
Transferencias no contributivas y pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes en la Argentina del COVID-19

✦ **Giuseppe Messina**

Investigador del CONICET, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires).

E-mail: gm.messina@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4628-1341>

Recibido em:
21 de agosto de 2024.

Aceito em:
16 de junho de 2025.

RESUMEN

El artículo analiza el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre los ingresos y las condiciones de vida de los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA) en Argentina, y el papel de las transferencias no contributivas en la mitigación de la pobreza y la indigencia. A partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) entre 2019 y 2022, se examina la evolución de la pobreza infantil y la efectividad de políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Tarjeta Alimentar y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Los resultados muestran que las transferencias monetarias aumentaron significativamente su cobertura durante la pandemia, especialmente en los hogares con NNyA, y tuvieron un efecto más pronunciado en la reducción de la indigencia que de la pobreza. Sin embargo, las limitaciones en los montos transferidos y la falta de mecanismos automáticos de actualización impidieron revertir completamente el deterioro del bienestar infantil. El estudio concluye que, si bien las políticas no contributivas resultaron fundamentales para atenuar los efectos de la crisis, la alta informalidad laboral y la insuficiencia estructural de los ingresos familiares continúan reproduciendo la “infantilización de la pobreza” en el país.

Palabras clave: transferencias no contributivas; pobreza infantil; COVID-19; Argentina; protección social

Transferências não contributivas e pobreza em lares com crianças e adolescentes na Argentina da COVID-19

RESUMO

O artigo analisa o impacto da pandemia de COVID-19 sobre a renda e as condições de vida dos lares com crianças e adolescentes na Argentina, bem como o papel das transferências não contributivas na mitigação da pobreza e da indigência. Com base em dados da Pesquisa Permanente de Lares (EPH-INDEC) entre 2019 e 2022, examina-se a evolução da pobreza infantil e a efetividade de políticas como a Asignación Universal por Hijo (AUH), o cartão Alimentar e o Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Os resultados mostram que as transferências monetárias ampliaram significativamente sua cobertura durante a pandemia, especialmente entre os lares com crianças, tendo efeito mais acentuado na redução da indigência do que da pobreza. Contudo, as limitações nos valores transferidos e a ausência de mecanismos de atualização automática impediram uma recuperação plena do bem-estar infantil. O estudo conclui que, embora as políticas não contributivas tenham sido fundamentais para atenuar os efeitos da crise, a elevada

ISSN: 2176-9257 (online)

informalidad laboral e a insuficiência estrutural das rendas familiares continuam a reproduzir a “infantilização da pobreza” no país.

Palavras-chave: transferências não contributivas; pobreza infantil; COVID-19; Argentina; proteção social

Non-Contributory Transfers and Poverty in Households with Children and Adolescents in COVID-19 Argentina

ABSTRACT

This article examines the impact of the COVID-19 pandemic on the income and living conditions of households with children and adolescents in Argentina, focusing on the role of non-contributory transfers in mitigating poverty and extreme poverty. Using data from the National Permanent Household Survey (EPH-INDEC) between 2019 and 2022, the study analyzes the evolution of child poverty and the effectiveness of programs such as the Universal Child Allowance (AUH), the Alimentar Card, and the Emergency Family Income (IFE). Findings indicate that cash transfers significantly expanded their coverage during the pandemic—especially among households with children—and had a stronger effect in reducing extreme poverty than overall poverty. Nevertheless, transfer amounts and the absence of automatic adjustment mechanisms limited their long-term impact. The study concludes that while non-contributory social policies played a crucial role in cushioning the effects of the crisis, high labor informality and structurally insufficient family income continue to reproduce the “infantilization of poverty” in Argentina.

Keywords: non-contributory transfers; child poverty; COVID-19; Argentina; social protection

INTRODUCCIÓN

Argentina ha sido uno de los países más afectados por la pandemia provocada por el coronavirus Covid-19. Las medidas de restricción al movimiento de personas y a la actividad económica, adoptadas a partir de marzo de 2020 para frenar la difusión del contagio, fueron tomadas en un país ya debilitado por la crisis financiera y económica iniciada en el año 2018.¹ Después de dos años de crecimiento económico negativo en 2018 (-2,6%) y 2019 (-2,1%), en el año 2020 se registró una fuerte caída del 9,9% del PIB (datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2022a). Por los altos niveles de desigualdad social e informalidad laboral y por las brechas en la protección social, la pandemia afectó en mayor medida a los hogares de menores ingresos (ALBRIEU & BALLESTY, 2020; ALZÚA & GOSIS, 2020; Ernst et al. 2020; OIT, 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), lo que conduce al fenómeno conocido como “infantilización de la pobreza” (MINUJIN ET AL. 2006; CECCHINI ET AL., 2015; FLORITO ET AL. 2020; TUÑÓN, 2020).²

¹ La crisis de la deuda argentina limitó los recursos financieros del Estado para reaccionar frente a la pandemia con medidas extraordinarias. El esfuerzo presupuestario argentino alcanzó el 6% del PIB, mientras 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).

² No sólo en términos de pobreza monetaria, como se analiza en este capítulo, sino también respecto a múltiples privaciones en las dimensiones no monetarias del bienestar. Salvia *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.

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 (ATTANASIO & RAJAN, 2020; CASTILLO & 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, han constituido uno de los principales instrumentos para mitigar las consecuencias más graves de la pandemia (CEPAL/UNICEF, 2020). La responsabilidad última de brindar medidas concretas de alivio recayó sobre el Estado argentino, país en el que las infancias y las adolescencias 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 & ROYO, 2012).³

Históricamente, en Argentina la protección social de los hogares con NNyA se ha estructurado en torno al sistema de asignaciones familiares (AF), en el marco de la seguridad social de tipo contributivo vinculada al trabajo asalariado formal (ROFMAN ET AL., 2001). Las AF fueron establecidas como un complemento familiar al salario, con la finalidad de cubrir los mayores gastos asociados al embarazo, a la crianza y a la escolaridad de los NNyA. A partir del año 2009, se incorporó al sistema de AF un pilar no contributivo, incluyendo prestaciones como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y, en 2011, la Asignación Universal por Embarazo (AUE). En particular, la AUH incrementó considerablemente los NNyA cubiertos por alguna prestación, hasta aproximadamente al 89% del total.⁴ Pese a sus limitaciones,⁵ a la llegada de la pandemia, Argentina tenía 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 (TROMBEN & PODESTÁ, 2019).

Sobre estas bases, el objetivo de este capítulo es el de 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 garantizar un mejor acceso a un nivel básico de bienes y servicios, aproximado con el enfoque de la pobreza monetaria (INDEC, 2016).⁶ En particular, en la primera 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 IFE – Ingreso familiar de emergencia – o la tarjeta Alimentar). En la segunda sección, se desarrollará un análisis empírico del impacto que la crisis tuvo sobre los ingresos de los hogares con NNyA, mientras

³ Se recuerda en particular la Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ley n° 26.061 de 2005) donde se adopta en la legislación interna la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴ Diaz Langou *et al.* (2018) estimaban que un 39% de los NNyA estaba cubierto 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 7 hijos/as y un 5% por deducciones fiscales por carga familiar en el impuesto a las ganancias. Cetrángolo y Curcio (2017) estiman un nivel de cobertura similar.

⁵ En particular se hace referencia a la lógica de las condicionalidades en educación y salud que determina el mantenimiento de la AUH y la otorgación a fines de cada año del 20% de la prestación retenida mensualmente, como instrumento para incentivar el “comportamiento virtuoso” de los receptores (PAUTASSI ET AL., 2013).

⁶ En el caso de Argentina, se construye una canasta básica total (CBT), según la composición etaria y de género de cada hogar, que determina la línea de pobreza (monetaria) para estimar qué hogares se encuentran en dicha situación. De manera similar se construye la línea de indigencia a partir de la canasta básica alimentaria (CBA).

que en la tercera se presentarán los resultados de un ejercicio de estimación exploratoria del grado en que las medidas de transferencia directas de ingresos de tipo no contributivo mitigaron el impacto de la crisis.

MEDIDAS DE TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS A HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DURANTE LA PANDEMIA

A fines de 2019, el sistema de transferencias a hogares con NNyA registraba aproximadamente 4,3 millones de prestaciones por AUH y 4,4 millones de AF por hijo/a del régimen contributivo, sin contar las deducciones fiscales a los hogares de mayores ingresos (datos ANSES).⁷ Ya durante la pandemia, bajo la nueva gestión del presidente Alberto Fernández, se implementaron algunas medidas con el objetivo de ampliar los destinatarios de estos programas. El Decreto n° 840 de 2020 eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de AF por hijo/a; eliminó el límite máximo de 5 hijos/as para el cobro de la AUH; redujo de 3 a 2 años el criterio de residencia legal para extranjeros/as y dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH. Por otra parte, la falta de actualización del límite salarial máximo para acceder a las AF por hijo/a, en el medio de una aceleración de la inflación, supusieron una caída de estas prestaciones a lo largo del año 2021. Así a fines de ese año, los NNyA cubiertos por AUH se incrementaron hasta los 4,4 millones, pero las AF por hijo/a cayeron hasta 3,8 millones (datos ANSES). El Decreto n° 840 contribuyó, entonces, a un incremento de la cobertura de la AUH de aproximadamente el 2% de la población de NNyA, que no compensó la caída del 5% debido a las menores prestaciones del régimen de AF por hijo/a.⁸ Respecto a los montos otorgados, su actualización (que aplica la movilidad previsional) no impidió una caída del poder adquisitivo de estas prestaciones en el año 2020 (-0,6%), aunque posteriormente hubo cierta recuperación en el año 2021 (1,1%).⁹ En términos relativos, el 80% de la AUH otorgado mensualmente correspondía en el mes febrero 2020, previo a las medidas anti COVID, al 16,6% de la CBT, ligeramente por debajo de los valores de principios de 2019 (ver Figura 1). Dos años después, a mediados del año 2022, la prestación había perdido aún más valor relativo (16,3%).¹⁰

Los hogares con NNyA de menores ingresos, vinculados al sector informal, y titulares de AUH fueron además destinatarios de otras importantes medidas durante la pandemia. En primer lugar, a lo largo de la primera mitad de 2020 se llegó a la plena cobertura del Plan Nacional

⁷ Datos del Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Ver: <https://www.anses.gob.ar/observatorio>.

⁸ Datos del Boletín de la AUH de ANSES.

⁹ Elaboración propia a partir del índice de precios al consumo de INDEC y de la normativa vigente. Estos datos no tienen en cuenta los bonos extraordinarios otorgados a titulares de AUH y AF por hijo/a en marzo 2020 y abril 2021 (limitado al Área Metropolitana de Buenos Aires) ni el denominado complemento mensual a titulares de AF por hijo/a para asalariados (rango I y II de ingresos), monotributistas (categorías ABCD) y receptores del seguro de desempleo (a partir de octubre de 2021).

¹⁰ Por razones de simplicidad se comparan los montos de las prestaciones con la CBT del adulto equivalente (varón entre 30 y 60 años). En el cálculo de la tasa oficial de pobreza e indigencia se utiliza la tabla de equivalencia que pondera por género y edad las necesidades de las personas sobre la base de las necesidades energéticas alimentarias (INDEC, 2016). Aplicar estas ponderaciones a los consumos totales puede subestimar ciertos gastos, vinculados a la crianza, en educación, salud, transporte, etc.

“Argentina contra el Hambre” – Tarjeta Alimentar, destinado a titulares de AUH (con hijos/as de hasta 6 años inclusive) y AUE, con aproximadamente 1,5 millones de hogares alcanzados. El año siguiente se amplió la medida a los niños/as/ adolescentes de hasta 14 años inclusive, llegando a 2,3 millones de hogares.¹¹ La prestación penalizaba los hogares numerosos al reducirse en términos per cápita al crecer de la cantidad de NNyA en el hogar.¹² Asimismo, los montos de la prestación fueron actualizados de forma anual, sin que exista un mecanismo institucionalizado como en el caso de la movilidad de las AF/AUH. Pese a estas limitaciones, el valor de esta prestación no era nada despreciable ya que, sumándose a la AUH en los hogares alcanzados por la medida, garantizaba a principios de 2020 un monto equivalente al 46,9% de la CBT. En el caso de los trabajadores asalariados formales que percibían AF por hijo/a, excluidos de la Tarjeta Alimentar, a partir de octubre de 2021, se otorgó el denominado “complemento mensual al salario familiar”, llevando esta prestación a un máximo del 43,2% de la CBT para los trabajadores de menores ingresos, aunque este efecto se fue licuando en los meses posteriores (ver Figura 1).

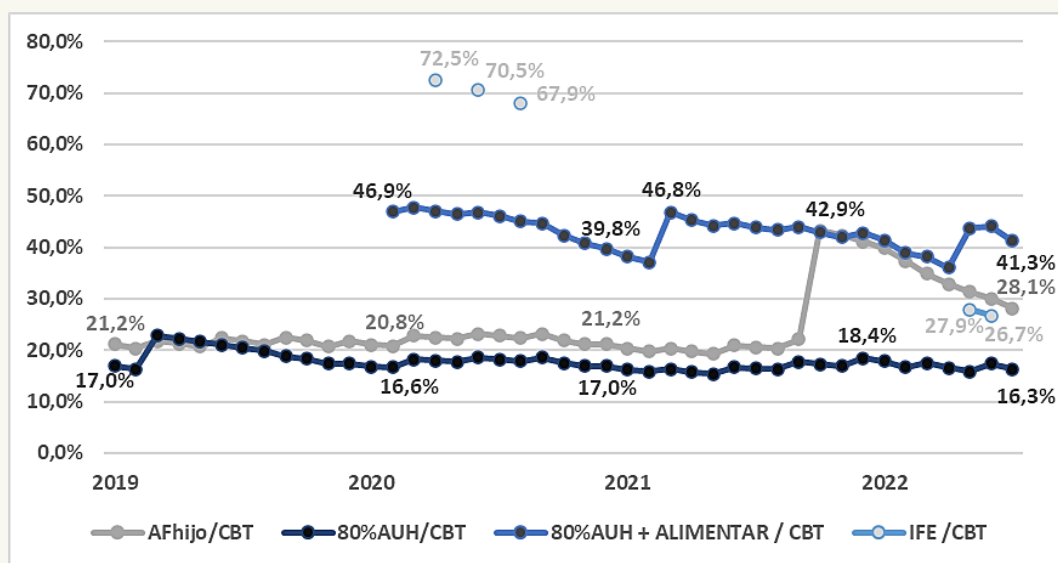
En segundo lugar, se implementó una medida masiva de transferencia de ingresos, temporaria y de emergencia, denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en tres rondas de pago (abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020) por un monto de 10.000 pesos cada dos meses. En el primer mes de su implementación, ese monto correspondía al 72,5% de la CBT, aunque su poder adquisitivo fue bajando paulatinamente en los meses siguientes, debido al contexto inflacionario del país. De los 8,8 millones de personas que accedieron a la medida, el 27% correspondió a titulares de AUH, 7,8% a monotributistas, 2,1% a trabajadoras de casas particulares y 1,4% del PROGRESAR. En este sentido, más del 60% de los/as receptores/as eran personas no cubiertas por otras medidas de protección social. Ya en el año 2022, hubo otra medida similar llamada “Refuerzo de Ingresos” de 9000 \$ en los meses de mayo y junio (Decreto n° 216), denominado en los medios de comunicación “IFE 4”, que alcanzó aproximadamente 7,5 millones de personas.¹³ Este monto correspondía, en mayo de 2022, a apenas el 27,9% de la CBT. Finalmente, a finales de 2022 (periodo que no se analiza en esta ocasión) se implementó un “IFE 5” (oficialmente “Refuerzo Alimentario para Adultos sin Ingresos”) destinado a “personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad”, en el que explícitamente se excluía a titulares de AUH, AF por hijo/a y otras prestaciones sociales (Decreto n° 758 de noviembre de 2022).

¹¹ Ver: <https://tinyurl.com/yhvcc8xy>.

¹² En el momento de su implementación se otorgaban 4000 \$ (pesos argentinos) a los hogares con 1 hijo/a, reduciéndose el monto para 2 hijos/as o más en términos per cápita (3000 para 2 hijos/as; 2000 para 3 hijos/as de hasta 6 años, etc. A partir de mayo 2021 se implementaron tres rangos de prestación (6000\$ per cápita para 1 hijo/a; 4500\$ para 2 hijos/as; 4000\$ para 3 hijos/as; 3000\$ para 4 hijos/as, etc.).

¹³ Datos ANSES, citado en el Informe a la Cámara de Diputados n° 133 de la Jefatura de Gabinete. En línea: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/secretaria-de-gabinete/informes-al-congreso>.

Figura 1. Valor relativo de las transferencias de ingreso a hogares con NNyA en términos de CBT (GBA)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INDEC y de la normativa vigente. Datos mensuales.

LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DURANTE LA PANDEMIA

La principal cadena de transmisión de los efectos de la crisis económica sobre los ingresos de los hogares fue el mercado laboral. En el momento más negativo de la crisis, el 2ºT (trimestre) 2020, la tasa de empleo llegó al 33,4%, con una caída de 9,2 p.p. (puntos porcentuales) respecto al año anterior. Solo en la segunda mitad de 2021 se recuperaron los niveles de empleo previos a la pandemia, en correspondencia con la campaña de vacunación y la relajación de las restricciones a la actividad económica (INDEC, 2022b). En el momento de mayor caída del empleo, se deterioró de forma marcada la denominada “relación de dependencia” en los hogares con NNyA.¹⁴ Entre el 2ºT 2019 y el 2ºT 2020, en estos hogares se observa un incremento en el promedio de personas no ocupadas por cada ocupado de 1,63 a 2,30 (+ 41%). 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 periodo, indicando que la expansión de ingresos no laborales compensó parcialmente la caída de fuentes de empleo e ingresos laborales. Un año después se habían recuperado los niveles prepandémicos (1,56 y 1,10, respectivamente. Fuente: e.p. bases EPH).¹⁵

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 1, en los primeros dos quintiles del ingreso per cápita familiar (IPCF) se releva una mayoría de hogares con NNyA, mientras que en los siguientes tres quintiles prevalecen los hogares sin NNyA. Esto se traduce en que el 66,3% de la población en hogares con NNyA se concentre en los primeros

¹⁴ 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.

¹⁵ A partir de esta sección, cuando la fuente de los datos sea de elaboración propia a partir de las bases EPH-INDEC se los etiquetará como “e. p. bases EPH”.

dos quintiles, mientras que un 72,9% de la población en hogares sin NNyA se concentra en los quintiles 3 a 5. Tomando en consideración a la población de NNyA, el 69,7% se sitúa en los primeros dos quintiles, siendo que el 43,7% vive en el 20% de los hogares de menores ingresos. En la otra punta de la distribución, solo el 4,6% de los NNyA vive en el quintil 5 de mayores ingresos. Esta situación mejora solo ligeramente en el periodo postpandemia, ya que en el 1º semestre 2022 los dos primeros quintiles todavía albergaban al 66,8% de los NNyA (e.p. bases EPH).

Tabla 1. Distribución (%) de la población y de los NNyA en hogares según ingreso per cápita familiar (IPCF) - 1º semestre 2020

Quintil IPCF	Distribución hogares		
	Hogares sin NNyA	Hogares con NNyA	Total
1	19,5%	80,5%	100,0%
2	37,6%	62,4%	100,0%
3	59,0%	41,0%	100,0%
4	69,7%	30,3%	100,0%
5	85,4%	14,6%	100,0%
Quintil IPCF	Distribución Población		Distribución de NNyA
	En hogares sin NNyA	En hogares con NNyA	
1	9,5%	38,6%	43,7%
2	16,4%	27,7%	26,0%
3	23,1%	16,7%	14,8%
4	24,8%	11,3%	10,2%
5	25,0%	5,1%	4,6%
Total	100%	100%	100%

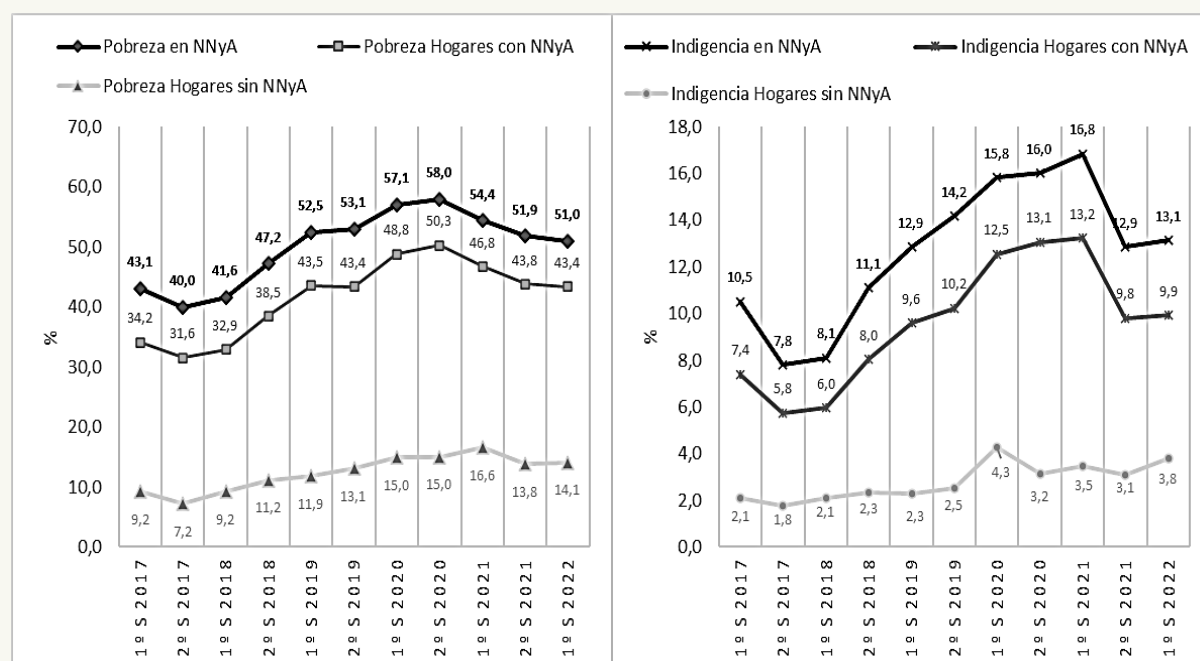
Fuente: e. p. bases EPH. Nota: por simplicidad se excluyen los hogares sin ingresos, que constituyen el 1,3% de los hogares

Estos hechos estilizados contribuyen a explicar cómo la sucesión de crisis (de la deuda y del COVID-19) impactó en los hogares con NNyA, recrudeciendo el ya mencionado fenómeno de la infantilización de la pobreza. En términos agregados, la incidencia de la pobreza en la población creció 10 p.p. (puntos porcentuales) pasando del 25,7% en el 2ºS (semestre) 2017 al 35,5% en el 2ºS 2019. La crisis del Covid-19 provocó un incremento ulterior de 6,5 p.p., registrándose un máximo del 42% en el 2ºS de 2020, para luego bajar al 36,5% en el 1ºS de 2022. En hogares, la tasa subió hasta un máximo de 31,6% (10 p.p. más que en 2017) para luego descender al 27,7% en el 1ºS 2022. En el mismo periodo, la tasa de indigencia en hogares subió del 4,5% en el 1ºS 2017 hasta un máximo del 8,2% en el 1ºS de 2021, para luego bajar al 6,8% un año después. (INDEC, 2022c). Si se desagregan estas cifras según la presencia de NNyA, se observa cómo se trata de fenómenos que se concentran precisamente en los hogares con NNyA,

donde opera un desequilibrio entre mayores necesidades de consumo, asociadas al mayor número de miembros dependientes, con una situación de menores ingresos per cápita relativos, como emergió de los indicadores presentados con anterioridad (relaciones de dependencia, distribución por quintiles de los hogares).

Sobre este substrato impactaron las crisis económicas y sociales del periodo 2018-2020 llevando los hogares con NNyA y a la población de NNyA que vive en ellos a niveles históricamente muy elevados de pobreza e indigencia en el primer año de la pandemia (ver Figura 2). En particular, la tasa de pobreza de los NNyA aumentó 9,4 p.p. en el periodo 2017-2019 y otros 5,5 p.p. hasta alcanzar un máximo del 58% en el 2ºS 2020. A la salida de la pandemia, este indicador cayó 6,9 p.p. hasta el 51% en el 1ºS 2022, nivel superior a lo que se registró en el periodo 2017-2018. En el caso de la indigencia, la tendencia fue similar, con un incremento de 5,5 p.p. entre 2017 y 2020 y una reducción de 2,9 p.p. en los dos años posteriores. Este empeoramiento afectó especialmente a los hogares más numerosos, siendo que en el 2ºS 2020 la tasa de pobreza en hogares con cuatro NNyA o más alcanzó el 84%, el 65,4% en hogares con tres NNyA, el 53,1% en hogares con 2 NNyA y el 37,7% en hogares con un NNyA. En términos relativos, la incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares con NNyA ha sido, en general, entre las 3 y 4 veces más elevada que en hogares sin NNyA, en la casi totalidad de los semestres analizados, con la excepción de la razón de 2,8 registrada en el 1ºS 2021 (e.p. bases EPH).

Figura 2. Incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares según presencia de NNyA

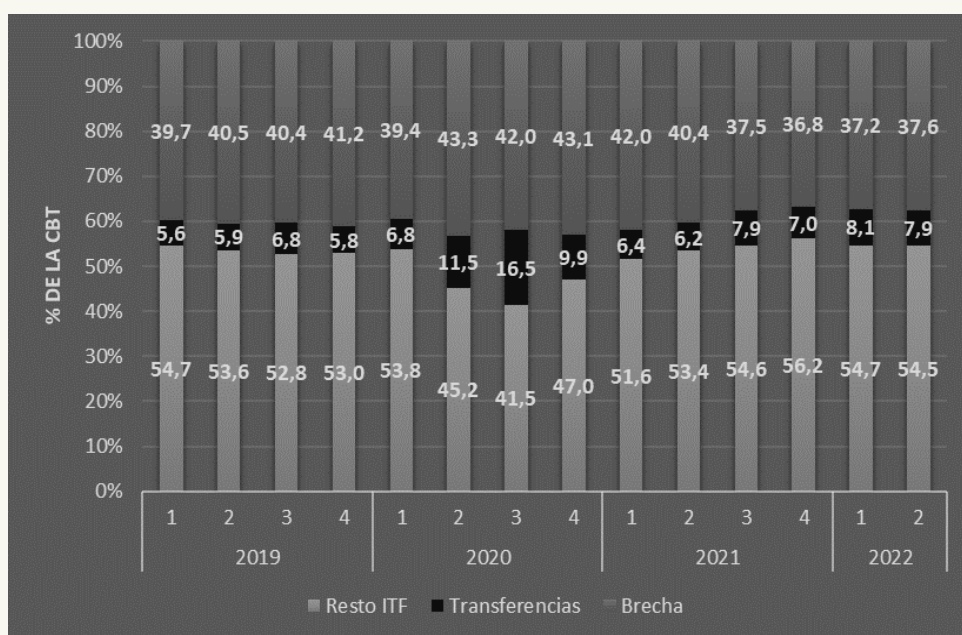


Fuente: e.p. bases EPH. Promedios semestrales.

Este análisis se puede completar examinando la denominada brecha de la pobreza (ver Figura 3), definida como la distancia entre los ingresos promedio de los hogares pobres (Ingreso Total Familiar – ITF) y sus necesidades básicas (aproximadas por la CBT promedio de los hogares pobres), como instrumento para medir la intensidad de esta condición. Si para el total de los

hogares pobres, este indicador brecha alcanzó un valor máximo del 42,5% en el 2ºT de 2020 (3,1 p.p. más que en el año anterior), en el caso de los hogares con NNyA alcanzó un máximo de 43,3% en el mismo trimestre (2.8 p.p. más que el año anterior). Este empeoramiento se produjo, pese al incremento de los subsidios que pasaron a representar el 20,2% del ITF promedio de los hogares pobres con NNyA en el 2ºT de 2020 y el 28,4% en el 3ºT del mismo año. En comparación, en el año 2019 representaban el 10,1% en promedio y en los años 2021 y 2022 fueron el 11,3% y el 12,9% respectivamente. Estos promedios no reflejan la situación de cada hogar particular, pero son indicativos de cuánto impactó la crisis en los hogares en situación de pobreza, pese al incremento de las transferencias monetarias del Estado. No obstante, es evidente el esfuerzo en incrementar las transferencias a hogares en los trimestres 2 a 4 de 2022, con un valor que alcanzó un máximo del 16,5% de la CBT en el 3º T. Si por hipótesis estos hogares hubieran sido excluidos de esas transferencias, la brecha habría superado el 50 % en esos trimestres, alcanzando un máximo de 58,5% (e.p. bases EPH). Se trata de consideraciones de alcance limitado (ver nota metodológica), pero que sugieren tanto la gravedad de la situación de estos hogares en el primer año de la pandemia como la vigorosa, aunque insuficiente, respuesta del Estado. Sobre estas mismas líneas en la siguiente sección se estudiará más en detalle el incremento de las transferencias en este periodo y su impacto en los hogares con NNyA.

Figura 3. Brecha de la pobreza y peso de las transferencias en hogares pobres con NNyA



Fuente: e.p. bases EPH. Nota: CBT: Canasta Básica Total; ITF: Ingreso Total Familiar. Brecha = (CBT- ITF) / CBT; Resto ITF = ITF - Transferencias. Valores en porcentaje de la CBT del hogar pobre promedio con NNyA.

POBREZA Y TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS

El primer punto que debe considerarse es que durante la emergencia un mayor número de hogares percibió alguna transferencia no contributiva. Además, los montos percibidos representaron un mayor porcentaje de los ingresos de los hogares (ver Tabla 2). Este efecto fue importante también en el caso de los hogares sin NNyA, generalmente no destinatarios de estos programas, ya que una medida extraordinaria como el IFE tuvo amplia cobertura, no focalizada

específicamente en la protección de los NNyA y tampoco en los sectores de muy bajos ingresos (primer quintil). De hecho, tomando los promedios anuales, en el año 2020 en el primer quintil IPCF, hubo un 54% de hogares receptores de una transferencia (8,6 p.p. más que en 2019); en el segundo quintil, hubo el 32,4% (15,3 p.p. más) y en el tercer quintil el 18,3% (11,7 p.p. más). Es decir, en porcentaje, durante el primer año de pandemia fue más importante el incremento de la cobertura de las transferencias no contributivas en el tercer quintil (+179%) y en el segundo (+89,1%) que en el primero (+18,9%) (e.p. bases EPH).

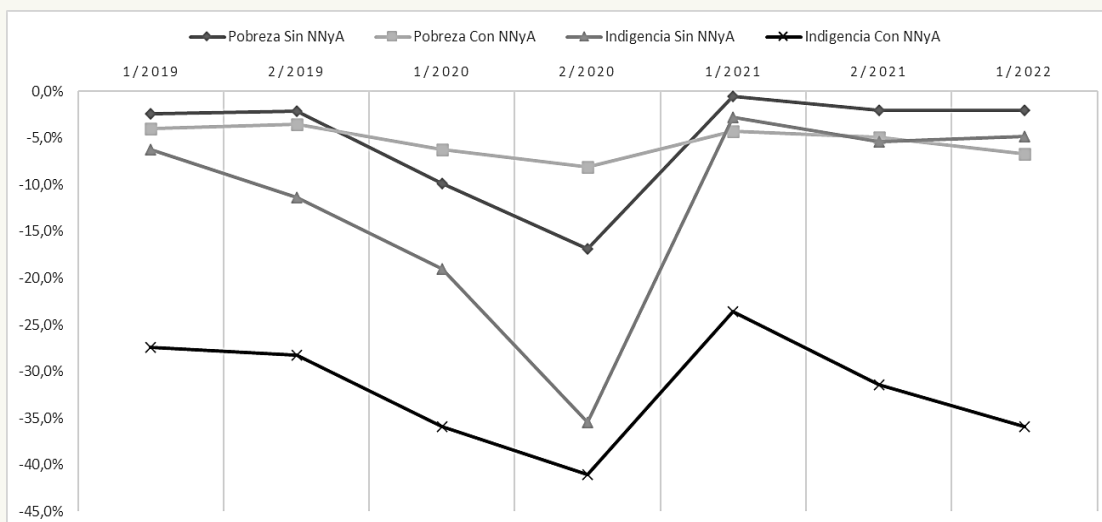
Tabla 2. Transferencias a hogares según presencia de NNyA

	% hogares que reciben transferencias		Peso transferencias (%) en ITF	
	con NNyA	sin NNyA	con NNyA	sin NNyA
2019	30,9%	2,1%	2,8%	0,2%
2020	39,0%	10,4%	7,2%	1,9%
2021	32,0%	2,6%	3,9%	0,3%

Fuente: e.p. bases EPH. Promedios anuales.

El segundo punto que se debe analizar es qué efecto tuvo este mayor esfuerzo del Estado, en términos de hogares alcanzados y montos transferidos, sobre la pobreza e indigencia, particularmente de NNyA. En la Figura 4 se presentan los resultados de un ejercicio en el que se estimó la reducción en las tasas de pobreza e indigencia por efecto de las transferencias de tipo no contributivo, a partir de la diferencia (en porcentaje) entre las tasas observadas por la EPH respecto a las tasas (contrafácticas) calculadas sin esos ingresos (ver la Nota metodológica para más detalles). A lo largo de todo el periodo considerado, se observa que el efecto más fuerte opera sobre la tasa de indigencia de los hogares con NNyA. Por otra parte, el efecto de medidas extraordinarias como el IFE en la parte central de 2002 fue relativamente más fuerte sobre la tasa de pobreza de los hogares sin NNyA. En el caso de la tasa de indigencia no se observa lo mismo, pero igualmente hay un crecimiento considerable para los hogares sin NNyA. 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 principal programa de transferencias vigente en el año 2019, la AUH, estaba focalizado en hogares con NNyA y garantizaba un monto proporcional a la cantidad de hijos/as. Por último, la tarjeta ALIMENTAR también penalizaba (en menor medida) a los hogares más numerosos y cubría sólo a los hogares con niños/as de hasta 6 años, en su primer año de implementación, pasando a alcanzar a la población de hasta 14 años inclusive en el año 2021. Esta ampliación, junto con el IFE 4, podría estar explicando el crecimiento del efecto sobre la indigencia en hogares con NNyA durante la postpandemia.

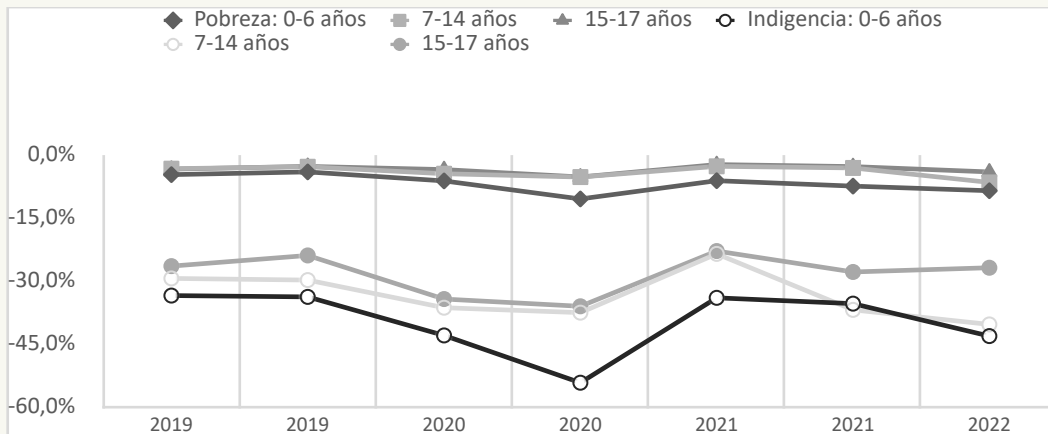
Figura 4. Efecto de las transferencias sobre la pobreza y la indigencia de los hogares según presencia de NNyA



Fuente: e. p. bases EPH.

La importancia no despreciable de la Tarjeta ALIMENTAR en suavizar el incremento de la indigencia en hogares con niños/as, puede observarse estudiando el efecto de las transferencias no contributivas sobre pobreza e indigencia de los NNyA en las franjas de edad alcanzadas progresivamente por este programa (ver Figura 5). De hecho, el efecto para población de 0 a 6 años se incrementa a partir del 1ºS de 2020 y lo mismo sucede para la franja 7-14 años en la segunda mitad de 2021, especialmente en el caso de la indigencia. Así, en el 1ºS 2022 el efecto de reducción de la indigencia era 16,3 p.p. mayor en la franja 0-6 años y 13,5 p.p. en la franja 7-14 años respecto a la franja 15-17 años no cubierta por la Tarjeta ALIMENTAR. En el caso de la pobreza, la diferencia era de 4,5 p.p. y 2,5 p.p. respectivamente. Como se observa en la Figura 5, las diferencias existentes en el 2º semestre de 2019 eran mucho menores. Finalmente, este conjunto de medidas permitió moderar el fenómeno de la infantilización de la pobreza, ya que la tasa de indigencia en NNyA pasó de alcanzar un máximo de 1,77 veces la tasa general en el 2ºS de 2019 a bajar a 1,49 en el 2ºS de 2022. En el caso de la pobreza, la mejora fue menor de 1,5 a 1,4 en el mismo periodo. Se trata claramente de mejoras relativas, debidas también al empeoramiento de la pobreza para muchos sectores de la sociedad, pero señalan que medidas como la Tarjeta Alimentar, más que el IFE, lograron alcanzar los hogares más necesitados, concentrados entre los hogares con NNyA más numerosos y de más bajos ingresos.

Figura 5. Efecto de las transferencias sobre la tasa de pobreza e indigencia en los NNyA



Fuente: e. p. bases EPH.

REFLEXIONES FINALES

En este capítulo 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 del Estado. Entre los principales resultados, se observó como la crisis produjo un fuerte incremento de la pobreza y la indigencia en hogares de la población de NNyA, a la vez que se moderó el llamado fenómeno de la infantilización de la pobreza, reduciéndose la distancia relativa respecto a la población general, ya que la crisis afectó a cada vez más sectores de la población. Una explicación plausible es que los principales programas de política social de tipo no contributivo examinados se concentraron en hogares con NNyA (AUH y Tarjeta Alimentar), si se exceptúa el IFE, de carácter temporáneo y de amplísima cobertura.

En efecto, los datos presentados muestran un incremento tanto en el porcentaje de hogares con NNyA que percibió algún tipo de transferencia contributiva, cómo en los montos recibidos y en el peso que estos tuvieron en sus ingresos, en un periodo caracterizado por una caída de los ingresos laborales. En particular, algunos hogares pudieron beneficiarse del solapamiento de programas como el IFE, la AUH y la tarjeta Alimentar, como aquellos sin inserción laboral formal con al menos un niño/a de 0-6 años. Además, se estimó 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 periodo considerado, alcanzando un impacto máximo en el 2ºS 2020, mientras que el efecto sobre la tasa de pobreza fue menor. Por otra parte, los datos parecen indicar que el efecto del IFE, implementado durante la primera fase de la pandemia, fue relativamente mayor en el caso de los hogares sin NNyA (menos numerosos), pese a que sufrían una menor incidencia de la pobreza y la indigencia, dado que el programa otorgaba un monto de suma fija no proporcional al número de miembros del hogar.

Se trata de conclusiones preliminares a las que se llega de forma aproximada, sobre el supuesto principal que en el periodo que va hasta el año 2019 la principal transferencia no contributiva relevada por la EPH era la AUH, focalizada en hogares con NNyA, mientras que en el año 2020 se suman la Tarjeta Alimentar en hogares con niños/as de 0-6 años (y posteriormente también 7-14 años) y el IFE, con efectos relativos más fuertes para los hogares sin NNyA. Esta evidencia empírica va a sumarse, en todo caso, a la numerosa producción

científica que se ha venido realizando desde que se desencadenó la crisis del Covid-19. Claramente, estas mejoras relativas se inscriben en un cuadro de empeoramiento generalizado para toda la población de menores ingresos y, a continuación, en la frágil reactivación posterior postpandemia, que no ha permitido recuperar los niveles anteriores a la crisis económica iniciada en el año 2018.

NOTA METODOLÓGICA

Los métodos que guiaron la investigación a la base de este capítulo fueron de tipo mixto, cualitativo y cuantitativo. Las fuentes oficiales (normativas y presupuestarias) fueron utilizadas para describir las principales medidas adoptadas por el gobierno nacional durante la pandemia.¹⁶ El análisis de los efectos de la crisis sobre los ingresos de los hogares y el alcance de las transferencias no contributivas se realizó a partir de procesamientos de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (EPH-INDEC) entre 1ºT de 2019 y 2ºT de 2022. Este periodo abarca el año anterior a la pandemia, el primer año con mayor impacto por el COVID-19 y la etapa de salida de las restricciones sanitarias, para favorecer comparaciones. Las estimaciones presentadas en este trabajo son representativas de los 31 aglomerados urbanos más poblados y no pueden extrapolarse al resto de la población.¹⁷ Por otra parte, la EPH no permitía captar directamente a las transferencias monetarias del gobierno nacional, ya que estas eran relevadas por la variable “subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.” El supuesto de esta investigación es que estos ingresos provenían, en su práctica totalidad, del Estado. En particular, eran captados los ingresos de programas no contributivos como la AUH, el IFE y la prestación Alimentar. Desafortunadamente se captaba el total de ingresos percibidos por el hogar ya que no era posible desagregar por programa.¹⁸

Pese a estas limitaciones, el procesamiento de las bases de la EPH permitió 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. En el caso de la estimación de los efectos de las transferencias, a nivel de cada hogar, se calcularon dos estados de pobreza/indigencia, calculados a partir de dos ingresos totales familiares, el relevado por la encuesta y el “contrafáctico”, construido a partir de sustraer el valor de los subsidios relevados por la EPH. Se obtuvieron así dos tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia, con y sin transferencias, que fueron comparadas para estimar el impacto aproximado de estas medidas sobre las condiciones de vida de los hogares.¹⁹ Naturalmente, se trata de un análisis

¹⁶ Por ejemplo: <https://tinyurl.com/4wdna2ff>.

¹⁷ La documentación metodológica sobre la EPH y los efectos de la pandemia sobre el relevamiento está disponible aquí: <https://tinyurl.com/39h8fy3j>.

¹⁸ Las pensiones no contributivas eran incluidas en la variable jubilaciones/pensiones, por lo que no se podían desagregar de las prestaciones previsionales contributivas y no fueron analizadas en este trabajo. De la misma manera, no era posible desagregar el efecto las asignaciones familiares del régimen contributivo, ya que eran captadas por la EPH dentro del salario o de las jubilaciones/pensiones de la persona que las recibe. A partir del 4ºT 2024 INDEC incluyó en sus bases nuevas variables que permiten desagregar los diferentes tipos de transferencias no contributivas.

¹⁹ Un ejercicio similar a este fue desarrollado, para la región latinoamericana y para el periodo 2014-2017, por Cecchini *et al.* (2021).

estático y parcial – ya que, en ausencia de las transferencias, los hogares podrían adoptar estrategias para compensar esa caída de ingresos con otras fuentes. Sin embargo, un ejercicio de este tipo permite una primera aproximación a los efectos de las transferencias monetarias del Estado sobre la pobreza y la indigencia.

Referencias bibliográficas

ALBRIEU, R. & BALLESTY, M. *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-Covid-19*. Buenos Aires: CIPPEC, 2021.

ALZÚA, M. L. & GOSIS, P. Impacto Social y Económico de la Covid-19 y Opciones de Políticas en Argentina. #Covid19 | *Serie de Documentos de Política Pública*. New York: PNUD, 2020.

ATTANASIO, O. & RANJITA, R. (El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano. #COVID19 - *Serie de Documentos de Política Pública n° 26*. New York: UNICEF – PNUD. 2020.

CASTILLO, C. & MARINHO, M. L. (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, 2022.

CECCHINI VILLATORO, P. & MANCERO X. El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 134, pp. 7-32, 2021.

CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., -MARTÍNEZ & R., ROSSEL, C. *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). *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, 2020.

CETRÁNGOLO, O. & CURCIO, J. *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ANSES, 2017.

DIAZ LANGOU, G., SACCHETTI, F. & KARCZMARCZYK, M. *Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias*. Buenos Aires, CIPPEC, 2018.

ERNST, C., LÓPEZ MOURELO, E., PIZZICANNELLA, M., ROJO, S. & ROMERO, C. *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT, 2020.

FLORITO, J., KARCZMARCZYK, M. & PETRONE, L. “Desarrollo integral de políticas de primera infancia: reflexiones para un camino posible”, *Documento de Trabajo del CIPPEC N°187*. Buenos Aires, 2020.

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

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) *Series trimestrales de oferta y demanda globales. Años 2004-2022*. Buenos Aires, 2022.

----. *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Informes técnicos*. Buenos Aires, 2022b. En línea: <https://tinyurl.com/4bkcdtys>.

----. *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos (EPH). Informes técnicos*. Buenos Aires, 2022c. <https://tinyurl.com/rv2hnc69>.

---- (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires, 2016.

MINUJÍN, A., Delamónica, E. & Davidziuk, A. Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. *Cuaderno de Ciencias Sociales n° 140*, FLACSO: Costa Rica, 2006.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) *Panorama Laboral 2020*. Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020.

PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. & STRASCHNOY, M. 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, 2013.

PAUTASSI, L. & ROYO, L. *Enfoque de derecho de las políticas de infancia, indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

ROFMAN, R., GRUSHKA, C. & CHEBEZ, V. *El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina*. VI Congreso CLAD. Buenos Aires, 2001.

SALVIA, A., BONFIGLIO, J. & ROBLES, R. *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana*. Buenos Aires: Educa, 2021.

TROMBEN, V. & PODESTÁ, A. *Las prestaciones familiares públicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF, 2019.

TUÑÓN, I. *Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019*. Buenos Aires: ODSA-UCA, 2022.