UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

Tipo de documento: Tesis de maestría

CC BY NC SA

Escuela de Gobierno. Maestría en Políticas Públicas

El valor de las infancias: un análisis del gasto público y su vínculo con la pobreza infantil en la República Argentina (2003-2021)

Autoría: Razzetti, Francisca

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Razzetti, F. (2024) *El valor de las infancias: un análisis del gasto público y su vínculo con la pobreza infantil en la República Argentina (2003-2021).* [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13011

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0
Dirección: https://repositorio.utdt.edu

Biblioteca Di Tella

El valor de las infancias:

un análisis del gasto público

y su vínculo con la pobreza infantil

en la República Argentina (2003-2021)

Tesis de la Maestría en Políticas Públicas

Escuela de Gobierno

Alumna: Francisca Razzetti

Director: Damián Bonari

Mayo 2024

Índice general

Resumen Ejecutivo..... 4

I. Introducción.....5

II. Revisión de la literatura.....6

i. Los derechos en la infancia.....6

ii. La vulneración de derechos y la pobreza infantil..... 8

iii. El rol del Estado y el Gasto Público Social en Infancias.....11

III. Metodología..... 14

i. Análisis presupuestario..... 14

ii. Análisis de pobreza infantil..... 16

IV. El gasto público social en infancias en Argentina.....20

V. La pobreza infantil en Argentina: un análisis multidimensional.....27

VI. Análisis comparativo entre presupuesto y niveles de vulneración en infancias.....36

VII. Conclusión.....42

VIII. Reflexiones Finales..... 45

Bibliografía..... 47

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Categorías de Gasto para el análisis presupuestario…… 16

Cuadro 2. Dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional……. 17

Cuadro 3. Ponderación de las dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional……..……. 19

Gráfico 1. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia, 2003-2021……... 20

Gráfico 2a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según el nivel de gobierno, 2003-2021 - En estructura porcentual…….. 21

Gráfico 2b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según el nivel de gobierno, 2003-2021 - En puntos del PBI…… 22

Gráfico 3a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las clases de gasto, 2003-2021 - En estructura porcentual……..…… 23

Gráfico 3b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las clases de gasto, 2003-2021 - En puntos del PBI……..… 24

Gráfico 4a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las categorías de gasto, 2003-2021 - En estructura porcentual……..… 26

Gráfico 4b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las categorías de gasto, 2003-2021 - En puntos del PBI……...… 26

Gráfico 5. Tasa de pobreza e indigencia por ingresos, 2003-2021……... 28

Gráfico 6a. Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos, 2003-2021……...…...… 29

Gráfico 6b. Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos en relación a la pobreza e indigencia por ingresos, 2003-2021……... 30

Gráfico 7a. Tasa de Vulneración en la Vivienda, 2003-2021…….…... 32

Gráfico 7b. Tasa de Vulneración en la Educación, 2003-2021……. 32

Gráfico 7c. Tasa de Vulneración en la Protección Social, 2003-2021…….. 32

Gráfico 7d. Tasa de Vulneración en la Salud, 2003-2021……...…… 32

Gráfico 7e. Tasa de Vulneración en el Saneamiento, 2003-2021……. 32

Gráfico 7f. Tasa de Vulneración en el Hábitat, 2003-2021……...… 32

Gráfico 8. Intensidad de la pobreza por vulneración de derechos, 2003-2021……..… 34

Gráfico 9. Intensidad de la pobreza promedio según la Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos, 2003-2021…….…… 34

Gráfico 10a. Intensidad promedio de la Vulneración en Vivienda, 2003-2021…… 35

Gráfico 10b. Intensidad promedio de la Vulneración en Educación, 2003-2021……. 35

Gráfico 10c. Intensidad promedio de la Vulneración en Protección Social, 2003-2021……..… 36

Gráfico 10d. Intensidad promedio de la Vulneración en Salud, 2003-2021……. 36

Gráfico 10e. Intensidad promedio de la Vulneración en Saneamiento, 2003-2021…….. 36

Gráfico 10f. Intensidad promedio de la Vulneración en Hábitat, 2003-2021……... 36

Gráfico 11. Relación entre Inversión en Infancias e Intensidad de la Pobreza, 2003-2021…….…… 37

Gráfico 12a. Relación entre Inversión en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021…… 38

Gráfico 12b. Relación entre Gasto en Ayuda Directa e Indigencia Monetaria, 2003-2021……..… 38

Gráfico 12c. Relación entre Gasto Específico en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021…… 38

Gráfico 12d. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021..…… 38

Gráfico 13a. Relación entre Inversión en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021…… 39

Gráfico 13b. Relación entre Inversión en Infancias y Pobreza Multidimensional, 2003-2021…… 39

Gráfico 14a. Relación entre Gasto Nacional e Indigencia Monetaria, 2003-2021…..…… 40

Gráfico 14b. Relación entre Gasto Provincial e Indigencia Monetaria, 2003-2021……..... 40

Gráfico 15. Relación entre Gasto Específico en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021……..… 41

Gráfico 16a. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021……..… 41

Gráfico 16b. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias y Pobreza Multidimensional, 2003-2021……..…… 41

Gráfico 17a. Relación entre Gasto en Educación y Recuento de Vulneración en esa categoría, 2003-2021 ……..……..…. 42

Gráfico 17b. Relación entre Gasto en Salud y Recuento de Vulneración en esa categoría, 2003-2021 ……..……..…. 42

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo analizar cómo fue la evolución y características del gasto público social en infancias a nivel consolidado; y cuál fue su relación con los niveles de pobreza infantil entre 2003 y 2021 en la República Argentina. Para ello se analizan las series presupuestarias del período y se construye un índice multidimensional de pobreza infantil en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), para después examinar la relación entre ambas series e identificar si hay correlación estadística entre ellas. Los resultados del análisis arrojan que, a pesar de un aumento en la inversión total en infancias como porcentaje del PBI, no se observa una correlación significativa con los niveles de pobreza monetaria o multidimensional. Sin embargo, se detecta una asociación más marcada entre la inversión y la intensidad de la pobreza y la indigencia, indicando que los esfuerzos gubernamentales podrían influir en la profundidad de la vulnerabilidad más que en la cantidad de niños en situación de pobreza.

I. Introducción

En octubre de 1990 se ratificaba en la República Argentina la Convención de los Derechos del Niño, tratado con jerarquía constitucional que comprometía al Estado Argentino como garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes de todo el territorio (Ley N°23.849/1990). Esto implicaba en términos amplios asegurar las "tres P": protección frente a posibles vulneraciones en manos de terceros; provisión de servicios básicos como la salud o educación; y participación infantil en el sistema, protegiendo derechos como la libertad de expresión, el derecho a ser oído, y el acceso a la información (Daiute, 2008; Hanson, 2012).

En la búsqueda de estos objetivos, múltiples programas e iniciativas se llevaron a cabo desde el Estado nacional. En 2005 se sancionó la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF); el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; y el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objetivo de priorizar las infancias en la política pública argentina desde una perspectiva de derecho (UNICEF, 2015). A modo de asegurar la inclusión, se estableció también en 2009 la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) que permitió establecer un ingreso universal para la niñez (Kliksberg & Novacovsky, 2015). Se implementaron a su vez dentro de las órbitas ministeriales programas específicos que beneficiaban ampliamente a las infancias, como son el Programa SUMAR en el Ministerio de Salud; el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; o el Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Ministerio de Desarrollo Social (Florito et al., 2020; UNICEF, 2015).

Sin embargo, hoy en día las infancias en Argentina distan de estar protegidas y ejerciendo sus derechos. Un informe presentado por UNICEF en el primer semestre de 2023 muestra que 2 de cada 3 de niños, niñas y adolescentes en el país - el 66% - son pobres por ingresos o sufren privaciones en el ejercicio de al menos uno de sus derechos (Paz, 2023). No solo esto, sino que mientras que el total de pobres a fines de 2022 era de 39,2% en la población general, la cifra para menores de 18 años aumentaba más de 15 puntos porcentuales: un 54,6% de niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de pobreza económica en el país (INDEC, 2023).

Los esfuerzos del Estado en saldar estas condiciones de vida son no solamente tras la firma de la Convención de los Derechos del Niño una responsabilidad exigible, sino también fundamentales para el desarrollo intergeneracional. Estudios demuestran que las políticas públicas abocadas a las infancias son más eficientes, rentables y tienen mayores retornos; resolviendo objetivos tanto de equidad como de eficiencia gracias a los efectos sobre las etapas posteriores del desarrollo; y evitando tener que intervenir en un futuro para reparar daños causados (Florito et al., 2020; Rossel, 2013).

Viendo este panorama actual y considerando que existen evidencias de un crecimiento sostenido del gasto público social desde 2003, representando más del 65% del gasto público total (Tuñón, 2015), cabe preguntarse en qué está enfocada la inversión social del Estado Nacional y si es acaso un factor incidente en la pobreza infantil del país. A tal efecto, el presente trabajo tiene por objeto analizar cómo fue la evolución y características del gasto público social en infancias a nivel consolidado; y cuál fue su relación con los niveles de pobreza infantil entre 2003 y 2021 en la República Argentina.

Para poder responder a esta pregunta, la tesis se divide en ocho apartados. Después de esta introducción, en la segunda sección se analiza la literatura existente de los diferentes marcos teóricos respecto a las infancias, sus derechos y sus necesidades para el desarrollo; se define la pobreza infantil y se desarrolla en qué consiste la vulneración de estos derechos, analizando diferentes formas de medirla; y por último se revisa el rol que debería tener el Estado como garante de esos derechos. En un tercer apartado se detalla la metodología implementada, las fuentes de datos y los criterios de selección. A continuación, en la cuarta sección se realiza el análisis presupuestario del gasto público social en infancias: cómo, cuánto y para quién se gasta; en la quinta se presenta la medición y el estudio de los niveles de pobreza infantil y otras variables de interés; y en la sexta sección, el análisis de la posible correlación entre las variables económicas y las de vulneración. Por último, se presentan las conclusiones y algunas reflexiones finales.

II. Revisión de la literatura

i. Los derechos en la infancia

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) entra en vigor en Argentina en 1990 y corta con el modelo "tutelar" o "asistencialista" que veía a los niños como meros objetos a ser protegidos y por cuyo bienestar se debía velar. Así, el nuevo paradigma, acentuado en Argentina tras la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2005, reconoce en cambio a niños, niñas y adolescentes como auténticos sujetos de derecho, velando siempre por su interés superior y considerando sus opiniones (Pautassi & Royo, 2012).

Si bien la noción de "protección de los derechos del niño" pareciera poder generar un nivel elevado de consentimiento en la sociedad, se genera alrededor de la misma un falso consenso en el que el concepto de "protección" suscita definiciones y opiniones diferentes (Hanson, 2012). Uno de los paradigmas principales respecto a las infancias - y el más fuerte hasta la década del 90 - era el movimiento de protección o salvación de los niños, que consideraba no tanto los derechos de los niños sino la necesidad de protección social y bienestar con respecto a posibles amenazas externas. Así,

niños, niñas y adolescentes eran reducidos dentro de la etiqueta de “minoridad” y considerados únicamente objetos de protección y tutela de los adultos (Florito et al., 2020).

Hanson (2012) describe y conceptualiza cuatro escuelas de pensamiento diferentes con respecto a las infancias que fueron surgiendo a lo largo del tiempo, a saber: la postura paternalista (ya registrada en la década del 70), la de bienestar, la de emancipación y la de liberación (con nacimiento en los años 2000). Si bien sus surgimientos no fueron simultáneos, llegaron a ser contemporáneas hoy en día en muchos debates concernientes a los derechos de los niños. Las diferencias principales entre ellas se encuentran en 4 asuntos clave: la imagen de la niñez (si los niños son personas ya formadas o adultos en proceso); la competencia (cuánto saben los niños y para qué tienen capacidad); los derechos (cuales son más importantes, si los de protección y provisión o los de participación y autodeterminación); y el dilema de la diferencia (qué distingue a los niños de los adultos, y cómo se refleja esto en los derechos). Todas estas diferenciaciones en el concepto de “derechos del niño” revelan una disparidad y falta de homogeneidad que resultan una problemática subyacente y silenciosa a la hora de establecer prioridades y políticas públicas.

Es de ahí que varios autores buscan acercar los extremos y encontrar un balance entre todas las posiciones. Consideran que las cuatro posturas no son opuestas sino complementarias, y que las diferentes miradas deben ir suplementándose según las edades y necesidades de los niños: puede ser que en la primera infancia sean más importantes los derechos de protección y provisión, mientras que en un adolescente tome mayor peso la autodeterminación y la independencia. La República Argentina y sus políticas públicas se insertan en este marco teórico intermedio, basado en la convivencia de las diferentes posturas y en los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de la Convención de los Derechos del Niño (Pautassi & Royo, 2012; Tuñón, 2015). Todos los derechos consagrados tienen el mismo nivel de importancia y deben ser vistos holísticamente como una unidad sin niveles de jerarquía (Hanson, 2012).

Todos estos derechos están debidamente establecidos y universalizados en la Convención. En ella se reconocen tanto los derechos humanos generales como los derechos especiales que atañen específicamente a niños, niñas y adolescentes. Con los primeros se reafirma al niño como miembro de la sociedad y merecedor de los mismos estándares sin discriminación por edad, mientras que con el segundo grupo se reconoce el desarrollo de las capacidades y las vulnerabilidades inherentes a la infancia. Aquí es donde aparece la clasificación de las tres P: los derechos de protección, como aquellos contra la violencia o explotación, el derecho a la vida y la o discriminación; los derechos de provisión, como puede ser la prestación de servicios educativos y de salud; y los derechos de participación, tal como la libertad de expresión, de elección, el derecho a la información, a ser considerado y oído (Hanson, 2012). A partir de este enfoque de derechos se sostienen en consecuencia cuatro principios generales, rectores a la hora de elaborar cualquier política pública: el principio de no discriminación (presente en el artículo 2 de la Convención); el interés superior del niño (artículo 3); el

derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6); y el derecho del niño a expresar su opinión y que sea debidamente oída y tenida en cuenta (artículo 12) (Pautassi & Royo, 2012).

Estos derechos deben ser doblemente garantizados, tanto por la familia como por el Estado. Para esto es necesario desde el sector público crear instrumentos y mecanismos de protección de los derechos de la infancia, complementarios también con los mecanismos generales de protección de derechos humanos (Daiute, 2008; Pautassi & Royo, 2012). Ahora bien, si bien la CDN compromete a los Estados Parte a cumplir con las declaraciones, la misma no establece mecanismo alguno de aplicación y cumplimiento de la norma. El único órgano relevante es el comité de expertos que evalúa los informes y elabora recomendaciones, siempre en tono diplomático para no comprometer legalmente a ningún Estado (Liebel & Saadi, 2012). Así, mientras que el Estado es asignado el rol de garante de los derechos humanos e infantiles, sus entramados socioeconómicos y relaciones con privados terminan muchas veces limitando su propio margen de acción para la implementación de políticas. En consecuencia, muchas de las violaciones a los derechos de los niños son causadas - ya sea por omisión o de manera indirecta - por los mismos actores que tenían encomendada la tarea de garantizarlos (Liebel et al., 2012).

En resumidas cuentas, a pesar de la arquitectura de protección que se genera alrededor de los instrumentos legales reconocidos por el Estado, los derechos de los niños, niñas y adolescentes continúan siendo vulnerados: "*en general, no son escuchadas las opiniones de los niños, niñas y adolescentes en diversas cuestiones que los atañen directamente, no pueden votar por lo que su participación política es limitada, el acceso a la justicia es restringido y muchas veces la respuesta estatal es netamente punitiva, son más vulnerables a los abusos, a otros tipos de violencia y explotación y sufren en mayor medida las situaciones de pobreza y exclusión social*" (Pautassi & Royo, 2012).

ii. La vulneración de derechos y la pobreza infantil

La pobreza infantil es definida por organismos internacionales como la privación de acceso a un número de derechos económicos y sociales. Viven en la pobreza aquellos niños y niñas que "*sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.*" (UNICEF, 2005). Aquí se engloban los derechos que, de ser vulnerados, conllevan a la pobreza: la privación de recursos materiales incluye los ingresos, alimentos, acceso a servicios como la educación y la salud, y la protección contra el trabajo infantil; los recursos espirituales comprenden la estimulación temprana, expectativas, modelos de conducta y relación con los padres; y los recursos emocionales abarcan el

amor, la confianza, sentimientos de aceptación, el derecho a una familia, la inclusión y ausencia de situaciones abusivas (Minujin et al., 2013). Este nuevo paradigma de un enfoque de derechos cambia la perspectiva y el paradigma desde el cual evaluamos como sociedad las faltas que sufren los niños. No solamente deja de ser primordial la cuenta económica de los ingresos del hogar, sino que, al ser los derechos indivisibles y no tener estructura jerárquica, la vulneración de al menos uno de ellos ya expone al niño, niña o adolescente en una situación de carencia (Tuñón, 2015).

Los autores Minujin y Delamonica, por su parte, categorizan la pobreza infantil enfocándola en tres dimensiones estrechamente relacionadas entre sí: la privación, la vulnerabilidad y la exclusión (Minujin et al., 2006). Si bien se diferencia de la definición sostenida por UNICEF, tiene en común que ambas definen la pobreza como vulneración de los derechos sostenidos en la Convención de los Derechos del Niño, en este caso a la clasificación de las tres P: la privación entendida como la falta de condiciones y servicios materiales para el desarrollo integral, podría leerse como la vulneración de los derechos de provisión de los cuales el Estado nacional es garante; la vulnerabilidad, definida por los autores como la ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños, es la contracara del derecho de protección; y la exclusión, identificada como el resultado de procesos a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados, es la inobservancia del principio de participación.

En definitiva, podemos entender la pobreza infantil como sinónimo de los derechos vulnerados en la infancia. Esta definición cobra aún mayor relevancia cuando los análisis de pobreza en las infancias se intentan englobar dentro de los números de pobreza general, siendo que la primera tiene implicancias específicas que la diferencian necesariamente de la medición por ingresos familiares (Poy, 2022). Esto sucede no solamente a la hora de realizar mediciones, sino que también se pasan por alto e ignoran los elementos que determinan de manera diferencial la pobreza en la infancia de la general (Dunga & Makhalima, 2016). Esto resulta especialmente importante dado que existe en nuestro país un marcado desbalance etario del bienestar (Rossel, 2013), también referido como infantilización de la pobreza, donde se sobrerrepresenta a la población más joven en los niveles de pobreza en comparación con otros grupos de edad. Según Rossel, esto sucede porque a nivel regional se privilegia a otras generaciones en el proceso de reducción de la pobreza, permitiendo posiblemente que los niños y niñas sean los primeros en ser perjudicados en momentos de crisis. A la hora de medir la pobreza en las infancias, es menester tomar todas estas problemáticas en consideración.

La pobreza infantil puede medirse tanto de manera directa como indirecta. La medición de forma directa considera los derechos vulnerados y las definiciones amplias de pobreza en las infancias, enmarcándose en un enfoque de derechos para retomar la perspectiva multicausal (Tuñón et al., 2017). Se basa específicamente en definiciones como las de UNICEF (2005) para construir índices de privaciones y evaluar el estado de situación integral de la infancia y adolescencia. Este enfoque resuelve también la discusión respecto a qué privación es más urgente, ya que, con el principio de

indivisibilidad, cualquier derecho vulnerado implica una situación de carencia (Tuñón, 2015). Si bien es una metodología más amplia y precisa para asesorarse sobre las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, los datos que requiere son generalmente difíciles de conseguir debido a la falta de transparencia y acceso a la información de muchos Estados nacionales y provinciales.

La medición de forma indirecta pretende calcular los niveles de pobreza de manera monetaria a través del cálculo de los ingresos del hogar. Esto trae de por sí bastantes limitaciones, como la falta de información respecto de cómo se distribuyen esos ingresos dentro del hogar, o la previamente mencionada diferencia cualitativa en las dimensiones de privaciones de niños con respecto a los adultos (Poy, 2022). Sin embargo, sigue siendo un instrumento válido y útil para medir los niveles de pobreza. En primer lugar, por la disponibilidad y accesibilidad de los datos en diferentes jurisdicciones, lo cual lo hace fácil de comparar metodológicamente con otros países o Estados. Pero, sobre todo, es un indicador relevante porque los niños no son pobres por sí mismos sino porque viven en hogares que son pobres, y es el ingreso del hogar precisamente el indicador de esta variable (González & Tuñón, 2022).

Mismo si se puede medir desde un enfoque monetario, hay consenso en que la pobreza infantil es un fenómeno multicausal (Corcoran & Chaudry, 1997; Minujin et al., 2013; Poy, 2022; Santos et al., 2015; Tuñón et al., 2017). Los condicionantes de la pobreza en la infancia van desde la cantidad de personas en el hogar, hasta variables más amplias como las transferencias estatales o el desarrollo del mercado.

Según el punto de partida, estos pueden ser clasificados de diferentes maneras. Los autores Chen y Corak (2008) conciben tres grandes grupos determinantes: factores demográficos o familiares, factores del mercado laboral, y factores estatales. El primer grupo engloba lo concerniente a rasgos familiares: la edad promedio de los padres, sus niveles educativos, la cantidad de personas dependientes en el hogar (que no están en edad de trabajar), y si los hogares son monoparentales o no. Estas variables están a su vez conectadas y son en muchos casos interdependientes: hogares con niveles educativos más bajos suelen tener más hijos en menos tiempo; los hogares con más hijos tienen mayores demandas de consumo que hogares sin hijos, y a su vez implican más tareas de cuidado que impiden la incorporación total a la fuerza laboral por parte de los progenitores; los hogares con un solo proveedor tienen menos ingresos, más aún cuando los niños/as viven únicamente con la madre; y a su vez el ingreso laboral tiende a ser inferior en los trabajos que menos nivel educativo requieren, especialmente en los tramos más jóvenes del ciclo vital (Poy, 2022). Cabe destacar sin embargo que algunos estudios muestran que las características demográficas de las familias, si bien pueden ser condicionantes, no determinan por sí solas los niveles de pobreza: las variaciones más grandes en los niveles de vulneración son causa de cambios en los mercados laborales y el sector estatal (Chen & Corak, 2008).

Un segundo grupo de factores engloba los factores del mundo laboral, específicamente si los responsables adultos del hogar trabajan o no; en qué tipo de empleo están, si requiere ciertas calificaciones, si es registrado o no; y evidentemente el monto de ingresos al hogar. Se destaca principalmente el papel de la intensidad laboral como gran determinante (Lichter, 1997). Así, en 9 de cada 12 países estudiados por los autores, las tasas de pobreza infantil estaban relacionadas inversamente a la participación femenina en el mercado laboral (Chen & Corak, 2008). Sin embargo, mismo si tener un empleo parece ser un factor necesario para salir de la pobreza, este no es imperiosamente factor suficiente (Poy, 2022).

El último grupo determinante, y el que pareciera tener más peso relativo en las variaciones de pobreza infantil (Chen & Corak, 2008; Poy, 2022; Rossel, 2013), es el factor estatal. Aquí influyen principalmente las transferencias de ingresos a las familias, el monto de estas; y el apoyo a través de diferentes políticas económicas y sociales. Los sistemas de protección social, particularmente en América Latina, están fuertemente vinculados a los niveles de propensión a la pobreza en la infancia, siendo uno de los factores con más impacto en los niveles de vulneración (Poy, 2022; Rossel, 2013). A pesar de esto, no parece ser posible solucionar la pobreza únicamente desde el Estado, ni hay una receta establecida para hacerlo: "*La conducta de la política social necesita ser pensada detalladamente en combinación con la naturaleza del mercado laboral. Las reformas en las transferencias de ingresos pueden o no tener efecto en el mercado laboral y en consecuencia en la baja o alta de la tasa de pobreza infantil"* (Chen & Corak, 2008).

iii. El rol del Estado y el Gasto Público Social en Infancias

La introducción de este Enfoque de Derechos con la Convención de los Derechos del Niño implica un cambio de paradigma desde el cual evaluamos como sociedad las faltas que sufren los niños y adolescentes, pero también un cambio en la concepción de las responsabilidades del Estado y los recursos que éste debe asegurar para sustentar las diversas acciones ya no solo de asistencia y restauración de los derechos, sino también de protección y promoción de los mismos (Abajo et al., 2010). A partir de esta transformación de las perspectivas, son los Estados los responsables de asegurar los fondos para, de forma activa, garantizar el cumplimiento de los derechos.

En Argentina, este enfoque de responsabilidad estatal está plasmado, en primer lugar, en los compromisos internacionales que se asumieron desde 1990. Como ya se comentó, la República suscribe a la Convención de los Derechos del Niño en 1990; y cuatro años después le da jerarquía constitucional en el inciso 22 del artículo 75, donde aclara que la CDN debe entenderse complementaria de los derechos y garantías reconocidos por la propia Constitución Nacional. En su

texto, la Convención establece que los Estados firmantes asumen el deber de adoptar toda medida necesaria hasta el máximo de los recursos de que dispongan para asegurar los derechos reconocidos.

Esta misma responsabilidad estatal se encuentra también recogida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 por los Estados Miembros de Naciones Unidas. De los 17 objetivos, 11 están directamente relacionados con los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia cultural, social y económica (Langou et al., 2018).

Sumado a los compromisos internacionales que asume el Estado Argentino, el Congreso de la Nación deja plasmado este deber en leyes nacionales, recogiendo los principios de la CDN e institucionalizándolos en organismos y figuras legales concretas que aborden la vulneración de derechos y aseguren su restitución (Florito et al., 2020). En 2005 es sancionada la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, con el objeto de "*garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos [derechos] reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte*". En su artículo 5° establece la responsabilidad indelegable de los organismos del Estado de establecer con absoluta prioridad políticas públicas de carácter federal que garanticen el ejercicio de los derechos. Esta prioridad implica, entre otras cuestiones, la preferencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas dedicadas a niños, niñas y adolescentes por sobre las políticas públicas generales; y la asignación privilegiada de los recursos que garanticen el cumplimiento de estas. El artículo 72 refuerza este deber afirmando que se deben contemplar partidas presupuestarias no inferiores a las del período anterior y suficientes para el funcionamiento del Sistema de Protección (Langou et al., 2018).

En este marco se sancionaron gran cantidad de leyes de reconocimiento y ampliación de derechos para niños, niñas y adolescentes, como son la Ley de Educación Nacional 26.206; Ley de protección al trabajo infantil y protección del trabajo adolescente 26.390; Ley de Educación Sexual Integral 26.150; Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas 26.364; entre otras (Llobet, 2020). En términos presupuestarios, una de las más importantes abocadas a las infancias es la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075), que establece en su artículo 3° un presupuesto consolidado de no menos del 6% del Producto Bruto Interno destinado a fines educativos.

Más allá de las obligaciones jurídicas presupuestarias asumidas por el Estado Argentino tanto a nivel internacional como local, invertir en la niñez y en la adolescencia es un imperativo ético de garantizar a cada adolescente, niño y niña el cumplimiento de sus derechos independientemente de cuales sean sus circunstancias económicas particulares ni las circunstancias macroeconómicas nacionales, haciendo especial hincapié en los grupos más desfavorecidos (Karczmarczyk, 2018).

No obstante, independientemente de la responsabilidad jurídica estatal de garantizar los derechos, existen diversos motivos por los cuales es conveniente invertir en políticas públicas orientadas a la infancia y adolescencia. En primer lugar, las políticas orientadas a las primeras etapas de la vida son

más eficientes que las destinadas a cualquier otro grupo etario (Araujo & Boo, 2010; Espíndola et al., 2017; Heckman, 2006; Melo Castilla, 2019). En la primera infancia se da un periodo durante el cual los conocimientos y aprendizajes se obtienen con mayor facilidad que en ningún otro momento. Además, revertir las privaciones en esta altura de la vida ayuda al acceso a oportunidades, inclusión social y desarrollo futuro, previniendo la necesidad de intervención a futuro (Espíndola et al., 2017). Durante la adolescencia, por otro lado, se terminan de desarrollar habilidades sociales y de formación de la ciudadanía que son esenciales para el desarrollo del Estado (Melo Castilla, 2019). Si bien se puede continuar abordando las privaciones y problemáticas a lo largo de la vida, estudios muestran que lo que se adquiere más tarde en la vida sirve para construir sobre cimientos ya formados en la infancia, por lo que un niño o niña que queda rezagado en la incorporación de habilidades y conocimientos durante sus primeros años puede nunca recuperar el tiempo perdido (Heckman, 2006). De esta forma, poco sentido tiene destinar los recursos a cubrir baches en la adultez cuando no han sido aún dadas las condiciones mínimas durante la primera etapa.

Además de ser más eficientes, las políticas implementadas en los primeros años de vida tienen mayores retornos y son más rentables que las que intentan más adelante reparar las vulneraciones de esta etapa (Florito et al., 2020). Los presupuestos abocados a las infancias tienen probados beneficios sobre el crecimiento económico y la productividad: asignar recursos a niños y niños es considerada una de las inversiones más valiosas que puede hacerse a largo plazo (Karczmarczyk, 2018). Según estudios del Premio Nobel de Economía James J. Heckman, las tasas de retorno de estas políticas están entre el 10% y el 17% por año, números muy altos en comparación a otros proyectos sociales (Heckman et al., 2013; Heckman, 2006). Estudios de otros campos como la sociología, la neurociencia o la educación sostienen estos mismos argumentos, estimando que los retornos de invertir en estos primeros años de vida son superiores a los que tienen como beneficiarios a personas de edad más avanzada (Langou et al., 2018).

Otra ventaja de dedicar presupuesto a las poblaciones jóvenes y adolescentes es el fortalecimiento del sistema democrático en general. Es durante esta etapa que, con los recursos necesarios, se fomenta la formación de la ciudadanía y el pensamiento crítico, se ayuda a promover la cohesión social y la gobernabilidad en su conjunto (Karczmarczyk, 2018; Melo Castilla, 2019).

Por último, si consideramos que las capacidades y habilidades innatas de las personas se distribuyen de forma normal en la sociedad, entonces potenciar el desarrollo de las infancias y adolescencias es condición necesaria para el desarrollo de la República en su totalidad. Si ciertos individuos o colectivos quedaran marginados y alejados de la posibilidad de potenciar al máximo sus habilidades innatas, entonces esto representaría una pérdida para la nación y la sociedad en su conjunto (Favila Tello et al., 2017). El Estado constituye la mejor y prácticamente única herramienta para poder igualar las oportunidades de aquellos niños que nacieron en situaciones de desventaja, ya que ni el talento ni el esfuerzo por sí mismos son suficientes para equilibrar la balanza (Araujo & Boo, 2010).

III. Metodología

Tal como se expresó anteriormente, el presente trabajo tiene por objetivo analizar cómo fue la evolución y características del gasto público social en infancias a nivel consolidado; y cuál fue su relación con los niveles de pobreza infantil entre 2003 y 2021 en la República Argentina. Para lograrlo se utiliza una metodología mixta, comenzando por un análisis cualitativo y descriptivo para la exploración del presupuesto consolidado y de los índices de pobreza infantil; y utilizando un enfoque cuantitativo con coeficientes de correlación para el análisis de la relación entre inversión pública y pobreza infantil.

El estudio toma como recorte temporal el período 2003-2021. Esto se debe principalmente a la necesidad de tener datos lo más actuales posibles para poder conocer el estado de situación actual de la infancia en el presupuesto argentino. Dado que los análisis transversales nacionales de los períodos presupuestarios de 2022 y 2023 no habían sido aún publicados al momento de desarrollo de este trabajo, se toma el año 2021 como último dato disponible. Por otro lado, se toma el año 2003 como punto de partida para el estudio debido al cambió que sufrió ese año la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), momento en el cual se modificó la metodología y se incluyeron más preguntas al cuestionario. Si bien hay información disponible para los años anteriores, ésta no arroja los datos suficientes como para poder comparar los niveles de pobreza con los de 2003 en adelante. En cuanto al recorte geográfico, el análisis utiliza los datos consolidados de la República Argentina. Para el presupuesto se tienen en cuenta los esfuerzos financieros tanto de la nación como de las provincias, considerando el peso que tienen estas últimas en el gasto público social y el impacto que pueden tener en los niveles de pobreza y vulneración.

En cuanto a la población analizada, se entiende a la población infantil como "*todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad*", basado en la declaración primera que formula la República Argentina al sancionar la Ley N°23.849 ratificando la Convención Sobre los Derechos del Niño.[1]

i. Análisis presupuestario

Los datos de las series presupuestarias entre 2003 y 2021 fueron obtenidos en la página del Área de Estudios Económicos del Ministerio de Economía de la Nación[2]. Allí se publica todos los años un informe del gasto consolidado transversal según diferentes temas, entre ellos las infancias.

[1] Ley Nº 23.849 - Apruébase la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible aquí.
[2] Documento de Trabajo n°9: Inversión Social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2021 Mayo 2023. Disponible aquí.

El primer trabajo sobre gasto público clasificado por franja etaria en Argentina fue realizado en 2004 por la ex Dirección de Gastos Sociales Consolidados[3] y UNICEF: Gasto Público dirigido a la Niñez en Argentina (Bonari, D. & Curcio J. (Coord.), 2004). Este informe tuvo por objeto "*definir los aspectos metodológicos para cuantificar el Gasto Público dirigido a la Niñez (GPdN) en la Argentina, a partir de ello, establecer una primera aproximación numérica de este gasto para los niveles de gobierno nacional y provincial*". Este documento fue pionero en la región al abordar la incidencia del GPdN en forma integral, considerando no solo el gasto específico destinado a esa franja etaria, que era la manera habitual en ese momento de hacer las mediciones, sino también contemplando el resto del gasto público que beneficia a los niños, pero en forma no directa ni exclusiva.

El informe publicado en 2023, basado en la metodología desarrollada por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF en 2004, toma como filtro de análisis únicamente el gasto público social dentro de las diferentes finalidades y funciones estatales se utilizan, entendiendo que son las imputaciones que apuntan al bienestar y desarrollo de la sociedad y en este caso de la infancia. Como dato económico se utiliza el crédito devengado y no el presupuestado, ya que se busca conocer cuánto y cómo se gastó efectivamente en la República y no necesariamente cuales eran las planificaciones.

Para poder estudiar la inversión de forma desagregada, el gasto está también clasificado en clases y categorías. Las clases de gasto refieren a la especificidad de este, dicho de otro modo, a qué tan directamente dirigidos a las infancias está. La clase de gasto con enfoque exclusivo en la población infanto-juvenil es el Gasto Específico, donde se incluyen los programas e iniciativas dirigidos exclusivamente a las personas entre 0 y 17 años, como son las partidas educativas, presupuesto para salud pediátrica, comedores escolares, entre otros. La clase que le sigue en especificidad es el Gasto Indirecto, que engloba los programas e iniciativas dirigidos a familias u otros agentes, pero con una clara repercusión sobre el bienestar de los niños y adolescentes. Además, los beneficios de esta clase tienen como requisito tener menores en la familia, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo o las Asignaciones Familiares. La clase de Gasto Ampliado incluye el presupuesto dirigido a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños forman parte, como es el caso de las acciones dirigidas a mejorar el acceso a la vivienda, el saneamiento, o el hábitat. Por último, los Bienes Públicos son acciones dirigidas a toda la población, calculadas en la proporción que beneficia a los niños y adolescentes. Acá se engloba el cuidado de los espacios públicos, o el gasto en ciencia y tecnología, por ejemplo (UNICEF & Ministerio de Economía Argentina, 2023).

Las categorías del gasto, por su parte, responden al área temática de la inversión. Para el desarrollo de este estudio se eligió clasificar el gasto en categorías que estén lo más alineadas posible a las dimensiones de vulneración rescatadas de la EPH en el análisis multidimensional de la pobreza. A

[3] Esta Dirección ha cambiado su nombre a lo largo del tiempo hasta llamarse actualmente Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, perteneciente a la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía de la República Argentina.

estos efectos, se eligieron como categorías Ayuda Directa, Saneamiento, Educación, Protección Social, Salud, y una categoría llamada "Otros" que engloba el resto de las áreas temáticas, a saber: deporte, recreación y cultura; desarrollo e integración; y ciencia y técnica. El detalle de lo que engloba cada una de ellas puede ser encontrado en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Categorías de Gasto para el análisis presupuestario

Categoría	Descripción	Ejemplos de programas
Ayuda Directa	Programas de transferencias de ingresos o subsidios a las familias	AUH, AAFF
Saneamiento	Programas y gastos que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica, así como acciones inherentes a servicios urbanos.	Agua potable, Alcantarillado, Alumbrado, Limpieza urbana
Educación	Programas e iniciativas enfocados en el desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia	Terminalidad educativa, Educación Obligatoria
Protección Social	Programas dirigidos a niños y niñas en riesgo e iniciativas de protección de los derechos del niño, niña y adolescente	Trabajo infantil, Violencia intrafamiliar, Fortalecimiento del registro de adopciones
Salud	Programas materno-infantiles de prevención de enfermedades y riesgos específicos; Programas orientados a la nutrición y alimentación; Gasto en Obras Sociales	Vacunas pediátricas, Sanidad escolar, Medicamentos, Salud sexual y reproductiva, Entrega de leche, Comedores escolares
Otros	Programas orientados a la ciencia y técnica; Iniciativas deportivas, de recreación y cultura; y Acciones para el desarrollo y la integración	Investigación, Desarrollo Tecnológico, Bibliotecas, Teatros, Museos, Parques Recreativos, Programas de Discapacidad, Pueblos originarios, Inmigración

Fuente: Elaboración propia en base a lo catalogado en el documento "Inversión Social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2021" del Ministerio de Economía de la Nación.

ii. Análisis de pobreza infantil

Los datos respecto de los niveles de pobreza entre 2003 y 2021 fueron obtenidos de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH), disponibles en la página del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Si bien los datos son obtenidos de 22 aglomerados urbanos a lo largo del país, son comúnmente utilizados de forma representativa para el total de la Argentina. A modo de análisis y para poder vincularlo con los períodos anuales de ejecución de presupuesto, se tomaron las encuestas correspondientes a los últimos trimestres de cada año.[4]

[4] Esto corresponde a la publicación del 4°Trimestre en todos los años, a excepción del año 2015 donde no se encontraban publicados ni el cuarto ni el tercer trimestre del año debido a la crisis institucional del Indec en aquella época. Por ese motivo se utilizó la encuesta correspondiente al Segundo trimestre.

Si bien medir la pobreza infantil de forma indirecta a través de indicadores económicos es controversial (Minujin et al., 2013), es posible considerar la aproximación monetaria como una herramienta valiosa en el estudio de la misma (Poy, 2022). Resulta crucial sumarle a esta dimensión económica un análisis desde las diferentes dimensiones de la pobreza para poder comprender la problemática como multicausal y representarla de una mejor manera (Salvia et al., 2017).

Por ese motivo se construyó en base a las Encuestas un Índice Multidimensional de Pobreza Infantil con una perspectiva de vulneración de derechos basada en lo propuesto por diferentes autores (Espíndola et al., 2017; Minujin et al., 2013; Salvia et al., 2017; Tuñón & González, 2013). Esta perspectiva de derechos en la infancia resulta especialmente importante debido al marco legal de la Convención de los Derechos del Niño y todas las garantías que en ella se amparan. En consecuencia, permite exigir su cumplimiento de forma legítima a los Estados (O'Donnell et al., 2007).

En base a la disponibilidad de datos y variables presentada en la EPH, se seleccionaron 6 dimensiones para ser utilizadas en el análisis, cada una con sus respectivos indicadores. Si bien hay dimensiones que permiten un análisis más profundo que otros, como es el caso por ejemplo de la Educación con respecto al Acceso a la Salud, resulta conveniente incluir todos los aspectos que releven un derecho en las infancias para poder abordarla de manera multidimensional (UNICEF, 2023).

Cuadro 2. Dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional

Dimensión	Indicador
Vivienda Digna	Calidad de la Vivienda
	Hacinamiento
	Seguridad en la Tenencia
Saneamiento	Acceso a desagüe
	Acceso al agua corriente
	Baño para uso propio
Hábitat	Cercanía a basurales
	Zona Inundable
Educación	Alfabetismo
	Deserción escolar
	Sobreedad
Acceso a la Salud	Cobertura Médica
Protección Social	Ayuda Estatal
	Trabajo Infantil

Fuente: Elaboración propia.

A la hora de medir la pobreza de forma multidimensional hay dos momentos importantes del proceso: la *identificación* y la *agregación* (Sen, 1976). El primer paso consiste justamente en identificar y

establecer quiénes son los individuos en situación de pobreza. Para ello hay varios enfoques, siendo el más conocido y uno de los más aplicados el de unión, según el cual una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando tiene al menos una de las dimensiones vulneradas. Los autores que deciden utilizar este enfoque argumentan que los derechos son indivisibles y sustitutos perfectos entre sí (Tuñón, 2015), por lo que con tener una dimensión vulnerada ya se sufre una situación de pobreza generalizada. Sin embargo, según los autores Alkire y Foster (2007), este método tiene varias desventajas. En primer lugar, es demasiado amplio y puede generar estimaciones exageradas de la pobreza, ya que la privación en una dimensión en particular puede ser un reflejo de algo diferente a la vulneración en sí. Además, ponderando de igual forma a un niño con una privación que con 5 dimensiones vulneradas, no es posible distinguir y enfocarse verdaderamente en los más pobres.

Por estos motivos los autores proponen un nuevo enfoque, denominado de *corte dual.* Por un lado, utilizar una línea de corte intermedia que no sea la de unión (donde basta con una dimensión) ni la de intersección (que exige una vulneración en todas las dimensiones para considerar a una persona pobre). En base a esto, se ha decidido considerar a un niño, niña o adolescente como pobre multidimensional cuando al menos 2 dimensiones de derechos se ven afectadas. A su vez, Alkire y Foster proponen también medir la *intensidad* de la pobreza, para medir cuál es el alcance de las privaciones y la profundidad de la vulneración. Siguiendo esta línea, se propone la siguiente ponderación para los indicadores y las dimensiones:

Cuadro 3. Ponderación de las dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional

Dimensión	Indicador	Ponderación en la dimensión	Ponderación en el Índice
Vivienda Digna	Calidad de la Vivienda	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Hacinamiento	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Seguridad en la Tenencia	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
Saneamiento	Acceso a desagüe	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Acceso al agua corriente	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Baño para uso propio	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
Hábitat	Cercanía a basurales	1/2	1/2 * 1/6 = 0,08333
	Zona Inundable	1/2	1/2 * 1/6 = 0,08333
Educación	Alfabetismo	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Deserción escolar	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
	Sobreedad	1/3	1/3 * 1/6 = 0,0556
Acceso a la Salud	Cobertura Médica	1	1 * 1/6 = 0,1667
Protección Social	Ayuda Estatal	1/2	1/2 * 1/6 = 0,08333
	Trabajo Infantil	1/2	1/2 * 1/6 = 0,08333

Fuente: Elaboración propia.

El cálculo de la *Intensidad de la Pobreza* se le suma, entonces, como segunda variable a la ya utilizada y reconocida *Tasa de Recuento,* que suma las personas que quedan por debajo de la línea de corte (en el caso de este estudio, aquellos niños, niñas y adolescentes que sufran privaciones en al menos dos de las dimensiones).

Por último, se utilizaron también las medidas tradicionales de pobreza por ingresos para tener la línea de pobreza e indigencia y utilizarlas como herramienta en el análisis, contemplando el ámbito económico como una dimensión más de posible privación y vulneración. Para ello se emplearon y empalmaron dos estudios realizados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. El primero corre desde el 2001 al 2019, mientras que el segundo analiza los mismos datos desde el 2010 al 2021[5].

IV. El gasto público social en infancias en Argentina

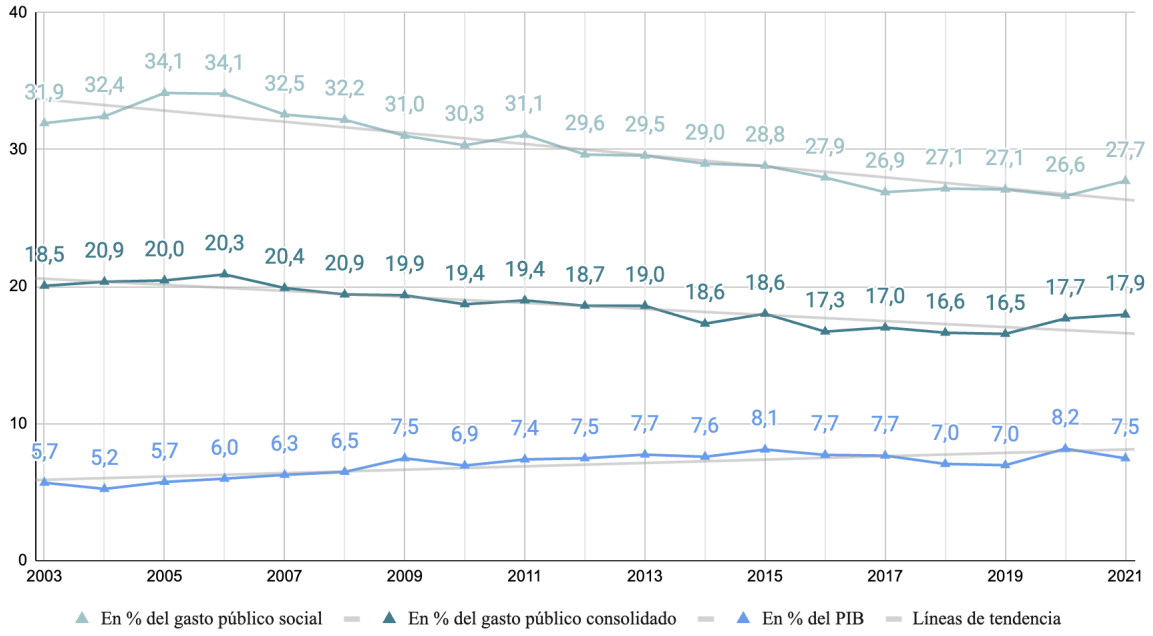
El gasto público social dirigido a la Niñez y Adolescencia por parte del sector público consolidado -es decir, el conjunto de gasto entre la Nación y las Provincias- fue en 2021 de $3.452.207 millones de

[5] Estudios disponibles aquí y aquí.

pesos. Como puede ser observado en el Gráfico 1, esto representa 7,5 puntos porcentuales del Producto Bruto Interno, ligeramente por encima de la media de las últimas dos décadas (7 pp.) pero por debajo del gasto ejecutado el año anterior. A pesar de estas variaciones, las cifras de inversión pública no presentan grandes cambios a lo largo de los años: con una mínima de 5,2 en 2004 y una máxima de 8,2 en 2020, la serie presenta una tendencia al alza en el tiempo.

En porcentajes del gasto público consolidado fue destinado a las infancias un 17,9% de todo lo ejecutado en el 2021. Si bien este porcentaje es mayor que los de los años anteriores, se encuentra tres puntos por debajo de la máxima histórica de 20,9% en 2006. De hecho, es posible notar en esta línea una tendencia a la baja desde el 2006 llegando en 2019 a un pico mínimo de 16,5, que, si bien repuntó en los años que siguieron, no fue suficiente para revertirla.

Gráfico 1. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia, 2003-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Este mismo patrón a la baja se presenta cuando analizamos los presupuestos en relación con el gasto público únicamente social: de un 34,1% en 2005 y 2006 pasó a representar un 27,7% en 2021. Aquí la tendencia es aún más pronunciada que en relación con el gasto público general, lo que significa que cada vez se desfinancia más a las infancias y adolescencias con relación al resto de los grupos etarios de la sociedad. En parte esto puede ser explicado por los crecientes gastos previsionales que enfrenta la nación, donde el monto en pesos constantes abocado a pensiones entre mediados de la primera década y fines de la última aumentó casi un 200% (CEPAL, 2020; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, 2022). Considerando que las partidas previsionales tienden a crecer

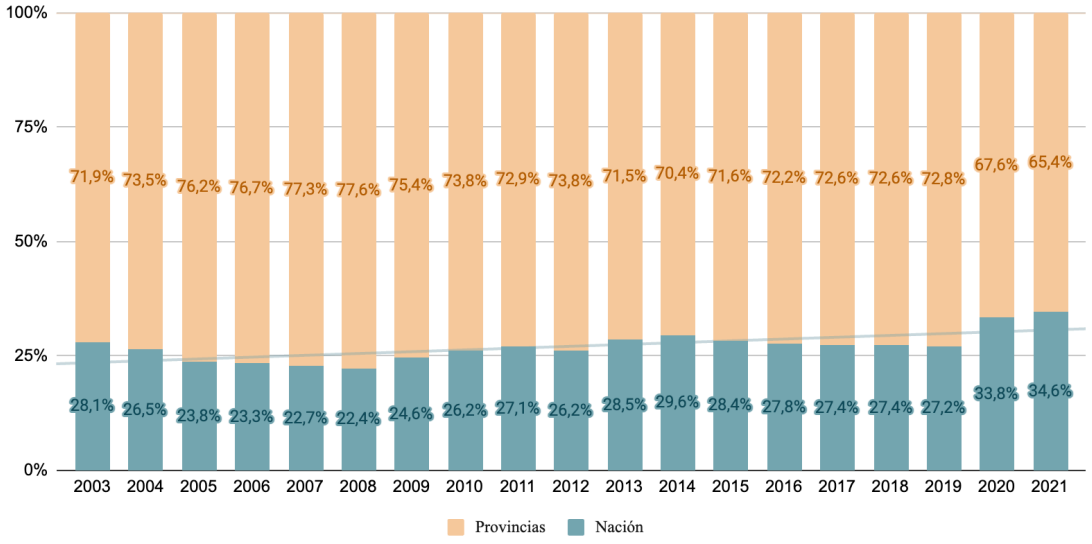
cabe preguntarse qué rol ocupará el gasto en infancias en años por venir, más aún considerando los beneficios que tiene para el sistema en general invertir en este rango etario.

Desde el punto de vista de ejecución de los fondos relativos según el nivel de gobierno, el Gráfico 2a muestra que del total invertido en infancias en 2021 la Administración Nacional fue responsable por el 34,6% de las partidas presupuestarias, casi un punto porcentual más que en 2020 (33,8% del total ejecutado) y más de un 6% de diferencia con la cifra inicial del 2003 (28,1% del total). Se puede observar una participación cada vez mayor del gobierno nacional en la inversión en infancias, en tanto que el peso relativo de las inversiones provinciales sobre el total consolidado presenta una ligera tendencia a la baja: mientras que en 2003 representó el 71,9% de la inversión consolidada, en 2021 este porcentaje bajó a 65,4%, 6,5 puntos por debajo.

Esas mismas inversiones ya no analizadas en términos relativos sino absolutos en porcentaje del PBI muestran cómo ambos niveles de gobierno tienen una tendencia al alza en la ejecución de sus presupuestos, como puede ser observado en el Gráfico 2b. Puede observarse también que las provincias duplican en general la inversión nacional, por lo que la línea del total ejecutado se relaciona más estrechamente con la de los gobiernos subnacionales. Esto refleja la importancia que tienen las provincias argentinas a la hora de cuidar a las infancias y adolescencias, ya que la inversión total depende mucho más profundamente de ellas que de la Nación.

Gráfico 2a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según nivel de gobierno, 2003-2021

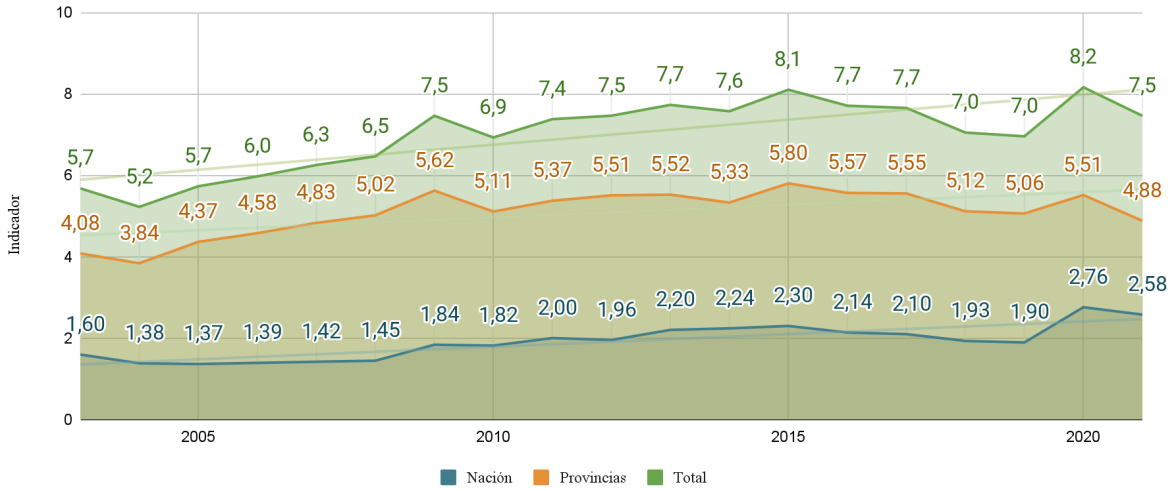
En estructura porcentual



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 2b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según nivel de gobierno, 2003-2021

En puntos del PBI



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Independientemente de quién realice el gasto, es necesario analizar también la especificidad de este, o qué tan enfocado está en las infancias y adolescencias. Para ello el Gráfico 3a divide la inversión total en cuatro diferentes clases de gasto: el Gasto Específico incluye los programas dirigidos única y específicamente a infancias y adolescencias, como la educación; el Gasto Indirecto contempla aquellos programas dirigidos a otros destinatarios, como las familias, pero con clara repercusión sobre el bienestar de niños, niñas y adolescentes, como es el caso de la AUH; el Gasto Ampliado contiene las iniciativas dirigidas a grupos más amplios dentro de los cuales están incluidas las poblaciones menores de edad, como el acceso al agua potable; y por último el Gasto en Bienes Públicos calcula qué proporción de los bienes y servicios públicos beneficia a niñeces y juventudes, como puede ser el cuidado de los espacios públicos o el alumbrado.

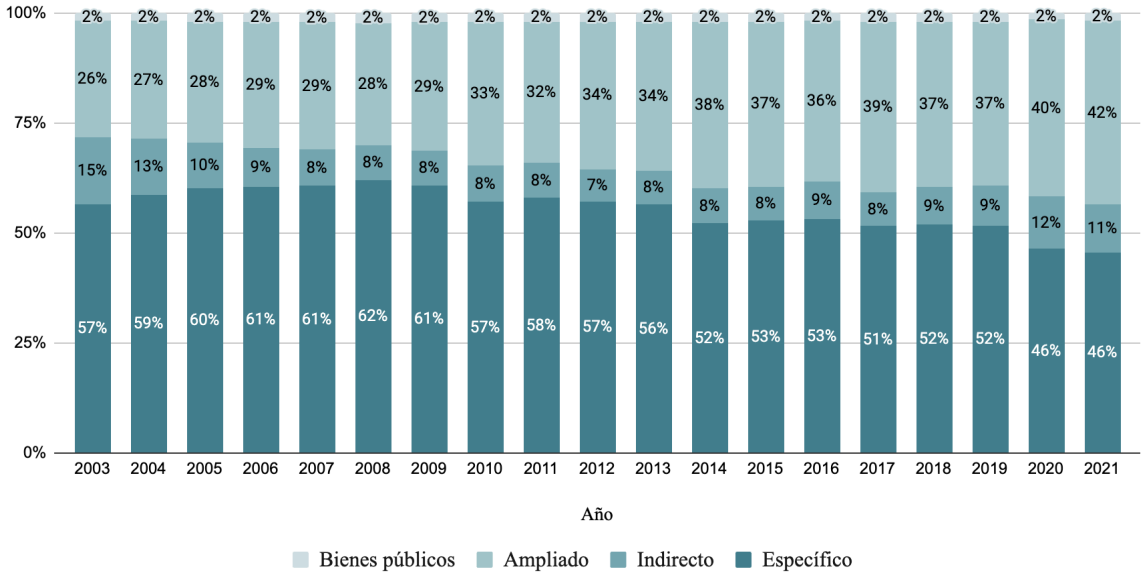
La gran mayoría del financiamiento va a los programas e iniciativas dirigidos específicamente a niñas, niños y adolescentes de la República. En gastos específicos se invierte actualmente casi la mitad del presupuesto consolidado (46% en 2021), algo definitivamente positivo pensado desde el punto de vista de los beneficiarios siendo que es la clase de gasto que va de manera más directa a las infancias. Sin embargo, es necesario notar que esta clase ha ido disminuyendo su peso relativo de forma significativa a lo largo del tiempo: está en la actualidad 11 puntos por debajo del porcentaje del total que representaba en 2003, más aún considerando que tuvo una tendencia al alza a principios de siglo, llegando al 62% en 2009. Esto puede deberse en parte al peso que tuvo y tiene la implementación de la Asignación Universal por Hijo en 2009, que aumenta considerablemente los gastos indirectos en el esquema total.

La segunda clase que más representa del presupuesto consolidado es el Gasto Ampliado, con un 42% en 2021, a solo 4 puntos porcentuales del Gasto Específico. En ella se encuentran alojados los programas e iniciativas dirigidos a poblaciones más amplias que la niñez, pero de los cuales las infancias también sacan provecho, como el caso del saneamiento o el acceso a la vivienda. Lo problemático sin embargo es que tiene una tendencia opuesta a la del Gasto Específico: en 20 años aumentó 14 puntos, casi un 50%. Esto significa que conforme avanzan los años, puede verse una tendencia a invertir menos en los programas que son pensados únicamente para niños, niñas y adolescentes, y comenzar a distribuir esas partidas presupuestarias hacia gastos que, si bien benefician a esta población, no están particularmente pensados en pos del desarrollo infanto juvenil. En este sentido, es necesario pensar qué consecuencias puede tener la homogeneidad de las políticas en el crecimiento y la promoción social de un grupo etario que tiene necesidades y características tan particulares y distintas de aquellas de la adultez.

El Gasto Indirecto, por su parte, amplió su participación del total durante el período, pasando de valores como 8% en 2007 a 12% en 2020. Si bien esta ampliación de la clase podría explicarse por la implementación de la Asignación Universal por Hijo, programa de transferencias con gran peso debido a su alcance, en la práctica esto no se ve reflejado en los números probablemente por la puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar en 2002, sucesor de la AUH. Ambas iniciativas tuvieron como requisito tener menores de 18 años en el hogar, por lo que clasificarían dentro de la clase de Gasto Indirecto.

Gráfico 3a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las clases de gasto, 2003-2021

En estructura porcentual

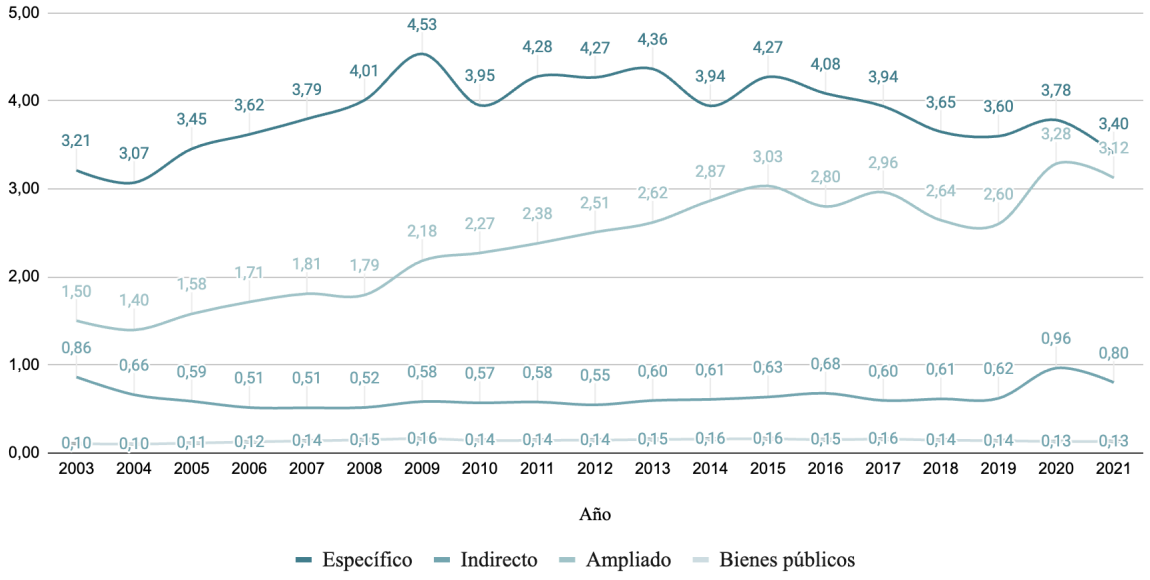


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Si realizamos este mismo análisis en términos absolutos de las clases de gasto y no de forma relativa entre ellas, podemos notar de todas formas en el Gráfico 3b el incremento en la clase de gasto ampliado. Medido en puntos porcentuales del PBI, pasó de 1,50 en 2003 a 3,12 en 2021: un aumento de más del 80%. Sin embargo, es observable que la clase de Gasto Específico no disminuyó su tamaño de tanto como lo ilustra el cuadro anterior, sino que su magnitud fue fluctuando de sobremanera a lo largo del tiempo con una amplitud de casi 1,5 puntos porcentuales del PBI, con el punto mínimo en el año 2004 (3,07) y su máximo en el 2009 (4,53). Si bien analizada de esta forma continúa teniendo una tendencia a la baja, no es tan marcada como en el análisis relativo entre clases. Esto se puede deber a un fuerte aumento de la inversión en programas de desarrollo social que requieren de grandes capitales y benefician a una población más amplia -como el agua potable y alcantarillado o el acceso a la vivienda- sin una baja tan marcada de los programas orientados específicamente a las infancias, es decir, a un crecimiento del peso relativo del Gasto Ampliado sin una baja presupuestaria tan marcada del Gasto Específico.

Gráfico 3b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las clases de gasto, 2003-2021

En puntos del PBI



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Asimismo, es posible observar un incremento presupuestario en todas las clases de gasto en el 2020, especialmente marcado en el Gasto Ampliado. Esto es explicado por los esfuerzos realizados por los gobiernos nacionales y provinciales para enfrentar la crisis sanitaria causada por el Covid-19, motivo por el cual desciende nuevamente en 2021 la inversión realizada. Cabe destacar, no obstante, que en la mayoría de los casos los montos se mantuvieron en 2021 en cifras mayores a las del 2019, previo a la pandemia.

Los bienes públicos, por último, se mantienen estables a lo largo del período en aproximadamente 0,15 puntos del PBI o 2% del gasto consolidado total en infancias y adolescencias, como es posible observar en los Gráficos 3a y 3b.

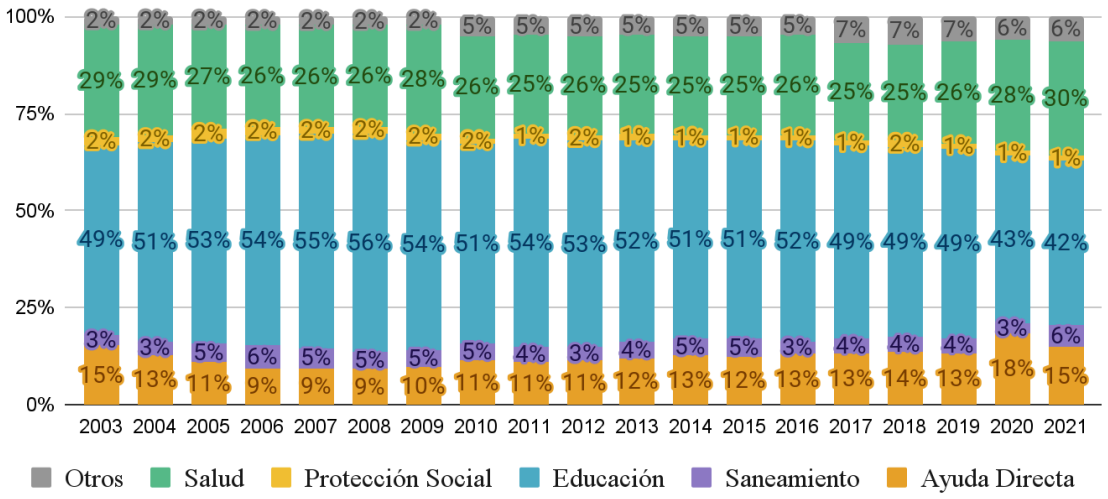
Los Gráficos 4a y 4b presentan la clasificación del presupuesto ejecutado según sus categorías de gasto. Las mismas han sido agrupadas en seis conjuntos diferentes lo más estrechamente posible relacionados con las dimensiones estudiadas por el Índice Multidimensional de Pobreza Infantil analizado en el apartado siguiente.

La categoría con mayor peso es la de Educación, con una participación promedio a lo largo del tiempo del 51% del presupuesto. Aquí es donde las provincias juegan un rol más importante: el 97,3% de lo invertido en esta categoría es hecho por gobiernos subnacionales, que financian la educación inicial, primaria y secundaria. El 2,7% restante es financiado por el gobierno nacional, principalmente para obras de construcción y mejoras edilicias en todo el país, y para parte de la retribución docente a través del Fondo Nacional del Incentivo Docente (FONID), mediante el cual se busca equiparar y compensar los niveles salariales de las distintas provincias. Si bien parece reducirse la inversión educativa a lo largo del tiempo, puede observarse en el Gráfico 4b una tendencia al alza en esta categoría, lo que significa que no se está necesariamente reduciendo en términos absolutos el presupuesto dedicado a la educación, sino que el aumento de otras categorías como la de Salud a fines de la última década generan una reducción del peso de la categoría educativa con relación a las otras, que pasan a tomar mayor importancia en la balanza.

La segunda categoría del Gráfico 4a que predomina es la de Salud, con un peso promedio del 27% a lo largo del tiempo y un crecimiento en relación con el resto de las categorías desde el 2003 hasta el 2021. En este grupo se incluyen los programas e iniciativas típicas de las políticas sanitarias, como son las vacunas, la sanidad escolar, la prevención de transmisión de enfermedades, los medicamentos, y la salud sexual y reproductiva, entre otras; las políticas alimentarias y nutricionales, como la entrega de leche, el apoyo a los comedores comunitarios, la entrega de bolsones de alimentos, entre otras; y el gasto en obras sociales, debido a que proporcionan servicios de salud y asistencia social. El gasto está repartido de forma similar entre las provincias y la nación, ya que mientras que las primeras cubren el 81,4% del financiamiento a las políticas sanitarias tradicionales; el gobierno nacional costea el 70,7% de las obras sociales. El Gráfico 4b muestra una tendencia al alza en términos absolutos de lo invertido en salud, con un promedio de 1,84 puntos del PBI a lo largo del tiempo y dos picos en 2009 y 2020, explicados probablemente por los esfuerzos ante las pandemias de Gripe A y Coronavirus respectivamente.

Gráfico 4a. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las categorías de gasto, 2003-2021

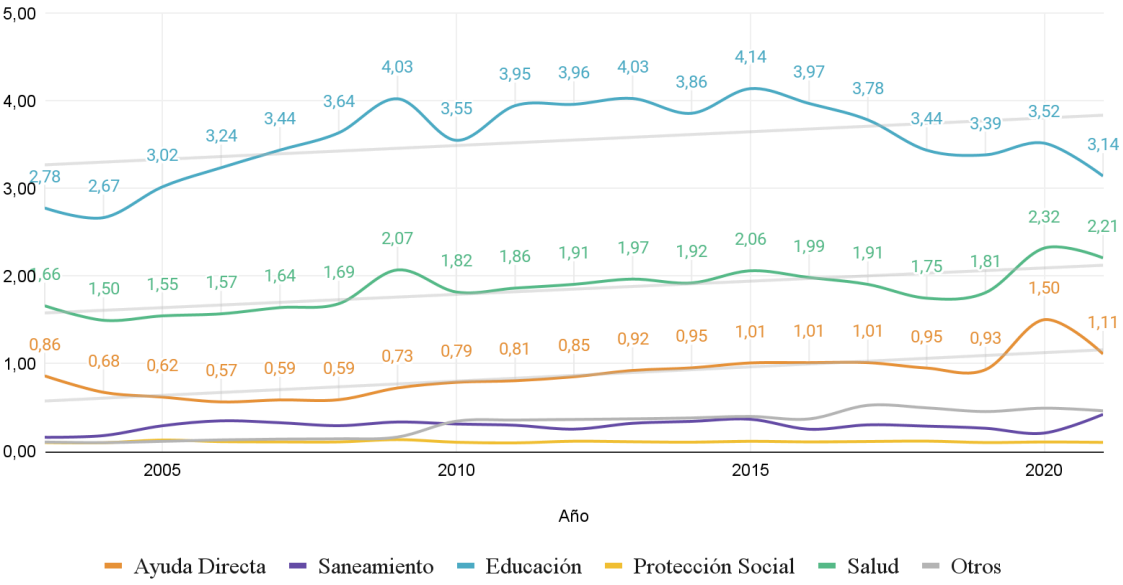
En estructura porcentual



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 4b. Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia según las categorías de gasto, 2003-2021

En puntos del PBI



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

La categoría de Ayuda Directa es la tercera con mayor peso relativo, y también con mayor peso absoluto, como puede ser visto en los Gráficos 4a y 4b. A lo largo del tiempo tuvo un promedio del 12,3% de la participación total del presupuesto consolidado, sosteniéndose relativamente estable a lo largo del tiempo. Esto se debe en parte a la implementación de programas como el Plan Jefes y Jefas de Hogar en 2002 y la Asignación Universal por Hijo en 2009. En esta categoría el gobierno nacional

financia el 95,4% de las ayudas directas, ya que solventa la totalidad de las asignaciones familiares y un 91% de otras ayudas directas. Otro pico que puede notarse en ambos gráficos es el del año 2020, donde las ayudas directas por parte de la nación debieron multiplicarse para abordar la crisis y emergencia sanitaria. Ese año, la nación aumentó su participación a un 98,4%, tres puntos por encima del promedio.

Las tres categorías restantes tienen un peso bastante bajo en relación con la Educación, Salud y Ayuda Directa. Las políticas de Saneamiento engloban lo referente al agua potable, alcantarillado, limpieza urbana, y condiciones de vida generales relativas a la vivienda y el hábitat. Tuvieron una participación promedio del 4,2% a lo largo de los años, con una línea de tendencia poco marcada hacia arriba. Los programas de Protección Social son aquellos dirigidos a la protección y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como la erradicación del trabajo infantil o de la violencia familiar. A lo largo de los años el monto invertido no ha variado demasiado, representando siempre entre el 1% y el 2% del presupuesto general. Este gasto es asumido en su mayoría por las provincias, que representan el 83,1% de lo invertido. Por último, la categoría Otros Gastos incluye políticas variadas que no representan una significación presupuestaria propia, como son las políticas de deporte, recreación y cultura; desarrollo e integración; y ciencia y tecnología. Entre ellas tienen un peso promedio del 4,3%, con un salto importante en 2010 que duplicó su participación del 2% al 5%, momento desde el cual se mantuvo relativamente estable.

V. La pobreza infantil en Argentina: un análisis multidimensional

Las crisis sociales y de emergencia económica que transita periódicamente la República Argentina afectan a todos sus habitantes, principalmente aquellos en situación de vulnerabilidad social. En las infancias esta misma pobreza pesa aún más que en el resto de los habitantes, en lo que se conoce como el desbalance etario del bienestar (Rossel, 2013). Mientras que en el año 2021 la pobreza económica infantil llegó a un 65%, en la adultez ese número bajó 20 puntos porcentuales, llegando a sólo un 14% de pobres por ingresos a partir de los 60 años de edad (Barómetro de la Deuda Social Argentina, 2022).

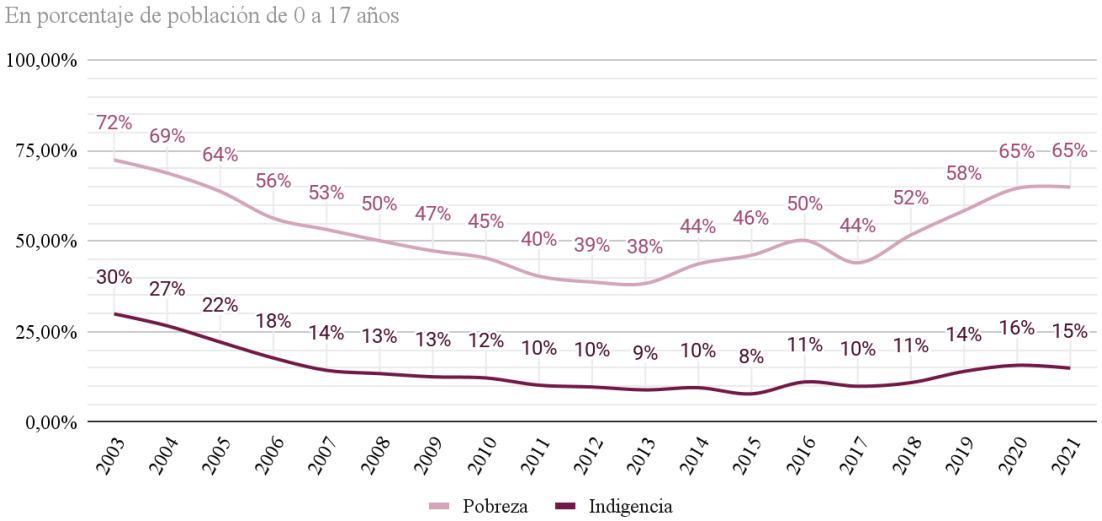
Cuando hablamos de la pobreza en términos monetarios, los niños, niñas y adolescentes de la República Argentina son quienes más la sufren. Si bien en las últimas décadas el índice ha tenido variaciones considerables, pasando de 72% de pobreza en 2003 a 38% diez años después; en los últimos 18 años hubo un promedio de 5 de cada 10 chicos que vivieron en la pobreza, como puede observarse en el Gráfico 5. Tras la crisis económica que vivió la Argentina a principio de los años 2000, siete de cada diez chicos en el país no llegaban a cubrir sus necesidades básicas contempladas en la Canasta Básica Total. Ese número presentó una tendencia a la baja hasta el año 2013, con un piso

histórico del 38%. A partir de ese año comienza una tendencia al alza, que, si bien tiene altibajos, llega a casi 6 de cada 10 chicos pobres en 2019.

La línea de indigencia infantil para este período presenta líneas de tendencia similares a las de la pobreza, pero con variaciones más pequeñas en sus números. Es destacable que, a lo largo de los 18 años de estudio, la cifra se logró reducir a la mitad, pasando del 30% de indigencia en 2003 al 15% en 2021. Su piso mínimo fue en el año 2015 con un 8% de indigencia infantil, que, si bien duró un solo año, se mantuvo durante casi una década en números rodantes al 10%. En promedio, la diferencia entre ambos indicadores fue de un 38% de chicos pobres, pero no indigentes, con un pico máximo de 50 puntos porcentuales en 2021 y un mínimo de 29 puntos en 2012 y 2013. Es relevante notar que en los primeros diez años se logró reducir la indigencia un 70%, veinte puntos más que la reducción de la pobreza (que fue del 47% entre 2003 y 2013). Adicionalmente, en 2015 se dio la peculiaridad de una baja en la indigencia mientras que la pobreza en general presentó un aumento. Esto es inusual debido a la fuerte dependencia que tienen los niveles de indigencia de los de pobreza, pero puede también ser observado en las tendencias al alza a partir del 2017, donde si bien la pobreza sube a niveles superiores a los de 2005, la indigencia se mantiene 7 puntos por debajo.

Estas diferencias entre los dos niveles de pobreza puedan probablemente deberse a esfuerzos focalizados en los deciles más bajos por parte de los gobiernos mediante políticas de transferencias monetarias destinadas a suplir los ingresos más básicos y rescatar de la indigencia a la población infantil. Como fue analizado en el apartado anterior, si bien estas políticas existían previo al inicio del milenio, tomaron un rol protagonista y más extendido con la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo en 2009.

Gráfico 5. Tasa de pobreza e indigencia por ingresos, 2003-2021

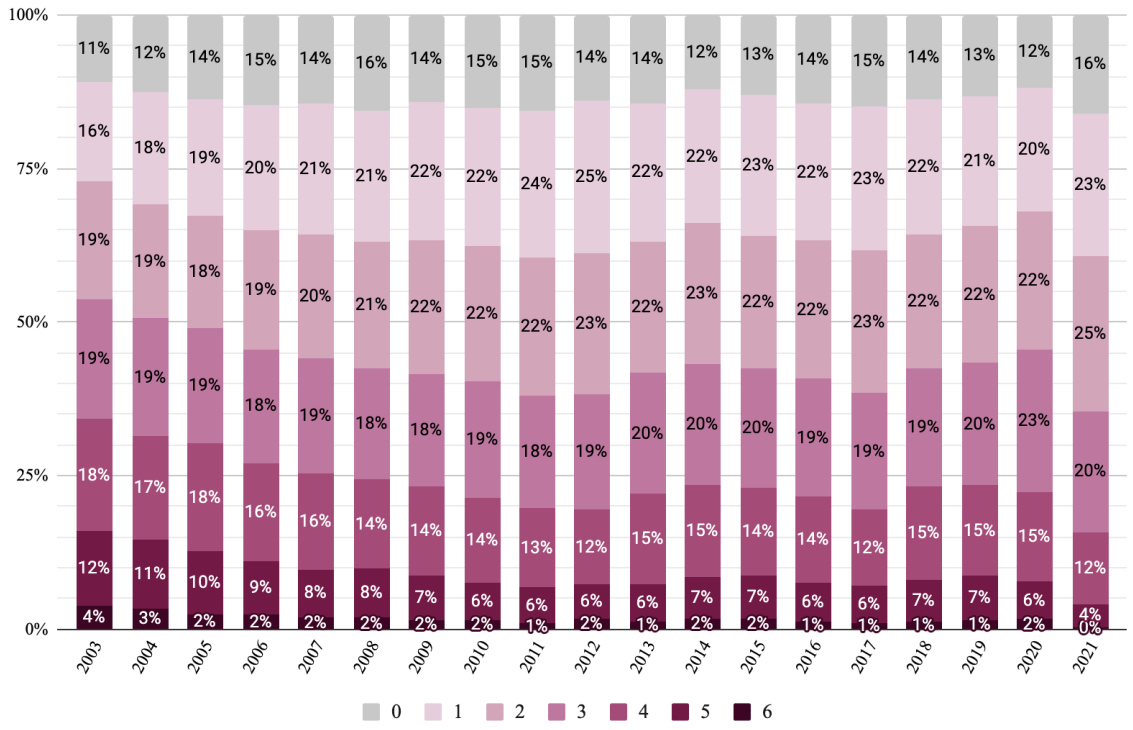


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

Si entendemos la pobreza infantil desde un enfoque multicausal y multidimensional es necesario también medirla de forma directa enmarcándonos en el enfoque de derechos. Para eso, la Tasa de Recuento ilustrada en el Gráfico 6a muestra el porcentaje de niños, niñas y adolescentes según las cantidades de dimensiones de derechos vulneradas que tienen, en base al índice construido que mide el acceso a la educación, salud, protección social, hábitat, vivienda y saneamiento. De 2003 a 2021 hubo un promedio de 14% de chicos con ninguna dimensión vulnerada, que se mantuvo bastante estable con diferencias no superiores a +/-3%. Así, durante el correr de los años, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes se encontraban con una o dos categorías vulneradas, ambos casos con promedio interanual del 22%. Por el contrario, el porcentaje de chicos con vulneración en todas las dimensiones no excede el 4%, alcanzado en 2003, con una tendencia a la baja hasta llegar a un 0,38% en 2021.

Gráfico 6a. Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos, 2003-2021

En estructura porcentual de población de 0 a 17 años



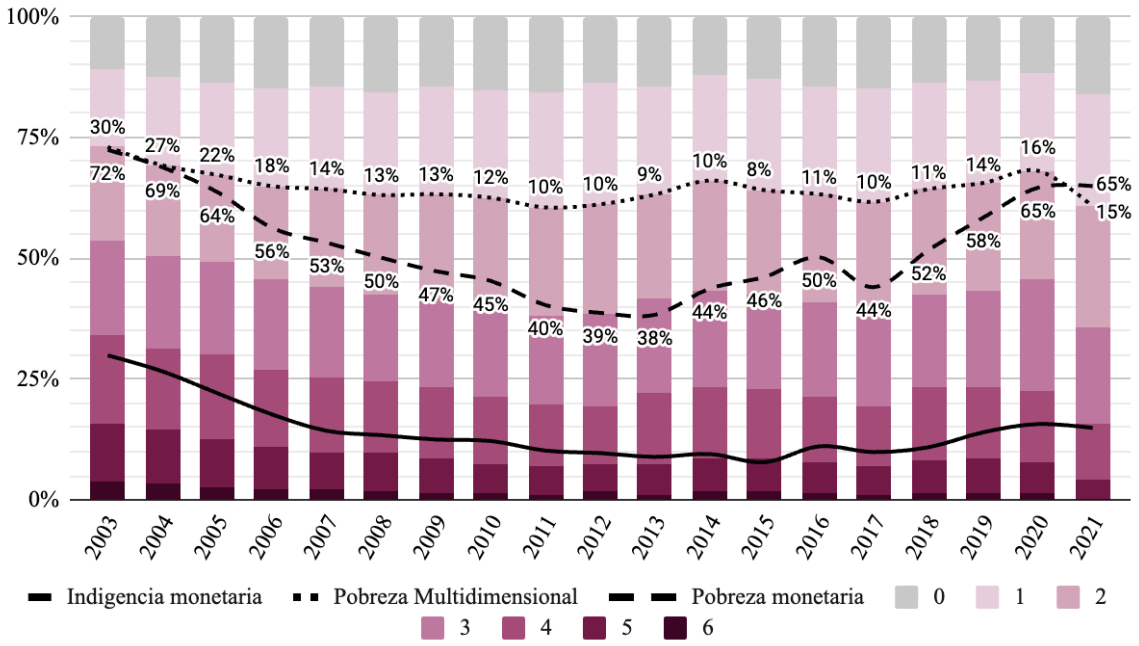
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

En base al enfoque de corte dual (Alkire & Foster, 2007), se considera a los efectos de este estudio que un niño, niña o adolescente es pobre multidimensional cuando tiene dos o más derechos vulnerados. Este número promedia un 65% de los menores de edad a través de los años. Si bien arranca en un 73%, de forma casi paralela a la pobreza monetaria, se sostiene a través de los años con un promedio significativamente más alto y puntos mínimos de 61% de pobreza. La diferencia más grande entre las dos mediciones se da en el año 2013 cuando, en el punto más bajo de la pobreza monetaria con un 38%, la pobreza multidimensional se sostiene en un 63%. En términos gráficos, en ese año de cada 10

chicos, 4 eran pobres tanto monetaria como multidimensionalmente, 2 niños sufrían pobreza en derechos, pero no económica, y otros 4 se encontraban por encima de ambas líneas de medición. El Gráfico 6b ilustra esta diferencia entre el nivel de pobreza monetaria y el de pobreza multidimensional, que se mantiene significativamente más estable a lo largo de los años.

Gráfico 6b. Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos en relación a la pobreza e indigencia por ingresos, 2003-2021

En estructura porcentual de población de 0 a 17 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

Es interesante notar que la línea de indigencia monetaria se ubica en todo el período dentro del espectro de niños, niñas y adolescentes con una vulneración de cuatro y más dimensiones. Esto representa un promedio del 24% de los menores de edad a través de los años: casi 1 de cada 4 chicos sufre durante el período la vulneración de al menos 4 de sus derechos esenciales. Esta cifra arranca en 2003 con un 34% y logra reducirse al 16% en 2021, una reducción similar a la obtenida en el índice de indigencia monetaria.

Estas seis dimensiones pueden ser medidas también individualmente para revisar y comparar los porcentajes de la población que se ve privada del acceso a cada derecho, pudiendo ver así cuál vulneración se da con más frecuencia en la población infanto-juvenil. Los Gráficos 7a-7f miden particularmente qué porcentaje de los niños, niñas y adolescentes tuvieron a lo largo del período una vulneración en cada categoría.

El derecho que se ve vulnerado con más frecuencia a través de los años en la niñez y adolescencia es el de acceso a la vivienda. Durante el período, más de la mitad de los chicos -56% exactamente- tuvo algún tipo de vulneración con respecto a su vivienda ya sea respecto a los materiales de esta, el

hacinamiento, o la seguridad en la tenencia. Este porcentaje promedio no presentó tampoco variación significativa a lo largo del tiempo, con picos máximos y mínimos del 57% y 53% respectivamente, alejados solo tres puntos de la media. Esto pareciera indicar una vulneración estructural en el acceso a la vivienda, con problemáticas que no fluctúan con el tiempo y por el contrario son probablemente difíciles de subsanar.

Otra categoría que presenta vulneración consistentemente a través de los años es la de acceso a la educación, con un promedio interanual de 37%. Acá la diferencia entre los puntos mínimos y máximos con respecto al promedio no exceden los cuatro puntos porcentuales, ilustrando, al igual que en el acceso a la vivienda, lo estructural de la problemática. Si bien las cifras son menores a las de la categoría anterior, en 2021 un 34% de los niños, niñas y adolescentes tuvieron un acceso deficiente a una educación de calidad, ya sea por deserción escolar, por sobreedad en la matriculación, y/o por la falta de alfabetización. Este número es casi el mismo que el que había en 2003, por lo que cabe preguntarse qué efectos tienen la inversión nacional y particularmente las provinciales.

El derecho a la protección social tuvo a lo largo de los años un promedio similar de vulneración, ubicado en el 38%. Sin embargo, a diferencia de la educación y la vivienda, esta categoría presentó fluctuaciones importantes durante el período, con un pico del 60% de los chicos vulnerados en 2003 y un mínimo de 27% en 2011. Evidentemente el acceso a la protección social por parte de los niños, niñas y adolescentes, medido en este estudio en base a la ayuda estatal requerida recibida y a los niveles de trabajo infantil, está vinculada a la coyuntura social y económica general. De hecho, es posible ver una correspondencia y similaridad entre la línea del Gráfico 7c con aquella de la pobreza monetaria (Gráfico 5). Parecería ser que, a mayor pobreza infantil, mayor vulneración se da en la protección social recibida por la población más joven. Es necesario destacar de todas formas que, si bien en la pobreza monetaria el 2021 llegó a cifras similares a las de principios de siglo, la vulneración en la protección social tomó en los últimos años una tendencia a la baja que la distancia de los niveles de inicio.

La dimensión de salud tuvo durante el período un promedio del 43% de chicos vulnerados. Si bien es una cifra relativamente alta, presenta a lo largo del tiempo una tendencia a la baja. Cabe destacar también que es la única dimensión con un solo indicador (cobertura médica), por lo cual no significa que 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes no hayan podido acceder a la salud, sino que, si lo hicieron, fue con deficiencia y baja seguridad y/o estabilidad.

El acceso al saneamiento, ilustrado en el Gráfico 7e, tuvo en el período un promedio de vulneración de 34%, por lo que 1 de cada 3 chicos sufrió durante estos años la falta de acceso a un baño para uso propio de la familia, falta de acceso al agua corriente, y/o falta de acceso al desagüe. Es necesario notar que esta serie presenta una marcada tendencia a la baja, con su punto máximo en 2003 (42%) y

su mínimo en 2021 (27%), siendo la única de todas las categorías que se sostiene pronunciadamente en baja durante casi todo el período.

La última dimensión, que mide la vulneración en el hábitat, es la que tiene el menor promedio de población vulnerada a través de los años, con un 22% de niños, niñas y adolescentes con privaciones en esta categoría. Es remarcable la baja que tuvo en el último año del período, donde bajó 10 puntos porcentuales la cantidad de población vulnerada en el hábitat por vivir en zonas inundables o cerca a basurales. Si bien esta categoría también presenta una leve tendencia a la baja, no fue constante a lo largo del tiempo, por lo que sería necesario analizar los años que sigan para poder ver que efectivamente se vaya a sostener en el tiempo la disminución pronunciada de esta vulneración.

Gráfico 7a. Tasa de Vulneración en la Vivienda, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años

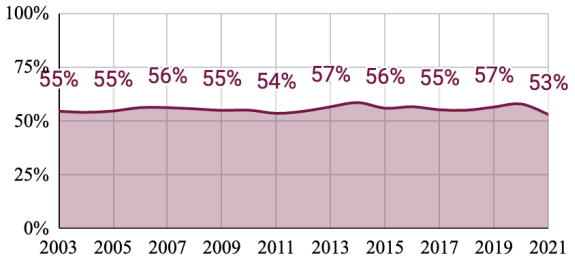


Gráfico 7b. Tasa de Vulneración en la Educación, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años

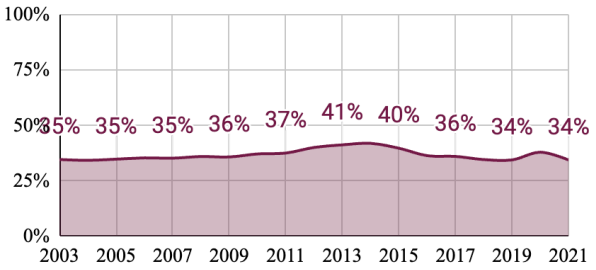


Gráfico 7c. Tasa de Vulneración en la Protección Social, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años

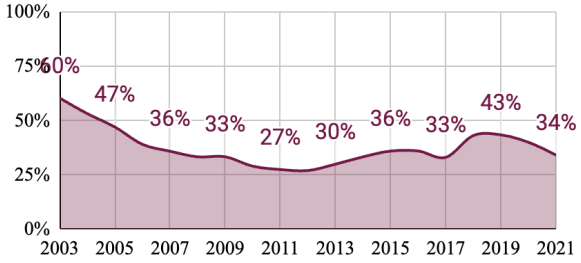


Gráfico 7d. Tasa de Vulneración en la Salud, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años

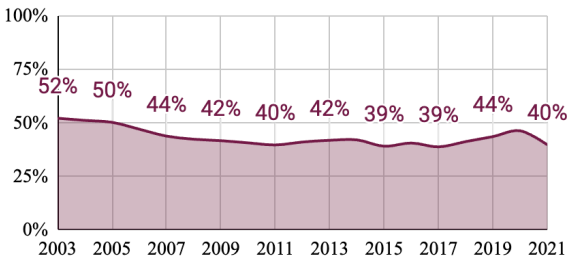


Gráfico 7e. Tasa de Vulneración en el Saneamiento, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años

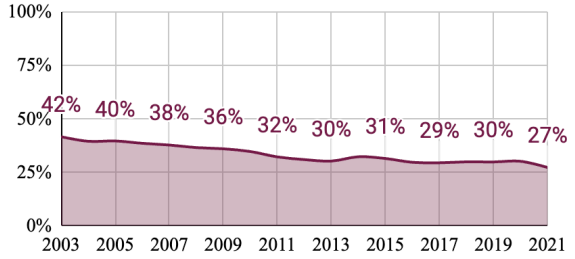
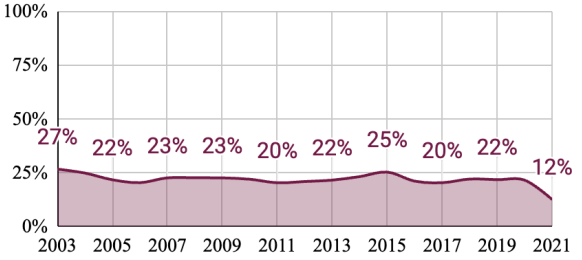


Gráfico 7f. Tasa de Vulneración en el Hábitat, 2003-2021

En porcentaje de población de 0 a 17 años



Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

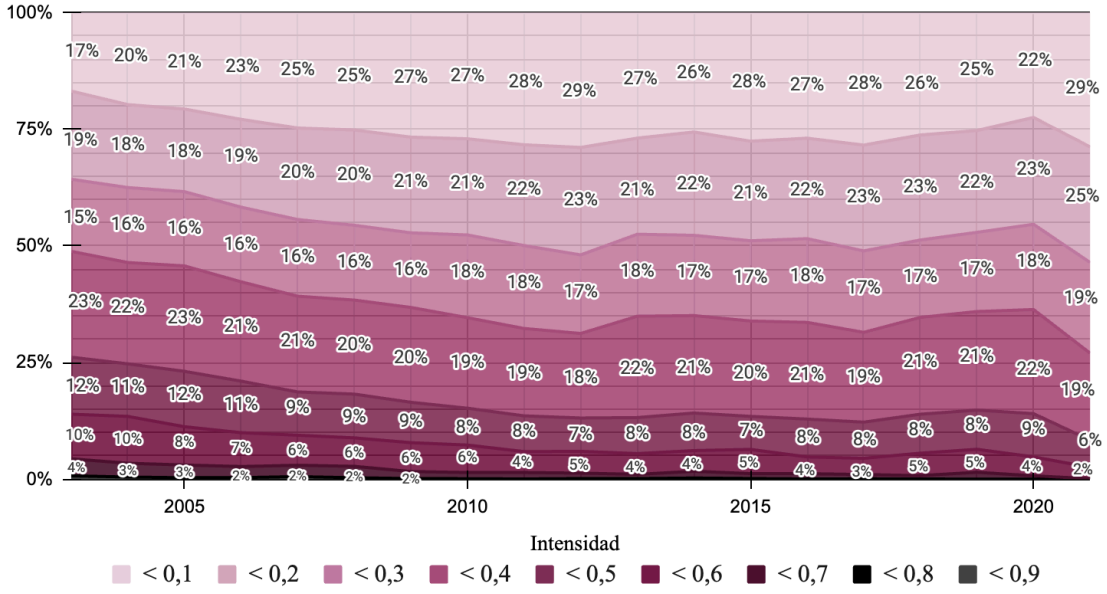
El enfoque de medición de la pobreza de forma multicausal en base a derechos supone también poder analizar no solo el *recuento* de derechos vulnerados para la población, sino también la *intensidad* con la cual estos derechos están siendo transgredidos (Alkire & Foster, 2007). Para ello se construyó el índice desarrollado en el apartado metodológico que mide la intensidad de la pobreza con valores entre 0, donde no hay pobreza y 1, donde la profundidad con la que se sufre la pobreza o la intensidad de la misma es total, es decir, todas las dimensiones y todos los indicadores de cada dimensión están vulnerados. Así, dos adolescentes que tengan vulneradas 3 dimensiones pueden diferir enormemente en su situación si la intensidad de la pobreza de uno de ellos es del 0,1 mientras que el otro tiene una intensidad de 0,4. En el primer caso, el joven tiene vulnerada la educación por sobreedad pero asiste a la escuela y está correctamente alfabetizado; la vivienda por materiales de baja calidad en la construcción (pero tiene seguridad en la tenencia y no sufre de hacinamiento); y el saneamiento por falta de acceso al agua corriente, si bien tiene desagüe y baño para uso propio. Así, tiene vulneradas 3 dimensiones, pero la intensidad de esa vulneración es considerablemente baja. En el segundo caso, también hay privación en 3 dimensiones, pero acá la intensidad es 0,3 puntos más alta. No posee vulneración en la dimensión de educación, pero sí tiene vulnerado el acceso a la salud por no tener ningún tipo de cobertura médica; tiene vulnerada la vivienda por materiales insuficientes, pero también por inseguridad en la tenencia; y sufre vulneraciones en la categoría de saneamiento por falta de agua corriente y de acceso a desagüe, por lo que solo tiene baño propio como indicador positivo de esta dimensión. Acá las vulneraciones son similares en términos de recuento (por no decir iguales, si bien se reemplaza educación por salud) pero la intensidad de esta pobreza es más pronunciada, ya que dentro de cada dimensión tiene más de una vulneración presente[6].

El Gráfico 8 muestra el porcentaje de niños, niñas y adolescentes con vulneración separados por cada nivel de intensidad de la pobreza durante el período. Puede notarse con los años una tendencia a la baja en la intensidad general, con un promedio de 0,29 en 2003 y de 0,21 en 2021. En general, la intensidad que predomina es aquella menor a un 0,1, independientemente de la cantidad de dimensiones que sean vulneradas. En 2021, hubo un 29% de chicos con este nivel de intensidad, y otro 25% con una intensidad entre 0,1 y 0,2. Es interesante ver que durante todo el período la intensidad de la pobreza presenta una tendencia a la baja: mientras que en 2003 casi la mitad de los chicos con vulneraciones en sus derechos tenían una intensidad de vulneración del 0,4; en 2021 este número se reduce casi a la mitad, con solo un 27% de la población con esta profundidad de la vulneración. En esta línea, con el correr de los años ha casi desaparecido la población con una intensidad cercana al 1. En 2003 había un 4% de niños, niñas y adolescentes con una vulneración mayor al 0,6, número que bajó hasta llegar al 1% en 2015 y se sostuvo ahí hasta fines del período.

[6] Ejemplos presentados en base a casos reales del análisis realizado para el año 2021.

Gráfico 8. Intensidad de la pobreza por vulneración de derechos, 2003-2021

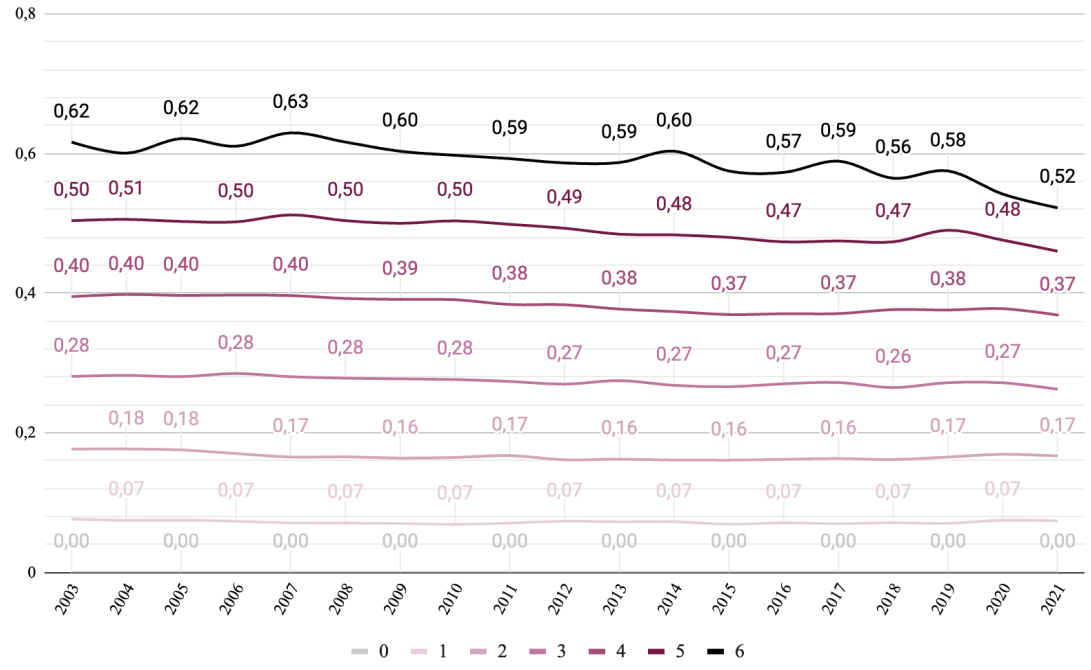
En estructura porcentual de población de 0 a 17 años con derechos vulnerados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

Gráfico 9. Intensidad de la pobreza promedio según la Tasa de Recuento de Vulneración de Derechos, 2003-2021

En niveles de intensidad promedio



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

Si comparamos los niveles de intensidad según las tasas de recuento de vulneración de derechos, podemos ver que se sostiene a través de los años un patrón muy similar con intensidades fluctuantes casi exclusivamente en las tasas de recuento más altas. Así, los niños, niñas y adolescentes que tienen todas las dimensiones vulneradas han visto una baja de 0,10 puntos en la intensidad de sus privaciones en estos años, mientras que todo el resto se ha mantenido prácticamente igual. Curiosamente, el promedio interanual del nivel de intensidad para cada tasa de recuento es similar a la intensidad en sí: a través de los años la población con 6 dimensiones transgredidas sufrió una intensidad de pobreza de 0,6; aquellos con 5 categorías vulneradas tuvieron una intensidad interanual del 0,5; y así hasta llegar a una intensidad del 0,1 para quienes tienen una sola dimensión vulnerada.

Resulta interesante poder medir la intensidad de vulneración de cada dimensión individualmente, ilustradas en los Gráficos 10a-10f. Para poder analizarlo correctamente es necesario considerar la cantidad de indicadores que cada dimensión posee. El acceso a la salud, como ya fue establecido, tiene un único indicador de Cobertura Médica, motivo por el cual toda persona que presente vulneración en esta dimensión presentará una intensidad del 100% (o 0,1667 puntos del índice). La dimensión que mide la vulneración en educación lo hace con tres indicadores diferentes, por lo que no resulta extraño que la intensidad promedio de la categoría a lo largo de los años sea de un tercio del total posible.

Junto con la dimensión de Protección Social, estas tres categorías son las que más estables se mantienen en cuanto a la intensidad de la vulneración a lo largo de los años. Si comparamos la intensidad con tasa de recuento de chicos que sufren vulneraciones en esta categoría, es curioso notar que, si bien el porcentaje de niños, niñas y adolescentes con falta de acceso a la protección social fluctuó significativamente con los años, la profundidad de esta vulneración se mantuvo estable.

Gráfico 10a. Intensidad promedio de la Vulneración en Vivienda, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría

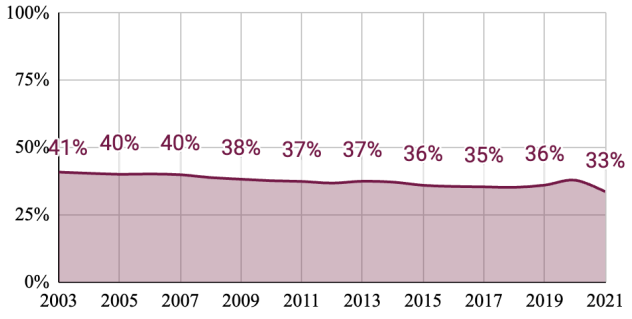


Gráfico 10b. Intensidad promedio de la Vulneración en Educación, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría

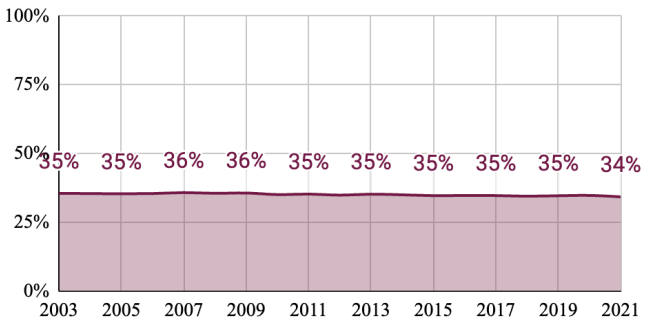


Gráfico 10c. Intensidad promedio de la Vulneración en Protección Social, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría

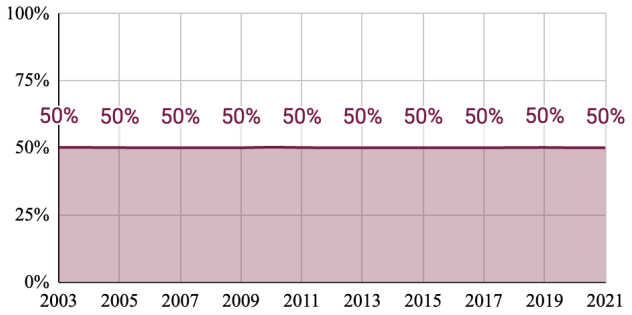


Gráfico 10d. Intensidad promedio de la Vulneración en Salud, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría

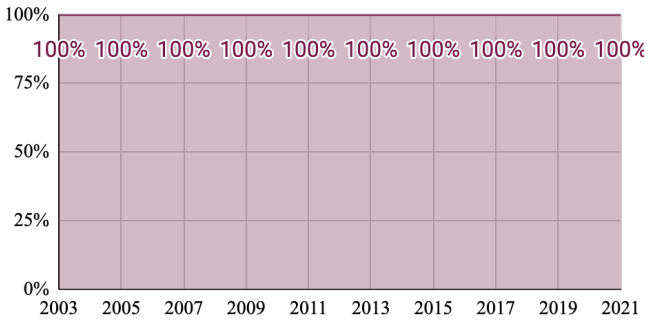


Gráfico 10e. Intensidad promedio de la Vulneración en Saneamiento, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría

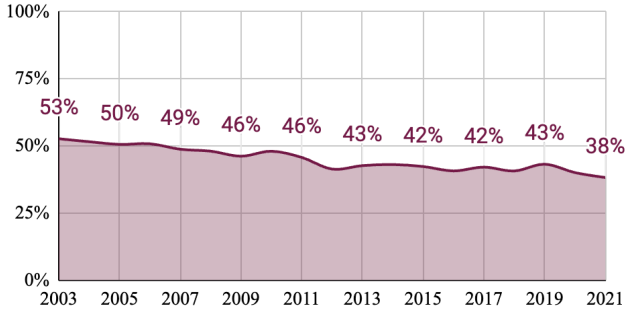
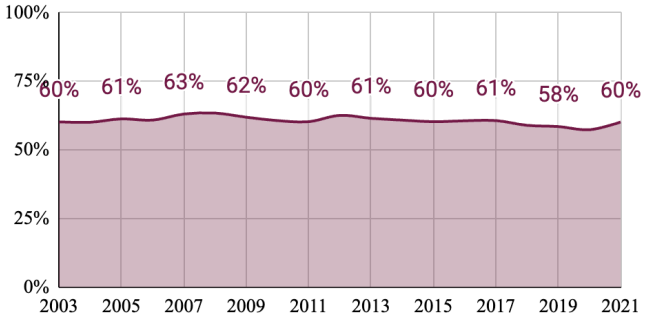


Gráfico 10f. Intensidad promedio de la Vulneración en Hábitat, 2003-2021

En porcentaje del total posible de intensidad por categoría



Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003-2021

La dimensión con niveles de intensidad promedio más altos es la del hábitat. La población infanto-juvenil que durante este período vivió vulneraciones en esta categoría, lo hizo con una intensidad promedio del 61%. Nuevamente, presenta un alto contraste con la tasa de recuento, donde la categoría del hábitat era donde menos personas sufrían vulneraciones, mientras que en la intensidad podemos notar que las pocas personas que sufren de vulneración lo hacen con una profundidad superior a las privaciones de otros ámbitos.

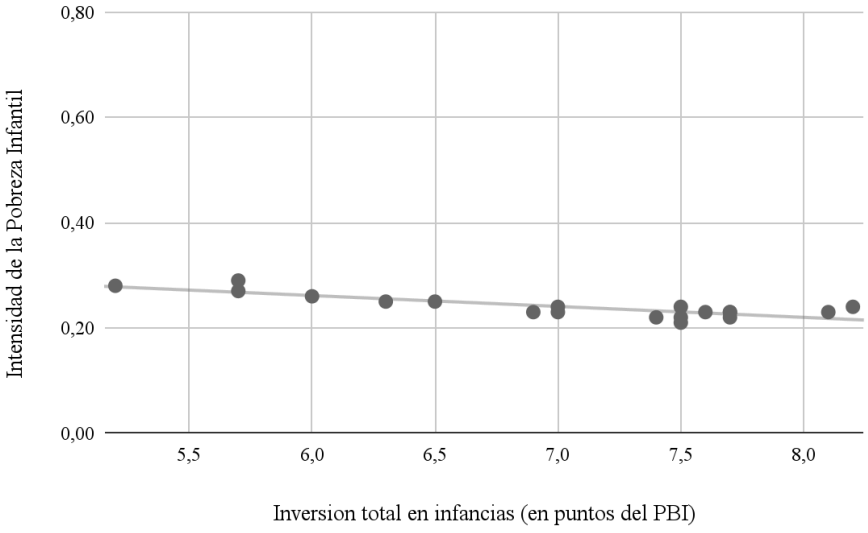
VI. Análisis comparativo entre presupuesto y niveles de vulneración en infancias

El gasto público social dirigido a la población infanto-juvenil por parte del sector público consolidado en el año 2021 representó 7,5 puntos del Producto Bruto Interno de la nación, ligeramente por encima de la media interanual. Ese mismo año, sin embargo, 3 de cada 5 chicos fueron pobres tanto en términos monetarios como multidimensionales, y casi 1 fue indigente. En este sentido, cabe entonces preguntarse si efectivamente existe una relación entre las inversiones presupuestarias y los niveles de pobreza que afectan a la población más joven.

Para poder evaluar la relación entre ambas variables se realizó un análisis de correlación simple utilizando el Coeficiente *r* de Pearson y calculando el r^2 como coeficiente de determinación; combinando diferentes categorías de gasto y de pobreza para poder ver cuales tenían mayor vinculación. Es necesario destacar que, si bien pueden existir relación y correlación entre las variables, esto no implica que haya necesariamente ningún tipo de causalidad. Como ya se estableció anteriormente, la pobreza infantil es un fenómeno multicausal, por lo que ciertamente habrá factores ajenos y otras variables que generen o causen aumentos y disminuciones en sus números.

La primera combinación de variables a analizar es la más general: qué vínculo existe entre la inversión realizada en infancias a través de los años, expresada siempre en puntos del PBI, con las diferentes medidas de pobreza infantil analizadas en el segundo apartado. Sorprendentemente, la relación más fuerte está dada entre la inversión y los niveles de intensidad de la pobreza, donde el coeficiente de correlación es de -0,84. Esta asociación inversa muestra que, a mayor inversión, menores son las intensidades de la vulneración. Un 71,23% de la variación de la intensidad es atribuible a la variación de la inversión, mostrando un nivel de determinación y correlación categorizado por Salkind (2000) como muy fuerte. Sea causalidad o azar, podemos afirmar que cuanto más se invierte en infancias, más bajan los niveles de intensidad de la pobreza que atraviesa a niños, niñas y adolescentes.

Gráfico 11. Relación entre Inversión en Infancias e Intensidad de la Pobreza, 2003-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

La relación entre el gasto y los niveles de indigencia también ha presentado una asociación inversa similarmente fuerte (r = -0,82), donde a mayor inversión en infancias, menores resultan los niveles de indigencia. Acá la determinación entre variables puede atribuirse en un 66,64%, exponiendo que dos tercios de la variación de la indigencia puede ser explicada por la variación en los ingresos. Lo que resulta interesante acá es que esta misma relación no se presenta necesariamente cuando se analiza el

gasto de manera desagregada. Normalmente se supone que los programas de transferencias monetarias son muchas veces la diferencia entre que una familia caiga en la pobreza (o indigencia) y que llegue a cubrir las canastas básicas. Sin embargo, cuando se analiza el gasto indirecto (la clase de gasto donde se ubican los programas de transferencias como AUH), esta asociación entre variables desaparece casi por completo, con un r = 0,39 y una determinación del 15%. Por el contrario, el análisis de clase de gasto específico, que incluye aquellas inversiones destinadas únicamente a niños, niñas y adolescentes, arroja una correlación inversa fuerte (r = -0,81) y una determinación del 66%. Nuevamente, si comparamos la indigencia con la categoría de gasto de Ayuda Directa, la asociación es casi inexistente (r = -0,26), y las variaciones de las variables solo se determinan en un 7%. El análisis de estas 4 asociaciones entre variables podría indicar que los programas de transferencia no tienen un impacto tan significativo en los niveles de indigencia de niños, niñas y adolescentes como podría creerse. Por el contrario, la indigencia sí resulta estar sumamente vinculada al nivel de gasto general y en programas de bienes y servicios de gasto específico a la población infanto-juvenil.

Gráfico 12a. Relación entre Inversión en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021

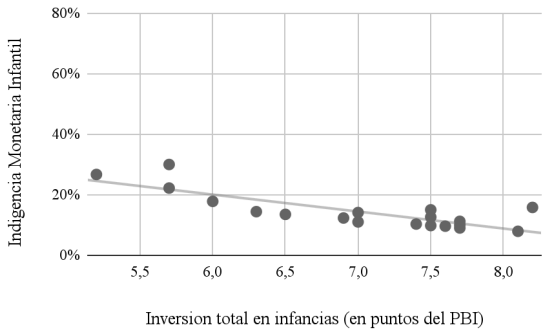


Gráfico 12b. Relación entre Gasto en Ayuda Directa e Indigencia Monetaria, 2003-2021

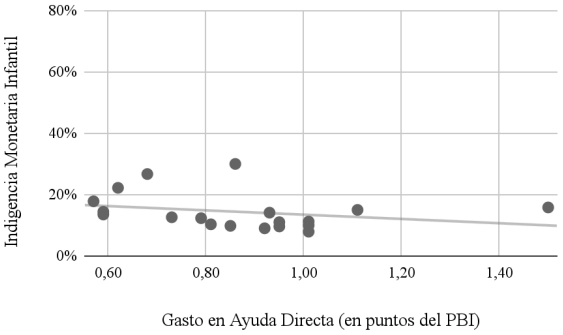


Gráfico 12c. Relación entre Gasto Específico en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021

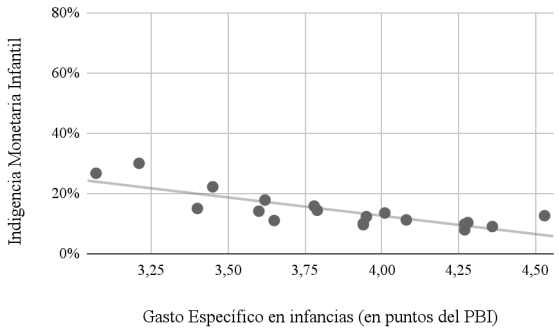
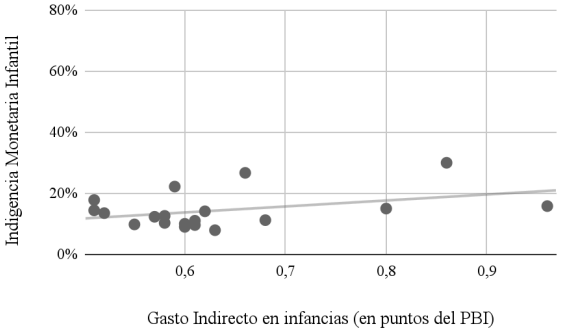


Gráfico 12d. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias e Indigencia Monetaria, 2003-2021



Fuente: Elaboraciones propias en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

Si bien el nivel de inversión general en infancias está fuertemente vinculado a los niveles de indigencia, resulta llamativo que la asociación con los niveles de pobreza en general, tanto la monetaria como la multidimensional, es mucho más débil. Es decir, las variaciones en pobreza pueden

ser explicadas por las variaciones en el gasto general en mucha menor medida que lo que pueden ser explicadas las de indigencia. Esto aplica tanto para la pobreza multidimensional como para la monetaria, con coeficientes de correlación de r = -0,55 y r = -0,58 respectivamente. En ambos casos, la determinación es solamente de un 30%.

Gráfico 13a. Relación entre Inversión en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021

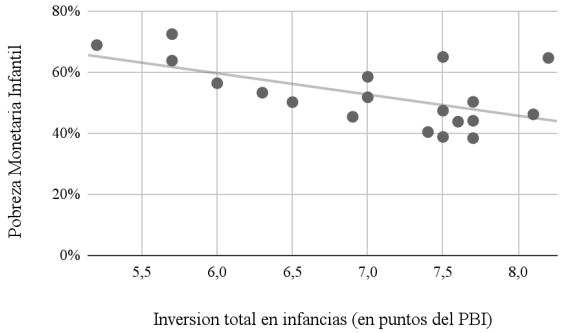
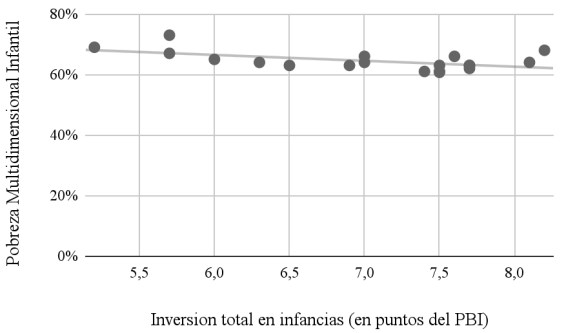


Gráfico 13b. Relación entre Inversión en Infancias y Pobreza Multidimensional, 2003-2021



Fuente: Elaboraciones propias en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

Otro análisis para realizar es entre las variables de vulneración y el gasto según qué gobierno lo haya ejecutado. Debido a las diferentes facultades de los dos niveles de gobierno, donde las provincias toman responsabilidad sobre la prestación de servicios como los educativos y sanitarios, mientras que la Nación ocupa un rol compensatorio entre las diferentes jurisdicciones con el objetivo de asegurar un piso mínimo de bienestar y estabilidad macroeconómica general, es posible suponer que lo invertido por las provincias tiene un vínculo mayor con variables como el recuento de pobreza mientras que lo ejecutado por la Nación se relaciona con cuestiones como los pisos de indigencia o la intensidad de la pobreza. Sin embargo, los números no muestran necesariamente eso. En términos generales, lo invertido por las provincias tiene mayor correlación con todas las variables de vulneración que lo que tiene el gasto nacional. La variable que mayor vinculación presenta con lo invertido por la Nación es efectivamente la de intensidad de la pobreza, con *r* = -0,7 y un coeficiente de determinación del 49,4%. Si bien este número muestra una correlación fuerte, el gasto provincial lo es aún más: se condice con la intensidad en un 65,9% (con un coeficiente *r* de -0,8). Con la segunda variable de vulneración que más se correlaciona con el gasto nacional sucede lo mismo: el vínculo con la indigencia tiene un *r* de -0,5, que si bien puede parecer fuerte, implica que sólo un 26,7% de las variaciones de la indigencia puede ser explicado por las variaciones del gasto nacional (y viceversa). En este caso, ese número es superado ampliamente por la correlación entre la indigencia y el gasto provincial, con *r* = -0,9 y un porcentaje de determinación del 82,5%. En definitiva, si bien lo invertido por el gobierno nacional se condice medianamente con los números de indigencia e intensidad de la pobreza, estas variables se ven mucho más explicadas por lo que invierten las provincias. En este sentido, es necesario recordar, como ya fue dicho, que la existencia de correlación no implica

necesariamente ningún tipo de causalidad ni explicación de incidencia. Lo que sí se puede observar es la relación casi inexistente entre el gasto nacional y las pobrezas monetarias y multidimensionales: ambos vínculos tienen coeficientes de correlación menores a 0,3 y porcentajes de determinación menores al 10%, por lo que no son estadísticamente significativos. El gasto provincial, en cambio, sí tiene una correlación más fuerte (r = 0,7) con la pobreza monetaria: las variaciones de los indicadores se condicen en un 57,9%.

Gráfico 14a. Relación entre Gasto Nacional e Indigencia Monetaria, 2003-2021

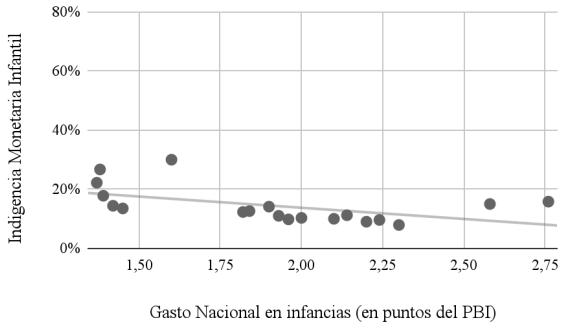
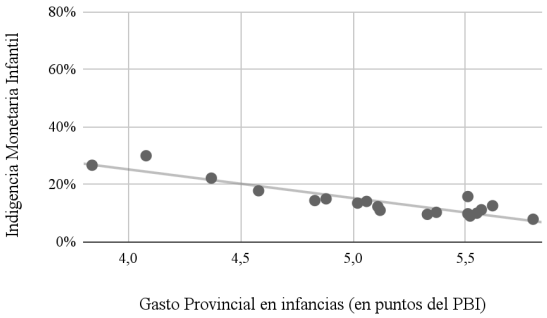


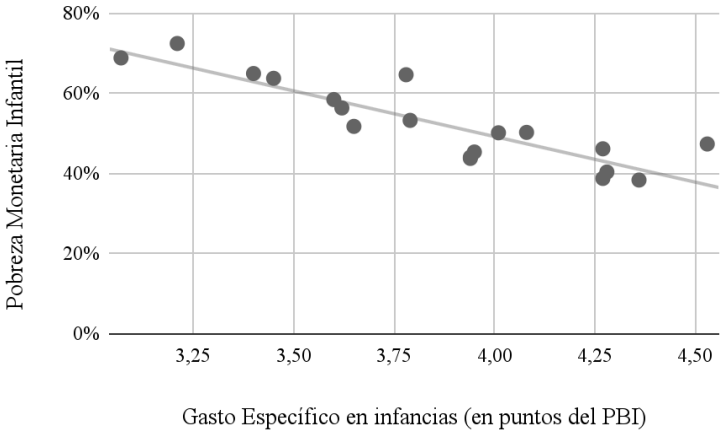
Gráfico 14b. Relación entre Gasto Provincial e Indigencia Monetaria, 2003-2021



Fuente: Elaboraciones propias en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

Si desglosamos la inversión total en infancias podemos analizar el vínculo que tiene el Gasto Específico, que contiene el financiamiento de los programas e iniciativas dirigidos específicamente a niñas, niños y adolescentes, con las variables de vulneración. La asociación más fuerte la tiene con la medición de la pobreza monetaria (r = -0,88), donde el 77% de las variaciones de la pobreza son determinadas por las variaciones del gasto específico, y el 77% de las variaciones en el gasto específico se determinan con las de la pobreza. Los niveles de indigencia también tienen una correlación fuerte, como se pudo observar en el Gráfico 12c. Las otras dos variables de vulneración, a saber, la pobreza multidimensional -medida por la tasa de recuento- y la intensidad de la pobreza, tienen una asociación mucho débil (si bien existente) con el gasto específico, no superando coeficientes de correlación de -0,65 y de determinación del 43%.

Gráfico 15. Relación entre Gasto Específico en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

El Gasto Indirecto, donde se ubican programas que no tienen como beneficiario principal a los niños y adolescentes pero que sí los benefician indirectamente, como son los programas de transferencias, encuentra su mayor correlación en la asociación con la pobreza monetaria, que, si bien es una asociación más fuerte que con el resto de las variables de vulneración, sigue sin ser lo suficientemente fuerte como el vínculo entre pobreza monetaria y gasto específico. La pobreza monetaria puede ser explicada en un 36,8% por las variaciones del gasto indirecto, con un coeficiente de Pearson de 0,61. Resulta interesante notar que acá la asociación no es inversa, sino que es directa: a mayores niveles de pobreza monetaria, mayores son los niveles de gasto indirecto en infancias. Lo mismo sucede con la pobreza multidimensional en menor medida: a mayores niveles de vulneración hay también niveles más altos de inversión indirecta. La intensidad de la pobreza, al igual que lo descrito con respecto a la indigencia monetaria, no tiene una correlación significativa.

Gráfico 16a. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias y Pobreza Monetaria, 2003-2021

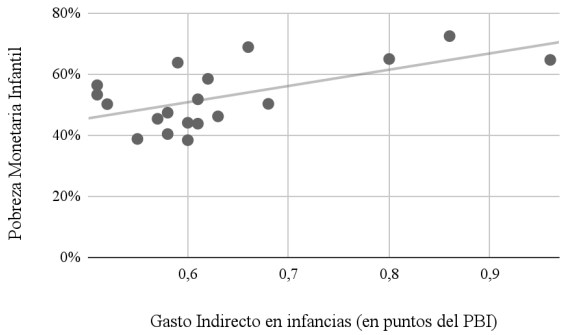
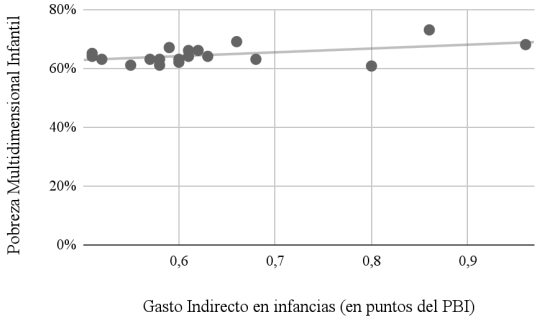


Gráfico 16b. Relación entre Gasto Indirecto en Infancias y Pobreza Multidimensional, 2003-2021



Fuente: Elaboraciones propias en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

En definitiva, de todas las variables presupuestarias que se relacionan con variables de vulneración, la asociación más fuerte es la que hay entre el gasto específico en infancias y los niveles de pobreza monetaria. Le siguen con asociación fuerte las relaciones entre inversión total en infancias y la intensidad en la pobreza; la inversión total en infancias y la indigencia monetaria; y el gasto específico en infancias y la indigencia monetaria. Todo el resto de las asociaciones tienen coeficientes moderados y débiles, por lo que las correlaciones no resultan tan significativas.

Queda estudiar por último también los análisis entre gasto y vulneración dentro de las mismas categorías. Inesperadamente, los vínculos de cada categoría entre gasto y vulneración resultaron tener las asociaciones más débiles de todas. El único análisis con correlación medianamente fuerte es entre el gasto en educación y el recuento de niños, niñas y adolescentes que tienen vulneraciones en esta dimensión. El coeficiente de correlación es positivo (r = 0,68), ilustrando que, a mayores niveles de vulneración, mayor es el gasto que se realiza (y viceversa: a mayor gasto realizado, mayores son los niveles de vulneración en la categoría). Sin embargo, el coeficiente de determinación es más bien bajo: solo un 46% de las variaciones de una variable pueden ser explicadas por las variaciones de la otra.

Gráfico 17a. Relación entre Gasto en Educación y Recuento de Vulneración en esa categoría, 2003-2021

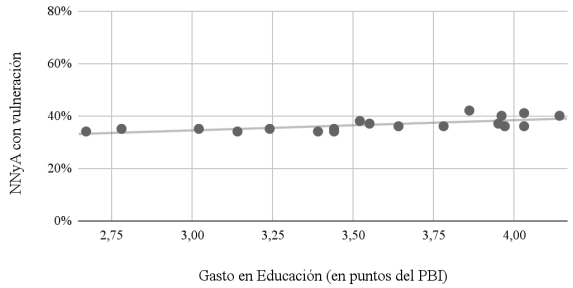
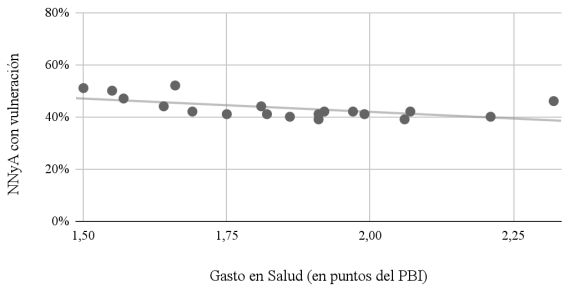


Gráfico 17b. Relación entre Gasto en Salud y Recuento de Vulneración en esa categoría, 2003-2021



Fuente: Elaboraciones propias en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares.

La categoría de salud presenta un coeficiente de Pearson moderado (r = -0,57), y un porcentaje de determinación del 32%. El resto de las categorías no presentan asociación en absoluto: sus coeficientes van entre ± 0,35 y ± 0,06. Si bien el gasto de cada categoría está destinado a aliviar específicamente esas vulneraciones y a fortalecer el acceso a esos derechos, parecería ser que no hay ningún tipo de vínculo entre el presupuesto invertido y los resultados obtenidos.

VII. Conclusión

Como ya fue dicho, pasaron al día de hoy más de 30 años desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en la República Argentina, reforzada posteriormente a nivel nacional con la sanción de la Ley Nº26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Desde este momento se establece como eje y prioridad nacional la protección y el acompañamiento en su desarrollo a las infancias y adolescencias desde una perspectiva de derechos.

Este nuevo enfoque de derechos supuso un cambio de paradigma desde el cual evaluamos las carencias que sufren las infancias, pasando de una estimación únicamente monetaria a una concepción más amplia enfocada en las necesidades específicas para el desarrollo de este grupo etario. Así, dejó de ser primordial la cuenta económica de los ingresos del hogar y comenzaron a ser considerados los recursos materiales -como los ingresos, alimentos, acceso a servicios educativos y sanitarios, la protección social, entre otros-, recursos espirituales -como la estimulación temprana- y los recursos emocionales -como el derecho a una familia, la inclusión social y la protección contra situaciones abusivas.

Tal como se expresó anteriormente, el nuevo enfoque de derechos entiende la pobreza en términos de privación de los recursos materiales, pero también de la vulnerabilidad hacia amenazas y la exclusión a los niños, niñas y adolescentes por parte de la sociedad. En este sentido, garantizar los derechos de los niños implica un trabajo activo de protección y prevención de las vulneraciones, entendiendo también que los derechos son indivisibles y deben garantizarse todos por igual, ya que la transgresión de al menos uno de ellos expone al niño, niña o adolescente a una situación de pobreza.

La protección de los derechos del niño es, como se argumentó en la revisión de la literatura, una responsabilidad exigible al Estado nacional, motivo por el cual surge como garante de estos. Sin embargo, más allá del marco normativo que demanda acción estatal, es fundamental invertir en las infancias por los beneficios que esto genera: las políticas públicas abocadas a la población infantil y adolescente son las más eficientes de todas, las más rentables, y las que mayores retornos económicos generan a la sociedad en general. Benefician el desarrollo nacional en su totalidad, potenciando todas las habilidades distribuidas en la sociedad y fortaleciendo también el sistema democrático.

Es por este motivo que es necesario poder estudiar y comprender cuánto y cómo se gasta e invierte en el desarrollo de la población menor de 18 años, evaluando también si el presupuesto destinado a tal fin obtiene resultados positivos en el objetivo primordial: fortalecer los derechos de niños, niñas y adolescentes y bajar los niveles de pobreza infantil.

Lo primero que podemos observar es la leve tendencia al alza que presenta la inversión total en infancias en puntos del PBI. Sin embargo, este gasto resultó no tener correlación estadística con los niveles de pobreza monetaria ni con los niveles de pobreza multidimensional. En cambio, sí se pudo notar una relación con los niveles de indigencia e incluso con los niveles de intensidad de la pobreza, de lo que se podría desprender que la inversión no necesariamente tiene un efecto en cuántos niños son pobres, pero sí en la profundidad de la pobreza que sufren (medida monetariamente por la indigencia, y multidimensionalmente por la intensidad). Además, es destacable que los niveles de intensidad de la

pobreza vienen en baja, salvo por una pequeña suba en el 2020 probablemente causada por la crisis sanitaria que atravesó al país.

Si bien la inversión medida en puntos del PBI subió, al compararlo en porcentaje del gasto total consolidado del sector público o en porcentaje del gasto público social, el peso relativo de lo invertido en infancias disminuyó con el tiempo. Como se detalló en el apartado presupuestario, este desfinanciamiento de las infancias en relación con otros grupos etarios puede ser explicado por los crecientes gastos previsionales que enfrenta la Nación, haciendo crecer el peso relativo de otros grupos en el presupuesto general.

Lo mismo sucede si analizamos las clases de gasto: el Gasto Ampliado (apuntado a una población más general) viene creciendo en detrimento del Gasto Específico (enfocado únicamente a la población infantil). Aquí se nota también la tendencia estatal de los últimos años a disminuir la inversión en programas pensados especialmente para niños, niñas y adolescentes, y comenzar a enfocar las partidas presupuestarias hacia gastos más amplios, que, si bien también benefician a esta población, no sucede de manera directa. Esto es un problema si consideramos los altos niveles de correlación inversa que hay entre la clase de gasto específico y los niveles de pobreza e indigencia, demostrados en los Gráficos 12c y 15.

Al analizar el gasto por nivel estatal de ejecución, podemos ver que la inversión de las provincias tiene una relación mucho más fuerte con los indicadores de vulneración que los gastos nacionales. Si bien es verdad que la inversión nacional se correlaciona en mayor medida con los indicadores más profundos de pobreza como son la indigencia y la intensidad, también puede verse que las variaciones en estos mismos indicadores son explicadas aún más por el gasto provincial. Lo mismo sucede con la pobreza monetaria, donde un 58% de sus variaciones pueden ser explicadas por las variaciones de lo invertido por las provincias.

Por otro lado, es posible observar que la pobreza multidimensional no solo no se condice con los niveles de inversión, sino que tampoco tiene relación estadísticamente significativa con ninguna otra variable, lo cual nos conduce a preguntarnos de qué modo los esfuerzos estatales podrían llegar a tener un impacto en los niveles de vulneración multidimensional. A su vez, los gráficos (especialmente el Gráfico 6b) nos muestran que las dos mediciones de la pobreza no se condicen: si bien la pobreza monetaria tiene una baja significativa alrededor del año 2013, la multidimensional se sostiene relativamente estable a lo largo de los años. A lo largo de los años los niveles de vulneración multidimensional se mantuvieron considerablemente por encima, con un promedio interanual 12 puntos más alto que el 53% de pobreza monetaria. Sin embargo, resulta interesante remarcar que, en el año 2021, y por primera vez, los niveles de pobreza económica superaron a los niveles de pobreza por derechos.

Si analizamos los efectos del gasto por categoría, la dimensión educativa es la más beneficiada. Es en la que más se invierte en términos absolutos y relativos, pero también la única que encuentra una correlación fuerte con lo que se invierte con ese objetivo. El resto de las categorías de gasto no ven sus esfuerzos reflejados en los niveles de vulneración de las dimensiones correspondientes, como es el caso del saneamiento, que, si bien su tasa de recuento está en baja, esto no tiene correlación estadística alguna con lo que se invierte en ese eje. Lo mismo sucede con el resto de las dimensiones, lo que nos lleva a plantear el interrogante de cuales sí son factores determinantes para la mejora de los niveles de vulneración en cada categoría. El acceso a la vivienda, por ejemplo, es la categoría en la que más niños y niñas sufren carencia año tras año. Sin embargo, el Gasto Ampliado -clase de gasto donde se enmarcan los gastos abocados a esta dimensión- viene con tendencia de crecimiento, pero no genera ningún efecto (al menos estadísticamente significativo) en la cantidad de chicos que tienen vulneraciones en su acceso a la vivienda, ni en la intensidad con la que se viven las mismas.

En suma, los montos generales invertidos en las infancias parecen tener un efecto en los niveles de vulneración o, de manera inversa, los niveles de vulneración podrían tener impacto en cuánto se invierte en infancias. En cambio, si desagregamos la inversión y nos concentramos en sus efectos específicos en cada dimensión, este vínculo no presenta asociaciones estadísticamente significativas en casi ninguna de las categorías.

VIII. Reflexiones Finales

A la luz de estas conclusiones surgen algunas reflexiones e interrogantes hacia el futuro. En primer lugar, viendo el ya mencionado desfinanciamiento de las infancias con relación a otros grupos etarios, es necesario pensar en qué lugar quedará en los años por venir la población infanto-juvenil en términos de inversión, dado que las partidas previsionales sigan probablemente creciendo y ocupando cada vez mayor proporción del gasto público social. Para poder revertir esta tendencia, será necesario un esfuerzo consciente de priorizar los grupos poblacionales más jóvenes tanto desde el discurso como desde los presupuestos provinciales y nacionales.

En segunda instancia, resulta interesante pensar en las diferencias de nivel entre la pobreza monetaria y multidimensional. Siendo que durante casi la totalidad del período analizado las cifras difirieron más de 10 puntos, cabe preguntarse hasta qué punto seguirá siendo moneda corriente medir la pobreza en términos de ingresos, más todavía cuando los niños, niñas y adolescentes sufren vulneraciones tan diferentes a las de los adultos. Si bien la pobreza monetaria puede resultar más fácil de medir y tiene métodos más estandarizados, resultaría interesante poder pensar en un índice estatal de pobreza

multidimensional en las infancias para poder verdaderamente evaluar las privaciones y transgresiones de los derechos de la población infantil.

Por otro lado, viendo que en el año 2021 por primera vez los niveles de pobreza económica superaron a los niveles de pobreza multidimensional, surgen algunas incógnitas. Ante todo, cuál es el motivo de esta alteración o cambio en los niveles: si el alza pronunciada de la pobreza por ingresos, la baja marcada de las vulneraciones en los derechos, o una combinación de ambas. Sumado a esto, cuánto tiempo durará esta inversión de niveles, si se sostendrá en el tiempo o será una cuestión temporal únicamente del 2021; y de sostenerse en el tiempo, qué efectos podrá generar en la población tener una elevada pobreza económica mientras los niveles de vulneración se mantengan bajos.

En definitiva, considerando las correlaciones entre los presupuestos ejecutados y los niveles de vulneración en las infancias, sería necesario quizás poder repensar tanto a nivel nacional como subnacional no necesariamente el monto invertido sino las formas en las que se invierte, y, especialmente, la especificidad con la que se hace. Si bien la teoría nos indica que invertir en las infancias y adolescencias es la estrategia más eficiente, rentable y redituable a nivel general, la evidencia nos muestra que en la práctica las infancias vienen en un camino de desfinanciamiento en comparación a otros grupos etarios hace ya varios años. Será necesario poder evaluar a futuro cómo continúan desarrollándose las tendencias de inversión gubernamental, y si es que los niños, niñas y adolescentes de la República Argentina son considerados efectivamente un sector prioritario de la población general.

Bibliografía

Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M., & Oharriz, E. (2010). *Derecho a la Alimentación*.

Alkire, S., & Foster, J. (2007). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, *95*(7-8), 476-487. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Araujo, M. C., & Boo, F. L. (2010). Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. *IDB Publications*. https://publications.iadb.org/es/invertir-en-los-primeros-anos-de-vida-una-prioridad-para-el-bid-y-los-paises-de-america-latina-y-el

Barómetro de la Deuda Social Argentina. (2022). *Desigualdades estructurales, pobreza por ingresos y carencias no monetarias desde una perspectiva de derechos. Un escenario pre-post COVID-19 de crisis e incertidumbre.* Educa. https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2022/2022-Observatorio-Documento-Estadistico_Pobreza.pdf

Bonari, D. & Curcio J. (Coord.). (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.*

CEPAL. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*.

Chen, W.-H., & Corak, M. (2008). Child Poverty and Changes in Child Poverty. *Demography*, *45*(3), 537-553. JSTOR.

Corcoran, M. E., & Chaudry, A. (1997). The Dynamics of Childhood Poverty. *The Future of Children*, *7*(2), 40. https://doi.org/10.2307/1602386

Daiute, C. (2008). The Rights of Children, the Rights of Nations: Developmental Theory and the Politics of Children's Rights. *Journal of Social Issues*, *64*(4), 701-723. https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2008.00585.x

Dunga, S. H., & Makhalima, J. L. (2016). *Perceptions of household heads on the causes of child poverty in Boipatong Township*. https://repository.nwu.ac.za/handle/10394/24482

Espíndola, E., Sunkel, G., Murden, A., & Milosavljevic, V. (2017). Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos. *CEPAL*, *Colección Documentos de Proyectos*.

Favila Tello, A., Navarro Chávez, J. C. L., Favila Tello, A., & Navarro Chávez, J. C. L. (2017). Desigualdad educativa y su relación con la distribución del ingreso en los estados mexicanos. *CPU-e. Revista de Investigación Educativa*, *24*, 75-98.

Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). *La primera infancia en Argentina: Desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*.

Florito, J., Karczmarczyk, M., & Petrone, L. (2020). *Desarrollo integral de políticas de primera infancia: Reflexiones para un camino posible*.

González, M. F., & Tuñón, I. (2022). Pobreza infantil y adolescente: El triunfo de la injusticia por Marcela F. González y Ianina Tuñón. En *González, M. F., Tuñón, I. (eds.).Infancias y pobrezas. La complejidad de su conceptualización, medición y abordaje a través de políticas públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2022* . Miño y Dávila. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/16367

Hanson, K. (2012). Schools of Thought in Children's Rights. En M. Liebel, K. Hanson, I. Saadi, & W. Vandenhole (Eds.), *Children's Rights from Below: Cross-Cultural Perspectives* (pp. 63-79). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230361843_5

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *LIFE CYCLES*, *312*.

Heckman, J. J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, *103*(6), 2052-2086. https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2052

INDEC. (2023). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2022*. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46

Paz, J. (2023). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en niñas, niños y adolescentes en Argentina*. UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/media/17081/file/Estudio%20Pobreza%20monetaria%20y%

20privaciones%20no%20monetarias%20en%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20Argentina.pdf

Karczmarczyk, M. (2018). *La inversión social dirigida a la niñez en la Argentina. Un análisis a nivel nacional*.

Kliksberg, B., & Novacovsky, I. (Eds.). (2015). *El gran desafío: Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia: aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Editorial Biblos.

Langou, G. D., Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2018). *Garantizar la inversión en infancia: Una prioridad en tiempos de crisis*.

Lichter, D. (1997). Poverty and Inequality Among Children. *Annual Review of Sociology*, *23*, 121-145. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.121

Liebel, M., Hanson, K., Saadi, I., & Vandenhole, W. (2012). *Children's Rights from Below*. Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230361843

Liebel, M., & Saadi, I. (2012). Children's Rights and the Responsibilities of States: Thoughts on Understanding Children's Rights as Subjective Rights. En M. Liebel, K. Hanson, I. Saadi, & W. Vandenhole (Eds.), *Children's Rights from Below: Cross-Cultural Perspectives* (pp. 108-122). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230361843_8

Llobet, V. (2020). *Infancia(s) y género(s): Desafíos a 15 años de la 26061*. https://www.aacademica.org/valeria.llobet/187

Melo Castilla, L. Á. (2019). *Infancia, adolescencia y juventud: Oportunidades claves para el desarrollo*. UNICEF.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina. (2022). *La evolución del gasto de ANSES según fuente de financiamiento. Análisis del período 1995—2021*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-gasto-anses-1995-2021.pdf

Minujin, A., Capuano, A., & Llobet, V. S. (2013). *El desafío de la pobreza infantil: Hacia una reconceptualización y medición multidimensional*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78532

Minujin, A., Delamonica, E., Davidziuk, A., & Gonzalez, E. D. (2006). The definition of child poverty: A discussion of concepts and measurements. *Environment and Urbanization*, *18*(2),

481-500. https://doi.org/10.1177/0956247806069627

O'Donnell, G., Laurence Whitehead, Rodolfo Mariani, Fátima Anastasia, Nuria Cunill Grau, & Marta Arretche. (2007). Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. *PNUD*. https://www.corteidh.or.cr/tablas/28698.pdf

Pautassi, L. C., & Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: Indicadores para su medición. *CEPAL*, *Colección Documentos de proyectos*.

Poy, S. (2022). *Child poverty and parents' employment in Argentina (El empleo de los adultos y la pobreza infantil en Argentina)* (pp. 175-200).

Rossel, C. (2013). Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina. *CEPAL*, *Serie Políticas sociales N°176*.

Salkind, N. J. (2000). *Statistics for People Who (Think They) Hate Statistics*. SAGE Publications.

Salvia, A., Bonfiglio, J. I., & Vera, J. (2017). La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino: documento de investigación. En *Documento de Investigación del Barómetro de la Deuda Social Argentina. 2017, Serie del Bicentenario (2010-2016) / Año VII*. Universidad Católica Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8206

Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X., & Gerstenfeld, P. (2015). A Multidimensional Poverty Index for Latin America. *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)*, *Working paper No 79*.

Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, *44*(2), 219-231. https://doi.org/10.2307/1912718

Tuñón, I. (Ed.). (2015). *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*. Biblos. http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/desafios-desarrollo-humano-infancia.pdf

Tuñón, I., & González, M. S. (2013). Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos. *Revista Sociedad & Equidad*, *5*.

Tuñón, I., Poy, S., & Coll, A. (2017). La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales.

Definiciones, estimaciones y principales determinantes (2010-2014). *Población & Sociedad*, *24*(1), 101-133.

UNICEF (Ed.). (2005). *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*. UNICEF.

UNICEF. (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región.* https://www.unicef.org/lac/informes/la-inversion-en-la-primera-infancia-en-america-latina-boletin-de-difusion

UNICEF. (2023). *Pobreza Monetaria y Privaciones no monetarias en la niñez en Argentina*.

UNICEF & Ministerio de Economía Argentina. (2023). *Inversión Social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2021*.