

DOCUMENTO DE TRABAJO N°144

NOVIEMBRE DE 2015

SERIE PRIMERA INFANCIA

El costo de las políticas prioritarias destinadas a la primera infancia en la Argentina. Período 2016-2019

MALENA ACUÑA

Programa de Protección Social y Programa de Educación.

Este documento fue elaborado bajo la dirección
del Dr. Fabián Repetto, en el marco del proyecto
Primera infancia en agenda.

<http://cippec.org/primerainfancia>

Índice

Presentación	6
Introducción.....	7
1. ¿Cuánto invierte el Estado nacional en primera infancia?.....	9
2. Relevancia y consideraciones metodológicas del costeo.....	17
3. Propuestas costeadas y su costo nominal	18
4. Costos de las metas y conjuntos de metas en relación al PBI.....	29
Conclusiones.....	33
Anexo I. Gráficos utilizando PBI con año base 2004 y tablas de resultados.....	36
Anexo II. Anexo metodológico del ejercicio de costeo	44
Bibliografía	52

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Inversión argentina en primera infancia (PI) según clase de gasto y nivel de gobierno. 2009	12
Gráfico 2. Inversión argentina en primera infancia según categoría de gasto y nivel de gobierno. 2009	13
Cuadro 1. Programas y subprogramas incluidos en la estimación de la inversión social de la Administración Pública Nacional en primera infancia en dimensiones seleccionadas, por ministerio.....	14
Gráfico 3. Participación de cada ministerio en la inversión social de la Administración Pública Nacional en primera infancia en dimensiones seleccionadas. 2014.....	16
Cuadro 2. Síntesis de metas: conjuntos de máxima, media y mínima	26
Cuadro 3. Costos asociados con la meta mínima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2019	27
Gráfico 4. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima. En millones de pesos de diciembre 2014. 2016-2019	28
Gráfico 5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019	30
Gráfico 6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019	31
Gráfico 7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019	32
Gráfico A.5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019	36
Gráfico A.6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019	37

Gráfico A.7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019 37

Resumen ejecutivo

La primera infancia, entendida aquí como la etapa que abarca entre el embarazo y los primeros 4 años de vida, es un período crucial para el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas.

Partiendo de esta convicción, el área de Desarrollo Social de CIPPEC se propuso trabajar en el proyecto “Primera Infancia en Agenda”, con el objetivo de instalar la problemática de la primera infancia como tema fundamental de la agenda pública. Pretende contribuir a fortalecer las políticas públicas en la materia desde un enfoque integral, que incorpore a los distintos sectores, niveles de gobierno y diferencias de contexto en un país tan diverso y federal como la Argentina. Es en el marco de este proyecto que se desarrolla el presente documento.

Esta publicación es la cuarta de una serie de cinco documentos en torno a la primera infancia. La prioridad de los derechos se ve reflejada no solo por los principios que los respaldan y el marco jurídico que los establecen, sino también en la forma de asignar y ejecutar los fondos para garantizarlos (Holmes y Sunstein, 2011). A su vez, evaluar la inversión requerida para implementar las políticas nodales constituye una condición fundamental para un planeamiento responsable, racional, basado en evidencia y, consecuentemente, con mayores probabilidades de éxito. Es por ello que este trabajo **presenta un análisis de la inversión en primera infancia y un ejercicio de costeo de una serie de recomendaciones de política pública para avanzar hacia una política integral de primera infancia**, elaboradas por CIPPEC.

El documento consta de cuatro secciones. La primera describe resultados de estudios previos sobre la inversión en primera infancia del sector público consolidado en 2009 y del gobierno nacional en 2009 y 2010, y presenta una estimación de la inversión de la Administración Pública Nacional (APN) en dimensiones seleccionadas en 2014 como porcentaje del PBI (0,73% con año base 1993 y 0,57% con año base 2004) y del gasto público total (2,2%) y del gasto social (4,1%) de la APN. La segunda justifica la relevancia de este estudio de costos y delinea las principales consideraciones metodológicas. La tercera describe brevemente las 10 metas costeadas en este ejercicio (según las alternativas de máxima, media y mínima): extensión de la Red de Bancos de Leche Materna, entrega de un kit para el recién nacido, extensión de las licencias por maternidad y paternidad y crear las familiares, introducción de modificaciones a la Asignación Universal por Hijo, expansión de la cobertura de jardines maternos, sala de 3 y sala de 4, creación de nuevos centros de desarrollo infantil y adecuación de los existentes a estándares de calidad. A su vez, esta sección expone el costo nominal de cada meta y de cada conjunto para el período 2016-2019. La cuarta sección analiza los costos anuales de cada propuesta y cada conjunto de 2016 a 2019 en función del PBI, estimado bajo un escenario macroeconómico moderado (tomando los promedios del período, los conjuntos de mínima y máxima demandarían 0,84 y 1,52 puntos del PBI con año base 1993, o 0,66 y 1,20 puntos del PBI con año base 2004, respectivamente). Además, el primer anexo ofrece los resultados del estudio de costos en relación al PBI con año base 2004 y todos los resultados en formato de cuadros. Por último, el segundo anexo, o anexo metodológico, expone los supuestos y decisiones metodológicas de mayor relevancia y fuentes de información utilizados en el ejercicio de costeo.

Agradecimientos

La autora agradece muy especialmente a Ariel Melamud por su trabajo realizado en las primeras instancias en la estimación del gasto de la Administración Pública Nacional en primera infancia y el costeo de las propuestas. También agradece a Damián Bonari, Fabián Repetto, Gala Díaz Langou y Carolina Aulicino por su apoyo y orientación y por sus valiosos comentarios y sugerencias en la realización de este estudio.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de la autora. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino. La autora entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a varones y mujeres, salvo cuando se especifique lo contrario.

Presentación

Partiendo de la convicción acerca de la importancia de priorizar e invertir en políticas de primera infancia, el área de Desarrollo Social de CIPPEC se propuso trabajar en el proyecto “Primera infancia en agenda”. El objetivo es instalar la problemática de la primera infancia como tema fundamental de la agenda pública de una nueva etapa político-institucional del país. Se pretende contribuir a fortalecer las políticas públicas desde un enfoque integral, que incorpore a los distintos sectores y niveles de gobierno, y atienda las diferencias de contexto en un país tan diverso y federal como la Argentina. Una política integral para la primera infancia requiere abordar al menos tres dimensiones centrales: salud y nutrición, transferencias y licencias, y desarrollo infantil temprano (educación inicial y servicios de cuidado). Parte de los esfuerzos realizados en este proyecto están plasmados en la página web Primera Infancia en Agenda (<http://cippec.org/primerainfancia>).

En este contexto, el proyecto se propone realizar una serie de cinco documentos en torno a la primera infancia. El primer documento analiza la importancia de las políticas públicas para primera infancia desde un enfoque de derechos, eficiencia y equidad. El segundo documento analiza la situación sociodemográfica de la primera infancia en la Argentina y presenta un diagnóstico comprehensivo. El tercer documento se propone analizar, desde el mencionado enfoque de derechos, las políticas existentes en el nivel nacional en cuatro dimensiones: salud y nutrición, licencias y transferencias educación inicial y cuidado e institucionalidad. El cuarto documento presentará un análisis de la inversión actual en primera infancia y un ejercicio de costeo de una serie de recomendaciones de política pública para avanzar hacia una política integral de primera infancia, elaboradas por CIPPEC. Finalmente, el quinto documento presenta las lecciones aprendidas de la experiencia internacional en materia de políticas integrales de primera infancia.

Este documento es el cuarto de la serie y consta de cuatro secciones. En la primera, por un lado, se describen resultados de estudios previos sobre la inversión en primera infancia del sector público consolidado y del gobierno nacional y, por otro lado, se presenta una estimación de la inversión de la Administración Pública Nacional (APN) en primera infancia en dimensiones seleccionadas en 2014 como porcentaje del PBI y del gasto público total y del gasto social de la APN. En la segunda se justifica la relevancia de este estudio de costos y se delinear las principales consideraciones metodológicas. En la tercera, se realiza una breve descripción de las metas costeadas en este ejercicio, según las alternativas de máxima, media y mínima y se expone el costo nominal de cada meta y de cada conjunto para el período 2016-2019. En la cuarta, se analizan los costos de cada conjunto y cada propuesta en función del PBI estimado anual de 2016 a 2019. Además, el primer anexo ofrece los resultados del estudio de costos en relación al PBI con año base 2004 y todos los resultados en formato de cuadros. Por último, el segundo anexo, o anexo metodológico, expone los supuestos y decisiones metodológicas de mayor relevancia y fuentes de información utilizados en el ejercicio de costeo.

Introducción

La primera infancia, entendida como la etapa que abarca entre el embarazo y los primeros 4 años de vida, es un período crucial para el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas. Pocas afirmaciones encuentran una aceptación tan unánime entre educadores, médicos, psicólogos, neurólogos, nutricionistas, economistas e investigadores de las más diversas áreas sociales (Aulicino, 2015). Lentamente ese consenso va permeando a la clase política en diversos lugares del mundo, América Latina en particular.

Priorizar la primera infancia es la mejor decisión que puede tomar un país, ya que permite alcanzar, al mismo tiempo, objetivos de equidad y eficiencia e impacta positivamente en el futuro de los más de 3 millones de niños entre 0 y 4 años que habitan en nuestro país y en el de toda la sociedad. Varios argumentos respaldan esta afirmación. Sin embargo, el principal argumento sobre la importancia de invertir en políticas integrales de primera infancia proviene del enfoque de derechos: la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y su consiguiente Convención (1989) establecen el derecho de todos los niños y niñas al desarrollo pleno de sus potenciales. En la Argentina, la Ley 26.061/2005 y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño establecieron un nuevo paradigma de protección integral, que implica reconocer a los niños como sujetos de derecho y promueve una nueva institucionalidad, que involucra a un conjunto de organismos, entidades, actores y servicios –de los tres niveles de gobierno– en relación con la infancia.

Siendo este el argumento central, es posible mencionar, también, los aportes realizados por las neurociencias, que han demostrado que en los primeros años de vida el cerebro se desarrolla muy rápidamente y es particularmente sensible a los entornos de crianza ricos y estimulantes. En segundo lugar, las investigaciones económicas muestran que las inversiones en primera infancia tienen tasas elevadas de retorno, en términos de la rentabilidad futura de la sociedad en su conjunto, de hasta US\$ 17 por cada US\$ 1 invertido, según estimaciones de Heckman (UNICEF, 2010a; Alegre, 2013). En tercer lugar, existe un argumento demográfico acerca de la importancia de la inversión en primera infancia. La Argentina está atravesando el proceso de transición demográfica y es imprescindible invertir en primera infancia para aprovechar el bono demográfico¹, que solamente durará unos 30 años más (Filgueira y Aulicino, 2015). En cuarto lugar, la inversión en primera infancia puede contribuir a revertir la desigualdad de género tan presente en materia de cuidado, donde las mujeres continúan siendo las principales proveedoras de cuidado dentro de sus hogares (Aulicino, Cano, Díaz Langou y Tedeschi, 2013).

Si bien la Argentina evidenció importantes avances en la inclusión social en tiempos recientes, todavía tiene una deuda en materia de primera infancia. Existe una amplia brecha entre las normas que garantizan derechos y su efectivo ejercicio. Los avances realizados no conforman aún una política integral de primera infancia de amplio impacto. El principal desafío a futuro consiste en reducir las inequidades para que los niños puedan ejercer efectivamente sus derechos más allá del nivel económico y la categoría sociolaboral del hogar, y el lugar en que nacen y viven.

Los esfuerzos políticos, técnicos y fiscales que este desafío implica son importantes. La situación actual es compleja: las tasas de pobreza infantil son altas y mayores que las tasas de la población en general. La región de América Latina comparte en gran medida esta situación y ha

¹ El bono demográfico es el periodo en el que hay muchos trabajadores potenciales por persona dependiente y se denomina también ventana de oportunidades demográfica. Para mayor información acerca de la relación entre la transición demográfica y la importancia de invertir en políticas de primera infancia ver Filgueira y Aulicino (2015).

realizado avances hacia abordajes integrales de la primera infancia. La Argentina no puede seguir quedándose atrás.

1. ¿Cuánto invierte el Estado nacional en primera infancia?

Proteger los derechos implica inversiones económicas. Su prioridad se verá reflejada no solo por los principios que los respaldan y el marco jurídico que los establecen, sino también en la forma de asignar y ejecutar los fondos para garantizarlos (Holmes y Sunstein, 2011).

La Convención de los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Nacional argentina, estipula que los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos de los niños “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” (Bonari, Balasini y Cappa, 2011). Resulta claro que para poder hacer efectivos los derechos de los niños, es necesario contar con políticas sociales que busquen mejorar sus condiciones de vida. La existencia y efectividad de estas políticas dependerá, en parte, de la disponibilidad de recursos para implementarlas (siendo ésta una condición necesaria pero no suficiente). “El gasto público dirigido a la primera infancia es un indicador claro del esfuerzo que realizan los Estados en su rol de garantes para el cumplimiento efectivo de los derechos del niño” (SIPI, 2015). Esta medida, su observación y monitoreo, constituye una herramienta clave para fortalecer el diseño y la implementación de políticas dirigidas a este grupo etario y para poder abogar por el presupuesto dirigido a él (SIPI, 2015).

Así, resulta clave conocer cuánto se invierte en primera infancia. Sin embargo, dado que el presupuesto no registra el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población objetivo de cada política, este dato debe construirse a partir de la identificación de los programas e iniciativas con impacto en la primera infancia.

Estudios previos en la materia

En la Argentina se llevaron adelante ejercicios para dimensionar la inversión social por franja etaria y la dirigida a la primera infancia (entendida como la franja etaria de 0 a 5 años inclusive). En 2004, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, ex Dirección de Gastos Consolidados) del Ministerio de Economía y UNICEF definieron conjuntamente una metodología de cuantificación del Gasto Público Social dirigido a la Niñez (DAGPyPS y UNICEF, 2004)². Esta metodología para medir y caracterizar la inversión del Estado en niñez y adolescencia fue utilizada en la Argentina (DAGPyPS y UNICEF, 2004; DAGPyPS y UNICEF, 2006; DAGPyPS y UNICEF, 2009) y replicada en varios países de América Latina y el Caribe. Respecto al gasto destinado primera infancia en particular, en la Argentina se midió para 2009 tomando como cobertura jurisdiccional el Sector Público Consolidado (incluye Administración Nacional más gobiernos provinciales, pero no el gasto de gobiernos municipales por falta de información desagregada) y para 2009 y 2010 tomando la Administración Nacional (incluye gasto en transferencias a las provincias) (Bonari, Balasini y Cappa, 2011).

Lamentablemente, la realización de este tipo de mediciones no fue institucionalizada ni sostenida a nivel nacional ni provincial. **No se pudo actualizar este ejercicio siguiendo la misma metodología, o una ajustada, debido a la falta de disponibilidad de información presupuestaria con el nivel de desagregación necesaria.**

² En líneas generales, la metodología consta de tres pasos: 1) listar los programas y acciones en los presupuestos nacional y subnacionales dirigidos directa o indirectamente a niñez y adolescencia; 2) organizar los programas por tema (por clase de gasto y categoría de gasto) y definir el porcentaje de recursos de cada programa que se establecerá como gasto dirigido a niños y adolescentes; 3) identificar en el presupuesto cada uno de los programas listados en “1” y aplicarles la proporción definida en “2” (UNICEF, 2010b).

En 2009, la inversión social en primera infancia del Sector Público Consolidado alcanzó 1,5% del PBI³, 4,5% del gasto público total, 7,3% del gasto público social y \$5.335,1 o US\$ PPA (paridad del poder adquisitivo)⁴ 2.669 por niño (si se descuenta el gasto en obras sociales⁵, las cifras disminuyen a 1,3%, 3,9%, 6,39% y US\$ PPA 2.295, respectivamente) (Bonari, Balasini y Cappa, 2011; SIPI, 2015).

Más allá de la limitada comparabilidad debido a la información heterogénea y la variación en los universos de análisis, al observar otros ocho países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú) se evidencia que la inversión social en primera infancia del Sector Público Consolidado en 2013 en esos países representó: entre 0,5% y 1,6% del PIB⁶, entre 2,1% y 7,5% del gasto público total⁷, entre 3,1% y 14,1% del gasto público social⁸ y entre US\$ PPA 300 y 1.931 por niño⁹ (SIPI, 2015). Al comparar estas cifras con los valores a 2009 para el Sector Público Consolidado, **la Argentina está entre los cuatro países que más invierte en políticas sociales destinadas a la primera infancia en relación al PBI -más no en relación con el gasto público total o gasto público social- y exhibe niveles de inversión social por niño significativamente mayores al resto de los países analizados.**

Al analizar exclusivamente el gobierno nacional en la Argentina, se observa que la inversión social en primera infancia en 2009 y 2010, alcanzó 0,5% del PBI¹⁰, 2,5% del gasto público total, 4,1% del gasto público social y \$2.053 o US\$ PPA 947 promedio por niño (si se descuenta el gasto en obras sociales, las cifras disminuyen a 0,4%, 1,7%, 2,8%-2,9% y US\$ PPA 659, respectivamente) (Bonari, Balasini y Cappa, 2011; SIPI, 2015). **Que el gasto a nivel del Sector Público Consolidado sea tanto mayor que en el gobierno nacional refleja principalmente la descentralización en la provisión de los servicios de educación inicial y salud pública** (dos categorías con gran incidencia en la primera infancia) a cargo de las provincias.

Las clases de gasto dan cuenta del grado de especificidad del gasto. Pueden identificarse cinco categorías: i) gasto específico en primera infancia; ii) gasto en niñez no específico a la primera infancia; iii) gasto indirecto en primera infancia; iv) gasto ampliado en primera infancia; y v) gasto en primera infancia en acciones dirigidas a toda la población (bienes públicos)¹¹. Al analizar la

³ El estudio de Bonari, Balasini y Cappa (2011) registra 1,9%, pero este indicador se reduce a 1,5% al estimarlo tomando el PBI de la WEO Database 2014 del FMI como lo hizo el SIPI (2015) para realizar comparaciones internacionales.

⁴ Para calcular los valores a US\$ PPA se toma el "Implied PPP conversion rate (national currency per current international dollar)" de la WEO Database 2014 del FMI.

⁵ Algunos economistas consideran que el gasto en obras sociales no es estrictamente gasto público, con lo cual no debería considerarse a menos que se haga una mirada amplia del Estado. Sin embargo, otros consideran que los seguros médicos de tipo compulsivos deben contarse ya que es una de las formas en la que el Estado decide proveer salud a su población.

⁶ 0,5% en Colombia, 0,8% en México, 0,9% en Guatemala, 1% en Paraguay y El Salvador, 1,5% en Costa Rica y 1,6% en Honduras y Perú (en este último se incluyen también funciones no sociales).

⁷ 9,1% en Perú, 6% en Honduras, 5,2% en Paraguay y Guatemala, 4,1% en El Salvador, 4% en México y 2,1% en Colombia (en Costa Rica no hay dato).

⁸ 14,1% en Honduras, 13,3% en Costa Rica, 10,4% en Paraguay, 9,4% en Guatemala, 8,9% en El Salvador (dato 2012), 7,6% en Perú y 3,1% en Colombia (en Perú no corresponde dato).

⁹ US\$ PPA 1.931 en Perú, 1.909 en Costa Rica, 1.290 en México, 560 en El Salvador, 376 en Colombia, 398 en Paraguay, 317 en Honduras y 300 en Guatemala.

¹⁰ El estudio de Bonari, Balasini y Cappa (2011) registra 0,6%, pero este indicador se reduce a 0,5% al estimarlo tomando el PBI de la WEO Database 2014 del FMI como lo hizo el SIPI (2015) para realizar comparaciones internacionales.

¹¹ A continuación se hace una descripción más detallada de las clases de gasto (SIPI, 2015):

i) GEPI: gasto dirigido específicamente a la primera infancia (ej.: instituciones de guarda, educación inicial, salud materno-infantil, fomento de la lactancia materna, programas de desarrollo de la primera infancia, etc.).

composición del gasto total en primera infancia en la Argentina por parte del gobierno nacional (contando las transferencias de la nación a las provincias) en 2009 y 2010, se observa que el gasto ampliado fue la clase de gasto con mayor peso (54,1% y 56%, respectivamente), seguido por el gasto indirecto (21 y 21,6%), por el gasto en niñez no específico a la primera infancia (14% y 10%) y por último, el gasto específico a la primera infancia (5,4% y 6,9%) y en bienes públicos (5,6% y 5,4%)¹².

Si se compara la composición argentina contra los datos 2013 de los otros ocho países latinoamericanos, **la Argentina exhibe el mayor porcentaje de gasto ampliado en primera infancia** (los otros países se situaron entre 16,9% y 52,7%¹³), el segundo mayor porcentaje de gasto en bienes públicos (en contraposición a un rango de 0,4% a 6,4%¹⁴ en la región) y el tercer mayor porcentaje de gasto indirecto (en el resto fue de 0% a 30,2%¹⁵). Además **presenta, por lejos, el menor porcentaje de gasto específico** (a pesar de haber aumentado a 6,9% en 2010, en los otros países osciló entre 21,1% y 70,1%¹⁶)¹⁷. En síntesis, **el gasto del gobierno nacional en primera infancia en la Argentina se destaca en la región por su bajo grado de especificidad**. Sin embargo, como se observa en el **gráfico 1**, la participación de la clase de gasto específico varía sensiblemente al analizar el Sector Público Consolidado (37,6% en 2009), reflejando la descentralización a nivel subnacional de los servicios de salud y de educación inicial y cuidado, dos categorías con gran incidencia específica en la primera infancia.

-
- ii) GNoEPI: porcentaje del gasto que beneficia a la primera infancia proveniente de programas destinados a menores de 18 años que no permiten diferenciar servicios específicos para esta franja etaria (ej.: transferencias de ingreso a familias con niños y/o jóvenes menores de 18 años, etc.).
 - iii) GIPI: porcentaje del gasto que beneficia a la primera infancia en programas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión en el bienestar de los niños. Tienen como condición la presencia de infantes para otorgar el beneficio (ej.: programas alimentarios dirigidos o asignaciones complementarias del salario para familias con niños menores de 6 años, etc.).
 - iv) GAPI: porcentaje del gasto que beneficia a la primera infancia a través de programas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños forman parte (ej.: programas de atención a grupos vulnerables, acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población –agua potable y alcantarillado, saneamiento, acceso a vivienda–, programas de atención de emergencias climáticas, etc.).
 - v) GTPPI: porcentaje del gasto en bienes públicos (por definición, dirigidos a todos los habitantes) que beneficia a la primera infancia como parte de la población general (ej.: gastos en ciencia y técnica, cultura, servicios de alumbrado y cuidado de espacios públicos, etc.).

¹² Este patrón se mantiene aún excluyendo el gasto en obras sociales, que es gasto ampliado por definición (el gasto ampliado disminuye a 34,5% y 36,3% en 2009 y 2010 y el resto de las clases de gasto aumenta).

¹³ 16,9% en Colombia, 34% en México, 34,9% en Guatemala, 41,1% en Honduras, 48,1% en Paraguay, 48,6% en Costa Rica y 52,7% en El Salvador (en Perú no corresponde el dato).

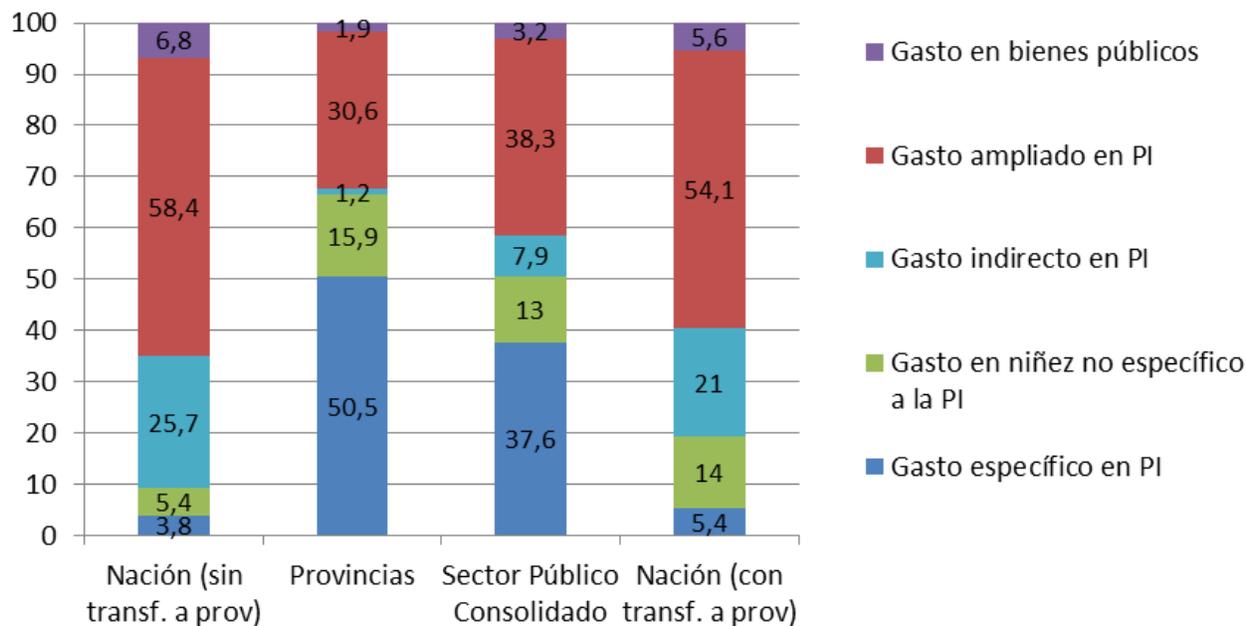
¹⁴ 0,4% en Honduras, 0,9% en Costa Rica, 1,4% en El Salvador y Guatemala, 2,5% en Paraguay, 3,1% en Colombia, 6,4% en México (en Perú no corresponde el dato).

¹⁵ 0% en Costa Rica y El Salvador, 0,2% en Colombia, 4,6% en Paraguay, 5,7% en Guatemala, 16,9% en Colombia, 24% en Honduras, 30,2% en México (en Perú no corresponde dato).

¹⁶ 21,1% en Paraguay, 26,2% en Costa Rica, 27,9% en México, 30% en El Salvador, 30,6% en Honduras, 57% en Guatemala, 63,9% en Colombia y 70,1% en Perú.

¹⁷ Si se excluyen las erogaciones de las obras sociales, la Argentina ya no se destaca por una alta proporción de gasto ampliado en primera infancia en la región. Sí exhibe el mayor porcentaje de gasto indirecto (31,3%) y de gasto en primera infancia en acciones dirigidas a toda la población (7,8%) y el menor porcentaje de gasto específico (a pesar de haber aumentado de 7,7% a 10% de 2009 a 2010) (SIPI, 2015).

Gráfico 1. Inversión argentina en primera infancia (PI) según clase de gasto y nivel de gobierno. En porcentaje. 2009



Nota: a los datos del gobierno nacional de la primera columna se les descontaron las transferencias a las provincias y a los datos de la última columna no.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Bonari, Balasini y Cappa (2011).

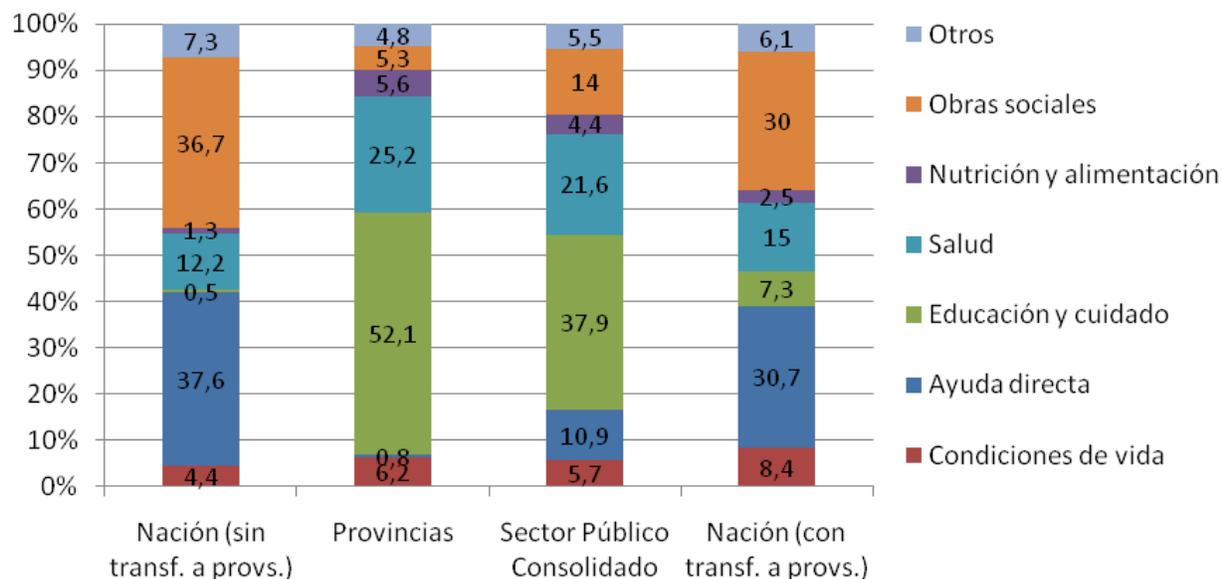
Las **categorías funcionales de gasto** según la metodología de la DAGPyPS y UNICEF son diez: i) ayuda directa; ii) ciencia y técnica; iii) condiciones de vida; iv) cuidado y educación; v) deportes, recreación y cultura; vi) desarrollo e integración; vii) nutrición y alimentación; viii) otros servicios urbanos; ix) protección del niño; y x) salud¹⁸. Como se observa en el **gráfico 2, al analizar el Sector Público Consolidado en 2009, el mayor porcentaje del gasto en primera infancia se destinó a cuidado y educación (37,9%) y, en segundo lugar, a salud (21,6%) y obras sociales (14%)**

¹⁸ A continuación se hace una descripción más detallada de las diez categorías funcionales de gasto (SIPI, 2015):

- i) Ayuda directa: transferencias de ingresos o subsidios.
- ii) Ciencia y técnica: acciones relacionadas a la obtención de nuevos conocimientos o investigación de su aplicación.
- iii) Condiciones de vida: gastos para mejorar las condiciones de infraestructura básica como vivienda, saneamiento y agua potable y alcantarillado, entre otros.
- iv) Cuidado y educación: acciones orientadas al desarrollo, gasto en educación inicial, fomento de la terminalidad educativa de madres adolescentes, acciones compensatorias y mejoramiento de la calidad educativa.
- v) Deportes, recreación y cultura: programas de promoción y fomento de estas actividades.
- vi) Desarrollo e integración: programas destinados a la inclusión y mejora de la situación de grupos vulnerables
- vii) Nutrición y alimentación: programas de comedores, entrega de copa de leche o bolsones de alimentos, etc.
- viii) Otros servicios urbanos: tales como cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana.
- ix) Protección del niño: políticas dirigidas a niños en riesgo para proteger sus derechos, erradicar el trabajo infantil y la violencia familiar y de la mujer, y acciones para fortalecer el sistema de registro civil y de adopción.
- x) Salud: incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, salud sexual y reproductiva, atención y prevención del VIH-SIDA y enfermedades de transmisión sexual.

(Bonari, Balasini y Cappa, 2011)¹⁹. De los otros ocho países latinoamericanos, cuatro siguen este patrón y otros cuatro lo alternan, invirtiendo más en salud y en segundo lugar en educación (SIPI, 2015). En la Argentina, **en tercer lugar se situaron los programas de ayuda directa (10,9%)**, pero esta categoría de gasto era la de mayor preponderancia al analizar el gasto en primera infancia por parte del gobierno nacional (en 2009, era de 37,6% descontando las transferencias a las provincias y 30,7% si no²⁰), que corresponde en mayor medida a las asignaciones familiares (como AUH y contributivas) y en menor medida a pensiones no contributivas (Bonari, Balasini y Cappa, 2011).

Gráfico 2. Inversión argentina en primera infancia según categoría de gasto y nivel de gobierno. En porcentaje. 2009



Notas: a los datos del gobierno nacional de la primera columna se les descontaron las transferencias a las provincias y a los datos de la última columna no. La categoría "otros" incluye ciencia y técnica; deportes, recreación y cultura; desarrollo e integración; servicios urbanos; y protección del niño.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Bonari, Balasini y Cappa (2011).

Una aproximación más actual

Aunque la aproximación que sigue sobre la inversión social de la Administración Pública Nacional (APN) en primera infancia no es comparable con las cifras presentadas en la subsección anterior, esta busca constituir un aporte para el apoyo a la protección, incremento y monitoreo de los recursos públicos dirigidos a la primera infancia (entendida en este caso como la franja etaria de 0 a 5 años inclusive).

Antes de presentar los resultados, es necesario **clarificar por qué los datos no son comparables enumerando las múltiples diferencias entre las mediciones pasadas y la que se presentará a continuación**. En primer lugar, con respecto a la cobertura jurisdiccional y años

¹⁹ Este patrón se mantiene aún excluyendo el gasto en obras sociales: 44,1% el gasto en cuidado y educación, 25,1% el gasto en salud y 12,7% el gasto en programas de ayuda directa (SIPI, 2015).

²⁰ En 2010 también fue el de mayor preponderancia (32,8% al incluir transferencias a las provincias) (Bonari, Balasini y Cappa, 2011) y también lo fue en 2009 y 2010 al excluir erogaciones a las obras sociales (43,8% y 47,6%, respectivamente).

analizados, mientras los estudios anteriores referían al Sector Público Consolidado en 2009 y al gobierno nacional en 2009 y 2010, esta estimación solo analiza la APN²¹ en el ejercicio 2014. En segundo lugar, la metodología elaborada por la DAGPyPS y UNICEF toma en cuenta cinco clases de gasto, pero la medición aquí realizada toma en cuenta más que nada las tres clases de gasto más centradas en la primera infancia (gasto específico, gasto en niñez no específico y gasto indirecto). En tercer lugar, mientras que los anteriores números y porcentajes consideraban programas presupuestarios en diez categorías de gasto, estos toman en cuenta principalmente cuatro categorías (ayuda directa, cuidado y educación, nutrición y alimentación y salud), ya que son las que coinciden con las dimensiones de propuestas de política desarrolladas por CIPPEC (Repetto *et al.*, 2015): institucionalidad, salud y nutrición, licencias y transferencias y educación inicial y cuidado.

Ambas estimaciones utilizan la base de registro del gasto devengado²². La fuente aquí utilizada para los datos de gasto por programa fue la Cuenta de Inversión 2014 de la Contaduría General de la Nación-MECON. Para comparar con el gasto total de la Administración Nacional o el gasto público social, la fuente utilizada fue el Sitio del Ciudadano²³, y para comparar frente al PBI la fuente utilizada fue INDEC²⁴.

El **cuadro 1** presenta los programas y subprogramas tomados en cuenta para la estimación. Para aquellos programas donde el gasto no es específico en primera infancia o no se pudo discriminar el gasto destinado a ella del destinado a otra población objetivo, se estimó la proporción del gasto dedicada a este grupo etario para ajustar el presupuesto total del programa y considerar solo el porcentaje de esas partidas con impacto en la primera infancia. En los casos donde fue posible, se utilizó el porcentaje de beneficiarios menores de 6 años o mujeres gestantes respecto del total de beneficiarios, pero donde no se contaba con esa información se recurrió, por ejemplo, a la proporción de niños de 0 a 5 años en relación a la población objetivo del programa, la proporción destinada a educación inicial en relación al resto de los niveles educativos, etcétera.

Cuadro 1. Programas y subprogramas incluidos en la estimación de la inversión social de la Administración Pública Nacional en primera infancia en dimensiones seleccionadas, por ministerio

Presidencia de la Nación: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales: Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales (programa 21)*.

Ministerio de Desarrollo Social: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF): Actividades Comunes (programa 4)*, Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (programa 44)*, Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños/as y Adolescentes (programa 45)* y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario (programa 47). Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria: Capacitación, Fortalecimiento y Asistencia Técnica (programa 21). Secretaría de Gestión y Articulación Institucional: Seguridad Alimentaria (programa 26, actividad 8: Primeros Años -

²¹ La diferencia entre la APN y el gobierno nacional es que ambas incluyen a la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, pero solo el segundo incluye a las Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes excluidos de la APN.

²² También se realizó una estimación utilizando la base de registro vigente con datos a noviembre 2014 con referencia al gasto proyectado para el año, utilizando como fuente el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda-MECON.

²³ http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/informacion_historica.html

²⁴ Se utilizaron datos de INDEC para el PBI con año base 2004 y estimaciones propias basadas en INDEC y Econometría (2015) para el PBI con año base 1993.

Proyecto PNUD ARG/06/07).

Ministerio de Salud: Atención de la Madre y el Niño (programa 17, subprogramas 1 y 4: Atención de la Madre y el Niño y Desarrollo de Seguros Públicos de Salud o Programa SUMAR*), Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos (programa 20)*, Atención Primaria de Salud (programa 25, subprogramas 2 y 3: Fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud* y Desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable), Desarrollo de Estrategias en Salud Familiar y Comunitaria (programa 39)* y Atención Sanitaria en el Territorio (programa 41, actividad 7: Abordaje Integral del Embarazo Adolescente).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: ANSeS: Asignaciones Familiares (programa 19, subprogramas 1, 2 y 3: Asignaciones Familiares Activos*, Asignaciones Familiares Pasivos* y Asignación Universal Por Hijo para Protección Social-AUH y Asignación Universal por Embarazo-AUE*).

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Secretaría de Obras Públicas: Acciones para Más Escuelas, Mejor Educación (programa 89)*.

Ministerio de Educación: Gestión Educativa (programa 29, actividad 10: Gestión Curricular y Pedagógica en el Nivel Inicial), Acciones Compensatorias en Educación (programa 33, actividad 13: Apoyo y Acompañamiento a Escuelas de Nivel Inicial), Infraestructura y Equipamiento (programa 37)*, Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales (programa 41) y Acciones de Formación Docente (programa 45)*.

Nota: * se estimó la proporción del gasto destinada a la primera infancia.

La estimación realizada arroja que **el gasto de la APN en 2014 en primera infancia en las dimensiones analizadas fue equivalente a 0,73% del PBI con año base 1993 o 0,57% del PBI con año base 2004**. Estos resultados son levemente mayores a los resultados de los estudios anteriores realizados por la DAGPyPS para 2009 y 2010, donde se encontró que el gobierno nacional gastó 0,5% del PBI en inversión social en primera infancia. Tomando en cuenta que este análisis consideró menos clases y categorías de gasto que los estudios anteriores y que la APN es un conjunto menos abarcativo que el gobierno nacional, **se podría asumir que la participación de la inversión en primera infancia por parte del gobierno nacional sobre el PBI ha aumentado de 2010 a 2014**.

Además, la inversión social en primera infancia de la APN en 2014 en las dimensiones consideradas representó **un 2,2% en términos del gasto público total de la Administración Nacional y un 4,1% en relación al gasto social**²⁵. En los estudios que analizaban los años 2009 y 2010 para el gobierno nacional estas cifras fueron 2,5% y 4,1%, respectivamente.

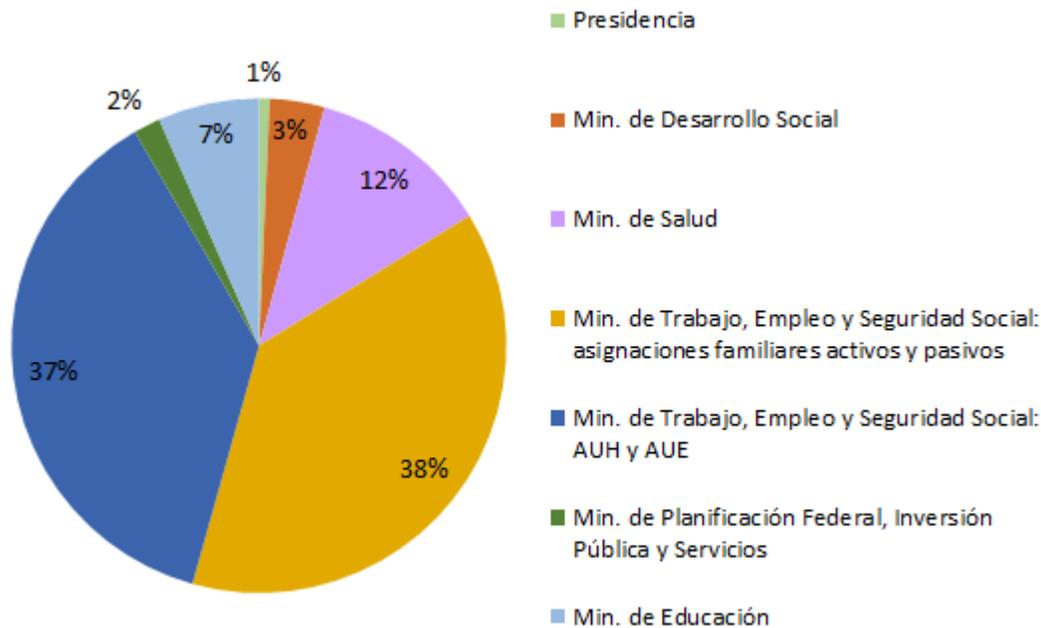
Tal como se observa en el **gráfico 3**, el análisis revela que el gasto en la **dimensión licencias y transferencias (ayuda directa, afrontado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) es la que más peso tiene en la inversión de la APN en primera infancia: 75,4%** del total. Que sea la de mayor peso coincide con lo observado en estudios anteriores para el gobierno nacional, pero la participación resulta mayor que en los trabajos realizados en 2009 y 2010 con la metodología creada por la DAGPyPS y UNICEF. Como fue mencionado

²⁵ Gasto en servicios sociales al analizar el gasto por finalidad y función.

arriba, esto puede deberse principalmente a que estos estudios consideraron un universo mayor²⁶.

El bajo peso de las dimensiones de salud y nutrición (afrentados por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social) y de educación inicial y cuidado (afrentados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Desarrollo Social) en la inversión de la APN en primera infancia radica, más que nada en la descentralización de la provisión de estos servicios en los niveles subnacionales de gobierno.

Gráfico 3. Participación de cada ministerio en la inversión social de la Administración Pública Nacional en primera infancia en dimensiones seleccionadas. 2014



Fuente: CIPPEC.

²⁶ La estimación utilizando la base de registro vigente (con datos a noviembre 2014 con referencia al gasto proyectado para el año) mostró que el gasto nacional en primera infancia en las dimensiones analizadas representaba un 0,62% del PBI con año base 1993 y un 0,48% del PBI con año base 2004. En términos del gasto público total de la Administración Nacional representó un 2,5% y, en relación al gasto social, un 4,1%. El gasto en la dimensión licencias y transferencias representó un 77,8% del gasto nacional destinado a primera infancia.

2. Relevancia y consideraciones metodológicas del costeo

Evaluar la inversión requerida para la implementación de las políticas nodales constituye una condición fundamental para un planeamiento responsable, racional, basado en evidencia y, consecuentemente, con mayores probabilidades de éxito. Es una herramienta indispensable al momento de priorizar, decidir ritmos de implementación o, incluso, desestimar ciertas políticas.

En este contexto, este documento se propone apoyar el planeamiento de la próxima gestión nacional a través de la estimación de la inversión necesaria para implementar ciertas políticas prioritarias para enfrentar los desafíos pendientes de la primera infancia en la Argentina. Con este objetivo, **se analizaron los costos de implementar progresivamente (de 2016 a 2019) 10 políticas con mayor peso presupuestario dentro de las planteadas por CIPPEC (Repetto *et al.*, 2015)²⁷.**

A partir de esta selección, se costearon las políticas **según tres alternativas -de máxima, media y mínima-**, que suponen distintos grados de ambición en la implementación. Este abanico de opciones favorece la discusión democrática del futuro de las políticas destinadas a la primera infancia, sin preestablecer un marco único. Además de los costos absolutos, se estimaron los costos como porcentaje del PBI. Los costos presentados corresponden a los recursos incrementales requeridos para alcanzar las metas, por sobre la inversión actual.

El trabajo parte de algunos **supuestos y consideraciones técnico-metodológicas** generales. En primer lugar, los cálculos se basan en los últimos costos disponibles de los principales insumos y las cifras monetarias en este documento están expresadas en pesos de diciembre 2014. Al estar en pesos constantes, un crecimiento de la inversión en primera infancia durante el período 2016 a 2019 solo expresará la implementación de nuevos programas y políticas destinadas a la primera infancia, la expansión de los existentes o la revalorización de alguno de los rubros. En este ejercicio, ello dependerá de las metas propuestas.

En relación con las propuestas de política, se estimó el costo de cada una por separado manteniendo el resto constante, es decir, sin asumir la implementación del resto de las propuestas (al presentar el costo de conjuntos de metas, no se consideraron los costos agregados que supondría la implementación conjunta de las políticas), siendo la única excepción las metas de expansión de la oferta educativa y de cuidado para los niños de 0 a 2 años, que son interdependientes. Por otro lado, se proyectó una implementación gradual y lineal de las metas en la dimensión de educación y cuidado, mientras que en el resto se supuso que alcanzan su objetivo en 2016 y luego lo mantienen entre 2017 y 2019²⁸. Por último, para dimensionar el costo de las metas no como valor absoluto, sino en términos del PBI, fue necesario proyectar su crecimiento real en el período de análisis²⁹.

²⁷ Información sobre las propuestas y el costeo realizado pueden encontrarse en <https://cippec.org/primerainfancia>

²⁸ En el caso de las metas de educación y cuidado, se consideró un plan escalonado por restricciones en las capacidades estatales para poder concretar sus objetivos en el primer año (en particular, construir infraestructura y equipar toma tiempo). En cambio, en las metas de salud y nutrición y de licencias y transferencias se consideró factible alcanzar sus objetivos en el primer año por ser metas menos complejas de implementar en términos de capacidad estatal.

²⁹ Un mayor detalle sobre los supuestos realizados en las proyecciones del PBI está disponible al comienzo de la cuarta sección de este documento.

3. Propuestas costeadas y su costo nominal

Esta sección presenta cada una de las 10 políticas propuestas y sus costos estimados ordenadas según tres dimensiones (salud y nutrición, licencias y transferencias, y educación y cuidado) y, para los casos donde se plantea más de una alternativa, según los grados de ambición en su implementación (máxima, de media y de mínima). Como cierre de este apartado, se presenta un cuadro que sintetiza la descripción de las políticas y su clasificación y otro cuadro con el costo nominal de las metas planteadas para cada año de 2016 a 2019 en pesos de diciembre 2014.

A) Salud y nutrición

1) Extender la Red de Bancos de Leche

La lactancia materna es clave para un desarrollo sano, ya que mejora la salud de los niños reduciendo la probabilidad de mortalidad infantil y promoviendo su crecimiento y desarrollo cognitivo. Se recomienda la lactancia materna exclusiva desde el nacimiento hasta los 6 meses y luego lactancia materna continuada (agregando alimentos complementarios adecuados para la edad del niño) hasta por lo menos los 2 años. Sin embargo, en la Argentina las prácticas de lactancia materna difieren enormemente de las recomendaciones: solo el 54% recibe lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses. Este porcentaje disminuye a medida que el niño crece: a los 2 meses de edad el 60% recibe lactancia materna exclusiva, a los 4 meses el 45% y, a los 6 meses, solo el 30% (Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, 2011).

Siguiendo la tendencia internacional³⁰ y con el objetivo de disminuir la morbimortalidad maternoinfantil a través de la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna, se propone extender la Red de Bancos de Leche Materna (que actualmente solo está conformada por los cinco bancos de leche existentes en el país³¹), fortalecer la red de centros de recolección y asegurar los medios de transporte adecuados en todo el territorio nacional.

El banco de leche materna es un centro especializado de ámbito hospitalario responsable de la recolección, transporte, procesamiento, control de la calidad, clasificación, conservación y distribución de la leche humana. La Organización Mundial de la Salud y UNICEF afirman que, después de la leche de la propia madre, la leche humana donada es la mejor opción para alimentar al bebé; la leche de pecho es más efectiva en proteger al niño de distintas enfermedades y promover su salud que la leche de fórmula. Así, el banco de leche mejora la alimentación de bebés prematuros y lactantes que, por diversas causas, no pueden ser amamantados por sus madres. El banco también es responsable de entrenar, asesorar y capacitar al recurso humano y desarrollar investigaciones científicas y actividades de desarrollo tecnológico, información y educación a fin de prestar asesoramiento técnico sobre lactancia materna.

³⁰ Por ejemplo, Brasil tiene una Red Brasileira de Bancos de Leche Humana que, a diciembre de 2014, contaba con 218 bancos de leche y 144 puntos de recolección (fuente: http://producao.redeblh.iciet.fiocruz.br/portal_blh/blh_brasil.php).

³¹ Hospital General San Martín, La Plata, Buenos Aires; Hospital Materno Infantil Ramón Sardá, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Hospital Dr. Julio C. Perrando, Chaco; Hospital Materno Neonatal Dr. Ramón Carillo, Córdoba; y Hospital Lagomaggiore, Mendoza.

Concretamente, esta propuesta estimó el costo de instalar un banco de leche materna en cada servicio de neonatología IIIB³² del país. Se estima que hay 25 neonatologías que cumplen esta característica y que hay por lo menos una en cada provincia.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$100 millones de pesos de diciembre 2014.

2) Entregar un kit para el recién nacido

Se propone entregar un kit para el recién nacido en todas las maternidades, hospitales y salas de parto del sistema público de salud, que contenga elementos para favorecer el apego, para los cuidados de salud e higiene, vestuario inicial y cuna, materiales educativos y lúdicos³³. Se plantea que el kit sea constituido por la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, con la participación de la Comisión Asesora de Lactancia y en acuerdo con las direcciones provinciales, con el objetivo principal de asegurar el desarrollo infantil.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$2.512 millones de pesos de diciembre 2014.

B) Licencias y transferencias

3) Extender las licencias por maternidad y paternidad y crear las familiares

En la Argentina, la cobertura de las licencias es baja: solo uno de cada dos trabajadores tenía licencia por maternidad (50,4%) o paternidad (49%) según la EPH, segundo trimestre 2013 (Repetto, Díaz Langou y Bonari, 2013). Esto se debe a que comprende a los trabajadores registrados y en relación de dependencia, y excluye a monotributistas, autónomos e informales. A su vez, entre aquellos cubiertos, hay una gran varianza en la duración de las licencias, ya que dependen del régimen de contratación: mientras algunos pocos gozan de hasta 180 días de licencia por maternidad o 30 por paternidad, muchos solo cuentan con 90 días de licencia por maternidad y 2 días por paternidad (Aulicino, Cano, Díaz Langou y Tedeschi, 2013).

Para acabar con esta grave situación de inequidad, se propone avanzar hacia un esquema universal al incluir grupos actualmente no cubiertos: los trabajadores formales independientes (monotributistas no sociales y autónomos) e informales. La situación ideal sería cubrir a todo trabajador a partir de un único sistema independientemente que se desempeñen en el sector formal e informal. Sin embargo, si por razones de economía política y de costos no fuese posible generar una cobertura única, sería posible equiparar los derechos a través de la articulación de instrumentos contributivos (como las licencias para los trabajadores formales, extendiéndolas a los formales actualmente no cubiertos) y no-contributivos (como la AUE).

³² Definición establecida por Resolución Ministerial que define a aquellas unidades con capacidad de proveer todo tipo de cuidado neonatal, incluyendo los requeridos por niños extremadamente prematuros (Ministerio de Salud).

³³ En 2015, el Estado puso en marcha el Programa Qunita que tenía como uno de sus objetivos entregar a las madres que hayan estado inscriptas en la AUE un kit con elementos necesarios para el cuidado del bebé. Sin embargo, se decidió costear esta iniciativa debido al cuestionamiento de la calidad de los productos entregados y ya que el costo del kit no condecía con aquellos reportados por otras experiencias similares a nivel internacional.

A su vez, la meta planteada busca homogeneizar la cobertura con la definición de un piso común (que no implica ignorar los derechos adquiridos de determinados sectores que deberían ser respetados). En el caso de las licencias maternales, se propone el plazo establecido en el Convenio 183 de la OIT³⁴: 98 días de licencia por maternidad paga (o 14 semanas). Por otro lado y con el objetivo de reducir los sesgos de género (que afectan la inserción de las mujeres en el mercado laboral y la división de roles en el interior de los hogares), se propone extender la licencia por paternidad y crear la licencia familiar, que pueda ser tomada de forma no consecutiva y flexible durante el primera año de vida del bebé, indistintamente por el padre o la madre.

Se sugieren tres alternativas de implementación para avanzar en esta línea:

i. Máxima: universalizar a 98 días la licencia por maternidad, 30 días la licencia por paternidad y 60 días las licencias familiares.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$59.085 millones de pesos de diciembre 2014.

ii. Media: universalizar a 98 días la licencia por maternidad, 15 días la licencia por paternidad y 15 días las licencias familiares.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$27.622 millones de pesos de diciembre 2014.

iii. Mínima: universalizar a 98 días la licencia por maternidad, 12 días la licencia por paternidad y 12 días las licencias familiares.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$24.169 millones de pesos de diciembre 2014.

4) Modificar la Asignación Universal por Hijo (AUH), aumentando la cobertura y la asignación destinada a la primera infancia

La AUH es la asignación monetaria con mayor cobertura entre los niños y adolescentes menores de 18 años en el primer quintil de ingreso y la segunda más importante en el segundo y tercer quintil, luego de las asignaciones familiares (ENAPROSS, 2011). En este sentido, constituye una importante política que permitió que el Estado cumpla mejor con su rol de garante de los derechos de todos los argentinos y, en particular, de la primera infancia, ya que cubría a 1.381.624 niños de hasta 5 años en abril de 2014 (Observatorio ANSES, 2015). Sin embargo, se propone introducirle algunas modificaciones para asegurar un ingreso que permita a las familias con menores de 6 años salir efectivamente de la pobreza, de acuerdo a los escenarios propuestos a continuación:

i. Máxima:

- Extensión la cobertura de la AUH a las familias con: jefes de familia monotributistas, hijos de hasta 5 años, ingresos menores al mínimo no imponible de los trabajadores en relación de dependencia e ingreso total familiar hasta el quintil 4.
- Aumento del monto de la prestación para los niños de 0 a 5 años, al valor de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente.

³⁴ No fue ratificado por la Argentina.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$42.272 millones de pesos de diciembre 2014.

ii. Media:

- Extensión la cobertura de la AUH equivalente al “escenario de máxima”.
- Fijar el monto de la prestación de los niños en la primera infancia en un punto intermedio entre escenario de máxima y de mínima.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión de \$26.982 millones de pesos de diciembre 2014.

iii. Mínima:

- Extensión la cobertura de la AUH similar al “escenario de máxima” y de “media”.
- Mantener el monto actual de la prestación, que ya equivale al techo (mayor valorización) que tienen las asignaciones familiares contributivas y se actualiza a través del mismo mecanismo que ellas.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$11.693 millones de pesos de diciembre 2014.

C) Educación y cuidado³⁵

Acceder a educación y atención de calidad es un derecho de todos los niños desde su nacimiento (Aulicino, Gerenni y Acuña, 2015). La importancia de su provisión también se ve justificada porque la educación inicial y los servicios de cuidado son centrales y complementarios para alcanzar un desarrollo infantil integral, potenciar el desempeño educativo futuro y facilitar la inserción laboral de las madres. Para contribuir al cumplimiento de este derecho fundamental, se plantearon una serie de propuestas, de las cuales las siguientes seis fueron seleccionadas para ser costeadas (las propuestas 5, 8, 9 y 10 involucran al ámbito formal y las propuestas 6 y 7 al informal).

5) Expandir la cobertura del jardín maternal, privilegiando a los sectores más vulnerados

Según los últimos datos disponibles, en 2013 la tasa de escolarización para los niños entre 45 días y 2 años era de, aproximadamente, un 5,3%³⁶ (contempla solo la asistencia a educación formal, no incluye centros informales de educación o cuidado).

i. Máxima: alcanzar al 15% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Para ampliar la cobertura para alcanzar en 2019 al 15% de los niños entre 45 días y 2 años, sería necesario escolarizar a 206.530 niños. Esto requeriría construir 1.636 nuevas unidades educativas

³⁵ Los costos de las metas de jardín maternal, sala de 3, sala de 4 y capacitación en el nivel inicial de gestión pública se basan en Acuña (2015a). Para más información ver Anexo II (anexo metodológico).

³⁶ Las tasas de escolarización presentadas para jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 en este documento son brutas (porcentaje de población escolarizada en el respectivo grado o nivel, independientemente de su edad, respecto del total de la población en edad de asistir a ese grado o nivel) de elaboración propia, calculadas sobre la base de: datos poblacionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, proyecciones poblacionales del INDEC y datos de matrícula de los Relevamientos Anuales realizados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

promedio con 11.474 salas, y contratar a 31.088 docentes y a 3.272 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión total de \$21.140 millones de pesos de diciembre 2014.

ii. Media: alcanzar al 10% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Ampliar la cobertura del jardín maternal al 10% en 2019 implicaría casi duplicar la asistencia a educación formal de este grupo etario. Para alcanzar la meta, se debería incorporar a 100.651 niños, construir 797 nuevas unidades educativas promedio con 5.592 salas para albergarlos, y contratar a 15.151 docentes y a 1.595 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 a 2019 implicaría una inversión total de \$10.980 millones de pesos de diciembre 2014³⁷.

6) Crear nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad

Según los últimos datos disponibles, entre 2011 y 2012, solo 3,1% de los niños menores de 1 año asistía centros de cuidado infantil o educación inicial formales o informales, porcentaje que aumentaba a 8,4% de los niños de 1 año y 20,2% de los de 2 años (ECOVNA, 2012). Según estimaciones propias, entonces solo 10,5% de los niños hasta 2 años asistían.

i. Máxima: que, en conjunto con la meta de máxima de jardín maternal, se cubra al 30% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Ya que los centros de desarrollo infantil son complementos del sistema educativo formal, se decidió plantear la meta de ambos conjuntamente: alcanzar al 30% de los niños entre 45 días y 2 años.

Para ampliar la cobertura de los centros al 15% (el otro 15% sería aportado vía jardines maternales)³⁸ al 2019, sería necesario incluir a 204.705 niños entre 45 días y 2 años, lo cual requiere construir 1.625 centros promedio y contratar 38.991 personas (quienes estarán al frente de la sala, directores y personal no docente). A su vez, se contempló el costo de capacitar por un año al nuevo personal en frente de la sala, estimado en 30.868 personas, para asegurar un piso de conocimientos y herramientas en los recursos humanos de los nuevos centros.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión total de \$22.023 millones de pesos de diciembre 2014.

ii. Media: que, en conjunto con la meta de media de jardín maternal, se cubra al 25% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Ampliar la cobertura de la educación y el cuidado formal e informal al 25% de los niños entre 45 días y 2 años, dado que la oferta de jardines maternales llegaría al 10%, implicaría que la oferta de los centros de desarrollo infantil debería alcanzar al otro 15%. Así, al igual que en el escenario de

³⁷ En esta política se optó por no incluir una meta de mínima (lo cual quiere decir que la oferta se mantiene igual). Aunque es prioritario que los niños de 45 días a 2 años cuenten con los servicios de cuidado y educación que necesiten, tres razones hacen que, en un escenario de mínima, pueda optarse por no priorizar la expansión del jardín maternal en el corto plazo: i) el debate acerca de la conveniencia de la escolarización temprana, ii) la posibilidad de que las necesidades de esta franja etaria también puedan cubrirse con centros de cuidado (no dependientes del sistema de educación formal), y iii) la existencia todavía de importantes desafíos de expansión en el jardín de infantes.

³⁸ Un supuesto fuerte que se realizó para hacer esta estimación es que los niños que comienzan a asistir a educación o cuidado formal o informal a partir de la implementación de estas dos propuestas, no asisten a centro de desarrollo infantil informales y a jardín maternal formales simultáneamente (si esto fuera así, el porcentaje de niños cubiertos sería menor y no se alcanzaría la meta).

máxima, sería necesario incluir 204.705 niños entre 45 días y 2 años, con los mismos requerimientos y costos que en el escenario de máxima.

iii. Mínima: que, en conjunto con jardín maternal, se cubra al 20% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Esta meta supone alcanzar, en 2019, al 20% de los niños de 45 días a 2 años con jardines maternos o centros de desarrollo infantil. Contemplando la cantidad de niños que se necesita incluir en el ámbito formal o informal a 2019, menos la cantidad que ya asisten actualmente al formal (ya que el escenario de mínima en jardines maternos es que la oferta siga igual), se obtiene que se necesitaría incluir en centros de desarrollo infantil a 199.476 niños, lo cual requiere la construcción y equipamiento de 1.583 centros promedio, contratar 37.996 personas y capacitar 30.080 personas que estarán frente a las salas.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$21.774 millones de pesos de diciembre 2014.

7) Adecuar los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad

Pese a la sanción de la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios de 2007 y su reglamentación parcial aprobada por Decreto Nacional en 2008, los espacios de cuidado y educación de la primera infancia (EPI) no formales aún carecen de una regulación adecuada.

Más allá de la oferta heterogénea y fragmentada y las diferencias entre EPI formales y no formales, un estudio de casos de UNICEF en instituciones que atienden a niños de 45 días a 3 años sostiene que las mayores diferencias se vinculan a aspectos legales de reconocimiento estatal, infraestructura (es común que los servicios de cuidado no formales se desarrollen en espacios físicos no adecuados y de materiales inapropiados), perfiles del personal docente y en la sustentabilidad y continuidad de los servicios (UNICEF, 2011). Con respecto a este último punto, las malas condiciones salariales en instituciones de cuidado no formales generan una frágil relación institucional y alta rotación de personal, con la consecuente inestabilidad de vínculos y referencias para los niños (Repetto *et al.*, 2015).

En este contexto, esta propuesta busca mejorar las condiciones materiales y las prácticas de las instituciones de cuidado existentes, tomando como referencia los estándares para un servicio de calidad definidos por UNICEF (2011). Con esta intención, esta meta incluye los siguientes cuatro componentes para todos los centros existentes (estimados en 5.489 a 2013³⁹):

- Adecuación edilicia.
- Equipamiento.

³⁹ No existe todavía un relevamiento completo y sistemático de los EPI no formales. La CoCeDIC (Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) es la encargada de registrar y acreditar los espacios existentes a través de la creación de un Registro de Espacios de Primera Infancia, sin embargo el Registro aún no es público. Los únicos datos disponibles hasta ahora son los de un registro provisorio, sobre una muestra representativa del 20% de los EPI no formales disponible en Rozengardt (2014) del cual se obtuvieron las cifras para realizar el costeo. Actualmente no hay consenso sobre qué tan certeras son las cantidades totales presentadas hasta el momento (como las 5.489 instituciones identificadas); se sabe que pueden estar subestimadas, lo que muestra la necesidad de tener mayor y más certera información sobre este tema.

- Pasaje de los costos salariales al gobierno nacional junto con un aumento en los sueldos del personal actual de los centros (estimado en 70.430 personas, incluyendo también a quienes hoy no reciben remuneración), equiparándolos a los de los jardines maternos.
- Capacitación paga de un año para todo el personal que trabaja en contacto directo con los niños (estimados en 46.145 personas).

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$20.013 millones de pesos de diciembre 2014.

8) Expandir la oferta de la sala de 3, comenzando por los sectores de menor nivel socioeconómico

La tasa de escolarización de los niños de 3 años era en 2013 del 41,6%.

i. Máxima: la universalización

Tal como fue dispuesto por la Ley 27.045 en 2014, el Estado tiene la responsabilidad de universalizar la oferta de sala de 3. Alcanzar esta meta para 2019 es difícil, ya que supondría un crecimiento promedio de la tasa de escolarización de 14,6 puntos porcentuales por año, mientras que la sala de 4 años (la sala con la expansión más veloz en la última década) se expandió a un ritmo promedio de 2,9 puntos porcentuales por año entre 2003 y 2013. Para alcanzar esta meta habría que incorporar a 396.447 niños, construir 3.141 unidades educativas promedio con 15.784 secciones y designar a 28.267 docentes y a 6.282 directivos. Entre 2016 y 2019 implicaría una inversión total de \$30.976 millones de pesos de diciembre 2014.

ii. Media: alcanzar al 80% de los niños de 3 años

Alcanzar en 2019 un 80% de cobertura en la sala de 3 implicaría casi duplicar la cobertura de 2013, lo que exigiría incorporar a 261.106 niños, construir 2.069 unidades educativas promedio con 10.395 salas y cubrir 18.617 puestos docentes y 4.137 puestos directivos. Alcanzar esta meta de 2016 a 2019 implicaría así una inversión total de \$20.573 millones de pesos de diciembre 2014.

iii. Mínima: alcanzar al 60% de los niños de 3 años

Esta meta supone aumentar, para 2019, 18 puntos porcentuales la tasa de escolarización de los niños de 3 años. Para cumplir este objetivo sería necesario incorporar 125.764 niños, construir 996 nuevas unidades educativas promedio con 5.007 secciones y designar 8.967 docentes y 1.993 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$10.932 millones de pesos de diciembre 2014.

9) Universalizar la sala de 4 años

En consonancia con lo que estipula la Ley 27.045 de 2014, que declara obligatoria la educación inicial para niños de 4 años, se propone universalizar la oferta de servicios educativos para los niños de 4 años entre 2016 y 2019. En 2013, la tasa de escolarización de los niños de 4 años era de, aproximadamente, 85,3%. Garantizar la universalización de la sala de 4 implicaría incorporar a 104.000 niños para el año 2019. Para albergarlos, deberían construirse 824 unidades educativas promedio con 4.540 secciones y designarse a 7.415 docentes y 1.648 cargos directivos. Alcanzar esta

meta en el cuatrienio estudiado implicaría una inversión total de \$7.834 millones de pesos de diciembre 2014.

10) Capacitar a los docentes de nivel inicial en establecimientos de gestión pública

Se propone ofrecer capacitación en servicio y paga para los docentes de las escuelas estatales de nivel inicial estimados en 108.612 en total, concentrando la atención en quienes atienden al 25% de los alumnos provenientes de los sectores más vulnerados.

Se costeo el siguiente modelo de implementación: los docentes del 25% del alumnado de menor nivel socioeconómico recibirán dos años de capacitación. El resto de los docentes de escuelas públicas recibirá poco más de dos trimestres de capacitación. A través de la conformación de grupos de treinta docentes coordinados por un capacitador, los docentes recibirán ocho horas cátedra de capacitación mensuales (en promedio, dos por semana) y los capacitadores dedicarán cuatro horas cátedra semanales al dictado de cursos (dos como horas de clase y dos para trabajo institucional, consultas, preparación de clases, etc.).

Se propone que los docentes que trabajan en contextos más críticos reciban sus dos años de capacitación entre 2016 y 2017, y que el resto se capacite entre 2018 y 2019. Desde 2020, se propone reducir las capacitaciones a la mitad del tiempo, ya que el énfasis debería ponerse en políticas de fortalecimiento de la formación docente inicial disminuyendo la necesidad de estas capacitaciones masivas (para más información sobre el costo de fortalecer la formación docente inicial ver Acuña, 2015).

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión total de \$973 millones de pesos de diciembre 2014.

Síntesis de las metas y sus costos

El **cuadro 2** resume las metas seleccionadas para la estimación de costos, según el grado de ambición en la implementación de la política y la dimensión temática a la que pertenecen.

Cuadro 2. Síntesis de metas, según dimensión y conjuntos de máxima, media y mínima

Propuestas		Máxima	Media	Mínima
Salud y nutrición	Bancos de leche	Crear uno en cada neonatología IIIB		
	Kit para el recién nacido	Otorgar un kit con elementos básicos para la primera infancia a todos los nacidos vivos en establecimiento de salud oficial (público)		
Licencias y transferencias	Licencias	Universalizar a 98 días madres		
		Universalizar a 30 padres y 60 familiares	Universalizar a 15 padres y 15 familiares	Universalizar a 12 padres y 12 familiares
Licencias y transferencias	Asignación Universal por Hijo	Extender a hijos de hasta 5 años de monotributistas jefes de familia con ingresos menores al mínimo no imponible e ingreso familiar hasta el quintil 4		
		Incrementar el monto de la prestación para los niños de 0 a 5 años al valor de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente	Fijar el monto de la prestación de los niños de 0 a 5 años en un punto intermedio entre escenario de máxima y de mínima	Mantener el monto de la prestación actual, pero actualizado a través del mismo mecanismo que las asignaciones familiares
Educación y cuidado	Jardín maternal	15% de cobertura	10% de cobertura	no hay aumento
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad	30% de cobertura para los niños menores a 3 años en conjunto con la meta de jardín maternal	25% de cobertura para los niños menores a 3 años en conjunto con la meta de jardín maternal	20% de cobertura para los niños menores a 3 años en conjunto con la meta de jardín maternal
	Adecuación de centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	Reconvertir de los centros existentes (adecuación edilicia y equipamiento), mejorar los salarios y capacitar al personal en relación directa con los niños		
	Sala de 3	Universalizar	80% de cobertura	60% de cobertura
	Sala de 4	Universalizar		
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	Dos años de capacitación paga para los docentes del 25% del alumnado de nivel socioeconómico más bajo y dos trimestres para el resto		

Fuente: CIPPEC.

El **cuadro 3** presenta el costo nominal de implementación de todas las metas seleccionadas para la estimación de costos para cada año de 2016 a 2019, según el grado de ambición en la implementación de la política y la dimensión temática a la que pertenece la misma.

Como el objetivo fue la estimación de la inversión nacional requerida para la concreción de las metas, en los casos de jardín maternal, sala de 3 y sala de 4, el cuadro presenta la parte que sería de este nivel de gobierno (para todo el resto de las metas, se considera que la totalidad del gasto es responsabilidad nacional). Para ello, se supuso una división similar a la actual: que el gobierno nacional se haga cargo del gasto en infraestructura, equipamiento y el 40% del gasto en comedores y que el resto (salarios y 60% comedores) queda a cargo de los gobiernos provinciales⁴⁰.

Cuadro 3. Costos asociados con la meta mínima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2019

Propuestas		2016	2017	2018	2019	2016 a 2019	
Salud y nutrición	Bancos de leche	\$ 28.308	\$ 23.973	\$ 23.973	\$ 23.973	\$ 100.227	
	Kit para el recién nacido	\$ 628.010	\$ 628.010	\$ 628.010	\$ 628.010	\$ 2.512.039	
Licencias y transferencias	Licencias	Máxima	\$ 14.771.250	\$ 14.771.250	\$ 14.771.250	\$ 14.771.250	\$ 59.084.999
		Media	\$ 6.905.606	\$ 6.905.606	\$ 6.905.606	\$ 6.905.606	\$ 27.622.423
		Mínima	\$ 6.042.178	\$ 6.042.178	\$ 6.042.178	\$ 6.042.178	\$ 24.168.714
	AUH	Máxima	\$ 10.568.045	\$ 10.568.045	\$ 10.568.045	\$ 10.568.045	\$ 42.272.179
		Media	\$ 6.745.592	\$ 6.745.592	\$ 6.745.592	\$ 6.745.592	\$ 26.982.368
		Mínima	\$ 2.923.139	\$ 2.923.139	\$ 2.923.139	\$ 2.923.139	\$ 11.692.557
Educación y cuidado	Jardín maternal	Máxima	\$ 1.914.681	\$ 1.952.023	\$ 1.989.364	\$ 2.026.705	\$ 7.882.773
		Media	\$ 892.234	\$ 910.432	\$ 928.630	\$ 946.828	\$ 3.678.122
		Mínima	-	-	-	-	-
	Nuevos centros de desarrollo infantil	Máxima y Media	\$ 3.453.903	\$ 4.826.612	\$ 6.189.681	\$ 7.552.751	\$ 22.022.947
		Mínima	\$ 3.365.690	\$ 4.772.966	\$ 6.136.035	7.499.105	\$ 21.773.796
	Adecuación de centros de desarrollo infantil		\$ 2.406.177	\$ 4.137.593	\$ 5.869.010	\$ 7.600.426	\$ 20.013.206
	Sala de 3	Máxima	\$ 3.692.722	\$ 3.764.401	\$ 3.836.080	\$ 3.907.758	\$ 15.200.961
		Media	\$ 2.404.861	\$ 2.452.069	\$ 2.499.278	\$ 2.546.486	\$ 9.902.695
		Mínima	\$ 1.116.999	\$ 1.139.738	\$ 1.162.476	\$ 1.185.215	\$ 4.604.428
	Sala de 4		\$ 913.411	\$ 932.213	\$ 951.015	\$ 969.817	\$ 3.766.457
Capacitación nivel inicial		\$ 243.240	\$ 243.240	\$ 243.240	\$ 243.240	\$ 972.959	

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Fuente: CIPPEC.

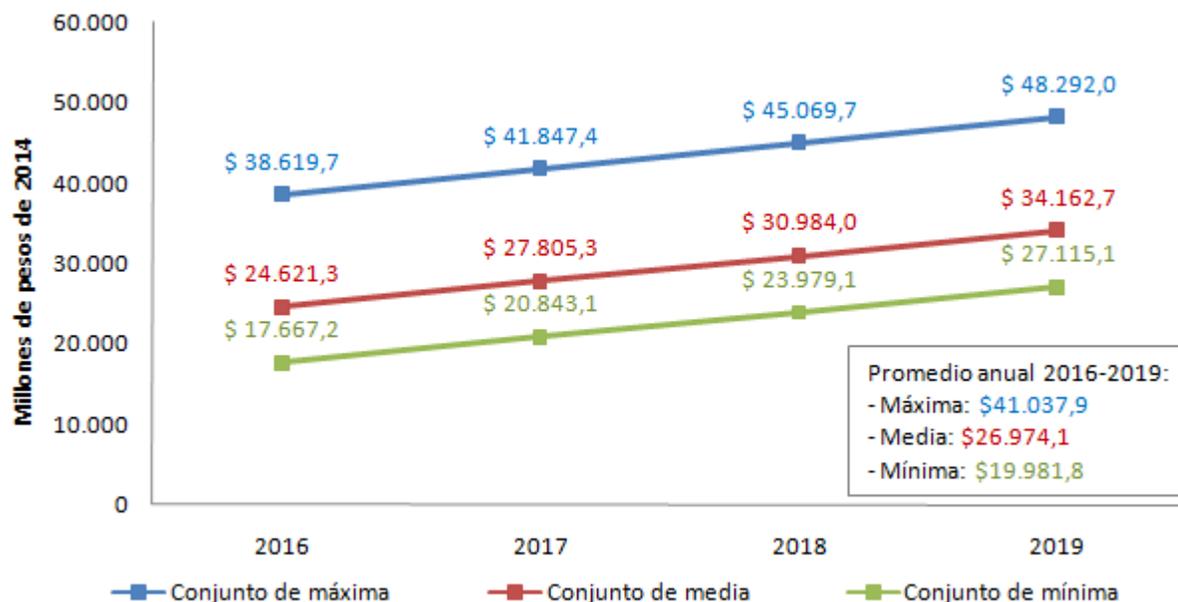
El **cuadro 3** exhibe la diferencia entre aquellas metas que se plantearon suponiendo una implementación gradual y lineal (metas de educación inicial y cuidado) y las que alcanzan su

⁴⁰ Esta división de gasto, respondiendo al supuesto de implementación gradual y lineal de estas metas, resulta en una participación decreciente en el gasto por parte del gobierno nacional entre 2016 y 2019. Esto sucede debido a que, a medida que van pasando esos cuatro años, el grueso de la inversión nacional (infraestructura y equipamiento) se mantiene estable mientras que el grueso de la inversión provincial (salarios) va creciendo en el tiempo por el crecimiento del sistema.

objetivo en 2016 y luego lo mantienen entre 2017 y 2019 (resto de las metas), ya que los recursos para implementar las primeras aumentan año a año⁴¹ y en los segundos se mantienen constantes (con la sola excepción de algún gasto en el que debe incurrirse por única vez el primer año).

El **gráfico 4** presenta la evolución de los costos incrementales totales asociados con los tres conjuntos de metas propuestos. **Se estima que la implementación de las metas durante el período 2016-2019 implicaría una inversión promedio anual de \$41.038 millones de pesos de diciembre 2014 en el caso del conjunto de metas de máxima, \$26.974 millones en el de media y \$19.982 millones en el de mínima.**

Gráfico 4. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima. En millones de pesos de diciembre 2014. 2016-2019



Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Fuente: CIPPEC.

Los recursos necesarios para implementar los conjuntos de metas se incrementarían entre 2016 y 2019 por las metas de implementación gradual y lineal. Cabe recalcar que una vez finalizados los 4 años analizados, la estructura de costos resultante sería menor, ya que a partir de 2020 no se contemplan más los costos no recurrentes (capacitaciones, infraestructura o adecuación edilicia y equipamiento).

⁴¹ Principalmente, por la necesidad de pagar cada vez más salarios o gasto de comedor, ya que los gastos en capacitaciones, infraestructura o adecuación edilicia y equipamiento son constantes en el cuatrienio considerado.

4. Costos de las metas y conjuntos de metas en relación al PBI

Los resultados presentados hasta el momento fueron expresados en valores absolutos y, si bien ello permite analizar las necesidades de recursos, otra manera de dimensionarlas es hacerlo en términos relativos, es decir, comparando estos valores con otras variables macro de referencia. En esta sección se analiza el costo de las metas y conjuntos de metas de máxima, media y mínima como proporción del PBI estimado.

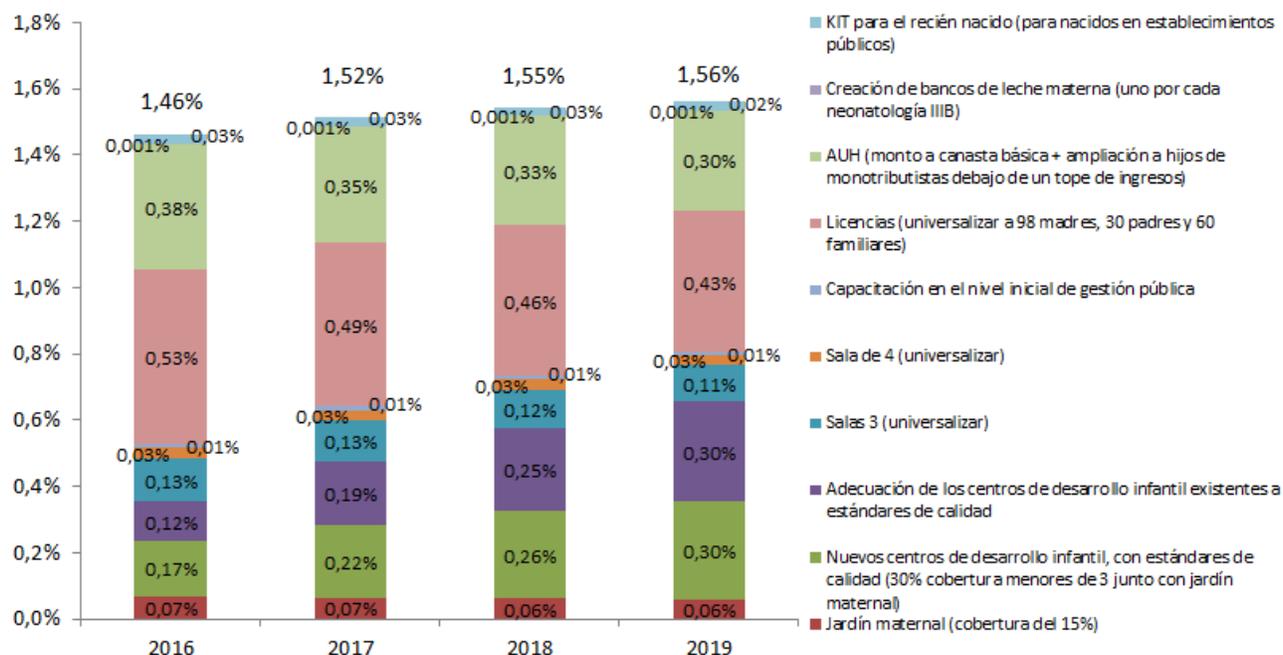
Para estos cálculos se consideró el PBI con año base 1993 y 2004⁴² (en el **Anexo I** se pueden encontrar los resultados utilizando el segundo). Fue necesario proyectar el crecimiento real del PBI durante el período de análisis (2016-2019). Para ello se utilizaron estimaciones realizadas por el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC: crecimiento promedio 1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019⁴³.

El **gráfico 5** presenta el costo del conjunto de metas de máxima y cada una de las metas que lo componen en relación al PBI con año base 1993.

⁴² El INDEC, organismo a cargo de la medición del PBI, recalculó la base del PBI y en mayo 2014 lanzó una nueva serie con año base 2004. Aunque es recomendable cambiar el año base de medición del PBI con el correr de los años para dar cuenta de cambios en la economía (en su estructura sectorial, precios relativos o participación de la economía informal), no existe consenso entre los expertos de que esta nueva medición sea mejor o más confiable que la anterior con año base 1993. Algunos economistas optaron por seguir usando este último debido a que la metodología y fuentes de información utilizados para la elaboración del PBI con año base 2004 no son de público conocimiento y se carece de respuestas técnicas. Sin embargo, el último dato oficial del PBI con año base 1993 es de 2013 y, aunque se han hecho estimaciones para continuar esa serie, parece cuestión de tiempo para que el PBI utilizado de manera más extendida sea aquel que se sigue elaborando de manera sistemática. Usar una u otra medición del PBI no es una decisión menor ya que, por ejemplo, el de año base 1993 estima un PBI nominal menor: sostiene que en 2013 fue de \$2.597,1 mil millones de pesos, mientras el PBI base 2004 estima \$3.406,3 mil millones. Estas divergencias afectan los resultados presentados en relación al PBI, es por eso que aquí se ha optado por presentar los resultados en función de ambos PBI.

⁴³ Estas estimaciones buscan presentar un escenario base, donde el crecimiento de la economía es moderado. Además de este escenario, el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC también realizó proyecciones macroeconómicas más pesimistas y optimistas (Castro y Agosto, 2014).

Gráfico 5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019



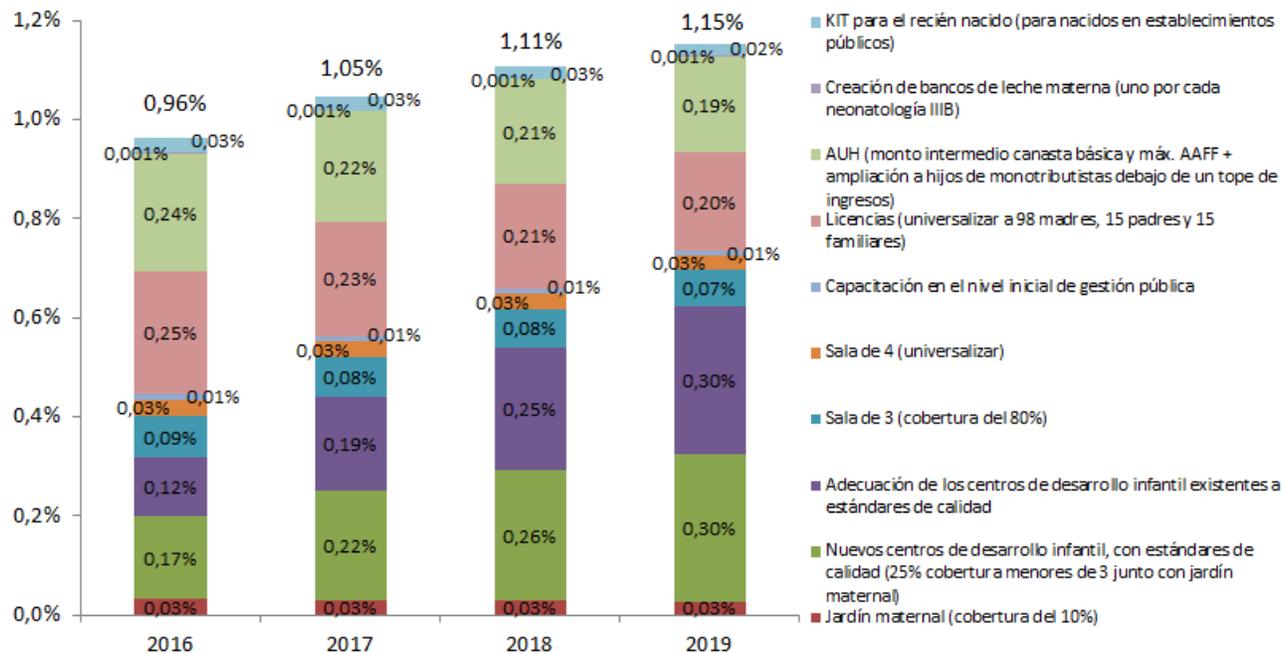
Notas: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

Implementar el conjunto de metas de máxima propuestas demandaría al gobierno nacional anualmente un promedio de 1,52% del PBI con año base 1993 o 1,2% del PBI con año base 2004, entre 2016 y 2019. Con respecto al peso relativo de las metas en promedio para 2016-2019, la meta de licencias es la más onerosa dentro del conjunto, seguida por la destinada a la AUH, por la creación de nuevos centros de desarrollo infantil y por la que plantea la adecuación de centros de desarrollo infantil existentes, en ese orden.

El **gráfico 6** presenta el costo del conjunto de metas de media y cada una de las metas que lo componen en relación al PBI con año base 1993.

Gráfico 6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019



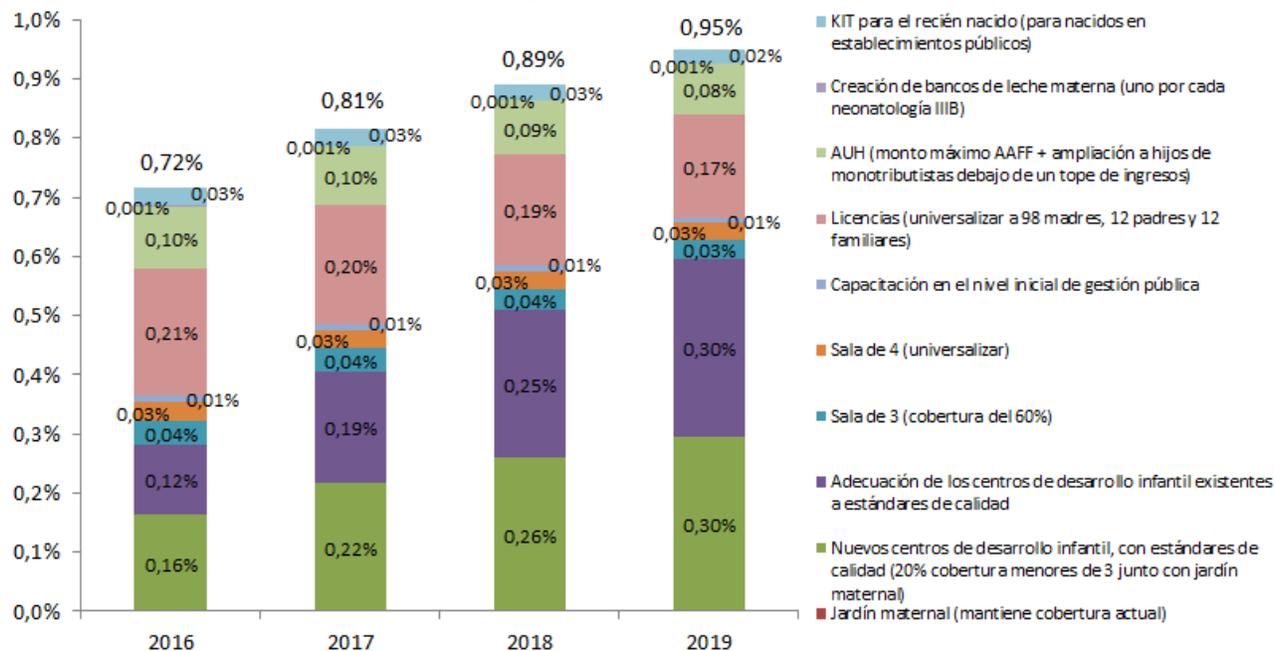
Notas: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

De 2016 a 2019, la implementación del conjunto de metas de media propuestas demandaría al gobierno nacional anualmente un promedio de 1,07% del PBI con año base 1993 o 0,84% del PBI con año base 2004. Con respecto al peso relativo de las metas en promedio para 2016-2019, la meta de creación de nuevos centros de desarrollo infantil resulta la más onerosa dentro del conjunto, seguida por la de licencias, la destinada a AUH y la que plantea la adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes, en ese orden.

El **gráfico 7** presentan el costo del conjunto de metas de mínima y cada una de las metas que lo componen en relación al PBI con año base 1993.

Gráfico 7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019



Notas: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

De 2016 a 2019, la implementación del conjunto de metas de media propuestas demandaría al gobierno nacional anualmente un promedio de 0,84% del PBI con año base 1993 o 0,66% del PBI con año base 2004. Con respecto al peso relativo de las metas, la meta de creación de nuevos centros de desarrollo infantil resulta la más onerosa dentro del conjunto, seguida por la que plantea la adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes, la de licencias y la destinada a AUH, en ese orden.

Es importante recordar que si el gasto estimado para una meta mantiene constante su relación porcentual con el PBI en el tiempo, esto no quiere decir que su valor absoluto se mantiene fijo sino que cada año crece realmente a la par del PBI. A su vez, si esta relación porcentual cae, no necesariamente significa que la inversión real cayó ya que es posible que se haya mantenido constante o haya crecido, si el PBI aumentó más que ella. Finalmente, si se observa que la relación porcentual crece significa que el costo incremental estimado de esa meta aumentó más que el crecimiento real proyectado para el PBI.

Como se mencionó al final de la sección anterior, de 2020 en adelante las estructuras de costos incrementales estimada para los conjuntos de metas serían menores. Esto se traduciría en un menor costo en relación al PBI, gracias a la finalización de los pagos de costos no recurrentes, momento en el cual podrían plantearse nuevas metas destinadas a la primera infancia.

Conclusiones

La prioridad de los derechos se ve reflejada no solo por los principios que los respaldan y el marco jurídico que los establecen, sino también en la forma de asignar y ejecutar los fondos para garantizarlos (Holmes y Sunstein, 2011). La existencia y efectividad de políticas que busquen hacer efectivos los derechos de la primera infancia dependerá de la disponibilidad de recursos para implementarlas (siendo ésta una condición necesaria pero no suficiente). A su vez, evaluar la inversión requerida para implementar las políticas nodales constituye una condición fundamental para un planeamiento responsable, racional, basado en evidencia y, consecuentemente, con mayores probabilidades de éxito.

Este documento calcula los costos de implementar, durante el período 2016-2019, 10 políticas de gran peso presupuestario orientadas a enfrentar los desafíos centrales pendientes de la primera infancia en la Argentina. Se costearon tres alternativas (de máxima, media y mínima) que suponen distintos grados de ambición en la implementación. Además de los costos absolutos de cada política y de los conjuntos (cabe aclarar que éstos últimos suman el costo estimado de cada meta por separado, sin considerar los costos agregados que supondría su implementación conjunta), el trabajo estima la inversión incremental requerida (por sobre la inversión actual) por parte del gobierno nacional como porcentaje del PBI.

Antes de realizar el costeo de propuestas de política, se consideró la inversión de la Administración Pública Nacional en primera infancia como para dar una idea del esfuerzo que realiza la nación para hacer cumplir los derechos de los niños en la primera infancia. **La estimación realizada para el ejercicio 2014 en dimensiones seleccionadas mostró que el gasto de la Administración Pública Nacional destinado a primera infancia representó un 0,73% del PBI con año base 1993, un 0,57% del PBI con año base 2004, un 2,2% en términos del gasto público total de la Administración Nacional y un 4,1% en relación al gasto social.**

Con respecto al costeo, **tomando los promedios para el período 2016-2019 y bajo un escenario macroeconómico moderado** (un 2,5% de crecimiento medio anual del PBI), **las políticas planteadas pueden demandar entre 0,84 y 1,52 puntos del PBI con año base 1993 o entre 0,66 y 1,20 puntos del PBI con año base 2004** si se suman todas aquellas caracterizadas como de mínima y máxima, respectivamente.

Las políticas que exigen mayor inversión por parte del gobierno nacional han sido, son y continuarán siendo (si se siguen las metas propuestas bajo la misma división de responsabilidades de gasto entre la Nación y las provincias que existe hoy en día) **aquellas ligadas a las licencias y transferencias**. Esto se debe a que los gastos de ayuda directa suelen ser responsabilidad del nivel de gobierno nacional y a que todavía quedan grandes brechas que cubrir en términos de licencias y transferencias: estas metas representan entre un 53,6% y un 34,2% del total de los recursos adicionales necesarios en el conjunto de metas de máxima y mínima, respectivamente.

A su vez, las políticas destinadas a la educación inicial y el cuidado también requieren un esfuerzo fiscal importante, principalmente debido a las bajas tasas de cobertura en el nivel inicial formal y en los centros de cuidado informales, siendo el problema de oferta mayor cuanto menores son los niños. Sin embargo, los costos incrementales de las políticas en esta dimensión se vieron reducidos en las estimaciones finales porque involucraban solo al gobierno nacional y, aunque se propone que este nivel de gobierno aumente su apoyo en la prestación de estos servicios, su descentralización hace que hoy en día gran parte de ellos recaigan sobre los gobiernos provinciales.

Por su parte, las políticas costeadas relacionadas con la salud y la nutrición no evidenciaron costos tan altos como las otras dos dimensiones a pesar de ser indispensables. Los altos niveles de

cobertura del sector de salud argentino (Aulicino, Gerenni y Acuña, 2015) y la creciente incidencia de la malnutrición por sobre la desnutrición (Acuña, 2015) hace que el foco esté más puesto en la calidad de los servicios de salud y de la alimentación y no tanto en grandes déficits de cobertura que resultan tan caros como en las otras dos dimensiones.

Dicho esto, **es esperable que la agenda del próximo período de gobierno comprenda tanto estas acciones “incrementales” indispensables, como otras políticas menos costosas pero igualmente necesarias** para la mejora de la calidad de vida de la primera infancia. En este último grupo también cabe mencionar, por ejemplo, fortalecer el Programa de Salud Sexual Integral y mejorar la articulación con el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable; crear una estrategia nacional de cuidado integral de la embarazada y puérpera, una de atención integral al parto y al recién nacido, y otra de salud y nutrición para la primera infancia; crear servicios de acompañamiento familiar programas y apoyo a la crianza; trabajo en territorio de identificación y seguimiento de situaciones de riesgo; garantizar el acceso a información actualizada relacionada a infancia; todo ello atendiendo a la integralidad que es clave en este proceso y a la construcción de una adecuada institucionalidad (Repetto *et al.*, 2015).

En este sentido, es importante destacar que las estimaciones del presente documento son solo un ejercicio que permite dimensionar el peso relativo de ciertas políticas relevantes. La paleta de políticas seleccionadas puede ampliarse, reducirse o combinarse según modelos y plazos sumamente variables, que dependerán de la voluntad, el contexto y las prioridades de las próximas gestiones. De hecho, aunque en este documento se plantea el horizonte temporal de cuatro años, bien podría pensarse para algunas de las acciones en un lapso más prolongado.

Por último, cabe recordar que si bien la proyección de la inversión requerida es ineludible como primer paso para considerar la viabilidad fiscal de las políticas, en un esfuerzo tan complejo como intentar plantear políticas integrales para la primera infancia, también es fundamental analizar la viabilidad política y técnica. **Creemos que para fortalecer la viabilidad de la agenda propuesta en los tres planos –fiscal, político y técnico–, será clave que una mayor proporción de los costos sean afrontados por el gobierno nacional. Esto permitirá, también, generar un piso nacional que resulte en una mayor justicia distributiva que tienda a reducir las enormes brechas de que distancian hoy a las provincias.**

A modo de cierre

Este trabajo realizó una breve descripción de estudios previos sobre inversión en primera infancia, presentó una aproximación más actual y exhibió las principales consideraciones metodológicas y resultados del costeo, según las alternativas de máxima, media y mínima, de políticas recomendadas para la primera infancia en la Argentina.

Además de saber cuánto es lo que ya se gasta y cuánto debería invertirse para implementar las políticas consideradas prioritarias, asegurar el cumplimiento de los derechos de todos los niños en su primera infancia⁴⁴ requiere de una política integral, que avance más allá de la simple sumatoria de acciones y genere sinergias y rutas críticas entre las distintas intervenciones, desde un enfoque que abarque todo el ciclo de vida de los niños desde el embarazo.

En particular, **una política integral para la primera infancia requiere abordar al menos cuatro dimensiones centrales: salud y nutrición, transferencias y licencias, desarrollo temprano**

⁴⁴ Para más información sobre el marco de derechos, la creación de un marco institucional adecuado para el desarrollo de políticas de primera infancia y su planeamiento integral, ver Aulicino, Gerenni y Acuña (2015).

(educación inicial y servicios de cuidado) y **una apropiada institucionalidad** para llevar adelante dicha política. Esto último supone definir un órgano rector con elevada autoridad política, asegurar mecanismos de gestión apropiados que fortalezcan la capacidad técnica y promuevan la transparencia y consensuar un Pacto Federal de Primera Infancia con los respaldos fiscales que las intervenciones integrales requieren⁴⁵.

La atención y el cuidado de la primera infancia están en el centro de la escena: la mayoría de los gobiernos de la región y del mundo priorizaron este tema en su agenda política porque reconocen su importancia, desde un enfoque de derechos y desde una visión de desarrollo de capital humano y retorno de la inversión⁴⁶. La Argentina no puede seguir quedándose atrás: el país aún enfrenta desafíos en término de infantilización de la pobreza⁴⁷ y de acceso y calidad de las políticas destinadas a esta población.

Avanzar en este sentido supone recorrer gradualmente un camino de esfuerzos políticos, técnicos y fiscales hacia un sistema integral. Son esfuerzos irrenunciables que nuestro país está en condiciones de afrontar para cambiar el futuro no solo de los más de 3 millones de niños entre 0 y 4 años que habitan en nuestro país, sino el de toda la sociedad.

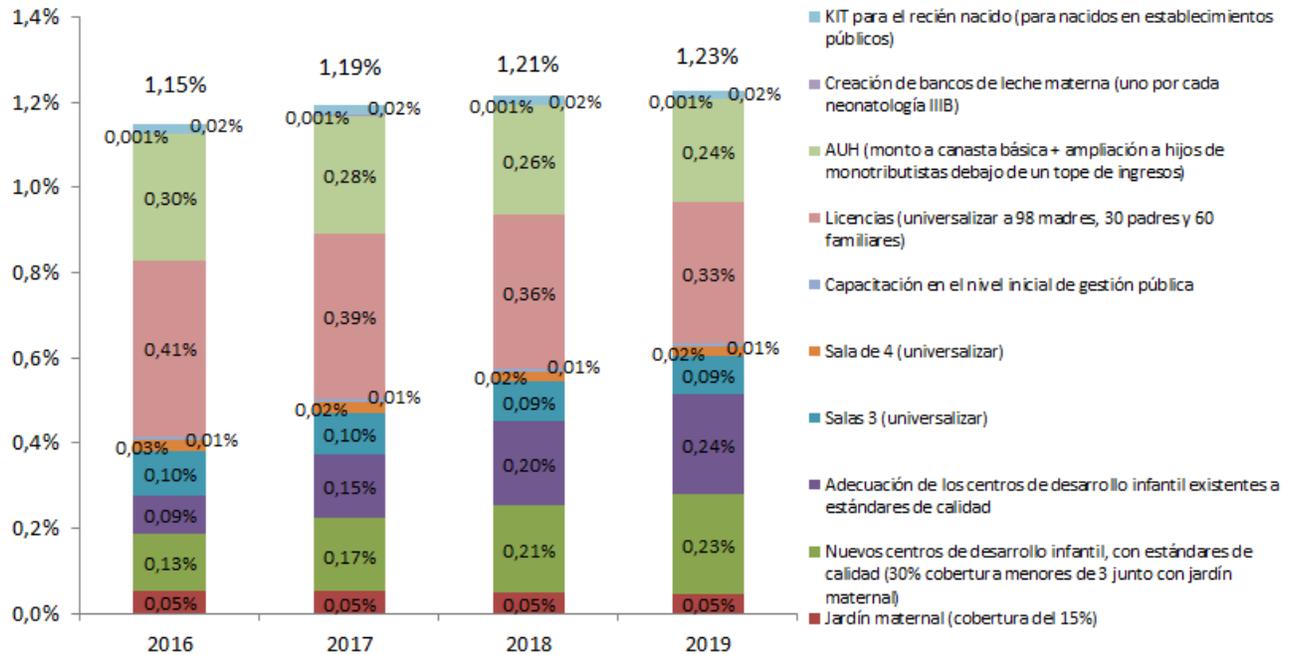
⁴⁵ Para mayor información acerca de las propuestas de CIPPEC al respecto ver Repetto, Veleda, Mezzadra, Díaz Langou, Aulicino y Acuña (2015).

⁴⁶ Para mayor información sobre la experiencia internacional ver De Achaval y Aulicino (2015).

⁴⁷ Para mayor información sobre la situación social de la primera infancia en la Argentina ver Acuña (2015b).

Anexo I. Gráficos utilizando PBI con año base 2004 y tablas de resultados

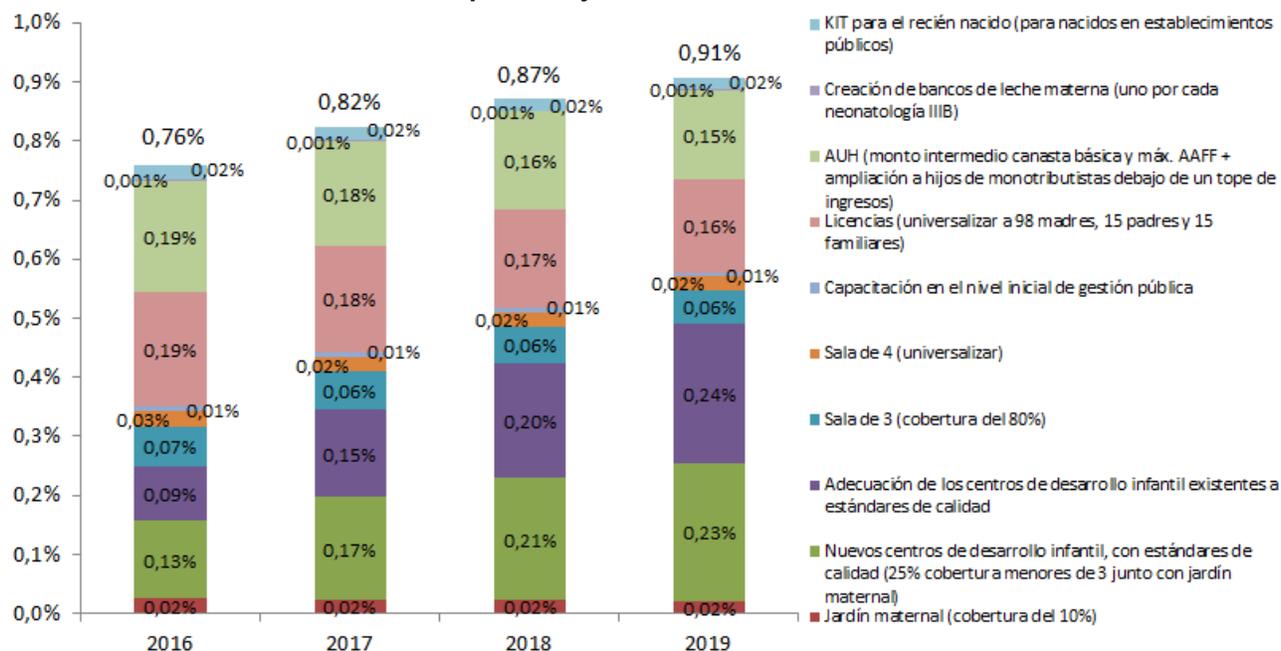
Gráfico A.5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019



Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

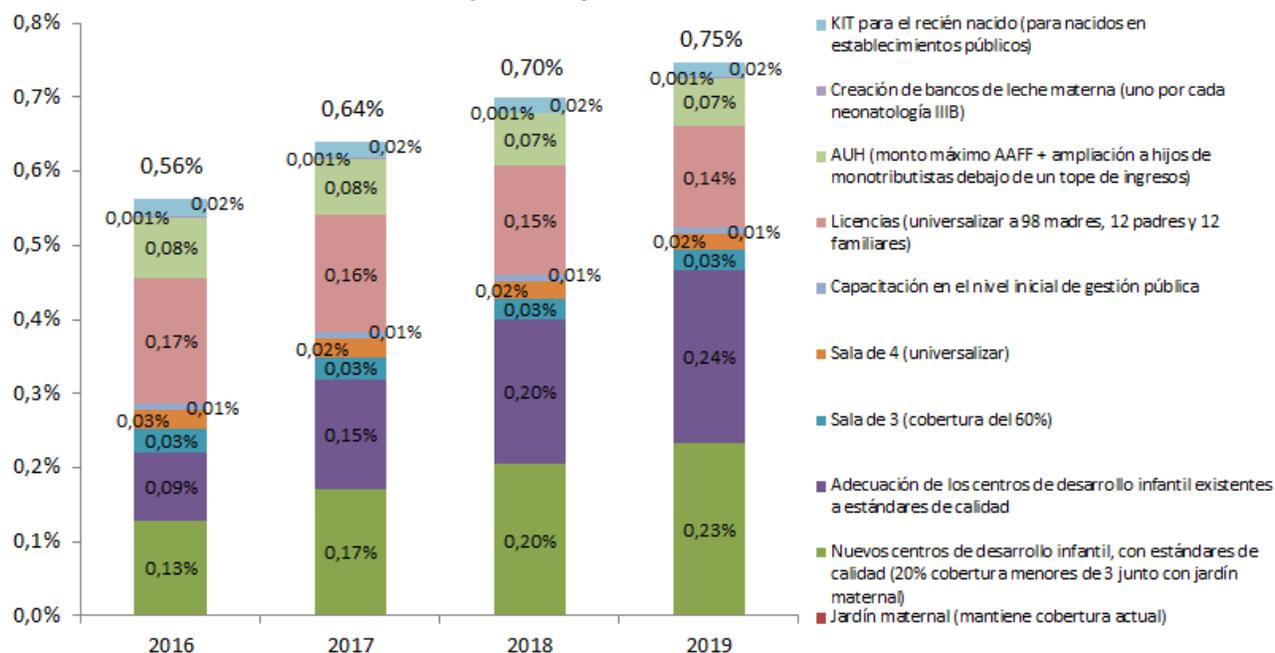
Gráfico A.6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019



Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Gráfico A.7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019



Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro 5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019

	Propuestas	2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (cobertura del 15%)	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (30% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,17%	0,22%	0,26%	0,30%	0,24%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,12%	0,19%	0,25%	0,30%	0,21%
	Salas 3 (universalizar)	0,13%	0,13%	0,12%	0,11%	0,12%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
LYT	Licencias (universalizar a 98 madres, 30 padres y 60 familiares)	0,53%	0,49%	0,46%	0,43%	0,48%
	AUH (monto a canasta básica + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,38%	0,35%	0,33%	0,30%	0,34%
SYN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,00%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%
TOTAL		1,46%	1,52%	1,55%	1,56%	1,52%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro A.5. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019

Propuestas		2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (cobertura del 15%)	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (30% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,13%	0,17%	0,21%	0,23%	0,19%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,09%	0,15%	0,20%	0,24%	0,17%
	Salas 3 (universalizar)	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%	0,10%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
LYT	Licencias (universalizar a 98 madres, 30 padres y 60 familiares)	0,41%	0,39%	0,36%	0,33%	0,37%
	AUH (monto a canasta básica + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,30%	0,28%	0,26%	0,24%	0,27%
SYN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,00%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
TOTAL		1,15%	1,19%	1,21%	1,23%	1,20%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro 6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019

	Propuestas	2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (cobertura del 10%)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (25% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,17%	0,22%	0,26%	0,30%	0,24%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,12%	0,19%	0,25%	0,30%	0,21%
	Sala de 3 (cobertura del 80%)	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,08%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
LyT	Licencias (universalizar a 98 madres, 15 padres y 15 familiares)	0,25%	0,23%	0,21%	0,20%	0,22%
	AUH (monto intermedio canasta básica y máx. AAFF + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,24%	0,22%	0,21%	0,19%	0,22%
SyN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%
	TOTAL	0,96%	1,05%	1,11%	1,15%	1,07%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro A.6. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de media como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019

Propuestas		2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (cobertura del 10%)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (25% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,13%	0,17%	0,21%	0,23%	0,19%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,09%	0,15%	0,20%	0,24%	0,17%
	Sala de 3 (cobertura del 80%)	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
LYT	Licencias (universalizar a 98 madres, 15 padres y 15 familiares)	0,19%	0,18%	0,17%	0,16%	0,17%
	AUH (monto intermedio canasta básica y máx. AAFF + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,19%	0,18%	0,16%	0,15%	0,17%
SYN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,00%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
TOTAL		0,76%	0,82%	0,87%	0,91%	0,84%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro 7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 1993 estimado. En porcentaje. 2016-2019

	Propuestas	2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (mantiene cobertura actual)					
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (20% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,16%	0,22%	0,26%	0,30%	0,23%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,12%	0,19%	0,25%	0,30%	0,21%
	Sala de 3 (cobertura del 60%)	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
LYT	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
	Licencias (universalizar a 98 madres, 12 padres y 12 familiares)	0,21%	0,20%	0,19%	0,17%	0,19%
	AUH (monto máximo AAFF + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,10%	0,10%	0,09%	0,08%	0,09%
SYN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%
	TOTAL	0,72%	0,81%	0,89%	0,95%	0,84%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Cuadro A.7. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima como proporción del PBI con año base 2004 estimado. En porcentaje. 2016-2019

Propuestas		2016	2017	2018	2019	Promedio 2016-2019
EYC	Jardín maternal (mantiene cobertura actual)					
	Nuevos centros de desarrollo infantil, con estándares de calidad (20% cobertura menores de 3 junto con jardín maternal)	0,13%	0,17%	0,20%	0,23%	0,18%
	Adecuación de los centros de desarrollo infantil existentes a estándares de calidad	0,09%	0,15%	0,20%	0,24%	0,17%
	Sala de 3 (cobertura del 60%)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
	Sala de 4 (universalizar)	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
	Capacitación en el nivel inicial de gestión pública	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
LYT	Licencias (universalizar a 98 madres, 12 padres y 12 familiares)	0,17%	0,16%	0,15%	0,14%	0,15%
	AUH (monto máximo AAFF + ampliación a hijos de monotributistas debajo de un tope de ingresos)	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%
SYN	Creación de bancos de leche materna (uno por cada neonatología IIIB)	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,00%
	Kit para el recién nacido (para nacidos en establecimientos públicos)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
TOTAL		0,56%	0,64%	0,70%	0,75%	0,66%

Fuente: CIPPEC.

Nota: las metas correspondientes al jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 solo presentan el gasto correspondiente al gobierno nacional.

Anexo II. Anexo metodológico del ejercicio de costeo

El ejercicio de costeo presentado en este documento implicó realizar una simulación de la implementación de cada meta en el período 2016-2019, lo que conlleva un conjunto de decisiones operativas y metodológicas en el tratamiento de la información. Este anexo no pretende realizar una descripción detallada del cálculo de los costos sino exponer los principales supuestos, las decisiones metodológicas de mayor relevancia y citar las fuentes de la información utilizada. Primero se presenta esto para el costeo en general y luego para cada meta en particular.

Supuestos generales del costeo

Se proyectó una implementación gradual y lineal de las metas en la dimensión de educación y cuidado, mientras que en el resto se supuso que alcanzan su objetivo en 2016 y luego lo mantienen entre 2017 y 2019⁴⁸. Se estimó el costo de cada política por separado y *ceteris paribus* (“permaneciendo el resto constante”), es decir, sin considerar que se realizarán el resto de las propuestas (al presentar el costo de conjuntos de metas, no se consideran los costos agregados que supondría la implementación conjunta de las políticas).

Las **cifras monetarias** del documento están expresadas en pesos de diciembre 2014. Para ello, en los casos donde los costos estaban expresados en cifras de otro momento del tiempo, fue necesario actualizar o ajustar los valores por **inflación**. Hay un amplio consenso entre analistas económicos sobre la subestimación de la tasa de inflación argentina en las cifras oficiales desde la intervención del INDEC en 2007. A falta de un índice oficial veraz, y tomando en cuenta la discusión acerca de cuál es el índice de inflación más certero, se optó por utilizar las siguientes mediciones alternativas: hasta 2014 el “IPC-9 provincias” calculado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA, 2015) en base a las Direcciones Provinciales de Estadísticas y al INDEC y, en adelante, la inflación estimada y proyectada por el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC en un escenario macroeconómico de base (supone una evolución moderada de la economía).

Para la tercera sección del documento, debió realizarse una proyección del PBI. Para ello se utilizaron los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) hasta 2014 para el PBI con año base 2004 y hasta 2013 con el PBI con año base 1993; para calcular el PBI con año base 1993 para 2014 se supuso que el mismo tuvo un crecimiento real de -2,1% siguiendo a Econométrica (2015). Luego, utilizando estimaciones del Programa de Desarrollo Económico del Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se supuso un crecimiento real moderado del PBI de 1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019 en promedio (Castro y Agosto, 2014).

⁴⁸ En las metas de educación y cuidado, se consideró un plan escalonado por restricciones en las capacidades estatales para poder concretar sus objetivos en el primer año (en particular, construir infraestructura y equipar toma tiempo). En cambio, en las metas de salud y nutrición y de licencias y transferencias se consideró factible alcanzar sus objetivos en el primer año por ser metas menos complejas de implementar en términos de capacidad estatal.

Bancos de Leche

El costo de esta propuesta fue estimado utilizando un trabajo realizado por alumnos de la FCE-UNLP en 2009 a partir de la instalación y funcionamiento del primer Banco de Leche del país en el Hospital de San Martín de La Plata⁴⁹. Para ello, se tomó como criterio que todos los centros se instalan el primer año y se mantuvo el supuesto del costeo anterior respecto a la cantidad de donantes externas⁵⁰. El estudio contempla costos no recurrentes como instalar las maquinarias y equipamientos básicos y un gasto en publicidad y promoción el primer año del banco de leche. También examina costos recurrentes incluyendo sueldos (que se suponen proporcionales a los del hospital, ya que son ellos quienes suelen dedicar parte de su jornada al banco de leche), capacitaciones anuales a los profesionales, luz, gas, mantenimiento preventivo y correctivo mensual de la pasteurizadora. Para actualizar los costos se utilizó el índice de precios del consumidor estimado por CIFRA, excepto para el gasto en personal donde se tomaron los aumentos porcentuales dados a los empleados públicos del SINEP. Por último, aunque el estudio presenta los posibles ahorros que la presencia de un banco de leche puede significar en términos de asistencia de salud y gastos médicos al prevenir enfermedades en prematuros y lactantes, no se tomaron en cuenta estos valores para el costeo del mismo.

Kit para el recién nacido

Para estimar los recursos requeridos para entregar este kit a todo recién nacido en establecimientos de salud públicos, primero se requirió saber a cuántos niños se les debería otorgar por año. La cantidad de nacidos vivos en establecimientos de salud oficiales (incluye todos los que dependen de los distintos niveles de la administración pública) en 2013 fue de 434.025 (DEIS, 2014) y se supuso que esta cifra se mantendrá constante en el cuatrienio analizado. Luego, se determinó que ítems formarían parte del kit a costear (cuna plegable, colchón para cuna, juego de encastrar, 2 enteritos, frazada, bolso de lona, libros didácticos) y el costo unitario de cada elemento se obtuvo de la conversión de dólares a pesos del costo de un kit similar entregado en Uruguay (para realizar esta conversión, se utilizó un promedio entre el tipo de cambio paralelo reportado por Ámbito Financiero y el tipo de cambio oficial reportado por el BCRA). Por último, se multiplicó el costo del kit en pesos de diciembre 2014 por la cantidad de nacidos vivos para obtener el costo año a año.

Licencias

Para estimar el costo de esta meta, se utilizó un trabajo anterior realizado por CIPPEC (Repetto, Bonari y Díaz Langou, 2013). Para ello, se mantuvieron los supuestos respecto a la cantidad de empleados y tipo de empleo⁵¹. El costo se actualizó utilizando la variación del índice de salarios.

⁴⁹ Echave, F. J.; López, C. I. y Terminiello, E. M. E. (2009). Banco de Leche Materna 'Con Vida'. La Plata: FCE-UNLP, citado por Sager, F. (2010). "Cuál es el costo de un Banco de Leche Humana", en <http://comunicandoloaspero.wordpress.com/2010/04/08/cual-es-el-costo-de-un-banco-de-leche-humana>

⁵⁰ 1.040 donantes externas el primer año y aumentando en 100 por año.

⁵¹ 792.969 hombres trabajadores con niños menores a 1 año, 489.814 con trabajo formal (385.984 asalariados y 103.830 independientes) y 303.155 informal (232.284 asalariados, 69.220 independientes y 1.094 con trabajo familiar). Se estimaron 441.155 mujeres trabajadoras con niños menores a 1 año, 270.726 con trabajo formal (214.714 asalariadas y 56.012 independientes) y 170.429 informal (144.720 asalariadas, 21.988 independientes y 3.721 con trabajo familiar).

Para los asalariados formales se tomó el índice de salarios correspondiente tanto al empleo privado registrado como al empleo público, ponderándolo de acuerdo a la participación de cada uno de ellos dentro del empleo formal. El coeficiente de participación del empleo público dentro del total fue de un tercio. Para los independientes formales, se supuso la misma variación salarial que los asalariados formales.

Asignación Universal por Hijo

Se calcularon dos puntos: el costo del incremento en el monto a los beneficiarios actuales menores de 6 años y el costo del otorgamiento del total de la nueva prestación a los beneficiarios a quienes se le extiende la asignación.

Para calcular el costo anual del primer punto se multiplicó la cantidad de beneficiarios de hasta 5 años, estimados en 1.381.624 a abril de 2014 (Observatorio ANSES, 2015), por el aumento en la prestación (prestación objetivo menos prestación recibida⁵²) por 12. En el escenario de máxima, el valor de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente proviene de los datos del costo de la Canasta Básica Alimentaria de la Ciudad de Buenos Aires por adulto equivalente (la cual determina la línea de indigencia) a diciembre de 2014 publicados por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, estimado en \$1.006 (FIEL, 2015). En el escenario de mínima, no fue necesario aumentar la prestación ya que el monto actual ya equivale al techo (mayor valorización) que tienen las asignaciones familiares contributivas y se actualiza a través del mismo mecanismo que ellas. En el escenario de media se hizo un intermedio entre los dos anteriores.

Para el cálculo de extender la prestación (a menores de 6 años hijos de jefe de familia monotributistas que ganan menos que el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias e ingreso familiar hasta el cuarto quintil o menos) se multiplicó la cantidad de nuevos beneficiarios por el monto de la prestación a recibir. Para el monto de la prestación, se utilizaron las mismas prestaciones objetivo que en el primer punto. La cantidad de nuevos beneficiarios se estimó en 378.253, según procesamientos propios basados en EPH, 4° trimestre de 2014, utilizando los siguientes topes de ingreso para la extensión de la cobertura entre monotributistas: el mínimo no imponible de los trabajadores en relación de dependencia se estipuló en \$15.000 pesos de diciembre 2014 y el ingreso total familiar hasta el cuarto quintil (o hasta octavo decil) se fijó en \$16.530 pesos de diciembre 2014 (INDEC, 2015).

⁵² Se utilizó el dato de la prestación en diciembre de 2014, \$644. Aunque en junio de 2015 aumentó a \$837, cobrar \$837 en pesos de septiembre 2015 es casi equivalente a cobrar \$644 en pesos de diciembre 2014 debido a la inflación.

Jardín maternal, sala de 3, sala de 4 y capacitación en el nivel inicial de gestión pública

El costo de estas cuatro metas se basó en un costeo anterior realizado por CIPPEC (Acuña, 2015)⁵³. Al igual que en el anexo metodológico de dicha publicación, a continuación se delinearán los principales insumos y comentarios específicos para las tres metas relacionadas a la expansión del sistema y la meta de capacitación.

Principales insumos:

- **Infraestructura:** para estimar este costo incremental (recursos adicionales que deben dedicarse al sistema educativo, por sobre la inversión actual, para construir la infraestructura necesaria) además de contar con la cantidad de alumnos para los cuales se necesita nueva infraestructura, se deben tomar en cuenta principalmente tres cuestiones:

- **Metros cuadrados por alumno:** para la construcción de establecimientos educativos se tomó la relación del Censo Nacional de Infraestructura Escolar 1998, coordinado por la DiNIECE y la Red Federal de Información Educativa, que es 4 m² por alumno en educación inicial.
- **Costo promedio de construcción por metro cuadrado:** se utilizaron datos de la Cuenta de Inversión 2013 (realizada por la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) referidos al Programa Nacional “Más Escuelas, Mejor Educación” (segunda etapa del Programa Nacional “700 escuelas”), \$6.525 era el gasto promedio para construir un metro cuadrado.
- **Gasto actual en infraestructura:** necesario para calcular el costo incremental del gasto en infraestructura. Para estimarlo se ha utilizado el gasto del Programa Nacional “Más Escuelas, Mejor Educación” dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el mayor programa referido a la construcción de infraestructura escolar en la actualidad. Según la Cuenta de Inversión 2013, su gasto devengado fue \$418.367.862. Luego, para estimar cuánto de los gastos de este programa se destinan al nivel inicial, se utilizó la proporción de licitaciones realizadas en 2013 para ese nivel respecto a todas las licitaciones llevadas a cabo ese mismo año (aproximadamente 55,7%⁵⁴).

- **Equipamiento:** para el nivel inicial se ha contemplado el costo promedio del mobiliario de aula común y biblioteca. A falta de una sistematización rigurosa de este tipo de datos, para dar cuenta de estos costos lo que se hizo fue actualizar por inflación una estimación de costos unitarios utilizados en un ejercicio de costeo anterior realizado por el Programa de Educación de CIPPEC (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011). En su momento, estos costos fueron obtenidos a partir de entrevistas.

- **Salarios:**

- **Personal docente:** se utilizó el costo laboral (salario bruto más los aportes personales a la seguridad social obligatorios por ley) promedio según nivel educativo, tipo de

⁵³ La única diferencia entre los números calculados para estas metas en Acuña (2015a) y los que aparecen aquí es el dato de inflación en 2014 (se pasó de usar la inflación estimada por el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC a la inflación reportada por CIFRA), llevando a leves diferencias en los costos totales.

⁵⁴ Para los cálculos se decidió distribuir por igual esta proporción de nivel inicial entre el jardín maternal, la sala de 3 y 4.

contratación (cargos, horas cátedra) y tipo de docente (directivos, maestros, etc.), relevados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)⁵⁵ correspondientes a diciembre de 2013⁵⁶. Para los casos en los cuales fue necesario el dato del costo de la hora cátedra por nivel (por ejemplo, para otorgar capacitaciones pagas), se calculó proporcional a las horas dedicadas por cargo.

- **Personal no docente:** ante la falta de datos sistematizados sobre la cantidad de no docentes o su salario⁵⁷, se ha hecho un supuesto conservador de tres no docentes por unidad educativa inicial (esto incluye, por ejemplo, celadores o personal de maestranza). Además, se supuso que el costo laboral de ellos es el mismo que el de los docentes del respectivo nivel.

- **Comedores:** en el nivel inicial se estimó el costo de otorgar desayuno a los chicos. Para ello se tomaron datos provistos por el Lic. en nutrición y profesor Sergio Britos, quien se especializa en temas de Política Alimentaria y Economía de la Alimentación y es director del Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA). En el marco de su cátedra Economía General y Familiar (Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, UBA) se ha realizado un informe sobre el costo desayuno y almuerzo escolar saludable (a través de un relevamiento de precios en CABA y Gran Buenos Aires). A mayo de 2014, los datos revelan que el costo del primero es \$7 y del segundo \$9.

Por otro lado, también se agregó un 3% del costo total de las raciones alimentarias como estimación del costo agregado por gastos administrativos y demás, ya que entrevistas realizadas a autoridades de la Provincia de Buenos Aires por el Programa de Educación de CIPPEC para la realización de la “Propuesta de costeo de metas educativas” realizado en 2011 (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011), relevaron que esta podría ser una forma válida de estimarlo correctamente.

Comentarios específicos sobre las metas de jardín maternal, sala de 3 y de 4:

- **Alumnos a incorporar:** esta cantidad fue calculada a partir de multiplicar el porcentaje de cobertura que se busca alcanzar en la sala por la cantidad proyectada de niños a 2019 en edad teórica para la misma. Luego, a ese resultado se le restó la matrícula actual de la sala para obtener la cantidad de alumnos a incorporar. Para el primer paso, fue necesario contar con proyecciones poblacionales a 2019 por edad, para lo cual se utilizaron datos del INDEC por grupo etario⁵⁸. Para el segundo paso fue necesario contar con información sobre matrícula escolar actual y se recurrió al último (2013) Relevamiento Anual de Estadísticas Educativas, coordinado por la Dirección

⁵⁵ La CGECSE, del Ministerio de Educación de la Nación, contempla seis cargos testigo: Maestro de jardín, Maestro de grado, Director primaria primera categoría, Profesor de educación secundaria (15 horas cátedra), Director secundaria primera categoría y Profesor de educación superior (12 horas cátedra).

⁵⁶ Desde principios de 2012 que el Informe Indicativo de los Salarios Docentes de la CGECSE no incluye el Costo Salarial promedio por cargo testigo. Esta información fue provista por la coordinadora de CGECSE a partir de un pedido especial.

⁵⁷ A la fecha todavía no están disponibles los datos del Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos (CENPE) 2014, un censo nacional del personal docente y no docente de todos los niveles y modalidades, excepto las universidades.

⁵⁸ A los datos poblacionales del Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010 por edad y provincia, se les aplicó la variación poblacional de la proyección hecha para el período 2010-2040 por grupo etario. Se optó por hacer esto ya que el dato poblacional correspondiente a 2010 en la proyección no coincidía con población relevada en el censo.

Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación⁵⁹.

- **Organización de la oferta institucional:** se mantuvo constante la cantidad promedio de alumnos por establecimiento, alumnos por sección y alumnos por docente en las zonas urbanas surgidos del Relevamiento Anual⁶⁰. No se tomó en cuenta a las zonas rurales para obtener los promedios ya que en estas áreas suelen ser menores, no porque no sea posible o recomendable tener más niños en un mismo establecimiento o bajo la tutela del mismo docente, sino debido a la menor densidad poblacional.

Con respecto a este punto, podría plantearse que replicar la organización actual de la oferta educativa no es correcto en términos de eficiencia (por más que se hayan utilizado los datos de zonas urbanas que suponen un mejor aprovechamiento de la infraestructura y personal docente en relación a la cantidad de alumnos). Al observar los promedios, éstos parecen razonables al pensar en la dinámica de trabajo de una escuela. Tal vez se podría discutir la debilidad del supuesto planteado en el uso eficiente de los recursos humanos docentes o de la infraestructura educativa ya existente. Es posible que no estén siendo bien aprovechados, pero dado que los últimos resultados del Censo Docente son de 2004 (los resultados del CENPE 2014 todavía no fueron publicados) y del Censo Nacional de Infraestructura Escolar son de 1998 (los resultados del Censo 2009 nunca fueron publicados), no es posible saber si esta conjetura es correcta o en qué medida podrían ser utilizados más eficientemente los recursos. En última instancia, posibles ajustes en términos de eficiencia implicarían reducciones en los costos presentados.

Comentarios específicos sobre la meta de capacitación en el nivel inicial de gestión pública:

Esta meta busca otorgar capacitación en servicio paga para los docentes de las escuelas públicas de nivel inicial, concentrando en quienes atienden al 25% del alumnado con menor nivel socioeconómico. Para ello, se debió considerar el costo salarial de los docentes a capacitar y de los capacitadores. La cantidad de docentes (108.612) fue obtenida a partir del Relevamiento Anual 2013 y las horas de capacitación fueron valuadas en función del costo salarial de la hora cátedra del nivel correspondiente según los datos de la CGECSE. Para saber la cantidad de capacitadores a contratar se planteó que haya uno por grupo de 30 docentes, con dedicación de 4 horas semanales y honorarios fueron asimilados al valor de la hora cátedra en el nivel superior siguiendo a la CGECSE. Por último, se supuso que las capacitaciones se llevan a cabo en 10 meses al año⁶¹.

⁵⁹ Se sumó, por provincia, la cantidad de alumnos en el nivel o sala correspondiente considerando la educación común, la educación especial y una estimación de la cantidad de alumnos que asisten a los establecimientos de educación común y especial no relevados. Se incluyó la información para la educación de gestión pública y privada.

⁶⁰ Se tomó en cuenta la existencia de 2 cargos directivos por unidad educativa. Para el nivel inicial, se tomó un promedio de 126 alumnos por unidad educativa. En el caso del jardín maternal se utilizó un promedio de 18 alumnos por sección y 7 alumnos por docente y en el caso de las salas de 3 y 4 se consideró 25 y 23 alumnos por sección respectivamente y 14 alumnos por docente.

⁶¹ Con respecto a lo que ya se gasta en materia de capacitación en servicio, cabe recalcar que el documento que costó esta política fue elaborado en forma simultánea al inicio en 2014 del Plan Nacional de Formación Permanente (PNFP), una capacitación en servicio de tres años para los docentes de todas las escuelas del país, motivo por el cual la inversión ya en curso no pudo ser contemplada en el costeo de esta política.

Centros de desarrollo infantil

Esta meta buscaba cubrir distintos porcentajes de la población de 45 días a 2 años en conjunto con los jardines maternos. Para saber el costo de la creación de centros de desarrollo infantil, su funcionamiento y capacitación de personal, se necesitó determinar los siguientes puntos:

- **Niños a incorporar en centros de desarrollo infantil:** esta cantidad fue calculada a partir de multiplicar el porcentaje de cobertura que se busca alcanzar entre los niños de 45 días a 2 años por la cantidad proyectada a 2019 de niños de esa edad. Luego, a ese resultado se le restaron dos cantidades, la cantidad de niños que ya asisten actualmente a educación o cuidado formal e informal y la cantidad que ya se planea incorporar vía jardines maternos. Para el primer paso, fue necesario contar con proyecciones poblacionales a 2019 por edad, para lo cual se utilizaron datos del INDEC por grupo etario al igual que en la meta de jardín maternal, sala de 3 y de 4. Para el segundo paso, se estimó la cantidad de niños menores de 3 años que ya asistían a educación o cuidado formal e informal a partir de los porcentajes de cobertura de la ECOVNA (2012) multiplicados por la población estimada en 2014 en esa franja etaria (esto supuso que los porcentajes registrados en 2012 se mantuvieron a 2014). Por otro lado, la cantidad de niños que ya se planea incorporar vía jardines maternos se obtuvo a partir de los cálculos de la meta de jardín maternal. Dos supuestos fuertes que se realizaron es que los niños que comienzan a asistir a educación o cuidado formal o informal a partir de la implementación de estas dos propuestas, no asisten a centro de desarrollo infantil informales y a jardín maternal formales simultáneamente (si esto fuera así, el porcentaje de niños cubiertos sería menor y no se alcanzaría la meta).
- **Organización de la oferta institucional:** se replicaron las cifras utilizadas para jardín maternal (ver nota a pie 60). Estos números parecen ser un poco mayores que los que habría por institución hoy en día: siguiendo a Rozengardt (2014) hay aproximadamente 71 niños por centro (51 en establecimientos públicos y 86 en comunitarios) y 13 personas empleadas por centro (de los cuales 8 están en contacto directo con los niños), mientras que en este caso se supuso un total de 126 niños por centro promedio y 24 personas empleadas por centro (de las cuales 19 son docentes/cuidadores y el resto directivos y no docentes).
- **Costos fijos y operativos:** se replicaron las cifras utilizadas para jardín maternal pero, a diferencia de lo que se supuso en el nivel inicial formal donde se supuso bajo jurisdicción provincial parte de los costos de implementación de las metas, aquí se supuso que Nación paga por todo, incluidos los salarios del personal.
- **Capacitación:** este punto fue planteado de manera análoga a como se lo hizo en "adecuación de centros", a continuación.

Adecuación de centros existentes

Esta meta incluye cuatro componentes: adecuación edilicia, equipamiento, mejora y pasaje de los costos salariales al gobierno nacional y capacitación de un año para el personal en contacto directo con los niños.

Para los primeros dos componentes, de infraestructura y equipamiento, se necesitó saber:

- **Costo de la adecuación edilicia y equipamiento:** se tomó como referencia los valores provistos por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del costo promedio por alumno de reconversión de un centro en CPI.
- **Cantidad total de niños que asisten a centros o niños por centro promedio:** para ello se utilizaron los datos publicados en Rozengardt (2014) del registro provisorio de los espacios de primera infancia que está llevando a cabo la COCEDIC. Según ellos, a fines de 2013 había 5.489 instituciones identificadas que albergaban (según estimaciones propias en base a los datos presentados del 20% de la muestra) a 390.910 niños o, en promedio, 71 niños por centro.

Para los segundos dos componentes, de salarios y capacitación, se necesitó saber:

- **Cantidad de personal trabajando actualmente en centros:** se realizó una estimación propia extrapolando los datos de cantidad de personal publicado en Rozengardt (2014), que presenta datos de un 20% de la muestra a 2013 del registro que está llevando a cabo la COCEDIC. En relación directa con los niños u otras tareas (cocina, mantenimiento y coordinación y administración) se estimaron 70.430 recursos humanos y sólo en relación directa con los niños 46.145 personas (esto implica aproximadamente 13 personas por centro de los cuales 8 están en relación con los niños).
- **Salarios:** se supuso que el costo salarial de los cuidadores es el mismo que el promedio provincial de los costos laborales docentes de un maestro de jardín con 10 años de antigüedad y, en el caso de los directores, que el promedio provincial del costo laboral de un director de primaria con 10 años de antigüedad según la CGECSE.
- **Capacitación:** 10 meses de capacitación paga para todo el personal que trabaja en relación directa con los niños. Al igual que en la meta “capacitación en el nivel inicial de gestión pública”, se planteó que cada uno asista a 8 bloques de 40 minutos de capacitación mensuales y que haya un capacitador por grupo de 30 personas que dedique 4 horas cátedra semanales al dictado de cursos (2 como horas de clase y 2 para trabajo institucional, consultas, preparación de clases, etc.). El costo salarial de la gente a capacitar fue valuado en función del costo salarial de la hora cátedra de un maestro de jardín con 10 años de antigüedad y el costo salarial de los capacitadores asimilado al valor de la hora cátedra en el nivel superior según la CGECSE.

Bibliografía

Acuña, M. (2015a). ¿Cuánto cuestan las políticas educativas prioritarias? Período 2016-2019. *Documento de Trabajo N°133*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/51827/133+DT+EDU+Cu%3%A1nto+cuestan+las+pol%3%ADticas+educativas+prioritarias_+Acu%3%B1a+2015.pdf/65ec482a-d1f6-437d-8261-6517a23837fd

Acuña, M. (2015b). Diagnóstico de la primera infancia en la Argentina. *Documento de Trabajo N°142*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/-/diagnostico-de-la-primera-infancia-en-la-argentina?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-proteccion-social%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_BQcRHAN7e8Td%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

Alegre, S. (2013). El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. *Cuaderno N°4 del SIPI (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina)*.

Aulicino, C. (2015). Desafíos de coordinación en las políticas de primera infancia en Argentina. *Borrador de tesis de maestría*.

Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G. y Tedeschi, V. (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. *Documento de Trabajo N°106*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/51827/DT+106+Licencias+2013.pdf/2c56deb7-d401-47ab-80da-265df796c1cc

Aulicino, C., Gerenni, F. y Acuña, M. (2015). Primera infancia en Argentina: políticas a nivel nacional. *Documento de Trabajo N°143*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/-/primera-infancia-en-argentina-politicas-a-nivel-nacional?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-proteccion-social%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_BQcRHAN7e8Td%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

Bezem, P., Vera, A. y Fernández Rost, S. (2011). *Propuesta de Costeo de Metas Educativas en ¿Cuál es el costo de una educación de calidad en Argentina?* Buenos Aires. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/52927/Informe+Educacion+Cual+es+el+costo+de+una+educacion+de+calidad+en+Argentina+Bezem+Vera+y+Fern%3%A1ndez+Rost+2011.pdf/776ba42e-7276-4dae-9e59-a34b68e7fd9a

Bonari, D., Balasini, J. y Cappa, A. (2011). Inversión social en primera infancia en Argentina, en UNICEF (2012), *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales 2011*. Buenos Aires. Disponible en www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_Libro_primera_infancia.pdf

Castro, L. y Agosto, W. (2014). ¿Cuál podría ser el espacio fiscal en el próximo período de gobierno 2015-2019? *Documento de políticas públicas*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/51825/140+DPP+ADE,%20Cu%3%A1l+podr%C3%ADa+ser+el+espacio+fiscal+en+el+pr%C3%B3ximo+per%C3%ADodo+de+gobierno+2015-2019,%20Castro+y+Agosto+2014.pdf/96980d8f-1dc6-4695-9882-3e78afbf4b9f

CIFRA (2015). Informe de coyuntura N° 17. Disponible en www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20nro%2017.pdf

Contaduría General de la Nación (2014). *Cuenta de Inversión 2013, Tomo II*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm

Contaduría General de la Nación (2015). *Cuenta de Inversión 2014, Tomo II*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2014/archivos/tomoi.pdf>

Econométrica (2015). Monitor Macroeconómico. Marzo 2015. Disponible en www.econometrica.com.ar/attachments/article/286/Econom%C3%A9trica%20-%20Monitor%20Macro%20-%20Marzo%202015.pdf

DAGPyPS y UNICEF (2004). *Gasto Público dirigido a la niñez en la Argentina*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires. Disponible en www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gpdn_en_argentina.pdf

DAGPyPS y UNICEF (2006). *Gasto Público dirigido a la niñez en la Argentina 1995-2005*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (Ex Dirección de Gastos Sociales Consolidados) - Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires. Disponible en www.unicef.org/socialpolicy/files/Argentina_Public_budget_focused_on_childhood_2006.pdf

DAGPyPS y UNICEF (2009). *Gasto Público dirigido a la niñez en la Argentina 1995-2007*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires. Disponible en www.economia.gov.ar/peconomica/basehome/GPSdN_en_Argentina_1995-2007.pdf

De Achaval, O. y Aulicino, C. (2015). Estrategias nacionales para la protección de los derechos de la primera infancia en América Latina. *Documento de trabajo N°145*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/-/estrategias-de-proteccion-a-la-primera-infancia-en-la-experiencia-internacional?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-proteccion-social%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_BQcRHAn7e8Td%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

Dirección de Estadísticas e Información de Salud - DEIS (2014). Estadísticas Vitales. Información básica - Año 2013. *Serie 5, N° 57*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en www.deis.gov.ar/Publicaciones/Archivos/Serie5Nro57.pdf

FIEL (2015). *Parte N° 67. Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total*. Disponible en www.fiel.org/publicaciones/canasta/CAN_BAS_1420661985180.pdf

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

http://www.cippec.org/-/la-primera-infancia-en-argentina-desafios-desde-los-derechos-la-equidad-y-la-eficiencia?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-proteccion-social%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2%26_101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td_keywords%3D%26_101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td_delta%3D10%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dfalse%26_101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td_cur%3D2%26_101_INSTANCE_BQcRHA7e8Td_andOperator%3Dtrue

Holmes, S. y Sunstein, C. (2011). *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (Mastrangelo, S., trad.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (obra original publicada en 1999).

INDEC (2015). *Evolución de la distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto Trimestre de 2014*. Disponible en www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos4trim_14.pdf

Observatorio ANSES (2015). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Decreto 1602/09, Boletín Cuatrimestral, I cuatrimestre 2014*. Disponible en <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/OBS-000254%20-%20Bolet%3%ADn%20Cuatrimestral%20de%20la%20Asignaci%3%B3n%20Universal%20por%20Hijo%20para%20Protecci%3%B3n%20Social.%20I%20Cuatrimestre%202013..pdf>

Repetto, F., Bonari, D. y Díaz Langou, G. (2013). *Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares. Documento de Políticas Públicas N° 126*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/51825/126+DPP+PS,%20Recomendaciones+para+una+nueva+ley+nacional+de+licencias+por+maternidad,%20paternidad+y+familiares,%20Repetto,%20Bonari+y+D%3%ADaz+Langou.pdf/f482879a-c176-4789-a895-65b421381d44

Repetto, F., Veleda, C., Mezzadra, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C. y Acuña, M. (2015). *Argentina Debate: Primera Infancia*. Disponible en <http://argentinadebate.org/wp-content/uploads/2014/11/Primera-Infancia-20151.pdf>

Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social: Propuesta de una Matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de Primera Infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6485/2/TFLACSO-2014AR.pdf>

Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina - SIPI (2015). *Inversión social en primera infancia en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. S.I.: IPE/UNESCO - UNICEF. Versión de difusión disponible en www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_ispi_boletin_con_fichas.pdf

Sitio del Ciudadano: *Información Histórica de la Ejecución Presupuestaria*. Disponible en: http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/informacion_historica.html

UNICEF (2010a). *Gasto Público Social dirigido a la niñez en la Argentina. Programas de Ayuda directa. Boletín de divulgación, diciembre de 2010*. Argentina. Disponible en www.unicef.org/argentina/spanish/GASTO_PUBLICO_BOLETIN_1.pdf

UNICEF (2010b). *Inversión en primera infancia*. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Acerca de la autora

Malena Acuña | Consultora del Programa de Protección Social y del Programa de Educación de CIPPEC

Licenciada en Economía, Universidad de San Andrés. Se desempeña como ayudante en una investigación sobre empleo público en Argentina (UMET). Trabajó como asistente de docencia en cursos relacionados con la gestión en el sector público, el enfoque económico de las políticas sociales y la gestión presupuestaria (UdeSA, UCES y UTDT).

Este documento se realizó en el marco del proyecto Primera infancia en agenda, dirigido por Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

El **Programa de Protección Social** busca contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la Argentina.

El **Programa de Educación** trabaja para fortalecer al Estado en el diseño y la implementación de políticas que contribuyan a avanzar hacia una mayor justicia educativa en la Argentina.

Para citar este documento: Acuña, M. (noviembre de 2015). El costo de las políticas públicas prioritarias destinadas a la primera infancia. Período 2016-2019. *Documento de Trabajo N°145*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Farmacity, Fundación IRSA, Nutricia Bagó SA y BIND Banco Industrial.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.