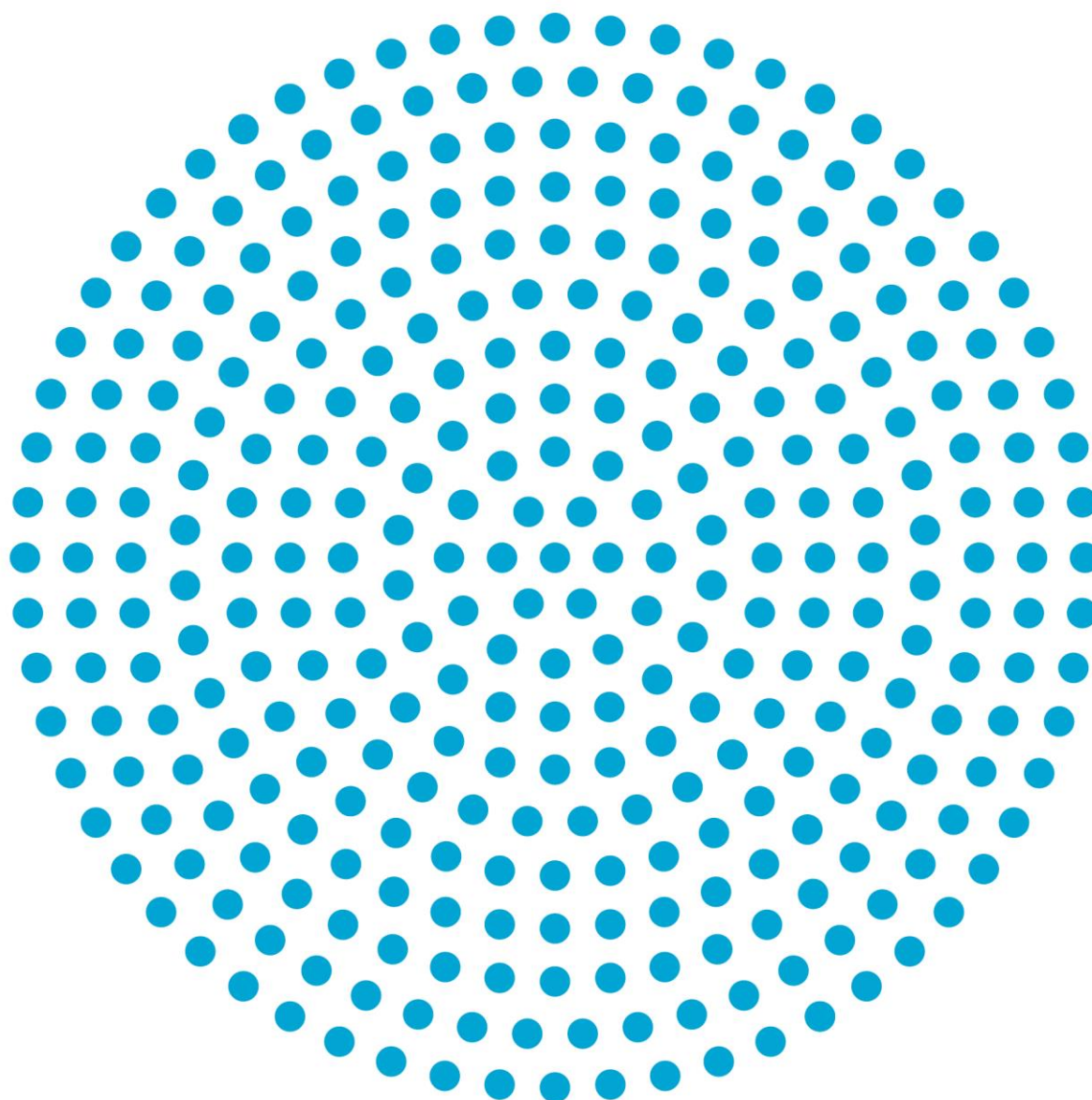


PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Impacto social del COVID-19 en Argentina

Balance del primer semestre de 2020

Gala Díaz Langou
Gabriel Kessler
Carola della Paolera
Matilde Karczmarczyk





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

En Argentina, los impactos sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 profundizaron la situación de vulnerabilidad social que el país ya atravesaba. La crisis desenlazada por la pandemia afecta sin duda a toda la sociedad, pero impacta mucho más a los hogares que ya se encontraban en la pobreza, en situación de vulnerabilidad y/o percibían ingresos bajos y medios-bajos así como en algunos sectores particularmente afectados (como la construcción, el comercio, hoteles y restaurantes y el trabajo doméstico). Una proporción importante de los hogares en situación de pobreza presentan composiciones familiares (parejas con niños/as, hogares monomarentales y/o familias extendidas) que tienen más dificultades para lidiar con desafíos aparejados a la crisis. Además, por lo general, tienen inserciones laborales precarias y experimentan mayores carencias educacionales, habitacionales y de salud.

En el primer semestre de 2020, el gobierno llevó a cabo una serie de acciones para mitigar los efectos de la crisis. Las políticas de transferencias monetarias fueron parte de las principales medidas adoptadas. Apoyándose en las fortalezas del sistema de protección social, se pudo reaccionar rápidamente transfiriendo ingresos a las familias más vulnerables con niños/as y adolescentes, a titulares de programas sociales y a personas mayores. Además, se formularon nuevas políticas de transferencias, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), expandiendo la cobertura de protección social y alcanzando a grupos más amplios. Estas iniciativas fueron complementadas por otro tipo de políticas tales como programas para reforzar el acceso a la educación remota, la provisión de bienes y servicios básicos, la inversión en infraestructura y la prevención sanitaria.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo para mitigar los efectos de la crisis, dada su magnitud casi inédita, el panorama es crítico: en el primer semestre del año la pobreza alcanzó al 40,9% de la población, según datos de INDEC. Esto significa que entre 2019 y 2020, ingresaron a la pobreza 2,5 millones de personas. Cabe señalar que sin las medidas de transferencias llevadas a cabo por el gobierno la tasa de pobreza podría aumentado 2,6 puntos porcentuales más, alcanzando al 43,5% de la población. De esta forma, estas políticas habrían impedido que casi 1,2 millones de personas caigan bajo la línea de pobreza.

Por lo tanto, las políticas de transferencias por la emergencia fueron centrales para enfrentar la degradación en las condiciones de vida de la ciudadanía, pero no fueron suficientes por sí solas. El pequeño margen fiscal y las limitaciones estructurales para potenciar el crecimiento económico sumados a la caída de la actividad global conforman desafíos que agudizan la emergencia social. Los interrogantes sobre cómo proceder en este contexto son varios, sobre todo en vistas de lograr una recuperación social y económica que priorice la inclusión social y la disminución de la desigualdad.

Existen consensos acerca de la necesidad de estrategias multidimensionales para hacer frente a los impactos sociales de una crisis como la que actualmente enfrenta Argentina. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para superar esta crisis, no es una condición suficiente (Díaz Langou et. al., 2019). Es necesario apuntalar el crecimiento con políticas que atiendan las varias dimensiones que implica la situación social incluyendo déficits de acceso al cuidado, a la educación, a la salud, a un hábitat de calidad y a empleos con buenas condiciones. Reducir la pobreza requiere de una estrategia multisectorial y coordinada que se sostenga en el tiempo.

En el corto plazo, determinadas políticas de transferencias monetarias sin dudas sostendrán un papel central dada su probada capacidad de amortiguar el efecto de la caída

de los ingresos en los hogares más pobres. En un contexto donde casi seis de cada diez niñas/os viven en hogares bajo la línea de pobreza, un eje estratégico apunta a fortalecer las transferencias a los hogares con niños/as y adolescentes, hasta tender a un ingreso universal para la infancia. Además, será imprescindible avanzar en la transición de las políticas de ingresos por la emergencia hacia un esquema que dialogue con la paulatina recuperación de la actividad y las condiciones fiscales y, al mismo tiempo, permita asegurar pisos de protección social. En esto entra la discusión sobre nuevas propuestas como, por ejemplo, las políticas de ingreso mínimo garantizado o ingreso básico. Este tipo de iniciativas puede guiarse por los principios de progresividad, suficiencia, inmediatez, dinamismo y evaluabilidad.

En el mediano plazo, la estrategia para hacer frente a los impactos sociales de la crisis deberá considerar acciones clave para desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza incluyendo políticas para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, la ampliación de la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado para los/as niños/as, la permanencia y finalización escolar de los/as adolescentes y el acceso y mejoramiento al hábitat. Además, dada la centralidad del acceso a empleos de calidad para salir de la pobreza, será fundamental potenciar el impacto de las políticas de empleo y de la economía social y popular. Finalmente, será clave establecer niveles mínimos de inversión en las políticas con un financiamiento que se dé a través de un sistema de recaudación lo más progresivo posible.

Presentación

Este documento se enmarca en la iniciativa de Metas Estratégicas para Transformar Argentina (META) sobre pobreza crónica del programa de Protección Social de CIPPEC. La información aquí presentada cubre hasta el primer semestre de 2020 incluido.

Índice

Resumen	1
Presentación	3
Índice	4
Índice de tablas y gráficos	5
1. Introducción	6
2. La población más afectada por la crisis: vulnerabilidades estructurales y nuevos desafíos	7
3. ¿Qué se está haciendo? Políticas públicas implementadas para mitigar los efectos de la crisis	16
4. Efectos de la caída de la actividad económica y de las políticas sobre la pobreza ...	21
5. Hacia una estrategia integral para la reducción de la pobreza	26
Bibliografía	30
Acerca de las autoras y el autor	34

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Evolución de la tasa de pobreza, aglomerados seleccionados. Serie comparable (1992-2018)	7
GRÁFICO 2. Composición de las familias. Total de aglomerados urbanos (cuarto trimestre de 2019)	8
TABLA 1. Tipo de contratación. Total de aglomerados urbanos (segundo semestre 2019)	9
GRÁFICO 3. Personas de 25 a 60 años según participación en el mercado de trabajo (segundo semestre 2019)	10
GRÁFICO 4. Tipo de contratación según sector. Total de aglomerados urbanos (segundo semestre 2019)	11
GRÁFICO 5. Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones por quintil de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos (cuarto trimestre 2019)	12
TABLA 2. Titulares, montos y costos de las políticas de transferencias monetarias de emergencia (primer semestre 2020)	18
GRÁFICO 6. Desafíos exacerbados por la crisis del COVID-19 y respuestas de políticas de emergencia	20
GRÁFICO 7. Tasa de pobreza por edad. Total de aglomerados urbanos (primer semestre 2019 y 2020)	23
GRÁFICO 8. Tasa de pobreza por edad. Total de aglomerados urbanos (primer y segundo trimestre de 2020)	23
GRÁFICO 9. Tasa de indigencia por edad. Total de aglomerados urbanos (primer semestre de 2020)	24
TABLA 3. Políticas de ingresos básicos	27
GRÁFICO 10. Transferencias monetarias: unidad, monto, frecuencia y modalidad	28

1. Introducción

La crisis económica y social desenlazada por COVID-19 agravó la incidencia de la pobreza que ya se experimentaba en Argentina producto de la recesión económica. Incluso antes del impacto de la recesión y de la pandemia, se evidenciaba un piso difícil de perforar: en los últimos 30 años la tasa de pobreza medida por ingresos nunca afectó a menos del 25% de la población. Incluso en periodos de alto crecimiento económico, una porción significativa de la población se hallaba en situación de pobreza. Dentro de este grupo se incluye a quienes la padecen de forma crónica, es decir, el 10% de la población con menor probabilidad de salir de la pobreza, aun en escenarios de bonanza económica (Díaz Langou, Kessler, Florito, della Paolera, 2019).

La reducción de la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico (Díaz Langou, Kessler, Florito, della Paolera, 2019). En primer lugar, porque la pobreza se traduce en la vulneración de derechos fundamentales de las personas. El Estado está obligado, a través de numerosos instrumentos internacionales y por la Constitución Nacional, a reparar esta vulneración de forma urgente. En segundo lugar, porque la pobreza atenta contra la cohesión social, la solidaridad y las instituciones democráticas, a la vez que condicionan fuertemente los prospectos de crecimiento económico (CEPAL, 2019). Por último, por la situación demográfica de Argentina. Actualmente, el país experimenta un bono demográfico: la proporción de población en edad de trabajar es superior a la de población dependiente, fundamentalmente niños/as y personas adultas mayores. Este bono, que se terminará en menos de 25 años, es una oportunidad que solo será aprovechada si se invierte en el desarrollo humano de forma tal que se incremente la formación y productividad de las generaciones sobre quienes recaerá el mayor peso para la viabilidad de las prestaciones sociales y previsionales cuando Argentina sea una sociedad envejecida (Gagnolati y Rofman, 2015).

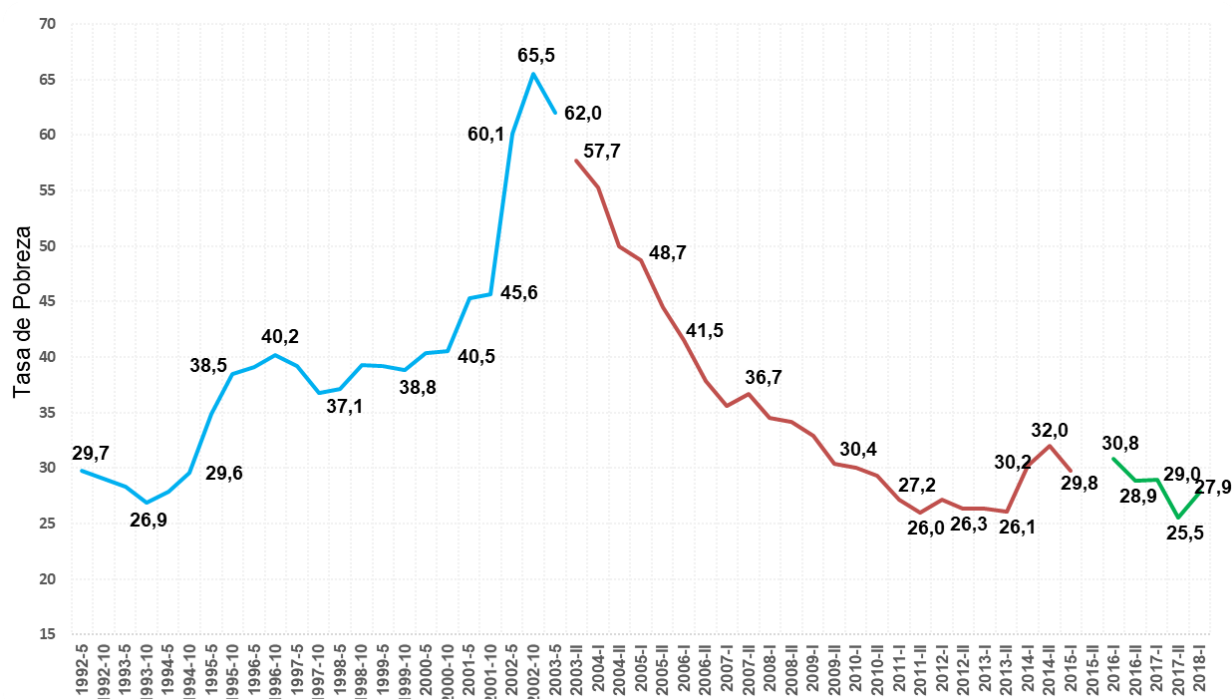
Este imperativo se vuelve aún más acuciante con el impacto de la crisis en 2020. En este documento, se busca presentar un estado de situación de la incidencia de la crisis en clave de pobreza, durante el primer semestre de 2020. En primer lugar, se presenta el estado de los hogares en situación de pobreza previo a la irrupción de la pandemia para estudiar las vulnerabilidades estructurales y los nuevos desafíos que surgen con la irrupción del COVID-19. En segundo lugar, se describen las principales políticas públicas que se llevaron a cabo en el primer semestre de este año para mitigar los efectos de la crisis. En tercer lugar, se realizan proyecciones de los efectos de la caída de la actividad en el primer semestre sobre la pobreza y el rol que cumplieron las políticas de transferencias monetarias llevadas cabo. Por último, se esboza un camino para la reducción de la pobreza que considera la urgencia en la coyuntura actual pero también incorpora un horizonte que trasciende la mirada de corto plazo.

2. La población más afectada por la crisis: vulnerabilidades estructurales y nuevos desafíos

En Argentina, los **impactos sociales y económicos en el marco de la pandemia del COVID-19 profundizan la situación de vulnerabilidad social que previamente se atravesaba**. El **contexto recesivo** de los últimos años ya mostraba incrementos en los índices de pobreza, impulsados por la caída de la actividad económica. Durante el último semestre de 2019 la pobreza ya había alcanzado a 35,5% de la población, casi 10 puntos porcentuales por encima de los niveles de pobreza en el mismo semestre de 2017 (INDEC, 2019).

Pero este incremento que se venía observando a fines de la década de 2010 se suma al **carácter estructural que presentaba la pobreza en Argentina**: en las últimas dos décadas la pobreza medida por ingresos no ha perforado nunca un piso de 25% (Gasparini et al., 2019, **Gráfico 1**). Al desafío histórico que representa la pobreza en Argentina se le añaden, entonces, los retos asociados al escenario previo, y los impactos de la pandemia y de las estrategias de mitigación epidemiológicas.

GRÁFICO 1. Evolución de la tasa de pobreza, aglomerados seleccionados. Serie comparable (1992-2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019).

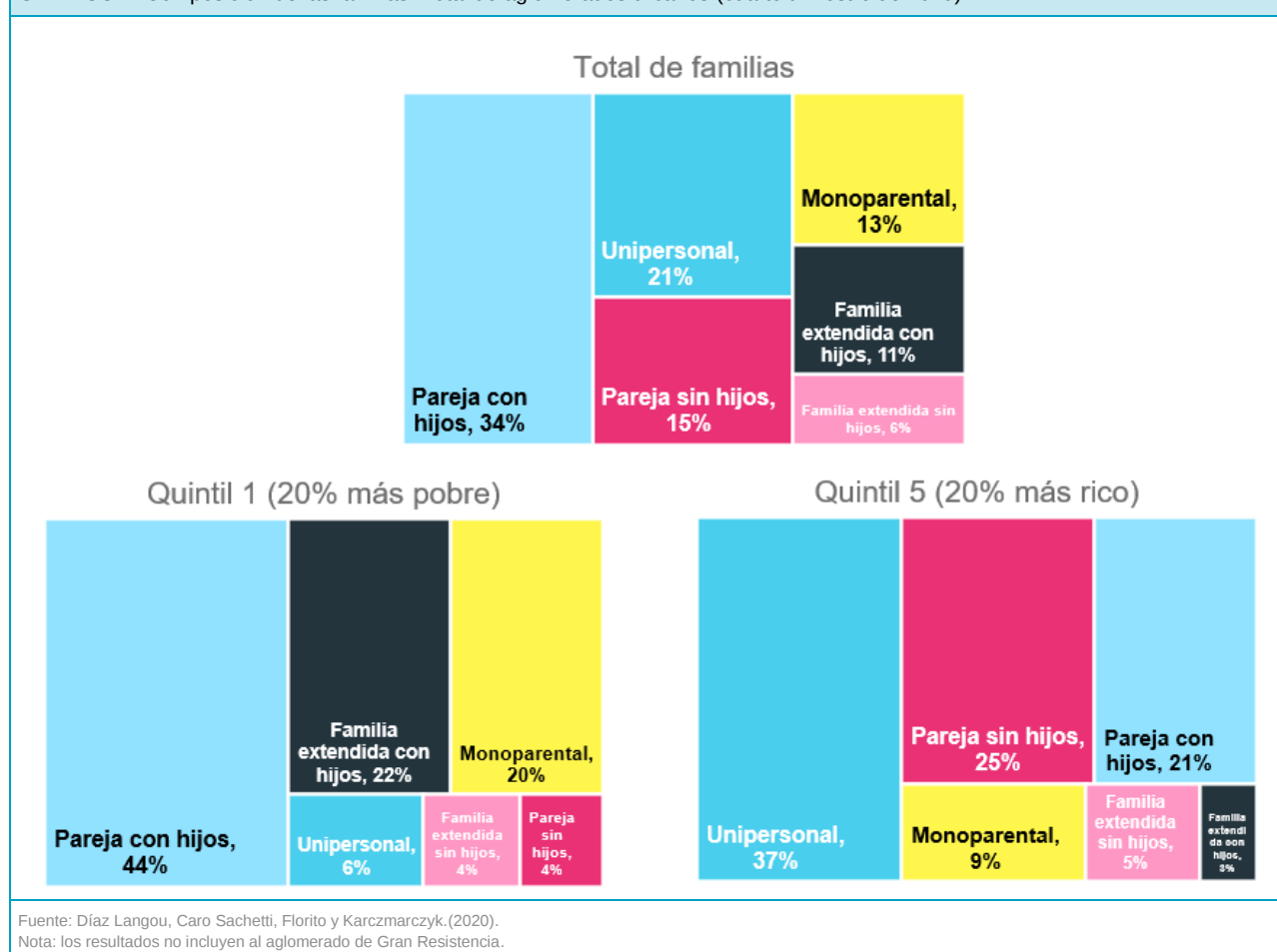
Nota: Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo, corrigiendo no respuesta de ingresos con la misma metodología en todas las encuestas e incluyendo en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos en cada encuesta. Las estimaciones incluyen los siguientes aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

Si bien el contexto desencadenado por la irrupción del COVID-19 tiene consecuencias negativas para la gran mayoría de la población, **los hogares que se encontraban previamente en situación de pobreza y aquellos que percibían ingresos**

apenas por encima de la línea de pobreza se ven especialmente afectados. Conocer la radiografía de estos hogares antes de la irrupción de la pandemia es relevante a la hora de estudiar los impactos de la crisis en los sectores más vulnerables.

La capacidad y forma que tienen los hogares para gestionar los riesgos que implica una crisis como la que se atraviesa en Argentina en 2020 depende, en parte, de su **estructura familiar**. El **Gráfico 2** muestra cómo se componen las familias de los hogares del 20% más pobre (quintil 1) y aquellos del 20% más rico (quintil 5). Se observa que las parejas o familias extendidas con hijos/as y los hogares que son monoparentales enfrentan dificultades mayores para acceder a niveles de ingresos que permitan cubrir sus necesidades básicas. En efecto, se encuentran sobrerrepresentados en el quintil de ingresos más bajo. De hecho, este tipo de familias conforman al 86% de los hogares en el quintil más bajo mientras que sólo representan al 33% de los hogares en el quintil más alto (**Gráfico 2**). Esto redundaría en la alta tasa de pobreza infantil: en el segundo semestre de 2019, mientras para el total de la población la tasa de pobreza era de 35,5% esta cifra alcanzó al 52,3% de los niños/as de hasta 15 años (INDEC, 2020).

GRÁFICO 2. Composición de las familias. Total de aglomerados urbanos (cuarto trimestre de 2019)



Existe una **tensión entre la participación en el mercado laboral y el trabajo de cuidado no remunerado** al interior de los hogares. Los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza tienen menos acceso a alternativas para proveer cuidados. Entre 2011 y 2012 la asistencia a espacios de crianza, enseñanza y cuidado para niños/as de entre 0 y 4 años era de 20,7% para el quintil de menores ingresos, mientras que para el quintil más rico era de 52,1% (UNICEF y MDS, 2013). Frente a la ausencia de opciones adecuadas para conciliar el cuidado con la inserción laboral se

recurre a una menor participación en el mercado laboral y/o a distribuir el trabajo de cuidado con otros miembros del hogar (della Paolera, Biondi y Petrone, 2020; Díaz Langou et al., 2019). Muchas veces, quienes cumplen este rol son jóvenes de menos de 18 años de edad, lo que impacta de forma negativa en sus trayectorias escolares y laborales¹ (De León, 2017). Además, dada la feminización del cuidado, este trabajo recae principalmente sobre las mujeres, con las implicancias que ello tiene para la desigualdad de género (Díaz Langou et al., 2019).

Aún antes de la crisis actual, el punto de partida de estos hogares era desigual respecto del acceso al **derecho a la educación**. Si bien se avanzó en universalizar la escuela primaria en las últimas décadas, más de la mitad de los jóvenes que inicia la secundaria no egresan del nivel (Cardini y D'Alessandre, 2019). El abandono escolar se acentúa en los hogares de bajos ingresos (Pinto, 2020). Esto se relaciona, en parte, con las mayores necesidades de insertarse rápidamente en el mercado laboral y/o realizar tareas de cuidado en sus hogares.

Para analizar los impactos de la crisis actual es central tener en consideración que en Argentina, **la mayoría de las personas adultas en pobreza trabajaban**. Sin embargo, se observan diferencias en la participación laboral por género, especialmente considerando que el trabajo puede ser tanto remunerado como no remunerado. Más de 7 de cada 10 de los varones adultos en situación de pobreza tenían un trabajo (**Gráfico 3**). En el caso de las mujeres adultas, el nivel de ocupación es significativamente más bajo con una tasa que alcanza al 46%. Esta brecha en las tasas de ocupación de varones y mujeres se debe principalmente a la carga del trabajo no remunerado de cuidado, tradicionalmente feminizado, que se acentúa en los hogares de bajos ingresos dadas sus composiciones familiares² con mayor número de hijas/os.

El trabajo y otros ingresos ligados a fuentes laborales, como las jubilaciones, es la principal fuente de ingresos en la mayoría de los hogares (Danani y Grassi, 2018). Aquellos que acceden solamente a los ingresos a través de programas sociales conforman una proporción ínfima (Danani & Grassi, 2018). Sin embargo, las condiciones precarias en las que trabajan los miembros de los hogares más vulnerables son grandes barreras para salir de la pobreza.

Quienes se encuentran bajo la línea de pobreza y participan del mercado de trabajo, se insertan principalmente en empleos informales o por cuenta propia (**Tabla 1**). Por lo tanto, quedan excluidos/as o de la protección social establecida en el sector formal. Solo un cuarto de quienes están en situación de pobreza y trabajan son asalariados/as formales frente a más de la mitad del resto de trabajadores.

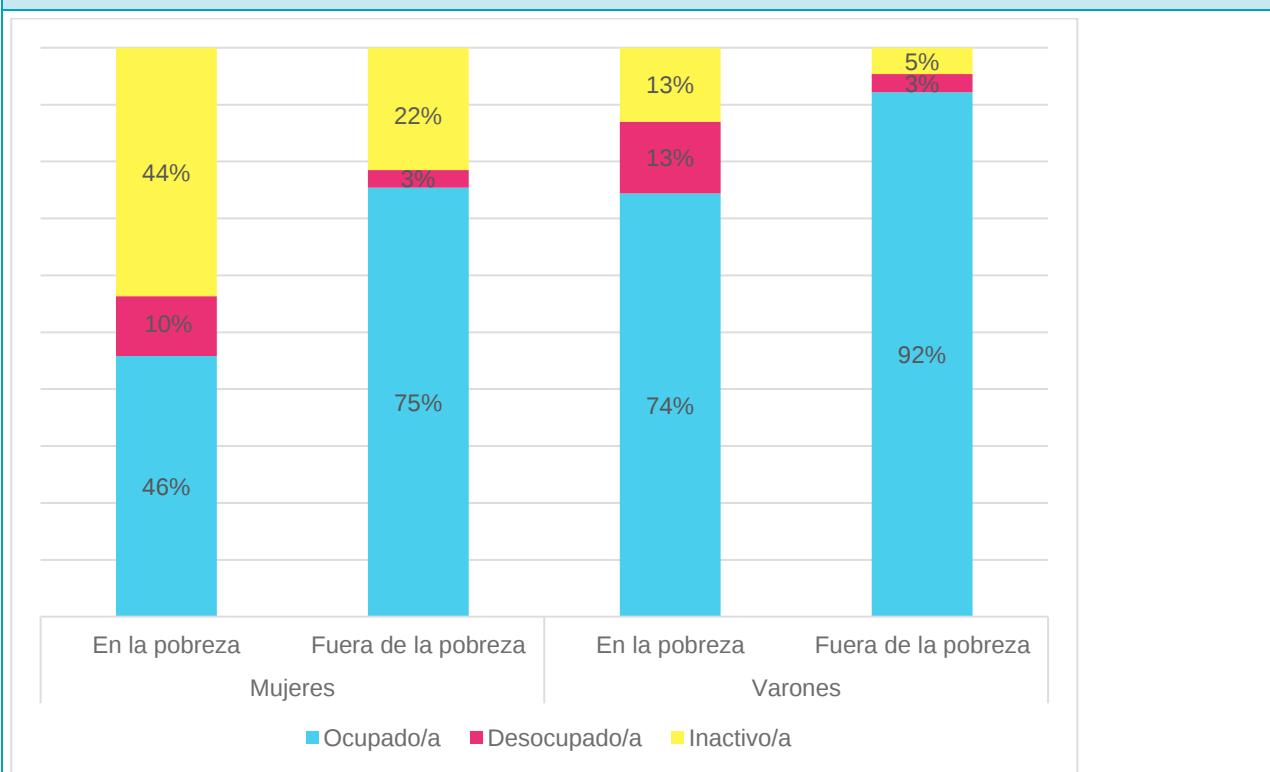
TABLA 1. Tipo de contratación. Total de aglomerados urbanos (segundo semestre 2019)				
	Asalariado informal	Cuentapropista	Asalariado formal	Patrón
Trabajadores en situación de pobreza	42%	30%	25%	2%
Resto de los trabajadores	20%	19%	56%	4%

Fuente: elaboración propia en base la EPH de INDEC.
Nota: los resultados no incluyen al aglomerado Gran Resistencia.

¹ Casi 4 de cada 10 jóvenes en el país tiene responsabilidades de cuidado y la proporción de mujeres que realiza esta importante función duplica la de los varones (De León, 2017).

² Los niveles de inactividad y desocupación aumentan en todas las categorías (mujeres y varones; en la pobreza y por fuera) en los jóvenes de 18 a 25 años respecto a las personas adultas de 25 a 60 años.

GRÁFICO 3. Personas de 25 a 60 años según participación en el mercado de trabajo (segundo semestre 2019)



Fuente: elaboración propia en base la EPH de INDEC.
 Nota: los resultados no incluyen al aglomerado Gran Resistencia.

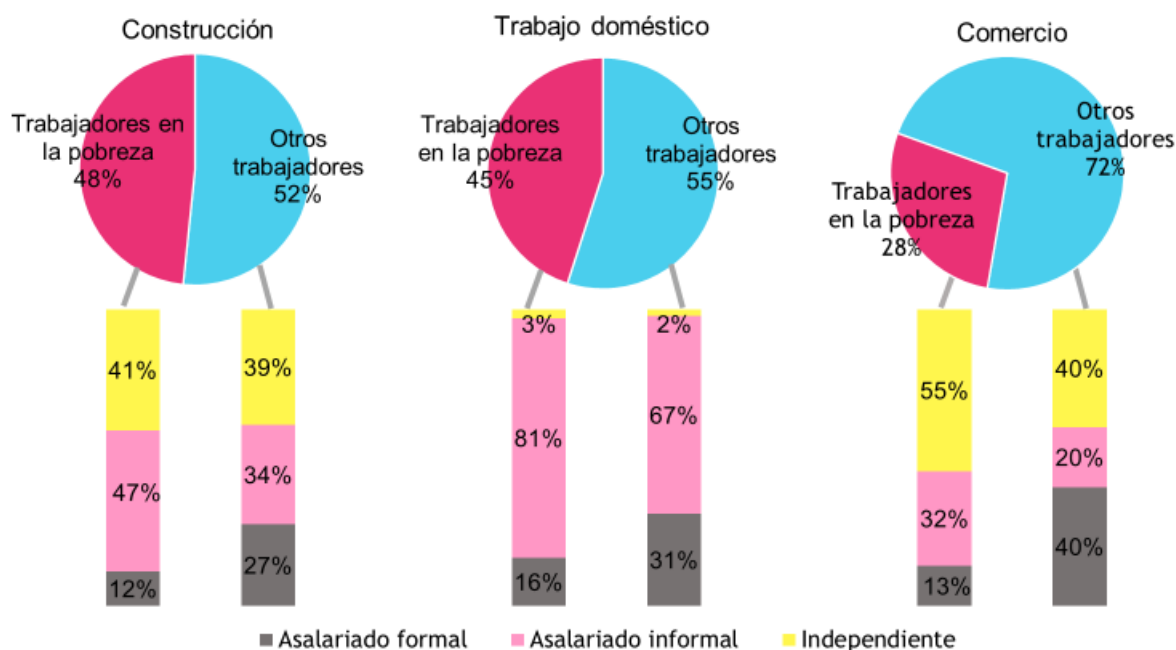
¿En qué sectores trabajan las personas en situación de pobreza? Los tres principales son el comercio (22%), la construcción (18%) y el trabajo doméstico (13%). El **Gráfico 4** muestra la proporción de trabajadores/as en situación de pobreza en cada uno de esos tres sectores y el tipo de contratación (asalariado formal, asalariado informal y trabajo independiente) a la que acceden los/as trabajadores/as en que se encuentran en la pobreza frente al resto.

Cuando analizamos cada sector por separado, observamos que la incidencia de la pobreza se acentúa particularmente en los **sectores de trabajo doméstico y construcción** donde casi uno de cada dos trabajadores/as en estos sectores no cuenta con ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Es menor en el sector de comercio donde solo un tercio de los trabajadores/as se encuentra en esa situación (**Gráfico 4**).

Hay una clara relación entre la condición de pobreza y el tipo de contratación de trabajo a la cual se accede. Por ejemplo, al interior del sector de la construcción, casi la mitad de los/as trabajadores/as en situación de pobreza tiene un tipo de contratación informal, cifra que desciende a un tercio en el caso de los/as trabajadores/as por fuera de la pobreza en el mismo sector.

El nivel de informalidad es aún mayor para el trabajo doméstico, con alarmantes cifras en ambas poblaciones: 81% de las/os trabajadoras/es en situación de pobreza y el 67% del resto tienen un empleo informal. En el comercio las diferencias en el acceso a la protección social también son evidentes. Mientras el 40% de los/as trabajadores/as que no están en la pobreza tiene un trabajo asalariado formal solo el 14% de aquellos/as en situación de pobreza accede a ese tipo de contratación.

GRÁFICO 4. Tipo de contratación según sector. Total de aglomerados urbanos (segundo semestre 2019)



Fuente: elaboración propia en base la EPH de INDEC.

Nota: los resultados no incluyen al aglomerado de Gran Resistencia.

La precariedad, entendida como el no acceso al empleo decente, en la vida laboral gravitará en las edades más avanzadas. Por lo general, las tasas de pobreza para las **personas mayores** son más bajas que el resto de los grupos etarios. Esto guarda relación con las políticas tendientes a la universalización del sistema jubilatorio mediante moratorias previsionales, la implementación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y los montos establecidos para las jubilaciones mínimas. Como ejemplo, en diciembre de 2019, la PUAM fue de \$11,254 y el haber mínimo de \$14,067 mientras que la canasta básica total de un adulto mayor de 70 años viviendo en Gran Buenos Aires fue de \$10,464. Sin embargo, la canasta básica no captura otras dimensiones importantes en la vejez como el acceso a la salud (o el gasto superior en medicamentos) y a una vivienda digna, indicadores sumamente relevantes a la hora de preguntarse sobre la calidad de vida de las personas mayores. Además, de los 7 millones de personas que reciben una jubilación o pensión, 4 millones (el 58%) perciben apenas un haber mínimo³ (Informe al H. Senado de la Nación Argentina, 2020). De esta forma, si bien pocas personas mayores se encuentran por debajo de la línea de pobreza, una gran proporción percibe ingresos a penas justo por encima de ésta. A la hora de observar las tasas de pobreza por edad, la cercanía de las jubilaciones mínimas a las canastas básicas invisibiliza esta cuestión.

Pobreza y hábitat precario están asociadas. Los hogares en situación de pobreza viven en **hábitats precarios** con bajo acceso a servicios esenciales: cerca del 12% de las vive en condiciones de hacinamiento, el 47% no tiene cloacas y el 15,3% no tiene acceso

³ 7 de cada 10 personas mayores que recibieron el haber mínimo en 2018, habían accedido a las prestaciones a través de las moratorias previsionales y del total de personas que accedieron a jubilaciones o pensiones a través de moratoria, el 73% fueron mujeres (Boletín DESS de ANSES).

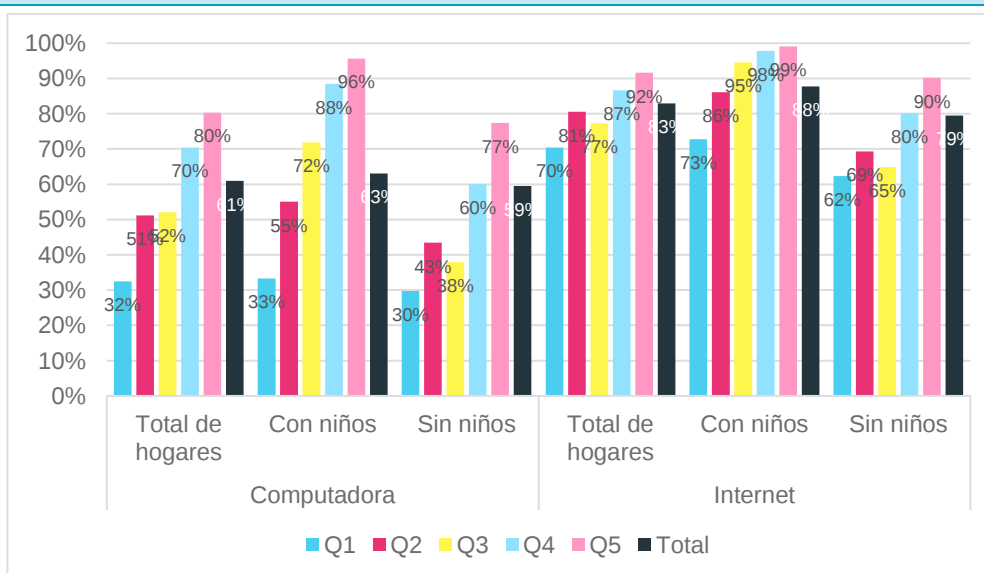
a agua corriente, guarismos que disminuyen al 2%, 27%, y 10,6%, respectivamente, en el resto de la población (EPH, segundo semestre 2019).

Estas familias también tienen un menor **acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que se revelaron fundamentales durante la pandemia**. Los datos del cuarto trimestre de 2019 muestran que solo 32% y 70% de los hogares de menores ingresos tenían computadora y acceso a internet, respectivamente, mientras que en los sectores de mayores ingresos dichos guarismos ascendían a 80% y 92%. La brecha en el acceso a TIC disminuye en todos los hogares con niños/as y adolescentes, pero no lo hace para todos por igual. El acceso a computadora en los hogares con niños/as del quintil de menores ingresos es apenas de un 33% y un 73% tiene acceso a internet. Por el contrario, en los quintiles de mayores ingresos el acceso a internet y computadora es casi universal (**Gráfico 5**).

En Argentina es difícil dar cuenta de la situación social de la población que no vive en centros urbanos⁴. Es muy probable que parte de la población que vive en zonas rurales y semi-rurales sufra mayores vulneraciones a sus derechos, particularmente en los casos de los pueblos originarios. Estas se vinculan, por ejemplo, con el acceso deficitario a la infraestructura y servicios básicos, tenencias precarias de tierra y conflictos territoriales y violencias institucionales (sobre todo en el caso de poblaciones originarias), entre otras (Bidaseca et al., 2020; Steinberg, 2015).

Las desigualdades por composición de los hogares, en el acceso al cuidado y la educación, en la inserción laboral y en el lugar de residencia se suman a otras cuestiones como el estatus migratorio, el género y la etnia. Las vulneraciones en las distintas dimensiones que se evidenciaban en el escenario previo a la pandemia se profundizan en el marco de la crisis actual.

GRÁFICO 5. Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones por quintil de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos (cuarto trimestre 2019)



Fuente: elaboración propia en base la EPH (INDEC).

Nota: los resultados no incluyen al aglomerado de Gran Resistencia.

⁴ La mayoría de las encuestas en Argentina se realizan únicamente en aglomerados urbanos y no son representativas para la población rural.

Las implicancias de la mayor vulnerabilidad durante la pandemia

La caída de actividad asociada a la recesión mundial y al cese de las actividades económicas causado por COVID-19 implica que, en el transcurso de 2020 y probablemente también en los años subsiguientes, una gran parte de la población verá sus ingresos laborales amenazados o disminuidos. Esta preocupación no es exclusiva al caso argentino, sino que se replica en gran parte de la población mundial (CEPAL, 2020a). Según la CEPAL (2020c) se estima que la caída de la actividad mundial en el 2020 será de -5,2% y de -9,1% en América Latina y el Caribe. Para el caso argentino, la cifra es más alarmante aún, con una **caída del PBI estimada en alrededor del -10,5%** (CEPAL, 2020c).

Ante un shock de esta naturaleza, la **población en situación de mayor vulnerabilidad se verá afectada de manera significativa**. Además, dada la magnitud de la disminución de ingresos, se suman a los desafíos ligados a la condición de pobreza aquellos asociados al empeoramiento de las condiciones de los **hogares de estratos medios-bajos**. La crisis en el marco de la pandemia plantea diversas problemáticas para estos grupos.

La limitación de la vida cotidiana a la esfera doméstica, sumado a la suspensión de las clases presenciales, el cierre de todos los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC), y la necesidad de atender a las personas mayores, obligó a las familias resolver una **carga de cuidado duplicada**. Esta carga afecta especialmente a las familias de bajos ingresos por la tenencia de niñas/os pero también porque sus configuraciones presentan una menor posibilidad de resolver estas tensiones (por ejemplo, los hogares monomarentales) (Díaz Langou, Caro Sachetti, Florito, Karczmarczyk, 2020). Las familias extendidas con personas dependientes presentan una combinación particularmente alarmante en el contexto del COVID-19 puesto que se suman las dificultades asociadas a la tenencia de niños/as, la movilidad de los ocupados para sostener los ingresos laborales y la presencia de personas mayores con más riesgos sanitarios.

El incremento de las responsabilidades de cuidado, que recaen de forma casi exclusiva sobre las mujeres, amenaza con exacerbar las **desigualdades de género** (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2020). En abril de 2020 las mujeres incrementaron su dedicación proporcional en todas las actividades domésticas, con excepción de la realización de las compras, única tarea donde quienes incrementaron su participación fueron los varones (UNICEF, 2020).

El cese de la asistencia presencial a las escuelas además amplifica las **desigualdades educativas** por las barreras que ya enfrentaban estos hogares en el acceso a TIC. Como se mencionó, en los hogares de menores ingresos con niñas/os, 2 de cada 3 no cuentan con los insumos de TIC necesarios para poder continuar con su escolarización. Esto no sucede en los hogares con niños/as de los estratos de mayores ingresos. De este modo, la suspensión de asistencia presencial a las instituciones educativas incrementa la probabilidad de que se exacerben las desigualdades preexistentes en educación (Cardini, 2020). En línea con esta observación, con el cese de la escolaridad de forma presencial se corre el riesgo de que aumente el abandono escolar de los niños/as y adolescentes, particularmente en los hogares más vulnerables.

Aún previo a la irrupción del COVID-19, el contexto laboral era complejo por la caída del empleo formal registrado desde fines de 2018 y el consecuente traslado de trabajadores/as a **empleos informales y/o por cuenta propia** en puestos de baja calificación e ingresos (Beccaria y Mauricio, 2020). Debido a su precaria inserción laboral, estos hogares tienen una mayor exposición a la crisis ligada a la pandemia. Sus ingresos laborales son fluctuantes y corren un riesgo importante de verse disminuidos

(Beccaria y Mauricio, 2020). Además, carecen del acceso a la protección social contributiva y al aseguramiento en salud (obra social o prepaga) que puede resultar clave en contextos de emergencia sanitaria. Una encuesta evidencia la vinculación entre estas dos cuestiones: las personas que carecen de obra social o prepaga se encuentran más preocupadas por perder su trabajo y sus ingresos (86%) y por no poder comprar alimentos (79%) que aquellas personas que sí tienen (61% y 50%, respectivamente) (CEDES, 2020).

Es menester tener en cuenta los rasgos de las actividades exceptuadas en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y el potencial diferencial de la continuidad laboral mediante el **teletrabajo**. Esto pone en juego dos dimensiones relevantes. Por un lado, aquellos con actividades exceptuadas o 'teletrabajables' probablemente enfrenten un menor riesgo de pérdida de ingresos laborales. Por el otro, el sostenimiento de las actividades exceptuadas que no se pueden realizar en modalidad de teletrabajo puede implicar mayores riesgos en términos de salud.

La mayoría de las actividades exceptuadas están ligadas principalmente a ocupaciones que realizan los trabajadores de los deciles de ingresos más altos (Albrieu y Ballesty, 2020)⁵. Más de la mitad de los trabajos exceptuados son de calificación técnica y/o profesional y un 40% de las/os trabajadoras exceptuadas se posiciona en los tres deciles más altos (Albrieu y Ballesty, 2020). El decil de mayores ingresos concentra el 20% de los trabajos que pueden realizarse desde el hogar mientras que en el decil de menores ingresos apenas el 3% tiene potencial para teletrabajar (Albrieu, 2020). A estos guarismos, se le suma la dificultad adicional que implica el menor acceso a TIC que se observaba anteriormente.

Además, la caída de la actividad por sector no será uniforme. Por las características sanitarias de la crisis actual, se torna más complejo reactivar y/o habilitar algunos de ellos. Entre abril 2019 y abril 2020 los sectores de la **construcción, hoteles y restaurantes y servicios comunitarios, sociales y personales** mostraron caídas de magnitud en su actividad económica con cifras de -86,4%, -85,6% y -72,1%, respectivamente, superando ampliamente a la caída promedio de todos los sectores que fue de -26,4% (INDEC, 2020). Los sectores de la construcción y el trabajo doméstico, que empleaban alrededor de un tercio de los trabajadores en situación de pobreza previo al impacto por COVID-19, presentaron las caídas de tasa de empleo proporcionalmente más intensas en el segundo trimestre de este año (INDEC, 2020). Por los desafíos sanitarios que caracteriza a esta crisis, la caída de actividad por sector no reaccionará en la misma forma que lo ha hecho históricamente. Por lo tanto, nuevos grupos de trabajadores/as y empleadores/as se verán vulnerados por esta situación.

Una dimensión que tomó mayor visibilidad dadas las necesidades de distanciamiento social por prevención sanitaria fue la de las **desigualdades espaciales y habitacionales** (Kessler y Benza, 2020). Esto se vislumbró en distintos aspectos incluyendo las formas de vivir en las ciudades, el hacinamiento, la ausencia de espacios públicos y/o de servicios públicos en determinados territorios (Kessler y Benza, 2020). Los barrios populares, donde vive una parte importante de las personas en situación de pobreza, son la expresión más extrema de estas cuestiones. La pandemia desnudó las múltiples externalidades negativas de estas condiciones precarias en la totalidad de la población y resaltó la importancia de que las personas puedan vivir en entornos socioespaciales adecuados.

Por último, la crisis sanitaria, que posiciona a las **personas mayores** en situación de mayor riesgo frente a los efectos adversos en la salud por COVID-19, permitió la emergencia de debates y reflexiones sobre las condiciones de este grupo etario. Por un lado, mostró las desigualdades en las experiencias de las personas mayores y en sus recursos

⁵ El estudio se realiza en mayo 2020 y, por lo tanto, no considera nuevas actividades exceptuadas posteriores a esa fecha.

para hacer frente a las medidas de prevención sanitarias. Por el otro, quedó en evidencia la necesidad de reconfigurar las miradas hacia las personas mayores. Estas miradas, muchas veces, se han mostrado anacrónicas y reduccionistas brindando a este grupo principalmente un rol de fragilidad y dependencia con poco protagonismo y/o voz (Kessler y Benza, 2020). Reconstruir el abordaje de estas cuestiones será de creciente importancia frente a los desafíos demográficos asociados al proyectado envejecimiento poblacional en el país (Kessler y Benza, 2020).

En síntesis, la crisis que acompaña la pandemia de Covid-19 afectó sin duda a toda la sociedad, pero impactó mucho más fuertemente en los **hogares que ya se encontraban en la pobreza y/o percibían ingresos bajos-medios así como en algunas ramas y sectores particularmente afectados**. Gran parte de estos hogares tienen composiciones familiares (parejas con niños/as, hogares monomarentales y/o familias extendidas) que agudizan los desafíos frente a la crisis por COVID-19. Además, por lo general, tienen inserciones laborales precarias y volátiles y experimentan mayores carencias educacionales, habitacionales y de salud. Es de esperarse que la crisis en el marco de la pandemia acentúe y amplíe las desigualdades sociales que atravesaban al país.

3. ¿Qué se está haciendo? Políticas públicas implementadas para mitigar los efectos de la crisis

La pandemia ocasionada por el COVID-19 representa enormes desafíos para a los gobiernos y sociedades de todo el mundo. Las medidas de aislamiento social y el cese momentáneo actividades que apuntan a frenar la propagación del virus y preparar los sistemas de salud tienen como contracara un impacto negativo en la economía y el bienestar de la sociedad. Estos impactos no operan sobre todas las personas por igual. Mientras que algunas vulneraciones atraviesan a todos los grupos etarios y a todos los estratos socioeconómicos, otras son específicas a determinadas etapas del ciclo de vida de las personas y se acentúan para las poblaciones de menores ingresos.

Para atenuar estos efectos negativos, en el primer semestre del año 2020⁶, se implementaron diversos tipos de políticas. Las principales consistieron en **transferencias monetarias** a los hogares. En abril de 2020 estas políticas representaban alrededor de la mitad de las medidas de protección social anunciadas para enfrentar los efectos de la pandemia en los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b). El otorgamiento de estas transferencias presentó un desafío para los países, ya que requiere contar con información para identificar a la población destinataria. Algunos gobiernos recurrieron a sistemas de información ya establecidos en base a políticas preexistentes a la crisis, mientras que otros tuvieron que desarrollar nuevas alternativas para alcanzar a la población no cubierta hasta este momento por las políticas públicas (CEPAL, 2020b). En el caso argentino, se dio una combinación de ambas situaciones.

Por un lado, valiéndose de los sistemas de información preexistentes, el gobierno argentino pudo reaccionar rápidamente transfiriendo ingresos a las familias con niños/as y adolescentes, titulares de programas sociales y a personas mayores. Apoyándose en el esquema de asignaciones familiares que se ha consolidado en el país en las últimas décadas, en marzo de 2020 se anunció un pago extra de \$3.103⁷ destinado a los titulares de la **Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE)**, duplicándose el monto percibido en dicho mes. Esta medida tuvo como objetivo sostener los ingresos de las familias con niños/as que, como se mostró en el apartado anterior, sufren los mayores riesgos de encontrarse en situación de pobreza.

Sin embargo, hay un universo de niños/as que quedaron por fuera de este pago suplementario incluyendo a los hogares de monotributistas de categorías bajas y de asalariados formales de menores remuneraciones. Recordemos que el sistema de transferencias de ingresos a la niñez en Argentina se compone por tres pilares: las asignaciones familiares del subsistema no contributivo -principalmente, la AUH y la AUE-, las asignaciones familiares del subsistema contributivo para trabajadores formales -Asignación Familiar por Hijo (AFH)- y la deducción por hijo del impuesto a las ganancias para los trabajadores formales (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2020). Si bien los niños/as en situación de mayor vulnerabilidad perciben las asignaciones familiares del subsistema no contributivo (AUH y AUE), en un contexto de pérdida de empleo, suspensiones de puestos de trabajo y pérdida de ingresos, las/os niñas/os cuyos padres son monotributistas de categorías bajas y medias o asalariados formales de bajos ingresos pueden ver su bienestar afectado. Otro tipo de políticas -que se detallan más adelante-, se ejecutaron con el objetivo de sostener los ingresos de estos trabajadores/as, aunque no tomaron en consideración la composición del hogar para un

⁶ El análisis de esta nota se limita al primer semestre de 2020.

⁷ Mediante el Decreto 309/2020 se establece un monto equivalente a las sumas correspondientes a la AUH puesta al pago en dicho mes.

incremento progresivo del monto en hogares con mayor número de miembros. Además, se transfirieron ingresos suplementarios a titulares de la **Tarjeta Alimentar** de entre \$4.000 y \$6.000 en función de la cantidad de niños/as en el hogar.

Como parte de las transferencias realizadas en base a sistemas de información establecidos también se brindó un bono adicional de \$3.000 a titulares de programas sociales que convergieron en el **Programa Potenciar Trabajo**⁸. Para los hogares con personas mayores se anunció, para el mes de abril, un pago extra de hasta \$3.000 para pensionados/as y jubilados/as que percibían entre un haber mínimo (\$15.892) y \$18.892.

Por otro lado, se formularon nuevas políticas de transferencias expandiendo la cobertura de protección social y alcanzando a grupos más amplios. De esta manera, se creó el **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**. Esta medida consiste en una transferencia monetaria de \$10.000 a los hogares cuyos miembros trabajen como monotributistas de las primeras categorías (A y B), sean trabajadores informales o trabajadoras de casas particulares. En el primer semestre de 2020 se anunciaron dos pagos de IFE para los meses de abril y junio de 2020, alcanzando a casi 9 millones de hogares. Esta medida resultó fundamental para sostener ingresos a hogares vulnerables, y también su ejecución permitió avanzar en la generación de información e identificación de estos grupos familiares. Además, movilizó la bancarización de muchas familias potenciando su inclusión financiera. Sin embargo, como la transferencia del IFE se realizó por hogar, esto significa que aquellos con más miembros percibieron un ingreso per cápita menor a aquellos con menos integrantes.

Adicionalmente, se implementaron medidas orientadas a sostener los ingresos laborales de los asalariados formales y de categorías más altas de trabajadores monotributistas y/o autónomos. Estas medidas exceden al universo de los hogares más vulnerables, siendo de relevancia también para los hogares de ingresos medios e ingresos medios altos. Por un lado, se creó el **Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)**, orientado a asistir a empleadores y/o trabajadores independientes formales que no lograron acceder al IFE. El mecanismo de asistencia a empleadores se realiza mediante el pago de parte del salario de sus empleados y una reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La asistencia para los trabajadores independientes formales se realiza principalmente mediante **créditos a tasa cero** que se otorgan a través de una tarjeta de crédito (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020a). Las transferencias realizadas a los asalariados se diseñaron de forma progresiva otorgando una proporción mayor del sueldo mientras menor sea la remuneración de la persona empleada (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020a). Se estima que la medida, en mayo 2020, había alcanzado a alrededor de 242 mil empresas en las cuales trabajan alrededor de 2 millones de asalariados y se aprobaron alrededor de 479 mil créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos por un monto de \$ 52.272 millones (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020a).

Por otro lado, el 31 de marzo mediante el Decreto 329 se estableció la **prohibición de los despidos** sin causa y/o suspensiones por 60 días⁹. Las personas desocupadas despedidos sin justa causa o por fuerza mayor que cuentan con una cantidad mínima de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social pudieron también recurrir al Seguro de Desempleo regido por la Ley de Contrato de Trabajo. Los meses de cobro mediante esta prestación se relacionan con los años de aporte realizados, donde a más años de

⁸ El Programa Potenciar Trabajo unifica al Hacemos Futuro y al Programa Proyectos Productivos Comunitarios. Sus objetivos incluyen a la mejora de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas. Además, mediante la iniciativa se vincula el Programa al trabajo en cinco sectores productivos estratégicos: construcción; producción de alimentos; textil; economía del cuidado; y la recolección y reciclado de residuos urbanos (Ministerio de Desarrollo Social, sf).

⁹ Prorrogándose por 60 días más en mayo (Decreto 487)

aporte más meses de cobro se accede. El Gobierno mediante el Decreto 376, en el mes de abril, actualizó los montos del Seguro de Desempleo, alcanzando un mínimo de \$6.000 y un máximo de \$10.000 por mes, y prorrogó en el mes de mayo el vencimiento de cobro de las prestaciones por desempleo hasta el 31 de agosto¹⁰. Sin embargo, el Seguro por Desempleo ha tenido históricamente una baja cobertura y no se ha instalado como el principal estabilizador en periodos de shocks agudos como el actual. La última información disponible en el Presupuesto para 2020 indica una cifra cercana a 127.000 titulares cuando se estima que hay alrededor de 2 millones de desocupados en el país (ANSES 2020 en base a INDEC, 4to trimestre 2019).

En líneas generales, se advierte un importante despliegue de medidas y recursos para mitigar la situación de los hogares más pobres afectados por la crisis. Por otro lado, la ATP y los créditos “blandos”¹¹ favorecen a empleadores y ciertos cuentapropistas. Sin embargo, un rasgo central de la cuestión social argentina desde hace 4 décadas es que cada crisis afecta a sectores de clase media vulnerable, que se transforman en nuevos pobres o pauperizados sin caer por debajo de la línea de pobreza. Un déficit de las políticas sociales es que no se ha logrado generar respuestas adecuadas para esos sectores. Estudios sobre las medidas actuales en Argentina y otros países (Lustig et al. 2020) muestran que esto también está sucediendo ahora en la región. En todo caso, se trata de incluir en la agenda social la situación de las y los empobrecidos.

La **Tabla 2** resume los/as titulares, los montos y la inversión estimada de las principales políticas monetarias de emergencia destinadas a los hogares para evitar los impactos negativos de la crisis.

TABLA 2. Titulares, montos y costos de las políticas de transferencias monetarias de emergencia (primer semestre 2020)

	Niños/as y adolescentes		Personas adultas			Personas mayores
	Pago extra AUH y AUE	Pago extra Tarjeta Alimentar	Pago extra Potenciar Trabajo	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)	Bono a jubilados/as y pensionados/as
Titulares aproximados (en millones)	2,4 (4,3 niños/as alcanzados)	1,5 (2,8 niños/as alcanzados)	0,56	8,4 (abril) y 8,9 (junio)	Dos primeras rondas: 2,8 de asalariados (en 310.000 empresas) 0,4 de créditos a tasa cero a monotributistas autónomos	4,6
Monto de la transferencia (en pesos)	3.103	De 4.000 a 6.000	3.000	10.000	Cobertura de salarios: 100% para salarios < 1 SMVM; 1 SMVM para salarios e/ 1 y 2 SMVM; 50% del salario para salarios e/ 2 y 4 SMVM; hasta 2 SMVM p/ salarios > \$67.500. Créditos: hasta \$150.000	Hasta 3.000
Cantidad de meses	1	1	1	2	2	1
Costo aproximado (en millones)	13.400	7.600	1.680	2 primeros IFE por 177.000	Dos primeras rondas: 93.000 (ATP a empresas) y 50.000 (créditos a monotributistas y autónomos)	13.800
% de PBI 2020 estimado (en millones)	0,05	0,03	0,01	0,65	Dos rondas (ATP a empresas): 0,34	0,05

Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto (2020), ANSES (2020), Informe a la H. Senado de la Nación Argentina N° 125 (2020). Ministerio de Producción (2020a, 2020b, 2020c) y Cetrángolo et al. (2020).

Comentarios: Para la estimación del % de PBI se considera una caída del 10% para 2020 y una inflación anual del 40% en línea con el índice de expectativas de inflación.

¹⁰ La medida alcanzó a las prestaciones que fueron extendidas con anterioridad hasta el 31 de mayo así como a las que se produzcan entre el 1 de mayo y el 31 de julio. El monto de las cuotas de prórroga es equivalente al 70% de la prestación original.

¹¹ La tasa es menor a la de mercado.

Estas políticas de transferencias fueron complementadas por **otras acciones** que también impactan en los ingresos y el acceso a bienes y servicios de los hogares. En particular, se destacan la **provisión de alimentos** en comedores escolares y comunitarios, y la **entrega de medicamentos a personas mayores** en situación de vulnerabilidad mediante iniciativas como el Vademécum de medicamentos esenciales de PAMI. Además, se llevaron a cabo iniciativas como la medida de precios máximos para alimentos de la canasta básica alimentaria y productos de primera necesidad, la suspensión temporaria del corte de servicios (por ej. agua corriente, energía eléctrica, gas por redes, telefonía e internet) por falta de pago en determinados titulares vulnerados por la crisis, el congelamiento temporario de alquileres y la suspensión de desalojos y la extensión del periodo de gracia de pago a créditos de ANSES, entre otras.

Como se detalló en la sección anterior, los desafíos de la pobreza son múltiples, incluyendo al **acceso a la educación, condiciones habitacionales** y a las **medidas preventivas sanitarias**. En estas dimensiones, también se acentuaron las privaciones producto de la crisis sanitaria. Gran parte de las acciones para responder a estos desafíos fue llevada a cabo en articulación con los gobiernos provinciales y municipales, así como con organizaciones y movimientos sociales, dadas sus responsabilidades en la ejecución de las políticas en estos sectores.

Para el sector educativo, se dieron respuestas tanto a nivel nacional y provincial para asegurar el **derecho a la educación** mediante iniciativas para facilitar la escolaridad de forma remota. Las propuestas llevadas a cabo excedieron al universo de los hogares vulnerables puesto que el cese de la asistencia presencial a las escuelas involucra a todos los hogares con niños/as y adolescentes, independientemente de sus ingresos. Según Cardini, D' Alessandre y Torre (2020) se pueden identificar cinco focos centrales de intervención por parte de los gobiernos nacional y provinciales: el acceso a contenidos pedagógicos, acciones vinculadas con la ampliación de infraestructura digital, el acompañamiento de los docentes, el apoyo a la inclusión educativa, y adaptaciones y modificaciones a la organización escolar.

Las iniciativas llevadas a cabo fueron diferentes en distintas provincias adaptándose a los desafíos específicos de cada una y teniendo en cuenta a sus niveles de ruralidad, de conexión a internet y sus índices de pobreza, entre otros (Cardini, 2020). Una evaluación nacional llevada a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación para estudiar la respuesta del sistema educativo en el marco del ASPO muestra que el 95% de los hogares recibió propuestas pedagógicas. Sin embargo, se señalaron disparidades en las experiencias de educación remota entre los alumnos relacionadas con la disponibilidad de Internet con buena señal y/o a computadora en los hogares (Ministerio de Educación, 2020). Además, el 10% de los/as estudiantes tuvo contacto con la escuela solo dos/tres veces por mes o no tuvo contacto (Ministerio de Educación, 2020). Acciones que fueron particularmente importantes para los hogares en situación mayor vulnerabilidad incluyeron a la diversificación de los medios de acceso a la educación remota más allá de la modalidad online, por ejemplo, mediante la entrega de cuadernillos impresos, y la provisión de insumos para el acceso a la educación remota a través de la entrega de 135.000 netbooks y tablets a provincias del norte y a municipios del conurbano bonaerense (Cardini, D'Alessandre y Torre, 2020)¹². A pesar de los esfuerzos llevados a cabo, con el cese de la escolaridad de forma presencial entra en juego el riesgo del aumento del abandono escolar de los niños/as y adolescentes, particularmente en los hogares más vulnerables (Cardini y Torre, 2020).

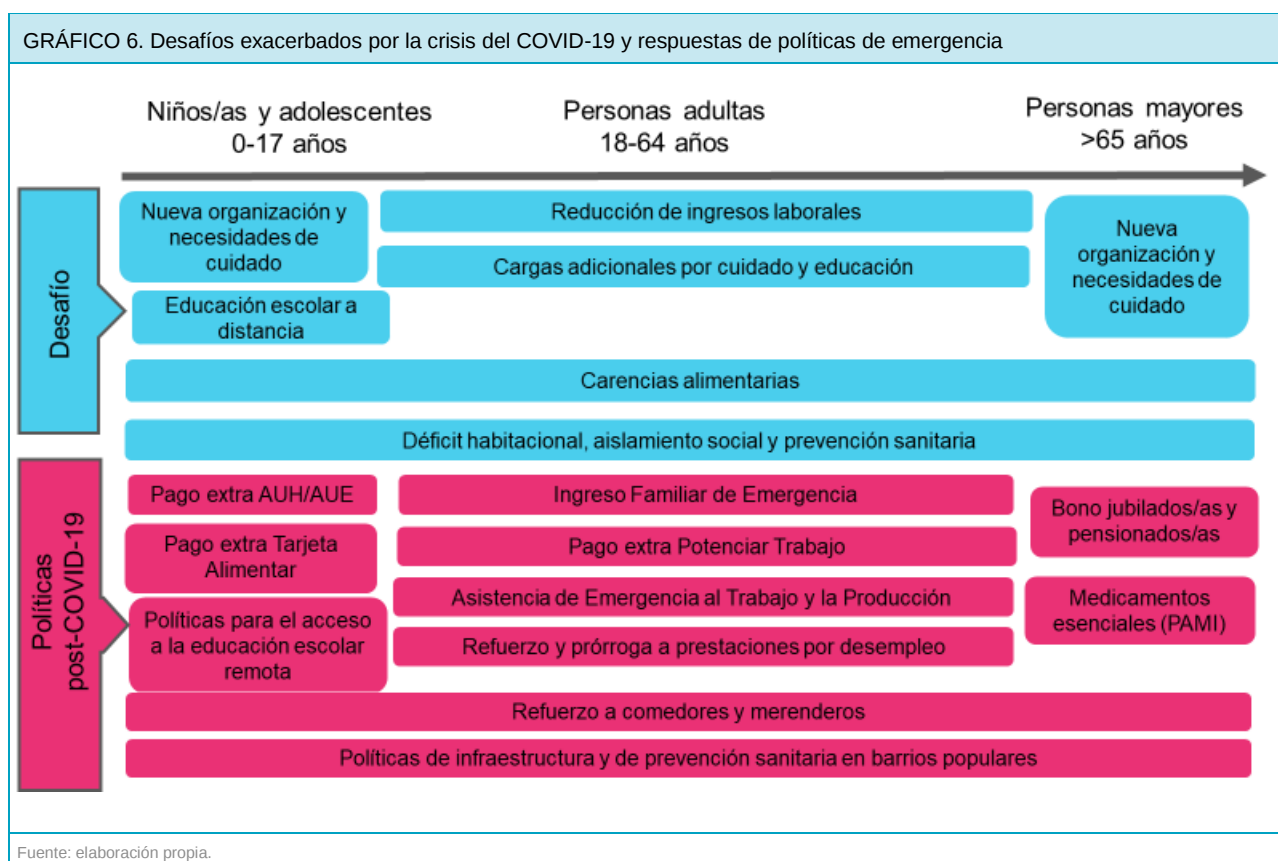
Para las condiciones habitacionales, el Estado anunció programas para el **mejoramiento de la infraestructura y el acceso al hábitat** como, por ejemplo, el Programa Argentina Construye y la aprobación de Programas de Acceso a Servicios

¹² Para más información sobre las distintas iniciativas educativas llevadas a cabo a nivel nacional y provincial consultar [aquí](#).

TIC y Conectividad hacia fines del primer semestre del año (Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales a la Ciudadanía, 2020).

Finalmente, se han llevado a cabo medidas de acceso a **medidas preventivas sanitarias** tomando en cuenta a los desafíos y las características locales en las distintas zonas geográficas del país. Entre ellas se destaca el Programa “El Barrio cuida al Barrio” una iniciativa de trabajo conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social, las organizaciones de la sociedad civil y las Iglesias con presencia territorial en los barrios populares de 25 distritos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dados los contextos de alta vulnerabilidad social, déficits de infraestructura y acceso a servicios esenciales que se perciben en los barrios populares, esta iniciativa considera que la unidad de aislamiento social no debe circunscribirse a cada una de las viviendas de las personas, sino al barrio. El programa lleva adelante un conjunto de acciones orientadas a fortalecer las redes de cuidado comunitarias preexistentes para extender las medidas de prevención de propagación del virus. Así, los promotores/as comunitarios realizan acciones de prevención y difusión de información sobre medidas de higiene, cuidado y autocuidado en las postas sanitarias, la distribución de cuadernillos educativos para garantizar la continuidad pedagógica, la identificación de las personas de mayor riesgo en el barrio, entre otras.

El **Gráfico 6** resume a los nuevos retos en el marco de la crisis por COVID-19 y presenta a las principales respuestas de políticas de emergencia por parte del gobierno que fueron detalladas en este apartado.



4. Efectos de la caída de la actividad económica y de las políticas sobre la pobreza

Los impactos de las recesiones económicas en los índices de pobreza son claros: casi cada vez que cae la actividad, sube la pobreza (Gasparini et al., 2019). Organismos internacionales advierten sobre un panorama preocupante a nivel mundial. Según estimaciones del Banco Mundial, entre 40 millones y 60 millones de personas caerán en la pobreza extrema¹³ en 2020 (Banco Mundial, 2020). La CEPAL y FAO estiman que la pobreza extrema en América Latina podría alcanzar al 13,5% de la población de la región, la incidencia más alta en las últimas dos décadas (CEPAL y FAO, 2020).

En Argentina, las cifras del primer semestre se alinean con estas tendencias: 18,5 millones de argentinos (40,9% de la población) se encuentran por debajo de la línea de pobreza según el INDEC. Esto significa que 2,5 millones de personas más no lograron acceder a una canasta básica de bienes y servicios en el primer semestre del año. Además, se profundizó la brecha de pobreza: la distancia entre el ingreso medio de los hogares en condición de pobreza (\$25.759) y su canasta básica total (\$43.785) se amplió a 41,2%, indicando no solo un incremento en la proporción de personas bajo la línea de pobreza, sino también un claro deterioro en sus condiciones de vida.

Por su parte, el incremento de la población viviendo en condiciones de indigencia¹⁴ fue menor: en el primer semestre de 2020 alcanzó al 10,5% de la población, 2,8 puntos porcentuales más que en el mismo periodo del año anterior. El menor incremento de la tasa de indigencia respecto de la población de pobreza probablemente pueda explicarse por un efecto positivo dentro del grupo más vulnerable de las políticas de sostenimiento de ingresos llevadas a cabo por el gobierno (principalmente el IFE, pero también los incrementos extraordinarios de la AUH, Tarjeta Alimentar y jubilaciones y pensiones). Sin embargo, a pesar del menor incremento de la población viviendo en situación de indigencia, su brecha respecto de la canasta básica de alimentos también se incrementó: en promedio a estos hogares, les faltan alrededor de \$7.000 pesos al mes para cubrir su canasta básica, significando un incremento de la brecha de 36,9% a 41,6% en el último año.

El incremento en la tasa de pobreza puede explicarse principalmente por dos factores: por un lado, una pérdida de poder adquisitivo por los congelamientos (o reducciones) salariales en términos reales durante los meses más estrictos del ASPO y por el otro, por una pérdida absoluta de ingresos laborales derivada de la pérdida de puestos de trabajo. Los datos del segundo trimestre de 2020 ilustran una cruda realidad: casi cuatro millones de personas perdieron el empleo, al menos temporalmente, y una gran mayoría pasó a la inactividad. La pérdida de empleo se compone principalmente por una merma de los trabajos por cuenta propia y asalariados informales, y dentro del grupo de trabajadores de la construcción, comercio, hoteles y gastronomía y trabajo doméstico.

Este apartado busca complementar las cifras difundidas por el INDEC en dos sentidos. En primer lugar, para brindar una aproximación acerca de la composición de la pobreza en los primeros seis meses de 2020. En segundo lugar, para estimar el impacto que tuvieron algunas de las políticas sociales implementadas en distintas poblaciones (el IFE, el bono extra en jubilaciones y pensiones, y los bonos extra a la AUH y a la Tarjeta Alimentar). El ejercicio utiliza microdatos de la EPH del primer trimestre de

¹³ Menos de USD 1,90 al día.

¹⁴ Población con ingresos por debajo de la canasta básica de alimentos.

2020 y utiliza los microdatos del segundo trimestre del 2019, modelando la caída de los ingresos per cápita familiares de acuerdo a las cifras difundidas por el INDEC¹⁵.

Este ejercicio permite conocer y entender con un mayor desglose la composición de la pobreza en el primer semestre. En el primer trimestre del año, la pobreza alcanzó a un 34,6% de la población (cifras similares a las observadas durante el año 2019). El incremento de la pobreza en el primer semestre del año se explica exclusivamente, entonces, por lo ocurrido en el segundo trimestre que comprende a los meses de mayor impacto por la crisis económica y sanitaria en la población. Durante el segundo trimestre, la pobreza alcanzó a un 47,3% de la población, casi seis millones de personas más que el trimestre anterior. Simulando escenarios, se puede ver que los impactos de las políticas de ingresos llevadas a cabo por el gobierno¹⁶ son ostensibles: sin estas medidas, la pobreza en el segundo trimestre podría haber escalado hasta 52,5%.

Observando la tasa de pobreza para en el primer semestre del año¹⁷, **sin las medidas de transferencias la tasa de pobreza podría aumentado 2,6 puntos porcentuales más, alcanzando al 43,5% de la población. De esta forma, estas políticas habrían impedido que alrededor de 1,2 millones de personas más caigan bajo la línea de pobreza**^{18,19}.

Es notorio el efecto de las políticas de transferencias orientadas a hogares con niños/as y adolescentes. En Argentina, 14 de los 45 millones de personas son niños/as y adolescentes. En el primer semestre de 2019, más de 7 millones de ellos/as vivían en hogares cuyos ingresos no alcanzaban para satisfacer sus necesidades básicas. En el primer semestre de 2020, se estima que la tasa de pobreza se incrementó de 52,6% a 58,9%, lo que significa que hay cerca de 850 mil nuevos niños/as viviendo en la pobreza²⁰ (**Gráfico 7**). Sin las transferencias, el efecto de la crisis sanitaria sobre la niñez hubiese sido mayor alcanzando al 60,4%. Si se observa únicamente el segundo trimestre, es aún más visible el efecto de las políticas de transferencias. Sin éstas, los niveles de pobreza de niños/as y adolescentes hubiese sido de 3 puntos porcentuales más en ese trimestre (**Gráfico 8**).

¹⁵ Los ingresos captados por la EPH no corresponden exactamente a lo ocurrido durante el mismo trimestre del año, ya que la encuesta pregunta acerca de los ingresos percibidos en el mes inmediato anterior al del relevamiento de la encuesta. De esta forma, en el 1er trimestre se captan los ingresos de diciembre a febrero y, en el segundo, entre marzo y mayo.

¹⁶ El impacto de las medidas se llevó a cabo mediante microsimulaciones, identificando a los beneficiarios de cada una de las políticas (IFE, bonos extra a jubilados/pensionados, AUH y Tarjeta Alimentar) con el mayor grado de precisión posible. Sin embargo, la identificación no es perfecta ya que corresponde a modelados de acuerdo a algunas de las condiciones de acceso, no pudiendo computar otras. Asimismo, la EPH solo es representativa de la población urbana del país en localidades de 5.000 o más habitantes, por lo que quedan sin identificar las zonas rurales y pseudo-rurales.

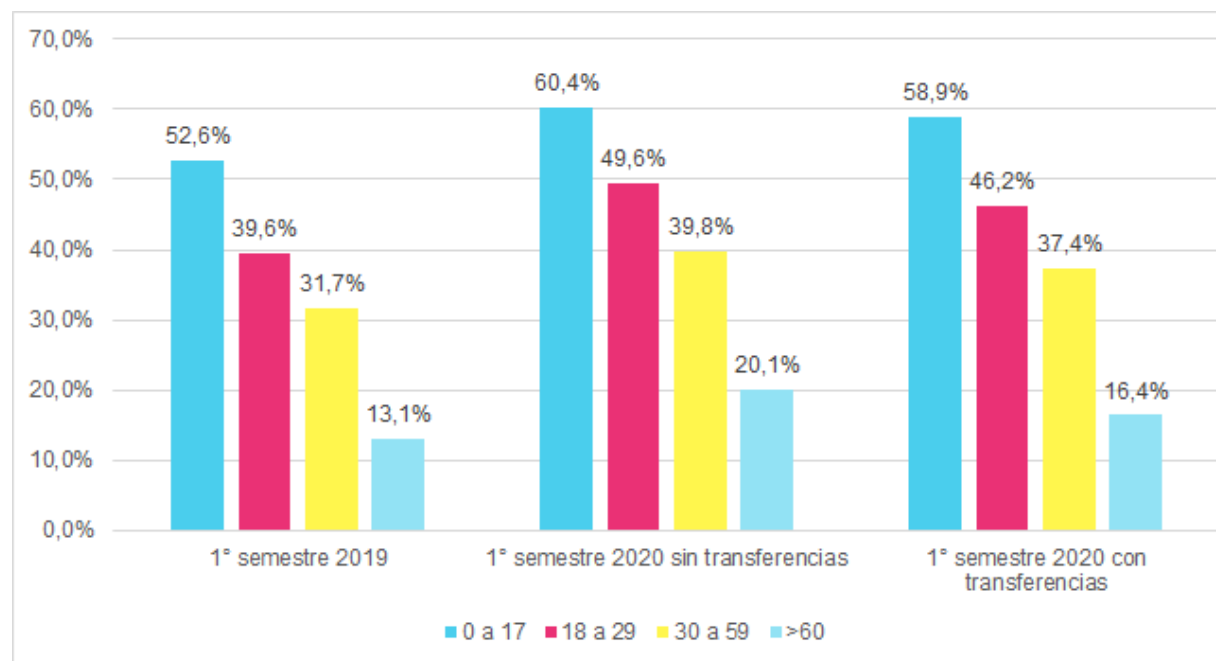
¹⁷ El cálculo de la pobreza se realiza en forma semestral para contener un trimestre con aguinaldo y estacionalidad y otro sin estos componentes. Los trimestres que contienen el aguinaldo corresponden al primero (contenido en las personas que responden por el ingreso del mes de diciembre cuando son encuestadas en enero) y al tercero de cada año (correspondiente a las personas que en julio responden por su ingreso de junio).

¹⁸ Los números absolutos corresponden del expandir las tasas de pobreza al total de población nacional de acuerdo a las proyecciones realizadas por el INDEC. Sin embargo, deben tomarse con precaución dado que la cobertura de la EPH solo corresponde a una proporción de la población urbana del país.

¹⁹ En el presente ejercicio se toma en consideración la percepción de los bonos extra a la AUH/AUE, Tarjeta Alimentar y a jubilados pensionados a comienzos del ASPO y se contabilizan dos IFE, en línea con anuncios realizados los primeros meses del semestre. Es posible que parte de los ingresos del IFE, dadas las fechas de pago, se vean reflejadas en los ingresos del tercer trimestre. El ejercicio de simulación sin considerar el segundo pago del IFE implicaría un efecto 0,6 puntos porcentuales menor en la pobreza y 1,9 puntos porcentuales menor de la indigencia. De esta manera, sería posible que el 40,9% de pobreza no refleje la totalidad de los esfuerzos realizados por el Estado para sostener los ingresos de la población y se vean reflejados recién en los indicadores del tercer trimestre.

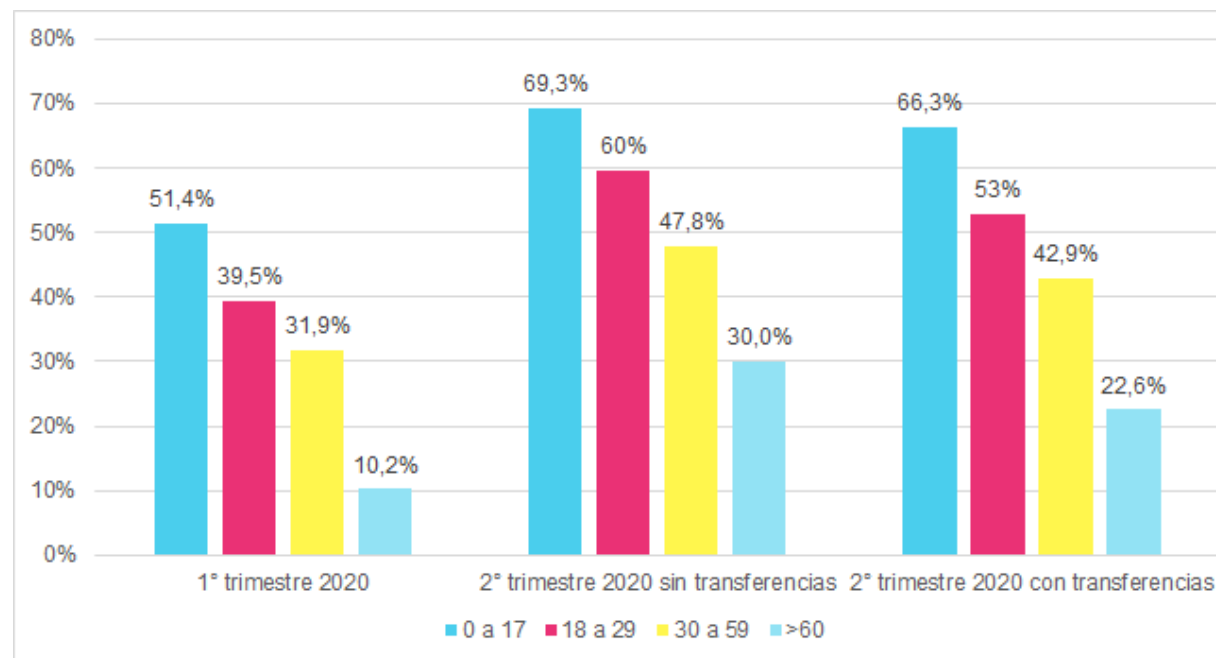
²⁰ Si bien la tasa de pobreza de INDEC para menores de 15 años es de 56%, aquí se toma niños/as y adolescentes menores de 18 años.

GRÁFICO 7. Tasa de pobreza por edad. Total de aglomerados urbanos (primer semestre 2019 y 2020)



Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

GRÁFICO 8. Tasa de pobreza por edad. Total de aglomerados urbanos (primer y segundo trimestre de 2020)



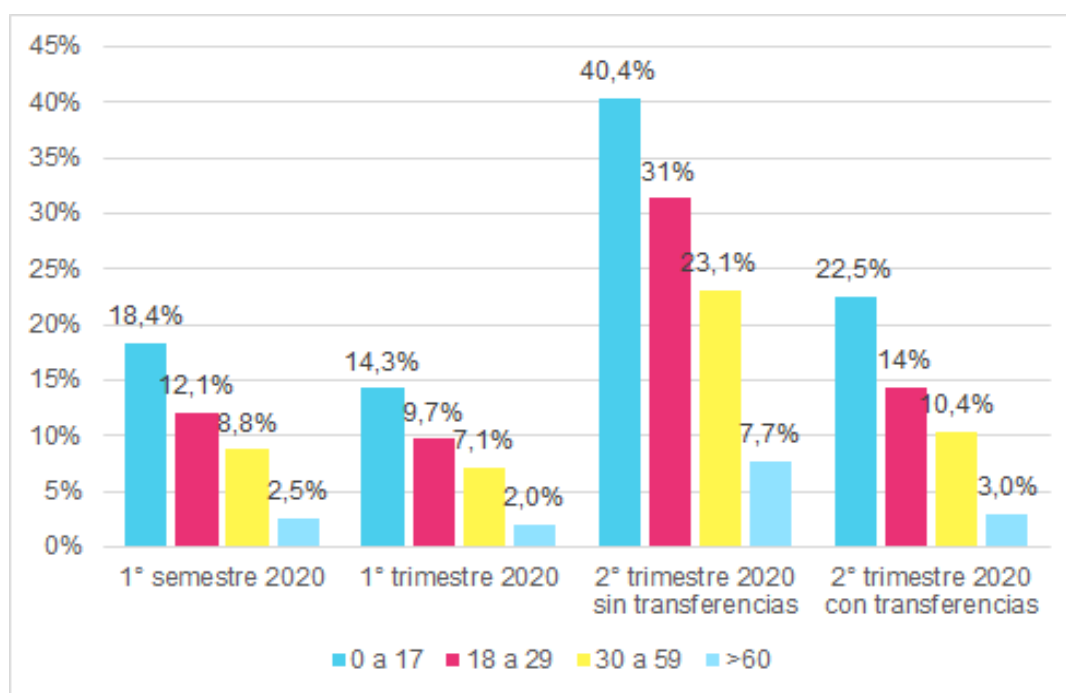
Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Estos datos dialogan el diagnóstico de la población en situación de pobreza esbozado en la primera sección de este documento: se ven particularmente afectadas las familias que viven con niños/as y adolescentes. Al analizar la tasa de pobreza por hogar las diferencias son evidentes. En 2019, el 43,4% de las familias con niños/as vivían bajo la pobreza frente a 15,1% de quienes no vivían con niños/as. En el primer semestre de este año, aun considerando las transferencias realizadas, la tasa de pobreza en hogares con niños/as se incrementó a 50,3%, y la de aquellos hogares sin niños/as a 19,1%. Son esas familias las que tenían mayor riesgo social y las que en gran medida están entrando en situación de pobreza actualmente.

Dentro del grupo de personas mayores el incremento de los niveles de pobreza resulta menor que en el resto de los grupos etarios, seguramente dados los incrementos de las jubilaciones definidos por la fórmula de movilidad hasta septiembre de 2019 y por los incrementos otorgados por el ejecutivo en diciembre y marzo luego de su suspensión. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la metodología de medición de la pobreza no incorpora algunas dimensiones relevantes para este grupo etario, que además es uno de los grupos de más riesgo sanitario por el COVID-19.

La incidencia de la indigencia también parece penalizar a la niñez. En el primer semestre de 2020 el 18,4% (5,4 puntos porcentuales más que un año atrás) de los niños, niñas y adolescentes del país vivían en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la canasta básica de alimentos. Este porcentaje disminuye a 12,1% en el grupo de los/as jóvenes de 18 a 29 (aún por encima del promedio nacional), 8,8% para las personas adultas y 2,5% para las personas mayores de 60. Es dentro de estos grupos más vulnerables que las transferencias de ingresos jugaron un rol crucial. Sin ellas, la pobreza extrema podría haber llegado a un 17,5% de la población y a más de uno de cada cuatro niños/as del país. Si se analiza en forma trimestral, se puede ver el deterioro de las condiciones de vida de todos los grupos etarios en el segundo trimestre de 2020 y el rol clave que jugaron las transferencias para garantizar un umbral de ingresos mínimos que permita cubrir las necesidades alimentarias (**Gráfico 9**).

GRÁFICO 9. Tasa de indigencia por edad. Total de aglomerados urbanos (primer semestre de 2020)



Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Es importante mencionar algunas limitaciones sobre los ejercicios de proyecciones como este, basados únicamente en los flujos de los ingresos. La pobreza medida por ingresos es una medida que conceptualmente busca medir la capacidad de garantizar niveles de consumo adecuados. Ante un shock negativo de dimensiones importantes, como el generado en el marco de la pandemia, la capacidad de sostener un consumo adecuado se basa no solo en el flujo de ingresos (analizado en este ejercicio), sino en la capacidad de ahorro previa y otros stocks de capital que funcionan como colaterales para el acceso a créditos y al capital social con los recursos comunitarios que ello habilita. De esta forma, únicamente considerar al flujo de ingresos puede sobreestimar la situación de los más vulnerables respecto a los estratos socioeconómicos intermedios y/o más altos y, por lo tanto, subestimar el impacto de la crisis en el aumento de las tasas de pobreza de esos sectores.

Si bien las políticas de transferencias por la emergencia jugaron un papel crucial para enfrentar los efectos de la crisis, por sí solas no alcanzan para contrarrestarlos por completo. El pequeño margen fiscal y los desafíos estructurales para potenciar el crecimiento sumados a la caída de la actividad global conforman desafíos en el corto y largo plazo que agudizan la emergencia social (Gasparín, 2020). Los interrogantes sobre cómo proceder en este contexto son varios, sobre todo en vistas de lograr una recuperación social y económica que priorice la inclusión de las personas en condiciones críticas.

5. Hacia una estrategia integral para la reducción de la pobreza

En 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas asumieron los compromisos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El primer objetivo de esta Agenda es el de poner fin a la pobreza en todas sus formas. La irrupción del COVID-19 y sus consecuencias en el deterioro de la actividad mundial profundizan los desafíos para cumplir con este objetivo. En el caso argentino, las proyecciones de la tasa de pobreza realizadas por distintos organismos y especialistas coinciden en un punto: su aumento no se detendrá este año. Además, las incógnitas acerca del futuro próximo son varias: se desconoce la duración de la crisis sanitaria, la intensidad que tendrá el impacto en los distintos sectores por la caída de la actividad, los cambios en el comercio de bienes y servicios, la velocidad de recuperación de la actividad, entre otros. A pesar de la incertidumbre, se puede esbozar un camino de salida que considere la urgencia en la coyuntura actual pero también incorpore un horizonte que trascienda la mirada de corto plazo.

Las políticas de emergencia llevadas a cabo en este año por el gobierno fueron significativas para mitigar los efectos de la crisis actual. Una parte importante de estas medidas consistió en políticas de transferencias monetarias de gran envergadura orientadas a los hogares y a los empleadores. A medida que se normalice parte de la actividad económica, se podrá avanzar en virar de un paradigma basado en la respuesta a la emergencia hacia uno de aseguramiento de pisos de protección social. Esta sección ofrece reflexiones para los debates que deberán darse en esa transición.

En el corto plazo, las políticas de transferencias monetarias parecerían tener un papel central dada su capacidad de amortiguar el efecto de la caída de los ingresos en los hogares más vulnerables. En un contexto donde seis de cada diez niñas/os viven en hogares bajo la línea de pobreza, el fortalecimiento del sistema de transferencias monetarias a los hogares con niños/as y adolescentes puede ser un eje estratégico a considerar. Mediante cambios paulatinos, se podría avanzar hacia la adaptación del sistema actual en un ingreso universal para la infancia (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk)²¹. Además, será relevante avanzar en la adecuación de las políticas de ingresos por la emergencia hacia un esquema que dialogue con la paulatina recuperación de la actividad y las condiciones fiscales y, al mismo tiempo, permita asegurar pisos de protección social. En los últimos meses, reflataron discusiones acerca de la posibilidad de transformar el IFE en una política de ingreso básico orientado a las personas adultas en situación de mayor vulnerabilidad.

Formalmente, la definición de un ingreso básico universal (IBU) refiere a un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de forma individual, sin condiciones en base a los recursos económicos del individuo ni corresponsabilidades de trabajo (Van Parijs, 2004). Algunas políticas tienden a confundirse con el IBU como, por ejemplo, el ingreso mínimo garantizado que es aquel que se brinda únicamente a aquellos que no alcanzan un piso de ingresos o los programas de empleo garantizado (Gentilini et al., 2020). De hecho, en la práctica, es recurrente que se haga uso de la formulación ingreso universal o ingreso básico sin necesariamente cumplir con todas las características previamente listadas del ingreso básico universal. Una de las principales razones radica en cómo se opta por interpretar el concepto de universalidad. Mientras algunos hacen uso de la palabra universal como criterio para el acceso a bienes o servicios (todas las personas deberían acceder), otros lo interpretan como un principio (asegurando el acceso a esos bienes o servicios solamente a aquellas personas que no puedan procurar el acceso por otras vías).

²¹ Para más información sobre esta propuesta ingresar acá: <https://www.cippec.org/publicacion/ingreso-universal-para-la-infancia/>

El denominado ingreso básico que está en discusión en Argentina a mediados de 2020 difiere de la definición previa de ingreso básico universal en dos aspectos. El primero es la consideración de un universo de destinatarios más restringido (condiciones ex ante) y el segundo refiere a la exigencia de corresponsabilidades de empleo, educación y/o formación (CIPPEC, 2020).

Más allá del debate conceptual, a la hora de pensar el diseño de políticas de ingresos entran en juego varias dimensiones clave, incluyendo la cobertura, la presencia o no de corresponsabilidades, los criterios de acceso, y la unidad receptora, frecuencia, modalidad y monto de la transferencia en cuestión (**Tabla 3; Gráfico 10**). Las diversas opciones en estas dimensiones varían según las posibilidades fiscales y políticas.

Una primera decisión a tomar consistiría en definir los destinatarios de la transferencia. Esto implicaría, por ejemplo, optar por un acceso universal o en base a criterios de necesidad. En caso de optar por el criterio de necesidad, resultaría central definir los requisitos que determinarían ese acceso. Esta decisión tendrá impactos en los niveles de solidaridad que podrá alcanzar la política y en su potencial impacto redistributivo (**Tabla 3**).

TABLA 3. Políticas de ingresos básicos

	Ingreso básico universal o ingreso ciudadano	Ingreso mínimo garantizado o 'ingreso básico'
Cobertura	Todas las personas que habitan en el país (ingreso básico universal) o que son ciudadanas del país (ingreso básico ciudadano)	Personas con ingresos insuficientes
Corresponsabilidad	Sin corresponsabilidades	Puede o no tener corresponsabilidades
Criterios de acceso	Universal	Necesidad
Solidaridad	Alta	Media

Fuente: elaboración propia.

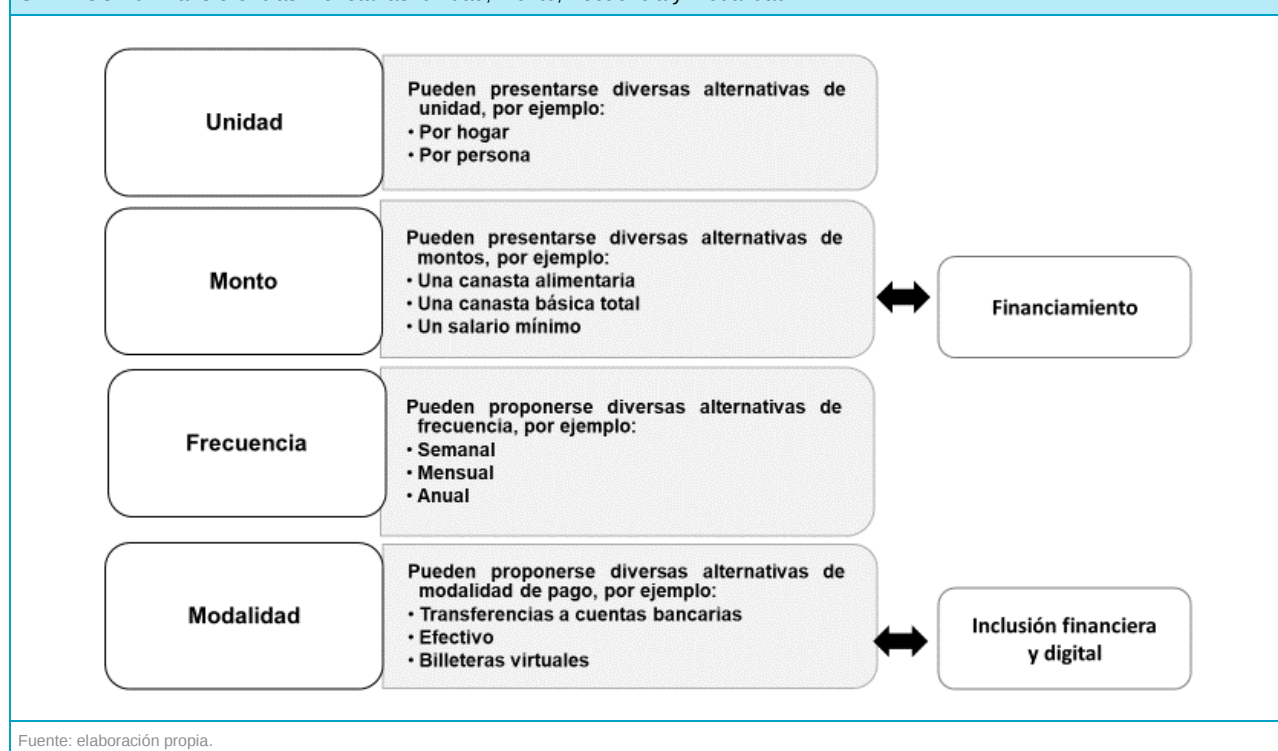
Una segunda decisión a tomar referiría a la unidad, el monto, la frecuencia y la modalidad para la transferencia (**Gráfico 10**). Respecto a la unidad receptora de la transferencia, se podría determinar por hogar o por persona. La elección de una transferencia por persona suele ser más equitativa, dado que una misma transferencia por hogar puede implicar distintos escenarios de montos per cápita en función del tamaño de cada familia. Luego, se podría definir el monto en sí mismo: hay transferencias cuyos parámetros son las líneas de pobreza (canasta básica total) o de indigencia (canasta básica de alimentos), y otra opción es el salario mínimo, vital y móvil.

Respecto de la frecuencia, lo más usual es una transferencia mensual. Sin embargo, hay políticas que optan por una única transferencia anual con el doble objetivo de inyectar dinero en la economía y propiciar una reactivación más rápida, por un lado, y de actuar como inversión de capital semilla para emprendimientos, por el otro lado. También hay políticas, en el otro extremo, que plantean transferencias semanales y, por lo tanto, requieren una mayor capacidad de gestión.

Un último aspecto a considerar sería la modalidad con la que se realiza la transferencia. Argentina en las últimas dos décadas bancarizó una parte importante de sus transferencias en el marco de la protección social como, por ejemplo, la AUH (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2020). Sin embargo, también se podrían explorar alternativas ligadas con las billeteras virtuales. Estas son aplicaciones móviles con las que se puede

hacer múltiples operaciones financieras sin necesidad de una cuenta bancaria. La digitalización de las transferencias puede tener varios impactos positivos incluyendo, por ejemplo, la reducción del tiempo de gestión de recursos a las familias y el ahorro del Estado puesto que no necesita pagar por las transferencias vía correo o las tarifas de los bancos tradicionales (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2020). Será importante considerar que la modalidad de pago *per se* no garantiza el uso extensivo de los instrumentos del sistema bancario y financiero y/o de las aplicaciones. Para potenciar su impacto la medida debe complementarse de acciones en ese sentido.

GRÁFICO 10. Transferencias monetarias: unidad, monto, frecuencia y modalidad



La elección de las características para un ‘ingreso básico’ en el contexto actual puede guiarse por los principios de progresividad, suficiencia, inmediatez, dinamismo y evaluabilidad.

Progresividad. Guiar la selección de la población objetivo en base al logro progresivo de derechos implicaría empezar por alcanzar a quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad. La focalización de la política responde a las restricciones fiscales que enfrenta el país para la implementación de un ingreso universal que alcance a toda la población. Para cumplir con este principio de progresividad, es relevante que su financiamiento no provenga de impuestos que recaigan sobre los sectores de bajos ingresos.

Suficiencia. A la hora de definir el monto sería imprescindible considerar su impacto en la calidad de vida de las personas titulares. Esto implica considerar, en simultáneo, las necesidades de los titulares y el presupuesto disponible. En el caso que se opte por establecer corresponsabilidades y requerir la realización de actividades de empleo, sería importante que los montos por hora dialoguen con aquellos del salario mínimo vital y móvil para evitar la precarización de los/as trabajadores/as.

Inmediatez. Definir una modalidad para realizar la transferencia que habilite la inmediatez en el cobro permitiría reducir el tiempo de gestión de recursos de las personas. Además, se podría optar por modalidades que faciliten la inclusión financiera y digital de los titulares.

Dinamismo. Considerar el dinamismo de la estructura social y económica en el diseño implicaría, dada la focalización de la política, asegurar la posibilidad de entrada de las personas a la prestación en función de cambios en su condición socioeconómica. Para esto sería central seguir avanzando en el fortalecimiento de los sistemas de información y su interoperabilidad. Por otro lado, implicaría establecer mecanismos para la actualización del monto para sostener su valor en el tiempo.

Evaluabilidad. Por último, tener en cuenta la incorporación de mecanismos de monitoreo y evaluación facilitaría la progresiva mejora de la política. Un aspecto clave en este sentido se centra en la publicación periódica de información actualizada que permita a actores externos la realización de estudios y evaluaciones.

La necesidad de una mirada multidimensional

La pobreza abarca diversas vulneraciones que exceden al universo de las políticas de transferencias incluyendo a déficits de acceso al cuidado, a la educación, a la salud, a un hábitat de calidad y a empleos con buenas condiciones. Reducir la pobreza requiere de una estrategia multisectorial y coordinada que se sostenga en el tiempo.

Es crucial que esta estrategia considere acciones tendientes a desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza incluyendo a políticas para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, la ampliación de la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado para los/as niños/as, la permanencia y finalización escolar de los/as adolescentes y el acceso y mejoramiento al hábitat. Además, dada la centralidad del acceso a empleos de calidad para salir de la pobreza es preciso potenciar el impacto de las políticas de empleo y para la economía social y popular. Esta estrategia de mediano plazo requerirá de una coordinación intersectorial, interministerial y federal donde se logre integrar a las diversas iniciativas llevadas a cabo en un sistema universal de aseguramiento de pisos de protección social. Además, será clave establecer niveles mínimos de inversión para las políticas enmarcadas en esta estrategia con un financiamiento que se dé a través de un sistema de recaudación lo más progresivo posible (Díaz Langou, Kessler, Florito y della Paolera, 2019)²².

La crisis desenlazada por la pandemia de COVID-19 agravó la recesión preexistente en Argentina y visibilizó los elevados niveles de pobreza. La urgencia del momento actual resalta la necesidad de tomar medidas para mitigar el impacto de la crisis. Lograr sostener, aunque sea en parte, los ingresos de las personas que viven en Argentina será sin duda un logro, pero no implicará resolver esta deuda histórica que tiene el país. Para ello, se requerirá de acuerdos políticos, sociales y económicos que trascienden sin duda la emergencia y que requieren revisar las fundaciones de la estructura tributaria y distributiva del país.

²² Para más información sobre las medidas para la reducción de la pobreza en esta estrategia ingresar acá: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Pobreza_WEB.pdf

Bibliografía

- ANSES (2020). Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
- Albrieu, R. (abril de 2020). Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/Albrieu-abril-2020-Oportunidades-y-limites-del-teletrabajo-en-Argentina...-3.pdf>
- Albrieu, R. & Ballesty, M. (mayo de 2020). Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/05/Albrieu-y-Ballesty-mayo-2020-Pol%C3%ADticas-p%C3%BAlicas-para-pensar-el-sendero...-1.pdf>
- Banco Mundial (2020). Pobreza. Panorama General. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2020). Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron. Alquimias Económicas. Disponible en: <https://alquimiaseconomicas.com/2020/04/24/los-impactos-inmediatos-de-la-pandemia-cuando-la-diferencia-es-entre-quienes-continuan-percibiendo-ingresos-y-quienes-lo-perdieron/>
- Bidaseca, K., Aragão Guimarães Costa, M., Brighenti M. & Ruggero, S. (2020). Diagnóstico de la situación de las mujeres rurales y urbanas, y disidencias en el contexto de COVID-19. Buenos Aires: CONICET, Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/resumen_ejecutivo_mujeres_y_covid_-_mincyt-conicet_-_mingen.pdf
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, Abril, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_ced-las261.pdf?dl=0
- Cardini, A. (2020). ¿Cuál fue la respuesta del sistema educativo argentino ante la pandemia?. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/cual-fue-la-respuesta-del-sistema-educativo-argentino-ante-la-pandemia/>
- Cardini, A. & D'Alessandre, V. (2019). Transformar la educación secundaria. Metas Estratégicas para Transformar la Argentina. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/transformar-laeducacion-secundaria/>
- Cardini, A., D'Alessandre, V. y Torre, E. (mayo de 2020). Educar en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/05/Cardini-DAlessandre-y-Torre-mayo-de-2020-Educacion-en-tiempos-de-pandemia-WEB.pdf>
- Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales a la Ciudadanía (2020). Disponible en: <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/files/assets/cms/home/catalogo/catalogo1599057876316-home.pdf>
- CEDES (Centro de Estudio de Estado y Sociedad) (2020). Estudio Tiara. Primer avance de resultados. Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4534/6/Tiara-avance2020.pdf>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, Informe Especial COVID-19, N° 2, 21 de abril, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020c), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, N° 5, 15 de julio, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020b), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, N° 3, 12 de mayo, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

CEPAL, UNFPA (2011). Informe Regional de Población en América Latina y El Caribe: Invertir en juventud.

Cardini, A & Torre, E. (2020). Cinco pilares para una educación con distancia social. Disponible en : <https://www.cippec.org/textual/5-pilares-para-una-educacion-con-distancia-social/>

Cetrángolo, O. & Curcio J. (2020). Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia. Buenos Aires: Fundación CECE. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/programas-sociales-pandemia.pdf>

CIPPEC (2015) Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2493.pdf>

CIPPEC (2020). Ingreso básico: una estrategia para enfrentar los efectos sociales de la pandemia. Disponible en: <https://www.cippec.org/ingreso-basico-una-estrategia-para-enfrentar-los-efectos-sociales-de-la-pandemia/>

Danani, C. & Grassi, E. (2018). Protección social institucionalizada. La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina

Díaz Langou, G. & Caro Sachetti, F. (2020). Recomendaciones para que los cambios en el teletrabajo y las licencias no acentúen las brechas laborales de género. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/recomendaciones-para-que-los-cambios-en-el-teletrabajo-y-las-licencias-no-acentuen-las-brechas-laborales-de-genero/>

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Florito, J., Karczmarczyk, M. (2020). Imaginar el futuro: ¿Son más probables los viajes intergalácticos que el cuidado compartido? Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/imaginar-el-futuro-son-mas-probables-los-viajes-intergalacticos-que-el-cuidado-compartido-diadelpadre/>

Díaz Langou, G., Florito, J. & Karczmarczyk, M. (agosto de 2020). Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/08/INF-PS-Ingreso-universal-Diaz-Langou-Florito-Karczmarczyk-agosto-2020-1.pdf>

Díaz Langou, G., Kessler, G., Florito, J., & della Paolera, C. (septiembre de 2019). Reducir la pobreza crónica. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD

De León, G. (Marzo de 2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social Documento de Trabajo N° 158. Buenos Aires: CIPPEC.

Della Paolera, C., Biondi, A. y Petrone, L. (diciembre de 2019). Un camino para reducir la pobreza en Argentina. Políticas y recomendaciones. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/12/un_camino_para_reducir_la_pobreza_en_argentina.pdf

Filgueira, F. y Aulicino, C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de Trabajo Na 130. Buenos Aires: CIPPEC.

Gasparin, J. (2020). Las cuentas de la Administración Pública Nacional argentina en tiempos de COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC.

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf>

Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R. (2020). Exploring Universal Basic Income : A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>

Gragnotati, M., & Rofman, R. (2015). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.

Informe a la H. Senado de la Nación Argentina N° 125 (2020). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_125_.pdf

Kessler, G., Benza, G. (2020). ¿Impactará la crisis de covid-19 en la agenda social de América Latina?. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/impactara-la-crisis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/>

Ministerio de Desarrollo Productivo (2020a) Informe de Panorama Productivo Junio 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_junio.2020_0_0.pdf

Ministerio de Desarrollo Productivo (2020b) Informe de Panorama Productivo Mayo 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_mayo_2020_3_0.pdf

Ministerio de Desarrollo Productivo (2020c) Informe de Panorama Productivo. Julio 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_julio.2020_1_0.pdf

Ministerio de Desarrollo Social (s.f.) Recuperado en junio de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamos-el-programa-potenciar-trabajo-para-promover-la-inclusion-socioproductiva>

Ministerio de Educación (2020), Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_para_la_prensa.pdf

Lustig, N., Martinez Pabon, V., Sanz, F. & Younger S. D. (2020). The Impacto of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico. Working Papers 558, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality. Disponible en: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq92.pdf>

Pinto, M.F. (abril de 2020). Pobreza y educación: desafíos y políticas. Buenos Aires: CIPPEC

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., Acuña, M., & De Achával, O. (2016). El futuro es hoy. Primera Infancia en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC & Editorial Biblos

Steinberg, C. (2015). "Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa", en Tedesco, Juan Carlos (comp.), La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo, Buenos Aires, Siglo Veintiuno EditoresFundación OSDE, pp. 191-234.

UNICEF (2020a). Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8646/file/tapa.pdf>

UNICEF (2020b). Actualización Estimación Pobreza infantil. Encuesta COVID-19 Segunda Ola. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8976/file>

UNICEF & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS] (2013). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA). Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.- Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>

Van Parijs, P. (2004). Basic Income, a simple and powerful idea for the twenty-first century. Disponible en: https://pdfs.semanticscholar.org/99b7/3f714b405a4c4d7db7add48b3d047a1810b1.pdf?_ga=2.266806343.892222019.1600111782-199602838.1600111782



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de las autoras y el autor

Gala Díaz Langou

– Directora del Programa de Protección Social en CIPPEC

Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina

Gabriel Kessler

– Investigador Asociado del Programa de Protección Social en CIPPEC

Doctor en Sociología EHESS, Investigador principal del Conicet. Profesor titular en la UNLP y Idaes/Unsam.

Carola della Paolera

– Coordinadora del Programa de Protección Social en CIPPEC

Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y Licenciada en Psicología (Major) y Economía (Minor) (American University of Paris).

Matilde Karczmarczyk

– Analista del Programa de Protección Social en CIPPEC

Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata).

Quienes escribieron este documento agradecen los valiosos comentarios que realizaron José Florito, Fernando Filgueira y Vanesa D'Alessandre a versiones previas del texto.

Para citar este documento:

Díaz Langou, G., Kessler, G., della Paolera, C. y Karczmarczyk, M. (septiembre de 2020). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. *Documento de Trabajo N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.

[illegible]

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec