



ARGENTINA

La inversión en la primera infancia en América Latina



SIPI



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



unicef





Argentina

La Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) en 2009 representó:

1,3% del PIB [PRODUCTO INTERNO BRUTO]

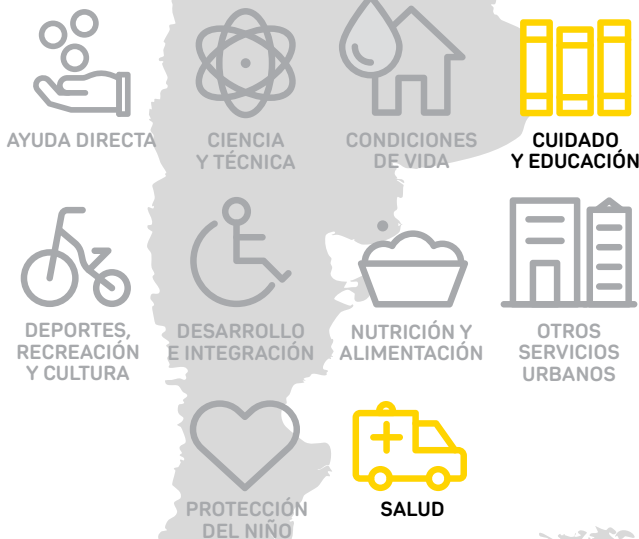
3,9% del GPT [GASTO PÚBLICO TOTAL]

6,3% del GPS [GASTO PÚBLICO SOCIAL]

ISPI 2009

2.295,2 dólares PPP* por niño

El gasto se concentró en:



*La paridad del poder adquisitivo (PPP por las siglas en inglés: Purchasing Power Parity) es una tasa de conversión que indica a qué tasa deben convertirse los valores en la moneda de un país para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en otro país. Esta medida permite expresar valores monetarios de distintos países en términos de una misma canasta de bienes y servicios, eliminando así las distorsiones en el poder de compra generadas por las variaciones en los tipos de cambio de mercado. Para calcular las series en dólares estadounidenses PPP se utilizó la variable "Implied PPP conversion rate (National currency per current international dollar)" publicada en el "World Economic Outlook Database", del FMI. Para más información sobre el concepto PPP, véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/ppp.htm>

Las políticas públicas dirigidas a la primera infancia

Las dos normas de mayor relevancia que definen y regulan la relación entre el Estado y la niñez y la adolescencia en la Argentina son la **Convención de los Derechos del Niño (CDN)**, primero ratificada por el Congreso y luego incorporada a la Constitución Nacional en 1994, y la **Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, de 2005. A partir de esta Ley se abandona el paradigma precedente, de carácter tutelar, por el cual el Estado debía “socorrer” a las niñas y niños, y se adopta el modelo vigente, que sitúa a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible de desarrollo de las niñas y niños durante los primeros años y compromete al Estado a actuar en pos del fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de la infancia.

Con la Ley 26.061 se crean los órganos rectores de las políticas de infancia de la Nación y las provincias: la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)**, que es el organismo técnico a nivel nacional especializado en infancia y familia y encargado de crear los lineamientos de las políticas públicas dirigidas a la niñez, y el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la niñez y la adolescencia en todo el territorio. El Consejo es presidido por el titular de la SENNAF y está integrado por los representantes de los órganos de protección de derechos de niñez, adolescencia y familia de las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, la ley establece la figura del **Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** (aún no creada a nivel nacional).

En el **ámbito provincial**, 21 de las 24 jurisdicciones han realizado importantes esfuerzos en la adecuación de su normativa e institucionalidad a los principios de la CDN. Respecto al lugar asignado a la **primera infancia** se observa que, con matices y especificidades, la tendencia general es incluirla como grupo específico a

través del derecho a la identidad, el derecho a la salud del recién nacido o bien el de la madre durante el embarazo.

Otras normas de vital importancia son la **Ley 25.929 de Parto Humanizado** (2004), de aplicación tanto en el ámbito público como privado de atención de la salud, y la **Ley 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CDI)** para niños de hasta 4 años.

En relación con el derecho a la educación, con la **Ley de Educación Nacional (LEN)** -promulgada en 2006 y vigente en la actualidad- se incorpora explícitamente a los jardines maternos a la organización de la Educación Inicial (ahora definida desde los 45 días de vida hasta los 5 años inclusive, con obligatoriedad del último año) y se impulsa a las jurisdicciones a universalizar los servicios educativos para las niñas y niños de 4 años y a subsanar las brechas de acceso entre los diferentes sectores sociales. Finalmente, en enero de 2015 la sala de 4 años se incorporó a la obligatoriedad escolar en todo el país.

En el plano del financiamiento de la educación, la **Ley 26.075 de Financiamiento Educativo** (2005) apunta a un incremento progresivo del presupuesto en educación, ciencia y tecnología del Gobierno Nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en 2010 (meta cumplida).

El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Creado por la Ley 26.061, este sistema está conformado por **tres niveles**: a) **Nacional**: especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; b) **Federal**: busca la articulación y concertación para el diseño, la planificación y la efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina; c) **Provincial**: responsable de la planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes (art. 42).

Su objetivo es priorizar y dar centralidad a la política pública, determinando cómo y desde dónde interviene el Estado e incorporando la perspectiva de derecho en el diseño y la implementación de políticas públicas universales.

Principales programas nacionales específicos de la primera infancia de abordaje integral

Programa nacional intersectorial de Desarrollo Infantil “Primeros años”. Orientado a favorecer el desarrollo de las niñas y niños de 0 a 4 años bajo el paradigma de políticas públicas integrales y una estrategia de articulación intersectorial y de abordaje territorial. Hacia 2013, se implementaba en 19 provincias y 107 localidades. También funcionaban 205 Espacios de Sostén y Acompañamiento, donde participaban aproximadamente 15.000 familias.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Brinda herramientas para asesorar, fortalecer y acompañar a familias, docentes, facilitadores y otros agentes que trabajan en instituciones educativas de atención y cuidado de niños y niñas de 0 a 5 años en temáticas relacionadas con la crianza y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de favorecer la construcción de entornos que contribuyan al sostenimiento de las trayectorias educativas y escolares de los más pequeños.

Programa Nacional “Creciendo Juntos” y los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios. Busca promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas, desde su nacimiento hasta los 4 años. Trabaja en la conformación de mesas interministeriales e intersectoriales de primera infancia a nivel provincial y municipal, que promueven la participación de equipos de trabajo especializados en educación, desarrollo social, salud, trabajo, género y derechos humanos.

Planes o programas nacionales específicos de la primera infancia de abordaje sectorial

Asignación por Embarazo para protección social (AUE). Transferencia monetaria mensual, no retributiva y hasta un máximo de 6 mensualidades, a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, condicionada a la inscripción en el Programa SUMAR y a la presentación de controles de embarazo.

Plan Nacional para la Educación Inicial. Se enmarca dentro de la LEN y estipula los objetivos y modalidades de organización específicos para la educación inicial.

Programa Jugando Construimos Ciudadanía. Estimula hábitos de solidaridad y cooperación mediante el juego y el desarrollo de actividades integradoras. Promueve la producción de materiales lúdicos como juguetes, juegos colectivos y didácticos e instrumentos musicales.

Programa PROMIN Materno Infantil. Disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de las niñas y niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Proyecto “Más libros más mundos posibles”. Promover, incentivar y fortalecer los procesos de lectura y escritura que se inician en los primeros años. Incrementa los recursos para la lectura y escritura en las escuelas de nivel inicial de contextos de mayor vulnerabilidad.

Planes o programas nacionales con fuerte impacto en la primera infancia

Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH). Seguro social no contributivo para hijos de familias en situación de desocupación, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Transferencia monetaria mensual de suma fija por cada hijo menor de 18 años o chicos discapacitados, condicionada a la acreditación de controles sanitarios y de asistencia escolar.

Plan Nacer/Programa SUMAR. Proveer financiamiento basado en resultados para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, púerperas y de las niñas y niños menores de 6 años que no tienen obra social a nivel federal. A partir de 2011 se amplía la cobertura a niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a mujeres hasta 64 años.

Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de NNA, en

su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de políticas públicas integrales, implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial.

Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil. Prevenir y erradicar el trabajo infantil, en todas sus formas, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales en todo el país.

Programa Brigada Niñ@s. Brindar atención y acompañamiento a NNA víctimas de explotación sexual comercial en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos.

Programa las Víctimas contra las Violencias. Atención a las víctimas de abusos o malos tratos, causados por ejercicio de violencias, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Se incluye la lucha contra el maltrato, explotación y prostitución infantil.

Programa Nacional 700 Escuelas. Construcción de edificios escolares nuevos o la sustitución de los edificios escolares existentes.

Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (ex Programa Nacional de Inmunizaciones). Disminuir la morbimortalidad de las enfermedades inmunoprevenibles. Realiza la adquisición y distribución de vacunas, jeringas y agujas descartables; seguimiento de coberturas de vacunación, supervisión de programas jurisdiccionales de inmunizaciones, campañas de vacunación y elaboración y actualización de las Normas Nacionales de Vacunación.

Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “Plan de Seguridad Alimentaria” (PNSA). Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región.

Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad. Llevar el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas para organizar y entrecruzar la información de todo el país.

Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR).

Promover la igualdad de derechos, la equidad y la justicia social así como contribuir a mejorar la estructura de oportunidades, en el campo de la salud sexual.

Programa Remediar. Fortalecer la capacidad resolutoria del Primer Nivel de Atención, promoviendo la Estrategia de Atención Primaria de la Salud y el Uso Racional de Medicamentos; consolidar un sistema federal de abastecimiento y brindar cobertura farmacológica directa y gratuita a más de 15 millones de argentinos.

Proyecto Familias y Nutrición. Fortalecer a las familias en las funciones de crianza, nutrición y cuidado de la salud de sus hijos. Desde un enfoque integral y con perspectiva de género.

Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (SIIPNAF). Herramienta conformada por un conjunto de datos homologables que permite obtener información acerca de las acciones desarrolladas en el marco de las políticas públicas dirigidas a la niñez y a la adolescencia, implementadas en el ámbito de todo el territorio nacional.

Los principales datos de la ISPI

La **ISPI del Gobierno Nacional** en 2009 y 2010 alcanzó 0,5% del PIB. Dentro del presupuesto público, la población de 0 a 5 años absorbió un 4,1% del Gasto Público Social (**GPS**) y un 2,5% del Gasto Público Total (**GPT**), recibiendo en promedio 947 dólares **PPP por niño**. Si se descuentan los gastos de las obras sociales, la ISPI disminuye a 0,4% del PIB, con 659 dólares PPP por niño menor de 6 años en promedio para ambos años.

Por su parte, el esfuerzo financiero realizado por el **conjunto del Estado argentino** (Nación y provincias) alcanzó 1,5% del **PIB** (1,3% sin obras sociales, OS) y un promedio

de 2.669 dólares **PPP por niño** menor de 6 años en 2009 (2.295 dólares PPP sin OS), lo que representa un incremento de su participación a 7,3% del **GPS** y 4,5% del **GPT** (6,3 y 3,9%, respectivamente, descontando las OS) con respecto a los valores de la Administración Nacional, reflejando así la descentralización en la provisión de los servicios de educación inicial y salud pública a cargo de las provincias.

Tabla 1. Inversión Social en Primera Infancia en Argentina | Indicadores agregados

	GOBIERNO NACIONAL		SEC. PÚB. CONS.
	2010	2009	2009
CON OBRAS SOCIALES			
En millones de pesos corrientes	9.252,5	7.321,3	21.691,2
En millones de US\$ corrientes ^[1]	2.358,8	1.954,5	5.790,8
En millones de US\$ PPP ^[1]	3.986,4	3.662,5	10.851,0
En US\$ PPP por niño	993,2	900,8	2.668,9
En % Gasto Público Social ^[2]	4,1	4,1	7,3
En % Gasto Público Total	2,5	2,5	4,5
En % PIB	0,5	0,5	1,5
SIN OBRAS SOCIALES			
En millones de pesos corrientes	6.395,7	5.124,1	18.654,4
En millones de US\$ corrientes ^[1]	1.630,5	1.367,9	4.980,1
En millones de US\$ PPP ^[1]	2.755,6	2.563,3	9.331,9
En US\$ PPP por niño	686,5	630,5	2.295,2
En % Gasto Público Social ^[2]	2,8	2,9	6,3
En % Gasto Público Total	1,7	1,7	3,9
En % PIB	0,4	0,4	1,3

Notas: [1] Para calcular los valores a US\$ corrientes se toma el tipo de cambio con el dólar estadounidense promedio anual y para calcular los valores a US\$ PPP se toma el "Implied PPP conversion rate (National currency per current international dollar)" publicada en el "World Economic Outlook Database", del FMI.

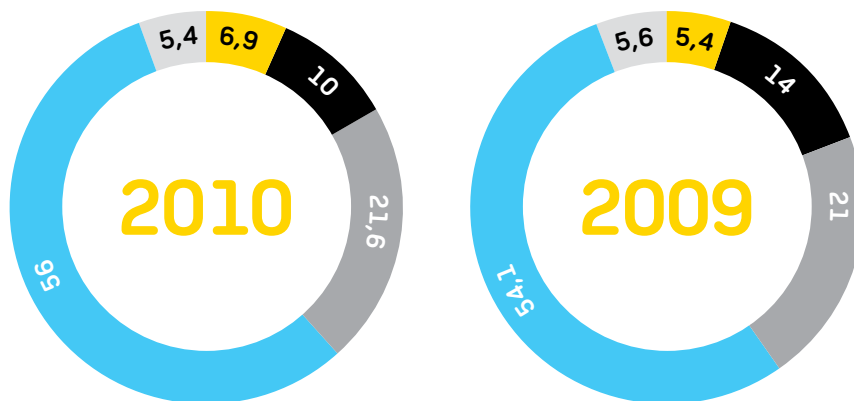
[2] El denominador no incluye gastos en primera infancia en funciones no sociales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de DAGPyPS, 2011, en UNICEF, 2012 y WEO Database 2014.

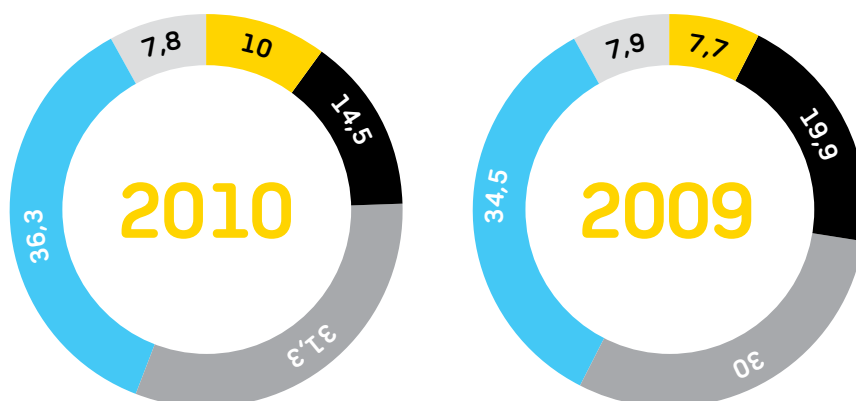
En lo que respecta a la distribución de la ISPI según **clases** de gasto, las erogaciones en acciones específicamente diseñadas para generar impacto en la primera infancia (**GEPI**) representaron un 7% de la inversión total del Gobierno Nacional dirigida a esta franja etaria en 2010 (aumentando su participación en más de un punto porcentual con respecto a 2009). Sin el efecto del gasto en OS (que es gasto ampliado por definición), la proporción del GEPI representa 10% de la ISPI total en 2010. Si se incorporan los esfuerzos de las provincias, esta proporción asciende a 38% de la ISPI del Sector Público Consolidado y a más de la mitad de la ISPI de las provincias en su conjunto, reflejando la descentralización de los servicios sociales de Salud y de Cuidado y educación en los gobiernos subnacionales, todos gastos que tienen una mayor incidencia en este grupo poblacional. Tanto en su medición con y sin OS, el gasto ampliado (**GAPI**) es la principal clase de gasto en la ISPI del Gobierno Nacional (55% y 35% en promedio para el biejño 2009-2010, respectivamente), seguida por el gasto indirecto (GIPI) y el gasto en niñez no específico a la primera infancia (**GNoEPI**, 12% con OS y 17% sin OS para el biejño 2009-2010). Por su parte, la proporción de los gastos en primera infancia en acciones dirigidas a toda la población (**GTPPI**) ocupan el último lugar en la estructura de la ISPI por clases de gasto.

Tabla 2. Inversión Social en Primera Infancia en Argentina por clases de gasto | Gobierno Nacional | Estructura % vertical

CON OBRAS SOCIALES



SIN OBRAS SOCIALES



GEPI [Gasto específico en primera infancia]

GNoEPI [Gasto en niñez no específico a la primera infancia]

GIPI [Gasto indirecto en primera infancia]

GAPI [Gasto ampliado en primera infancia]











GPITP [Gasto en primera infancia dirigido a toda la población]

Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS 2011 en UNICEF 2012.

El modelo vigente sitúa a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible de desarrollo de las niñas y niños durante los primeros años.

La Ley de Educación Nacional incorporó explícitamente a los jardines maternos a la organización de la Educación Inicial.

Tabla 3. Inversión Social en Primera Infancia en Argentina por categorías de gasto | Gobierno Nacional y Sector Público Consolidado | Estructura % vertical

		SEC. PÚBL. CONS. 2009	
		CON OS	SIN OS
	AYUDA DIRECTA	10,9	12,7
	CIENCIA Y TÉCNICA	1,2	1,4
	CONDICIONES DE VIDA	5,7	6,6
	CUIDADO Y EDUCACIÓN	37,9	44,1
	DEPORTES, RECREACIÓN Y CULTURA	0,8	0,9
	DESARROLLO E INTEGRACIÓN	1,1	1,3
	NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN	4,4	5,1
OS	OBRAS SOCIALES	14,0	—
	OTROS SERVICIOS URBANOS	0,6	0,7
	PROTECCIÓN DEL NIÑO	1,8	2,1
	SALUD	21,6	25,1
TOTAL		100,0	100,0

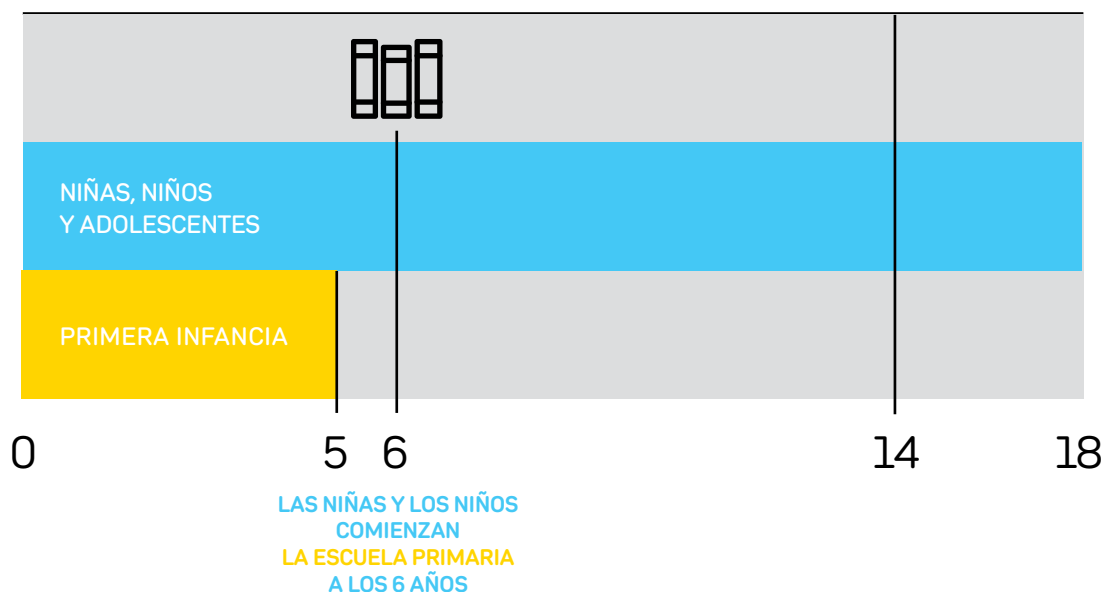
Notas: [1] En la clasificación de la categoría Cuidado y Educación no se han identificado específicamente las erogaciones en iniciativas específicas de ADEPI bajo el enfoque de desarrollo y atención integral, o los esfuerzos del Estado para apoyar la terminalidad educativa de madres adolescentes. Estos gastos pueden estar clasificados en las categorías Nutrición y Alimentación y/o en Desarrollo e integración.

Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS 2011 en UNICEF 2012.

GOBIERNO NACIONAL			
2010		2009	
CON OS	SIN OS	CON OS	SIN OS
32,9	47,6	30,7	43,8
4,7	6,8	4,9	6,9
7,2	10,4	8,4	12,0
6,2	9,0	7,3	10,4
0,7	1,1	0,7	1,0
0,1	0,2	0,1	0,1
2,8	4,0	2,5	3,6
30,9	—	30,0	—
0,0	0,0	0,0	0,0
0,4	0,6	0,4	0,6
14,1	20,3	15,0	21,5
100,0	100,0	100,0	100,0

Al analizar la estructura de la ISPI según **categorías** de gasto se observa que las políticas sociales nacionales orientadas a la primera infancia se concentran fundamentalmente en **Ayuda directa** (donde tienen una gran incidencia las asignaciones familiares, contributivas y no contributivas -como la AUH y AUE- junto con las pensiones no contributivas), **Obras sociales** y **Salud** (en orden decreciente de importancia), mientras que si se toma el Sector Público Consolidado, **Cuidado y la educación** y **Salud** pasan a ser la prioridad en las políticas sociales con impacto en la primera infancia, seguidas por las políticas de **Ayuda directa**.

Quién es quién en Argentina



Notas metodológicas

La medición que aquí se presenta se basa en el documento “Inversión social en primera infancia en Argentina”, elaborado por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y publicado por UNICEF en noviembre de 2012. El ejercicio desarrollado presenta mediciones de la ISPI de 2009 para el Sector Público Consolidado (Administración Nacional más gobiernos provinciales) y de 2009-2010

para la Administración Nacional. Debido a la falta de disponibilidad de información presupuestaria con el nivel de desagregación necesaria para mantener el estándar de calidad de estas mediciones aplicando la metodología de medición de la ISPI, no se ha podido actualizar este ejercicio de medición ni ajustar algunos criterios de aplicación siguiendo las definiciones metodológicas establecidas.

Desafíos

Los desafíos sobre la medición y el análisis de la ISPI en Argentina se relacionan, en primer lugar, con la instalación de esta línea de trabajo en la agenda pública de la Nación y las provincias, de manera de garantizar un ejercicio continuo de medición que permita sacar conclusiones sobre la evolución y el impacto de estos recursos públicos. En segundo lugar, y a partir de garantizar la continuidad en la disponibilidad de esta información, se deben profundizar los esfuerzos para promover un debate parlamentario basado en la evidencia, de manera de orientar el perfeccionamiento de las políticas públicas en función de los estándares y la visión definidos en la legislación vigente sobre la primera infancia. En este sentido, se debe seguir trabajando para la identificación presupuestaria de las políticas de abordaje integral específicas a la primera infancia.

Antecedentes de medición de la ISPI

En 2014 se cumplieron 10 años del primer ejercicio de medición de la Inversión Social dirigida a la Niñez y la Adolescencia en Argentina (ISdN). La identificación, cuantificación y análisis de los esfuerzos financieros que el Estado argentino destina a los niños, niñas y adolescentes ya tiene, por tanto, un recorrido en el país y la metodología desarrollada conjuntamente por el Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF ha servido de referencia para muchos ejercicios similares desarrollados por los países de la región.

SIPI



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



unicef 

La inversión en la primera infancia en América Latina

Propuesta metodológica y análisis en países
seleccionados de la región