



La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina

EFFECTOS DEL COVID-19

unicef  | para cada niño



Dirección editorial

Sebastián Waisgrais, especialista en Inclusión Social y Monitoreo de UNICEF.

Revisión de contenidos

Carolina Aulicino

Javier Curcio

Julia Frenkel

Autoría

Jorge Paz, Director del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE).

Coordinación editorial: Matias Bohoslavsky

Diseño y diagramación: Florencia Zamorano

Fotografía de tapa: UNICEF Argentina / Esteban Widnicky

La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina.
Efectos del COVID-19.

Primera edición, abril de 2020.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

UNICEF ARGENTINA
buenosaires@unicef.org
www.unicef.org.ar





Introducción


El COVID-19 generó una emergencia de salud pública de dimensiones inéditas con impactos inmediatos y en el largo plazo, que conllevan riesgos y efectos particulares en las niñas, niños, adolescentes y en sus familias, especialmente en aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Si bien la niñez no es el grupo de población más afectado en términos de salud, las niñas y niños son las víctimas ocultas de la pandemia. El COVID-19 no solo puede enfermarlos: también tiene efectos como el aislamiento social, el cierre físico de escuelas y la convivencia en entornos que no siempre son seguros, entre otros. Todas estas situaciones afectan a su educación, los expone a la violencia e impacta en su salud mental. Además, las medidas requeridas para evitar la propagación del virus impactan en la situación económica de los hogares, en particular de aquellas familias con niñas y niños en situación de pobreza, las familias más vulnerables que viven hacinadas, las que no cuentan con agua y jabón para lavarse las manos, las niñas, niños y adolescentes institucionalizados.

Previo al inicio de la pandemia, en la Argentina el 53% de las niñas, niños y adolescentes se encontraba en situación de pobreza por ingresos. Sobre esa base, frente a la irrupción de la pandemia y la disposición del aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto para ralentizar la propagación del virus, el Gobierno argentino implementó diversas medidas destinadas a mitigar los efectos socioeconómicos, especialmente sobre los sectores más vulnerables de la población. En ese contexto, el objetivo de este documento es evaluar el efecto de la pandemia sobre el nivel y la composición de la pobreza infantil y de la desigualdad entre grupos de niñas y niños en la Argentina. Si bien se reconoce que la pobreza es multidimensional, el informe se concentra en la pobreza monetaria, dado que se pretende estimar un efecto de plazo casi inmediato sobre el nivel agregado de actividad económica y, en consecuencia, sobre el empleo y los ingresos familiares.


1. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/covid-19-medidas-economicas-para-paliar-los-efectos-de-la-pandemia>





Se deja fuera entonces la evaluación de la pobreza estructural u otras formas de pobreza que introduzcan dimensiones que trasciendan a los ingresos. Una de esas dimensiones tiene que ver con la educación y otras con la calidad de la vivienda y la salud. Si bien este tipo de privaciones son tan importantes como la monetaria (hasta podría decirse, complementarias), no hay razones para sostener que durante el corto plazo que se busca analizar, buena parte de ellas se puedan ver impactadas por el movimiento del ciclo económico. Siempre es posible encontrar canales de transmisión, pero lo cierto es que el más contundente de una turbulencia macroeconómica como la que viven los países del mundo hoy, impacta de manera directa e inmediata en el empleo y los ingresos y, con ello, en la pobreza monetaria.

El período considerado para realizar el análisis es 2019-2021 debido a que en términos macroeconómicos puede suponerse una reducción ostensible de la actividad económica en 2020 y una recuperación del nivel de actividad entre 2020-2021.





Los ciclos económicos en Argentina

Un informe presentado en 2019 por el Banco Mundial, muestra que desde 1950 como después de 2016, Argentina había atravesado por 14 recesiones, definidas éstas como episodios de uno o más años consecutivos de crecimiento negativo (Banco Mundial, 2018). Si a esas 14 recesiones se les agrega las del período reciente se llega a 15, 10 de las cuales están concentradas en el período 1980-2020 (Gráfico 1, Cuadro 1). La duración promedio de las recesiones en Argentina es de 1,6 años. Según la estimación realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la caída prevista para el año 2020 sería de un 5,7% con respecto al nivel observado en 2019.² Se debe tener en cuenta que se había producido en ese año una caída del 2,2% con respecto al nivel observado en 2018, lo cual implica una caída acumulada de un 7,9% desde 2018 a 2020.

Nótese que la estimación del FMI sitúa a la crisis del COVID-19 como de profundidad media, esto es, más grave que la de 1995, pero bastante lejos de las registradas en los 80 y, obviamente de la crisis de 2002. Aún más, la recuperación prevista para 2021 situaría al país en un nivel más elevado que el de 2017 (Gráfico 1).

2. Esta estimación es relativamente similar a la proyectada por CEPAL (2020), que calculó en un 6,5% la caída del producto para Argentina durante 2020 (frente a un 5,3% de la región en su conjunto).


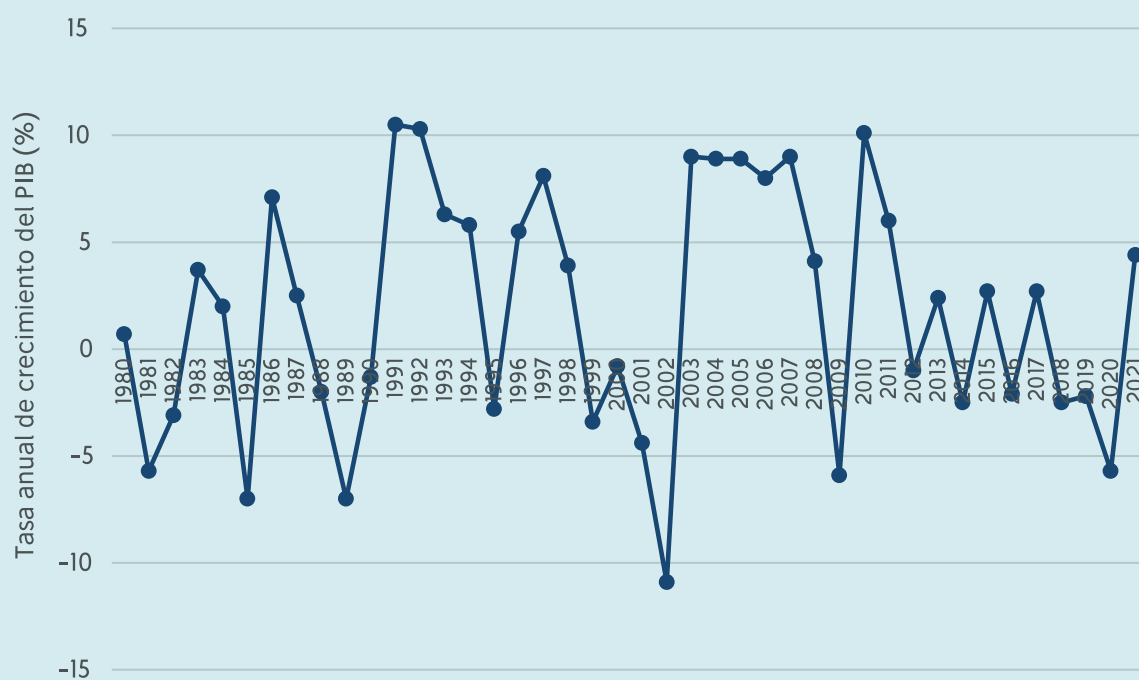


Gráfico 1

Argentina, 1980-2021. Tasa anual de crecimiento del PIB (%)




Fuente: Elaboración propia IMF, Data Mapper.

Cuadro 1

Argentina, características de cada recesión desde 1980 a 2020

| Evento | Año | Δ PIB (%) |
|-----------------|------|------------------|
| Deuda | 1981 | -5.7 |
| Inflación | 1985 | -7.0 |
| Hiperinflación | 1989 | -7.0 |
| Desempleo | 1995 | -2.8 |
| Convertibilidad | 2002 | -10.9 |
| Global | 2009 | -5.9 |
| COVID-19 | 2020 | -5.7 |

Fuente: Elaboración propia IMF, Data Mapper.



¿Cómo repercuten las recesiones sobre la pobreza?

Una manera de conocer el impacto de los cambios en el nivel de actividad consiste en estimar la elasticidad producto-pobreza, un indicador que muestra la sensibilidad de la tasa de pobreza ante cambios en el nivel de actividad económica agregado.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que las variaciones en los niveles de pobreza dependen de la evolución de los ingresos reales (laborales y no laborales), por un lado, y del empleo, por el otro. En el caso de Argentina, las recesiones estuvieron frecuentemente determinadas por correcciones abruptas del tipo de cambio que implicaron una aceleración de la inflación con caída del producto, al tiempo que las fases expansivas estuvieron asociadas a mejoras en los ingresos reales de la población asociados a procesos de atraso cambiario (bajo lo que se denominan las dinámicas de *stop-and-go*). Esto es lo que produce una correlación significativa y negativa entre la actividad económica y los niveles de pobreza.

Una vez obtenida la elasticidad, que se supondrá constante en el plazo inmediato, se realizará una estimación según las proyecciones macroeconómicas disponibles a la fecha.³

3. Ver nota metodológica para mayores detalles del modelo implementado.



Resultados

Estimaciones de efectos

Los resultados pueden observarse en los Gráficos 2a y 2b. Partiendo de un nivel inicial de pobreza en niñas, niños y adolescentes (2019) del 53%, hacia fines del 2020 la pobreza infantil podría situarse en un 58,6%. Por su parte, la pobreza extrema (indigencia) hacia final de 2020 sería del 16,3% habiendo partido del 14,1% en el segundo semestre de 2019.⁴

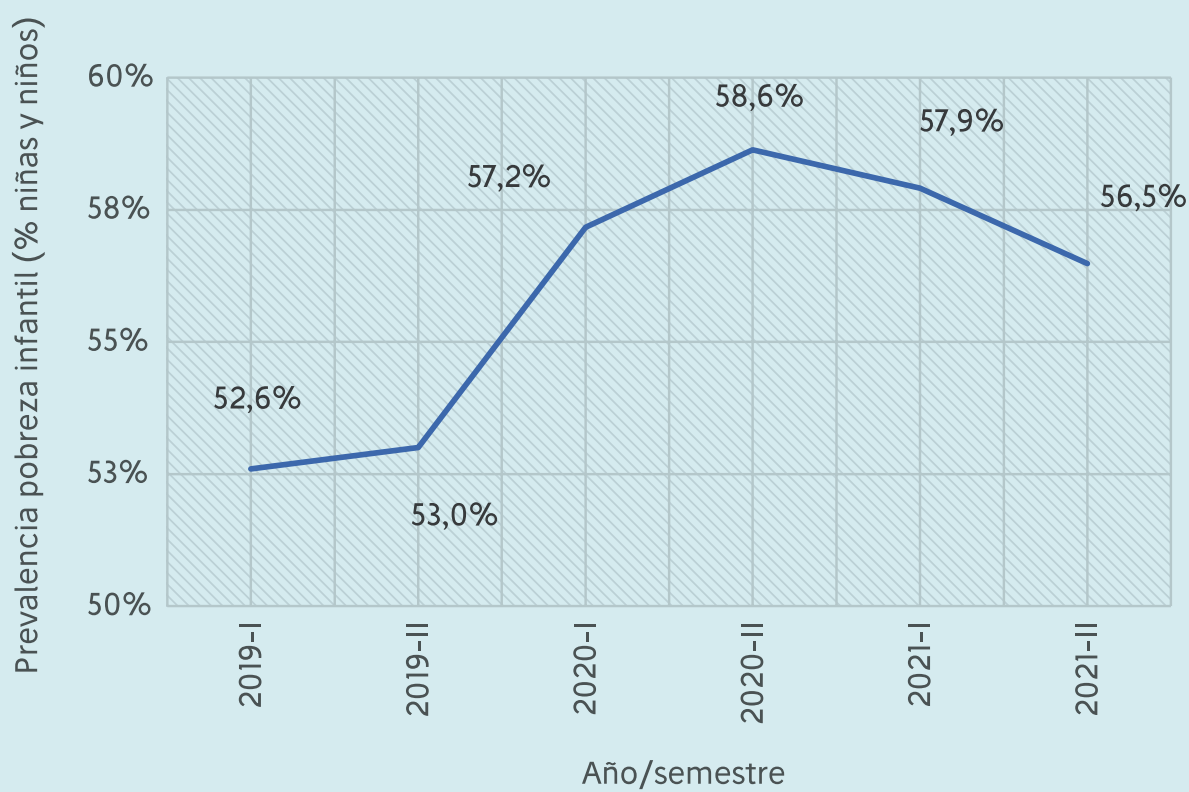
En términos de volúmenes de población, implicaría lo siguiente: entre 2019 y 2020 la cantidad de niñas, niños y adolescentes pobres pasaría de 7 a 7,7 millones. En el caso de la pobreza extrema, significa un aumento de un poco más de 400.000 niñas, niños y adolescentes. Estos podrían denominarse *pobres COVID*, dado que surgirían como consecuencia de la recesión pronosticada.

En un sentido estricto se trata de personas que en otra situación hubiesen podido salir de la pobreza y no lo logran por caída de los ingresos, los que, a su vez, podría estar provocada por problemas en el mercado de trabajo (empleo), o bien que entraron a la pobreza por motivos asociados a la cuarentena y a la reducción del nivel de actividad económica asociada.

4. Si bien no se presentan datos sobre pobreza general, los resultados obtenidos concuerdan con otras micro-simulaciones como, por ejemplo, la realizada por Bonavida & Gasparini (2020).

Gráfico 2a

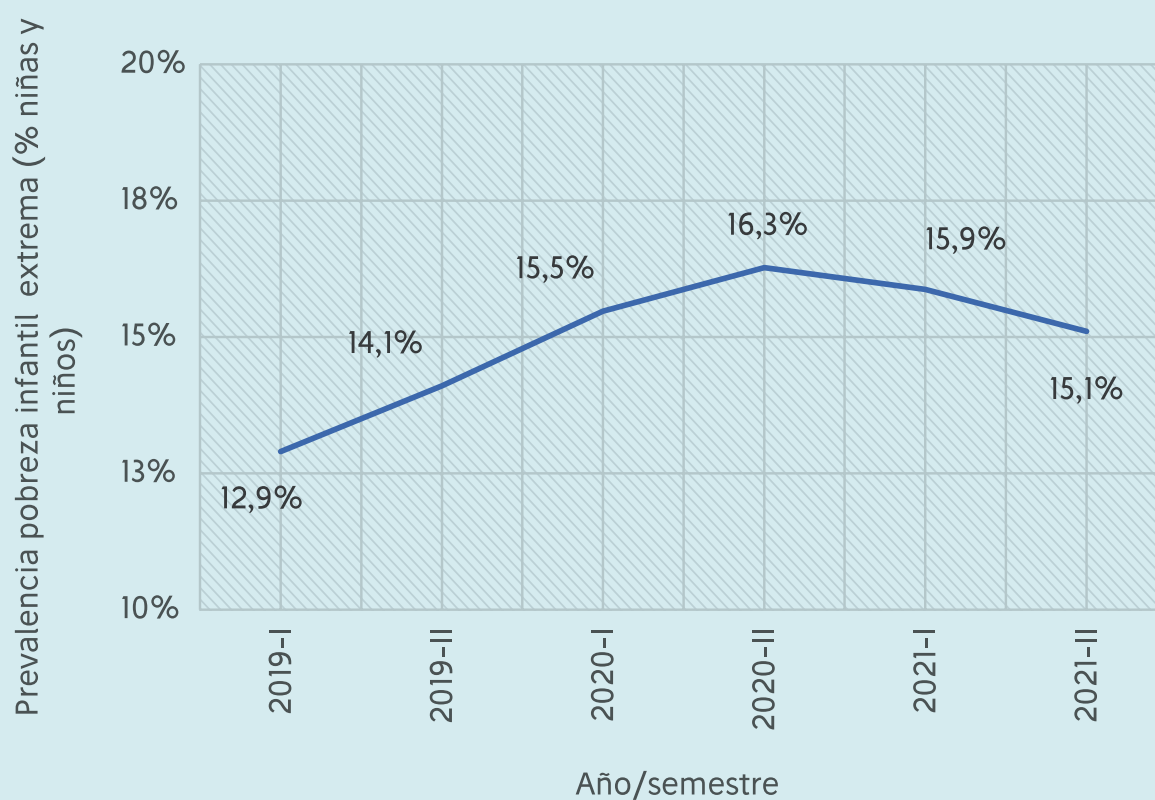
Argentina, pobreza infantil 2019 (observada), 2020 y 2021 (estimada)



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH-INDEC y de INDEC, Cuentas Nacionales.

Gráfico 2b

Argentina, pobreza infantil extrema, 2019 (observada),
2020 y 2021 (estimada)



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH-INDEC y de INDEC, Cuentas Nacionales.

En los cuadros 2 y 3 que se analizan a continuación, se incluye la evidencia acerca de las tasas de prevalencia de la pobreza observada y estimada, así como de la cantidad de niñas, niños y adolescentes afectados por la pobreza durante la crisis y antes de la recuperación prevista por los pronósticos macroeconómicos. La expansión se realiza teniendo en cuenta no sólo las tasas de prevalencia sino el crecimiento de la población de niñas y niños del país.

Perfiles (desigualdad)

A partir del análisis realizado puede apreciarse claramente que la pobreza afecta más a niñas, niños y adolescentes que residen en hogares con jefatura femenina, principalmente monoparentales, lo que marca una primera inequidad en términos de género. En el caso de los hogares con jefatura femenina los niveles de pobreza alcanzarían a finales de 2020 al 67,5% de los hogares.

Además, la prevalencia de la pobreza es muy elevada en los hogares con un/a jefa/e desocupada/o (94,4%), trabajador/a no formal (83,9%), independiente no profesional (81,5%). Aquí también pueden observarse inequidades de género: los niveles de desocupación y la informalidad laboral es más marcada entre las mujeres que en los varones. Las trayectorias laborales de las mujeres muestran inserciones más precarias en el mercado laboral. La mayor carga que afrontan las mujeres en relación a las tareas de cuidado y del hogar inciden fuertemente en sus posibilidades de acceder a empleos formales a tiempo completo (Ministerio de Economía, 2020a).

Por otro lado, la prevalencia de la pobreza es muy pareja entre regiones, excepto NOA y Sur que se alejan del resto sensiblemente, mientras que una de las incidencias más elevadas de la pobreza se produce cuando la vivienda donde residen los niños y niñas está situada en una villa (91,7%)⁵.

La incidencia de la pobreza también aumenta significativamente cuando las niñas, niños y adolescentes residen en hogares donde la persona adulta de referencia tiene hasta seis años de educación (92,9%), o es un migrante internacional (70,8%).

Los diferenciales de pobreza infantil y en especial de pobreza infantil extrema (indigencia) son particularmente marcados al considerar atributos tales como la condición ocupacional de sus progenitores, la educación, y su condición de migración, entre otros.

5. La variable que se usó para clasificar la ubicación de la vivienda en villa/no villa es la que proviene de la pregunta siguiente: “¿La vivienda está ubicada en villa de emergencia? (por observación)”. Dicha pregunta corresponde al cuestionario Hogar de la Encuesta Permanente de Hogares. Nótese que la respuesta proviene de la observación del encuestador.

Cuadro 2

Tasas de prevalencia de la pobreza y pobreza extrema observadas y estimadas, en niñas, niños y adolescentes.

| Variable/Categoría | 2019 | | 2020 | |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| | Pobreza | Extrema | Pobreza | Extrema |
| Total | 53.0 | 14.1 | 58.6 | 16.3 |
| Sexo de la PR | | | | |
| Varón | 48.3 | 10.9 | 53.0 | 12.6 |
| Mujer | 60.4 | 19.2 | 67.5 | 24.2 |
| Condición ocupacional | | | | |
| Asalariado formal | 27.6 | 2.2 | 30.4 | 3.8 |
| Asalariado no formal | 71.8 | 19.3 | 83.9 | 28.3 |
| Independiente no profesional | 67.9 | 16.5 | 81.5 | 22.1 |
| Independiente profesional | 25.4 | 4.3 | 25.4 | 6.4 |
| Desocupado | 80.5 | 38.4 | 94.4 | 46.8 |
| Inactivo | 72.7 | 24.8 | 85.5 | 33.5 |
| Años de escolaridad | | | | |
| 0-6 | 83.6 | 25.6 | 92.9 | 24.0 |
| 7-11 | 71.9 | 21.5 | 80.1 | 27.0 |
| 12+ | 36.0 | 7.5 | 39.8 | 9.4 |
| Tipo de hogar | | | | |
| Nuclear c/h | 47.7 | 11.1 | 53.6 | 12.3 |
| Monoparental | 58.9 | 25.7 | 63.1 | 33.7 |
| Extenso | 61.8 | 15.4 | 67.6 | 20.0 |
| Ubicación de la vivienda | | | | |
| Villa | 74.4 | 24.5 | 91.7 | 48.5 |
| No villa | 46.5 | 10.7 | 56.9 | 15.3 |
| Región | | | | |
| GBA | 53.5 | 16.8 | 61.3 | 21.3 |
| NOA | 56.6 | 10.6 | 64.3 | 12.6 |
| NEA | 58.2 | 14.3 | 59.5 | 14.3 |
| Cuyo | 53.1 | 9.7 | 57.8 | 12.9 |
| Centro | 50.8 | 11.6 | 52.1 | 12.7 |
| Sur | 42.3 | 8.2 | 47.8 | 10.7 |
| Condición de migración | | | | |
| Nativo | 51.1 | 13.5 | 56.4 | 16.3 |
| Migrante interno | 56.3 | 15.6 | 64.2 | 20.6 |
| Migrante internacional | 65.1 | 17.3 | 70.8 | 18.9 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC-EPH.


Cuadro 3

Cantidad de niñas, niños y adolescentes en la pobreza (expandida)

| Variable/Categoría | 2019 | | 2020 | |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Pobreza | Extrema | Pobreza | Extrema |
| Total | 6,962,580 | 1,857,207 | 7,718,940 | 2,152,013 |
| Sexo de la PR | | | | |
| Varón | 3,876,595 | 875,905 | 4,297,718 | 1,014,943 |
| Mujer | 3,085,985 | 981,302 | 3,421,222 | 1,137,070 |
| Condición ocupacional | | | | |
| Asalariado formal | 1,312,734 | 105,790 | 1,455,339 | 122,583 |
| Asalariado no formal | 1,456,516 | 391,001 | 1,614,741 | 453,067 |
| Indep. no prof. | 1,324,591 | 322,642 | 1,468,484 | 373,857 |
| Indep. prof. | 213,339 | 35,764 | 236,514 | 41,442 |
| Desocupado | 710,891 | 339,356 | 788,117 | 393,224 |
| Inactivo | 1,944,052 | 662,653 | 2,155,238 | 767,840 |
| Años de escolaridad | | | | |
| 0-6 | 629,148 | 192,967 | 697,494 | 223,598 |
| 7-11 | 3,757,772 | 1,125,626 | 4,165,987 | 1,304,304 |
| 12+ | 2,575,660 | 538,614 | 2,855,459 | 624,111 |
| Tipo de hogar | | | | |
| Nuclear c/h | 3,746,715 | 876,665 | 4,153,729 | 1,015,823 |
| Monoparental | 965,464 | 420,915 | 1,070,345 | 487,729 |
| Extenso | 2,250,231 | 559,627 | 2,494,678 | 648,460 |
| Ubicación de la vivienda | | | | |
| Villa | 845,458 | 278,641 | 1,044,655 | 552,942 |
| No villa | 6,117,123 | 1,578,566 | 6,674,286 | 1,599,071 |
| Región | | | | |
| GBA | 3,745,141 | 1,175,291 | 4,151,984 | 1,361,852 |
| NOA | 788,480 | 148,046 | 874,134 | 171,547 |
| NEA | 360,545 | 88,817 | 399,712 | 102,916 |
| Cuyo | 458,514 | 83,565 | 508,323 | 96,830 |
| Centro | 1,387,201 | 318,172 | 1,537,895 | 368,678 |
| Sur | 222,699 | 43,315 | 246,891 | 50,191 |
| Condición de migración | | | | |
| Nativo | 5,111,098 | 1,351,824 | 5,666,327 | 1,566,407 |
| Interno | 1,190,384 | 329,383 | 1,319,698 | 381,668 |
| Internacional | 661,099 | 176,000 | 732,915 | 203,937 |

Nota: Los datos correspondientes a Villas se expandieron usando la estimación de cantidad de niñas y niños que surge de ReNaBaP.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC-EPH.



En términos poblacionales, los 756 mil niñas y niños que pasarían a estar en una situación de pobreza están concentrados en hogares cuya persona de referencia tiene una escolaridad intermedia, está desocupada o trabaja como asalariada y reside en el GBA o en la región centro del país (Cuadro 3). Nótese que esta concentración no siempre se condice con la prevalencia de la pobreza según las características de la persona de referencia (la tasa de prevalencia) que se muestran en el Cuadro 2.

Ubicación de la vivienda

En este apartado se ahonda en este tema de particular importancia en el actual contexto de pandemia. La ubicación de la vivienda es una de las características que más incide en los perfiles de desigualdad, en particular aquellas niñas y niños que residen en barrios populares o villas. El Registro Nacional de Barrios Populares de la Argentina (ReNaBaP) indica que 4,2 millones de personas viven en estos lugares. Casi el 90% de los barrios no cuenta con acceso formal al agua corriente, el 98% no tiene acceso a la red cloacal, el 64% ni la red eléctrica y el 99% no accede a la red formal de gas natural.

Se trata de barrios en los que las viviendas tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) (Gráfico 3) explicada fundamentalmente por ser viviendas inconvenientes y estar en situación de hacinamiento, dimensiones que adicionalmente son factores de preocupación para la aplicación de medidas de contención frente a la pandemia.


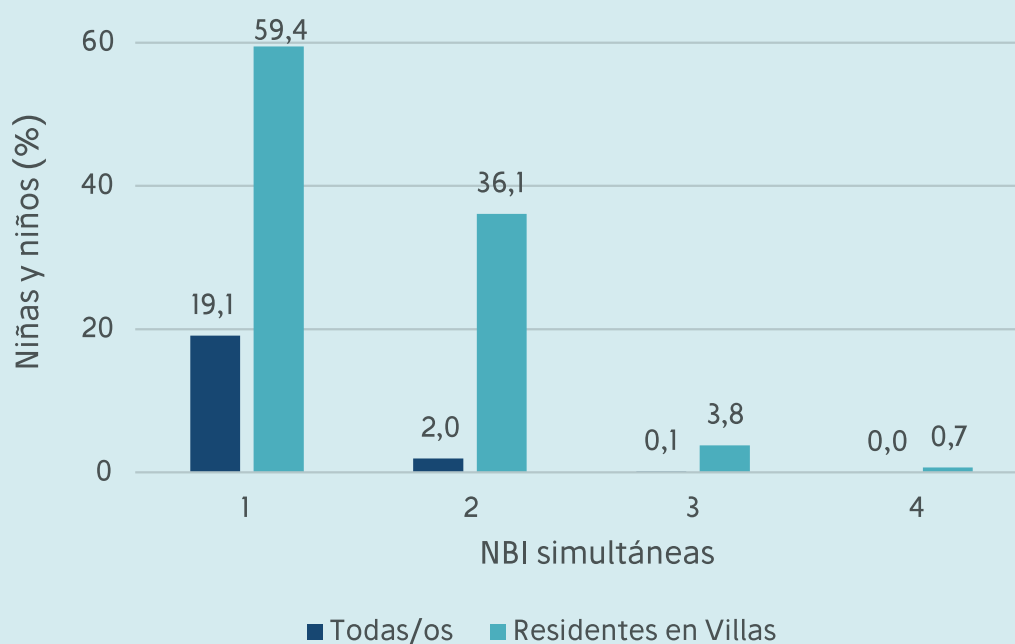


Gráfico 3

Argentina, 2019. Niñas y niños que residen en viviendas según cantidad de NBI. Vilas y toda la población.



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH-INDEC.

En el Cuadro 4 puede constatarse cómo se profundizan las situaciones de desigualdad en estos barrios. Las niñas y niños residentes en viviendas de barrios populares tienen, relativamente, una mayor proporción de mujeres como persona de referencia (jefas de hogar), un menor clima educativo en el hogar, y variables laborales que muestran profundas brechas explicadas por relaciones laborales precarias, inserciones informales, así como una elevada incidencia de desempleo e inactividad. Por su parte, también las diferencias en cuanto a la situación migratoria son relevantes, se trata de niñas y niños que residen en hogares donde tanto las migraciones internas y las externas son más elevadas que aquellos que residen en viviendas ubicadas fuera de los barrios populares.

Finalmente, los efectos de la pandemia sobre la equidad de género son muy significativos en los barrios populares. Para el 34% mujeres que viven en barrios populares la ocupación más relevante corresponde a las tareas fijas en el hogar y sin sueldo. El 12% se desempeña en trabajos no registrados, mientras que no poseen trabajo el 26% de ellas. Es decir que comparativamente el nivel de desocupación para las mujeres es mayor y las tareas sin ingresos son responsabilidad exclusiva de ellas. Esta categoría que releva el ReNaBAP refiere a las tareas de cuidados de niños, niñas y personas adultas, y las tareas domésticas (OGyPP, 2020)

Cuadro 4

Estructura de la población según ubicación de la vivienda.
Argentina, 2019

| Variable/Categoría | Ubicación | | |
|--|-----------|-------|-------|
| | No villa | Villa | Total |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Sexo de la persona de referencia | | | |
| Varón | 59.4 | 55.4 | 59.3 |
| Mujer | 40.6 | 44.6 | 40.7 |
| Grupo de edad persona de referencia | | | |
| -25 | 2.1 | 5.6 | 2.2 |
| 25-59 | 87.5 | 86.8 | 87.5 |
| 60+ | 10.4 | 7.6 | 10.3 |
| Educación de la persona de referencia | | | |
| 0-6 | 5.7 | 12.1 | 5.9 |
| 7-11 | 39.3 | 64.1 | 40.1 |
| 12+ | 55.0 | 23.8 | 54.1 |
| Trabajo de la persona de referencia | | | |
| Asalariado formal | 36.3 | 17.3 | 35.7 |
| Asalariado no formal | 14.8 | 22.5 | 15.0 |
| Cuentapropista no profesional | 13.9 | 19.3 | 14.1 |
| Cuentapropista profesional | 7.1 | 0.9 | 6.9 |
| Desocupado | 7.0 | 14.1 | 7.2 |
| Inactivo | 20.9 | 25.9 | 21.1 |
| Condición de migración | | | |
| Nativo | 77.1 | 64.7 | 76.8 |
| Interno | 15.8 | 18.0 | 15.9 |
| Internacional | 7.1 | 17.3 | 7.4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC-EPH.

Conclusiones y recomendaciones

En el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto para minimizar la transmisión del COVID-19, el Gobierno nacional ha implementado un importante paquete de medidas orientadas a contener los efectos económicos del confinamiento en distintos sectores económicos de la sociedad. En este marco, los esfuerzos presupuestarios dirigidos a la protección de los ingresos y a la mitigación de los efectos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables aumentaron significativamente, pasando de \$514 a \$650 mil millones de pesos y alcanzando un 2% del PIB estimado para 2020. Esto se explica fundamentalmente por los aumentos en los créditos presupuestarios destinados a las políticas alimentarias (\$38 mil millones), los bonos otorgados a perceptores de AUH y AUE (\$3.100 millones) y la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), con una asignación de \$89.630 millones. Más aún, si se incluyen otros programas de apoyo laboral y/o productivo, como la Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP), programas de créditos subsidiados, entre otros, **se estima que las respuestas diseñadas frente a la pandemia estarían llegando a 3 puntos del PBI.**

A pesar de esto, las estimaciones aquí presentadas indican que **a fines de 2020 la pobreza infantil alcanzaría al 58,6% de las niñas, niños y adolescentes. Esto implica que aproximadamente 7,7 millones niñas y niños se encontrarán en situación de pobreza, de los cuales 2,1 millones (16,3%) se sumarán en una situación de pobreza extrema**, es decir, vivirán en hogares cuyos ingresos no permitirán cubrir las necesidades mínimas de alimentación.

A partir de este trabajo surgen **tres recomendaciones centrales.**

- **En primer lugar**, si bien la inversión realizada por el Gobierno nacional en respuesta a la pandemia es significativa, resulta fundamental mejorar la suficiencia y el poder adquisitivo de la AUH como principal mecanismo de protección de ingresos a la niñez, particularmente para familias en situación de pobreza extrema, para asegurar el flujo de bienes necesarios para la subsistencia. Se trata de una medida de contención de plazo muy reducido (la duración de la recesión directamente relacionada con la pandemia).

En este sentido, resulta crucial que se **continúe implementando el bono extraordinario de \$3103 pesos a los titulares de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para todo el período de 2020**⁶. Esta medida implica, en la práctica, que **el monto total de la AUH supere la línea de indigencia** para un adulto equivalente y permitiría a cada niña, niño o adolescente titular de la AUH sostener la protección de los ingresos de manera efectiva y sostenible en relación a sus **necesidades alimentarias**. Si la medida continúa implementándose durante la segunda mitad de 2020 (seis meses), su **costo fiscal implicaría una inversión equivalente a 0,25% del PIB**.

- **En segundo lugar**, es necesario **ampliar la base de los programas de protección social, como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y la Tarjeta Alimentar**. La magnitud del desafío suma un argumento más para pensar en respuestas universales, no condicionadas, para cubrir a todas las niñas, niños y adolescentes y que, en particular, sean de una magnitud suficiente que permitan a todas las familias salir de (o evitar caer en) situaciones de pobreza extrema.

En particular, **desde 2016 se vienen aplicando prórrogas a la presentación de las libretas para la obtención de la AUH**, no atribuibles a que las niñas, niños y adolescentes no estén asistiendo al sistema educativo o no hayan realizado controles de salud. Estas prórrogas se estima que, en la actualidad, estarían **afectando a alrededor 500 mil niñas, niños y adolescentes**. En un contexto donde en 2020 el **cumplimiento de las condicionalidades de la AUH será muy complejo de demostrar para los 4 millones de niñas, niños y adolescentes** que reciben la AUH, se recomienda disponer que **la AUH pase a ser un subsistema de protección de ingresos universal y no condicionado**, o donde las condicionalidades sean no punitivas, a fin de evitar riesgos a cientos de miles de niñas y niños.⁷

Distintas experiencias internacionales (como el Bolsa Familia en Brasil o la Asignación de Apoyo a la Infancia en Sudáfrica) ofrecen evidencia sobre la conveniencia de implementar mecanismos no punitivos que no impliquen penalidades ante situaciones como el abandono escolar o la falta de controles de salud, que deberían constituir, en cambio, una señal que informa al Estado de una situación de profunda vulnerabilidad. Es decir, implementar de manera articulada con los gobiernos provinciales y locales, acciones de monitoreo y apoyo a las familias para asegurar que niñas, niños y adolescentes estén y permanezcan en la escuela y accedan a las prestaciones de salud, pero sin penalizar su incumplimiento con la pérdida de un derecho adicional (el acceso a la seguridad social).

6. Debe considerarse que, al igual que la prestación ordinaria, ese bono de \$3.103 es transferido en un 80% durante cada mes, mientras que el 20% restante se retiene y habilita recién cuando se hace efectiva la presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades, haciendo recaer sobre las familias más vulnerables el costo del impacto inflacionario de esa parte de la transferencia desfasada.

7. UNICEF ha realizado diversas investigaciones a nivel global y local que demuestran que los impactos de los programas condicionados y no condicionados tienen efectos positivos en la disminución de la pobreza y en el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, las condicionalidades penalizan a quienes incumplen con las exigencias y, las consecuencias de quedar desprotegidos pueden llegar a ser muy serias, particularmente en el contexto actual (UNICEF, 2019 y 2017).

- **Finalmente**, los resultados del trabajo muestran la existencia de **fuertes disparidades entre sectores sociales específicos que requieren un esfuerzo adicional para implementar políticas diferenciales que complementen las medidas universales y tengan en cuenta la situación de niñas y niños que residen en hogares que tienen una prevalencia de pobreza mayor, por lo que están en situación de riesgo y vulnerabilidad.**

Nos referimos en particular a **hogares con jefatura femenina, hogares monoparentales liderados por mujeres o extendidos, con un bajo clima educativo, o cuyos padres tienen una relación laboral precaria o informal.** Entre estos grupos es central el **refuerzo de medidas específicas para los hogares ubicados en los Barrios Populares de todo el país.** En estos contextos, se **combina la pobreza monetaria y la pobreza estructural**, las dificultades para cumplir con las medidas de distanciamiento social y el acceso limitado a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento y otros recursos energéticos. Además, estas familias se encuentran insertas de manera precaria e informal en el mercado laboral, realizan changas o emprendimientos ligados a la economía popular y están viendo recortadas o eliminadas sus posibilidades de obtención de ingresos.

Desde las organizaciones y movimientos sociales e iglesias de diferentes credos, se ha llamado la atención sobre esta problemática. En particular, un factor de preocupación consiste en el aumento sostenido de la **demanda alimentaria**, sumado a los desafíos referidos al cambio de modalidad de entrega (hacia un formato de vianda o bolsones) con el objetivo de evitar las aglomeraciones de personas. El Gobierno nacional, así como los provinciales y municipales reconocen esta preocupación y han avanzado en medidas para aumentar las partidas ligadas a la asistencia alimentaria, pero la demanda todavía supera ampliamente la oferta disponible. **Es necesario implementar, de manera articulada con las administraciones provinciales, los gobiernos locales, las organizaciones y referentes sociales, estrategias específicas para abordar las necesidades inmediatas, así como políticas de desarrollo territorial específicas a mediano plazo.**

La pandemia genera un aumento en los niveles de pobreza infantil y conlleva el riesgo de profundizar las desigualdades previamente existentes. En este contexto, resulta clave que las estrategias a ser implementadas **contemplan mecanismos universales que protejan los ingresos y el acceso a bienes y servicios esenciales que alivien el impacto de la pandemia, especialmente en los hogares en mayor situación de vulnerabilidad con niñas, niños y adolescentes, así como otras focalizadas centradas en la comunidad y en los grupos poblacionales más desprotegidos.**

Referencias

Banco Mundial (2018). *Hacia el fin de las crisis en Argentina. Prioridades para un crecimiento sostenible y prosperidad compartida*. World Bank, Washington D. C.

Bonavida, C. & Gasparini, L. (2020) *El impacto asimétrico de la cuarentena*, CEDLAS, Documento de Trabajo N° 261, La Plata.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*, Informe Especial COVID-19, Nro. 2, Santiago.

INDEC (2020a). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. INDEC, Condiciones de Vida, Vol. 4, N° 59, Buenos Aires, abril.

INDEC (2020b) *Informe de avance del nivel de actividad*. INDEC, Cuentas Nacionales, Vol. 4, N° 4, Buenos Aires, abril.

Ministerio de Economía (2020a) *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. Buenos Aires, marzo.

Ministerio de Economía (2020b). "Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

OGyPP (2020). *Desigualdad Social y Desigualdad de Género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual*. Observatorio de Géneros y Políticas Públicas. Disponible en: https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-104721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9_1e1b3450ce24411bb-1182004b0bfed5f.pdf

UNICEF (2019). *Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades*. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/3726/file/Asignaci%C3%B3n%20Universal%20por%20Hijo.pdf>


UNICEF et al (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Disponible en <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/AUH.pdf>



Nota metodológica

Existen al menos tres métodos posibles para estimar el efecto de la recesión sobre los niveles de pobreza. El más tradicional consistiría en localizar los hogares con integrantes que son trabajadores del sector informal, ya sea asalariados y/o trabajadores independientes, e imaginar escenarios de pérdida de empleo, reducción involuntaria de horas de trabajo, de reducción de ingresos que pueden operar a través de las dos vías anteriores. La segunda manera, estimaría el efecto de un shock de demanda agregada sobre los requerimientos directos e indirectos de trabajo en cada uno de los sectores económicos. La tercera, es la que se concentra en la relación entre las fluctuaciones económicas y los niveles de pobreza monetaria. En este documento se sigue este último método.

Los métodos enumerados tienen ventajas y limitaciones. El primero, de equilibrio parcial, se concentra en un nivel más bien microeconómico, dado que establece supuestos sobre la situación de los hogares. Los dos siguientes son de naturaleza más bien macroeconómica, dado que ambos trabajan con agregados económicos. La diferencia entre el segundo y el tercero es el tipo de datos requeridos. Para evaluar el impacto de un shock de demanda agregada sobre los requerimientos de empleo se necesita una matriz de insumo-producto, mientras que la relación producto-pobreza necesita de datos relacionados con estimaciones fiables del producto de la economía y de los niveles de pobreza para períodos determinados. Lo que tienen de común los tres procedimientos es la arbitrariedad en la construcción de escenarios. Pero en este sentido, se considera que el procedimiento seleccionado para el ejercicio propuesto aquí es superior, dado que la arbitrariedad se traslada a las oficinas especializadas en la construcción de estimaciones, como los ministerios de economía, Fondo Monetario Internacional, la CEPAL o el Banco Mundial.



Elasticidades producto-pobreza

El procedimiento seleccionado requiere la estimación de elasticidades producto-pobreza, con lo cual aparecen una variedad de métodos mediante los cuales puede hacerse tal estimación. En este documento se ha optado por el procedimiento más simple que consiste en obtener el parámetro de interés, estimando por Mínimos Cuadrados Ordinarios una regresión doble-logarítmica con datos trimestrales de producto y de pobreza usando datos oficiales y públicos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Se trabajó con el período 2004-2019, tratando de respetar la homogeneidad metodológica de la Encuesta Permanente de Hogares que es de donde surgen los datos de pobreza general e infantil (total y extrema) que se emplearon en las estimaciones. Los resultados generales están resumidos en el Cuadro A.1.

Cuadro A.1

Elasticidades estimadas para distintos tipos de pobreza.
Argentina, 2004-I-2019-II

| Tipo de pobreza | Elasticidad | Controles | R ² | F |
|------------------|--------------------|------------|----------------|--------|
| General | -1.6913 (0.013) | Trimestres | 0.917 | 5412.8 |
| Extrema | -2.6571 (0.024) | Trimestres | 0.881 | 3196.1 |
| Infantil | -1.2548 (0.014) | Trimestres | 0.898 | 3803.3 |
| Infantil extrema | -2.4964 (0.024) | Trimestres | 0.867 | 2798.7 |

Nota. Entre paréntesis, el desvío estándar de la estimación. Se ignora el signo.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH y Cuentas Nacionales.

Estos son los valores finalmente seleccionados para predecir el nivel de pobreza del país de los años 2020 y 2021. Pero la selección final se hizo luego de probar distintas especificaciones y procedimientos para estimar parámetros.



Limitaciones

Primero, no se consideraron otros potenciales mecanismos sobre los cuales la pandemia podría afectar la pobreza infantil. Segundo, para los efectos del modelo se toman los valores de evolución del PBI que muestran una recuperación a partir de 2021. Esto debe ser analizado con cautela. Tercero, si bien se considera que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en este análisis sólo se estimó el impacto en la pobreza monetaria.

