

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Protección Social
Área de Desarrollo Social

DOCUMENTO DE TRABAJO N 130
ENERO DE 2015

SERIE PRIMERA INFANCIA

La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia

Fernando Filgueira | Carolina Aulicino

Este documento fue elaborado bajo la dirección y supervisión del Dr. Fabián Repetto, director del programa de Protección Social de CIPPEC.

Índice

Resumen ejecutivo.....	2
Agradecimientos	3
Introducción.....	4
La importancia de políticas públicas integrales para primera infancia: derechos, eficiencia y equidad	6
Ciclo de vida, desigualdad e inversión en la primera infancia.....	13
Situación y matriz actual en infancia: logros, brechas y desafíos para la Argentina.....	17
Conclusiones.....	26
Bibliografía	28
Acerca de los autores	30
Notas.....	31

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Esfuerzo fiscal: gasto neto como porcentaje del PIB de los sistemas de apoyo a las familias circa 2010 (servicios infantiles, transferencias monetarias y exenciones impositivas)....	10
Cuadro 1. Fecundidad, Empleo Femenino y Pobreza Infantil en países seleccionados de la OECD y América Latina circa 2010.	11
Figura 1. Ingreso laboral y consumo promedio por edad (en relación al promedio del grupo de 30 a 49 años). Promedio para países seleccionados.....	13
Figura 2. Fuentes de financiamiento del consumo de la población entre 0 y 17 años.	15
Gráfico 2. Distribución porcentual de los niños y niñas por quintiles de ingreso	17
Gráfico 3. Cobertura de menores por tipo de transferencia monetaria según quintiles de ingreso per cápita, en porcentajes.....	19
Gráfico 4. Cobertura de los menores por tipo de transferencia monetaria.....	19
Gráfico 5. Asistencia a centros de cuidado infantil por edades simples, en %	20
Gráfico 6. Asistencia de niños y niñas de 0 a 2 años y de niños y niñas de 3 y 4 años a centros de cuidado y educación inicial, por quintil de ingresos per cápita familiar.....	20
Gráfico 7. Asistencia de niños y niñas de 0 a 2 años y de niños y niñas de 3 y 4 años a centros de cuidado y educación inicial, según jurisdicción	21
Gráfico 8. Mujeres con cinco o más consultas durante su embarazo, por quintiles de ingreso...	23
Gráfico 9. Niños por meses de vida que cumple controles pediátricos oficiales	24

Resumen ejecutivo

En los próximos 20 años, la Argentina envejecerá. Esto sucederá por la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad lo que, en rigor, son buenas noticias porque reflejan mejores condiciones de vida y un incremento en el control reproductivo de las mujeres. Sin embargo, esos procesos también implican desafíos. La población en edad de trabajar será menor y la población adulta mayor, aumentará. Tanto en lo que refiere a la capacidad económica como a las cargas fiscales, la Argentina enfrentará un contexto más complejo. El país debe prepararse para dicha transición.

Los primeros años de vida de los niños y niñas (entre el embarazo y los 4 años) son claves para el desarrollo futuro de sus capacidades. El país debe estructurar un sistema de protección e inversión integral para los primeros años de vida y para la faz reproductiva de las familias. A estos desafíos debemos sumarle dos retos sustantivos. Por un lado, es importante lograr una incorporación más plena de la mujer al mercado laboral. Por el otro, la caída de la fecundidad no debe ser muy acelerada y, además, debe disminuir en forma convergente entre estratos sociales. De no darse estos procesos, la desigualdad y la presencia de muchos niños y niñas en situación de riesgo se transformarán en un pasivo que afectará el futuro económico y social del país.

Este documento busca presentar, en primer lugar, un análisis de la importancia de las políticas públicas para primera infancia desde un enfoque de derechos, eficiencia y equidad. Para ello, introduce los argumentos fundamentales acerca de la importancia de invertir en primera infancia y una mirada regional y comparada al financiamiento de la reproducción biológica y social. En segundo lugar, se analizan las implicancias que tiene un determinado esquema de transferencias intergeneracionales para el bienestar de las personas y el crecimiento económico en términos presentes y futuros. También se incluyen distintos escenarios de riesgo y sus alternativas. En tercer lugar, se presenta un breve diagnóstico de la situación social de la primera infancia en la Argentina y la matriz actual de acogida. Por último, el documento contiene algunas conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un sistema de acogida para la primera infancia.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente a Fabián Repetto y Gala Díaz Langou por su apoyo y orientación a lo largo del proyecto y por sus valiosos comentarios y sugerencias a versiones previas del documento.

Introducción

En los próximos 20 años, la Argentina envejecerá. Esto sucederá por la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad lo que, en rigor, son buenas noticias porque reflejan mejores condiciones de vida y un incremento en el control reproductivo de las mujeres. Sin embargo, esos procesos también implican desafíos. La población en edad de trabajar será menor y la población adulta mayor, aumentará. Tanto en lo que refiere a la capacidad económica como a las cargas fiscales, la Argentina enfrentará un contexto más complejo. El país debe prepararse para dicha transición.

La Argentina de hoy presenta niveles de pobreza infantil altos y superiores a los niveles de la población general (lo que se conoce como infantilización de la pobreza). Los primeros años de vida de los niños y niñas (entre el embarazo y los 4 años) son claves para el desarrollo futuro de sus capacidades. El país debe estructurar un sistema de protección e inversión integral para los primeros años de vida y para la faz reproductiva de las familias. A estos desafíos debemos sumarle dos retos sustantivos. Por un lado, es importante lograr una incorporación más plena de la mujer al mercado laboral. Por el otro, la caída de la fecundidad no debe ser muy acelerada y, además, debe disminuir en forma convergente entre estratos sociales. De no darse estos procesos, la desigualdad y la presencia de muchos niños y niñas en situación de riesgo se transformarán en un pasivo que afectará el futuro económico y social del país.

Para enfrentar estos desafíos, es importante transformar la orientación de los esfuerzos fiscales del Estado. El objetivo debe ser garantizar un nivel de consumo adecuado de bienes y servicios para todos los niños y niñas del país.

Todo sistema fiscal es también un sistema de transferencias intergeneracionales. En otras palabras, es un sistema que redistribuye entre generaciones. Estos sistemas no son neutrales con respecto a la edad: cuánto consumen las diferentes generaciones y cómo se financia este consumo tiene un fuerte impacto sobre la sustentabilidad económica y fiscal de un país, así como sobre sus niveles de desigualdad y sus capacidades de asegurar una sociedad más igualitaria en el futuro.

En una sociedad altamente desigual y con infantilización de la pobreza, dejar librado el consumo de los niños y niñas a las capacidades de las familias generará patrones de desigualdad más estáticos y más rígidos. Además, un porcentaje importante de los niños y niñas, especialmente los que pertenecen a familias pobres y vulnerables, presentará niveles de vulneración de derechos y consumo inadecuado. Esto afectará no solo sus posibilidades de desarrollo personales sino también la productividad futura de la economía.

Avanzar hacia un sistema que rompa con estas lógicas, tiene implicancias en materia de política pública: supone un esfuerzo, en términos políticos y fiscales, por ampliar la cobertura y unificarla, acordar pisos fundamentales y definir una secuencia de implementación.

Para asegurar el acceso pleno de todos los niños y niña a sus derechos, la Argentina debe estructurar un sistema de acogida que supone fortalecer y reformar 5 áreas claves de política pública:

1. El sistema de transferencias y apoyos monetarios para la primera infancia.
2. Los sistemas de licencias maternales, parentales y familiares.
3. Los sistemas institucionalizados de cuidados de primera infancia y educación inicial.
4. Los sistemas de protección y aseguramiento en salud y nutrición para mujeres en edad reproductiva, mujeres gestantes y niños recién nacidos y en edades tempranas.

5. Los apoyos en vivienda a parejas y mujeres jóvenes con hijos en edades tempranas.

Este documento busca presentar, en primer lugar, un análisis de la importancia de las políticas públicas para primera infancia desde un enfoque de derechos, eficiencia y equidad. Para ello, introduce los argumentos fundamentales acerca de la importancia de invertir en primera infancia y una mirada regional y comparada al financiamiento de la reproducción biológica y social. En segundo lugar, se analizan las implicancias que tiene un determinado esquema de transferencias intergeneracionales para el bienestar de las personas y el crecimiento económico en términos presentes y futuros. También se incluyen distintos escenarios de riesgo y sus alternativas. En tercer lugar, se presenta un breve diagnóstico de la situación social de la primera infancia en la Argentina y la matriz actual de acogida. Por último, el documento contiene algunas conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un sistema de acogida para la primera infancia.

La importancia de políticas públicas integrales para primera infancia: derechos, eficiencia y equidad

Los argumentos fundamentales y una mirada regional

Los países de mayor desarrollo relativo de América Latina, dentro de los cuales se encuentra la Argentina, atraviesan un proceso de transición demográfica avanzada. Entender cabalmente los desafíos de esta etapa es fundamental para una adecuada planificación de la fiscalidad y las políticas públicas.

Cuando las tasas de dependencia son altas (muchos niños o adultos mayores), el potencial de crecimiento es más bajo. Los países atraviesan una primera etapa de altas tasas de dependencia infantil por alta fecundidad. Luego disminuyen la fecundidad y atraviesan por un período en donde las tasas de dependencia son bajas, dado que coincide con un período en el cual aún es baja la proporción de adultos mayores. La Argentina se encuentra, actualmente, en esta etapa positiva.

Sin embargo, si la esperanza de vida continúa aumentando y la fecundidad persiste baja, las tasas de dependencia volverán a aumentar, esta vez por una mayor proporción de adultos mayores en la población y un menor tamaño de nuevas cohortes activas. La fase intermedia de baja dependencia es también denominada ventana de oportunidades demográfica. Denota una etapa en la que hay muchos trabajadores potenciales por dependiente.

Bien aprovechada, esta ventana de oportunidades favorece obviamente el crecimiento y permitiría también, aunque esto es menos obvio, disminuir la desigualdad a futuro. ¿Cómo se logra lo segundo? La clave descansa en aprovechar el período de baja fecundidad para realizar fuertes inversiones públicas en la infancia en forma igualitaria o, mejor aún, progresiva (que reciban, en la forma de bienes, transferencias y servicios públicos, más los niños que nacen en familias más pobres). Es decir, es importante que el financiamiento del consumo de los niños y adolescentes tenga un fuerte peso de financiamiento público.

Si ello no sucede, el grueso de este financiamiento provendrá de las familias o, en menor medida, del trabajo adolescente e infantil. Esto no es lo deseable si se busca igualar oportunidades al inicio de la vida. Dicho en forma más simple: cuanto más dependa el nivel de consumo de los niños y niñas del de sus familias, más estáticos y rígidos serán los patrones de la desigualdad en un país, dado que los niños y niñas de las familias más vulnerables tendrán mayores dificultades en acceder plenamente a sus derechos. Esto tampoco es deseable desde un punto de vista más restringido de eficiencia económica. En la Argentina, sigue siendo la población de menores ingresos la que aporta más a la reproducción biológica del país. Si ello es así, y si el Estado participa en forma limitada en el financiamiento del consumo de estos niños, dejando dicho consumo librado a las capacidades económicas de sus familias, el país tendrá niveles subóptimos de inversión en el capital humano de sus generaciones más jóvenes.

Los países del mundo que resolvieron este desafío de manera sustentable lograron asegurar:

1. Bienestar infantil: niveles de pobreza infantil bajos y menores para los niños y niñas que para la población general, junto al desarrollo de servicios de calidad que aseguran bajos niveles también de pobreza multidimensional.
2. Alta participación de las mujeres en el mercado laboral formal, y convergencia de las tasas de participación entre estratos.

3. Sostenimiento de tasas de fecundidad en niveles cercanos al reemplazo y fuerte convergencia de la fecundidad entre estratos.

El logro de estas tres metas permite cosechar lo que se denomina el segundo bono demográfico. Ello es así porque:

1. La inversión en infancia incrementa la productividad futura de la población.
2. La incorporación de las mujeres al mercado laboral incrementa la productividad agregada de la economía y los aportes fiscales para sostener a la población envejecida.
3. Evitar un proceso drástico de caída de la fecundidad permite prolongar los beneficios del primer bono demográfico, al sostener un tamaño de cohortes activas de reemplazo.

Estas reflexiones llaman la atención sobre la importancia de asegurar políticas públicas integrales y una adecuada inversión en primera infancia y en las etapas en que las familias están desempeñando su función de reproducción biológica y social. Hasta aquí, los argumentos centrales para fundamentar estos objetivos refieren genéricamente a temas de eficiencia económica y desigualdad social. Es importante retomar, en más detalle, estos argumentos y sumar otro conjunto de razones sustantivas para la reforma del sistema de protección social.

Un primer argumento, si se quiere antecedente a cualquier otro tipo de argumento, proviene del enfoque de derechos. Los niños y niñas tienen derecho al desarrollo pleno de sus potenciales, establecido en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y su consiguiente Convención (1989) y en otros instrumentos internacionales¹. Estos acuerdos internacionales plantean que los adultos (la familia, la comunidad y el Estado) tienen la obligación de proteger y promover esos derechos.

En la Argentina, la Convención de los Derechos del Niño tiene jerarquía constitucional y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (sancionada en 2005 y reglamentada en 2006) establece un nuevo paradigma de protección integral que implica reconocer a niños y niñas como sujetos de derecho, para promover la creación de una nueva institucionalidad que involucra al conjunto de organismos, entidades y servicios con injerencia.

Un segundo argumento se relaciona con el hecho de que la inversión en primera infancia tiene efectos positivos en materia de equidad de género, ya que promueve la reinserción laboral de las mujeres. En la Argentina, al igual que en el resto de la región, la participación económica de las mujeres en el mercado de trabajo aumentó durante las últimas décadas. Sin embargo, las mujeres continúan siendo las principales proveedoras de cuidados dentro de sus hogares. Este fenómeno se conoce como la “revolución estancada”: la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo no fue acompañada de modificaciones significativas en la participación de los varones en las tareas domésticas (Cerrutti, 2003; Wainerman, 2003). Debido a ello, su inserción laboral por lo general se concentra en trabajos más flexibles e informales y tienen trayectorias laborales intermitentes, con altas y bajas del mercado laboral (Aulicino, Cano, Díaz Langou y Tedeschi, 2013). Ello responde a preferencias y limitantes para incorporarse o no al mercado laboral. Las preferencias y limitaciones no son en general autónomas y no deben ser

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000) y las Metas Educativas 2021 (OEI, 2010).

pensadas en forma aislada, sino interconectada. Los países que solucionaron en forma virtuosa el desafío de la incorporación de la mujer al mercado laboral lo hicieron al combinar la modificación en la distribución de tareas entre hombres y mujeres en el hogar, con una muy fuerte colectivización a través de servicios públicos del Estado y, en menor medida, del mercado.

En tercer lugar, en nuestro país y en la región existe un desbalance etario del bienestar, es decir, una sobrerrepresentación de los niños, niñas y jóvenes en la pobreza, en comparación con otros grupos de edad (Rossel, 2013). Este fenómeno, también conocido como infantilización de la pobreza, tiene importantes consecuencias en términos del desarrollo futuro de los niños y niñas a largo del ciclo de vida, especialmente en sociedades desiguales como las latinoamericanas. La infantilización de la pobreza constituye una situación de vulneración de sus derechos.

Los datos de los últimos 20 años en la región muestran que este fenómeno se profundiza durante la década de 1990: en ese año, la proporción de niños de 0 a 5 años por debajo de la línea de pobreza era del 59% mientras que en la población total era del 48%; para 2000, esta diferencia era del 60% y 45% respectivamente (Rossel, 2013). Además, los países de la región con mayores niveles de desarrollo eran los que mostraban mayor incidencia de pobreza por ingresos en la infancia. Esto es así porque, en los países con menor nivel de desarrollo, la generalización de los niveles de pobreza (que afectan a una mayor proporción de la población), hace que la composición etaria de la pobreza sea una variable de menor peso relativo (Rossel, 2013).

Por su parte, la década del 2000 muestra una reducción significativa de los niveles de pobreza e indigencia en toda la región, incluida una reducción del 20% para las edades de 0 a 5 años; y también una reducción de la pobreza infantil multidimensional que pasa del 56% al 46% entre 2000 y 2010 (Rossel, 2013). Sin embargo, se observa un aumento del ratio entre pobreza en niños y en el total de la población entre 18 y 64 años, entre 1990 y 2010 (Rossel, 2013). En especial, destaca el aumento de dicho sesgo al analizar la relación entre los niños y adolescentes y los adultos mayores: la Argentina pasó de tener 1,5 niños pobres por cada adulto mayor en 1990 a 4,6 en 2010. Así, se identifica un aumento del desbalance etario pese a la década de crecimiento económico y aumento sostenido del gasto social que atravesó la región.

Existen diversos factores que pueden explicar este fenómeno. En primer lugar, los cambios demográficos y de roles de género, y las transformaciones de los mercados de trabajo de la región (que atravesaron, especialmente en la década de 1990, fenómenos de desregulación, privatización y flexibilización) afectaron la capacidad de cobertura de los esquemas de protección social que muchos países (incluyendo la Argentina) habían articulado en torno al mercado laboral formal (Filgueira, 2007)². Así, el surgimiento de nuevos riesgos (aumento del desempleo, inestabilidad ocupacional, informalidad y precariedad laboral) que no quedaban incluidos en los canales tradicionales de protección social, y los desafíos que se plantean debido a la incorporación de la mujer al mercado laboral y al envejecimiento de la población, se traducían en mayores niveles de pobreza infantil (Aulicino, Cano, Diaz Langou y Tedeschi,

² Muchos países avanzaron en políticas específicas para enfrentar esta situación. En la Argentina, se destaca la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que logró un gran impacto en la reducción de la indigencia en hogares con niños (un 27% entre 2009-2010 frente al 7% en los hogares sin niños), aunque menor sobre la pobreza, lo que puede deberse al hecho de que la brecha de pobreza era mayor que el monto percibido por la AUH (Beccaria y Curcio, 2011).

2013). Esto llama la atención sobre la existencia de otros factores que explican la persistencia de los sesgos de pobreza sobre la infancia, como la disminución estratificada de la fecundidad entre grupos sociales, la creciente presencia de hogares con jefatura femenina y la dificultad que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral formal debido a la falta de sistemas adecuados de cuidado infantil (Rossel, 2013). Por otro lado, también es posible imaginar que la orientación del gasto social por edades tiene una incidencia relevante, pero no se cuenta con información suficiente para realizar un análisis exhaustivo (Rossel, 2013).

Finalmente, un cuarto argumento acerca de la importancia de la inversión en esta etapa fundamental se relaciona con el elevado retorno que tiene para la rentabilidad futura de la sociedad en su conjunto. Las intervenciones de calidad en las primeras etapas de la vida de un niño o niña tendrán impacto en términos del desarrollo de su capacidad cognitiva, desarrollo neuronal y desempeño escolar y laboral (Rossel, 2013). Su importancia quedó demostrada en estudios de distintas áreas (Kagan, 2013):

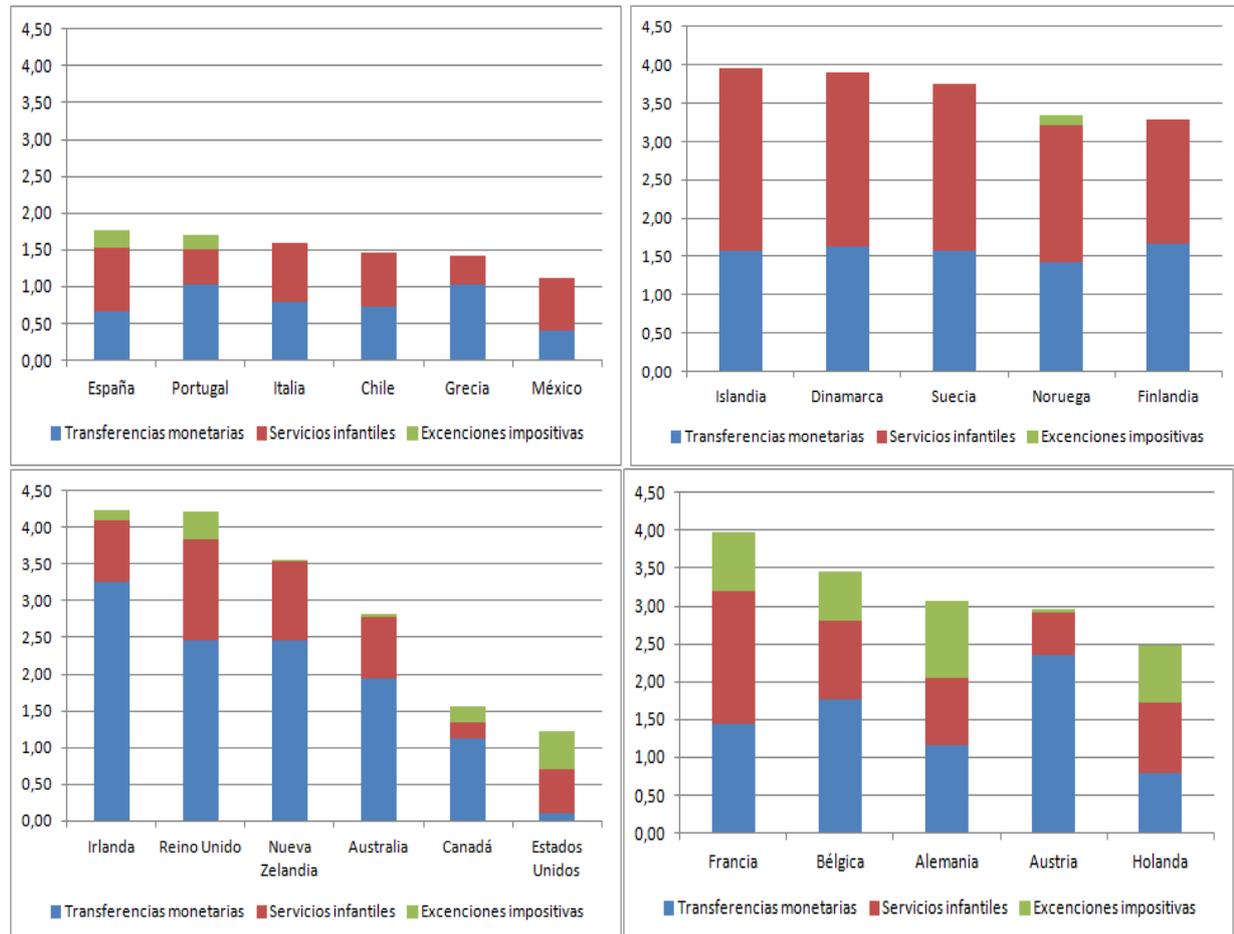
- La neurociencia demostró que en los primeros años el cerebro se desarrolla rápidamente y es particularmente sensible a los entornos de crianza asociados al cuidado de alta calidad.
- Las evaluaciones muestran que los programas de primera infancia de alta calidad producen impactos tanto a corto como a largo plazo: mejores resultados académicos, emocionales y sociales, menor propensión a ser dependientes de la asistencia pública, a ser referidos a los servicios sociales y a estar en conflicto con la ley.
- Las evaluaciones económicas muestran que los programas de primera infancia de alta calidad constituyen valiosas inversiones sociales con un elevado nivel de retorno que resulta en beneficios colectivos para toda la sociedad³.

Una mirada comparada al financiamiento de la reproducción biológica y social

Las políticas orientadas a la protección de la familia y a la inversión temprana en infancia muestran en los países de la OCDE diferencias notorias en materia de esfuerzo fiscal y en las arquitecturas de protección social. Existen agrupamientos claros entre diferentes modelos de protección: los países nórdicos son los que realizan el mayor esfuerzo público en materia de gasto en infancia y familia, y los mediterráneos –conjuntamente con algunos ejemplos latinoamericanos– los que menor esfuerzo en materia fiscal despliegan. Por su parte, los países de cuño liberal manifiestan una variedad más amplia en este aspecto y los países de Europa continental valores intermedios, con la excepción de Francia que se caracterizó históricamente por políticas pro-natalistas y pro-familiaristas.

³ Algunas estimaciones realizadas por Heckman indican que por cada 1U\$\$ invertido en políticas de desarrollo infantil temprano de calidad existe un retorno de hasta 17U\$\$ (UNICEF, 2010). (Alegre, 2013).

Gráfico 1. Esfuerzo fiscal: gasto neto como porcentaje del PIB de los sistemas de apoyo a las familias circa 2010 (servicios infantiles, transferencias monetarias y exenciones impositivas)



Fuente: OECD Social Database, 2012.

También cabe destacar la fuerte impronta de servicios que caracteriza al esfuerzo nórdico. Si bien sus niveles de gasto no son muchos más altos que los de los países continentales en materia de transferencias monetarias, la gran diferencia se ubica en los gastos orientados a servicios.

En términos de la arquitectura de protección e inversión que definen en términos de elegibilidad, en los países nórdicos predominan los criterios de tipo universal, en transferencias y servicios, lo cual es también cierto para algunos de los regímenes continentales y liberales. Las transferencias monetarias a las familias se componen de dos grandes ítems: asignaciones familiares o transferencias a familias con hijos; y transferencias derivadas de las licencias por maternidad, paternidad y familiares. Los países más generosos lo son tanto en una como en otra dimensión, en tanto que los países de menor esfuerzo, presentan en general criterios de elegibilidad y generosidad de prestaciones mucho más modestas, especialmente en materia de licencias.

Estos sistemas de protección social diferenciales ayudan a moldear resultados diferentes en tres grandes indicadores: fecundidad, participación laboral de la mujer y pobreza infantil. El siguiente cuadro sinóptico refleja los principales resultados por diferentes grupos de países, incluyendo en este caso a los países de mayor desarrollo relativo de la región.

Cuadro 1. Fecundidad, Empleo Femenino y Pobreza Infantil en países seleccionados de la OECD y América Latina circa 2010

	Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Finlandia	España, Portugal, Italia, Grecia	Brasil, Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, México	USA, N.Zelanda, Australia, Irlanda, Gran Bretaña
Fecundidad	1,84-2,22	1,32-1,53	1,70-2,16	1,94-2,12
Convergencia Fecundidad	Alta y moderada	Moderada	Baja	Moderada y Baja
Empleo Femenino	Alto	Bajo	Bajo	Alto y moderado
Estratificación Empleo Fem.	Baja	Moderada	Alta	Alta y moderada
Pobreza Infantil	Baja	Moderada y Alta	Muy Alta	Moderada y Alta
Relación Pob. Inf/Pob Gral	Menor	Mayor e Igual	Mayor	Mayor y Menor

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE Social Database (2012), CEPAL, Panorama Social de América Latina (2010 y 2011) y CELADE (2011 y 2012).

Los países nórdicos contrastan fuertemente con los países del mediterráneo en tres variables clave: participación laboral de la mujer, fecundidad y pobreza infantil. En efecto, en los primeros observamos una configuración virtuosa que incluye alta participación femenina en el empleo, moderadas tasas de fecundidad que se sostienen levemente por debajo del nivel de reemplazo y los mejores guarismos en materia de pobreza infantil. Por el contrario, en los países mediterráneos consistentemente se observan brechas marcadas en el empleo por sexos, baja o bajísima fecundidad y los peores niveles de pobreza infantil. Esto no debe sorprender: los países que no reconocen la cambiante estructura de riesgos y oportunidades que las transformaciones demográficas, familiares y del mercado laboral traen aparejadas están condenados a que producción y reproducción se conviertan en ecuaciones de suma cero y a que mujeres y niños incrementen su vulnerabilidad relativa a otros grupos de población.

La Argentina -así como otros países de la región con transiciones demográficas avanzadas-, presenta hoy una configuración similar a la de los países mediterráneos hace 20 años, con más de 20 puntos de diferencia en las tasas de empleo registrado entre hombres y mujeres, concentración de la pobreza en infancia y una tasa de fecundidad que se ubica levemente por encima o por debajo de los niveles de reemplazo (la Argentina se encuentra por encima, en 2,1). Aumentar la participación laboral de la mujer, atacar la infantilización de la pobreza y sostener la fecundidad en estos niveles o moderar su caída, son posibilidades que requieren cambios importantes en la matriz de políticas públicas y en las dinámicas de los mercados laborales.

A que configuración se moverá la Argentina en estas variables en el futuro dependerá de los dispositivos que desarrolle el país en los próximos años para redistribuir las cargas del

trabajo no remunerado y remunerado y a los niveles de inversión pública que oriente hacia la infancia y juventud.

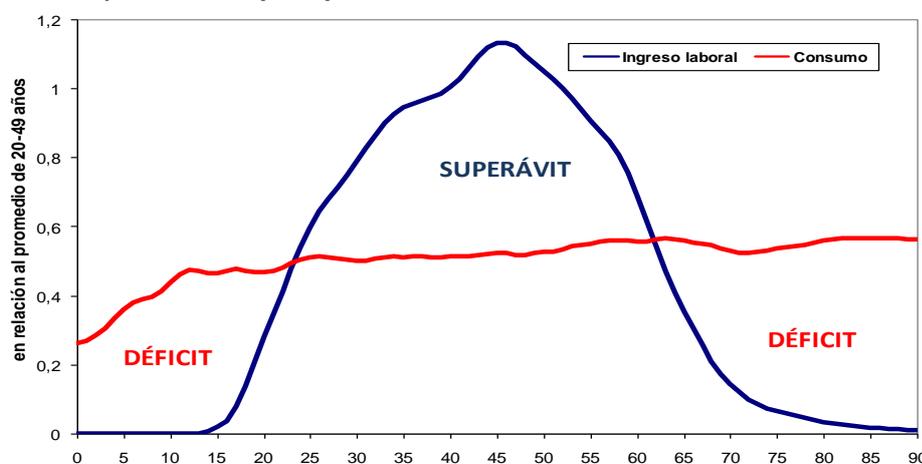
Ciclo de vida, desigualdad e inversión en la primera infancia

El ingreso relativo de las personas varía significativamente a lo largo del ciclo de vida, así como su composición o fuentes. Las transferencias intergeneracionales no son neutrales con respecto a la edad y, por lo tanto, los cambios en la estructura de edades de las sociedades poseen un impacto importante sobre la productividad económica, la fiscalidad estatal y la igualdad social.

La forma en que se producen y determinan los flujos intergeneracionales de recursos genera un impacto importante sobre el bienestar de las personas, así como sobre el crecimiento económico en términos presentes y futuros. Como fue mencionado en el primer apartado, la Argentina deberá enfrentar pronto los desafíos del envejecimiento poblacional. Debe tenerse en cuenta, además, que dicha etapa de envejecimiento será enfrentada en América Latina por sociedades relativamente más pobres que las sociedades envejecidas del norte y mucho más desiguales (Filgueira, 2007; Saad, Miller y Martínez, 2009; CEPAL, 2010).

Por ello, es importante analizar las implicancias que tiene un determinado esquema de transferencias intergeneracionales. La población de cualquier país presenta una pauta de consumo y generación de ingresos que varía a lo largo del ciclo de vida. A los seis años, un niño consumirá en promedio en la Argentina bienes y servicios equivalentes a una cierta cantidad de dinero pero no generará ingresos propios. Si graficamos en dos curvas estas variaciones de consumo e ingreso a lo largo del ciclo de vida, tendremos una figura simple que permite capturar la dinámica esencial del consumo monetario y la generación de ingresos en la vida de las personas.

Figura 1. Ingreso laboral y consumo promedio por edad (en relación al promedio del grupo de 30 a 49 años). Promedio para países seleccionados



Fuente: CEPAL, 2010.

Esta figura permite establecer algunas conclusiones también simples: los adultos mayores y los niños consumen más de los ingresos que generan, en tanto los adultos generan más ingresos de los que consumen. Por lo tanto, la única forma de financiar el consumo de niños y adultos mayores es que los adultos en edad activa transfieran parte de su superávit a los grupos poblacionales referidos. ¿Cómo? Esencialmente a través de dos mecanismos: la familia y el Estado. En efecto, las familias transfieren dinero y servicios a niños y adultos mayores en la forma de: compra de alimentos, cocinar, cuidar, etc. El Estado hace lo propio a través de pensiones, asignaciones familiares, educación, sistema de salud, etc. Existe un tercer mecanismo que opera solamente para los adultos de mayor edad, a partir del ahorro durante la vida activa

que es utilizado luego cuando estos mismos individuos generan menos ingresos que lo que consumen.

Una forma igualmente simple de ver estas relaciones de equivalencia es preguntarse cómo se financia el consumo de las personas. El consumo promedio de un adulto activo puede provenir de su propio trabajo, de transferencias del Estado, de ahorros previos o de transferencias de otros miembros de la familia. Lo mismo con un niño o un adulto mayor. Típicamente, el peso del trabajo propio predomina en los adultos, las transferencias públicas y familiares lo hacen en el consumo de los niños, en tanto que en los adultos mayores predominan nuevamente las transferencias (públicas y familiares), pero también adquiere peso el trabajo propio y los ahorros previos.

Cuánto consumen y cómo se financia el consumo de las diferentes generaciones impactará tanto sobre la sustentabilidad económica y fiscal de un país como sobre los niveles de desigualdad y la capacidad de disminuir esta desigualdad intertemporalmente. Como ya señalamos, la Argentina presenta en la actualidad una estructura etaria favorable al desarrollo económico, con una alta proporción de personas en edad de trabajar. Sin embargo, cuando el proceso demográfico agudice el envejecimiento, según la disminución de su tasa de fecundidad y natalidad (lo que reducirá en el futuro la proporción de población activa), resulta claro que el país enfrentará un escenario en donde, de no mediar otros cambios, la evolución del bienestar agregado de la población se verá afectada negativamente.

Existen, en rigor, cinco formas de atenuar o incluso revertir el riesgo de un deterioro del bienestar agregado. Estas formas no son excluyentes y muchas de ellas son, de hecho, complementarias o “afines”:

- Incremento de la productividad y las remuneraciones de la población activa (presente y futura) que trabaja, lo cual redundaría en un superávit promedio superior.
- Incremento de la población en edad de trabajar que se incorpora al mercado laboral. Es decir, aumento de las tasas de actividad y empleo, especialmente mujeres y jóvenes en edad de trabajar.
- Incremento de la población en edad de trabajar (aunque se mantengan similares tasas de actividad) debido a flujos inmigratorios.
- Incremento del período de actividad y trabajo (hacia juventud y hacia adulto mayor⁴).
- Aumento de la fecundidad y natalidad.

Un país que a) invierte en sus generaciones más jóvenes; b) promueve la inserción de la mujer en el mercado laboral; y c) apoya sistemas de protección y servicios que minimizan el *trade-off* entre reproducción y producción, enfrentará los desafíos futuros de mejor manera. Contar con un sistema de acogida de la primera infancia, integral y de calidad, procura, justamente, contribuir a estos tres procesos.

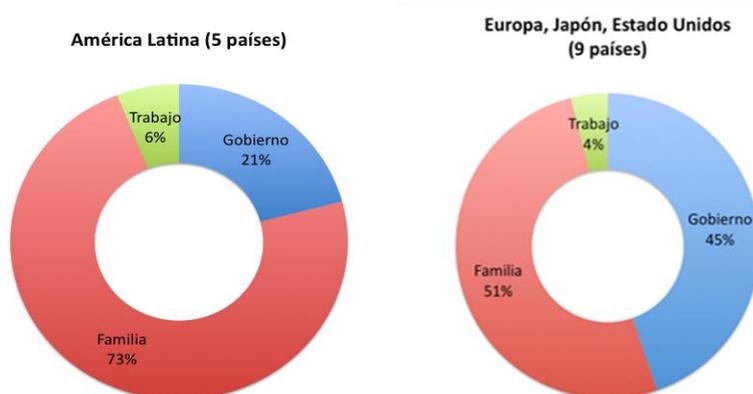
⁴ Esto supone aumentar el período de edad activa, pero asegurando un piso básico garantizado a los 65 años.

Escenarios de riesgo y sus alternativas

Una sociedad que no incrementa la inversión en sus generaciones más jóvenes, pagará a la larga dicha baja inversión, ya que la capacidad de estos jóvenes de generar altos ingresos a partir de los incrementos de su productividad en el futuro será más baja. A su vez, si los adultos deben hoy contribuir con una alta porción de sus ingresos a sostener a la población adulta mayor o a la infancia, tendrán menos para ahorrar y menos capacidad de generar un circuito virtuoso de consumo e inversión que permita el crecimiento económico.

En los países de América Latina en los que se realizaron estudios sobre transferencias intergeneracionales (National Transfer Accounts - NTA) y financiamiento del consumo de niños y adolescentes, se constata que este depende fundamentalmente de las propias familias, siendo el componente público una porción mucho menor, en comparación también con países de Europa y, en menor medida, Asia⁵.

Figura 2. Fuentes de financiamiento del consumo de la población entre 0 y 17 años.



Fuente. Panorama Social de América Latina, 2010.

Esta realidad implica que la capacidad de igualar oportunidades al inicio de la vida es mucho menor en los países de la región que en otros países estudiados (CEPAL, 2010). Si es cierto que el incremento de la productividad media de la población depende, en buena medida, de la mejora de la productividad relativa de los sectores de menores ingresos y del capital educativo original, resulta razonable hipotetizar que, en nuestros países, se estaría desperdiciando una ventana de oportunidades fundamental. Ello se debe a que no logran redistribuir en las edades tempranas.

La Argentina cuenta por primera vez con un estudio sistemático realizado desde la metodología NTA (Gagnolati, Rofman, Apella y Troiano, 2014) que arroja evidencia y análisis de suma importancia para aprovechar adecuadamente el presente bono demográfico y

⁵ Ver CEPAL (2010) y Panorama Social de América Latina y Saad, Miller y Martínez (2009). Los países considerados para América Latina incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

enfrentar adecuadamente un proceso que, entre 2025 y 2040, empezará a colocar riesgos adicionales sobre la estructura económica y social de la Argentina.

Este estudio trae consigo buenas noticias, pero también importantes advertencias. La noticia más importante desde una perspectiva demográfica es la persistencia de un ciclo positivo en materia de dependencia, bajo ciertos supuestos, hasta la década del 2030.

Una segunda buena noticia, es que el país logró, entre 1997 y 2010, mejorar el balance intergeneracional de su esfuerzo público. En otras palabras, la relación entre transferencias públicas netas para adultos mayores e infancia mejoró. Es cierto que lo hizo con un importante aumento en ambos extremos.

Como fue mencionado, los menores de 17 años consumen más de lo que ingresan. En 1997, este déficit era cubierto mayoritariamente por las familias: solo un 10% era cubierto por el Estado. En 2010, el Estado pasó a cubrir el 40% de dicho déficit. En adultos mayores, el salto es, en términos absolutos, aún más alto (de 50% al 90%), pero en términos relativos, permite un mayor balance intergeneracional: 10% en niños contra 50% adultos mayores en 1997 y en 2010, 40% y 90%, respectivamente, (Gragnotati, Rofman, Apella y Troiano, 2014). Si bien la brecha en 1997 era de 40 puntos y en 2010 de 50, es destacable la mejora en la cobertura del déficit en menores de 17 años en 2010.

Si bien en términos absolutos la cantidad de dinero que el Estado transfiere, en 2010⁶, a infancia y adultos mayores es similar, en promedio, para cada grupo de población, es muy superior en adultos mayores que en infancia. Cuando crezca la población adulta mayor y disminuya la población infantil, de mantenerse estas transferencias promedio, los montos absolutos se sesgarán hacia adultos mayores.

En otras palabras, a pesar de la mejora en el perfil generacional de las transferencias públicas, el actual contrato fiscal intergeneracional no es el adecuado para enfrentar un eventual proceso de envejecimiento.

El gasto o las transferencias públicas deben, por otra parte, orientarse fuertemente a oficiar como palanca que produzca las condiciones para el mencionado segundo dividendo demográfico: aumento de las tasas de participación laboral de las mujeres, y de las probabilidades de incremento de la productividad de las nuevas cohortes.

⁶ Últimos datos disponibles.

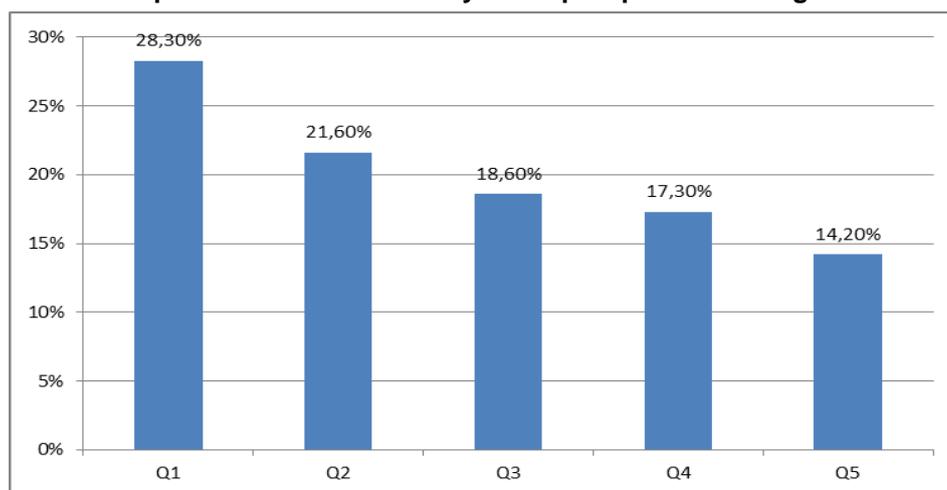
Situación y matriz actual en infancia: logros, brechas y desafíos para la Argentina

Como fue mencionado, la Argentina, al igual que la totalidad de los países de América Latina, presenta una estructura etaria de la pobreza infantilizada. Al igual que algunos países de la región (Uruguay y Brasil en particular), esta infantilización de la pobreza está acompañada por un sesgo etario general de la incidencia de la pobreza: existe una relación relativamente clara y directa entre edad y pobreza (a mayor edad menor pobreza).

Los datos más recientes para la Argentina muestran que el 31% de la población es menor de 18 años y un 8% de la población total tiene entre 0 y 4 años (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010). Como fue mencionado, la Argentina presenta un desbalance etario de su bienestar. De acuerdo con datos del CEDLAS (2014), un 26,2% de los niños entre 0 y 4 años era pobre en 2013, mientras que el 10,8% de la población total se encontraba en esta situación. Ello quiere decir que casi uno de cada tres niños que nacen en la Argentina lo hacen en situación de pobreza. Los datos de indigencia indican que un 6,5% de los niños de 0 a 4 se encontraban en esta situación, mientras que estos niveles descienden al 4,2% en el total de la población (SEDLAC-CEDLAS, 2014)⁷.

Como muestra el **gráfico 2**, al 2012 la reproducción biológica de la población argentina está sesgada hacia los dos quintiles de menores ingresos.

Gráfico 2. Distribución porcentual de los niños y niñas por quintiles de ingreso



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013.

⁷ Desde la intervención del INDEC en 2007, la veracidad de sus datos es duramente cuestionada. En este caso, optamos por utilizar la fuente provista por el Centro de Estudios de Distributivos y Laborales (CEDLAS) del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la Plata y los datos que elaboran en conjunto con el Banco Mundial para la Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) (<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/>). Otros datos, como los elaborados por el Observatorio Social de la Deuda Argentina (OSDA) de la Universidad Católica Argentina, indican que el 29,7% de los niños entre 0 y 4 años tiene sus Necesidades Básicas Insatisfechas. Tal vez, la evidencia más preocupante que arroja una mirada muy básica sobre las cifras de pobreza, se refiere a la brecha entre los hogares con y sin hijos. Del total de hogares con hijos, un 28% no alcanza un ingreso que coloque a sus miembros fuera del umbral de pobreza y un 5,3% se encuentra en situación de indigencia. En el caso de los hogares sin hijos, los valores respectivos son 3,9% y 0,5% (OSDA, 2013).

Sumado a la población infantil en situación de pobreza, un porcentaje importante (aproximadamente el segundo tercio de la población entre 0 y 17 años) se encuentra en situación de vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad está caracterizada tanto por su nivel de ingresos (que los coloca en riesgo de pobreza ante shocks exógenos o biográficos) como por carecer de protecciones robustas en prestaciones y aseguramientos sociales.

En el pasado reciente, las prestaciones para la primera infancia se vieron fortalecidas, aunque la matriz de protección e inversión social en estas edades (0-4 años) presenta fallas y ausencias importantes.

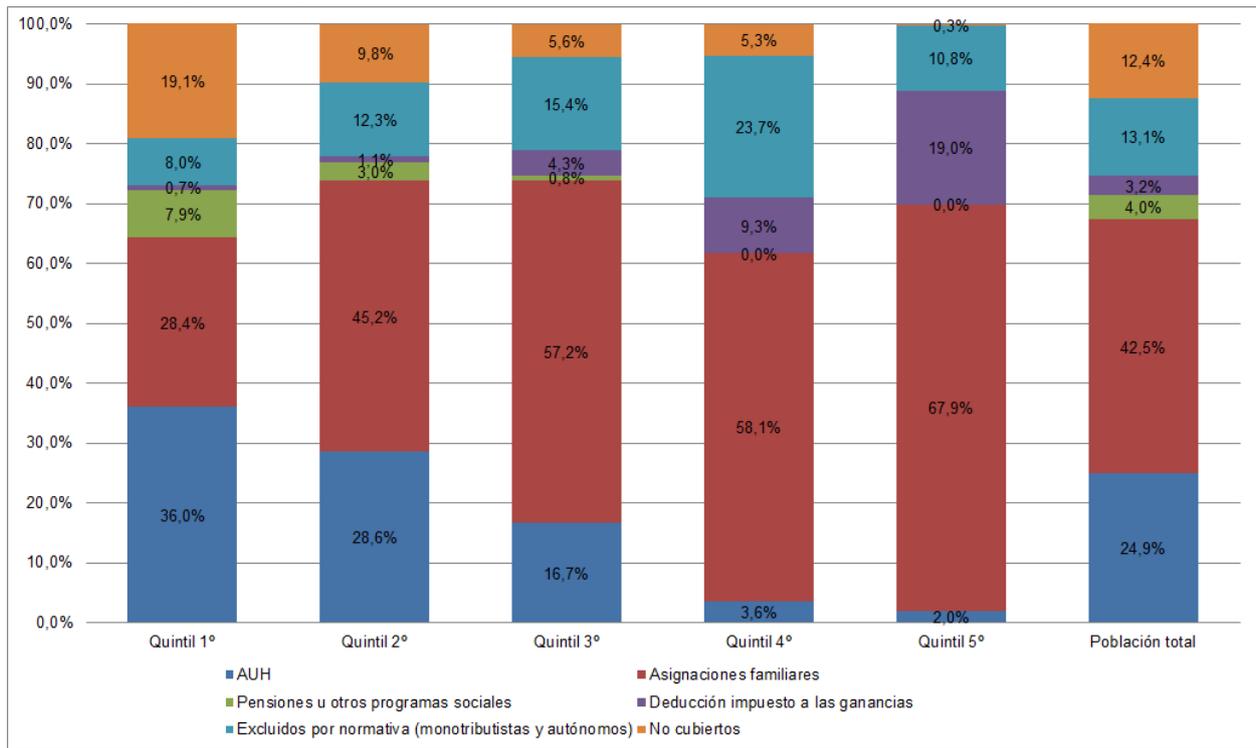
Son cinco los elementos a considerar para abordar un diagnóstico básico de la matriz de protección social de la primera infancia. Estos cinco elementos pueden denominarse como el sistema de acogida de la primera infancia. A pesar de sus avances, este sistema presenta vacíos de cobertura en población y riesgos, y segmentaciones de calidad que tornan inviable una ruta sustentable de prosperidad, igualdad y ciudadanía en el largo plazo, dada la actual situación sociodemográfica y económica de la Argentina.

Sintéticamente, estas cinco áreas pueden definirse como: 1. El sistema de transferencias y apoyos monetarios para la primera infancia; 2. Los sistemas de licencias maternales, parentales y familiares; 3. Los sistemas institucionalizados de cuidados de primera infancia y educación inicial; 4. Los sistemas de protección y aseguramiento en salud y nutrición para mujeres en edad reproductiva, mujeres gestantes y niños recién nacidos y en edades tempranas, 5. Los apoyos en vivienda a parejas y mujeres jóvenes con hijos en edades tempranas.

En materia de **transferencias de ingresos**, la Argentina realiza hoy un esfuerzo mucho mayor que en el pasado para llegar a las poblaciones más vulnerables, mediante la Asignación Universal por Hijo (AUH), que a 2014 alcanza a 3.348.031 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 1.381.624 tienen entre 0 y 5 años (Observatorio ANSES). El modelo contributivo presentaba serias carencias de cobertura, especialmente en los quintiles de ingreso más pobres. Con la AUH, la cobertura se expandió notoriamente. A pesar de ello, más de un 25% del quintil más pobre y un 20% del segundo quintil carecen de toda forma de transferencia o apoyo monetario, mientras que en el quinto quintil la cobertura llega al 89%. Del total de menores de 18 años, un 74,5% está alcanzado por algún tipo de cobertura. Un 13,1% se encuentran excluidos por normativa (principalmente hijos de monotributistas) y un 12,4% no se encuentran cubiertos. Entre las razones de no cobertura, solo un 40% adujo razones específicas en la encuesta: en un 26% de los casos mencionaron “problemas con los trámites” (ENAPROSS, 2014).

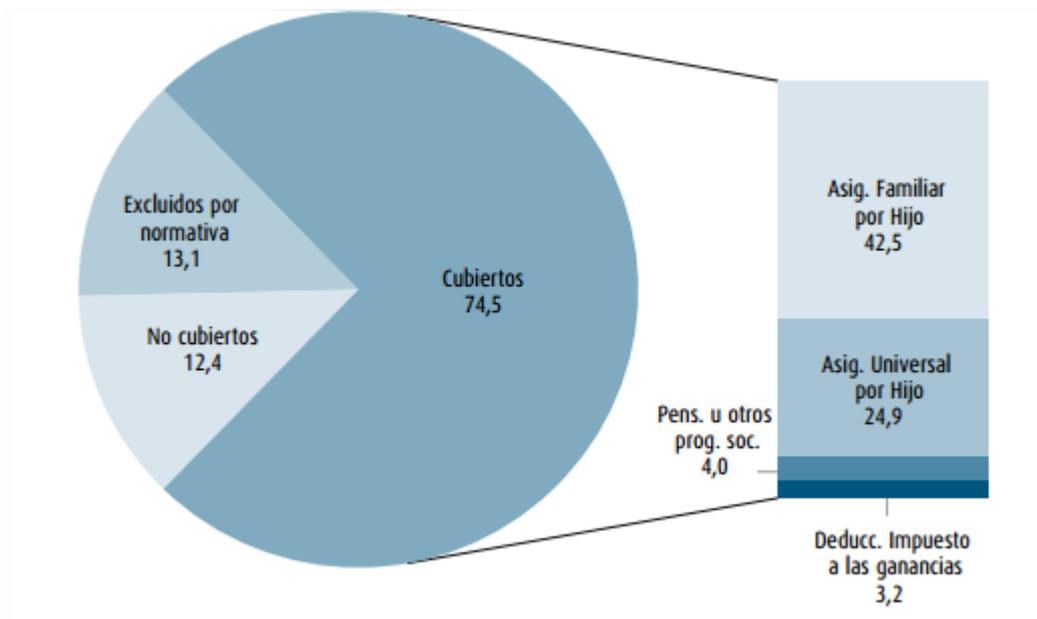
Los siguientes gráficos permiten ilustrar claramente estas cuestiones:

Gráfico 3. Cobertura de niños/as por tipo de transferencia monetaria según quintiles de ingreso per cápita, en porcentajes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de ENAPROSS, 2014.

Gráfico 4. Cobertura de los menores por tipo de transferencia monetaria

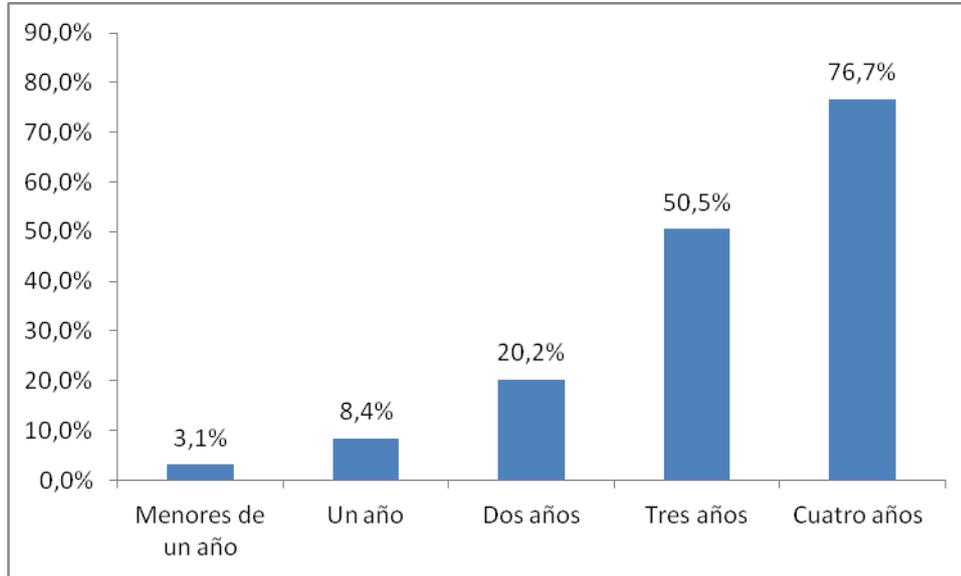


Fuente: ENAPROSS, 2014; pp: 27.

Se suman a estas coberturas aproximadamente unas 68.580 mujeres gestantes que reciben la Asignación Universal por Embarazo (ANSES, 2011).

En relación con los **sistemas de cuidados institucionalizados y educación inicial**, resulta claro que las tendencias por edades muestran una amplia cobertura solamente en la edad final de esta etapa de la primera infancia (4 años). Aun es muy baja la cobertura en 2 y 3 años e insignificante en niños de hasta 1 año.

Gráfico 5. Asistencia a centros de cuidado infantil y educación inicial por edades simples, en %



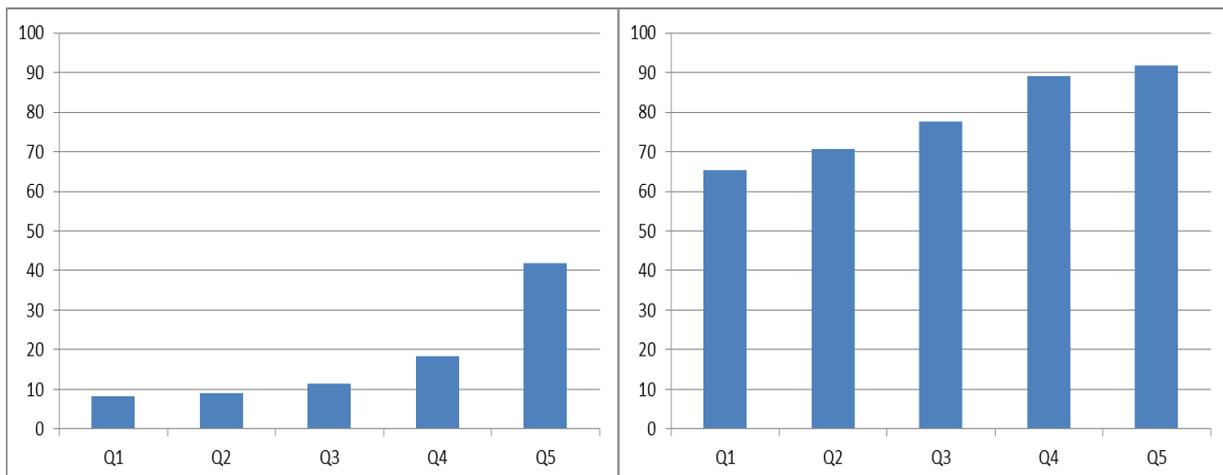
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013.

Al observar estos datos por grupos socioeconómicos, las diferencias son notorias. Nuevos análisis permiten establecer las coberturas por quintiles para el tramo de 0 a 2 años y para el tramo de 3 y 4 años.

Gráfico 6. Asistencia de niños y niñas de 0 a 2 años y de niños y niñas de 3 y 4 años a centros de cuidado y educación inicial, por quintil de ingresos per cápita familiar

Niños y niñas de 0 a 2 años

Niños y niñas de 3 y 4 años



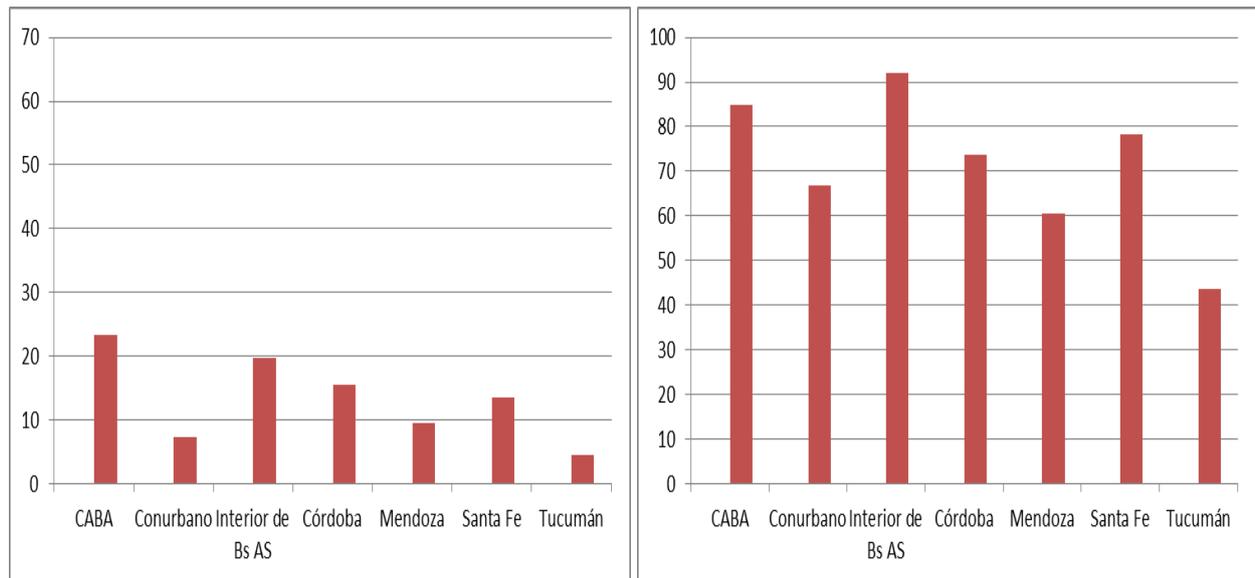
Fuente: CIPPEC, sobre la base de ENAPROSS, 2014.

Por otro lado, también existen importantes diferencias regionales. De las jurisdicciones relevadas en la Encuesta, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta la cobertura más alta para ambas franjas etarias: 23,3% y 84,9%, mientras que Tucumán presenta las tasas más bajas: 4,5% y 43,5% respectivamente (es decir, la cobertura de la Ciudad más duplica la de Tucumán).

Gráfico 7. Asistencia de niños y niñas de 0 a 2 años y de niños y niñas de 3 y 4 años a centros de cuidado y educación inicial, según jurisdicción

Niños y niñas de 0 a 2 años

Niños y niñas de 3 y 4 años



Fuente: CIPPEC, sobre la base de ENAPROSS, 2014.

Desde el Estado nacional, se diseñaron diversos planes y políticas que abordan la problemática. La Ley 26.061 de 2005 impulsa un Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como una política interministerial que evite la fragmentación sectorial y jurisdiccional de políticas. Además, el Programa Nacional Primeros Años (2005) compromete a los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Justicia y Derechos Humanos de la Nación a aunar recursos y desarrollar acciones integrales para acompañar y fortalecer a las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a 4 años, y la Ley 26.233 de 2007 regula y promueve los Centros de Desarrollo Infantil. Sin embargo, estas iniciativas presentan hoy, varios años después de su puesta en marcha, un desarrollo aún muy incipiente.

Por su parte, el Plan Nacional por la Educación Inicial del Ministerio de Educación de la Nación cuenta con propuestas pedagógicas específicamente diseñadas para el Nivel Inicial, que se considera como una unidad pedagógica que comprende a los niños y niñas entre 45 días y 5 años, siendo obligatorios los dos últimos años (a partir de la sanción de la Ley 27.045 en diciembre de 2014⁸ que establece la obligatoriedad de la sala de 4 años y el deber del Estado de universalizar la sala de 3 años). Los objetivos del Plan consisten fortalecer y afianzar la inclusión educativa, al ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso desde los 45

⁸ Promulgada en enero de 2015.

días de edad hasta el cumplimiento de la educación obligatoria. Los principales avances en términos de la extensión de la cobertura se observan en las salas de 4 años y, en menor medida, 3 años.

En lo relativo al **sistema de licencias**, se presentan importantes variaciones por segmentos ocupacionales y por provincias. Los datos muestran una cobertura de la licencia por maternidad cercana al 50% de las trabajadoras y al 49% de los trabajadores (Repetto, Bonari y Díaz Langou, 2013). Las licencias maternales se ubican en su forma básica en los 90 días (el régimen de empleo público nacional, la mayoría de los regímenes provinciales de funcionarios y regímenes de maestros y profesores agregan días, con marcada heterogeneidad según el sector ocupacional y la ubicación geográfica).

Los sectores vulnerables –donde se concentra la infancia- se insertan más en trabajos precarios o informales que no están alcanzados por las licencias. Este problema se agrava si se considera que son las mujeres, y especialmente las mujeres madres, quienes se insertan de manera informal en el mercado de trabajo por la falta de servicios públicos de cuidado de calidad que permitan conciliar la vida familiar y laboral. En efecto, según la normativa vigente de las licencias quedan excluidas las trabajadoras informales, monotributistas y autónomas. Esto supone un trato discriminatorio para los niños y niñas según la inserción de sus padres en el mercado laboral.

Además, el período de licencia por maternidad se encuentra por debajo de la recomendación de la OIT de 18 semanas (Recomendación 191). El período de licencia por paternidad es demasiado corto: no permite redistribución de roles al interior del hogar. Así, el sistema vigente vulnera la concepción del cuidado como un derecho universal, ya que se está ligado a la condición laboral formal de las y los adultos (Aulicino, Cano, Diaz Langou y Tedeschi, 2013).

En materia de **salud y nutrición** deben diferenciarse tres dimensiones relevantes. La primera antecede a la gestación: el control del calendario y la opción reproductiva. Las otras dos se refieren a la protección y cuidado de la mujer durante el período gestacional y a los cuidados tempranos en primera infancia relativos a la salud del neonato y del niño en su primer año de vida.

Un dato preocupante, que es marca y tendencia en la región, refiere a la alta proporción de madres menores de 20 años. En la Argentina, a 2011, el 15,9% del total de nacimientos son de estas madres (DIES, 2013). No se cuenta con datos oficiales acerca del porcentaje de mujeres entre 15 y 19 años que son madres. Estimaciones recientes realizadas por CIPPEC indican que a los 17 años, cerca de un 4% de estas mujeres eran madres y a los 21, casi un 20%. Para los sectores de ingreso per cápita familiar bajo, estos porcentajes alcanzan el 6,3% a los 17 años y el 34,6% a los 21 (Filgueira, Jiménez y Cicciaro, inédito).

El acceso a métodos anticonceptivos en la Argentina no parece ser el problema central, aunque sí pueden identificarse déficits. Especialmente, en las edades de mayor riesgo en la población vulnerable, los datos de la encuesta de salud y nutrición del 2005 arrojaban que en la Argentina un 19% de las mujeres activas sexualmente entre 15 y 19 años no usaban método anticonceptivo de ningún tipo. De las que declaraban usar, la inmensa mayoría señalaba el preservativo, el cual presenta problemas de adherencia y uso adecuado. Un porcentaje ínfimo de estas adolescentes y jóvenes usaba métodos reversibles de larga duración (i.e. DIU, inyección) (UNFPA; 2009).

Los programas fundamentales para atacar este tipo de riesgo son los de educación sexual y las políticas de acceso a anticoncepción (información, distribución y subsidios). Pero un

escenario educativo de alta retención en estas edades y oportunidades de empleo atractivas para las jóvenes son, puede decirse, los métodos de anticoncepción naturales de mayor potencia. Nuevamente, estimaciones de CIPPEC indican que un 19% de las jóvenes con secundario incompleto ya son madres. Las secuencias de abandono educativo y tenencia de hijos permiten constatar que la causalidad dominante no es tenencia de hijos-abandono de educación sino, por el contrario, cierre temprano del ciclo educativo-mayor propensión al embarazo temprano (Filgueira, Jiménez y Cicciaro, inédito).

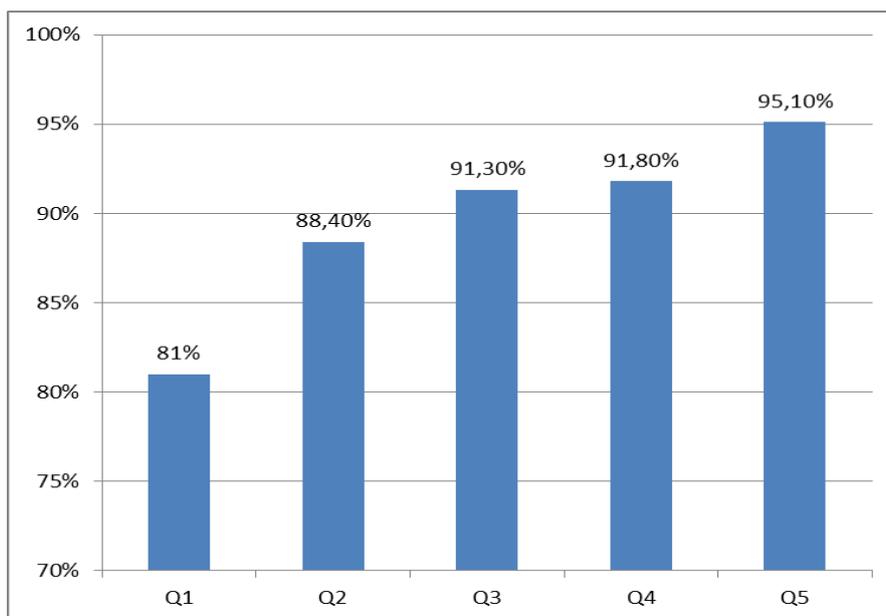
En la actualidad, la Argentina implementó algunas políticas específicas para lidiar con el fenómeno del embarazo y maternidad adolescente y muy joven. El Programa Salud Sexual y Procreación Responsable de alcance nacional entrega insumos para su distribución gratuita en los Centros de Atención Primaria y hospitales públicos. Desarrolla, a su vez, capacitación, perfeccionamiento y actualización de conocimientos básicos, vinculados con la salud sexual y a la procreación responsable en la comunidad.

En relación con el cuidado de la mujer gestante y del neonato, la ampliación más importante de derechos se produjo por la vía del Plan Nacer. Este plan, hoy ampliado y denominado Plan SUMAR, brinda a los niños y niñas 0 a 5 años y mujeres embarazadas atención gratuita en los centros de salud: control de embarazo, ecografías, vacunación, análisis clínicos, parto, atención al recién nacido, controles ginecológicos⁹.

A pesar de ello, un porcentaje importante de mujeres gestantes no alcanzaron las 5 consultas durante el embarazo (un 12,7%), siendo esto más marcado en los quintiles de ingresos más pobres, lo que explica el promedio en el total de mujeres (hay más mujeres gestantes en los quintiles más pobres) (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013).

Gráfico 8. Mujeres con cinco o más consultas durante su embarazo, por quintiles de ingreso.

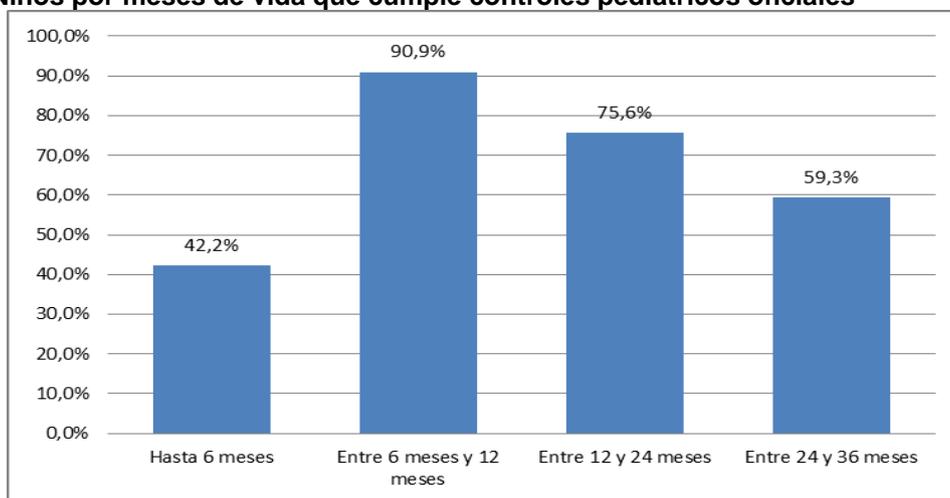
⁹ El Plan Nacer tiene por objeto reducir la morbi-mortalidad materno-infantil mediante un seguro para servicios de maternidad e infancia. Se basa en una lógica de financiamiento por resultados: esto implica que los recursos se distribuyen en función del cumplimiento de las metas de atención marcadas por el programa y de los beneficiarios que captan los efectores de salud (hospitales, maternidades, CAP, unidades de atención primaria, etc.). Su ampliación al SUMAR permite la incorporación de niños, niñas y adolescentes de 6 a 19 años y mujeres hasta 64 años.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2013).

A su vez un porcentaje importante de neonatos (57,8%) no cumplen con la frecuencia esperada de controles pediátricos definidos oficialmente.

Gráfico 9. Niños por meses de vida que cumple controles pediátricos oficiales



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2013).

Según datos recientes proporcionados por la ENAPROSS (2014), el 52,6% de los niños de 0 a 4 años posee cobertura de salud provista por Obra Social, el 43,3% por hospital público, el 3,7% por prepagas y el 0,4% por PAMI o PROFE. El uso de la cobertura pública de salud se

encuentra más extendido en los sectores de menores ingresos, donde cerca del 61% se atiende en Hospital Público (ENAPROSS, 2014).

Por otro lado, en relación con la nutrición se destacan los siguientes datos que surgen de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2005, primeros datos publicados en 2007) y de la Encuesta Nacional de Lactancia Materna (2011). Solo un 54% de los niños entre 0 y 6 meses recibe lactancia materna exclusiva. Además, existen carencias nutricionales y problemas de malnutrición crónica: 8% de los niños menores de 5 años presenta baja talla y 10,4% es obeso. Otra problemática de importancia es la anemia en menores de 2 años, que alcanza al 34,1% de los niños y niñas de dicha edad. Estos valores son mayores en los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, donde alcanza al 41,1%.

Una alimentación complementaria insuficiente, y la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, son factores de riesgo directamente asociados a la baja talla. Si bien la baja talla por lo general comienza tempranamente en el útero y continúa durante los dos primeros años, la mayor parte de la disminución en la talla para la edad ocurre durante el período de alimentación complementaria, entre los 6 meses y dos años.

La pérdida de peso o su insuficiente aumento, y el retardo del crecimiento en talla, son procesos resultantes de múltiples agresiones. El acortamiento tiene origen multidimensional y puede ser originado también por estrés crónico, ambientes contaminados, infecciones repetidas, entre otras situaciones. La desnutrición es, fundamentalmente, expresión de múltiples carencias.

En materia de **vivienda y juventud**, son pocos los análisis sistemáticos de acceso y calidad de vivienda, especialmente en los jóvenes que ya se emanciparon del hogar de origen. La evidencia sugiere, con datos del conurbano, que el problema es de proporciones importantes. Señala Arancibia (2013): “Según los datos relevados por la EPH, un 17% de los jóvenes que habitan en el Conurbano, habitan en viviendas que por sus precarias condiciones materiales deben ser reemplazadas, es decir de calidad de material III o irrecuperables; un 27% habitan en viviendas de calidad básica que requieren algún tipo de intervención; y el 52% restante corresponde a la categoría I y no precisa ningún tipo de acondicionamiento (viviendas adecuadas por su calidad de material)”.

Estos porcentajes de calidad de vivienda pueden verse con mayor especificidad en dos dimensiones para los hogares con menores de 18 años: el hacinamiento alcanza al 26,6% de estos hogares, mientras que en los hogares sin menores este porcentaje es tan solo del 3,5% (ENAPROSS, 2014); en lo relativo a la conexión a saneamiento, un 27,8% de los hogares con menores presentan conexiones insatisfactorias o solo parcialmente satisfactorias, bajando este guarismo al 13,9% en los hogares sin menores (ENAPROSS, 2014).

El actual programa PROCREAR, destinado a vivienda única, familiar y de ocupación permanente, no está focalizado en jóvenes pero los incluye, y se orienta a grupos de bajo a medio-bajo ingreso familiar otorgando créditos hipotecarios para compra o refacción de vivienda.

Conclusiones

Invertir en primera infancia es la mejor decisión que el país puede tomar. Como fue mencionado, en primer lugar, los niños y niñas tienen derecho al desarrollo pleno de sus potenciales. La inversión en primera infancia permite restituir los derechos vulnerados de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, tiene efectos positivos en materia de equidad de género y permite igualar oportunidades al inicio de la vida. Además, tiene altas tasas de retorno en términos de la productividad de la sociedad.

Las 5 áreas clave identificadas que un sistema de acogida de esta etapa crucial debería tomar en cuenta tienen implicancias en términos de las políticas públicas. Así, toda familia debería tener a su alcance los recursos necesarios para 1) elegir el mejor momento de la reproducción (lo que implica control del calendario reproductivo en manos de la mujer, a través del acceso a políticas de salud sexual y reproductiva); 2) proveer a sus hijos recién nacidos del consumo adecuado (implica transferencias de ingresos); 3) asegurar que las familias y madres puedan compatibilizar su vida productiva y reproductiva (involucra políticas de licencias y de desarrollo de sistemas de cuidado y educación inicial de calidad); 4) que los niños reciban atención y cuidados básicos tempranos que eviten la fijación de desigualdades y producción de daño (involucra servicios de nutrición, salud gestacional y neonatal y de cuidado y estimulación temprana).

Al analizar estos elementos en la matriz social argentina fue posible identificar que, pese a los importantes avances realizados en los últimos años, aún resta abordar una serie de desafíos centrales.

En particular, la Argentina presenta aún una situación de infantilización de la pobreza. Esta situación se agrava a futuro, dado que existe un sesgo en la reproducción biológica del país que se concentra en los dos quintiles de menores ingresos (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2013). Por otro lado, los datos presentados permiten destacar la presencia de desigualdades en relación con el nivel socioeconómico de los hogares a los que pertenecen los niños y niñas, la inserción laboral de sus padres y el territorio en que habitan. Además, existen déficits de cobertura que es necesario abordar (especialmente evidenciados en el acceso a servicios de cuidado y educación inicial, y en el caso de la cobertura de las transferencias de ingresos) y el esquema actual no promueve una redistribución de los roles de género al interior del hogar (corta duración de las licencias por paternidad y casi inexistencia de licencias familiares).

Frente a este contexto, es indispensable avanzar hacia una matriz de prestaciones universal (o cuasi universal) que asegure un piso básico que cubra las 5 áreas mencionadas que conforman un sistema de acogida de la primera infancia. Esto implica un esfuerzo, en términos políticos y fiscales, por ampliar la cobertura y desegmentarla, acordar pisos fundamentales y definir una secuencia de implementación. Un primer paso fundamental debe ser el de realizar estimaciones certeras de los principales déficits y proyecciones de los costos fiscales asociados a un plan determinado de ampliación.

Un sistema de acogida de la primera infancia que permita asegurar derechos, disminuir la desigualdad a futuro y aumentar el bienestar agregado de la sociedad debe tomar en cuenta una serie de principios: mantener las tasas de fecundidad en torno a las tasas de reemplazo, sobre todo sin estratificarlas (hacerla converger entre sectores ingreso); asegurar una alta participación laboral de la mujer, para ampliar especialmente la de los dos primeros quintiles; reducir fuertemente la pobreza infantil y eliminar la indigencia infantil. El éxito futuro del país

en esta materia dependerá de los dispositivos que desarrolle hoy para redistribuir las cargas de trabajo no remunerado y de los niveles de inversión pública que oriente hacia la infancia.

Finalmente, asegurar un piso básico de prestaciones en un país federal, del carácter integral que aquí se propone implica desafíos de coordinación no solo entre sectores sino también entre diferentes niveles de gobierno. Muchos de los servicios y prestaciones involucrados en este piso (salud, licencias, cuidado) se encuentran en parte descentralizados, a cargo de niveles subnacionales de gobierno con diferentes capacidades de gestión y recursos. Así, la Argentina muestra importantes diferencias regionales en términos de acceso a estas prestaciones, lo que en muchos casos condiciona el acceso a derechos a la ubicación geográfica. Establecer un piso básico de carácter nacional permitiría, también, avanzar en la igualación del acceso a estos derechos por parte de los niños y niñas de todos los puntos del país.

Bibliografía

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)*.

Arancibia, Milena Maia (2013) Las condiciones habitacionales de la juventud en el Conurbano Bonaerense: hogares, viviendas y construcción de autonomía. *Documento presentado en las Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani*. Buenos Aires: FLACSO.

Aulicino, C., Cano, E., Diaz Langou, C. y Tedeschi, V. (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. *Documento de trabajo N°106*, Buenos Aires: CIPPEC .

Beccaria, A. y Curcio, J. (2011). Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias. *X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba*.

Bustos, J. M., Giglio, G. y Villafañe, S. (2012). Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. *Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

CEPAL. (2010). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cerrutti, M. (2003). Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires. En C. Wainerman, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: UNICEF - Fondo de Cultura Económica.

Encuesta Nacional de Protección Social y Seguridad Social (2014) *Protección Social y Seguridad Social en la Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Protección Social y Seguridad Social 2011 ENAPROSS*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *CEPAL Serie Políticas Sociales N° 135*. Santiago de Chile.

Filgueira, F.; Jiménez, M. y Cicciaro, J. (inédito). Jóvenes y transiciones a la vida adulta. *Documento de Trabajo*, Buenos Aires: CIPPEC.

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (2014). *Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial.

Kagan, L. (2013). ¿Qué es calidad en el desarrollo infantil temprano y en la educación? *Diálogo Regional de Política. Calidad en los servicios de atención a la primera infancia*. Washington D.C: BID.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF. (2013). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia. Principales resultados 2011-2012*. Buenos Aires.

Ministerio de Salud de la Nación (2007) *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud ENNyS 2005: Documento de resultados*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación, Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (2011) *Situación de la lactancia materna en Argentina. Año 2011*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

OSDA. (2013). *Hacia el pleno ejercicio de derechos en la niñez y adolescencia. Propensiones, retos y desigualdades en la Argentina urbana (2010-2012)*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Repetto, F., Bonari, D. y Díaz Langou, G. (2013). Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares. *Documento de Política Pública N°126*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Saad, P. M., Miller, T. y Martínez, C. (2009). Impacto de los cambios demográficos en las demandas sectoriales en América Latina. *Revista Brasileira de Estudos de População* .

UNFPA (2009). *Situación de la población en la Argentina*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

Wainerman, C. (2003). La reestructuración de las fronteras de género. En C. Wainerman, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: UNICEF - Fondo de Cultura Económica.

Acerca de los autores

Fernando Filgueira. Investigador principal del Programa de Protección Social. Doctor en Sociología por la Universidad de Northwestern (Illinois, EEUU). Profesor, investigador (se desempeñó en el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y en el Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay). Se desempeñó en la División de Desarrollo Social de la CEPAL y como representante auxiliar del Fondo de Población de Naciones Unidas en el Uruguay. En la actualidad, es consultor para la CEPAL y el Banco Mundial, asesor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República del Uruguay y docente de la Universidad Católica y la Universidad de la República del Uruguay.

Carolina Aulicino. Coordinadora del Programa de Protección Social. Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, tesis pendiente). Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires). Se desempeñó como auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado (Instituto de Investigación Gino Germani) y como ayudante-alumna en la materia Historia Argentina de la Carrera de Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a Fabián Repetto, Damián Bonari y Gala Díaz Langou por la revisión de los documentos preliminares y por sus comentarios.

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

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.

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

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Farmacity e IRSA.

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, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.