

Ajuste que avanza, protección que retrocede: mujeres, cuidados y Asignación Universal por Hijo frente al desmantelamiento de la protección social (2023-2025)

Advancing Adjustment, Retreating Protection: The Universal Child Allowance and Reproductive Work Against the Dismantling of Social Protection (2023-2025)

Micaela Espinillo, Macarena M. Marín

Resumen

A partir de la llegada al poder de La Libertad Avanza en Argentina, se instauró una reconfiguración radical del sistema de protección social con profundas implicancias de género. El artículo analiza las transformaciones institucionales, presupuestarias y programáticas ocurridas entre diciembre de 2023 y diciembre de 2025, tomando la Asignación Universal por Hijo (AUH) como caso paradigmático. Los resultados revelan una estrategia dual: desmantelamiento de programas clave como el Potenciar Trabajo, las moratorias previsionales y las políticas de género, junto al fortalecimiento estratégico de la AUH. Se afirma que este nuevo modelo puede mitigar la indigencia infantil a corto plazo, pero refuerza el rol tradicional de las mujeres como cuidadoras, debilita su autonomía económica y mercantiliza los costos de la reproducción social. Se concluye que son los cuerpos feminizados quienes amortiguan las promesas de déficit cero y las políticas de austeridad de la presente administración.

Palabras clave: Desmantelamiento de políticas públicas; Perspectiva de género; Ajuste fiscal.

Micaela Espinillo

Universidad Nacional de San Martín | Buenos Aires | Argentina | Micaanaespi@gmail.com

Estudiante de Ciencia Política.

Macarena M. Marín

Universidad Nacional de San Martín | Buenos Aires | Argentina | mmarin@estudiantes.unsam.edu.ar

macarenammarin@gmail.com

<http://doi.org/10.46652/pacha.v7i20.538>

ISSN 2697-3677

Vol. 7 No. 20 enero-abril 2026, e260538

Quito, Ecuador

Enviado: enero 30, 2026

Aceptado: marzo 20, 2026

Publicado: abril 23, 2026

Continuous Publication

Abstract

Since the rise to power of the La Libertad Avanza coalition in Argentina, a radical reconfiguration of the social protection system has been implemented, with profound gender implications. This article analyzes the institutional, budgetary, and programmatic transformations that occurred between December 2023 and December 2025, using the Universal Child Allowance (AUH) as a paradigmatic case. The results reveal a dual strategy: the dismantling of key programs such as Potenciar Trabajo (Strengthening Work), pension moratoriums, and gender policies, alongside the strategic strengthening of the AUH. It is argued that this new model may mitigate child poverty in the short term, but it reinforces the traditional role of women as caregivers, weakens their economic autonomy, and commodifies the costs of social reproduction. The article concludes that it is feminized bodies that bear the brunt of the current administration's promises of a zero deficit and its austerity policies.

Keywords: Policy dismantling; Gender perspective; Fiscal adjustment.

“El problema es que las necesidades son infinitas y los recursos son finitos, alguien tiene que pagarlos”

- presidente Javier Milei frente al BID 21/02/2025

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar, desde una perspectiva de género, las principales transformaciones del sistema de protección social argentino durante los primeros dos años de la administración Milei (diciembre 2023 - 2025), enfocándose en la Asignación Universal por Hijo como un caso de estudio paradigmático de las continuidades y rupturas del nuevo modelo. En particular, el trabajo se centra en el análisis del Presupuesto Nacional 2026 y de la normativa asociada a la actualización de las asignaciones familiares. Con especial atención en la interacción entre el marco macroeconómico, el desmantelamiento institucional y la reconfiguración de los programas de transferencias monetarias. Buscamos contribuir a la comprensión acerca de cómo estas transformaciones impactan de manera diferencial, por un lado, sobre la autonomía económica de las mujeres titulares de la asignación y, por el otro, en la organización social del cuidado, entendiendo ambas dimensiones como vitales para la reproducción cotidiana de la vida.

Históricamente, el sistema de protección social argentino ha virado su orientación entre lógicas contributivas y no contributivas. Esta coexistencia da lugar a un régimen segmentado, en el que las prestaciones no contributivas funcionan como respuesta para garantizar asistencias universales ante las exclusiones estructurales del mercado de trabajo formal (Pautassi et al., 2013).

En este marco, las *políticas sociales* pueden definirse como intervenciones estatales orientadas al bienestar, la redistribución de ingresos y la gestión de riesgos sociales. Aunque, como se presentará más adelante desde una perspectiva crítica, las políticas sociales en contextos neoliberales tienden a reorientarse desde lógicas universales de protección hacia intervenciones focalizadas, que enfatizan la responsabilidad individual y familiar frente al bienestar social. Este proceso suele implicar una retracción del rol estatal y una mayor carga sobre los hogares para la provisión de cuidados y reproducción social (CEPAL, 2017).

Por otro lado, las *políticas públicas con perspectiva de género* son acciones concretas que se encuentran encaminadas a atender las necesidades diferenciadas de las mujeres (Batthyány 2022, p. 12). Si bien es posible ver con lentes de género la AUH, también es importante remarcar su efecto directo en el bienestar de las infancias, convirtiéndose en una medida económica centrada en mejorar la calidad de vida de los menores de edad.

Las *políticas de ajuste fiscal* comprenden un conjunto de medidas orientadas a la reducción del gasto público y al equilibrio presupuestario, que suelen impactar de manera diferenciada sobre las políticas sociales. Al respecto, diversos estudios advierten que estos procesos tienden a restringir el alcance y la calidad de las prestaciones sociales, profundizando desigualdades preexistentes, en particular las que están vinculadas al género (CEPAL, 2017).

En sociedades estructuradas por desigualdades de género, las mujeres se ven exponencialmente más perjudicadas por el desarrollo de los estereotipos, normas y roles generizados. La esfera económica no es una excepción, por el contrario, es donde se profundizan las brechas. La feminización de la pobreza nos muestra que, ante los cambios económicos, mujeres y hombres no cuentan con los mismos escenarios.

La brecha salarial repercute de manera directa en el bienestar económico y social de las trabajadoras. A su vez, las mujeres que cumplen el rol de “jefas de hogar” haciéndose responsables de las tareas de cuidado, se ven atravesadas por una presión social constante asociada a la maternidad, lo que repercute en mayores índices de deserción escolar (D’Alessandro 2021, p. 87).

En este contexto, las medidas sociales, políticas y económicas impactan de manera desigual en base al género y es posible comprobarlo con los índices diferenciados de la pobreza, la cual cada vez tiene mayor “rostro de mujer”. Por esto analizar con perspectiva de género los efectos del programa AUH, se alinea con lo planteado por autoras como Sassen (2003), quien vincula las teorías de género a las económicas advirtiendo que, usualmente, en los análisis económicos no fueron evaluados los efectos de la economía patriarcal y extractivista. Así, los aportes de la economía feminista permiten visibilizar el vínculo existente entre los sistemas de subsistencia y la población femenina (2003, p. 57).

La creación de la Asignación Universal por Hijo en 2009, durante la oleada rosa de gobiernos progresistas en la región sur de América Latina, universalizó la cobertura de la seguridad social para la niñez al romper con el modelo tradicional ligado al empleo formal (ANSES, 2021). Es una asignación familiar no contributiva, que combina una transferencia de ingresos en efectivo con condicionalidades orientadas a promover la documentación, la salud y la educación de los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Salvia, Muzante y Mendoza Jaramillo 2013, p. 2).

Esta política, concebida desde un enfoque de derechos, se consolidó como una de las intervenciones de mayor alcance y legitimidad, contrastando con programas focalizados previos (Mazzola, 2016). Desde una perspectiva de género, la AUH fue analizada tanto por su contribución

a la reducción de la pobreza como por su anclaje en un diseño institucional que refuerza el rol de las mujeres como principales responsables del cuidado y restringe su autonomía económica (Molyneux 2008; Pautassi et al., 2013).

La autonomía económica se define como la capacidad de las mujeres para generar ingresos propios y controlar activos, lo que les permite tomar decisiones libres sobre sus proyectos de vida de acuerdo con sus propias aspiraciones. Según Abeles y Villafañe (2022), esta dimensión se encuentra condicionada por nudos estructurales como la injusta organización social del cuidado, la cual genera una sobrecarga de trabajo no remunerado que restringe las posibilidades de las mujeres de acceder a oportunidades laborales y de educación. Asimismo, esta autonomía se ve limitada por una inserción laboral segregada y por déficits en la cobertura de la protección social, factores que impiden la generación de recursos estables y perpetúan la dependencia económica y la feminización de la pobreza.

En diciembre de 2023, el cambio de gobierno en Argentina marcó un punto de inflexión en la trayectoria de sus políticas públicas, inaugurando un período de transformaciones radicales cuya comprensión es estratégica para analizar el futuro del Estado de bienestar en la región. El ascenso de Javier Milei no solo se presenta como un hito político dentro del sistema tradicional de partidos, sino que puede interpretarse como síntoma de una profunda crisis de legitimación del consenso social y político sobre el rol del Estado. La llegada al poder de La Libertad Avanza, una fuerza política portadora de un discurso de ruptura radical, abre un campo de análisis importante para la comprensión de nuestras instituciones políticas.

Dicho triunfo electoral introdujo un discurso antiestatista extremo y un programa de gobierno disruptivo frente a la trayectoria de los partidos políticos que hegemonizan la escena desde la recuperación democrática, en 1983. El nuevo ciclo político se caracteriza por un “desmonte activo y radical del sistema de protección social”, ejecutado a través de una estrategia dual de *moto-sierra y licuadora* (Gaitan, 2025, p. 225), en referencia a los recortes nominales de gasto y la erosión de su valor real por efecto de la inflación.

Este accionar se enmarca y legitima en el nuevo acuerdo de Facilidades Extendidas (EFF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por US\$20 mil millones, que ancla el programa económico en un fuerte ajuste fiscal con meta de déficit cero (FMI, 2025). De hecho, el propio organismo justifica este marco de ajuste argumentando que ha propiciado una “recuperación económica en forma de V” y una “drástica reducción de la pobreza” desde su pico del 53% en el primer semestre de 2024 al 38,1% a finales de ese año (FMI, 2025, p. 7).

En este escenario, el Presupuesto Nacional 2026 y la Resolución ANSES 380/2025 constituyen insumos centrales para analizar la orientación del ajuste fiscal y sus efectos sobre la AUH, en tanto cristalizan decisiones presupuestarias y normativas que redefinen el alcance de la protección social en clave de género.

Al indagar los efectos que presentan para Argentina los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, es necesario tener presente las desigualdades de género existentes y cómo las mis-

mas actúan en consonancia con la ejecución de dichas políticas. En este sentido, las desigualdades estructurales de género determinan que hombres y mujeres no cuenten con las mismas herramientas para enfrentar o superar la pobreza (D'Alessandro, 2021, p. 89). Es necesario que los estudios feministas problematicen este tipo de medidas que atentan contra los reclamos históricos de reducción de brecha de las desigualdades y el tratamiento de la feminización de la pobreza.

La asignación universal por hijo como política social

La protección social en Argentina se ha desarrollado históricamente dentro de un modelo de seguridad social en el que las prestaciones dependen del empleo formal y de los aportes contributivos. Desde mediados del siglo XX, el sistema de Asignaciones Familiares tiene como objetivo complementar el salario de quienes trabajan bajo relación de dependencia, articulando la protección social con el mundo laboral. Este diseño establece una relación directa entre ingreso, transferencias monetarias y derechos sociales, lo cual produce un acceso jerarquizado a la protección social en función de la inserción laboral, es decir reproduce la importancia del trabajo formal como mecanismo que determina el acceso a beneficios.

Durante la década de 1990 y, particularmente, tras la crisis de 2001-2002, las transformaciones estructurales del mercado laboral (expansión de la informalidad, desempleo persistente y precarización) generaron una fractura en el modelo de seguridad social tradicional. De esta forma, comenzó a definirse un régimen mixto de protección social, donde actualmente conviven programas focalizados, transferencias condicionadas y mecanismos contributivos. En ese contexto, se crearon programas temporales como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que funcionaron como antecedentes de la posterior institucionalización de transferencia monetaria no contributiva hacia familias con niños.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) se creó en 2009 mediante el Decreto 1602/2009, en un contexto de reconfiguración del sistema de seguridad social argentino ante los niveles constantes de informalidad laboral y desigualdades estructurales heredadas de la crisis de 2001. En ese escenario, la implementación de la AUH permitió integrar al régimen de protección social a quienes quedaban fuera del sistema contributivo, ampliando el acceso a derechos de infancia, en línea con el enfoque de universalidad y no regresividad contemplado en la normativa internacional de derechos humanos. No obstante, dicha integración se produjo bajo una modalidad no contributiva y focalizada, diferenciada de los mecanismos clásicos de la seguridad social.

La AUH adopta desde su creación una lógica híbrida entre transferencias condicionadas y políticas de seguridad social, incorporando corresponsabilidades vinculadas a la acreditación de controles de salud y asistencia escolar. Estas exigencias, centralmente orientadas a garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA), desarrollan una relación particular entre el Estado y los hogares, mediada principalmente por las personas titulares de la prestación, mujeres en su mayoría (ANSES, 2016).

La literatura señala que las condicionalidades asociadas a las transferencias monetarias tienden a reforzar la división sexual del trabajo, mediante la subordinación del acceso al ingreso, al cumplimiento de tareas reproductivas no remuneradas (CEPAL et al., 2013; Molyneux, 2008). Molyneux (2008), muestra que estos diseños de políticas terminan por instrumentalizar el rol materno. Así, al determinar como medio para alcanzar los objetivos del bienestar infantil el trabajo de cuidado de las mujeres, se desplaza la responsabilidad del bienestar infantil desde el Estado hacia el trabajo no remunerado de las mujeres, sin cuestionar la distribución desigual que esto genera, ni promover una redistribución social de la organización del cuidado.

En el caso argentino, Pautassi et al. (2013), documentan que la AUH consolida a las mujeres como principales intermediarias entre el Estado y las familias al asignarles la responsabilidad exclusiva del cumplimiento de las corresponsabilidades. Este diseño refuerza la asociación entre maternidad, cuidado y asistencia estatal, sin articularlo con políticas complementarias que amplíen los derechos laborales o las oportunidades de inserción económica de las mujeres titulares de la prestación.

Esta configuración institucional adquiere relevancia en un contexto de segmentación del sistema de protección social, donde las prestaciones no contributivas presentan una menor vinculación con la evolución de los salarios formales. Tal como advierte la CEPAL (2017), la sobrecarga de trabajo de cuidado y la dependencia de transferencias con escasa capacidad de protección real frente a los ajustes de una economía inestable, y actualizadas por mecanismos desvinculados del mercado laboral formal, pueden limitar la autonomía económica de las mujeres, restringiendo su capacidad de inserción laboral y su margen de decisión frente a situaciones de vulnerabilidad.

Desde su instauración en 2009 hasta el 2023, la AUH se insertaba en un sistema de movilidad general para asignaciones contributivas regulado por la Ley 27.160/2015, cuya fórmula combinaba recaudación tributaria destinada a la seguridad social y variación de salarios formales (definida por el RIPTE o índice salarial del INDEC).

Este sistema de movilidad previsional, que se mantuvo vigente hasta 2023, actualizaba prestaciones combinando crecimiento de la recaudación y aumentos salariales formales, de modo que el valor de las asignaciones dependía de la dinámica del empleo formal y del financiamiento estatal. Dicha fórmula tenía el propósito de equilibrar sustentabilidad financiera y mejoras progresivas de haberes, sin embargo, al basarse en variables del mundo laboral formal, también generaba una desconexión respecto del universo informal al que la AUH estaba dirigida.

Esto implicaba que, en períodos de caída de recaudación o estancamiento salarial, los ajustes resultaban insuficientes para sostener su poder adquisitivo ante los aumentos de la Canasta Básica Total. De esta manera, la estructura de actualización de la asignación reforzaba su carácter de ingreso residual, trasladando a los hogares y particularmente a las mujeres, la absorción de las brechas entre inflación, costo de vida y protección estatal en nuestro país.

Metodología

Esta sección detalla el enfoque metodológico, el corpus de políticas relevadas y los procedimientos utilizados para analizar los cambios en las políticas sociales argentinas. El enfoque adoptado es cualitativo en tanto resulta adecuado para examinar, interpretar y triangular información proveniente de una diversidad de fuentes textuales. A través de este enfoque, se busca construir una comprensión profunda de los cambios a nivel institucional, reformas ministeriales, presupuestario, ejecución del gasto, justificaciones de las políticas realizados en el periodo diciembre 2023 a diciembre 2025.

Para construir una visión integral de las transformaciones en curso, la recolección de datos se basó en el relevamiento y sistematización de diversas fuentes documentales: presupuestos nacionales; documentos oficiales, del FMI, gubernamentales y legislaciones; informes producidos por la sociedad civil; y documentos académicos. El análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género es una herramienta que permite evaluar cómo la asignación y ejecución del gasto público impactan de manera diferencial sobre mujeres y varones. Desde este enfoque, es posible identificar si las políticas presupuestarias contribuyen a reducir o reproducir desigualdades estructurales, especialmente en relación con el trabajo de cuidado y la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2017).

En primer lugar, se analizaron comparativamente los presupuestos nacionales destinados a los programas sociales en los años 2023 y 2024, así como el Presupuesto Nacional 2026, primer presupuesto elaborado por la administración de Milei, en pos de identificar avances y retrocesos en la asignación y ejecución del gasto social a lo largo del período estudiado. En segundo lugar, el informe técnico del Fondo Monetario Internacional sobre el acuerdo de Facilidades Extendidas (EFF) por US\$20 mil millones para Argentina (FMI, 2025). Dicho documento constituye la fuente principal para comprender el marco macroeconómico, las metas fiscales y las condicionalidades de política que rigen el programa económico durante la administración de Milei. En tercer lugar, los decretos gubernamentales, como el 8/2023 sobre la reforma de la Ley de Ministerios y las resoluciones administrativas que modifican o eliminan programas sociales, proporcionan la evidencia formal de las decisiones políticas.

En cuarto lugar, informes de la sociedad civil y de consultoras como los informes técnicos del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS-Fundar), la Asociación Social por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA-ODSA) fueron fuentes clave por su análisis detallado sobre ejecución presupuestaria, el impacto de los recortes en políticas de género y los datos de opinión pública. Estas organizaciones fueron seleccionadas por ser referentes especializados en el monitoreo del gasto social, los derechos económicos de las mujeres y la medición de pobreza en Argentina, y por haber producido informes técnicos sistemáticos durante el período analizado.

Para construir la estrategia analítica se retoma el marco conceptual de desmantelamiento de políticas (*policy dismantling*), siguiendo la propuesta de Bauer y Knill (2012, citado en Gaitán,

2025, pp. 35-36). En este sentido, se entiende por *desmantelamiento de políticas* al conjunto de estrategias explícitas, graduales, ocultas y simbólicas utilizadas para reducir el Estado social, que incluyen la eliminación de ministerios y programas, el debilitamiento de capacidades estatales y la orientación normativa hacia un modelo residual de política social.

Las transformaciones de las políticas se examinaron a través de tres dimensiones analíticas propuestas por el autor Gaitan: 1) densidad, reducción o eliminación de políticas u organismos, 2) intensidad de recorte de recursos o reducción de la generosidad de los beneficios y alcance, y 3) restricción del universo de beneficiarios (Gaitan, 2025). La aplicación de este esquema permitió organizar y sistematizar la evidencia documental para identificar patrones y la lógica subyacente del proceso de reforma. Los hallazgos derivados de este procedimiento se presentan en la siguiente sección.

El presente trabajo reconoce como limitación central el carácter contemporáneo del objeto de estudio: al tratarse de transformaciones aún en desarrollo, la disponibilidad de información oficial consolidada es parcial y heterogénea. La ausencia de datos definitivos de ejecución presupuestaria para algunos períodos, así como la escasez de evaluaciones de impacto sistemáticas sobre políticas recientes, condicionan el alcance de algunas afirmaciones. En este sentido, el artículo debe leerse como un análisis situado y de carácter exploratorio, sujeto a revisión a medida que se produzca mayor evidencia empírica.

Resultados: transformaciones en el sistema de protección social argentino 2023-2025

Los resultados se presentan siguiendo el esquema analítico de desmantelamiento de políticas públicas (*policy dismantling*), enlazando tres aspectos: densidad institucional, intensidad de las prestaciones y alcance de los programas (Gaitan, 2025). Este enfoque permite ordenar las transformaciones observadas en el sistema de protección social argentino durante el periodo 2023-2025. Sobre esta base analítica, se incorpora una perspectiva de género orientada a discutir los alcances diferenciados que dichas transformaciones tienen en la realidad material de las mujeres, específicamente en relación con el trabajo de cuidado y la autonomía económica.

Las decisiones tomadas por el gobierno de Javier Milei en Argentina representaron, desde el punto de vista institucional, un retroceso en la jerarquía institucional de las políticas de género en el país. Desde una perspectiva de *Policy dismantling*, estas medidas constituyeron una reducción en la densidad instrumental, al eliminar organismos especializados y debilitar la infraestructura estatal destinada al diseño y ejecución de políticas sociales y de género. Como señala Gaitán (2025), desde el inicio del gobierno se observó una dinámica de cambio discursivo e institucional que buscó desestructurar la institucionalidad heredada del sistema de protección social.

En la dimensión presupuestaria, el análisis de la ejecución correspondiente a 2024 muestra una reducción del gasto social. Tomando el informe realizado por CIAS-Fundar, este período se caracterizó como “el mayor ajuste en gasto social del siglo XXI” (CIAS-FUNDAR 2025, p. 1). En

términos reales, la inversión social no contributiva cayó un 14,19% respecto de 2023, con recortes especialmente en programas de empleo, educación y asistencia, con excepción de algunas prestaciones focalizadas en la niñez. Según datos de *CIAS-Fundar (2025)*, la Asignación Universal por Hijo se convirtió en el único programa con una variación real positiva en la comparativa entre los presupuestos designados en 2023 y 2024. La Tabla I resume las variaciones reales interanuales en la ejecución presupuestaria de los principales programas sociales, comparando el presupuesto hasta abril 2023 y el correspondiente a mayo 2024:

Tabla 1. Evolución del presupuesto ejecutado para programas de protección social, entre primer cuatrimestre de 2023 y primer cuatrimestre de 2024 (en miles de millones de pesos)

Programa / Categoría	Presupuesto primer cuatrimestre 2023*	Presupuesto primer cuatrimestre 2024**	Variación nominal del presupuesto 2023-2024	Aumento esperado por inflación IPC	Variación real respecto a ajuste inflacionario
Inversión Social No Contributiva (Total)	302,7 mm \$	1.037.878 mm \$	735.186mm \$	942582888m \$	207.396.888 m \$
Ex Potenciar Trabajo(y sucesores)	236.643mm \$	530.531mm \$	293.888mm \$	236643mm \$	-57.245mm \$
Becas Educativas (PROGRESAR)	51.638.mm \$	115.901mm \$	64.263.mm \$	51638mm \$	-12.625mm \$
Jubilaciones y Pensiones No Contributivas	2.919.023 mm \$	10.305.643 mm \$	7.386.620 mm \$	2919023mm \$	-4.467.597 mm \$
Asignación Universal por Hijo (AUH)	198.985mm \$	1.055.480 mm \$	856.495mm \$	198985mm \$	-657.510mm \$
Políticas alimentarias	167.374mm \$	700.855mm \$	533.481mm \$	167374mm \$	-366.107mm \$
TOTAL	3.876.355.000.000	13.746.288.000.000	9.869.933.000.000	4516245888000	-5.353.687.112.000
*índice anual de inflación 2023: 211,40% (IPC, INDEC)					
**índice anual de inflación 2024: 117,80% (IPC, INDEC)					

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional - abril 2023 y análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional - Mayo 2024.

Según estos datos, es posible afirmar que el ajuste recayó principalmente en programas para jóvenes y adultos como Potenciar Trabajo, mientras que la inversión en la niñez creció. Esta expansión funciona como un contrapeso frente a las caídas de valor de otros programas como la Tarjeta Alimentar, cuyo beneficio real cayó un 15,23% (*CIAS-Fundar, 2025*). También nos muestra como la reorientación del gasto social se concentró en una única transferencia monetaria no contributiva. Desde una perspectiva de género, esta concentración refuerza la centralidad de las mujeres como titulares de la política social.

El desmantelamiento se materializó en cambios concretos mediante la reducción del alcance de programas de gran escala, como el Plan de Pagos de Deuda Previsional (moratoria previsional) que permitía el acceso a la jubilación a personas sin los aportes suficientes, y fue reemplazado por una Prestación de Retiro Proporcional de menor valor (*Gaitán, 2025*). Así también, el programa Potenciar Trabajo fue disuelto dividiendo a sus beneficiarios en dos nuevos programas: “Volver al Trabajo” y “Acompañamiento Social”. Paralelamente, programas clave para la asistencia a víc-

timas de violencia de género, como el Programa Acompañar que otorgaba un apoyo económico temporal, fueron paralizados¹, cesando las nuevas altas (ELA, 2025; Gaitán, 2025).

En cuanto a las variaciones del monto de la AUH, en diciembre de 2023 se otorgó el último aumento bajo el régimen previo de actualización estipulado por la Ley 27.160. En enero de 2024 el Ejecutivo dispuso un incremento excepcional que llevó la suma de la transferencia a \$41.322, seguido por la aplicación de la movilidad trimestral en marzo de 2024. A partir de abril de ese año, entró en vigor el Decreto 274/2024, que estableció un nuevo régimen de movilidad mensual por IPC, reemplazando la fórmula basada en salarios y recaudación.

Este cambio introdujo un quiebre conceptual, ya que, mientras la fórmula anterior anclaba el valor de la asignación a las condiciones del mercado laboral formal, el nuevo sistema lo ciñe exclusivamente a la evolución de los precios al consumidor. Dicha modificación redefinió la intensidad de la política, al atar su actualización de manera exclusiva a la inflación y desvincularla de los índices de salarios y recaudación estatal. En términos institucionales, esta transformación altera la relación histórica entre la AUH y el sistema de seguridad social contributivo, y refuerza su carácter asistencial

Para 2025, las cifras publicadas por ANSES muestran que la AUH ascendió a \$122.827 en diciembre tras los aumentos mensuales por IPC implementados en 2024, mientras que la Tarjeta Alimentar permaneció con montos fijos desde junio de 2024 (ANSES, 2025). Sin embargo, los informes del Observatorio de Deuda Social de la UCA evidencian que, aun bajo el nuevo modelo de movilidad por IPC, la AUH creció por debajo de la Canasta Básica Total -cuyo ritmo de aumento superó al índice general de precios- lo que demuestra la erosión sobre su capacidad de cobertura real (ODSA-UCA, 2025).

Este cambio confirma de manera empírica el alcance y la orientación del proceso de desmantelamiento del sistema de protección social. El análisis realizado sobre el presupuesto 2026 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia muestra que, aun bajo los supuestos macroeconómicos optimistas del Ejecutivo —que proyectan una inflación del 24,5 % para 2025 y del 10,1 % para 2026—, el gasto público total previsto para 2026 se ubicaría en términos reales un 24,6 % por debajo del nivel ejecutado en 2023 (ACIJ, 2025). Esto implica que las reducciones acumuladas durante los dos años previos no se revertirán, sino que quedarían consolidadas como parte estructural del nuevo modelo fiscal.

Dentro del gasto total proyectado, el rubro de Seguridad Social experimentaría un aumento real de apenas 6,4 % respecto de 2025, siendo que acumula una caída del 16 % entre 2023-2026, según cálculos comprados de los presupuestos nacionales y su ejecución (ACIJ, 2025). En consonancia, ACIJ evidencia que casi el 43 % del ajuste total en el gasto público del período 2023-2026 recae sobre las partidas sociales, seguido por la retracción en los Servicios Económicos (36 %) que se explica por la reducción de subsidios energéticos. Así, la magnitud del recorte revela que las

1 Según explica la literatura, la “paralización” combina una restricción del alcance y una reducción de intensidad, al disminuir los recursos ejecutados, todas transformaciones que pueden observarse en el periodo.

áreas vinculadas a los derechos sociales (educación, salud, niñez, vivienda, asistencia y género) son las más afectadas por la estrategia de ajuste fiscal.

Al interior de Servicios Sociales, la heterogeneidad es notable. Salud es la única función con crecimiento sostenido +26,5 % respecto de 2023, que se explica por la partida destinada al financiamiento del PAMI y no por el fortalecimiento de políticas sanitarias universales. En contraste, Educación y Cultura registran una caída del 45 % desde 2023, incluso considerando el aumento previsto para 2026. En Trabajo, Promoción y Asistencia Social, el presupuesto de 2026 implica una caída acumulada del 65 %, en línea con la eliminación de Potenciar Trabajo, la reducción de la Prestación Alimentar y el desfinanciamiento del abordaje territorial (ACIJ, 2025; ELA,2025).

Las áreas de políticas sociales universales y territoriales son las que presentan los retrocesos más profundos en términos de densidad e intensidad. Ejemplo de esto es que el presupuesto 2026 destinado a Vivienda y Urbanismo cae un 98 % respecto de 2023, al tiempo que el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), principal herramienta de urbanización de barrios populares, dejó de tener financiamiento operativo desde 2025 (ACIJ,2025). Asimismo, las políticas de género muestran un desmantelamiento casi total: el Programa Acompañar perdió el 90 % de su presupuesto entre 2023 y 2024, y dejó de ejecutarse en 2025; y la Línea 144 desde ese mismo año carece de partida presupuestaria identificable, lo que impide monitorear su financiamiento efectivo (ELA,2025).

En el área de niñez y adolescencia, ACIJ (2025), señala una reorientación interna del gasto: mientras aumenta el peso relativo de la AUH, protegida normativamente hasta 2025. Por su parte, el Plan SSYR (ENIA) sufre una contracción del 85 % respecto de 2025 y ejecutaría en 2026 menos del 3 % de lo invertido en 2023. La partida destinada a Educación Sexual Integral (ESI) cae al 2 % del nivel 2023, situándose en valores simbólicos que imposibilitan su funcionamiento efectivo (ACIJ,2025).

El dato más relevante del Presupuesto 2026 es la derogación, mediante el artículo 73, del mecanismo de movilidad automática establecido por el DNU 274/2024 (Poder Ejecutivo Argentino, 2025). Esta modificación propone que el valor de la AUH deje de actualizarse mensualmente por IPC y pase a depender de incrementos definidos discrecionalmente por el Ministerio de Capital Humano (ACIJ, 2025). Este quiebre normativo implica un desanclaje respecto de la evolución de precios que debilita la previsibilidad del ingreso en los hogares y afecta la organización familiar. Al dejar de estar protegida por una regla universal, la prestación queda sujeta a decisiones coyunturales del Ejecutivo, lo que abre la puerta a un proceso de licuación real del beneficio en un contexto de ajuste fiscal permanente.

En conjunto, los datos de ACIJ muestran que el Presupuesto 2026 no solo continúa, sino que profundiza el cambio de paradigma iniciado en 2023. Se consolida así un esquema de política social caracterizado por el retiro del Estado de áreas -educación, vivienda, género, asistencia territorial- y la preservación selectiva de una única transferencia, la AUH, cuyo futuro queda condicionado a un mecanismo de actualización discrecional. Esta evidencia permite comprender

la AUH no como un territorio protegido sino como una pieza funcional dentro de una estrategia más amplia de reconfiguración del Estado social bajo criterios de austeridad.

Estos resultados configuran un panorama de reestructuración profunda, cuya lógica interna y consecuencias sociales serán interpretadas en la siguiente sección en clave del marco teórico adoptado.

Discusión

Los programas de ajuste fiscal tienden a impactar de manera regresiva sobre las mujeres, por su mayor dependencia de servicios públicos, transferencias sociales y políticas de cuidado (CEPAL, 2017). Los resultados demuestran que los dos primeros años de la gestión de Milei, implican un abandono deliberado de un modelo de protección social, basado en la ciudadanía y los derechos universales y que ha sido pilar para la concepción de políticas como la AUH (ANSES, 2021), hacia un modelo residual que busca gobernar la pobreza sin desafiar la desigualdad estructural.

En abril de 2025, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un nuevo acuerdo bajo el Servicio Ampliado del Fondo (EFF) para Argentina, por US\$20 mil millones y un plazo de 48 meses. Según el informe oficial del organismo, el programa se sustentó en tres pilares centrales: 1) el sostenimiento de un “fuerte ancla fiscal” con una meta de déficit cero, 2) la transición hacia un nuevo régimen monetario y cambiario, y 3) la implementación de reformas estructurales pro-mercado para desregular la economía y reducir el peso del Estado (FMI, 2025). Así, el acuerdo con el FMI operó como un condicionante para el delineamiento de las acciones estatales en cuanto a la protección social de su población.

En el plano institucional, en diciembre de 2023 una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la reestructuración del gabinete nacional mediante el Decreto 86/2023, el cual redujo el número de ministerios de 18 a 9. Según el análisis realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), en el área social esta reforma tomó los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Educación, y los fusionó en un único Ministerio de Capital Humano. Este proceso incluyó el desmantelamiento del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en un inicio degradado a subsecretaría y finalmente eliminado en julio de 2024, transfiriendo sus funciones residuales al Ministerio de Justicia (ELA, 2025).

La eliminación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (ELA, 2025) ejemplifica un modo de desmantelamiento por densidad, al remover un aparato institucional completo. Los recortes al beneficio real de programas como Potenciar Trabajo y las Becas Educativas (CIAS-Fundar, 2025) representan una forma de desmantelamiento por intensidad. Finalmente, el reemplazo de las moratorias previsionales abiertas por una prestación proporcional más restrictiva (Gaitán, 2025), ilustra el desmantelamiento por alcance, al reducir el universo de beneficiarios elegibles. Tal como explica Gaitán:

Desde el inicio del gobierno se observa una dinámica de cambio discursivo e institucional que alcanza a casi todas las áreas de gobierno con excepción de las políticas represivas y de seguridad. En el caso de las áreas y políticas del sistema de protección social, objeto del presente análisis, las medidas del gobierno tendieron a desestructurar la institucionalidad heredada (2025, p. 224).

El trabajo de reproducción social que realizan las mujeres es el soporte invisible de la economía y tiene un impacto sustancial en el producto interno bruto, aunque carezca de una remuneración formal. Según Abeles y Villafañe (2022), esta situación se enmarca en una injusta organización social del cuidado que genera una sobrecarga de trabajo no remunerado y restringe la autonomía económica femenina. Al no contar con mecanismos de reconocimiento, se profundiza la división sexual del trabajo y se desplaza la responsabilidad del bienestar desde el Estado hacia los hogares.

Bajo el esquema actual, la transferencia monetaria se redefine bajo un criterio mercantil al anclarse a índices del mercado privado (IPC), desvinculándose de las necesidades reales de la reproducción de la vida. Este diseño institucional no elimina la política, sino que la resignifica para que los costos del ajuste fiscal sean internalizados en los cuerpos feminizados. De esta manera, las mujeres se consolidan como los amortiguadores silenciosos de la austeridad, sosteniendo el sistema mediante su trabajo de cuidado no remunerado.

La aparente contradicción de aumentar un 47,48% el beneficio de la AUH en medio de un ajuste masivo no es tal, sino que constituye un componente clave del nuevo proyecto. El fortalecimiento de la AUH funciona, en base a la categorización de los autores Micha y Trombetta (2018, p. 1), como un “estabilizador del ingreso de los hogares vulnerables”. Es decir, una herramienta para pacificar al segmento más vulnerable -madres y niños- en contextos de fuerte vulnerabilidad social, en tanto introduce un ingreso estable que reduce la exposición de estos hogares a caídas en la calidad de vida, y mitiga, con ello, el riesgo de un conflicto social.

Los datos de CIAS-Fundar (2025), son reveladores: para febrero de 2025, la combinación de la AUH y la Tarjeta Alimentar cubre cerca del 99% de la canasta básica alimentaria infantil, posicionándose como el principal instrumento de contención de la indigencia. Esta es una decisión estratégica calculada que crea el espacio político necesario para avanzar con el desmantelamiento del resto del Estado de bienestar, asegurando una cohesión social mínima que evite el descontento.

Desde una perspectiva de género, el modelo presenta profundos riesgos. El desmantelamiento de la institucionalidad de género y la parálisis de programas como Acompañar aumentan la vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia, privándoles de herramientas institucionales y económicas cruciales (ELA, 2025). Simultáneamente, la reconfiguración de las transferencias monetarias refuerza la división sexual del trabajo. Se fortalece una transferencia como la AUH que, al ser percibida mayoritariamente por mujeres, consolida la identidad de “madre-cuidadora” como el principal sitio de asistencia. Tal como documentan Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), este diseño consolida a las mujeres como intermediarias del Estado, sin ampliar su auto-

nomía económica ni redistribuir socialmente las tareas de cuidado mientras se dismantelan programas que favorecen la autonomía económica, como el Potenciar Trabajo.

Esta dualidad privatiza los costos de la reproducción social, cargándose desproporcionadamente sobre las mujeres. Aunque alivia la pobreza monetaria infantil, obstaculiza la participación femenina en la esfera pública y reafirma su rol en la esfera de la reproducción social. Este giro ideológico contrasta notablemente con los valores sociales, ya que la opinión pública valora altamente la intervención estatal en temas de género (CEDES, 2025), sugiriendo una fuente potencial de fricción política futura.

A esta dinámica se suma un elemento crítico que comienza a tomar forma con el Proyecto de Ley de Presupuesto 2026, cuyo análisis amplía y complejiza la interpretación del lugar estratégico de la AUH en el nuevo modelo de protección social. Hasta ahora, el DNU 274/2024 había establecido una ruptura normativa significativa, al desvincular la actualización de la AUH de las variables del mercado laboral, para anclarla exclusivamente a la inflación medida por el IPC. Esta fórmula, presentada por el gobierno como un mecanismo de “protección del poder adquisitivo”, había constituido un viraje hacia un esquema más automático y menos discrecional.

Sin embargo, el Presupuesto 2026 introduce un nuevo quiebre al sustituir la movilidad automática por la fijación discrecional de aumentos por parte del Ministerio de Capital Humano. Esta medida consolida un modelo asistencialista de baja intensidad, concepto que Gaitán (2025), utiliza para describir la reducción de los beneficios y el retroceso del enfoque de derechos. Bajo esta lógica, la protección social queda subordinada a las metas de ajuste fiscal, perdiendo su previsibilidad y su carácter de derecho universal.

Este cambio proyectado también tensiona la narrativa oficial que presenta la AUH como la transferencia protegida dentro del ajuste. Aunque bajo la indexación al IPC la prestación experimentó un aumento real producto de incrementos extraordinarios y de la actualización mensual, diversos estudios ya advertían que incluso con movilidad por inflación, la AUH podía crecer por debajo de la Canasta Básica Total. La eliminación de la fórmula automática anticipa un escenario aún más desfavorable, en que la AUH pasaría a ser más vulnerable al ajuste fiscal y perdería la garantía mínima de preservación de valor real que brinda la indexación por IPC.

Esta decisión constituye lo que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) califica como un retroceso en el reconocimiento de los derechos de la niñez. Al subordinar la protección social a decisiones coyunturales del Ejecutivo, la AUH pierde su previsibilidad y queda expuesta a una licuación real de su valor, debilitando aún más la autonomía económica de las titulares.

El Presupuesto 2026 consolida una nueva etapa del proceso de *policy dismantling*, desplazando la AUH desde un enfoque de ciudadanía social hacia una herramienta de contención flexible al servicio de la estrategia fiscal condicionada por los acuerdos con organismos multilaterales de crédito. La potencial discontinuidad de la indexación automática no solo pone en riesgo el valor real de la transferencia, sino que profundiza la lógica de gobernabilidad que estructura al nuevo

régimen: una protección social mínima, discrecional y orientada a la administración del conflicto social, más que a la expansión de derechos.

Conclusión

Este estudio se propuso analizar las transformaciones del sistema de protección social argentino bajo la administración Milei, entre el inicio de su gobierno en diciembre de 2023 y la proyección del modelo de gobierno con la sanción del presupuesto 2026, en diciembre de 2025. El trabajo concluye que la política implementada durante los dos primeros años constituye un proceso deliberado y profundo de desmantelamiento y reconfiguración, que va más allá de un simple recorte de gastos. Se trata de un cambio de paradigma que busca transitar de un modelo basado en derechos sociales a uno de asistencia mínima y focalizada, en consonancia con una estricta agenda de ajuste fiscal.

Los resultados resaltan una estrategia dual. Por un lado, se aplica un ajuste fiscal severo sobre la mayoría de los programas sociales, afectando principalmente las políticas de empleo, las pensiones no contributivas y la institucionalidad de género. Por otro lado, y de manera simultánea, se produce un fortalecimiento estratégico de la Asignación Universal por Hijo (AUH), posicionándola como la principal herramienta de contención de la pobreza extrema infantil y de mitigación del conflicto social.

Este nuevo modelo, si bien puede tener efectos positivos en la reducción de la indigencia infantil a corto plazo, plantea serios riesgos para la igualdad de género. Al debilitar la institucionalidad y los programas de protección contra la violencia, aumenta la vulnerabilidad de las mujeres. Asimismo, al priorizar una transferencia monetaria ligada al rol de cuidado sobre programas de inserción laboral, se corre el riesgo de reforzar los estereotipos de género y obstaculizar la autonomía económica de las mujeres, un pilar fundamental para la igualdad sustantiva.

El análisis de Ley de Presupuesto 2026 revela una profundización de la reconfiguración del sistema de protección social, particularmente en lo referido a la AUH. La eventual eliminación de la actualización automática por IPC y su reemplazo por un mecanismo discrecional del Poder Ejecutivo representa un nuevo quiebre en el enfoque de derechos que históricamente caracterizó a la política. Este desplazamiento desde un criterio de movilidad universal hacia uno sujeto a definiciones coyunturales del Ministerio de Capital Humano no solo incrementa la vulnerabilidad del valor real de la prestación frente a la inflación, sino que consolida una lógica asistencialista y fiscalmente subordinada.

Este escenario proyecta riesgos adicionales para la autonomía económica de las mujeres y para la garantía de derechos de la infancia. A partir de la pérdida de una fórmula de movilidad automática, y sin un mecanismo transparente y dialogado de actualización de su valor que intente preservar y proveer el poder adquisitivo ante el encarecimiento de los costos de las canastas básicas y totales, la AUH queda relegada a un carácter residual y selectivo, propio del nuevo modelo de política social.

Las limitaciones del análisis expuesto en este artículo radican en que, si bien se han logrado reconocer los impactos de los presupuestos nacionales utilizados durante los primeros años de la gestión Milei, momento de redacción del presente trabajo, sería pertinente continuarlo para los años venideros en el desarrollo de la gestión gubernamental. A su vez, esta investigación utilizó documentos oficiales, aunque reconoce la existencia de documentos actualizados a los cuales no fue posible acceder y sería relevante analizar al futuro, como los resultados definitivos y desagregados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2021 para actualizar las brechas de cuidado, los informes de ejecución presupuestaria final del ejercicio 2025 y 2026 que permitan verificar la discrecionalidad en los aumentos de la AUH, y los reportes de monitoreo de programas de género que actualmente carecen de reportes identificables, como la Línea 144 o las funciones del ex Ministerio de las Mujeres, ahora bajo la órbita de Justicia.

Referencias

- Abeles, M., & Villafañe, S. (Coords.). (2022). *Las desigualdades de género desde una perspectiva territorial en la Argentina* (LC/TS.2022/144–LC/BUE/TS.2022/14). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2021). *La asignación universal por hijo/a para protección social: Un análisis a 12 años de su creación desde un enfoque de derechos*. Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2025). Resolución 380/2025: Incremento de los límites y rangos de ingresos del grupo familiar y de los montos de las asignaciones familiares a partir de enero de 2026 [Resolución]. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (2025). *Análisis de las partidas vinculadas a derechos sociales en el proyecto de presupuesto 2026*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Batthyány, K. (2022). *Políticas públicas y perspectiva de género: Indicadores, seguimiento y monitoreo*. CLACSO.
- Centro de Estudios de Estado y Sociedad. (2025). *Puntos de vista sobre género y derechos sexuales y reproductivos en Argentina 2024*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Centro de Investigación y Acción Social, & Fundar. (2025). *Mapa de las políticas sociales en Argentina 2025: Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei*. Centro de Investigación y Acción Social; Fundar.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama social de América Latina 2017*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- D'Alessandro, M. (2021). *Economía feminista*. Editorial Sudamericana.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. (2025). *Más allá de los números: El impacto del desmantelamiento de las políticas de género en Argentina (2023–2025)*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

- Gaitán, F. (2025). ¡Rompan todo! Análisis preliminar del proceso del desmonte radical del sistema de protección social argentino bajo la presidencia de Javier Milei. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 30(2), 221–250.
- International Monetary Fund. (2025). *Argentina: Staff report for the request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility* (IMF Country Report No. 25/101). International Monetary Fund.
- Mazzola, R. (2016). Primera infancia en Argentina: Relaciones entre (des)igualdad, familias y políticas de bienestar. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (6), 59–95.
- Molyneux, M. (2008). *Conditional cash transfers: A 'pathway to women's empowerment'?* Institute of Development Studies.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2025). *Cobertura de la Asignación Universal por Hijo y transferencias alimentarias*. Universidad Católica Argentina.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2023). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional: Abril 2023*. Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2024). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional: Mayo 2024*. Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, N. (2013). *La Asignación Universal por Hijo desde un enfoque de derechos y género*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Poder Ejecutivo Argentino. (2025). *Proyecto de ley de presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2026*. Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto.
- Poder Legislativo Argentino. (2015). Ley 27.160: Asignaciones familiares, movilidad. *Boletín Oficial*. <https://n9.cl/frw1ql>
- Salvia, A., Musante, B., & Mendoza Jaramillo, A. (2013). *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*. Observatorio de la Deuda Social Argentina; Universidad Católica Argentina.
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización: Género y ciudadanía en los circuitos fronterizos*. Traficantes de Sueños.
- Trombetta, M., & Martin, M. A. (2018). *Protección social y movilidad del ingreso: La AUH como estabilizador*. Universidad Nacional de San Martín.

Autoras

Micaela Espinillo. Estudiante de Ciencia Política.

Macarena M. Marín. Licenciada en Relaciones Internacionales. Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política.

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Nota

El artículo es original y no ha sido publicado previamente.