



 **realidad
económica**

Nº 354 • AÑO 53

16 de febrero al 31 de marzo de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 89 a 118

POLÍTICAS SOCIALES

Transferencias a hogares con niños/as y adolescentes en la Argentina durante el covid-19

Giuseppe Messina*

* Licenciado en Ciencias Económicas en la Universidad Bocconi de Milán (Italia), doctor en Historia (Programa en América Latina contemporánea) de la Universidad Complutense de Madrid (España) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Especialista en Planificación y Gestión de políticas sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho, UBA), Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB), 1° p., CABA, Argentina, giuseppemessina@derecho.uba.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2022

ACEPTACIÓN: agosto de 2022



Resumen

El artículo discute las debilidades y fortalezas del sistema argentino de protección de ingresos de los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA) en el contexto del primer año de la crisis del covid-19. Con este objetivo, se describe el preexistente sistema de asignaciones familiares –en particular la Asignación Universal por Hijo (AUH)– y los nuevos programas de transferencias que entraron en vigor durante la pandemia como la tarjeta ALIMENTAR y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Luego se realiza un estudio empírico de los impactos de la crisis sobre los hogares con NNyA y el grado en que las transferencias de ingresos (no contributivas) compensaron la pérdida de ingresos laborales y moderaron el incremento de la pobreza y la indigencia. Los resultados muestran un efecto de las transferencias mayor sobre la indigencia que sobre la pobreza, especialmente en hogares sin inserción laboral formal con niños/as de hasta 6 años, que pudieron acumular los beneficios de AUH, ALIMENTAR e IFE. Al mismo tiempo, el IFE favoreció relativamente más a los hogares sin NNyA, donde se observan tasas de pobreza e indigencia más bajas.

Palabras clave: Argentina – Protección social – Transferencia de ingresos – Covid-19 – Bienestar infantil

Abstract

Income transfers to households with children and adolescents in Argentina during covid-19

The article discusses the weaknesses and strengths of the Argentine system of income protection for households with children and adolescents (NNyA) in the context of the first year of the covid-19 crisis. To this end, we describe the pre-existing system of family allowances -particularly the Universal Child Allowance (AUH)- and the new transfer programs that came into effect during the pandemic, such as the ALIMENTAR card and the Emergency Family Income (IFE). An empirical study is then carried out on the impacts of the crisis on households with children and adolescents and the degree to which income transfers (non-contributory) compensated for the loss of labor income and moderated the increase in poverty and indigence. The results show a greater effect of the transfers on indigence than on poverty, especially in households without formal labor insertion with children up to 6 years of age, which were able to accumulate the benefits of AUH, ALIMENTAR and IFE. At the same time, the IFE favored relatively more households without children, where lower poverty and indigence rates are observed.

Keywords: Argentina – Social protection – Income transfer – COVID-19 – Child welfare

Introducción

La Argentina ha sido uno de los países más afectados por la pandemia provocada por el coronavirus covid-19. Por los altos niveles de desigualdad social e informalidad en el empleo, las brechas en la protección social y, más en general, los altos niveles de precariedad que caracterizan al país,¹ los efectos de la pandemia afectaron con mayor intensidad los hogares más vulnerables (Albrieu y Ballesty, 2020; Alzúa y Gosis, 2020; Ernst *et al.*, 2020). Estos hogares tienden a sufrir déficits persistentes en el acceso a salud, vivienda y empleo adecuado, además de ser relativamente más numerosos, al concentrarse en ellos una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes (NNyA), fenómeno conocido como “infantilización de la pobreza” (Cecchini *et al.*, 2015; Florito *et al.*, 2020; Tuñón, 2020).² La pérdida de fuentes de empleo, la caída de ingresos, el cierre de los centros educativos y las menores oportunidades de socialización han supuesto un empeoramiento considerable de las condiciones de vida de niños/as y adolescentes y de las personas a cargo de su cuidado y bienestar, principalmente mujeres, con efectos que en el largo plazo pueden exacerbar aún más la desigualdad que caracteriza a estas sociedades (Attanasio y Rajan, 2020; Castillo y Marinho, 2022). En esta coyuntura, las políticas de protección social de la infancia y la adolescencia, reforzadas con medidas extraordinarias de transferencia de ingresos a los hogares,

¹ El problema de la informalidad es una característica estructural del sistema productivo argentino con reflejos en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas y no contributivas) de cobertura de la protección social (Poy *et al.*, 2021; Donza, 2019; Messina, 2017). En el último pico del ciclo económico (año 2017), la tasa de empleo asalariado no registrado se mantuvo por encima del 33% (INDEC, 2020c). Para el total de ocupados, se estimaba una tasa de informalidad del 42,8% en el año 2018 y del 68,3% para los trabajadores por cuenta propia (SRT, 2019).

² No solo en términos de pobreza monetaria, como se analiza en este artículo, sino considerando también las múltiples privaciones en las dimensiones no monetarias del bienestar. Poy *et al.* (2021) calculaban, por ejemplo, que la presencia de niños/as en el hogar multiplicaba en 3,6 veces el riesgo de caer en una situación de pobreza multidimensional.

han constituido uno de los principales instrumentos para mitigar las consecuencias más graves de la pandemia (CEPAL/UNICEF, 2020).

Históricamente, en la Argentina la protección social de los hogares con NNyA se ha estructurado en torno al sistema de asignaciones familiares (AF). Las AF son un complemento familiar al salario que busca cubrir los mayores gastos asociados al embarazo, a la crianza y a la escolaridad de los NNyA.³ La lógica de esta política es la de mejorar la capacidad de subsistencia de los hogares por medio de una transferencia que cubra (al menos parcialmente) los costos que derivan de la presencia de personas situadas en las primeras fases del ciclo vital, cuya inserción en el mercado laboral sería perjudicial para su desarrollo físico, psicológico y educativo. Es decir, niños/as y adolescentes que son “dependientes” de los recursos monetarios y del trabajo de cuidados proporcionado por las personas adultas. En el caso de los programas no contributivos de transferencia de ingresos también es común incorporar una lógica de reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza, por medio de las condicionalidades en salud y educación (Rossel, 2013). En el caso argentino, las AF fueron en origen parte de la seguridad social de tipo contributivo, vinculada al trabajo asalariado formal (Chebez *et al.*, 2001), pero a partir del año 2009 se sumó un pilar no contributivo dentro de este sistema, con medidas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y, en 2011, la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Estos programas no contributivos permitieron incrementar considerablemente los hogares con NNyA cubiertos por AF (Bertranou y Maurizio, 2012; Cetrángolo y Curcio, 2017), pese a sus limitaciones.⁴ A la llegada de la pandemia, la Argentina tenía entonces uno de los sistemas de transferencias a hogares con NNyA más desarrollado de América Latina, tanto en términos de población alcanzada como de gasto público invertido (Podestá y Tromben, 2019).⁵

³ El sistema de asignaciones también incluye otras medidas que transfieren ingresos a los titulares en ocasión de eventos vitales únicos como el nacimiento, el matrimonio, etc. Las asignaciones a hijo/a con discapacidad no tienen límite de edad.

⁴ En particular se hace referencia a la lógica de las condicionalidades en educación y salud (Arcidiácono *et al.*, 2013). Como forma de incentivar el “comportamiento virtuoso” de los receptores, se retiene el 20% de la transferencia monetaria mensual, que se abona una vez al año cuando el titular haya acreditado el cumplimiento de las condicionalidades.

⁵ Díaz Langou *et al.* (2018) estimaban que estas reformas habían reducido al 11% el porcentaje de la población de NNyA no cubierta por alguna modalidad de protección de ingresos. Un 39% estaba cubierto

Por otra parte, a la grave coyuntura provocada por el covid-19 (Alzúa y Gosis, 2020), se le sumó el hecho de que la Argentina ya estaba debilitada por la crisis financiera y económica iniciada en el año 2018, vinculada al endeudamiento externo, lo que limitó los recursos del Estado nacional para reaccionar frente a la pandemia con medidas extraordinarias.⁶ Después de haber registrado variaciones negativas del PIB tanto en 2018 (-2,6%) como en 2019 (-2,1%), en el año 2020 se registró una caída del 9,9% (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2021a). En el mercado laboral, la crisis fue caracterizada por una caída de la tasa de empleo de hasta el 33,4% en el segundo trimestre de 2020 respecto al 42,6% del año anterior; recuperándose en los trimestres posteriores en consecuencia de las menores restricciones a la actividad económica (INDEC, 2021c). En el mismo período, la tasa de pobreza creció 10 p.p. (puntos porcentuales) pasando del 25,7% en el segundo semestre de 2017 al 35,5% en el segundo semestre de 2019. La crisis del covid-19 provocó un incremento ulterior de 6,5 p.p., registrándose un máximo del 42% en el segundo semestre de 2020 (INDEC, 2021b). En términos más generales, la crisis afectó con mayor intensidad a los trabajadores/as con menor grado de protección, en hogares de menores ingresos, más numerosos y con mayor presencia de NNyA, como se describirá en este artículo. Frente a una situación de esta gravedad, la responsabilidad última de brindar medidas concretas de alivio recayó sobre el Estado, especialmente en el caso de las infancias y las adolescencias, que gozan de una protección normativa reforzada, que compromete al actor estatal a garantizar sus derechos a la alimentación, al cuidado y a un nivel de vida adecuada, entre otros (Pautassi y Royo, 2012).

Es en este contexto, delineado con estas breves pinceladas, que el artículo se pone como objetivo analizar la respuesta del Estado, durante el primer año de la pandemia, frente al impacto del covid-19 sobre los ingresos de los hogares con

por Asignaciones Familiares por Hijo del subsistema contributivo, un 29% por AUH; un 13% por asignaciones de nivel provincial, un 3% por pensiones no contributivas (PNC) para madres de siete o más hijos/as y un 5% por deducciones fiscales por carga familiar en el impuesto a las ganancias.

⁶ Las medidas que el gobierno nacional implementó en el primer año de la pandemia significaron un esfuerzo presupuestario del 6% del PIB. En comparación, el gasto extraordinario promedio de la región latinoamericana fue del 8% del PIB, destacándose países como Brasil, Chile o Perú con un gasto por arriba del 10% (FMI, 2020).

NNyA y su acceso a un nivel básico de bienes y servicios, aproximado con el enfoque de la pobreza monetaria (INDEC, 2016).⁷ Para ello, en la segunda sección del artículo, se describirán las medidas que incrementaron la cobertura y/o el monto de estas transferencias en respuesta a la pandemia y los nuevos programas que entraron en funcionamiento durante la emergencia (como el Ingreso familiar de emergencia (IFE) o la tarjeta Alimentar). En la tercera sección, se desarrollará un análisis empírico del impacto que la crisis tuvo sobre los ingresos de los hogares con NNyA y en la cuarta sección se presentarán los resultados de algunos ejercicios de tipo contrafáctico para realizar una primera estimación exploratoria del grado en que las medidas de transferencia directas de ingresos de tipo no contributivo mitigaron el impacto de la crisis.

Los métodos utilizados para el desarrollo del artículo fueron de tipo mixto, cualitativo y cuantitativo. En primer lugar, se recurrió a fuentes normativas y a las estadísticas oficiales para reconstruir el entramado institucional del sistema de protección de ingresos de la población de NNyA y las principales medidas adoptadas por el gobierno nacional en el período bajo análisis. Para analizar el impacto de la crisis a nivel de hogar y estudiar el efecto de compensación de las transferencias de ingresos se procesaron las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (EPH-INDEC) en un período que cubre el primer año de la pandemia (hasta el primer semestre de 2021) y el período inmediatamente anterior, para favorecer comparaciones.⁸ Pese a las limitaciones propias de la información captada por esta encuesta, su procesamiento permite cruzar la composición demográfica de los hogares con la inserción laboral de sus integrantes, su posición en la distribución del ingreso y las fuentes de ingreso laborales y no laborales que perciben. Sobre estas bases, el objetivo del

⁷ En el caso de la Argentina, se construye una canasta básica total (CBT) que constituye la línea de pobreza (monetaria) para estimar qué hogares se encuentran en dicha situación. La canasta básica alimentaria (CBA) constituye la línea de indigencia (ver INDEC, 2020d).

⁸ Se utilizaron las bases usuarias EPH disponibles en el momento de elaborarse este artículo, hasta el segundo trimestre de 2021. Las estimaciones presentadas en este trabajo son representativas de los 31 aglomerados urbanos más poblados y no pueden extrapolarse al resto de la población. La documentación metodológica sobre la EPH y los efectos de la pandemia sobre el relevamiento está disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>.

trabajo es presentar nueva evidencia relevante respecto al impacto de la pandemia sobre los ingresos de los hogares con NNyA y el papel que jugaron las transferencias de tipo no contributivo, en el período que abarca el primer año de la crisis.

Medidas extraordinarias de transferencia de ingresos a los hogares frente a la crisis del covid-19

Frente a la gravedad de la crisis, el gobierno nacional potenció las transferencias monetarias directas a los hogares para mitigar los efectos de la pérdida de ingresos laborales sobre sus ingresos. Pese a la caída en términos reales de las transferencias de la seguridad social, no se debe subestimar la importancia de estas fuentes de ingreso no laboral, dada su masividad.⁹ Se hace referencia a los millones de personas titulares del Sistema Previsional Argentino (SIPA) y de la Pensión para el Adulto Mayor (PUAM), las pensiones no contributivas (PNC) y las AF contributivas/AUH.¹⁰ Estas transferencias representaron una fuente estable de ingresos no laborales para hogares con personas adultas mayores, personas con discapacidad y NNyA, respectivamente. Los incrementos nominales vinculados a la movilidad previsional fueron además complementados con bonos extraordinarios en abril de 2020 y marzo y julio de 2021, después de los ya otorgados en diciembre de 2019 y enero de 2020, a pocas semanas de asumir la presidencia Alberto Fernández. Por otra parte, a efectos de ampliar la cobertura del sistema de AF, el Decreto 840 (noviembre de 2020) eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de AF contributivas (aproximadamente 25.000 NNyA); eliminó el límite máximo de cinco

⁹ El gobierno de Alberto Fernández suspendió mediante la Ley 27.541 de diciembre de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley 27.426 de 2017). En consecuencia, los incrementos de haberes previsionales y de asignaciones familiares fueron establecidos por decreto a lo largo del año 2020, hasta la sanción de una nueva fórmula en enero de 2021 (Ley 27.609). Como resultado, la movilidad decretada a lo largo del año 2020 fue del 35,3% interanual, lo que representó una caída en términos reales del 0,6% interanual. Esta disminución continuó la tendencia a la caída en términos reales que venía registrándose desde el año 2018, con una reducción del 12,9% en ese año y del 1,7% en 2019 (elaboración propia sobre la base de la normativa vigente y el índice de precios al consumidor del INDEC, calculado en diciembre de cada año).

¹⁰ Los datos publicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social están disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>.

hijos/as para el cobro de la AUH (aproximadamente 15.000 NNyA); redujo de tres a dos años el criterio de residencia legal para extranjeros/as (aproximadamente 10.000 NNyA); dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades, reduciendo las suspensiones y otorgando en el mes de diciembre de 2020 el pago del 20% de la prestación acumulado a todos los/as titulares de AUH (ANSES, 2021).

Otro programa de gran relevancia dirigido a hogares con NNyA fue el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” – Tarjeta ALIMENTAR creado en enero de 2020 bajo la gestión del Ministerio de Desarrollo Social. El programa otorgaba una prestación para gastos alimentarios a titulares de AUH con hijos/as de hasta seis años inclusive, por un monto equivalente a \$4000 en el caso de un hijo/a y de \$6000 para hogares con dos hijos/as o más. También cubría a mujeres embarazadas a partir de los tres meses que cobren AUE (\$4000) y personas con discapacidad que cobren la AUH, sin límite de edad.¹¹ En otras palabras, este programa representó un incremento de los montos transferidos a la población ya cubierta por AF no contributivas, para NNyA de 6 años o menos, pese a las limitaciones en el uso que se podían dar a los fondos recibidos. A su vez, el monto transferido no era proporcional al número de NNyA que integraban el hogar, de manera que penalizaba los hogares más numerosos.

Si bien el programa fue sancionado con anterioridad a los efectos del coronavirus en el país, la logística de distribución de las tarjetas ALIMENTAR alcanzó plena cobertura en los meses sucesivos, alcanzando a 1500 millones de titulares en el primer trimestre de 2021.¹² También en el caso de este programa se realizaron pagos extraordinarios en el curso del año. Hubo un primer refuerzo de igual monto en el mes de mayo y otro en el mes de diciembre de 2020 y, con posterioridad, se incrementó el monto de la prestación en un 50% en febrero de 2021. Finalmente, en mayo de ese año se amplió la población cubierta a hogares con niños/as de hasta 14 años (o personas con discapacidad sin límite de edad), con el objetivo de

¹¹ Como parámetro de comparación, el valor general de la de AUH pasó en el curso del año de \$ 2746 a \$ 3717 por cada hijo/a.

¹² Ver: <https://sis.politicassociales.gob.ar/indicadores-programas.php>.

llegar a 2500 millones de hogares.¹³ En la misma medida se establecía una nueva escala de las transferencias: \$6000 en el caso de un hijo/a o mujeres embarazadas, de \$9000 con dos hijos/as y de \$12.000 para tres hijos/as o más. Esta modificación mejoraba la proporcionalidad de la transferencia, pero seguía penalizando los hogares más numerosos. Posteriormente, la focalización del programa pasó a incluir a titulares de AUH/AUE, PNC para madres de siete o más hijos/as y otras prestaciones no contributivas de nivel nacional/provincial.

Finalmente, la medida de transferencia a los hogares de mayor alcance durante el primer año de la pandemia fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Este programa fue implementado por ANSES, otorgando una prestación de \$10.000 por grupo familiar. El IFE tuvo carácter de emergencia, no permanente y fue replicado en dos ocasiones a lo largo del 2020, para las personas ya incluidas en el programa. La primera ronda de pago se extendió en los meses de abril y mayo de 2020, el segundo pago fue erogado en los meses de junio y julio, y el tercer y último pago fue realizado en los meses de agosto y septiembre de 2020. A lo largo del semestre abril-septiembre de 2020, esta prestación promedió, por lo tanto, los \$5000 mensuales, con un poder adquisitivo que fue declinando a causa de la inflación. La población objetivo de la medida fueron los trabajadores informales desocupados, los titulares de AUH/AUE/becas Progresar, las trabajadoras de casas particulares, los monotributistas sociales o de categorías A y B, en todos los casos ciudadanos argentinos o extranjeros con dos años de residencia, entre 18 y 65 años. Tratándose de una transferencia de monto único, destinada al grupo familiar e independiente de la composición del hogar, también esta medida penalizaba los hogares más numerosos.

Otra característica significativa del programa fue su masividad, ya que se otorgaron 8.857.063 prestaciones. De este total, el 27% (2400 millones) ya estaba cubierto por AUH, mientras que el 73% no era titular de esa asignación (6500 millones). Dentro de este grupo, el 7,8% de titulares de IFE correspondió a

¹³ Ver: Ministerio de Desarrollo Social (7/5/2021). "La tarjeta Alimentar se extenderá a niñas y niños de hasta 14 años". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-tarjeta-alimentar-se-extendera-ninas-y-ninos-de-hasta-14-anos>.

monotributistas, el 2,1% a trabajadoras de casas particulares y el 1,4% a titulares de PROGRESAR. El grueso de los destinatarios fue por lo tanto constituido por trabajadores/as del sector informal, sin seguro de desempleo y sin acceso a la protección social preexistente o a regímenes tributarios especiales (como el monotributo y el trabajo doméstico). Además, el 47% de los titulares de IFE (4100 millones de personas) era parte de hogares unipersonales, por lo tanto, no alcanzados por medidas de protección de ingresos a hogares con NNyA (ANSES, 2020). En conclusión, se trató de un programa de gran alcance en términos de población (especialmente en algunas áreas del país), de monto moderado (aproximadamente el 60% del salario mínimo) y fijo en términos nominales, lo que significó una caída del 10,5% en su valor real en correspondencia del último mes de pago (septiembre de 2020). Al mismo tiempo tuvo una duración muy reducida, por su elevado costo presupuestario (ver abajo), con un carácter no periódico (la prestación no fue mensual sino cada dos meses, durante un semestre), que fue interrumpido cuando todavía la crisis económico-sanitaria no había finalizado.

Este conjunto de medidas en políticas de respuesta al covid-19 o de refuerzo de políticas existentes (como la AUH) alcanzó el 14,5% del gasto total de la Administración Nacional. En particular, el gasto en IFE representó la medida con mayor peso presupuestario (3,8% del gasto total, datos IPyPP, 2020). En el caso de los programas de transferencia a hogares con NNyA, se observa (ver tabla 1) un incremento del gasto en términos reales entre 2019 y 2020, destacándose en particular el gasto por la tarjeta ALIMENTAR (87% del gasto en políticas alimentarias).

En términos de metas físicas, se observan incrementos en la AUH y en la PNC para madres de 7 hijos/as, la rápida difusión de la tarjeta ALIMENTAR a aproximadamente 1500 millones de titulares, pero también la caída de las AF de tipo contributivo. Esta última se debe principalmente a la caída de las AF por hijo para trabajadores/as dependientes, las cuales pasaron de 3400 millones de NNyA en febrero de 2020 a 2700 millones en diciembre de 2020. Este hecho puede ser explicado tanto por la pérdida de puestos de trabajo registrados como por la falta de actualización del límite superior de ingresos para acceder a una AF por hijo.¹⁴ Los

¹⁴ Mientras que las prestaciones son actualizadas cada trimestre según la ley de movilidad previsional, este límite de ingresos (individual y del grupo familiar) tiene una actualización anual, por lo que se va desactualizando en el curso de cada año, dejando afuera los hogares de mayores ingresos.

Tabla 1.
Presupuesto ejecutado en transferencias de ingresos a NNyA

Gasto ejecutado al 31 de diciembre (millones de pesos)				
	año 2019	año 2020	Var %	Var real %
Asignaciones Familiares	265.810,00	389.307,40	46,5%	7,6%
PNC Madre 7 hijos/as	40.863,70	64.282,90	57,3%	15,6%
Políticas Alimentarias	22.599,20	128.568,60	468,9%	317,9%
Metas físicas ejecutadas al 31 de diciembre (titulares de una prestación)				
Asignación por Hijo/Hijo discapacitado	4.240.884	3.538.085	-16,6%	
Asignación Universal por Hijo	4.044.397	4.312.150	6,6%	
PNC Madre 7 hijos/as	297.875	302.283	1,5%	
Tarjeta Alimentar		1.567.751		

Fuente: Elaboración propia de datos ONP-UNICEF (2019, 2020)

hogares de mayores ingresos, que fueron excluidos de las AF, pueden en todo caso solicitar las deducciones por hijo/a en el impuesto a las ganancias, lo que representa un costo fiscal para el Estado. Por otra parte, la mencionada reforma de las AF de fines de 2020 supuso un ligero incremento de la cobertura del régimen nacional. Sin embargo, en conjunto hubo una ligera caída de la cobertura equivalente al 0,4% de la población de NNyA cubiertas por AUH/AF por hijo (ANSES, 2021). Estos datos deberán tenerse en cuenta a la hora de interpretar las evidencias que surjan del análisis cuantitativo a nivel de hogar.

El impacto de la crisis sobre los hogares con niños, niñas y adolescentes

Como se adelantó en la introducción, la presencia de NNyA en el hogar está asociada a múltiples carencias monetarias y no monetarias de los hogares (Tuñón, 2020). Los primeros años de vida de la persona constituyen una etapa crucial en la que su bienestar depende de los cuidados y recursos de otras personas (Cecchini *et al.*, 2015). A su vez, la presencia de NNyA supone mayores necesidades (en términos de bienes, servicios, cuidados, etc.) que deben ser cubiertas como resultado de los recursos y de las acciones de los miembros adultos del hogar, complemen-

tándolos eventualmente con los aportes de los otros componentes del “diamante del bienestar”, como el Estado, el sector privado, las organizaciones sociales/comunitarias (Adelantado *et al.*, 1998). Toda carencia y privación sufrida en esta etapa de la vida tendrá impacto en la vida adulta de estas personas, fenómeno conocido como transmisión intergeneracional de la pobreza, por lo que la relevancia de luchar contra la pobreza infantil no se limita a la urgencia del presente, sino que tiene profundas consecuencias para el desarrollo futuro de una colectividad. Cómo señalan Minujín *et al.* (2006: 18) es necesario entonces “entender la pobreza infantil en un contexto social”, teniendo en cuenta “la composición familiar, las diferencias de distribución de recursos dentro de las familias, el número y género de niños en los hogares y el género de la cabeza de hogar [...] el medio ambiente social y físico, la situación de la comunidad y de la sociedad en general”, todos factores con impacto en las condiciones de vida de las infancias.¹⁵

Estos lineamientos teóricos pueden ser corroborados por la evidencia empírica disponible y emergieron con claridad por efecto de la pandemia. En todo caso, los objetivos de este ensayo son más bien limitados y apuntan a la producción de evidencia sobre la situación de la pobreza en los hogares con NNyA, especialmente los más numerosos, y los posibles efectos positivos de la expansión de las transferencias de ingreso de tipo no contributivo de parte del gobierno nacional durante el primer año de la pandemia. Para ello, se estimará el impacto de la crisis sobre los ingresos de los hogares con NNyA y el grado en que las transferencias monetarias del Estado mitigaron esa caída. Pese a las limitaciones propias de la información

¹⁵ Como factor decisivo vinculado a esta situación debe mencionarse la distribución desigual del trabajo de cuidados por género, ya que esta situación afecta a la disponibilidad de tiempo de las mujeres, siendo ellas quienes tienen que conciliar sus múltiples compromisos de trabajo (remunerado y no remunerado) con un uso más intenso de su propio tiempo, a costa del ocio, el descanso y el desarrollo personal. En ausencia de una transformación de la distribución sexual del trabajo o, por lo menos, de políticas de conciliación más efectivas, esta situación dificulta el avance profesional de las mujeres, en sus ocupaciones y carreras, contribuyendo a explicar la posición de desventaja que sufren en su inserción laboral e impactando en la percepción de ingresos laborales de los hogares con NNyA (Rodríguez, 2012; Nieves Rico y Robles, 2016). La crisis del covid-19 visibilizó aún más los efectos de la desigualdad de género, rompiendo los equilibrios previos entre trabajo remunerado y no remunerado (o de cuidados), afectando especialmente a las mujeres con mayores cargas de cuidado (Pautassi, 2020). En este sentido, las políticas dirigidas a NNyA deben tener en cuenta la situación laboral, las desigualdades de género, la distribución del cuidado y todos los otros factores que impactan en la producción del bienestar a nivel de hogar.

captada por la EPH-INDEC, su análisis permite cruzar las características demográficas de los hogares con la inserción laboral de sus integrantes, su posición en la distribución del ingreso y las fuentes de ingreso laborales y no laborales que perciben.

Antes de pasar a ese análisis, es necesario describir algunas características básicas de los hogares con NNyA y cómo la crisis impactó en la situación de pobreza e indigencia de los estos y la población de 0 a 17 años, utilizando como parámetro de comparación –cuando sea posible– los hogares sin NNyA. En primer lugar, debe considerarse que los hogares con NNyA en áreas relevadas por la encuesta (e. p. bases EPH, primer semestre de 2020)¹⁶.

- Constituyen el 45,8% de los hogares, pero en ellos reside el 64,5% de la población. Los NNyA representan el 43,8% de la población que vive en esos hogares. Como es esperable, el número de integrantes promedio es de 4,3 respecto a 1,9 en hogares sin NNyA. En todo caso, en el 79% de estos hogares hay solo uno o dos NNyA y solo en el 21% de ellos hay tres o más.
- El 42,5% de los hogares con NNyA tiene jefatura femenina. Este aspecto debe considerarse por la mayor incidencia de la pobreza que presentan estos hogares respecto a los hogares con jefatura masculina, en el orden de 4 a 5 veces más, debido a las conocidas desigualdades de género en los mercados laborales (Arévalo y Paz, 2021). Por otra parte, el 85% de los jefes/as de hogares con NNyA son adultos/as (30-64 años), el 9% son jóvenes (18-29 años) y solo el 6% tiene 65 años o más. Esto sugiere que la mayoría de estos hogares percibirá ingresos del mercado laboral o de programas de transferencia dirigidos a la población menor de edad o los programas destinados a adultos desocupados, mientras que en general no podrán beneficiar de las prestaciones del sistema previsional.
- Respecto a la composición de la población de los NNyA, el 35,2% tiene entre 0 y 6 años, el 46,8% tiene entre 7 y 14 años y el 18% tiene entre 15 y 17 años. En el

¹⁶ A partir de esta sección, cuando la fuente de los datos sea de elaboración propia a partir de las bases de la EPH-INDEC se los etiquetará como “e. p. bases EPH”.

período bajo análisis, los hogares con niños/as entre 0 y 6 años fueron elegibles para acceder a las prestaciones de las tres principales medidas no contributivas en vigor durante la crisis (AUH, IFE y tarjeta ALIMENTAR).¹⁷

- En este contexto, la crisis provocó un empeoramiento de la denominada “relación de dependencia” en los hogares con NNyA,¹⁸ asociada a la pérdida de empleo de sus integrantes. Entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020 se observa un incremento del 41% en el promedio de personas no ocupadas por cada ocupado, de 1,63 a 2,30. En el caso de la relación entre no perceptores y perceptores, el incremento fue menor, pasando del 1,11 al 1,26 (+13,5%) en el mismo período, indicando que la expansión de ingresos no laborales compensó parcialmente la caída de fuentes de empleo e ingresos laborales. En hogares sin NNyA, estos valores fueron netamente inferiores, alcanzando un máximo de 1,38 y de 0,21, respectivamente.

Estas relaciones de dependencia desfavorables están asociadas a una concentración de la población de NNyA en los estratos de menores ingresos. Como se observa en la tabla 2, en 7 de cada 10 hogares del estrato bajo (deciles 1-4 del ingreso *per cápita* familiar (IPCF)) se relevó la presencia de al menos un NNyA. En el otro extremo de la distribución, el estrato alto (decil 9-10), en más de 8 hogares de cada 10 no residen NNyA. También se puede observar cómo dos tercios de todos los hogares con NNyA se concentran en el estrato bajo y apenas el 6,4% en el estrato alto. Esto se traduce en una población de 17 años o menos que se concentra en un 70% en el estrato de menores ingresos.

Una consecuencia de la concentración de la población de NNyA en los hogares de menores ingresos es el mencionado fenómeno de la “infantilización de la po-

¹⁷ Con la reciente reforma que amplía los destinatarios de la tarjeta ALIMENTAR hasta los 14 años, este programa pasó a tener un alcance potencial del 82% de la población de NNyA, condicionado a las características laborales y económicas de los adultos del hogar.

¹⁸ Este indicador se calcula a partir de la razón entre el total de personas no ocupadas/no perceptoras de ingresos respecto al total de personas ocupadas/perceptoras.

Tabla 2.
Distribución de los hogares según estrato de ingresos y presencia de NNyA (1Sem 2020)

Estrato Decil IPCF	sin NNyA	con NNyA	Total	Estrato Decil IPCF	% Total hogares con NNyA	% Población NNyA
Bajo	28,60%	71,40%	100,00%	Bajo	62,40%	70,30%
Medio	64,30%	35,70%	100,00%	Medio	31,20%	25,10%
Alto	85,40%	14,60%	100,00%	Alto	6,40%	4,60%
Total	54,20%	45,80%	100,00%	Total	100,00%	100,00%

Fuente: e. p. bases EPH. Hogares ordenados en deciles según ingreso per cápita familiar (IPCF); estrato bajo (decil 1-4), medio (decil 5-8), alto (decil 9-10)

breza”, debido a que las tasas de pobreza e indigencia de las personas de 0 a 17 años son significativamente más elevadas que para los otros grupos de edad en todo el período considerado. En particular, la crisis económica iniciada en el año 2018, a la que se han sumado los efectos de la pandemia, ha provocado un incremento muy fuerte de la pobreza y la indigencia en todos los grupos de edad, pero en el caso de los NNyA se han registrado tasas comparativamente más elevadas (INDEC, 2021b). Por ejemplo, en el segundo semestre de 2020 la tasa de pobreza de personas de 0 a 17 años alcanzó el 58% y la tasa de indigencia el 16% respecto al 40% y al 7,8%, respectivamente, relevado en el segundo semestre de 2017 (último año de crecimiento económico, antes del período 2018-2020 (fuente: e. p. bases EPH)). En el momento más crítico de la pandemia, la tasa de pobreza creció 4,9 p.p. y la de indigencia en 1,9 p.p. respecto al segundo semestre de 2019.¹⁹

Otra forma de abordar el problema es el de mirar la incidencia de la pobreza y la indigencia a nivel de hogar, considerando si al menos uno de sus integrantes es

¹⁹ En el mismo período, la tasa de pobreza de la población adulta (30-64) se incrementó en 6,6 p.p. alcanzando el 36%, mientras que la tasa de indigencia creció 2,5 p.p. hasta el 8,8%. La población joven (18-29 años) registró una tasa de pobreza del 46% y una tasa de indigencia del 11,3% en el segundo semestre de 2020. Las tasas más bajas (14,1% y 2,2%, respectivamente) correspondieron a la población de 65 años o más, cubiertas en prácticamente en su totalidad por el sistema previsional.

Tabla 3.
Incidencia (%) de la pobreza y la indigencia en hogares según presencia de NNyA

Semestre/Año		1/2017	2/2017	1/2018	2/2018	1/2019	2/2019	1/2020	2/2020	1/2021
Pobreza	Sin NNyA	9,2	7,2	9,2	11,2	11,9	13,1	15	15	16,6
	Con NNyA	34,2	31,6	32,9	38,5	43,5	43,4	48,8	50,3	46,8
	Total hogares	20,3	17,8	19,5	23,1	25,3	26,1	30,4	31,7	31,2
Indigencia	Sin NNyA	2,1	1,8	2,1	2,3	2,3	2,5	4,3	3,2	3,5
	Con NNyA	7,4	5,8	6	8	9,6	10,2	12,5	13,1	13,2
	Total hogares	4,5	3,5	3,8	4,8	5,4	5,8	8	7,8	8,2

Fuente: e. p. bases EPH

un NNyA. En la tabla 3, puede observarse cómo la presencia de NNyA está asociada a tasas de pobreza e indigencia entre tres y cuatro veces más elevadas que en el caso de los hogares sin NNyA. Pese a esto, en el período considerado, el incremento de la tasa de pobreza fue más alto en el caso de hogares sin NNyA (80%) que en el caso de los hogares con NNyA (37%). En cambio, en la tasa de indigencia se registró un incremento más alto (79%) en el caso de los hogares con NNyA que para los hogares sin NNyA (65%). Este efecto es aún mayor en el caso de los hogares más numerosos. Tomando el dato del segundo semestre de 2020 (de mayor incidencia de la pobreza en la población de NNyA), la tasa de pobreza en hogares con un NNyA fue del 37,9%, en el caso de dos NNyA del 52,8%, con tres del 65,3% y con cuatro o más fue del 84,2% (e. p. EPH).

Efectos de las transferencias sobre los ingresos de los hogares con niños, niñas y adolescentes

Identificar alguno de los factores que podrían estar detrás de estas tendencias no es sencillo y la evidencia empírica que se presentará a continuación es el fruto de un primer análisis de tipo exploratorio. Procediendo por pasos, en primer lugar, se estimará el incremento de las transferencias destinadas a hogares con NNyA. El

Tabla 4.
Peso (%) de las transferencias en el ingreso total familiar según presencia de NNyA y situación de pobreza

Año	2019				2020				2021	
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
Total hogares	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	5,6	6,7	4,5	1,8	1,9
- Hogares sin NNyA	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	2,3	3,0	2,1	0,2	0,2
- Hogares con NNyA	2,6	2,9	2,8	3,1	3,3	9,0	10,5	7,1	3,3	3,4
Hogares no pobres con NNyA	0,8	0,8	0,7	0,7	1,1	3,2	4,5	2,1	0,9	1,1
Hogares pobres con NNyA	7,2	8,1	8,7	8,0	8,4	19,3	23,5	15,6	9,0	7,9

Fuente: e. p. bases EPH

contexto es el de la fuerte caída de la actividad económica y del empleo, con consecuencias directas sobre los ingresos laborales de personas y hogares y fuertes tensionamientos del sistema de protección social de los NNyA, en particular en su segmento contributivo, como se fue describiendo en las secciones anteriores. Centrándose en el análisis de los ingresos de los hogares, en el trimestre de peor desempeño en el mercado laboral (el segundo trimestre de 2020), se registró una caída del 22,1% en el número de personas receptoras de un ingreso laboral respecto al año anterior. En particular, en el primer semestre de 2020, aproximadamente el 30% de NNyA integraban hogares cuyo jefe/a estaba en la inactividad o en desocupación, con un crecimiento de 8,1 p.p. respecto a un año antes. Esta variación se explicaba por una caída de 7,4 p.p. en la población de NNyA en hogares con jefe/a asalariada registrada o cuenta propia. En cambio, solo hubo una caída de 0,7 p.p. en hogares cuyo jefe/a tenía una mejor inserción laboral (asalariados registrados o patrones). Esta caída en los ingresos laborales fue parcialmente compensada por un incremento relativo de los ingresos no laborales, que pasaron del 26,8% de los ingresos (promedio 2019) al 30,1% en el promedio del 2020 (e. p. bases EPH).

Dentro de los ingresos no laborales, las transferencias monetarias a los hogares, vinculadas a programas de tipo no contributivo, fueron las que más crecieron en el período bajo consideración, llegando a representar el 5,6% del ingreso total familiar en el segundo trimestre 2020 y el 6,7% en el tercer trimestre del mismo año, contra un promedio del 1,4% a lo largo de todo el año 2019.²⁰ Estas transferencias están vinculadas tanto a programas sociales preexistentes como a la AUH y a los programas que entraron en vigor durante la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia o la tarjeta ALIMENTAR (ver más arriba).²¹ La importancia relativa de estas transferencias fue comparativamente mayor –y su peso creciente– en hogares con NNyA pobres, llegando a significar un máximo del 23,5% de sus ingresos en el tercer trimestre de 2020.

Las medidas adoptadas implicaron que un mayor número de hogares con NNyA percibiera algún tipo de transferencia monetaria de tipo no contributivo durante el primer año de la pandemia. Si en 2019, en promedio, hubo un 31% de hogares perceptores, en 2020 el porcentaje subió al 39%, con un máximo del 44% en el tercer trimestre. Además, los montos transferidos también crecieron de manera relevante. Como se ve en la tabla 5, frente a una caída del IPCF de cerca del 15% en términos reales para los hogares con NNyA, los montos percibidos llegaron a triplicarse en el tercer trimestre de 2020. Si se descuentan del IPCF las transferencias *per cápita* (es decir, el total de transferencias percibidas, dividido por el número de componentes del hogar), la caída de ingresos habría sido 6,4 p.p. mayor.

²⁰ Las transferencias monetarias de tipo no contributivo también incrementaron su peso sobre el total de ingresos no laborales, desde un promedio del 5,2% en el año 2019 hasta el 18,2% en el segundo trimestre de 2020 y el 21,4% en el tercer trimestre del mismo año (e. p. bases EPH).

²¹ Además de las limitaciones de tipo metodológico y de cobertura de la EPH-INDEC (ver nota al pie número 9), debe recordarse que esta encuesta no permite desagregar las transferencias monetarias del gobierno nacional, ya que estas son captadas por la variable “subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.”. El supuesto de esta investigación es que, en su práctica totalidad, provengan del Estado. Lamentablemente, no es posible desagregar las transferencias por asignaciones familiares contributivas, ya que en las bases de la EPH estas son incorporadas en el monto del salario de las/os trabajadoras o en las jubilaciones/pensiones de quien las recibe.

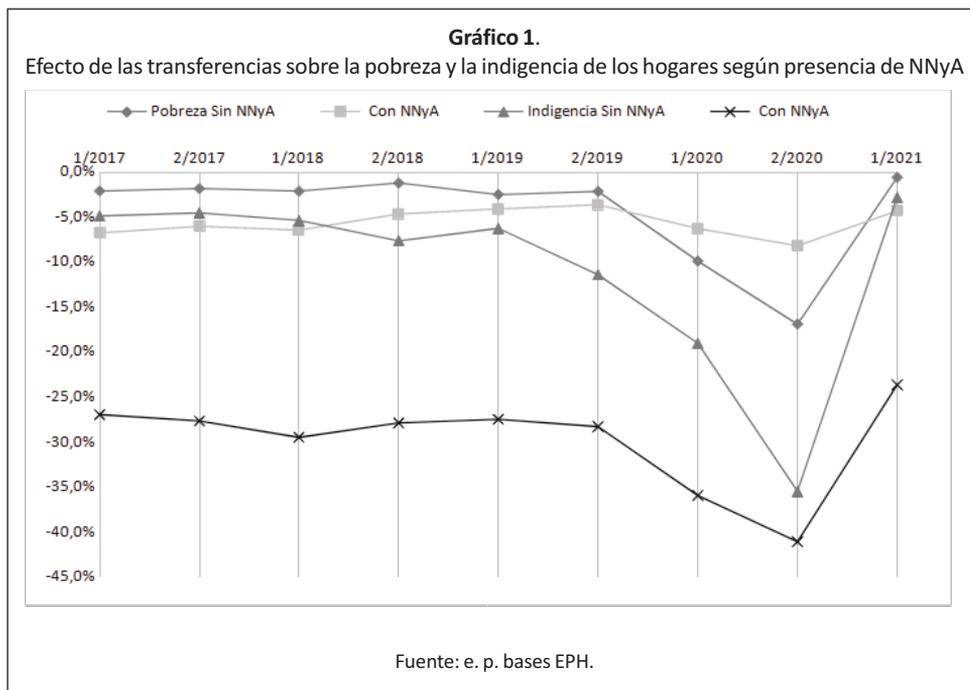
Tabla 5.
Ingreso per cápita familiar (IPCF) y transferencias de ingreso per cápita

Variación (%) real interanual (año 2020)				
2020	1Trim	2Trim	3Trim	4Trim
Hogares con NNyA				
IPCF	-2,60%	-14,70%	-15,50%	-9,90%
Transferencias per cápita	22,00%	149,50%	219,80%	109,10%
IPCF sin Transferencias	-3,20%	-19,50%	-21,90%	-13,50%
Diferencia (p.p.)	-0,6	-4,7	-6,4	-3,6
Hogares sin NNyA				
IPCF	-1,20%	-8,60%	-9,80%	-10,10%
Transferencias per cápita	-1,40%	659,20%	1069,70%	1146,50%
IPCF sin Transferencias	-1,20%	-10,40%	-12,20%	-11,80%
Diferencia (p.p.)	0	-1,8	-2,4	-1,7

Fuente: e. p. bases EPH

Por otra parte, puede llamar la atención que el monto de las transferencias *per cápita* recibido por los hogares sin NNyA creció más que en los hogares con NNyA. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el IFE consistía en un monto fijo, independientemente de la composición de cada hogar, por lo que tuvo un impacto más elevado en los hogares poco numerosos. En todo caso, el efecto de las transferencias sobre el IPCF de los hogares sin NNyA fue más bajo (-2,4 p.p. en el tercer trimestre de 2020). Por último, estas transferencias también reducen, aun solo marginalmente, la brecha de ingresos entre las dos categorías de hogares. Siempre en el tercer trimestre de 2020 se alcanzó un nivel máximo de la brecha, siendo que el IPCF promedio de los hogares con NNyA equivalió solo al 47,6% del IPCF de los hogares sin NNyA. Al descontar el monto de las transferencias, la brecha habría sido 3,5 p.p. más amplia.

Otra forma de abordar el impacto del incremento de las transferencias en el contexto pandémico es comparar las tasas de pobreza e indigencia observadas con una situación (contrafáctica) en la que se calculan utilizando un ingreso total



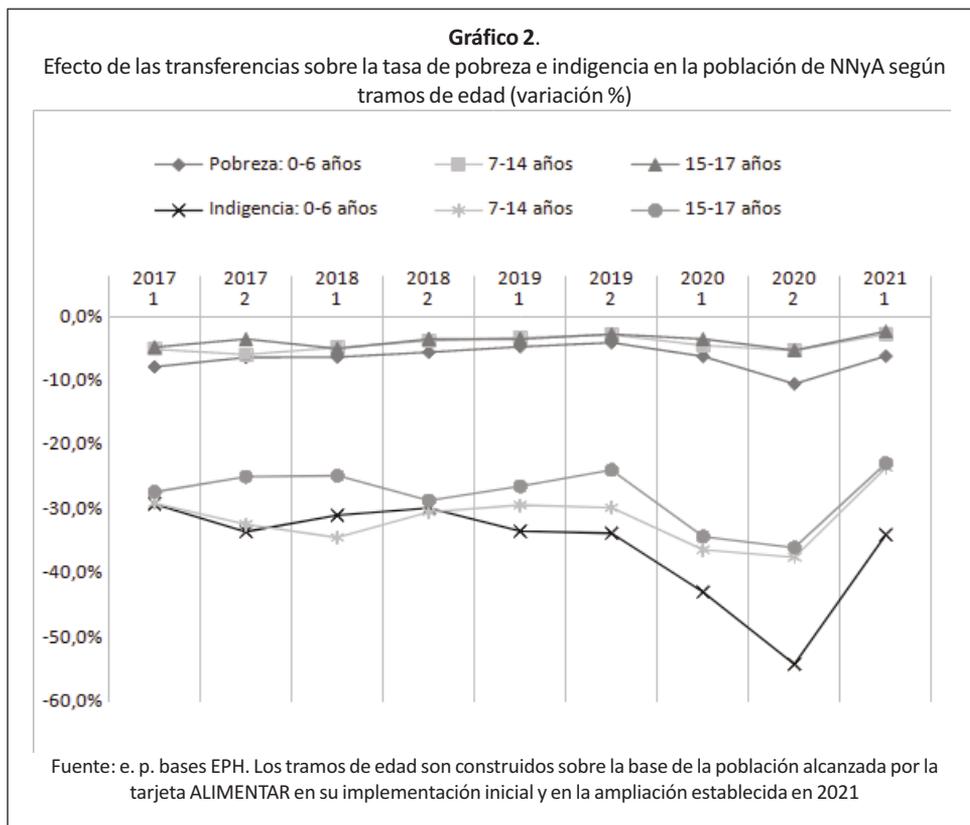
familiar el neto de las transferencias. A nivel de cada hogar, se calcularon dos estados de pobreza/indigencia, comparando sus canastas CBT y CBA respectivamente (ver nota al pie número 8) con dos ingresos totales familiares, el relevado por la encuesta y el “contrafáctico”, construido a partir de sustraer el valor del total de las transferencias percibidas por el hogar (los subsidios relevados por la EPH). Expandiendo esta estimación a todo el universo de hogares, se obtienen así dos tasas de incidencia (del tipo *head count index*) con y sin transferencias que pueden compararse para estimar el impacto de estas medidas sobre las condiciones de vida de los hogares.²² Naturalmente, se trata de un análisis estático y parcial (ya que, en ausencia de las transferencias, los hogares podrían adoptar estrategias para compensar la caída de ingresos con otras fuentes). Sin embargo, un ejercicio

²² Un ejercicio de este tipo es realizado de manera similar para la región latinoamericana y para el período 2014-2017 por Cecchini et al. (2021).

de este tipo permite una primera aproximación a los efectos de las transferencias monetarias del Estado sobre la pobreza y la indigencia, en particular en los trimestres centrales de 2020, cuando las posibilidades de inserción laboral de los hogares fueron obstaculizadas por el contexto de la pandemia.

En el gráfico 1 se presentan de forma sintética los resultados de este ejercicio, calculando la reducción (en porcentaje) que muestran las tasas observadas respecto a las tasas (contrafácticas) sin transferencias. En primer lugar, a lo largo de todo el período considerado, se observa que el efecto más fuerte opera sobre la tasa de indigencia de los hogares con NNyA. En otras palabras, las transferencias a NNyA parecen impactar especialmente en los hogares de menores ingresos situados en torno a la línea de indigencia. En segundo lugar, los datos parecen indicar que el efecto de las medidas extraordinarias en vigor en el primer año de la pandemia fue relativamente más fuerte en el caso de los hogares sin NNyA. Mientras que en el período prepandémico el efecto de reducción de la tasa de pobreza era más fuerte en los hogares con NNyA, durante el año 2020 se observa la situación contraria. En el caso de la tasa de indigencia no se observa lo mismo, pero igualmente hay un crecimiento muy considerable para los hogares sin NNyA. Como en el ejercicio anterior, una explicación plausible es que el IFE no ajustaba su monto de forma proporcional a la composición de los hogares, de manera que los hogares menos numerosos (sin NNyA) fueron relativamente favorecidos. En cambio, el programa que hasta el año 2019 constituía la casi totalidad de las transferencias no contributivas relevadas en esta sección de la encuesta, es decir, la AUH, garantizaba un monto proporcional a la cantidad de hijos/as. Por último, la tarjeta ALIMENTAR también penalizaba (en menor medida) los hogares más numerosos y cubría solo a los hogares con niños/as de hasta 6 años, en el período bajo consideración.

En todo caso, es posible que este último programa tuviera un efecto positivo en suavizar el incremento de la indigencia en hogares con niños/as en esa franja de edad. Lamentablemente, no es posible desagregar el monto por transferencias según los distintos programas. Sin embargo, puede observarse cómo el efecto de las transferencias sobre las tasas de pobreza e indigencia para la población de 0 a 6 años se incrementa a partir del primer semestre de 2020, despegándose de las



curvas que describen los efectos en las franjas 7-14 años y 15-17 años. Esta evolución alcanza un máximo en el segundo semestre de 2020, cuando el efecto estimado de reducción de la tasa de indigencia alcanza un -54,1%, respecto a valores cercanos al -33% en el año 2019. En el mismo período, el efecto sobre la tasa de pobreza pasa de valores cercanos al -4% a un máximo de -10,4%.

En términos más generales, pese al contexto de crisis, la batería de medidas concentradas en la población de NNYA, particularmente la de 0 a 6 años, permitió reducir en cierto grado la intensidad de la “infantilización” de la pobreza e indigencia, en un período en todo caso negativo en el que, como se vio, las tasas au-

Tabla 6.
Brechas relativas de las tasas de pobreza y de indigencia en NNyA

Brecha Tasa Pobreza	0-6 años	7-14 años	15-17 años	0-17 años
2017-2019	145,3	153,8	155,6	151
2020	131,5	142,9	142,4	138,8
Brecha Tasa Indigencia	0-6 años	7-14 años	15-17 años	0-17 años
2017-2019	163,2	169,5	176,9	168,5
2020	131,5	163,7	156,7	150,9

Fuente: e. p. bases EPH. Valores promedio. Se toman como parámetro de referencia las tasas para la población total en cada período = 100

mentaron para todas las edades. Se puede aproximar este fenómeno tomando como indicador las brechas relativas en las tasas de pobreza e indigencia de la población de NNyA respecto al total de la población. Para ello, en cada período se toma la tasa de pobreza e indigencia calculada para los grupos etarios seleccionados (0-6, 7-14, 15-17 y 0-17 años) y se divide por la tasa calculada para el total de la población, para luego multiplicarla por 100. La tabla 6 muestra cómo estas brechas se reducen en el año 2020 respecto al promedio 2017-2019, tanto para el conjunto de la población de NNyA (0-17 años) como para cada uno de los tramos de edad. Además, esta reducción se produce tanto para la pobreza como para la indigencia. Por último, esta evolución es más marcada en el caso de la población de 0-6 años (especialmente en el caso de la indigencia).²³

Conclusiones

En este artículo se abordó el impacto que tuvo la crisis provocada por el covid-19 sobre las condiciones de vida de los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA) y los efectos moderadores de las transferencias monetarias de ingresos

²³ En futuras investigaciones se estimarán qué efectos produjo la ampliación de la tarjeta ALIMENTAR en la población de hasta 14 años de edad.

del Estado. En una primera sección, se discutieron las principales medidas implementadas por el gobierno nacional a favor de los hogares con NNyA en el marco de la crisis, como la otorgación de bonos extraordinarios, la ampliación de las asignaciones familiares (AF/AUH), con el Decreto 840 de 2020, la implementación de un nuevo programa destinado a la primera infancia (tarjeta ALIMENTAR) y el plan masivo de emergencia denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). A continuación, a lo largo de las dos siguientes secciones, se realizó un análisis exploratorio de los datos de la EPH-INDEC para analizar el impacto del primer año de la pandemia sobre los ingresos y la condición de pobreza/indigencia de los hogares y estimar los efectos de las transferencias (de tipo no contributivo) en moderar las consecuencias de la crisis sobre la población de NNyA.

Entre los principales resultados, se destacarán algunos que pueden aportar elementos de discusión en el debate público y académico sobre la efectividad de las respuestas del gobierno nacional frente a la crisis, pero también servirán como base para continuar investigando sobre esta temática. En primer lugar, los datos muestran cómo la caída del empleo (especialmente los cuenta propia y asalariados no registrados) afectó a las fuentes de ingresos laborales de los hogares con NNyA. En esos hogares, la relación de dependencia (número de personas no ocupadas por cada persona ocupada) creció un 41% en el segundo trimestre de 2020 respecto al año anterior. En particular, en el primer semestre de 2020 el 30% de los NNyA pertenecía a hogares con jefe/a inactivo o desocupado (8,1 p.p. más que el año anterior). Además, la crisis produjo un fuerte incremento de la pobreza y la indigencia en hogares con NNyA y en la población de 0-17 años. Pese a esto, entre 2017 y 2021, el incremento de la pobreza fue más rápido en el caso de hogares sin NNyA (80%) que en el caso de los hogares con NNyA (37%). Una explicación plausible es que los principales programas de política social se concentraron en hogares con NNyA o en las personas adultas mayores, mientras que no existieron programas de amplia cobertura de asistencia a personas en edad laboral, pese a la expansión de un programa como el Potenciar (que alcanzó 1200 millones de titulares a fines de 2021).²⁴ Los planes de empleo existentes persiguen otras finalidades (inserción

²⁴ Datos de la cuenta de inversión del Ministerio de Desarrollo Social (Oficina Nacional del Presupuesto).

laboral) y tienen una cobertura limitada, aunque también incluyen un componente de transferencia de ingresos (Messina, 2022).

¿Cómo respondió el sistema de protección social de ingresos para la población de NNyA frente a esta coyuntura? En el caso del sistema –preexistente– de las asignaciones familiares, los cambios en la fórmula de actualización de las prestaciones (movilidad) implicaron cierta pérdida de poder adquisitivo, que fue compensada solo en el muy corto plazo por los bonos extraordinarios otorgados de forma no periódica. Por otra parte, la caída de puestos de trabajo formales y la falta de actualización de los umbrales de ingreso provocaron una pérdida de cobertura del pilar contributivo (AF por hijo/a), cuyo efecto a nivel de hogar no se puede estimar directamente ya que la EPH no permite desagregar esta prestación del salario del trabajador/a. En compensación, el pilar no contributivo (AUH) operó de manera contracíclica ya que incrementó su cobertura en el período bajo análisis. A lo largo del período pandémico también entró en vigor el nuevo programa de la tarjeta ALIMENTAR, con un importante impacto en la población de niños/as de 0-6 años en los sectores de menores ingresos, aunque con un menor efecto en los hogares más numerosos, ya que su monto no se ajustaba de manera proporcional al número de hijos/as. Finalmente, el IFE supuso un importante gasto presupuestario que fue de alcance masivo –aunque de corto plazo– y que por sus características (valor único independientemente de la composición del hogar) transfirió un monto *per cápita* mayor en hogares sin NNyA que en hogares con NNyA.

A nivel de hogar, los datos presentados muestran que un mayor porcentaje de hogares con NNyA recibió algún tipo de transferencia en el curso del 2020 respecto al año anterior, alcanzando un máximo de 44% en el tercer trimestre de 2020. También los montos recibidos por los hogares fueron incrementados de manera muy significativa, casi triplicándose en el promedio. Sobre estos números influye el solapamiento de programas del que pudieron beneficiarse algunos hogares, especialmente aquellos sin inserción laboral formal, con al menos un niño/a de 0 a 6 años. En esos casos, fue posible percibir el IFE, la AUH y la tarjeta Alimentar de forma simultánea. Por otra parte, las características del IFE hicieron que estos efectos reforzados de mitigación del impacto de la crisis fueran de corta duración y menos fuertes para los hogares más numerosos.

Finalmente, se desarrolló un ejercicio contrafáctico para estimar los efectos de las transferencias de ingreso de tipo no contributivo sobre la pobreza y la indigencia en hogares con NNyA. Entre los principales resultados, se observa que el efecto más fuerte de las transferencias operó sobre la tasa de indigencia de los hogares con NNyA a lo largo de todo el período considerado, alcanzando una reducción máxima del 41% en el segundo semestre de 2020, mientras que el efecto sobre la tasa de pobreza fue relativamente pequeño (-8,2%). En otras palabras, el conjunto de las transferencias a NNyA impactó especialmente en los hogares de menores ingresos, situados en torno a la línea de indigencia. En segundo lugar, los datos parecen indicar que el efecto de las medidas extraordinarias implementadas durante la primera fase de la pandemia, en particular el IFE, fue relativamente mayor en el caso de los hogares sin NNyA, pese a que sufrían una menor incidencia de la pobreza y la indigencia. Se trata de conclusiones preliminares a las que se llega de forma aproximada, sobre el supuesto principal de que en el período que va hasta el año 2019 la principal transferencia (en la categoría “subsidios”) relevada por la EPH era la AUH, focalizada en hogares con NNyA. Por este motivo, las razones del fuerte incremento de las transferencias monetarias observado en los trimestres 2 a 4 de 2020 para hogares sin NNyA serían explicadas por el IFE. En el caso de la Tarjeta Alimentar, su impacto se observaría indirectamente en los efectos relativos de las transferencias, observado para los niños/as de 0 a 6 años respecto a otras franjas de edad. Esta evidencia empírica va a sumarse, en todo caso, a la numerosa producción científica que se está realizando en estos meses, respecto a la respuesta del Estado argentino en el contexto de la crisis.

En términos más generales, y asumiendo una mirada de más largo plazo que abarca la crisis económica iniciada en el año 2018, se observa una desaceleración del proceso de infantilización de la pobreza y una reducción de las brechas de pobreza e indigencia para los NNyA respecto al conjunto de la población, aun manteniéndose en niveles preocupantemente elevados. Esta reducción es especialmente fuerte para la franja de 0 a 6 años, en la que se concentran todas las medidas descritas a lo largo del artículo. Claramente, estas mejoras relativas se inscriben en un cuadro de empeoramiento generalizado para toda la población de menores ingresos, cuya recuperación deberá ser evaluada en el mediano plazo y necesariamente deberá pasar por una reversión de las pérdidas observadas tanto en los ni-

veles de empleo, como en la calidad de los puestos de trabajo, en el poder adquisitivo de los ingresos laborales y en la mejora de las relaciones de dependencia en los hogares de menores ingresos. A nivel del sistema de protección de ingresos de la población de NNyA, el sistema de asignaciones familiares ha mostrado sus fortalezas en términos de cobertura –sobre todo–, pero también sus debilidades en términos de la insuficiencia de los montos transferidos y del impacto de la crisis sobre el funcionamiento de su pilar contributivo.

Bibliografía

- Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X. y Sáez, L. (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n° 3, 123-156.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento - Observatorio de la Seguridad Social.
- ____ (2021). *Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento - Observatorio de la Seguridad Social.
- Albrieu, R. y Ballesty, M. (2020). *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-Covid-19*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Alzúa, M. L. y Gosis, P. (2020). “Impacto social y económico de la Covid-19 y opciones de políticas en Argentina”. *Serie de Documentos de Política Pública*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Arcidiácono, P.; Pautassi, L. y Straschnoy, M. (2013). “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales N° 184*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Arévalo, C. y Paz, J. (2021). "Pobreza en hogares con jefatura femenina en argentina. Una comparación entre el norte grande y el resto del país". *Visión de Futuro*, vol. 25, n° 2, 1-30.
- Attanasio, O. y Rajan, R. (2020). "El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano." *Serie de Documentos de Política Pública n° 26*. New York: UNICEF/PNUD.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a 'system' with three components". *Research Brief 30*. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bonfiglio, J.; Robles, R. y Salvia, A. (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana*. Buenos Aires: Educa.
- Castillo, C. y Marinho, M. L. (2022). "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez". *Documentos de Proyectos n° 25*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S.; Mancero, X. y Villatoro, P. (2021). "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina". *Revista de la CEPAL*, n° 134, 7-32.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ANSES.
- Chebez, V.; Grushka, C. y Rofman, R. (2001). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". *VI Congreso CLAD*. Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF) (2020). *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos*

del COVID-19. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.

Díaz Langou, G.; Karczmarczyk, M. y Sacchetti, F. (2018). *Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Ernst, C.; López Mourelo, E.; Pizzicannella, M.; Rojo, S. y Romero, C. (2020). *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

Florito, J.; Karczmarczyk, M. y Petrone, L. (2020). “Desarrollo integral de políticas de primera infancia: reflexiones para un camino posible”. *Documento de Trabajo del CIPPEC N°187*. Buenos Aires: CIPPEC.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Fiscal Policy at the Time of a Pandemic: How have Latin America and the Caribbean Fared?* Washington, D.C.: FMI.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

____ (2021a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales. Años 2004-2021*. Buenos Aires: INDEC.

____ (2021b). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos (EPH). Informes técnicos*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-152>.

____ (2021c). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Informes técnicos*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-58>.

Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP) (2020). *Análisis del Proyecto de ley del Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Año 2021*. Buenos Aires: IPYPP.

Messina, Giuseppe M. (2017). “La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo”. *Trabajo y Sociedad*, n° 29, 583-610.

- ____ (2022). “Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, n° 93, 94-119.
- Minujín, A.; Davidziuk, A. y Delamónica, E. (2006). “Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas”. *Cuaderno de Ciencias Sociales N° 140*. Costa Rica: FLACSO.
- Nieves Rico, M. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Oficina nacional de presupuesto (ONP) - UNICEF. (2019-2020). *Gasto en Niñez y Adolescencia del Presupuesto Nacional. Informes del 4º trimestre de 2020 y 2019*. Buenos Aires: ONP/UNICEF.
- Pautassi, L. (2020). “La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo”. *Revista Ius et Veritas*, n° 61, 78-93.
- Pautassi, L. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derecho de las políticas de infancia, indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Podestá, A. y Tromben, V. (2019). *Las prestaciones familiares públicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Poy, S., Robles, R. y Salvia, A. (2021). “La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019)”. *Trabajo y Sociedad*, n° 36, 231-249.
- Rodríguez, C. (2012). “La cuestión del cuidado: ¿el eslabón perdido del análisis económico?”. *Revista de la CEPAL*, n° 106, 23-36.
- Rossel, C. (2013). *Políticas para las familias en América Latina: panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo/familia*. New York: UN/ESA.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) (2019). *Encuesta nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, 2018*. Buenos Aires: SRT.
- Tuñón, I. (2020). “Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019”. Buenos Aires: ODSA/UCA.