciones (Kliksberg y Novacovsky, 2015). A su vez, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que es la más representativa del país y que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Argentina (INDEC), no publica la pregunta sobre captación de la AUH así como las otras encuestas que sí contienen información específica del programa (tales como la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares y la Encuesta de Protección y Seguridad Social –ENAPROSS-) están desactualizadas o tienen una cobertura geográfica menor, por lo que no existe una fuente ideal de análisis para el programa en bajo estudio (Bracco et al., 2017).

Dadas estas limitaciones, los estudios que han evaluado al programa, lo han hecho mediante metodología cuasi-experimental -ya que la AUH no es otorgada aleatoriamente- y en muchos casos identificando indirectamente los receptores del programa en la EPH y recurriendo a diversas formas para la construcción de los grupos de tratamiento y control. Otro grupo de trabajos han recurrido a la realización de encuestas propias, con preguntas específicas orientadas a identificar la población receptora de la AUH, lo que permite la creación de estos grupos.

Siguiendo esta línea de estudios previos, en la presente investigación se optó por utilizar una metodología cuasi-experimental, basada en una comparación entre grupos de tratamiento (receptores de la política) y control (hogares no receptores), construidos a partir de la EPH<sup>14</sup>. La metodología aplicada se basa en un modelo de serie de tiempo interrumpida (ITSA) (Shadish et al., 2002), elección realizada de acuerdo con las características de los datos con los que se cuenta,

---

<sup>14</sup> Esta encuesta es la principal encuesta del país, cubre las 31 mayores áreas urbanas del país, donde habita un 70% de la población urbana y, dado que el porcentaje de esta población en el país es del 87%, la muestra de la encuesta representa cerca del 60% de la población total argentina

al tener disponibles múltiples observaciones de las variables de resultado en los periodos previos y posterior a la intervención (Salazar, 2019) y por ser, como se dijo, la asignación al tratamiento del programa no realizada de manera aleatorizada sobre la población. En este sentido, la estrategia de identificación consiste en comparar en el tiempo las diferencias de ingreso real en el grupo de tratamiento en distintos momentos en el tiempo. Una vez realizadas las series de tiempo, se optó por la realización de un ejercicio que permite calcular los efectos marginales entre periodos, lo que nos posibilita conocer las modificaciones operadas en las variables de interés en relación a los arreglos de gobierno bajo estudio.

En relación a las variables bajo análisis, las mismas fueron seleccionadas siguiendo otros estudios que evaluaron la AUH y son las transferencias estatales y el ingreso total familiar (ITF). Para el primer caso, siguiendo la tradición de evaluaciones de la AUH, y ya que la EPH no contempla una pregunta que identifique directamente a los receptores ni a los montos de la AUH, se analiza la variable que capta montos percibidos en concepto de subsidios o ayuda social en dinero del gobierno, iglesia u otra institución (variable v5\_m). Tal como lo hacen investigaciones como la de Bustos y Villafañe (2011), Garganta y Gasparini (2017) y Fernández Blanco (2012) se asume que todos los montos declarados en dicha variable corresponden a subsidios del gobierno.

En relación a la otra variable de interés, la de ingresos totales familiares, la misma capta la sumatoria de ingresos individuales totales de todos los componentes del hogar. Esto quiere decir que dentro de estos ingresos se encuentran los ingresos no laborales (como por ejemplo transferencias estatales) así como ingresos laborales. Esto es una complejidad que se agrega al análisis, ya que la variación de los ingresos totales no se puede adjudicar solo a las transferencias estatales sino que allí también influyen factores tales como las políticas económicas y las políticas de empleo, entre otras.

En este sentido, somos conscientes de las limitaciones naturales de la investigación, en tanto que, para el caso de la última variable mencionada, existen cuestiones que afectan indirectamente al desarrollo de la misma, tales como los desempeños económicos de las gestiones bajo estudio, las políticas económicas y laborales así como los contextos internacionales de cada una. Esto se suma a otras limitaciones, como ser el caso de que no existe una fuente ideal para el

análisis, en términos de encuesta, así como no existen variables que nos permitan identificar de manera directa los efectos del programa.

Dicho esto, y en un esfuerzo por responder a nuestras preguntas de investigación así como analizar la política bajo estudio, siguiendo como ejemplo diversas investigaciones que también lo han hecho, creemos que la elección de la fuente de información así como de las variables de interés nos permite acercarnos a lo que se pretende estudiar. En ese sentido, la primera variable nos permitirá conocer la evolución de las transferencias estatales mientras que la segunda nos permitirá, aunque sea de manera orientativa por las dificultades mencionadas, conocer la evolución de los ingresos totales de los hogares bajo análisis y así hacernos una idea de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias.

Más allá de que nuestro periodo de estudio va desde el inicio del programa (cuarto trimestre de 2009) hasta la finalización de la gestión de gobierno macrista (cuarto trimestre de 2019), se tomaron los microdatos de la EPH desde el primer trimestre del año 2005 hasta el tercer trimestre de 2019 (último trimestre disponible al momento de realización de esta tesis) con la intención de poder tener una perspectiva temporal y analizar la evolución tanto de las transferencias estatales y de los ingresos antes del programa, después del mismo y para posibilitar el análisis comparativo entre gobiernos<sup>15</sup>.

#### **4.2 Identificación de hogares perceptores del programa y armado de grupos de tratamiento y control**

El presente trabajo reconoce varios antecedentes de estudios que han evaluado el programa, como ser los trabajos de Cruces y Gasparini (2010), Bustos y Villafañe (2011), Salvia, Tuñón y Poy (2014), Kliksberg y Novacovsky (2015), Bracco, Falcone, Galeano y Gasparini (2017), Garganta y Gasparini (2017), entre otros. En función de los objetivos propuestos, el aporte de este trabajo consiste en ampliar los análisis realizados en dos direcciones: por un lado extender el período de tiempo analizado en términos del impacto del programa sobre los ingresos de los hogares así como la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales y por el otro comparar dichos efectos entre los dos gobiernos que implementaron el programa. Como ya fue

---

<sup>15</sup> Por razones operativas del INDEC, el tercer trimestre del año 2007, el tercer y el cuarto trimestres del año 2015 y el primer trimestre del año 2016 no fueron publicados, por lo que no se cuenta información de los mismos en el análisis.

mencionado, en el análisis bibliográfico realizado no se encontró que estos análisis hayan sido realizados, por lo que consideramos a esta extensión y comparación como un aporte al campo de estudio.

Recordando que la EPH no contiene datos directos acerca de los receptores del programa, dentro de los estudios realizados las decisiones metodológicas para la identificación de dichos receptores fueron básicamente dos. Una alternativa consistió en recurrir a la pregunta de la encuesta que capta la suma de transferencias monetarias otorgadas a los miembros del hogar por el gobierno, las instituciones privadas o la Iglesia y asumir que los receptores de la AUH son aquellos hogares que declaran un monto compatible con el del programa. Una segunda alternativa consistió en asumir que los participantes son todos aquellos que calificarían para el programa en relación a las características declaradas en la encuesta (presencia de menores de 18 años y estado de formalidad laboral).

En el presente estudio se sigue esta segunda alternativa, teniendo a manera de guía lo realizado por Garganta y Gasparini (2017). En este sentido, nuestro grupo de tratamiento incluye a los hogares elegibles para la AUH de acuerdo con las condiciones y requisitos estipulados para poder recibir el programa: estar desempleado o ser trabajador con sueldo menor del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM) y tener hijos menores de 18 años. Nuestro grupo de control estará conformado por hogares con características similares pero sin contar con todas las características para percibir el programa: hogares con desempleados o con empleados con sueldo menor al SMVyM y sin hijos menos de 18 años.

Para el armado de grupos se prosiguió de la siguiente manera. El programa establece un límite de ingreso explícito para ser receptor del programa, que está en relación con el SMVM, lo que en la práctica ello resulta difícil de monitorear y fácil de eludir, dado que los trabajadores que reciben la AUH se desempeñan en la economía informal (Garganta y Gasparini, 2017). Sin embargo, como dicen Garganta y Gasparini (2017), es probable que exista cierto grado de autoexclusión por parte de grupos familiares con ingresos medios o altos, cuestión respaldada por estudios de focalización del programa que así lo indican. Por lo dicho y para captar a la población que está por debajo de este límite de ingreso, y siguiendo la decisión metodológica de la evaluación realizada por los autores mencionados, el análisis empírico se restringe a hogares de

bajos ingresos que son aquellos que pertenecen a los cuatro deciles más pobres de la distribución del ingreso per cápita familiar.

El siguiente paso para el armado de los grupos fue la exclusión de hogares donde el jefe de hogar o el cónyuge fueran asalariados registrados o tengan jubilación o seguro de desempleo, ya que en todos esos casos corresponden asignaciones familiares pertenecientes al régimen contributivo (Fernández Blanco, 2012). Con estos datos, se procedió a dividir las bases en grupos de tratamiento y control, dependiendo de la existencia de menores de 18 años en el hogar o la ausencia de ellos, respectivamente. Una vez obtenido estos grupos, se procedió a sacar el promedio de los montos de las dos variables de interés: ingreso total familiar y transferencias estatales.

Aparte del este armado de grupos, que son los datos con que se trabajará y sobre los cuales se presentarán los análisis, se realizó una prueba adicional donde se eliminó del análisis a aquellas familias que superen el SMVM (datos que fueron tomados de las resoluciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil) según el año en estudio. Dicha prueba se hizo para ver las diferencias que se podrían presentar en relación a la identificación de los destinatarios de la AUH en el análisis inicial. Los datos obtenidos de la prueba adicional no serán presentados por no haber encontrado diferencias significativas con el realizado en una primera instancia.

En relación al procedimiento realizado para la deflactación de los montos, para expresar los montos bajo análisis en términos reales, corrigiéndolos por el efecto de la variación en los precios del consumidor en un período de alta inflación, se llevaron a valores constantes del tercer trimestre de 2019 (iii2019)<sup>16</sup> empleando un índice de precios ad hoc construido a partir de varios índices de precios alternativos, debido a los problemas de credibilidad del INDEC mencionados a lo largo de la tesis.

---

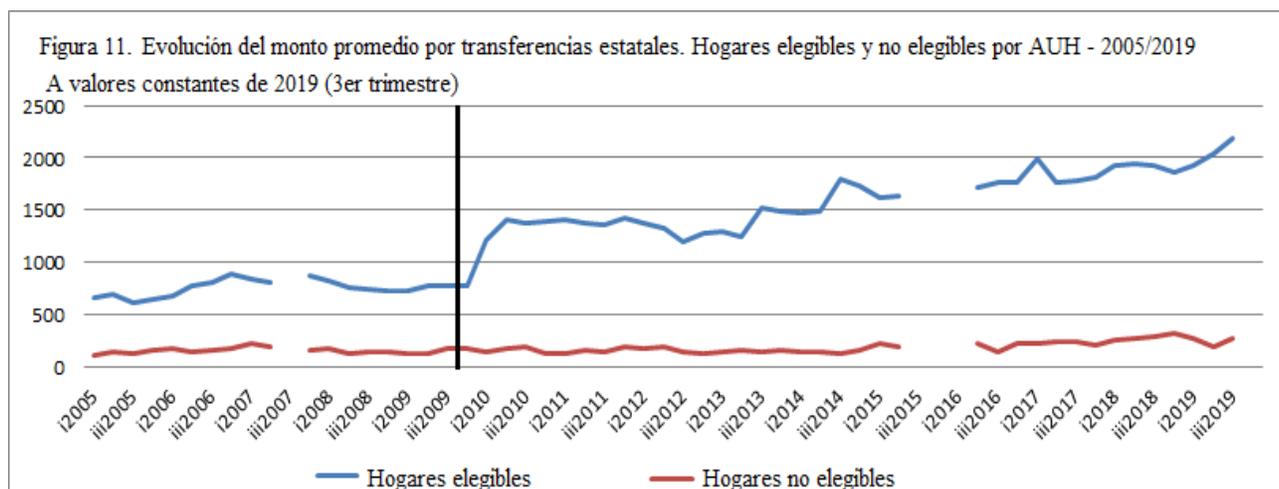
<sup>16</sup> Ya que la EPH se organiza según trimestres y ya que a lo largo del análisis se harán recurrentes menciones a ello, de aquí en adelante, y para mayor facilidad, los trimestres serán mencionados en números romanos.

Para el período i2005 a iv2016 se promediaron los valores de cinco índices alternativos que fueron difundidos por distintos organismos, a falta de estadísticas oficiales confiables: el IPC Congreso; el índice de precios online producido por PriceStats; el IPC de la Provincia de San Luis; el IPC de la Ciudad de Buenos Aires y el Índice de Precios Implícito para el Consumo Individual estimado por el INDEC, el cual mantuvo una evolución coherente con los valores previos a la intervención. Para el período i2017-iv2019 se utilizó el IPC oficial elaborado por el INDEC luego de la revisión metodológica realizada en 2016.

### 4.3 Resultados del ejercicio

El objetivo del presente apartado es presentar los resultados del ejercicio realizado en torno a las dos variables de interés. Para ello, en un primer momento, se presenta lo ocurrido con la variable transferencias estatales para luego pasar al análisis de los ingresos totales familiares (ITF). Se procederá, en ambos casos, a desarrollar en un primer momento un análisis descriptivo y luego el análisis estadístico.

A continuación se presenta, de manera descriptiva, la evolución del monto promedio por transferencias estatales en hogares elegibles y no elegibles por la AUH (Figura 11) para los años 2005-2019.



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH - INDEC

Nota 1: El análisis se restringe sobre hogares pobres (aquellos pertenecientes a los primeros cuatro deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar).

La figura 11 sugiere la existencia de un efecto ingreso significativo directo de la AUH, ya que el ingreso promedio de transferencias del Estado que reciben los hogares elegibles registra un salto notable a partir del momento de implementación del programa (iv2009). A su vez, el ingreso promedio de estas transferencias de los hogares no elegibles no presenta cambios significativos a lo largo de todo el periodo bajo análisis (2005-2019).

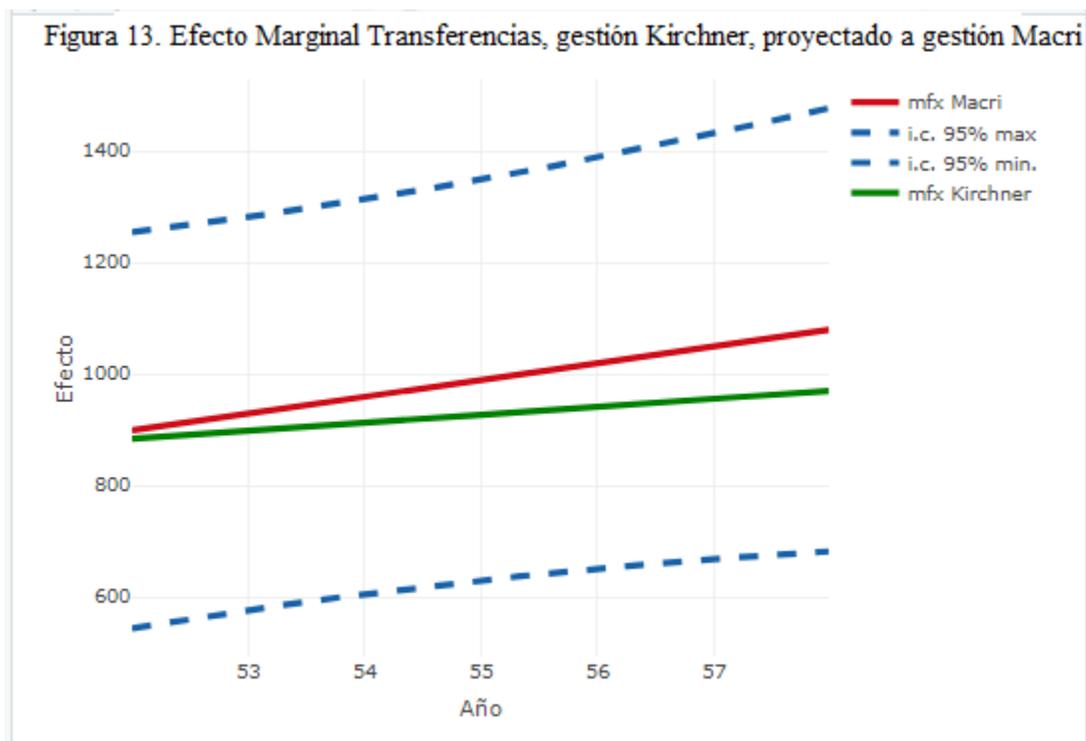
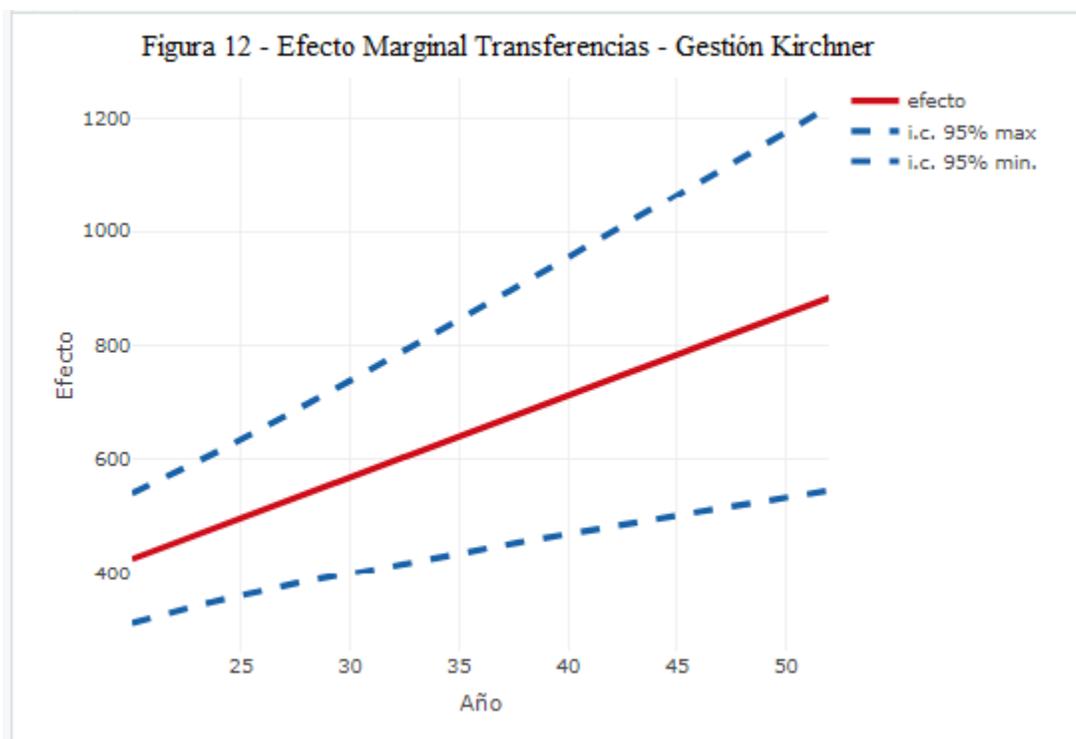
A los fines de la investigación, nos interesa observar las variaciones de las transferencias promedios a lo largo de la implementación del programa y en relación a los arreglos de gobierno bajo estudio. Una aclaración necesaria para el análisis es que, por lo menos para el caso de la variable transferencias, la evolución de la misma dentro de la gestión macrista anterior a la reforma previsional de fines de 2017 debe tomarse con cautela en términos de ser adjudicada a esta gestión. Esta mención se realiza ya que las variaciones de los montos de la variable previo a dicha reforma se regían por la fórmula de movilidad aprobada por ley en el año 2015, es decir, por una decisión de política del kirchnerismo. Si bien es cierto que el arreglo Cambiemos podría haber actuado en relación a modificar la formula antes del 2017, y no lo hizo, se puede decir que recién se podría atribuir completamente los cambios en las transferencias a la gestión Cambiemos luego de la reforma previsional (i2018 de la EPH), al ser una decisión impulsada por su gobierno que afecta los montos del programa bajo estudio.

Dicho esto, podemos ver que los montos de las transferencias, luego del incremento dado por la implementación del programa, permanecen -aunque con variaciones- constantes entre los años 2010 e inicios de 2013. A partir del ii2013 y hasta el iii2014 se observa un aumento de los valores reales de las transferencias. Algunas de las variaciones observadas en la gráfica entre los años 2009 y 2015 pueden estar relacionadas con la forma de actualización de haberes de la AUH en este periodo de tiempo. Recordemos que en ese lapso temporal, dicha actualización se realizaba por decreto presidencial dos veces al año, y los picos y bajas observados en la gráfica pueden estar representando la pérdida de poder adquisitivo, por causa de la inflación, en los lapsos que existen entre las actualizaciones. A su vez, vale mencionar que las variaciones en las transferencias en este período ocurren en el grupo de elegibles, permaneciendo el grupo de no elegibles sin cambios importantes.

Ya dentro del periodo de gobierno macrista - pero con una evolución de montos dada por la formula previsional de 2015 - vemos un aumento en las transferencias que registra un pico en el primer trimestre de 2017. En el trimestre próximo los montos de las transferencias presentan una caída luego de la cual se mantienen al alza hasta el fin del periodo analizado.

Según el análisis de esta gráfica, luego de la reforma previsional de finales de 2017, las transferencias no sufren una modificación abrupta sino que mantienen una tendencia al alza. Un análisis relevante que aquí no se realiza pero sería interesante hacer en otra instancia, ya que arrojaría más luz sobre este punto, es la realización de un ejercicio contra-fáctico que nos permita saber cómo habría sido el desempeño de los montos de esta variable si se hubiese continuado con la formula anterior a la reforma.

El desempeño de las transferencias estatales que se describió de forma descriptiva a partir del análisis de la figura 11 se estudió bajo un análisis de serie de tiempo interrumpida. En este sentido se realizaron regresiones, sobre el grupo de tratamiento, para la serie realizando dos cortes para el análisis: el primer corte se realiza a partir de la implementación de la AUH y hasta el momento de la reforma previsional y el segundo corte se realiza a partir de la reforma previsional hasta el fin del mandato de la gestión Cambiemos. En los anexos de la tesis se presenta la tabla 1 que muestra los resultados de dicha regresión. Una vez obtenidos los datos de la serie, se realizó un ejercicio para calcular los efectos marginales, lo que permite poder comparar la variación de los montos de las transferencias antes y después de la implementación del programa así como entre las gestiones bajo estudio. A continuación se presentan las gráficas de dicho ejercicio para luego analizarlas.



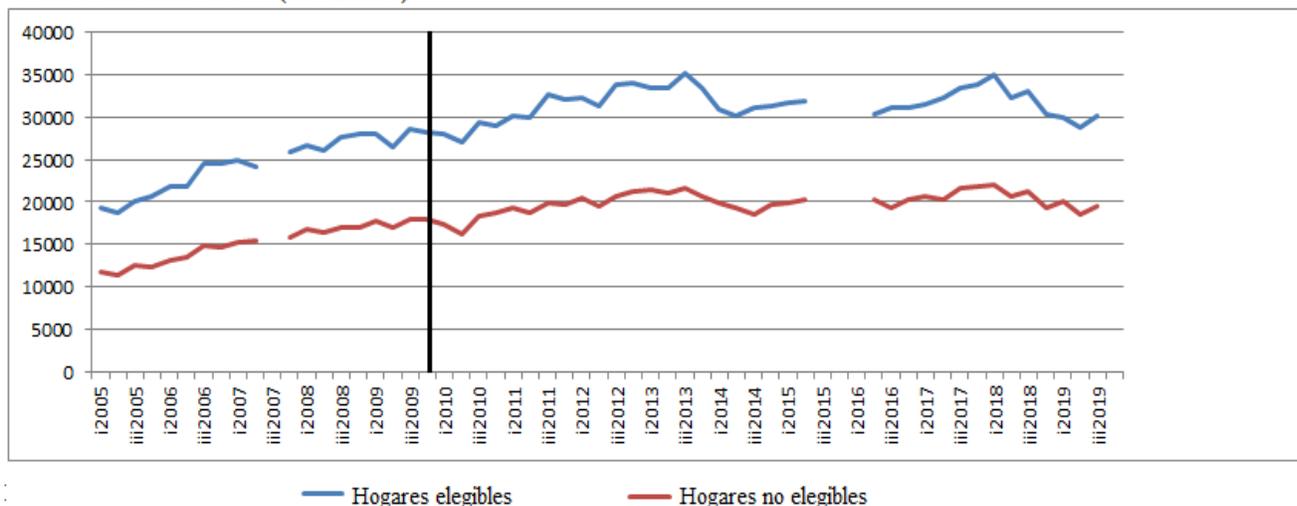
La primera gráfica (figura 12) muestra el efecto marginal del periodo kirchnerista y nos permite decir que existe un efecto creciente y significativo en el tiempo con respecto a situación anterior, es decir, a la situación donde no existía el programa.

La segunda gráfica (figura 13) contiene una proyección del efecto de las transferencias bajo la gestión Kirchner a los años de gestión macrista (línea verde) y la evolución de la variable atribuible a esta última gestión (línea roja), lo que nos permite hacer una comparación de los efectos del programa bajo ambas gestiones. Del análisis de la gráfica podemos decir que, ya que ambas líneas se encuentran dentro de los intervalos de confianza, ambos efectos son positivos y significativos. A su vez, nos permite ver que la evolución dentro de la gestión Cambiemos conserva la tendencia que proviene del periodo kirchnerista y, al estar la línea roja por encima de la proyección de los montos del periodo kirchnerista, se indicaría un leve crecimiento en la tendencia de esta variable en la gestión Macri en comparación con la gestión anterior.

A continuación, pasaremos a analizar la otra variable de interés bajo estudio, el Ingreso Total Familiar (ITF). Recordamos que dicha variable capta la sumatoria de ingresos individuales totales de todos los componentes del hogar, lo que quiere decir que dentro de estos ingresos se encuentran los ingresos no laborales (como por ejemplo transferencias estatales) así como ingresos laborales.

Dicho esto, se presenta a continuación la evolución de los ingresos totales familiares para hogares elegibles y no elegibles en el rango de tiempo estudiado (Figura 14).

Figura 14. Evolución del ingreso total familiar (ITF). Hogares elegibles y no elegibles por AUH. 2005/2009  
A valores constantes de 2019 (3er trimestre)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH - INDEC

Nota 1: El análisis se restringe sobre hogares pobres (aquellos pertenecientes a los primeros cuatro deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar).

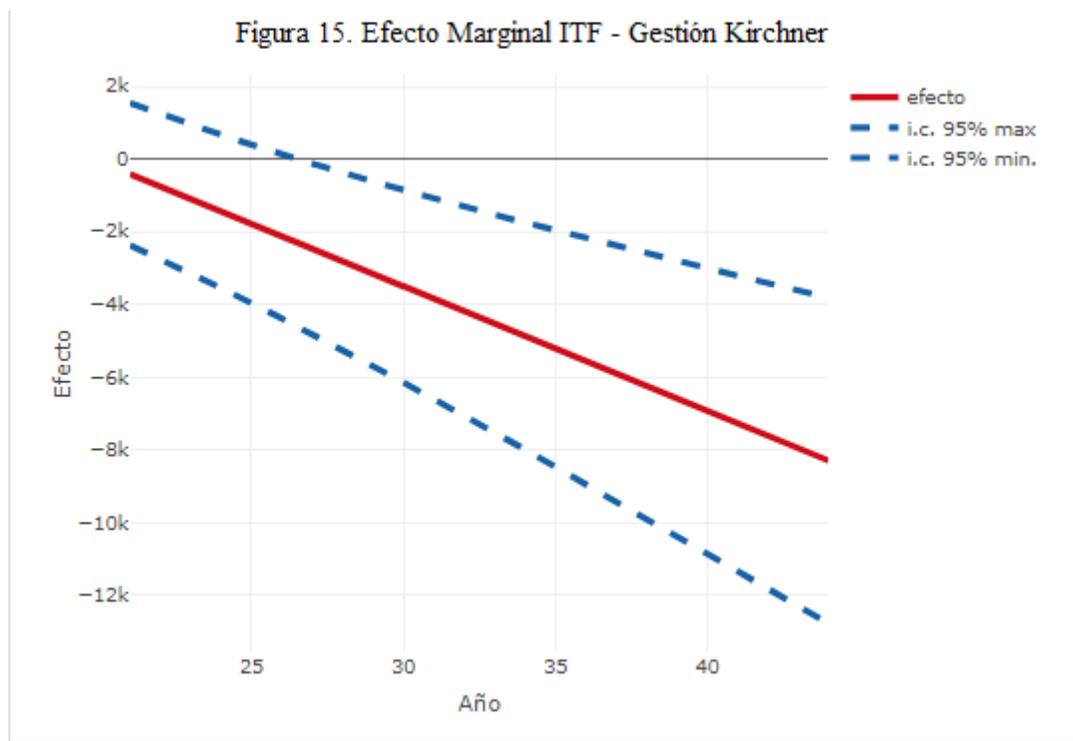
Desde un análisis descriptivo, podemos decir que la gráfica anterior sugiere que entre los años 2005 y 2013 hay, con variaciones, un incremento del ingreso total familiar tanto en el grupo elegible (grupo de tratamiento) como para el grupo no elegible (grupo control), aunque con menores montos y menor variación en el caso de éste último grupo. De una mirada pormenorizada podemos observar que, luego de la implementación del programa (iv2009), comienza a verse un crecimiento mayor de ingresos para el grupo elegible, de manera pronunciada y sostenida hasta el año 2013, alcanzando el máximo del periodo bajo estudio para el tercer trimestre de ese año. Luego de este valor máximo, se revierte la tendencia, asistiendo a una caída del ingreso para ambos grupos (con mayor énfasis en el grupo elegible), caída que se detiene entre el segundo y el tercer trimestre del año 2014.

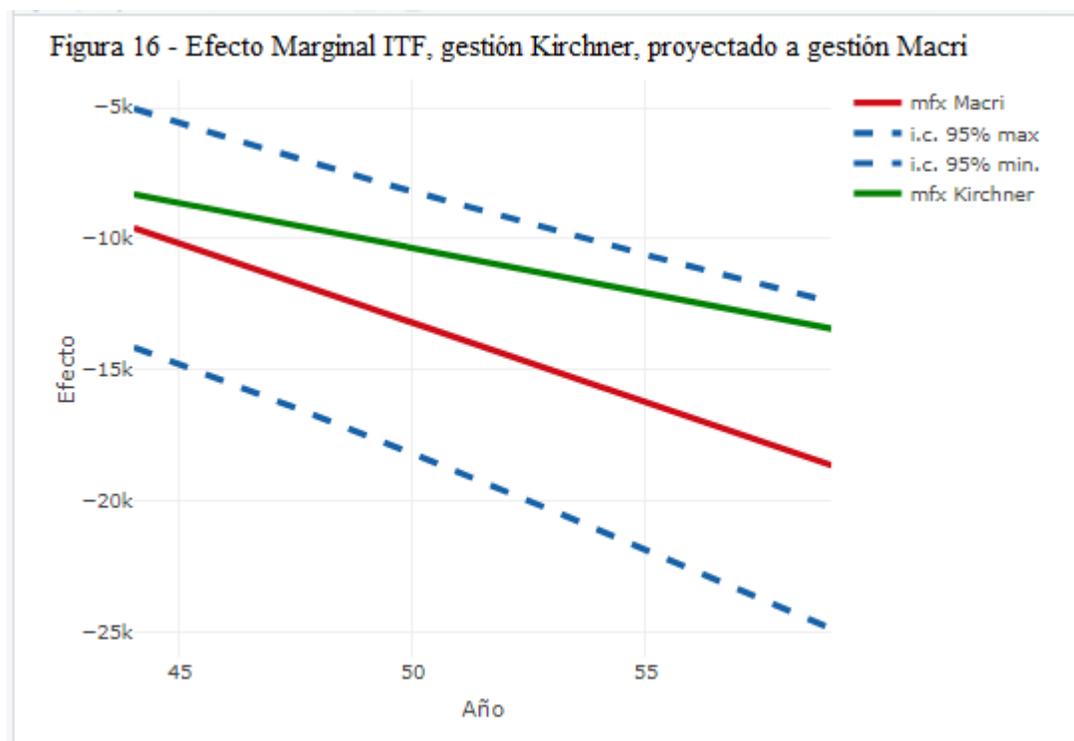
En términos de arreglos de gobierno, la evolución de la variable mencionada hasta aquí se corresponde con el mandato del gobierno kirchnerista, el cual finaliza con una tendencia al alza de los ingresos totales familiares para ambos grupos bajo análisis.

Para el periodo macrista se observa, al inicio de dicha gestión de gobierno, un aumento de los ingresos totales familiares, aumento que se da primero de manera lenta y luego más pronunciada, con un pico para el i2018, donde se alcanzan valores similares al valor máximo mencionado para iii2013. Luego de ese valor máximo, se produce una caída abrupta de los

ingresos totales familiares, llegando a montos mínimos igualables a los del año 2010. Esta caída se da de manera más pronunciada en el grupo de tratamiento que en el de control. En 2019, último dato disponible, se llega a vislumbrar un crecimiento en los montos promedio de los ingresos totales familiares de ambos grupos.

De igual manera que en el caso de la variable de transferencias estatales, para la variable ITF se procedió al armado de una serie de tiempo interrumpida con diferentes cortes temporales. Para este caso se realizó el primer corte a partir de la implementación del programa y hasta el momento del cambio de gobierno (2016) y el segundo corte comprende el periodo de gobierno macrista. En los anexos de la tesis se presenta la tabla 2 que muestra los resultados de dicha serie y, al igual que con la variable anterior, se procedió luego a realizar un ejercicio para calcular los efectos marginales. Se presentan a continuación las gráficas de este ejercicio para luego analizarlas.





Para este caso, la primera gráfica (figura 15) muestra el efecto marginal del periodo kirchnerista y nos permite decir que existe un efecto decreciente y significativo con respecto a situación anterior, es decir, a la situación donde no existía el programa.

La segunda gráfica (figura 16) contiene una proyección del ITF bajo la gestión Kirchner a los años de gestión macrista (línea verde) y la evolución de la variable atribuible a la gestión de Macri (línea roja), lo que nos permite hacer una comparación de la evolución de la variable bajo ambas gestiones. Del análisis de la gráfica podemos decir que, ya que ambas líneas se encuentran dentro de los intervalos de confianza, ambos efectos son negativos y significativos, dándose una mayor caída de esta variable en la gestión Cambiemos (línea roja).

Siendo conscientes de las complejidades ya comentadas del análisis, acerca de las particularidades de las variables en análisis, consideramos que la información obtenida hasta aquí nos orienta y permite realizar algunos análisis y comentarios, comentarios y análisis que se presentan a continuación.

#### 4.4 Análisis de resultados del ejercicio

A manera de análisis de resultados queremos hacer algunas menciones. Por un lado resaltar que dichos resultados confirman algo ya conocido por la literatura que evaluó el presente programa y es el hecho de que la implementación de la AUH tiene un efecto ingreso significativo, en términos de transferencias, en la población objetivo.

Del análisis descriptivo de la variable transferencias podemos ver que, desde la implementación del programa y en los diez años analizados, el grupo elegible incrementó (aunque con variaciones a lo largo del periodo) los valores que percibe en razón de transferencias, a diferencia de lo que ocurrió con el grupo no elegible, que permanece casi sin modificaciones a lo largo del periodo bajo estudio.

La información estadística en relación a esta variable se orienta en el mismo sentido, al mostrarnos que existe un efecto creciente y significativo en el tiempo con respecto a situación anterior, es decir, a la situación donde no existía el programa. Por otro lado, a partir del ejercicio estadístico realizado y en relación al análisis comparativo que persigue la tesis, se puede decir que el efecto de las transferencias en ambas gestiones de gobierno es positivo y significativo. La evolución dentro del periodo macrista conserva la tendencia que proviene del periodo kirchnerista y muestra un leve crecimiento en la tendencia de esta variable en comparación con la gestión anterior.

Para el caso de la variable de ingresos totales familiares, del análisis descriptivo podemos decir que la misma no sigue tendencias uniformes a lo largo del periodo bajo estudio sino que presenta lapsos crecientes y lapsos decrecientes. Como se ha repetido a lo largo de la tesis, recordamos que estas variaciones no responden solo a variaciones en las transferencias, sino que se debe también a condiciones y políticas económicas y laborales, por captar dicha variable los ingresos laborales como no laborales (donde se encuentran las transferencias estatales) de los hogares. A los fines de nuestra investigación y a partir de una mirada pormenorizada de la información descriptiva, podemos decir que el grupo de tratamiento sufre mayores variaciones que el grupo de control. En ese sentido, podemos ver que una vez implementado el programa bajo estudio, comienza a verse un crecimiento mayor de ingresos para el grupo de tratamiento. Y que en momentos de retracción del ingreso total familiar, es también el grupo de tratamiento el

que se ve más afectado. La información estadística nos muestra que, aun con la implementación del programa, en ambas gestiones de gobierno la tendencia de la variable es negativa y significativa, siendo mayor la caída en el ingreso total familiar en la gestión macrista.

Del análisis realizado hasta aquí, y en relación a los intereses comparativos de la tesis, podemos decir que durante la gestión de Mauricio Macri las transferencias estatales conservan la tendencia e indica una mejora en relación al periodo del periodo anterior pero disminuye la capacidad del programa de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben.

A su vez, a partir del análisis descriptivo y estadístico realizado y a partir de la comparación de las dos variables de interés, podemos decir que las subas en trasferencias estatales no siempre repercuten de manera positiva en los ingresos totales generales. Podríamos decir que, de manera general, en contextos de retracción del ingreso total, la suba de las transferencias no llega a ser un paliativo suficiente para evitar la caída de los ingresos totales.

En este sentido, creemos que resulta interesante reflexionar sobre el rol de las transferencias en dos direcciones: por un lado el análisis previo nos estaría indicando, como dijimos, que dichos programas no resultan suficientes para evitar la retracción de los ingresos totales y por el otro nos muestra que dichas transferencias son importantes para evitar una mayor caída de los grupo elegibles en relación a los ingresos totales familiares. Estos aspectos serán retomados en los comentarios generales de la tesis.

## **Conclusiones**

El presente capítulo se orientó al desarrollo de la evaluación de impacto de la AUH, evaluación atenta al análisis de la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales a partir de la implementación del programa así como a la capacidad del mismo para aumentar los ingresos totales de las familias que lo reciben.

Con este objetivo, en un primer momento se describió el diseño metodológico así como la elección de la fuente de la información utilizada para la evaluación. Dadas las limitaciones de información disponible acerca del programa y de acuerdo con las características de la información así como siguiendo la tradición de estudios previos del programa, se optó por utilizar

una metodología cuasi-experimental, basada en una comparación entre grupos de tratamiento (receptores de la política) y control (hogares no receptores), construidos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares.

En un segundo momento se describió el procedimiento de identificación de los hogares receptores del programa así como del proceso de armado de los grupos de tratamiento y control y por último se procedió a presentar los resultados del ejercicio así como el análisis de los mismos.

En ese sentido, a partir del análisis tanto descriptivo como estadístico de las variables bajo interés nos permitió obtener algunos resultados. Por un lado, el mismo nos permitió conocer y confirmar algo ya conocido por la literatura que evaluó el presente programa y es el hecho de que la implementación de la AUH tiene un efecto ingreso significativo, en términos de transferencias, en la población objetivo.

Por otro lado, uno de los resultados más importantes del análisis, en relación a los objetivos de la tesis, es aquel que hace referencia a que durante la gestión de Mauricio Macri no se está en presencia de una reducción de los montos de las transferencias estatales pero sí de cómo éstas incrementan los ingresos totales familiares.

El capítulo termina con dos análisis más generales. El primero de ellos relacionado al hecho de que las subas en trasferencias estatales no siempre repercuten de manera positiva en los ingresos totales generales y el segundo que dichas transferencias son importantes para evitar una mayor caída de los grupo elegibles en relación a los ingresos totales familiares, aspectos que serán retomados en los comentarios generales de la tesis.

## **Resultados y conclusiones generales**

La presente investigación partió de preguntarse acerca de las repercusiones que tuvo el cambio en la ideología de los partidos en el gobierno sobre los impactos de la Asignación Universal por Hijo.

La tesis se propuso como objetivos específicos: a) caracterizar los contextos políticos dentro de los cuales el programa se desarrolla, con énfasis en las características socioeconómicas, ideológicas así como en relación a los paradigmas de protección y política social que ambos arreglos de gobiernos encarnan; b) caracterizar el programa bajo estudio y los cambios operados en el mismo durante los arreglos de gobierno que lo llevaron a cabo y c) analizar la evolución de los montos promedios de las transferencias estatales y la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias a partir de su implementación así como la variación de dichos montos en relación a cada arreglo de gobierno analizado.

Para poder cumplir con estos objetivos se tomaron una serie de una serie de procedimientos. Para los primeros dos objetivos se recurrió al análisis documental y de fuentes secundarias sobre las políticas sociales y de protección social de las gestiones bajo estudio y en relación al último objetivo se recurrió al diseño un modelo cuasi-experimental que consistió en la realización de series de tiempo interrumpida que permitieron calcular los efectos marginales de las variables bajo interés.

El presente apartado se divide cuatro secciones. En un primer momento se desarrollan los hallazgos de la investigación, en un segundo momento se presenta una sección con reflexiones generales del trabajo, se continúa con un apartado dedicado a recomendaciones de política y se concluye con una sección dedicada a presentar los límites de la investigación, planteando los límites y desafíos pendientes de la misma.

## 1. Hallazgos de la investigación

De manera general, diremos que la información recabada en la tesis es consistente con la hipótesis planteada. Con el cambio de ideología dado por el cambio gobierno ocurrido con la llegada al poder de la gestión *Cambiamos* se reducen, por deriva política, los impactos del programa. Lo dicho se explica ya que, a pesar no existir retracciones en los montos de las transferencias, de que las normas son formalmente las mismas y a pesar de algunas ampliaciones tanto de los montos de las transferencias así como en lo relacionado a lo normativo del programa, el impacto del mismo es menor en relación a una disminución de la capacidad del programa para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben así como de un cambio desfavorable en el contexto político donde el programa se desarrolla.

La afirmación anterior se basa en los hallazgos obtenidos a partir del análisis documental así como del análisis cuantitativo realizado y gracias a los lentes teóricos de la investigación, que permitieron interpretar dicha información. Pasaremos a comentar dichos hallazgos que dan validez a la hipótesis y que responden a nuestras preguntas de investigación. A su vez, los hallazgos serán presentados en relación a los contenidos teóricos de la tesis que le dan sentido.

En relación a ello, y en primer lugar, creemos que la mirada desde los estudios de políticas nos permitió tener en cuenta que las acciones de gobierno y los rasgos de las políticas públicas de un país guardan estrecha relación con las características tanto del sistema político así como de su ideología. Dentro de este campo, el lente específico del régimen nos permitió estar atentos a lo ocurrido en el campo de La política, en tanto variable que estructura todo el proceso de las políticas públicas, y tener en cuenta que la política (policy) siempre es ella y sus condiciones (Quintana, 2015). Desde allí es que el presente trabajo da una importancia central a lo ocurrido en el contexto político donde las políticas (policies) se desarrollan. A su vez, el concepto de arreglo de gobierno nos permitió tener en mente el analizar las políticas públicas como un sistema y tener claro que dichos arreglos tienen como base o soporte ideologías y paradigmas que le dan forma a las políticas específicas. En relación a ello, vimos en la tesis que los arreglos de gobierno crean, en parte, los contextos políticos en que se desarrollan, los cuales a su vez expresan, de alguna manera, la ideología de dichos arreglos.

En ese sentido podemos decir que si bien la policy bajo estudio, en su especificidad normativa así como en los montos de transferencias no varió drásticamente, el lente del régimen nos permitió acercarnos a lo ocurrido en La política y las modificaciones en el contexto político a partir de los cambios de arreglo de gobierno.

Como hallazgo de la tesis, el análisis contextual realizado nos permite decir que, con el cambio de gobierno ocurrido en el año 2015, hay una desmejora de los todos indicadores sociales analizados. Para el fin de su mandato, como vimos, la gestión Cambiemos se retira del gobierno con cifras muy altas de pobreza e indigencia, una desmejora del mercado laboral así como con un comportamiento regresivo en la distribución del ingreso, observable en una tendencia hacia la concentración del ingreso en los quintiles más altos en detrimento de los quintiles más bajos, a diferencia de la tendencia progresiva del arreglo de gobierno anterior. Esto mismo se observa a su vez en una ampliación y tendencia al alza en la brecha entre los deciles más pobres y más ricos de la distribución así como en un aumento de la desigualdad medida por el índice de Gini.

En segundo lugar, en relación al análisis cuantitativo realizado, el mismo nos orientó y nos permitió acceder a distinto tipo de información. En términos de hallazgo principal, nos permite decir que durante el arreglo de gobierno macrista las transferencias estatales se mantienen y se expanden levemente pero que la capacidad de la AUH para aumentar los ingresos totales de las familias que la reciben, en relación a la gestión de gobierno kirchnerista, se reduce.

En pos de reforzar el hecho de que el cambio en la AUH se da por deriva política, podemos decir que desde la teoría partidista se complementa y refuerza el argumento desarrollado por la teoría de régimen. Como vimos en la tesis, la teoría partidista plantea que la ideología del partido en el gobierno influye sobre las opciones políticas, sobre los resultados de las políticas así como en los derechos sociales, la política social y sobre distintas variables de la política pública (Loftis y Mortensen, 2017). En otras palabras, propone que las diferencias en la ideología de los partidos en el gobierno tendrán causalidad con las diferencias en la política pública (Schmidt, 1996).

En el marco de esta teoría, los estudios sobre recorte de los Estados de bienestar en el contexto del giro a la derecha latinoamericano del siglo XXI, nos permitieron ver qué, a diferencia de lo ocurrido en los años 80 y 90 del siglo XX en la región latinoamericana, la nueva

experiencia de gobiernos de derecha en la región siguen y siguieron un patrón similar al caso de las democracias industrializadas avanzadas (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Con esto se hace referencia a que ya no se redujo de manera total las políticas sino que se tuvo más probabilidades de reducir el espectro de las políticas sociales a partir de cambios menores y pasivos pero con consecuencias importantes.

En este sentido, Niedzwiecki y Pribble (2017) proponen que la experiencia de los gobiernos del giro a la izquierda de la región habrían generado un contexto político en el que el recorte total es costoso e improbable y que, por lo tanto, los partidos de centro-derecha en América Latina tuvieron más probabilidades de reducir las políticas o los impactos de los programas por medio de políticas de deriva, pudiendo incluso enfrentar incentivos para expandir marginalmente algunos programas. Como fue desarrollado a lo largo del trabajo, creemos que la AUH durante la gestión Cambiemos sigue buena parte de estos postulados.

En último lugar, otro punto que queremos retomar, a manera de hallazgo, es el relacionado con los paradigmas de protección y política social que cada arreglo de gobierno encarna y cuyos significados dan forma al programa que es objeto de estudio de esta tesis. Creemos que a partir del análisis realizado en la tesis, podemos decir que ambos arreglos tienen distintas concepciones sobre los campos mencionados. Mientras que el kirchnerismo impulsó medidas que apuntaron y dieron los primeros pasos hacia la deconstrucción de la lógica contributiva, (tal como ser la puesta en práctica del programa bajo estudio de la tesis) y hacia el cierre de brechas en relación con el mercado de trabajo, el macrismo diseñó e implementó políticas que reforzaban el componente contributivo, premiando a quienes habían podido acceder de manera sostenida al mercado laboral.

Creemos que todos los elementos mencionados hasta aquí, en suma, nos permiten decir que con el cambio de ideología dado por el cambio en las posiciones de gobierno en el año 2015, se produce un cambio de paradigma en relación a la protección social y a la política social así como hay una reducción del impacto, por deriva política, en el programa bajo estudio.

## 2. Reflexiones generales

Llegando al final del recorrido de la tesis, nos interesa y nos parece oportuno desarrollar y retomar algunas líneas de análisis y reflexiones que surgieron a partir de su realización.

En primer lugar, queremos resaltar el hecho de que, más allá de los cambios en los partidos en el gobierno y las diferencias en los impactos observadas en la tesis, la AUH no ha perdido continuidad ni importancia, en tanto pilar central de la protección social argentina. El desarrollo y el mantenimiento del programa, más allá del partido gobernante y de la ideología del mismo, es un aspecto a celebrar, en el sentido de que indica que el mismo se encuentra establecido, o en proceso de establecerse, como una política de Estado. Que esto sea así es un hecho más que importante, en tanto que el programa: contribuye a una mayor equidad distributiva, en relación a que significa un paso hacia la universalización del derecho a la Seguridad Social (Mazzola, 2015); ayuda a balancear el Sistema de Protección Social, ya que tradicionalmente cubría solo a los trabajadores formales (Bracco et al., 2017); asegura un ingreso para millones de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad así como por ser un programa encaminado a asegurar y restaurar derechos vulnerados.

En segundo lugar, y en relación a lo dicho con anterioridad, nos parece un aspecto a retomar y destacar el hecho de que el diseño y la normativa del programa no se conservaron estáticos desde su implementación sino que se los mismos fueron siendo objeto de cambios y revisiones que significaron mejoras en términos de ampliación de derechos así como una mayor institucionalidad del programa.

En tercer lugar, nos interesa dejar claro algo evidente pero necesario de mencionar y es el hecho de que con programas como el estudiado por la tesis no alcanza para resolver problemas de tanta complejidad como ser el caso de la pobreza y la desigualdad. Diversos estudios muestran que, pese a que la AUH logra que un porcentaje de personas “salten” la línea de la pobreza, la mejora en el nivel de vida no es muy grande: quienes logran superar dicha línea se mantienen en una situación de alta vulnerabilidad, con ingresos apenas superiores a los umbrales oficiales (Bracco et al., 2017). En otras palabras, y siguiendo a Vigorito (2017), quien se refiere al caso uruguayo, muchos de los hogares que logran superar la condición de pobreza quedan muy cerca del umbral y, en escenarios de mayores restricciones económicas, son muy vulnerables a volver a

experimentar caídas sustanciales en los ingresos. Esto mismo quedó de manifiesto en la tesis, ya que vimos que en momentos de retracción de los ingresos, los aumentos de los montos en las transferencias no llegan a paliar dichas retracciones.

En este sentido, vale decir que las transferencias son una herramienta muy importante y necesaria -y que sin las mismas el impacto de contextos recesivos tendría peores consecuencias- pero se quiere dejar claro que solo con programas de transferencias no alcanza. Estos programas, entre otras cosas, “deben coordinarse estrechamente con sistemas integrales de protección social y con políticas activas del mercado de trabajo que, entre otros objetivos, fomenten la demanda laboral” (Reinecke y Weller, 2014: 6 en Cena y Chamberlain, 2015: 132).

El decreto de creación de la AUH demuestra conocer las virtudes y limitaciones del programa, así como la necesidad de lo expresado anteriormente, por lo que nos parece oportuno traerlo a colación y tener presente el espíritu del mismo cuando dice que: “(...) esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza” (Decreto 1602/2009).

Por último, creemos que en contextos donde el mercado de trabajo opera con muy altos índices de informalidad en el empleo<sup>17</sup> (de alrededor del 40% en el país), o dicho de otra manera, donde solo cerca del 40% de la población tiene el privilegio de acceder a empleos plenos de derechos, parece necesario diseñar y pensar en Sistemas de Protección Social integrales, que apunten más allá de condiciones de empleo. Las discusiones que se están dando en Argentina, así como en otros países del mundo y la región, acerca de la puesta en marcha de la llamada Renta Universal o Ingreso Ciudadano son un aspecto a celebrar en ese sentido.

### **3. Recomendaciones de política**

A manera de recomendaciones de política, a continuación se presentan algunos comentarios. Como primera recomendación, y en base a las dificultades experimentadas durante la investigación en relación a la realización del análisis cuantitativo, creemos necesaria una mejora

---

<sup>17</sup> Vale una breve mención acerca de que ésta no una situación particular de Argentina, sino que una situación compartida por los mercados de trabajo regionales y mundiales.

en la manera en que se monitorea la cobertura e incidencia distributiva de la AUH. Vale mencionar que la Argentina no cuenta con encuestas de condiciones de vida que se realicen de manera regular<sup>18</sup>, las cuales son recomendadas en la bibliografía especializada como el instrumento óptimo para monitorear los impactos distributivos de los programas de transferencias.

En este sentido, la Encuesta Permanente de Hogares (encuesta utilizada por la investigación) es considerada como la mejor opción para acercarse al estudio de la AUH pero presenta complicaciones para medir de forma adecuada la cobertura e incidencia del programa. La investigación desarrollada por Carolina García Domench y Leonardo Gasparini (2017) contiene un detallado análisis y propuestas para la mejora de dicha encuesta en relación a la AUH. Remitimos a esta investigación como bibliografía especializada en ese tema.

A su vez, creemos necesario y oportuno avanzar sobre la revisión de algunas exclusiones del programa así como para el caso de las incompatibilidades del mismo con otras políticas o programas. Para el caso de las exclusiones proponemos, específicamente, la revisión del máximo de cinco hijos, no solo por tratarse de un número arbitrario sino también porque la exigencia de un mínimo de siete hijos para acceder a una pensión no contributiva (la llamada “pensión a madres de siete hijos o más”) hace que el sexto hijo de familias que cumplen con los requisitos para acceder a cualquiera de estos programas quede fuera tanto de la AUH como de la pensión mencionada.

Otra de las exclusiones a revisar es el caso de los niños y niñas dependientes de personas migrantes, a quienes se les exige ser argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un periodo no inferior a tres años, exclusión que resulta ser de las más significativas, teniendo en cuenta los cambios normativos que en los últimos años promovieron la ampliación de derechos de la población migrante (por medio de la Ley 25.871) (Davalos y Beccaria, 2017).

Para un análisis pormenorizado de las exclusiones y propuestas de mejoras y ampliaciones de la AUH remitimos a Centrángolo y Curcio (2017).

---

<sup>18</sup> Para cubrir esta falencia, se ha realizado la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) en los años 2011 y 2015 pero la misma, por cubrir solo algunas provincias del país y no tener frecuencias de realización establecidas, no resulta apropiada para monitorear el impacto distributivo de la AUH (García Domench y Gasparini, 2017).

#### 4. Límites de la investigación

Para finalizar, creemos que la investigación presenta varias limitaciones. En relación al análisis cuantitativo, y como se dijo a lo largo de la tesis, la investigación presenta una serie de limitaciones naturales en relación al tipo de información y de datos disponibles.

Por otro, una serie de falencias vienen dadas por una falta de manejo cabal de cuestiones específicas del campo económico y estadístico, así como por los tiempos acotados para la realización de la tesis. En ese sentido, creemos que faltan análisis que permitan dar robustez a los datos estadísticos presentados así como se considera una deuda de la investigación la falta de realización de un ejercicio contra-fáctico acerca del comportamiento de las transferencias estatales en caso de no haberse aplicado la modificación de la fórmula de movilidad. Este ejercicio nos hubiese arrojado mayor luz sobre algunos aspectos que aborda la tesis.

A su vez, como ya mencionó en apartados anteriores, creemos que las herramientas teóricas utilizadas nos permitieron desarrollar una mirada muy enriquecedora sobre aspectos centrales de la investigación. Dicho esto, creemos que la tesis no agotó el potencial que dichas herramientas permiten. Un ejemplo de ello está en relación a que se podría haber profundizado en mayor medida sobre análisis tales como la influencia de los legados políticos y la fuerza de oposición en relación al desarrollo de la AUH.

Por último, la tesis se concentró principalmente en los impactos de la AUH en relación a los ingresos, dejando por fuera toda una gama de aspectos, indicadores y percepciones. En este sentido, por falta de tiempo, queda fuera de la investigación el procesamiento de la información de doce entrevistas semi-estructuradas realizadas a personas que percibieron la AUH durante las dos gestiones bajo estudio. Vale mencionar que la realización de dichas entrevistas fueron utilizadas como generadoras de hipótesis pero, sin dudas, el análisis de las mismas hubiese enriquecido la investigación, al permitir conocer y profundizar sobre otro tipo de impactos, percepciones y valoraciones del programa.

A pesar de las limitaciones mencionadas, y en el sentido de que consideramos que, a pesar de que la AUH ha sido objeto de variados análisis, se necesita mayor evidencia y estudios que consoliden y mejoren el conocimiento sobre el programa, creemos que el esfuerzo realizado en la tesis es un aporte más en ese sentido.

## Referencias

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. UNESCO. Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires.

Adelantado, J. (2008). *Las políticas sociales*. En: *Creación de materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa*. Área de Ciencia Política y de la Administración (Cpa). Universidad de Salamanca - Campus Miguel de Unamuno, Salamanca, España.

Adelantado, J., Noguera, J. A., y Rambla, X. (2000). *El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales*. En Adelantado, J. (coord.) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria – UAB.

Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Disponible en: [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).

Aguilar, L. (comp) (2016). *Política Pública*. Biblioteca básica de administración pública. Siglo XXI editores.

Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES - (2011). *La inclusión social como transformación*. Buenos Aires. Observatorio de la Seguridad Social. Dirección General de Planeamiento.

Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES - (2020). *Asignación Universal por Hijo. Boletín mensual. Febrero 2020*. Observatorio de la Seguridad Social. Dirección General de Planeamiento. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Febrero%202020.pdf>

Anyul, M. P., Mutis, A. P., Gaviria, J. A. O., Arteaga, N. G. Flores, L. E. B., Sánchez-Ancochea, D., y Carrera, E. J. S. (2018). *América Latina en la larga historia de la desigualdad*. FLACSO México.

Arcidiácono, P. (2016). *La asignación universal en su laberinto*. José C. Paz, Bordes, Argentina.

Banco Mundial (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*. EEUU, Washington, DC.

Balasini, J. y Malec M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social*. EDUNPAZ, Editorial Universitaria.

Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010). *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA – Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Documento de trabajo N° 7.

Bracco, J., Gasparini, L., y Tornarolli, L. (2019). *Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015*. Documentos de Trabajo del CEDLAS.

Bracco, J., Falcone, G., Galeano, L. y Gasparini, L. (2017). *Estudio específico D. Incidencia distributiva de la AUH*, en Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.

Benson, D. & Jordan, A. (2011). *¿What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited*. Political studies review. 9(3), 366-378.

Bertranou, F. (2004). *Protección social y mercado laboral*. OIT. Disponible en [http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/617/625\\_Bertranou\\_2004\\_p\\_rotec\\_social\\_mercado\\_laboral.pdf?sequence=1](http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/617/625_Bertranou_2004_p_rotec_social_mercado_laboral.pdf?sequence=1)

Bertranou, F. (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Bonfiglio, J; Vera, J y Salvia, A (2020). *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Bustelo Graffigna, E. (1998). *El abrazo: Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los Organismos No-Gubernamentales*. Revista de Ciencias Sociales. -- no.9. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011). *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo*. Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo, 10. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Bustos, J. M., Giglio, G., Y Villafañe, S. (2012). *Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país*. Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012.

Castañeda, J. G. (2006). *Latin America's Left Turn*. Foreign Affairs, Núm.85, Vol.3.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una Crónica del Salariado*, Barcelona: Paidós.

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Serie Políticas Sociales N 224 – CEPAL.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL N° 95.

Cena, R. B., y Chahbenderian, F. (2015). *El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Colombia.

Cetrángolo, O., y Curcio, J. (Coords) (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile.

Costa, M. I. (2015). *¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina*.

Davolos, P. y Beccaria, A. (2017). *Estudio específico G. Las brechas de la protección social de niños, niñas y adolescentes*. En Cetrángolo, O., y Curcio, J. (Coords) (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.

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

Danani, C. (2012). *La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010*. Revista de Ciencias Sociales.

Danani, C., y Grassi, E. (2013). *El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: características y nuevos problemas*. Jornadas de salud y población 2013. Taller de políticas sociales.



Danani, C. y Hintze, S. (coord.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Danani, C., y Hintze, S. (Eds.). (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Deaton, A. & Cartwright, N. (2018). *Understanding and misunderstanding randomized controlled trials*. Social Science & Medicine.

Del Castillo, G. (2014). *Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos*. Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Del Castillo, G. (2015). *Policy Change in Mexican Basic Education: Politics and Policy Tension. A Policy Study Approach. International Conference on Public Policy*, Milan, Italia. Disponible en: <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433949936.pdf>

Del Castillo, G. y Danay Q. (2015). *William Ascher: conversación sobre policy sciences y sus aportes para América Latina*. En *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 23.

Del Castillo, G. y Danay Q. (Ed) (2018). *Políticas públicas. Nuevos enfoques para la investigación*. Flacso México.

Díaz Langou, G. (2012). *La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales*. Buenos Aires: Cippec.

Donza, E. (2019). *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo: 2010-2018*. Documento de trabajo. Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim-Generalitat Valenciana, Valencia.

Fernández Blanco, A. (2012). *Políticas de transferencias monetarias: la asignación universal por hijo y su impacto en el bienestar de los hogares a nivel local. Un aporte a la discusión del piso de protección social en Argentina*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf)

García, V. J. J. (2011). *Hacia un nuevo sistema de indicadores de bienestar*. Revista internacional de estadística y geografía, 2(1).

García Delgado (2017). *Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo Tardío: hacia el Estado pre – social*. En García Delgado, D., y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

García Delgado, D., y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Gasparini, L., y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas*. Documentos de Trabajo del CEDLAS.

Gonnet, D. M. (2019). *Políticas sociales en la ciudad de La Plata*. Trabajo Integrador Final - Especialización en Políticas Sociales - Facultad de Trabajo Social – UNLP.

Hintze, S. (2012). *Gobierno y políticas: transformaciones en Argentina y América Latina en la primera década del Siglo XXI*. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. I-II.

Hornes, M. E. (2013). *Los programas de Transferencias monetarias condicionadas: una aproximación desde la socio-antropología económica*.

Hubscher, E. (2017). *Party governments, clientelistic reforms, and varying levels of political constraints*. Comparative European Politics. doi:10.1057/s41295-016-0007-4

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Informes Técnicos Volumen 3, N°13. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_19422F5FC20A.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf)

Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jensen, C., & Mortensen, P. B. (2014). *Government Responses to Fiscal Austerity: The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship*. Comparative political studies.

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.

Kwon, H. & Pontusson, J. (2010). *Globalization, labour power and partisan politics revisited*. Socio-Economic Review.

Loftis, M. W., & Mortensen, P. B. (2017). *A new approach to the study of partisan effects on social policy*. Journal of European Public Policy.

Lo Vuolo, R. (1991) *Economía Política del Estado de Bienestar*. En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Davila Editores.

Lo Vuolo, R. y Neri, A. (2010) *La Asignación Universal Por Hijo frente a un ingreso universal a la niñez*. En *UNICEF: Asignación Universal por Hijo - Ciclo de Conferencias*. Neri, A. (dirección y compilación). Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) Buenos Aires.

Malamud A. y De Luca, M. (coords.) (2017). *La política en tiempos de los Kirchner*. EUDEBA editorial. Buenos Aires. Argentina.

Mango, C. G. F., y Tirenni, J (2017) *La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social*. En García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Mair, P. (2008). *The challenge to party government*. West European Politics.

Marchionni, M. y Edo, M. (2017). *Condicionales educativas en la AUH: Diagnóstico y alternativas*. En Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF - ANSES.

Maurizio, R. (2009). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y evaluación de sus costos*. En: Keifman (Comp.) (2009) *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

Maurizio, R., Monsalvo, A., Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Evaluación de los impactos de la asignación universal por hijo en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos*. En Cetrángolo, O., y Curcio, J. (Coords) (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF – ANSES.

May, P. & Jochim, A. (2012). *Policy Regime Perspectives: Policies and Governing*. Annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Baltimore, MD.

Mazzola, R. (2015). *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Prometeo Editorial. Buenos Aires. Argentina.

Minkman, E., van Buuren, M. W. & Bekkers, V. J. J. M. (2018). *Policy transfer routes: an evidence-based conceptual model to explain policy adoption*. Policy Studies.

Natanson, J. (2018). *Mauricio Macri en su ratonera. El fin de la utopía gradualista*. En *Nueva Sociedad*, Núm. 276.

Neirotti, N. (2012). *Evaluation in Latin America: Paradigms and practices*. In Kushner, S. & Rotondo, E. (Eds.) *Evaluation voices from Latin America*. New Directions for Evaluation. Traducción al español del autor.

Niedzwiecki, S. & Pribble, J. (2017). *Social policies and center-right governments in Argentina and Chile*. Latin American Politics and Society, 59(3).

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2020). *La pobreza en agenda: 10 años de medición de las deudas sociales en la Argentina*. Disponible en <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-Infirma-01-2020.pdf>

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019). *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018 - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.*

Olmeda, J. (2017). *Ascenso, auge y ocaso del kirchnerismo en Argentina*. En Mario Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas*, Flacso-México.

O'Donnell, G. (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*, en La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Argentina.

Ocampo, J. A. (2008). *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Nueva sociedad, 215.

Ocampo, J. A. y Gómez-Arteaga, N. (2017). *Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina*. Revista CEPAL.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G.E CLACSO N° 4.

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.

Pautasii, L., Arcidiacono, P. y Straschnoy, M (2014). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)

Quintana Nedelcu, D. (2015). *Cuba entre revolución y reformas: La política de la política educativa en los cambios actuales*.

Quintana Nedelcu, D. (2019). *El régimen de las políticas públicas o “el árbol dentro del bosque*.



Ravallion, M. (2001) *The mystery of the vanishing benefits: An introduction to impact evaluation*. The World Bank Economic Review.

Repetto, F. (2017). *Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad*. En *La política en tiempos de los Kirchner*. Ed. EUDEBA. Buenos Aires. Argentina.

Repetto, F. (2012). *La dimensión política de la coordinación intraestatal: una mirada desde la protección social*. Revista Voces en el Fenix. Año 3. Número 18. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-dimensi%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-coordinaci%C3%B3n-intraestatal-una-mirada-desde-la-protecci%C3%B3n-social>

Repetto, F., y Díaz Langou, G. (2010). *El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral*. Documento de Política Pública, CIPPEC, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?*. Serie Mujer y Desarrollo, No 109. CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez, K., y Patrón Sánchez, F. (2017). *La efectividad de la política social en México: un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso*. Gestión y Política Pública, volumen XXVI, número 1.

Rouquaud, I. M. (2013). *La política de Asignación universal por hijo en Argentina. ¿Hacia una nueva institucionalidad?* En Rouquaud y Páez (2013) *Políticas públicas: algunas experiencias en Iberoamérica*. Buenos Aires: CLACSO.

Salazar, R. (2017). *Metodología de las ciencias sociales: diseño de investigación*. Notas de clase. Flacso-México.

Salazar, R. (2019). *Estimación del efecto causal*. Notas de clase. Flacso-México.

Salazar, R y Diego, A (2017). *Venezuela y el fin del giro en América Latina*. En Mario Torrico (ed.) (2017). *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas*. Flacso-México.

Salvia, A.; Tuñón, I. y Poy, S. (2014). *Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia*. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Argentina. En Memoria Académica.

Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4500/ev.4500.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4500/ev.4500.pdf)

Schmidt, M. G. (1996). *When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy*. European journal of political research.

Shadish, W, Cook, T, y Campbell, D. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Chapter 6. Boston: Houghton Mifflin.

Starke, P. (2006). *The politics of welfare state retrenchment: A literature review*. Social policy & administration, 40(1).

Straschnoy, M. (2011). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay*. Revista Cátedra Paralela, número 8, Santa Fe.

Tornarolli, L. (2018). *Series comparables de indigencia y pobreza: Una propuesta metodológica*. Documento de Trabajo (No. 226).

Torrico, M. (2017) *Introducción. Giro a la izquierda en América Latina*. En Mario Torrico (ed.) (2017). *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas*, Flacso-México.

Vera, J., y Salvia, A. (2019). *Pobreza y desigualdad monetaria en los hogares urbanos de la Argentina a partir de la encuesta de la Deuda Social Argentina (2010-2018): revisión, actualización metodológica y nuevos resultados*.

Vigorito, A. (2017). *La desigualdad en Uruguay: Logros y desafíos de las políticas redistributivas*. Revista Vadenuevo, 9(106).

Vilas, C. (1997b). *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. Notas para una perspectiva macro*. Desarrollo Económico 144.

Villatoro, S. (2005). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. Revista de la CEPAL.

Vommaro, G., & Gené, M. (2017). *Argentina: The Year of Cambiemos*. Revista de Ciencia Política (Santiago) 37(2).

Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. Simon and Schuster.

Wilson, C. (2000). *Policy Regimes and Policy Change*. Journal of Public Policy 20 (3).

Zarazaga, R. (2014). *Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas*. En Acuña, C. (2014). *El estado en acción*, Buenos Aires, Siglo XXI/OSDE.

Zibecchi, C. (2008). *Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?*

XIV Congreso Nacional de Ciencia Política (2019). Documento de convocatoria a simposio *La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia*, organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Universidad Nacional Gral. San Martín. Buenos Aires. Disponible en <https://www.dspp.com.ar/convocatoria-a-simposio-en-congreso-saap-a-10-anos-de-la-asignacion-universal-por-hijo-repensando-la-politica-social-no-contributiva-en-argentina/>

### **Otras fuentes consultadas**

Boletín de Estadísticas Laborales – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en <http://trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/historico.asp> Consultado el 07/03/2020.

Decreto de creación de Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/2009. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm> Consultado el 12/05/2020.

Decreto para ampliación de Asignación Universal por Hijo para Protección Social a trabajadores de temporada. Decreto 592/2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000264999/260489/norma.htm>  
[Consultado el 07/03/2020](#)

Índice de Precios Implícito para el Consumo Individual INDEC: <https://www.indec.gob.ar/> consultado el 28/4/2020.

Índice de Precios PriceStats: [www.inflacionverdadera.com/Argentina\\_inflation.csv](http://www.inflacionverdadera.com/Argentina_inflation.csv) consultado el 28/4/2020.

Índice de Precios San Luis: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/> consultado el 28/4/2020

Índice de Precios Ciudad de Buenos Aires: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124> consultado el 28/4/2020.

Índice de Precios Congreso: Informe de Bolsa de Comercio de Santa Fe. Inflación en Argentina 2007-2017 <https://www.infocampo.com.ar/wp-content/uploads/2018/03/Informe-Lautaro-1.pdf> consultado el 28/04/2020.

Resolución para creación de Asignación por Embarazo para Protección Social.  
Resolución 235/11 – ANSES <https://www.ignacioonline.com.ar/resolucion-23511-anses-asignacion-por/> consultada el 12/05/2020.

Resoluciones regulatorias de montos de Salario Mínimo Vital y Móvil: 2/2005, 2/2006, 2/2007, 3/2008, 2/2009, 2/2010, 2/2011, 2/2012, 4/2013, 3/2014, 4/2015, 2/2016, 3-E/2017, 3/2018, Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.  
<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario/resoluciones>. Consultado el 10/03/2020.

Resolución 6/2019. Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/215268/20190902>. Consultado el 10/03/2020.

ANEXOS

Tabla 1. Regresiones para variable transferencias – Grupo de tratamiento

	Coeficiente	Error estándar	p-valor
Intercepto	708.248	42.792	***
T (tiempo en trimestres)	4.929	3.831	
T* Gestión K	14.319	4.304	**
T* Gestión M	30.135	19.058	
Códigos de significancia: **** 0.001 *** 0.01 * 0.05 . 0.1 ' ' 1			

Tabla 2. Regresiones para variable Ingreso Total Familiar – Grupo de tratamiento

	Coeficiente	Error estándar	p-valor
Intercepto	19775.76	669.19	***
T (tiempo en trimestres)	504.97	59.92	***
T* Gestión K	-342.52	79.28	***
T* Gestión M	-604.29	118.66	***
Códigos de significancia: 0 **** 0.001 *** 0.01 * 0.05 . 0.1 ' ' 1			