

DOCUMENTO DE TRABAJO N°174
OCTUBRE DE 2018

La inversión social dirigida a la niñez en la Argentina. Un análisis a nivel nacional

MATILDE KARCZMARCZYK (compiladora)

Índice

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. La importancia de invertir en la niñez	7
2. Aspectos metodológicos de la medición de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia en la Argentina	11
3. La IPNA en la Argentina	15
3.1. Estructura de asignación Nación-Provincias	15
3.2. La IPNA del gobierno nacional.....	18
3.3 La IPNA en programas seleccionados para el periodo 2015-2018	25
4. La IPNA en la primera infancia	31
Conclusiones y reflexiones finales	37
Bibliografía	39
Anexo	40
Acerca de las autoras	45

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por grupo etario. Total aglomerados urbanos (2003-2017) .	9
Gráfico 2. La IPNA en porcentaje del PIB. Argentina (1995-2016).....	16
Gráfico 3. IPNA del Gobierno Nacional y de provincias seleccionadas por clase de gasto, en porcentaje de la estructura (2016).....	17
Gráfico 4. La IPNA del Gobierno Nacional y de provincias seleccionadas por clase de gasto, en porcentaje de la estructura (2016).....	18
Gráfico 5. La IPNA Nacional en relación en porcentaje del PIB, el Gasto Público Social (GPS) y el Gasto Público Total (GPT) (1995-2016).....	19
Gráfico 6. Evolución de la IPNA Nacional por clase de gasto, en porcentaje del PIB (1995-2016)	20
Gráfico 7. Evolución de la IPNA Nacional por categoría de gasto, en porcentaje del PIB (1995-2016)	21
Gráfico 8. Evolución IPNA Nacional por niño, en pesos corrientes (2002-2016)	21
Gráfico 9. Evolución IPNA Nacional por niño y PIB a precios constantes en pesos de 2004 (2002-2016)	22
Cuadro 1. La IPNA del Gobierno Nacional. Indicadores seleccionados (2015 y 2016)	22
Gráfico 10. IPNA Nacional según categoría de gasto, en variación porcentual anual en pesos corrientes (2015 y 2016).....	23
Gráfico 11. IPNA Nacional según clase de gasto, en variación anual en pesos corrientes (2015 y 2016)	24
Gráfico 12. IPNA Nacional por niño, según categoría de gasto, en pesos corrientes (2016)	24
Gráfico 13. Crédito vigente y ejecución en millones de pesos de 2015. Programas seleccionados (2015-2018)	26
Cuadro 2. Presupuesto y ejecución presupuestaria en millones de pesos corrientes y variaciones en pesos de 2017 (2017-2018).....	27
Cuadro 3. Últimos datos oficiales de la IPNA en Primera Infancia del Gobierno Nacional....	32
Cuadro 4. Presupuesto (crédito vigente), ejecución (devengado) y porcentaje de ejecución en millones de pesos corrientes. Programas seleccionados de la primera infancia (2015, 2016, 2017 y 2018).....	35
Cuadro 5. Crédito devengado y crédito vigente en millones de pesos constantes de 2015 y variación porcentual anual. Programas seleccionados de la primera infancia (2015, 2016, 2017 y 2018)	36
Tabla 1. Selección de planes o programas nacionales con fuerte impacto en la primera infancia	40
Tabla 2. Presupuesto vigente y ejecución presupuestaria en programas seleccionados (2015-2018)	44

Resumen ejecutivo

Invertir en la niñez es un compromiso y una obligación que el Estado debe asumir para garantizar el goce pleno de los derechos de la infancia.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y sostiene que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para dar efectividad a sus derechos hasta el máximo de recursos que dispongan. Asimismo, los Estados que adhieren a dicho tratado se comprometen a sostener la intangibilidad de los fondos asignados a políticas para la infancia y la prohibición de asignar recursos de manera decreciente.

Dentro de la normativa nacional, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce los derechos de los niños emanados de la Convención y establece organismos nacionales y federales para asegurar su cumplimiento. En su artículo 72 afirma que el Poder Ejecutivo debe contemplar partidas presupuestarias suficientes para el funcionamiento del sistema, y establece que estas no podrán ser inferiores a las del período anterior.

La relevancia del desarrollo en la infancia también se resalta desde los campos de la neurociencias, la psicología y la salud. La evidencia revela que la niñez, y en particular la primera infancia, es un período evolutivo en el que se experimentan cambios madurativos acelerados y procesos de interacción sociales muy significativos que pueden tener un impacto de por vida, por lo cual es esencial asegurar que los niños crezcan en ambientes sanos y estimulados.

Asimismo, la inversión en la infancia no es solo relevante desde un punto de vista ético, sino también económico: la evidencia revela que cuanto más temprana es la inversión en capital humano, mayores son sus retornos económicos. Según estimaciones, por cada dólar invertido en políticas de desarrollo infantil temprano de calidad existe un retorno de hasta 17 dólares (Unicef y Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2010).

En un contexto de pobreza fuertemente infantilizada en todas sus dimensiones como ocurre en la Argentina, la protección de los derechos de los niños mediante la inversión en infancia se vuelve aún más prioritaria. Esta cuestión se agudiza al observar la situación de la primera infancia, cuya tasa de pobreza por ingresos alcanzó el 40% en 2017. Así, pese a la priorización discursiva de la niñez, ésta solo puede hacerse efectiva si se ve reflejada en la asignación presupuestaria de recursos para la infancia.

Este documento analiza la inversión en la niñez realizada por el gobierno nacional en los últimos años, focalizándose en el período 2015-2019 y con un énfasis particular sobre la primera infancia. Con el análisis de la evolución histórica de la inversión en niñez, las recomendaciones que se proponen aquí apuntan a asegurar el financiamiento de las políticas de infancia en los años venideros con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Argentina.

Agradecimientos

Se agradece a Javier Curcio y Julia Frenkel por su contribución a la elaboración de este documento de trabajo.

Introducción

Tanto en la Argentina como en la región latinoamericana en su conjunto, la niñez se ha ido instalando crecientemente en el centro de la agenda de las políticas sociales. Este proceso incluye una discusión acerca de la asignación de los recursos públicos, el ciclo presupuestario y su vínculo con el cumplimiento de los Derechos del Niño.

En la Argentina este proceso comenzó a desarrollarse a partir de la recuperación de la crisis socioeconómica y política experimentada en el marco del cambio de siglo. El sistema de medición se fue consolidando durante los tres lustros transcurridos desde la post convertibilidad, incorporando miradas complementarias que permiten identificar el accionar del Estado en respuesta para el cumplimiento de los Derechos del Niño por los diferentes niveles de gobierno y sectores y áreas involucrados.

Dentro de ese proceso el presente trabajo tiene como objetivo general analizar la Inversión en la Niñez realizada por la Administración Nacional en los últimos años, focalizándose en el período 2015-2019, con una especial atención en los niños de 0 a 4 años (período conocido como Primera Infancia), en virtud de los diversos argumentos que resaltan la relevancia de invertir en esta franja de edad. Asimismo, la primera infancia exhibe una priorización en el debate público a partir del reconocimiento de carencias y potenciales beneficios destacables en el ámbito de la niñez.

Para ello, luego de esta sección introductoria que presenta el trabajo, el capítulo 2 se ocupa de presentar los argumentos que fortalecen y potencian la profundización de la inversión en la niñez tanto desde una perspectiva ética como política y económica. La sección 3 describe el proceso de medición y análisis del presupuesto público dirigido a la niñez desarrollado en el país incorporando las principales definiciones metodológicas utilizadas.

La sección 4 analiza la inversión dirigida a la niñez implementada en la Argentina durante los últimos años desde 2015 en adelante. En ese marco se revisa por una parte la estructura de gastos y transferencias entre el nivel nacional de gobierno y las administraciones provinciales, por otro lado se focaliza en el esfuerzo financiero del gobierno nacional y finalmente se identifican los principales programas e iniciativas implementados durante 2017, su previsión y ejecución durante el 2018 y las asignaciones presupuestarias para 2019.

El capítulo 5 se concentra en la sub franja de edad relacionada con la primera infancia y, finalmente, el apartado 6 incluye las conclusiones del análisis realizado al mismo tiempo que resume las principales recomendaciones que se desprenden del estudio. El Anexo describe las iniciativas vinculadas con la primera infancia.

1. La importancia de invertir en la niñez

La Convención sobre los Derechos del Niño propone un cambio fundamental para las personas hasta los 18 años de edad. En la medida en que los países de la región fueron ratificando sus principios, han ido asumiendo el compromiso de llevar adelante una redefinición política general, reconociendo y promoviendo a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos, y obligando a cada Estado a hacer efectivo su rol como garantes de esos derechos.

A lo largo de su articulado, el texto de la Convención define como obligaciones del Estado garantizar a cada niño sus derechos y libertades civiles, el derecho al bienestar, a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a gozar de medidas de protección y reparación especial en el caso de pertenecer a grupos cuyos derechos han sido vulnerados. Cada uno de los Estados de la región asumió en el ámbito internacional y ante sus propios ciudadanos la obligación de garantizar a cada niño y a cada niña el pleno ejercicio de sus derechos. Para hacer efectivo este compromiso es necesario un profundo cambio en el diseño de las políticas sociales, el cual solo será viable si se realiza una fuerte reasignación de recursos hacia la niñez.

La necesidad de incrementar la inversión social en la niñez es el resultado de una definición ética y política, que se desprende de la entrada en vigencia de la Convención –y de los demás instrumentos de derechos humanos vigentes– como marco rector de la política pública y de la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Sin embargo, la decisión de priorizar a la niñez en la agenda pública y de ampliar el conjunto de recursos disponibles para esa etapa inicial de la vida desencadena un nuevo debate, que se dirime en el campo técnico operativo de las políticas sociales: ¿cómo hacer efectivo el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de esos derechos? ¿Qué áreas son las más sensibles y prioritarias? ¿Cuáles serían las políticas más efectivas?

El artículo 4º de la CDN establece que al ratificar la Convención, los Estados asumen la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella, para todos los niños y las niñas situados bajo su jurisdicción. Estas medidas abarcan tanto el conjunto de acciones orientadas a adaptar la legislación interna a los principios y disposiciones que la Convención establece como así también a implementar las garantías necesarias para que esas disposiciones puedan ser efectiva y eficientemente aplicadas.

A la vez, al asumir los Estados el compromiso de respetar la Convención, también se incluyen las medidas que permiten que las disposiciones de esta normativa puedan ser exigidas por parte de las familias y de las niñas y los niños pequeños. Para lograr el real cumplimiento de la Convención, el Comité señala que, además de las disposiciones legislativas, se vuelve necesario: elaborar una amplia estrategia nacional en favor de las niñas y los niños fundada en los derechos emanados del documento; establecer órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes (defensores de las niñas y los niños, comisionados de derechos de las niñas y los niños, por ejemplo); implementar servicios y programas adecuados; desarrollar estrategias de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública intersectorial e internivel –central y local– con miras a garantizar la aplicación de los derechos; lograr acuerdos de cooperación con otros actores de la sociedad civil; promover la formación y el fomento de la capacidad de todas las personas que trabajan con niñas y niños pequeños y generar sistemas eficaces de elaboración, difusión y evaluación de datos completos, válidos y confiables que visibilicen el grado de progreso realizado en la aplicación de la Convención.

El segundo párrafo del artículo 4º señala además que “en lo referente a los derechos económicos sociales y culturales, los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. Por lo tanto, para estar en sintonía con este principio, el Comité destaca que resulta altamente relevante conocer tanto la proporción de los presupuestos nacionales como de otros

presupuestos que se destinen al sector social y, dentro de estos, específicamente el orientado a las niñas, niños y adolescentes.

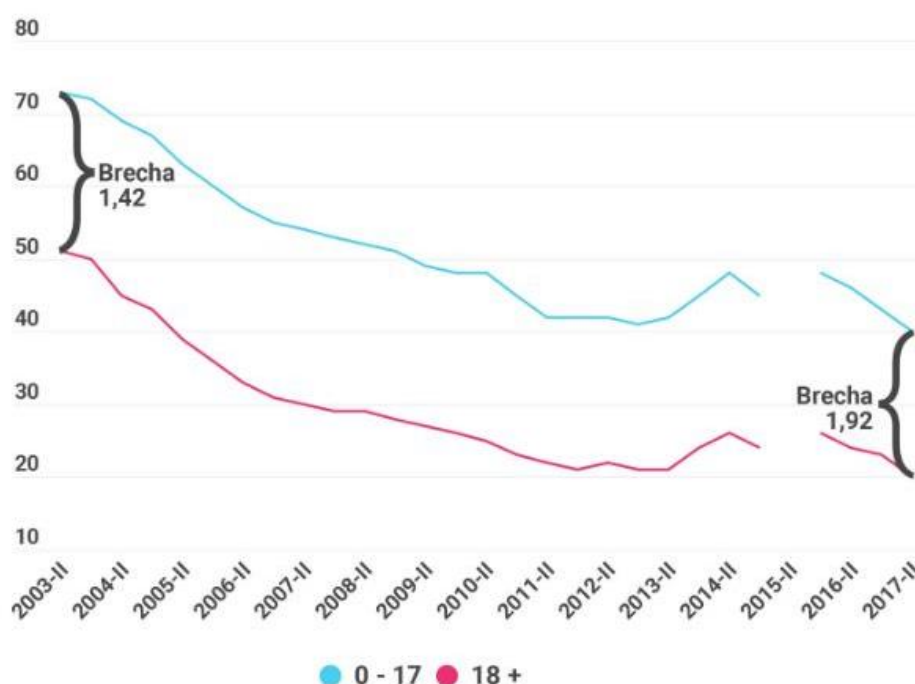
Invertir en la niñez y la adolescencia es ante todo una obligación jurídica de los Estados, que tiene su base en el imperativo ético de garantizar a cada niña, niño y adolescente el cumplimiento de sus derechos. Cuando un Estado ratifica la CDN, asume, en virtud del derecho internacional, la obligación de aplicarla sean cuales fueran sus circunstancias económicas: debe tomar medidas para garantizar la efectividad progresiva de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños y niñas situados dentro de su jurisdicción, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo, la justificación para dirigir recursos a la niñez y la adolescencia no se agota en el argumento ético; la inversión social en la niñez y la adolescencia es también muy beneficiosa para las sociedades, tanto desde el punto de vista político como económico. Por un lado, esta inversión, si está bien direccionada, contribuye a reducir las inequidades y brechas existentes en el cumplimiento de los derechos al interior de las sociedades, fortaleciendo los sistemas democráticos al promover la cohesión social y la gobernabilidad.

Por otra parte, existen probados beneficios derivados de la inversión social en la niñez sobre el crecimiento económico y la productividad. Asignar recursos a las niñas y los niños se considera, cada vez más, como una de las inversiones más valiosas que pueden hacerse a largo plazo.

Invertir en la niñez resulta crucial por todos los argumentos ya mencionados pero también por los elevados niveles de pobreza que exhiben los niños, niñas y adolescentes respecto de los adultos. A pesar de la reducción en los niveles de pobreza que ha experimentado la Argentina desde 2003 a la actualidad, su infantilización se profundizó: mientras que en 2003 el 73,5% de los niños se encontraban en situación de pobreza, la proporción de adultos que se encontraban en esa situación era de 51,7%. En 2017 dichas proporciones disminuyeron a 40% y 20,4% respectivamente, pero la brecha entre ambos grupos etarios se incrementó: mientras que en 2003 los niños eran 1,42 veces más proclives a encontrarse en situación de pobreza que los adultos, dicha relación trepó a 1,92 en la actualidad. . En otras palabras, mientras que en 2003 había 142 niños en situación de pobreza por cada 100 adultos en la misma situación, en el segundo semestre de 2017 había 192.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por grupo etario. Total aglomerados urbanos (2003-2017)



Fuente: CEDLAS y CIPPEC sobre la base de EPH, INDEC.

Ante un **contexto actual de mayor incertidumbre y de elevada volatilidad macroeconómica**, la tendencia a la baja en los indicadores de pobreza e indigencia comienza a mostrar signos de reversión. En el primer semestre de 2018, la proporción de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza era de un 27,3%, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales respecto del semestre anterior. Este aumento es particularmente preocupante cuando se analiza la población por edades: del total de niños de 0 a 14, el 41,4% de ellos se encuentran viviendo en situación de pobreza.

Por otra parte, aunque la tasa de indigencia se mantuvo estable de un semestre a otro (de 4,8% aumentó a 4,9%), su infantilización parece haberse profundizado: mientras que la brecha de indigencia de niños de 0 a 14 respecto de la población general era de 1,58 en el segundo semestre de 2017, en el primer semestre del corriente año dicha relación trepó a 1,63.

Las recientes discusiones internacionales relacionadas con el desarrollo reafirman el compromiso de los Estados hacia una mayor y mejor inversión en la niñez y la adolescencia, y crecientemente en el grupo específico de las niñas y las mujeres. En septiembre de 2015, los Estados Miembros de Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas asociadas tratan de dar continuidad y enriquecer los esfuerzos comenzados por los países al asumir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de guiar la acción de los gobiernos en los próximos 15 años. De los 17 objetivos, 11 están relacionados directamente con los niños y las niñas.

El éxito de los países para lograr las metas acordadas en esta agenda de desarrollo sostenible depende en gran medida de las inversiones que harán en cada uno de los ámbitos. La inversión adecuada y efectiva en la niñez debe ser una prioridad y una apuesta estratégica continua para el logro de los ODS, además de ser importante para crear el entorno favorable al crecimiento sostenido y equitativo. En este sentido, ya en julio de 2015, durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Adís Abeba, se generó un

compromiso mundial renovado hacia la financiación y movilización de recursos con miras a cumplir con los ODS. En su agenda de acción se reafirma que “invertir en los niños y los jóvenes es fundamental a fin de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible para las generaciones presentes y futuras, y reconocemos la necesidad de apoyar a los países que se enfrentan a dificultades particulares para hacer las inversiones necesarias en este ámbito. Reafirmamos la vital importancia de promover y proteger los derechos de todos los niños, y de asegurar que ningún niño se quede a la zaga”.

Asimismo, en 2016 el Comité de los Derechos del Niño publicó la Observación General Nro. 19 (OG 19) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, que versa específicamente sobre el Art. 4 de la CDN. El objetivo de la OG 19 consiste en mejorar el entendimiento de las obligaciones derivadas de la Convención en relación con el gasto público para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (DDNN) Se propone promover un cambio real en la forma en que se planifica, aprueba, ejecuta y monitorea el gasto público de manera de dar cumplimiento a la CDN y los Protocolos Opcionales y dar lineamientos para considerar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las distintas instancias del ciclo presupuestario y de los sistemas administrativos tanto a nivel nacional como subnacional.

2. Aspectos metodológicos de la medición de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia en la Argentina

En la Argentina la primera experiencia de medición del esfuerzo financiero del Estado dirigido a la niñez data del año 2002 en el marco del Plan Maestro de Operaciones firmado entre el gobierno de Argentina y UNICEF, mediante el cual las partes asumieron el compromiso de monitorear el cumplimiento de los Derechos del Niño establecidos en la CDN por parte de los diferentes niveles de gobierno. En este contexto, la entonces Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, asumió la responsabilidad de desarrollar conjuntamente con UNICEF un análisis del compromiso financiero del gobierno con los niños. El objetivo principal del ejercicio fue diseñar procedimientos metodológicos para cuantificar las inversiones públicas en los niños y, en el proceso, estimar el alcance de dichos gastos a nivel nacional, provincial y consolidado del gobierno.

Debido a la falta de experiencia previa en esta área, junto con el hecho de que el sistema de clasificación presupuestaria del gobierno no contenía ninguna categoría específica bajo la cual se registrara el gasto dirigido a la niñez, en ese primer ejercicio se definió una metodología basada en la revisión de criterios y estándares definidos internacionalmente en el ámbito de las finanzas públicas. En las clasificaciones presupuestarias habituales de los Estados no existe una categoría específica que registre el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población objetivo de la política. Por lo tanto, la medición de estas dimensiones constituye un dato a construir a partir de la identificación de los programas e iniciativas que impactan en el grupo poblacional correspondiente a personas de hasta 18 años de edad. Operacionalmente ello implica analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participan en la implementación de políticas públicas e identificar la proporción de las erogaciones que se dirigen a la niñez. Dentro de ese análisis se decidió concentrar la mirada en las políticas públicas correspondientes a la prestación de servicios sociales (habitualmente llamadas políticas sociales) ya que además, estas respuestas son las más directamente relacionadas con el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

En consecuencia, a partir de la revisión y los criterios analizados se definió recortar el análisis desde una perspectiva funcional a la finalidad “servicios sociales” y en términos jurisdiccionales a las prestaciones implementadas por el gobierno nacional y las administraciones provinciales, dejando sin considerar a los municipios (que presentan una implementación de la finalidad social de muy baja envergadura presupuestaria en relación con el conglomerado nación-provincias).

Para ese recorte se decidió utilizar una doble clasificación de la inversión social dirigida a la infancia y adolescencia a partir de identificar el grado de especificidad de las políticas, programas e iniciativas públicas que comprenden al gasto en cuestión, y las funciones que involucran a esas actividades¹. Desde la perspectiva del grado de especificidad de las iniciativas

1 Los principales antecedentes de estrategias de cuantificación y análisis de gastos público dirigido a la niñez desarrollados en el país pueden resumirse en las siguientes publicaciones:

Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina, 1995-2007. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. En línea: <http://www.gastopubliconinez.gov.ar/docs/GastoPublicoVersionFinal.pdf>.

Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, 2004. En línea: <http://www.gastopubliconinez.gov.ar>.

correspondientes se estableció la clasificación por “Clase de gasto” que comprende las categorías que se mencionan a continuación.

GASTO ESPECÍFICO (GE): incluye a los programas e iniciativas dirigidos específicamente a esta población objetivo (por ejemplo, instituciones de guarda, enseñanza inicial, primaria y media, vacunación, fomento de la lactancia materna, etc.).

GASTO INDIRECTO (GI): contempla la proporción del gasto que beneficia a la población del tramo etario considerado a partir de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de los niños y adolescentes (por ejemplo, programas alimentarios dirigidos a las familias, transferencias de ingreso a las familias, asignaciones familiares complementarias del salario, etc.).

GASTO AMPLIADO (GA): comprende la proporción del gasto dirigido al tramo etario a través de programas e iniciativas que benefician a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños y los adolescentes conforman sólo una parte (por ejemplo, programas de atención a grupos vulnerables, acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, programas de construcción de viviendas, etc.).

GASTO EN BIENES PÚBLICOS (GBP): se trata de la proporción destinada a los niños y los adolescentes del gasto en la provisión de los denominados bienes públicos² según la teoría económica (por ejemplo, defensa, seguridad, administración gubernamental, etc.).

Para determinar la proporción de los recursos dirigidos a la niñez en las acciones incluidas en el Gasto Indirecto y en el Gasto Ampliado se utilizan distintos índices que operan como distribuidores de las erogaciones correspondientes y permiten asignar las proporciones de las diferentes partidas a cada grupo etario afectado. La definición de esos índices depende de las características de cada iniciativa o programa que lo compone (población objetivo, grado de focalización, tipo de beneficio, etc.) y su estimación requiere disponer de información con importante nivel de detalle.

La segunda clasificación de los programas y/o actividades destinados a infancia y adolescencia, que conforma la definición metodológica propuesta para analizar el gasto público dirigido a esa franja etaria, corresponde al análisis según las áreas temáticas funcionales del Estado. De acuerdo con este criterio “funcional” y teniendo en cuenta las clasificaciones

Esquema de medición de la inversión social que bajo la misma lógica fue incluido en el Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América latina; marco teórico y metodológico. International Institute for Educational Planning, IPE - UNESCO Sede Regional Córdoba, Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); en línea: <http://www.siteal.iipe-oei.org>.

Diversas mediciones existentes a nivel subnacional, disponibles en el marco de los observatorios provinciales correspondientes. En línea: <http://www.gastopubliconinez.gov.ar>.

² La teoría económica define como “bienes públicos” a aquellos que cumplen con dos propiedades básicas: i) no existe rivalidad en su consumo, es decir, que el disfrute de las ventajas del bien por parte de un individuo adicional tiene un costo marginal igual a cero y, ii) es imposible o inconveniente excluir a los individuos del disfrute que se desprende del consumo del bien en cuestión. Un ejemplo típico de bien público puro es un faro luminoso que orienta la navegación marítima de las embarcaciones que pasan por sus cercanías. La cantidad de barcos que utilicen este servicio no define el costo de su provisión, sino que una vez establecida la señal se encuentra disponible para todos con el mismo costo total de provisión y, al mismo tiempo, no es posible negar la utilización de este servicio (la señalización) a ningún barco que navegue en sus cercanías.

adoptadas en los países de la región de América Latina y el Caribe, se determinaron las siguientes “categorías de gasto” que componen a la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA)³:

AYUDA DIRECTA: esta iniciativa consiste en la transferencia de ingresos o subsidios a las familias con hijos menores de 18 años de edad como, por ejemplo, algunos programas de fomento del empleo que establecen como requisito para ser beneficiario, poseer hijos con edades dentro de esa franja, y otros destinados a atender población en estado de emergencia afectada por desastres climáticos, sanitarios y otros, a través de transferencias monetarias y en especie (entrega de chapas, colchones, etc.). En esta categoría se incluye el gasto correspondiente a las asignaciones familiares que complementan los ingresos provenientes del salario de los trabajadores en varios países y la iniciativa de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), entre otros.

CONDICIONES DE VIDA: incluye los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica como vivienda, agua potable y alcantarillado, entre otros.

DEPORTES, RECREACIÓN Y CULTURA: abarca los programas de promoción y fomento del deporte y la cultura, el establecimiento y manutención de parques recreativos y juegos, y aquellos programas de promoción y acción cultural como bibliotecas, teatros, museos, coros, artistas, etc. en los que participen los niños pequeños.

DESARROLLO E INTEGRACIÓN: contempla los programas destinados a la integración y desarrollo de grupos vulnerables como discapacitados, indígenas, desplazados e inmigrantes.

EDUCACIÓN: incluye los programas de educación que comprenden la franja etaria de 0 a 18 años de edad, como educación básica, programas compensatorios, calidad educativa, gestión curricular, capacitación docente, etc.

NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN: considera los programas de entrega de copa de leche, comedores escolares, comunitarios y/o familiares, entrega de tickets o bonos, distribución de bolsones de alimentos, entre otros.

PROTECCIÓN DEL NIÑO Y ADOLESCENTE: abarca los programas dirigidos a niños y adolescentes “en riesgo”, así como las iniciativas de protección de sus derechos, erradicación del trabajo infantil, y prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, etc.

SALUD: incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, educación y salud sexual y reproductiva de las madres, VIH-SIDA y enfermedades de transmisión sexual, etc.

OBRAS SOCIALES: se trata de las obras sociales que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados. Si bien el gasto de estas prestaciones no constituye el habitualmente denominado gasto público, se incorpora a la medición por considerar que su figura jurídica fue creada por ley especial de la Nación y que no se rige por la legislación general para personas jurídicas de carácter civil o comercial; que son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores; y que el seguro de salud constituido tiene un carácter solidario dentro de ciertos límites. Esta categoría podría denominarse gasto “cuasi” público y varios países la incorporan para medir el accionar del Estado.

³ Durante todo el documento al referirnos a la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA) estaremos trabajando sobre la inversión de recursos públicos comprendidos en la finalidad Servicios Sociales, de acuerdo con los argumentos esgrimidos al comienzo de esta sección.

CIENCIA Y TÉCNICA: incluye programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.

OTROS SERVICIOS URBANOS: aquí se incorporan los principales servicios prestados por los municipios en la Argentina, tales como cementerios, ordenamiento, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.

Las iniciativas que forman parte de las 11 categorías mencionadas pueden combinarse con las cuatro clases de gasto definidas. Una vez que está definido el universo y las clasificaciones como se ha expuesto, se procede a reclasificar el gasto del gobierno dentro de esas pautas como medida del esfuerzo financiero para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En 2016 desde el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos dependiente de la Secretaría de Política Económica se retomó el ejercicio de medición y análisis de la IPNA en el país en el marco de la iniciativa de “Hoja de Ruta de acciones estratégicas para impulsar la inversión en la niñez en América Latina y el Caribe” que se viene desarrollando en la región con el objetivo de contar con una herramienta para monitorear los avances que los países de la región hacen en materia de cumplimiento del mandato establecido por el Artículo 4 de la CDN y las recomendaciones emanadas de la OG 19. Los datos de la IPNA correspondientes a los últimos años que se presentan en el próximo capítulo surgen de esta última etapa de trabajo.

3. La IPNA en la Argentina

3.1. Estructura de asignación Nación-Provincias

La Argentina es un país federal y las competencias funcionales y presupuestarias del Estado en relación con las políticas públicas que deben garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes se distribuyen entre los niveles de gobierno Nacional, Provincial y Municipal. Así es que para responder a la pregunta de cuál es el esfuerzo financiero que hace el Estado argentino para contribuir con el desarrollo y bienestar de los NNyA que habitan en su territorio y promover el cumplimiento efectivo de sus derechos, se debe contabilizar la inversión realizada por el Sector Público Consolidado, que incluye tanto al Gobierno Nacional como a las 24 jurisdicciones provinciales (23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)⁴.

La IPNA del Gobierno Nacional ha crecido sostenidamente en las últimas décadas, duplicando su valor desde los 1,3 puntos del PIB en 1995 a los 2,6 puntos del PIB registrado en 2016 (gráfico 1). Para 2001-2007 se cuenta además con información de la IPNA del Sector Público Consolidado⁵, que promedió 5,4 puntos del PIB para ese período, de los cuales 4,4 puntos se explicaron por el esfuerzo realizado por las 24 jurisdicciones provinciales⁶.

Los gráficos 2 y 3 muestran la distribución de funcionalidades y responsabilidades en materia de política pública dirigida a la niñez mencionada previamente⁷. Mientras que los recursos dirigidos a la niñez en las provincias hacen foco en la inversión específica, la cual explica entre el 68% y el 80% de la IPNA en los tres casos seleccionados, y en segundo lugar a la ampliada (con porcentajes que oscilan entre el 19 y el 31% de la inversión total), la IPNA a nivel Nacional se explica por políticas que impactan de manera más indirecta en la niñez: la inversión ampliada explica casi la mitad de la IPNA y la indirecta 26% (gráfico 2).

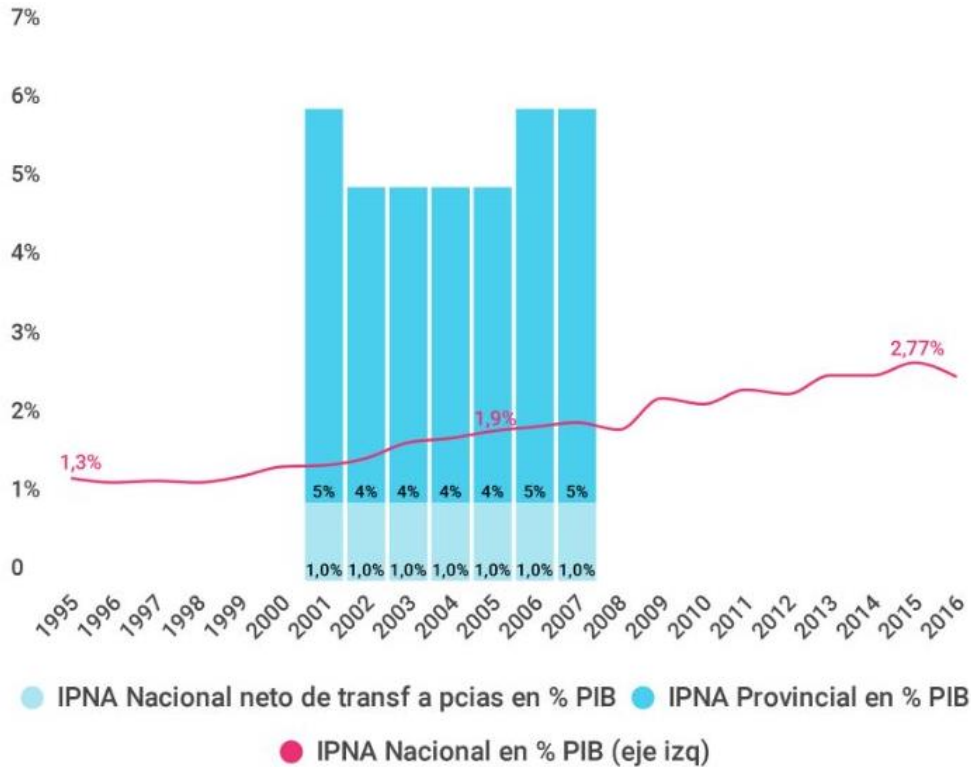
4 Un mapa completo de la inversión pública en infancia implicaría contar también con una medición de la inversión realizada por los gobiernos municipales, que en general son responsables de las políticas vinculadas con los sistemas de protección de derechos.

5 Como se mencionó en la sección anterior, en la actualidad se ha retomado el trabajo conjunto entre el MECON y UNICEF para continuar la serie IPNA del Sector Público Consolidado a partir del año 2008.

6 La IPNA del Gobierno Nacional incluye tanto los recursos destinados a políticas públicas dirigidas directa o indirectamente a la niñez que son ejecutadas por el Gobierno Nacional, como aquellos recursos destinados a financiar políticas de niñez ejecutadas por las provincias. Para calcular la IPNA del Sector Público Consolidado se restan las transferencias del nivel financiador (nación) y se imputan en el nivel ejecutor (provincias) de manera de no duplicar estos recursos.

7 La selección de los casos provinciales responde a la disponibilidad de información actualizada (UNICEF 2017). De todas formas, la distribución de gastos por clases y categorías no presenta mayores diferencias entre provincias y tampoco a lo largo del tiempo.

Gráfico 2. La IPNA en porcentaje del PIB. Argentina (1995-2016)

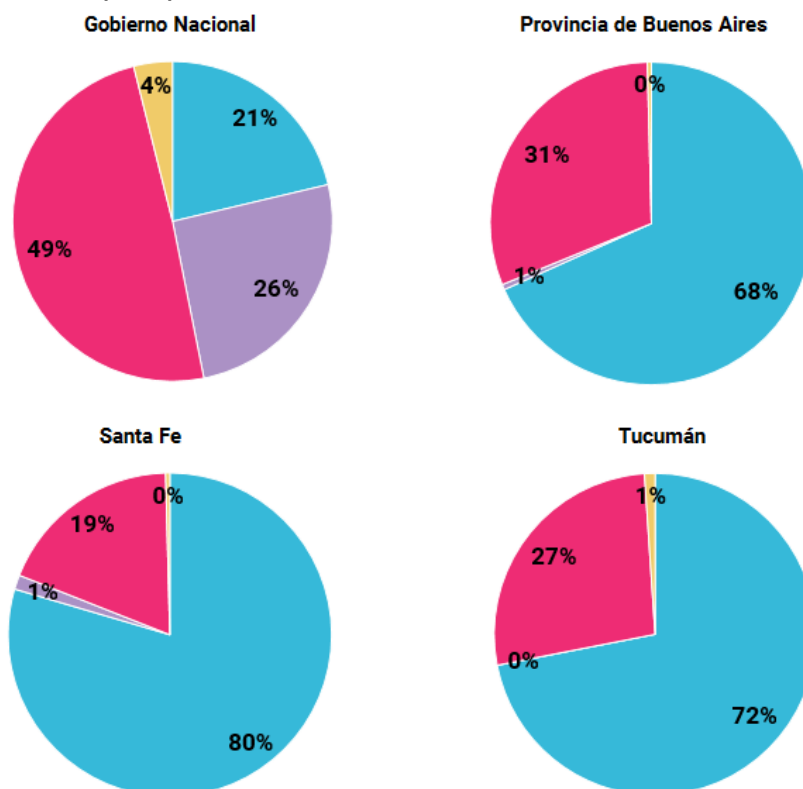


Fuente: Dir. Nacional de Política Fiscal y de Ingresos (DNPFI)- Ministerio de Hacienda de la Nación.

Ello es así porque el nivel nacional ejecuta el grueso de las políticas de transferencias de ingresos, y en especial el régimen de asignaciones familiares (AAFF) y de la Asignación Universal por Hijo (AUH), recursos que en conjunto explican el 38% de la IPNA a nivel nacional (y más del 80% de la IPNA indirecta). Por otra parte, en este nivel de gobierno se computan los gastos de las obras sociales nacionales⁸, que explican una proporción importante de la IPNA y son por definición una inversión ampliada.

⁸ La consideración de las obras sociales (incluido el Instituto Nacional de Seguridad Social de Jubilados y Pensionados) como Gasto Público merece una aclaración metodológica, ya que no es un ente estatal quien lo ejecuta y no está incluido en el presupuesto. La incorporación de esta categoría, que podría denominarse gasto “cuasi” público, se justifica por considerar que su figura jurídica fue creada por ley especial de la Nación y que no se rige por la legislación general para personas jurídicas de carácter civil o comercial. Las obras sociales son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados y son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores, que recauda la AFIP para el caso de las obras sociales nacionales. Por último, puede destacarse el carácter solidario del seguro: si bien cada empleado puede elegir entre las obras sociales del sistema, no existe relación entre el aporte y las prestaciones recibidas, pues estas se reparten solidariamente entre aportantes con distintos niveles de salarios y, por lo tanto, de contribuciones: reciben todos por igual el mismo paquete prestacional. La contabilización de este seguro social como Gasto Público es, asimismo, convalidada por la metodología internacional, típicamente la del Fondo Monetario Internacional. La sanción de la Ley N° 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal convalida la incorporación de este concepto en la consolidación del Gasto Público en el artículo 3° (UNICEF-MECON, 2009).

Gráfico 3. IPNA del Gobierno Nacional y de provincias seleccionadas por clase de gasto, en porcentaje de la estructura (2016)



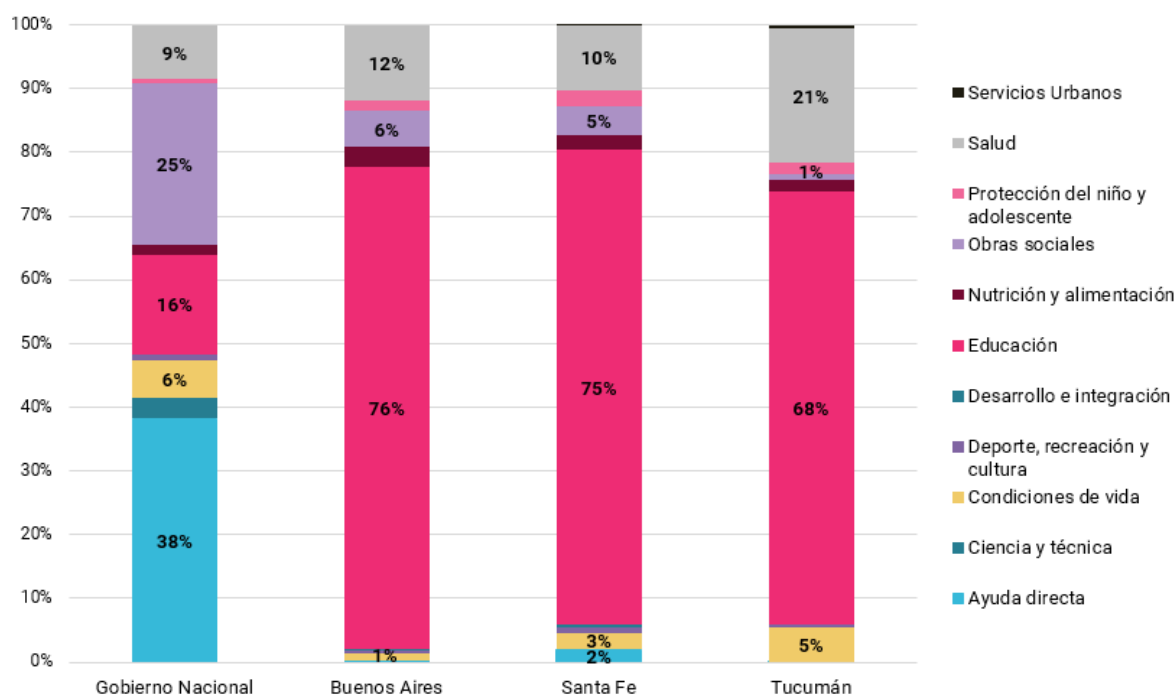
Fuente: elaboración propia en base a DNPFPI y UNICEF-Observatorios Provinciales⁹.

Nota: los datos de la Provincia de Tucumán son de 2015.

En el caso de las provincias, la inversión se concentra en las políticas del sector educativo que por definición son específicas (y explican entre el 68% y el 76% de la IPNA en las tres provincias seleccionadas) y en segundo lugar en la salud, cuyas iniciativas se clasifican en su mayor parte como inversión ampliada (iniciativas de prevención y atención de la salud de la población en general en el sistema público) pero que también tiene un componente específico que recoge los esfuerzos relacionados con la salud materno-infantil y la prevención y atención de los NNyA en los efectores especializados en pediatría.

⁹ Datos disponibles en: <http://inversion-social-ninez.unicef.org.ar/>

Gráfico 4. La IPNA del Gobierno Nacional y de provincias seleccionadas por clase de gasto, en porcentaje de la estructura (2016)



Fuente: elaboración propia en base a DNPFI y UNICEF-Observatorios Provinciales.

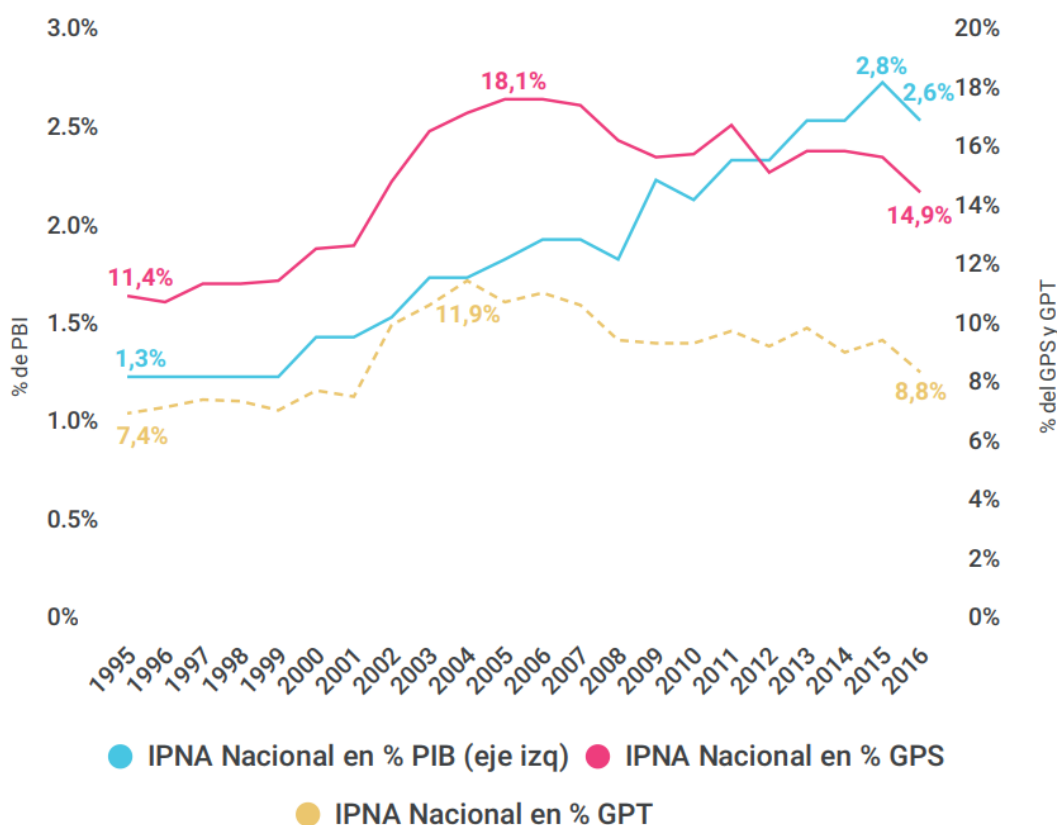
Nota: los datos de la Provincia de Tucumán son de 2015.

3.2. La IPNA del gobierno nacional

El gráfico 4 muestra la evolución de la IPNA Nacional como porcentaje del PIB, del Gasto Público Social (GPS) y del Gasto Público Total (GPT). Estos indicadores permiten aproximar el grado de priorización que este nivel de gobierno le ha dado a la niñez en la agenda pública a lo largo de las sucesivas administraciones y ciclos macroeconómicos. La IPNA del Gobierno Nacional ha pasado de representar un promedio de 12% del presupuesto social para el período que comprende el último quinquenio de los 90s y hasta 2001, a un promedio de 16,2% para el período 2008-2016.

En respuesta a la crisis de 2001-2002 y en el período de crecimiento sostenido que sobrevino desde su salida hasta 2008, la IPNA creció considerablemente dentro del presupuesto social, promediando 17,3% del GPS y registrando un máximo de 18,1% del GPS en 2005 y 2006. El comportamiento de la IPNA como porcentaje del GPT siguió una trayectoria similar, con un promedio de 7,8% para el período 1995-2001 y de 9,8 para 2008-2016. También durante 2002-2007 se registraron los mayores niveles e IPNA en relación al presupuesto total del gobierno nacional, con un promedio de 11,4% del GPT para el período

Gráfico 5. La IPNA Nacional en relación en porcentaje del PIB, el Gasto Público Social (GPS) y el Gasto Público Total (GPT) (1995-2016)



Fuente: elaboración propia en base a DNPFPI y Dir. Nacional de Programación Macroeconómica- Ministerio de Hacienda de la Nación.

Los gráficos 6 y 7 ilustran la evolución de la IPNA Nacional por clases y categorías como porcentaje del PIB entre 1995 y 2016. Todas las clases y categorías muestran una tendencia creciente a lo largo del período.

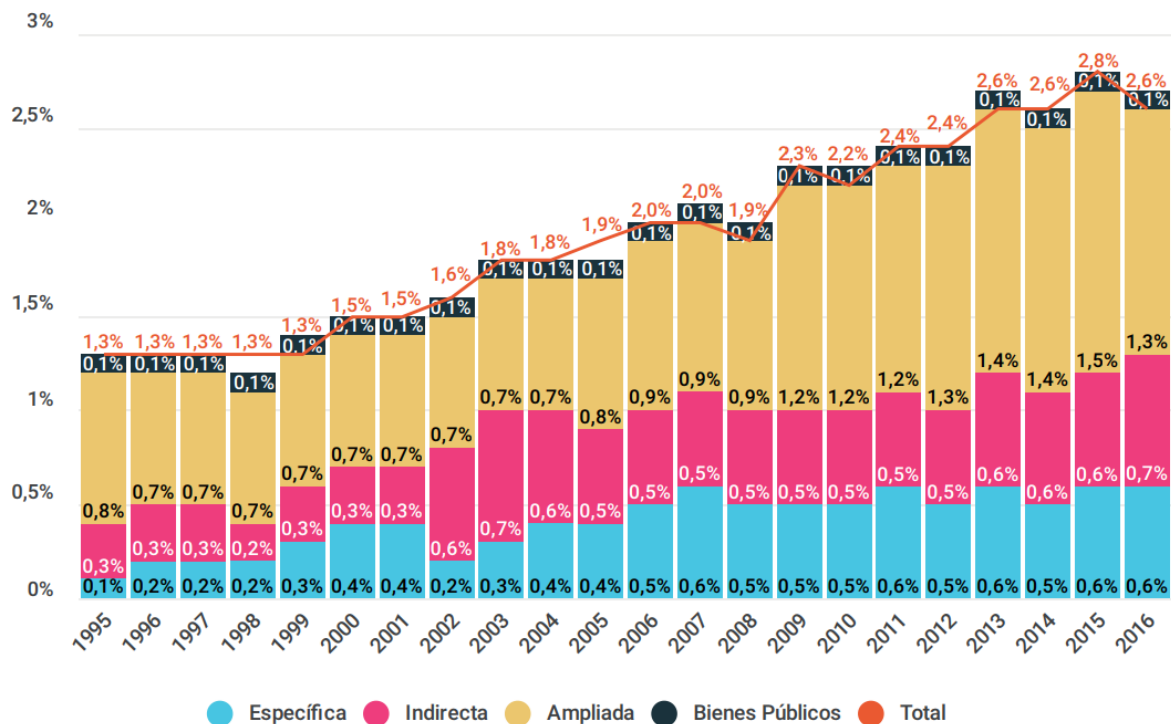
La inversión ampliada (que tiene la participación más grande en la IPNA) casi duplicó su participación en el PIB entre las puntas del período, creciendo desde 0,7% del PIB en promedio para 1995-2001 a 1,3% del PIB en promedio entre 2009-2016 (y registrando valores alrededor de 0,8% del PIB en 2002-2008). Contribuyeron a esta dinámica el crecimiento de los recursos ejecutados por las obras sociales nacionales en línea con el fuerte crecimiento del empleo registrado observado en el período de recuperación y crecimiento rápido posterior a la crisis de 2001-2002 (categoría Obras Sociales representada en las barras violetas en el gráfico 6), las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de vida (especialmente en materia habitacional a partir de la primera implementación del Plan Federal de Vivienda en 2003, y de agua potable y alcantarillado, categoría Condiciones de vida, con barras en naranja en el gráfico 6) y en menor medida el crecimiento de las inversiones en salud (representadas con barras celestes en el gráfico 6, que duplicaron su participación en el PIB entre las puntas del período aunque su contribución a la IPNA es relativamente menor).

La inversión indirecta (la segunda clase con mayor participación en la IPNA en el nivel nacional) tuvo su mayor crecimiento en el período inmediatamente posterior a la crisis 2001-2002, duplicando su participación en el PIB en 2002-2007 en relación con 1995-2001 (0,6% vs 0,3% respectivamente), y luego creció a 0,8% del PIB en promedio para 2008-2016. Esta dinámica respondió a la implementación creciente de los planes de transferencias de ingresos que surgieron como respuesta urgente del Estado ante la situación de extrema vulnerabilidad social en 2002 (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) y a la posterior consolidación del sistema de

transferencias condicionadas del sistema de protección social, en particular con la implementación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 y la reforma del Sistema de Asignaciones Familiares en 2012 (conceptos incluidos en la categoría Ayuda directa, representada en las barras azules en el gráfico 6).

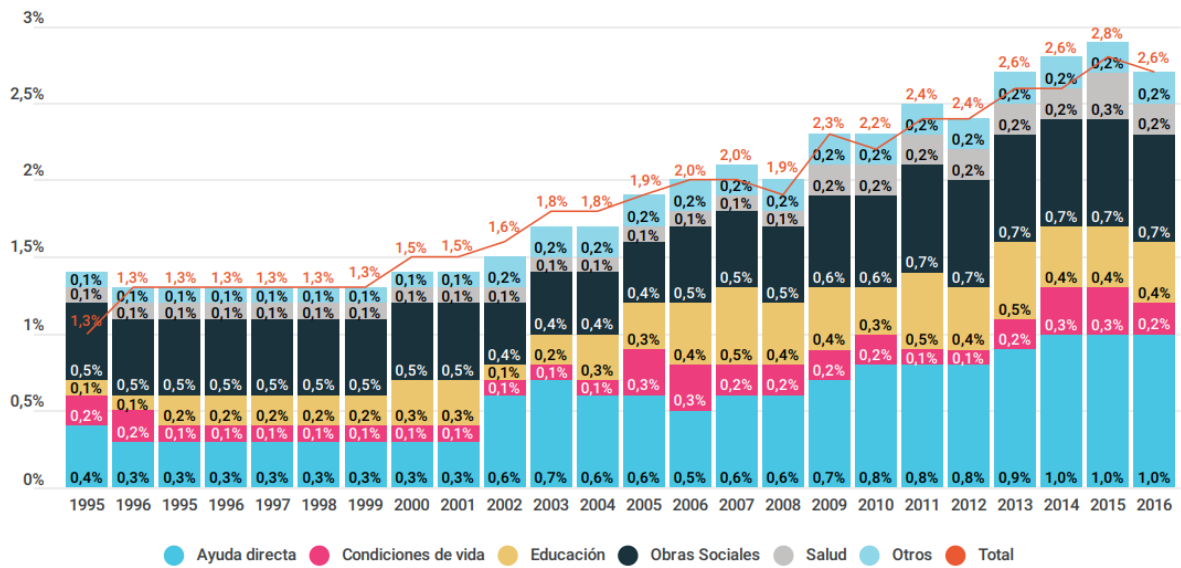
La inversión específica duplicó su participación en el PIB en el mismo período, pasando de 0,2% a 0,4% del PIB en promedio para 1995-2001 y 2008-2016, respectivamente. Este crecimiento se explica por la evolución de la inversión nacional en educación, que aumentó significativamente a partir de la implementación de las leyes de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 de 2006) y de la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058 de 2005).

Gráfico 6. Evolución de la IPNA Nacional por clase de gasto, en porcentaje del PIB (1995-2016)



Fuente: DNPFI.

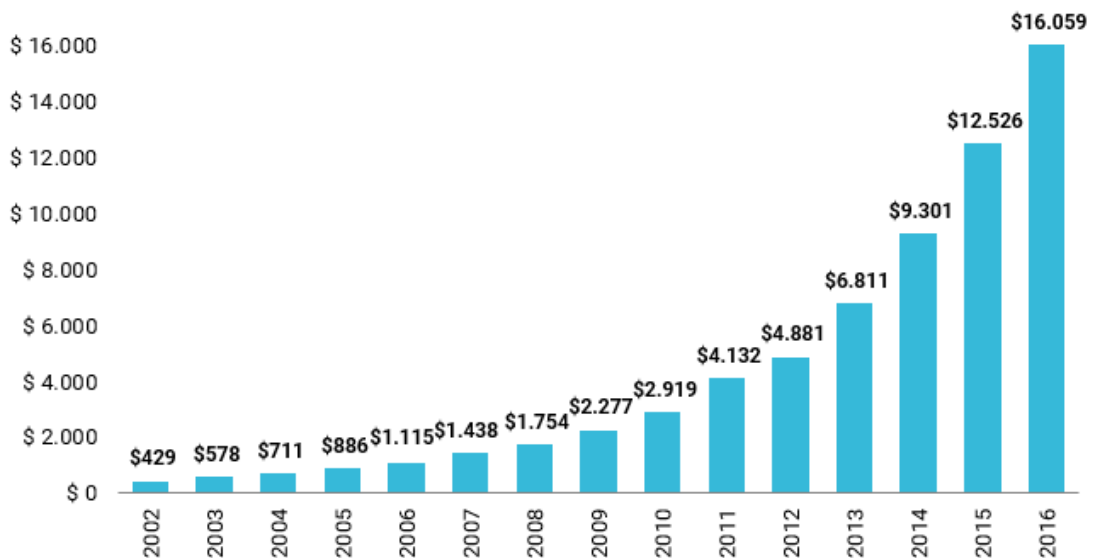
Gráfico 7. Evolución de la IPNA Nacional por categoría de gasto, en porcentaje del PIB (1995-2016)



Fuente: DNFPI.

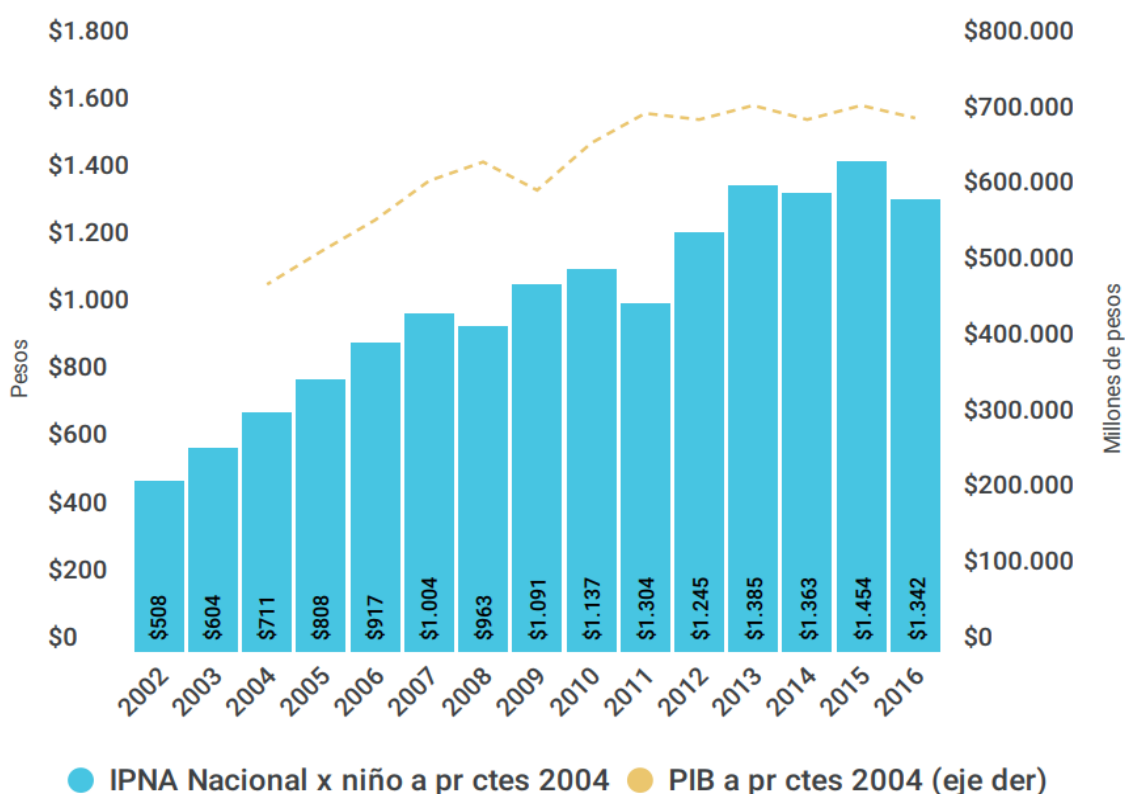
La IPNA per cápita aumentó a lo largo del período 2002-2016 y llegó a los \$16.059 por niña/o en el último año con información disponible. Si se descuenta el efecto de la inflación, la IPNA creció 2,6 veces entre 2002 y 2016, alcanzando un máximo en 2015, cuando fue 2,9 veces mayor que en 2002 (gráfico 9). Cabe señalar el carácter pro-cíclico de la IPNA a precios constantes en el último período, con caídas en los años de devaluación y contracción económica (2012, 2014 y 2016) (gráfico 9). En este sentido, se debe avanzar en una agenda que plantee la búsqueda de fondos contracíclicos para garantizar la protección de estas inversiones en los períodos recesivos.

Gráfico 8. Evolución IPNA Nacional por niño, en pesos corrientes (2002-2016)



Fuente: elaboración propia en base DNFPI.

Gráfico 9. Evolución IPNA Nacional por niño y PIB a precios constantes en pesos de 2004 (2002-2016)



Fuente: elaboración propia en base DNFPI y Dir. Nacional de Programación Macroeconómica- Ministerio de Hacienda de la Nación, INDEC y Direcciones de Estadísticas Provinciales.

La IPNA Nacional en los años recientes

El Cuadro 1 presenta los indicadores agregados de la IPNA del Gobierno Nacional para los últimos años con información disponible. La IPNA fue de \$162.331 millones en 2015 y se incrementó en casi un 30% en 2016, alcanzando un valor total de \$208.760 millones y de \$16.059 por niña/o. Si se descuenta la inflación ocurrida durante 2016 tras la devaluación de fines de 2015, se tiene que la IPNA cayó en términos reales en 2016, un 7,4%. Con la contracción de la actividad económica los indicadores de IPNA como % del GPS, GPT y PIB también cayeron en 2016 respecto del año anterior.

Cuadro 1. La IPNA del Gobierno Nacional. Indicadores seleccionados (2015 y 2016)

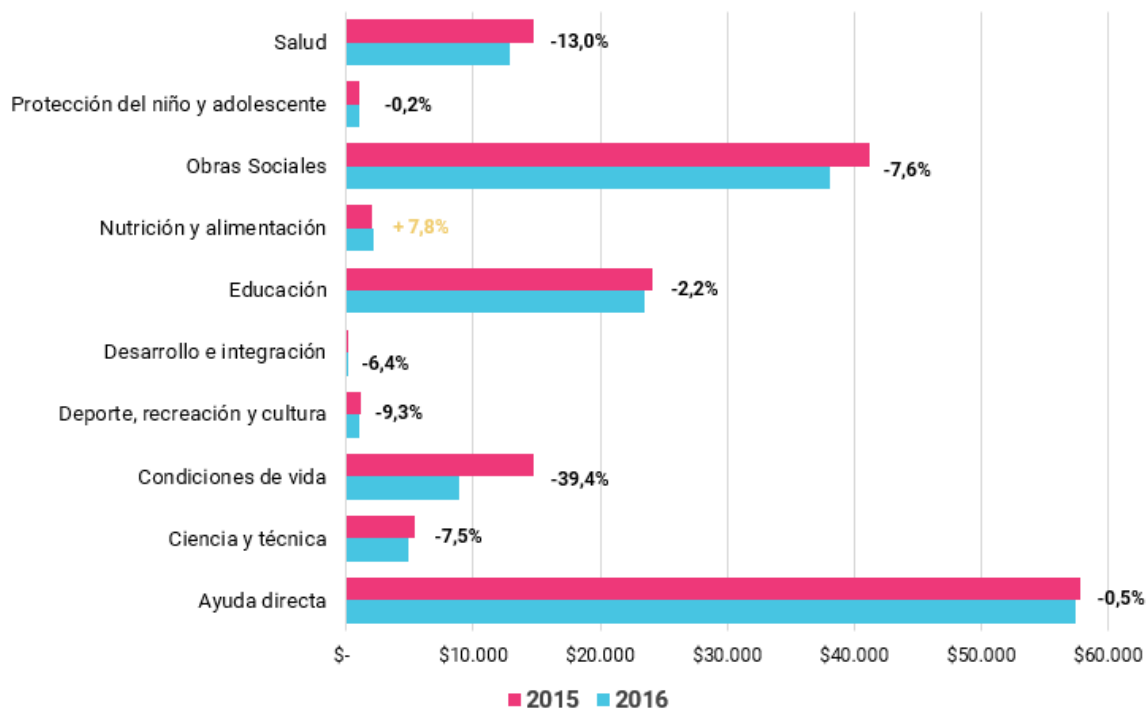
	2015	2016	var 16/15
En millones de \$ corr	\$ 162.331	\$ 208.760	28,60%
En millones de \$ctes16*	\$ 225.477	\$ 208.760	-7,40%
En \$ por niño (\$ corr)	\$ 12.526	\$ 16.059	28,20%
En \$ por niño (\$ctes16)*	\$ 17.399	\$ 16.059	-7,70%
En % del GPT	10%	9%	-1,1 pp del GPT
En % del GPS	16%	15%	-1,2 pp del GPS
En % del PIB	3%	3%	-0,2 pp del PIB
Var PIB a pr constantes			-2,20%

Fuente: elaboración propia en base a DNFPI y Dir. Nacional de Programación Macroeconómica- Ministerio de Hacienda de la Nación.

* Para deflactar los valores se tomó la variación anual de precios para 2016 incluida en el Mensaje de Presupuesto del Gobierno Nacional de 2018.

Los **gráficos 10 y 11** muestran la variación anual de la IPNA Nacional a precios constantes en 2016 por clase y categoría. En 2016 la inversión cayó, aunque con distinta intensidad, en todas las categorías de gasto cuando se descuenta la inflación registrada en el año, a excepción de Nutrición y Alimentación, que aumentó +7,8% respecto de 2015. Los esfuerzos presupuestarios destinados a la Ayuda Directa (fundamentalmente transferencias monetarias a las familias), la Salud, y la Protección del Niño y el Adolescente se mantuvieron prácticamente constantes en 2016 (con caídas interanuales menores a -0,5%), mientras que la inversión en Educación mostró una caída levemente superior aunque también moderada (-2,2%). La inversión a precios constantes en Desarrollo e Integración, Obras Sociales, Deporte, Recreación y Cultura y Ciencia y Técnica mostró una caída de entre 6% y 9% anual en 2016, dependiendo de la categoría, mientras que la inversión en Condiciones de Vida (básicamente en Agua potable y Vivienda) fue la que más se contrajo, con una caída interanual cercana al 40%.

Gráfico 10. IPNA Nacional según categoría de gasto, en variación porcentual anual en pesos corrientes (2015 y 2016)

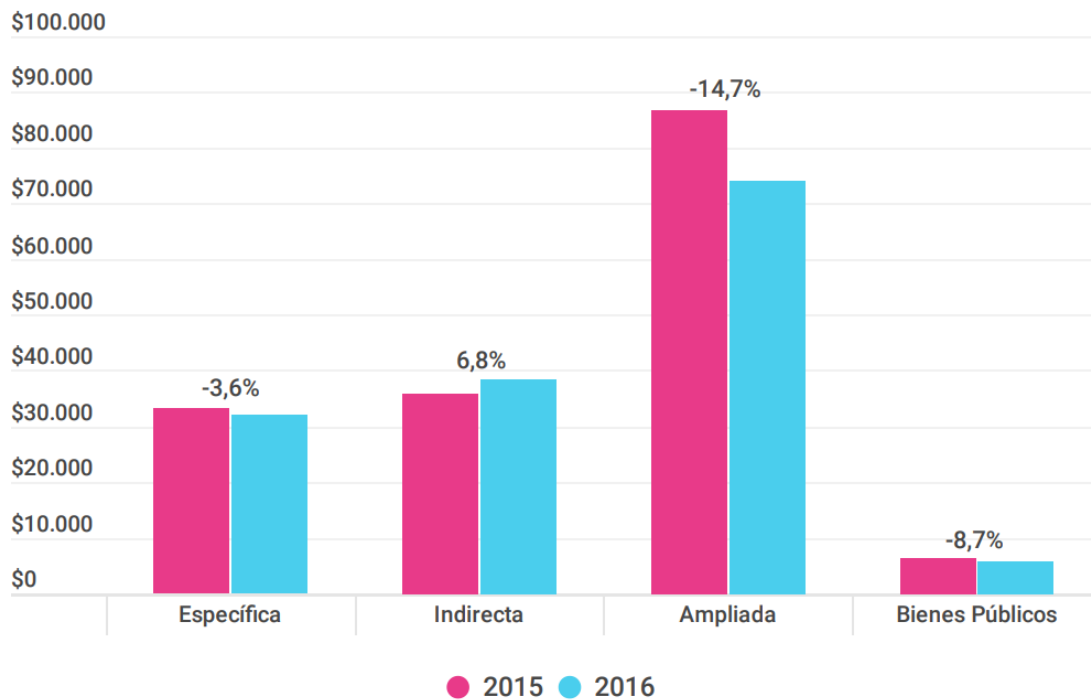


Fuente: elaboración propia en base a DNFPPI.

Nota: Para deflactar los valores se tomó la variación anual de precios para 2016 incluida en el Mensaje de Presupuesto del Gobierno Nacional de 2018.

El **Gráfico 11** ilustra cómo se administró la caída en la IPNA en términos de la priorización de las políticas orientadas a la niñez en el contexto recesivo de 2016: se protegieron las inversiones en políticas con impacto más directo sobre la niñez (la inversión específica y la indirecta), que en conjunto aumentaron 1,8% a precios constantes respecto de 2015, y se ajustaron las inversiones en iniciativas orientadas a la población en general (inversión ampliada y en bienes públicos), que en conjunto registraron una caída de -14,3% respecto a los valores de 2015. Dentro del primer grupo, la inversión indirecta aumentó casi 7% en 2016, fundamentalmente por el aumento en la cobertura y monto de las Asignaciones Familiares y la AUH, debido a las modificaciones de los topes para acceder a las diferentes asignaciones y la inclusión de monotributistas no sociales entre los destinatarios de las Asignaciones Familiares dispuestas por el gobierno nacional a comienzos de 2016.

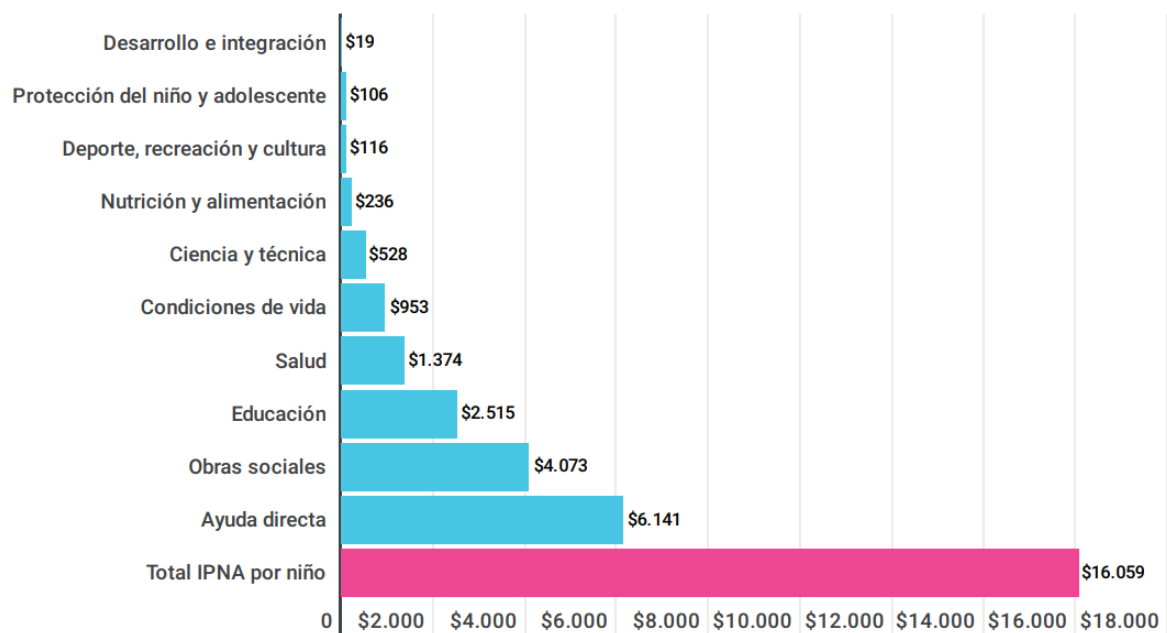
Gráfico 11. IPNA Nacional según clase de gasto, en variación anual en pesos corrientes (2015 y 2016)



Fuente: elaboración propia en base a DNFPI.

Nota: Para deflactar los valores se tomó la variación anual de precios para 2016 incluida en el Mensaje de Presupuesto del Gobierno Nacional de 2018.

Gráfico 12. IPNA Nacional por niño, según categoría de gasto, en pesos corrientes (2016)



Fuente: elaboración propia en base a DNFPI.

El **Gráfico 12** muestra la distribución de la IPNA por niño en las distintas iniciativas del Gobierno Nacional que tienen un impacto significativo en la vida de los NNyA. De los \$16.059 que se invirtieron por NNyA en 2016, \$6.141 (38%) correspondieron a transferencias de ingresos que se hicieron a los hogares con presencia de niños/as (AAFF, AUH, AUE y otras transferencias monetarias); \$4.073 (25%) correspondieron a los recursos ejecutados por las obras sociales nacionales, que prestaron servicios de salud a los NNyA a cargo de trabajadores formales; \$2.515 (16%) fueron recursos destinados a financiar la educación de los niveles inicial, primario y secundario; \$1.374 se destinaron a financiar la salud de los NNyA que concurren al sistema público; y \$953 corresponden a inversiones realizadas para mejorar las condiciones de vida relacionadas con la infraestructura básica en materia habitacional y de agua potable y alcantarillado. Por último, \$1.004 (6%) se destinaron a iniciativas enmarcadas en las categorías restantes: \$528 en iniciativas de ciencia y técnica, \$236 en planes nutricionales y de seguridad alimentaria, \$116 en deporte e integración, \$106 en protección del niño y \$19 en desarrollo e integración.

3.3 La IPNA en programas seleccionados para el periodo 2015-2018

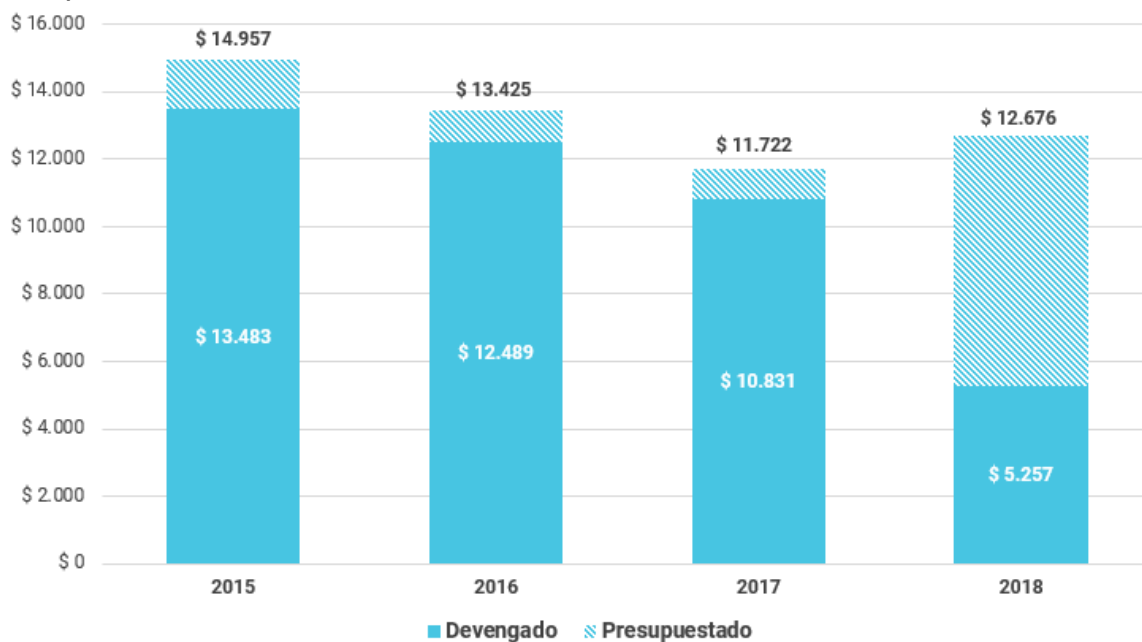
Actualmente no están disponibles los datos consolidados para hacer un análisis comparativo de los años 2017 y 2018 (aún en ejecución). Por lo tanto, se han seleccionado un conjunto de iniciativas por su alto impacto en el bienestar de niños y adolescentes. El gráfico 13 ofrece una comparación del presupuesto (tanto del crédito vigente como de lo efectivamente ejecutado) entre 2015 y 2018 para estas iniciativas¹⁰.

Dentro del análisis en esta sección no se incluye el programa de Asignaciones Familiares Contributivas y No Contributivas (programa más importante en términos presupuestarios en lo que respecta a la inversión nacional en niñez y adolescencia y que tuvo un aumento sostenido bajo el periodo en consideración) debido a que se trata de un programa nacional instaurado por ley (Ley 24.714) y cuya estructura de incrementos depende de un índice de movilidad establecido en dicha reglamentación. El análisis se concentra, por lo tanto, en iniciativas sujetas a la discrecionalidad del Estado Nacional.

Al analizar la evolución del presupuesto para la totalidad de los programas seleccionados para el periodo 2015-17, se observa una disminución en términos reales tanto de los créditos vigentes como de los recursos efectivamente ejecutados (con una subejecución que ronda el 90%). La situación es distinta al analizar el presupuesto vigente del año en curso, donde se observa un incremento de un 8% respecto del periodo anterior, hecho que se explica principalmente por un gran incremento de los presupuestos destinados al Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes y a la Infraestructura y Equipamiento Escolar, con aumentos mayores al 80% respecto del periodo anterior. Sin embargo, al observar el nivel de ejecución al 10 de septiembre de 2018 solo se devengaron un 40% del total de recursos para los programas seleccionados, lo que podría estar indicando una tendencia a una mayor subejecución de estos programas para el año en curso.

¹⁰ Para un mayor detalle de las iniciativas seleccionadas, ver Tabla 2 del Anexo.

Gráfico 13. Crédito vigente y ejecución en millones de pesos de 2015. Programas seleccionados (2015-2018)



Fuente: CIPPEC (2018) en base a Presupuesto Abierto (www.presupuestoabierto.gob.ar). Incluye las modificaciones presupuestarias de la Decisión Administrativa 1605/2018.

El escenario 2017 - 2019

En el **Cuadro 2** se observa la evolución de una selección de programas presupuestarios y sus correspondientes servicios administrativos, indicando en cada caso el total presupuestado para cada año, la ejecución devengada acumulada a diciembre para el año 2017¹¹ y hasta el 10/09/18 para el año en curso, el porcentaje de ejecución correspondiente y la variación de los montos presupuestados.

Se observa que el grado de ejecución a lo largo de 2017 fue muy variado entre programas y jurisdicciones. Algunos programas dependientes de los Ministerios de Salud y Educación se situaron con un porcentaje de avance superior al 90% y el programa presupuestario dependiente de la ANSES que incluye a las Asignaciones Familiares contributivas y la Asignación Universal por Hijo (AUH) se acercó al 100% de su implementación anual.

El programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles dependiente del Ministerio de Educación y las Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes implementadas por la SENNAF presentaron un grado de ejecución menor, equivalente al 81% y 91% de los recursos disponibles para todo el año respectivamente.

El programa de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios dependiente de la SENNAF que comprende la ampliación e instalación de Espacios de Primera Infancia (EPI) presentó un grado de ejecución de 76% de los recursos previstos para dicho año. Por debajo de eso se encuentra el Programa de Sanidad Escolar con una ejecución equivalente al 55% de los recursos asignados. Finalmente se destaca el caso del programa de Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas dependiente del Ministerio de Salud de la Nación que, si bien tiene un alcance que excede al ámbito de la niñez, ejecutó durante el 2017 sólo el 12% de los 28,7 millones de pesos con los que contó como presupuesto anual.

¹¹ La ejecución presupuestaria de 2017 tiene como última fecha de actualización el 09/07/18.

Cuadro 2. Presupuesto y ejecución presupuestaria en millones de pesos corrientes y variaciones en pesos de 2017 (2017-2018)¹²

Servicio Administrativo	Programa Presupuestario	2017			2018			% var presupuestado	% var presup (\$ de 2017)	% var devengado (\$ de 2017)
		Presupuesto	Devengado	%	Presupuesto	Devengado	%			
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Asignaciones Familiares (incluye AAFF contributivas y AUH)	143,483.5	141,911.2	98.90%	168,336.0	92,220.6	54.78%	17.32%	-18.97%	-47.71%
Ministerio de Educación y Deportes	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	2,278.2	1,841.0	80.81%	5,945.8	1,347.0	22.65%	160.99%	80.26%	-41.13%
	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	4,607.3	4,541.3	98.57%	4,090.2	1,824.2	44.60%	-11.22%	-38.68%	-67.68%
	Infraestructura y Equipamiento	3,139.8	3,136.0	98.57%	8,478.6	2,009.8	44.60%	170.04%	86.52%	-48.44%
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	246.5	231.7	93.99%	1,510.9	839.3	55.55%	512.93%	323.35%	191.46%
Ministerio de Salud	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	4,517.8	4,297.9	95.13%	5,104.6	3,851.3	75.45%	12.99%	-21.96%	-27.90%
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR). Programa SUMAR	1,966.5	1,763.2	89.66%	2,270.5	1,099.0	48.40%	15.46%	-20.25%	-49.85%
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	28.7	3.5	12.23%	101.3	41.0	40.43%	252.71%	143.62%	838.01%
	Atención de la Madre y el Niño	1,507.0	1,255.3	83.30%	1,495.7	903.8	60.42%	-0.75%	-31.45%	-42.07%
	Sanidad Escolar	11.4	6.3	55.27%	-	-	-	-	-	-
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	864.1	784.3	90.77%	1,135.4	603.9	53.19%	31.40%	-9.24%	-38.05%
	Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	378.2	321.5	85.03%	455.7	228.3	50.10%	20.52%	-16.76%	-42.87%
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	725.8	548.4	75.56%	1,097.0	413.3	37.67%	51.14%	4.39%	-39.37%
Cámara de Diputados	Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	-	-	-	50.0	-	0.00%	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano)

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Nota: los datos correspondientes al 2018 fueron relevados al 10/09/2018

En todos los casos es importante poder rastrear por un lado las modificaciones del crédito presupuestario que fueron sufriendo los diferentes programas durante el año, al mismo tiempo que se identifican los motivos de la subejecución presupuestaria de manera de discriminar los casos que implican problemas de gestión o capacidad de planificación de aquellos imponderables que no son controlables por la administración gubernamental.

Respecto de las erogaciones de 2018, si bien el ejercicio aún se encuentra en ejecución, es posible analizar la tendencia de la ejecución presupuestaria así como la variación en los montos presupuestados en las iniciativas relativas a la niñez (créditos vigentes), lo que permite tener una primera aproximación de la importancia relativa de estas políticas para el año en curso.

La variación del presupuesto entre un año y otro resulta muy heterogénea para las distintas iniciativas seleccionadas. Llama particularmente la atención el caso de los programas de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas y Atención de la madre y el niño, donde se observa una disminución del presupuesto respecto del año anterior de un 11% y 0,75%, respectivamente. También se observan aumentos modestos en términos corrientes (y disminuciones en términos constantes) de los programas Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles y el Programa SUMAR donde el aumento respecto del año anterior fue de 13% y 15%, respectivamente. En el caso de las asignaciones familiares el aumento previsto en el presupuesto resulta también modesto en términos nominales y reales, pero debido a la fórmula de actualización de estas iniciativas, resultan esperables futuras modificaciones al crédito vigente.

Por otra parte cabe destacar el gran aumento en las asignaciones presupuestarias a los programas Mejoramiento de la Calidad Educativa, Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas, Infraestructura y Equipamiento, Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes y, en menor medida, Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios tanto en términos nominales como reales donde incluso, en el caso de los dos primeros programas los niveles de ejecución superan en términos reales en un 191% y 838% a los del período anterior, con niveles de ejecución de este año que corresponden a un 56% y un 40% del total de los recursos presupuestados respectivamente.

En lo que respecta a las asignaciones presupuestarias, cabe destacar que el 10 de septiembre se publicó en el Boletín Oficial¹³ una serie de modificaciones presupuestarias que afectaron los créditos vigentes (presupuesto original y modificaciones presupuestarias) correspondientes a determinadas iniciativas relacionadas con la infancia de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y de la Secretaría de Niñez y Adolescencia. Estas corresponden a un aumento presupuestario de \$15 millones (0,4% de presupuesto adicional) del programa Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas y una disminución de \$3,35 millones (0,3% del presupuesto vigente del programa) y \$117,87 millones (10% del presupuesto vigente) en los programas Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia de la SENNAF, respectivamente. Otro programa que sufrió disminuciones en su presupuesto es el de Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes, por un monto total de \$2,8 millones.

En forma general, puede observarse que en el año en curso solo los programas Asignaciones Familiares, Mejoramiento de la Calidad Educativa, Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Atención de la madre y el niño y Acciones para la Promoción y Protección

12 Para obtener la ejecución en pesos de 2017 se utilizó la inflación acumulada hasta agosto y la esperada en septiembre por el REM (BCRA). Para la obtención del presupuesto en pesos de 2017 se utilizó la inflación anual acumulada a diciembre esperada por el REM.

13 Decisión Administrativa 1605/2018. Modificación presupuestaria. Texto completo y anexos disponibles en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/191268/20180910>

Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes llevan ejecutados más del 50% de los recursos pasada más de la mitad del ejercicio presupuestario. En el otro extremo, se encuentran los programas que presentan niveles de ejecución muy bajos, como es el caso de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles y Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, que ejecutaron solo el 23% y 38% de los recursos, respectivamente. En el caso del primer programa, sin embargo, los niveles de subejecución deberían analizarse al finalizar el año ya que podrían tener que ver con los distintos momentos en que se ejecutan las obras.

Para finalizar esta aproximación sobre los recursos disponibles para la niñez a nivel nacional en la Argentina durante 2018, es importante señalar que como consecuencia de una serie de solicitudes y actividades de abogacía que contaron con la participación de diferentes actores de la sociedad civil durante el debate parlamentario, el Congreso Nacional incluyó una serie de partidas en la Ley de Presupuesto 2018 con impacto directo en la niñez. Dentro de esas asignaciones se destaca la disponibilidad de \$ 50 millones para la puesta en marcha de la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes, a los que se suman \$6,2 millones para la Comisión Bicameral del Defensor de las Niñas, Niños y Adolescentes. Sin embargo, debido a la demora en el proceso de concurso y designación del defensor, estos programas aún no han realizado ejecuciones presupuestarias.

Recuadro 1. Análisis del presupuesto 2019

El 17 de septiembre de 2018 se presentó el “Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos” para el 2019. En términos generales se observa que el Gasto Público Social presupuestado asciende a \$4.172 billones (un 44% mayor que el presupuesto de 2018), mientras que el Gasto Público Social (GPS) para el ejercicio 2019 se prevé en \$2.642 billones (39% más que en 2018).

Del total del GPS (63% del GPT), un 79% corresponde a erogaciones de la Seguridad Social (principalmente al pago de jubilaciones), mientras que del 21% restante, un 9% lo explican el presupuesto destinado a Educación y Cultura (cuyo presupuesto respecto del año anterior aumentó solo un 13%), un 6% destinado a Salud (+40% respecto a 2018), mientras que el 7% restante corresponde a Promoción y Asistencia Social, Ciencia y Técnica, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y Trabajo.

Servicio Administrativo	Programa	Presupuesto 2019	Var 2018-9 ¹⁴
ANSES	Asignaciones Familiares (contributivas y no contributivas)	\$ 234.18	9.5%
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Fortalecimiento de Jardines Infantiles	\$ 2.53	-66.5%
	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	\$ 2.05	-60.5%
	Infraestructura y Equipamiento	\$ 2.62	-75.7%
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	\$ 1.35	-29.6%
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	\$ 1.20	-16.6%
	Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	\$ 883	52.6%
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	\$ 510	-63.4%
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	\$ 12.66	95.2%
	Programa SUMAR	\$ 2.96	2.6%
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	\$ 86	-33.0%
	Atención de la Madre y el Niño	\$ 476	-74.9%
	Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	\$ 108	38.9%
Cámara de Diputados	Defensor del Niño	\$ 22	-65.1%

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Como puede observarse, hay fuertes reducciones presupuestarias en los programas destinados a la niñez del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. En lo que respecta a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el dictamen de mayoría aprobado el día 23/10/18 aumentó las partidas de la secretaría en \$900 millones de pesos, con lo cual su presupuesto total (sin incluir el programa de adultos mayores ni actividades comunes) asciende a \$3.495 millones (2,4% más que en 2018 en pesos constantes).

4. La IPNA en la primera infancia

La evidencia científica es contundente: la neurociencia, psicología, salud y economía, junto con otras disciplinas, señalan la importancia que tiene invertir en la primera infancia y el costo de no hacerlo, en las condiciones y oportunidades de desarrollo de las niñas y los niños. Los argumentos se basan en que es un período evolutivo en el que se experimentan cambios madurativos acelerados, procesos de interacción sociales muy significativos y se es dependiente y vulnerable. El cerebro durante los primeros años se desarrolla a un ritmo que no vuelve a ocurrir en ninguna otra etapa de la vida: en los primeros 3 años establece de 700 a 1000 nuevas conexiones por segundo, las cuales dependen en gran medida de las interacciones que las niñas y niños establecen con sus cuidadores y de la influencia de los estímulos positivos y negativos de su entorno. Estas conexiones tempranas constituyen la base de la neuroplasticidad sobre la cual se asientan la salud mental y física, los resultados de aprendizaje, la adquisición de competencias sociales y la capacidad de adaptarse y ser productivo. Por ello las intervenciones dirigidas a la primera infancia deben empezar temprano, ser intersectoriales y responder al contexto y a las necesidades de las familias, para poder garantizar a las niñas y niños relaciones positivas y estables con sus padres y con otros cuidadores; entornos seguros y protectores, acceso a diferentes servicios de salud, nutrición, protección, así como oportunidades de aprendizaje, juego y socialización; y poder asegurar también que las niñas y los niños logran desarrollarse al máximo de su potencial (IIPE-UNESCO-UNICEF, 2015).

Otra línea argumental que refuerza la importancia de invertir en primera infancia es aquella relacionada con los retornos económicos de la inversión en capital humano, donde cuanto más temprana resulta la inversión, mayor es el beneficio económico asociado: por cada dólar invertido en políticas de desarrollo infantil temprano de calidad, el retorno puede llegar a ser de hasta de 17 dólares (Unicef y Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2010).

Sin embargo, la inversión en primera infancia tiene además y en primer lugar una racionalidad ética y política como condición necesaria para garantizar el derecho de los niños y niñas. Así lo establece el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) –adoptada por los países de la región–, que define como obligaciones del Estado garantizar a cada niño sus derechos y libertades civiles, el derecho al bienestar, a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a medidas de protección y reparación para grupos vulnerados (IIPE-UNESCO-UNICEF, 2015).

En Argentina los niños y niñas menores de 4 años se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad que los adultos, ilustrando una “infantilización de la pobreza”. En particular, el 23,7% de los adultos viven en situación de pobreza por ingresos, mientras que este porcentaje asciende a 37,2% de los niños de hasta 4 años (EPH, 2S 2017). Medida según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), si bien la pobreza disminuyó de 2001 a 2010, la brecha entre los niños y la población total que sufren carencias en al menos una dimensión aumentó de 1,6 a 1,8 (Censo 2001 y Censo 2010).

De esta forma, resulta importante analizar la asignación de recursos que el gobierno argentino destina en los distintos niveles, nacional y subnacional, a la primera infancia. La metodología utilizada para la medición de la especificidad de las erogaciones en este rango etario es similar a la utilizada para la inversión en niñez, pero contemplando algunas características particulares de este grupo etario (IIPE-UNESCO-UNICEF, 2015, 2015; DPEPE, 2015).

Los últimos datos disponibles de la IPNA del Gobierno Nacional en primera infancia de carácter oficial corresponden al año 2010 (IIPE-UNESCO-UNICEF, 2015). En ese año, el esfuerzo financiero dirigido a la población de 0 a 5 años alcanzó los \$ 9.252 millones, y los \$ 2.305 por niña/o, lo que representó 0,5 % del PIB, 4,1% del Gasto Público Social y 2,5% del Gasto Público

Total (GPT). Asimismo, en ese año la IPNA en la primera infancia representó alrededor de un 22% de la inversión que el gobierno nacional destinó a los NNyA entre 0 y 17 años.

Cuadro 3. Últimos datos oficiales de la IPNA en Primera Infancia del Gobierno Nacional

	2010
En millones de \$ corrientes	\$ 9,252
En \$ corrientes por niña/o	\$ 2,305
En % GPS	4.1%
En % GPT	2.5%
En % PIB	0.5%

Fuente: IIPE-UNESCO-UNICEF (2015).

Para suplir el vacío de información oficial sobre la evolución de la IPNA del Gobierno Nacional en primera infancia en los últimos años, a continuación se incluye un análisis de la evolución de la inversión pública en algunas iniciativas del Gobierno Nacional vinculadas fuertemente con la primera infancia¹⁴. Cabe aclarar que la inversión pública en este conjunto de iniciativas es sólo un recorte de lo que se considera la IPNA en Primera Infancia, que incluye otros planes y programas específicos y no específicos a la primera infancia¹⁵, y su selección responde a que son parte del núcleo de las políticas públicas que se implementan con foco en este grupo etario¹⁶ y que sus partidas correspondientes pueden identificarse en las bases de ejecución presupuestaria.

Los cuadros 4 y 5 presentan las iniciativas de primera infancia seleccionadas para el periodo comprendido entre 2015 y 2018. En el Cuadro 4, para cada año se incluyen 3 indicadores del ciclo presupuestario que dan cuenta de distintas instancias de decisión/acción en materia de implementación de políticas públicas para la primera infancia. En primer lugar, el crédito vigente de cada iniciativa a fines del año fiscal (al 31/12, con excepción de 2018, año para el que todos los valores corresponden al 10/09/18) informa el monto de recursos que se asigna a cada iniciativa en el presupuesto público nacional luego de realizadas las modificaciones presupuestarias a lo largo del año fiscal (presupuesto aprobado + modificaciones presupuestarias). Este indicador da cuenta de la priorización que hacen el poder ejecutivo (con su propuesta de ley de presupuesto y las modificaciones posteriores) y el poder legislativo (en la deliberación y aprobación del presupuesto) en la asignación de los recursos públicos. Dada la restricción presupuestaria (siempre existente, los recursos para un año fiscal siempre son finitos), el crédito vigente es de alguna manera un indicador de la priorización nominal o retórica de la política pública con la primera infancia, en tanto refleja la voluntad de ejecutar recursos con una determinada intensidad y en ciertas áreas o iniciativas (y no otras). El segundo indicador corresponde a los recursos

14 La información para este apartado fue obtenida del Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

15 Para una descripción de los planes y programas nacionales con fuerte impacto en la primera infancia ver Tabla 1 en el Anexo.

16 La nomenclatura de las "líneas presupuestarias" en la base de información presupuestaria muchas veces no coincide con los nombres de las iniciativas o planes con los que generalmente se identifican las políticas públicas, a veces porque no se actualizan los nombres en los Sistemas de Administración Financiera, y otras veces porque la ejecución de esos planes o iniciativas se realiza en líneas programáticas más agregadas o en otras líneas. Para el análisis desarrollado en este apartado se utiliza sólo la información de las bases de ejecución presupuestaria, buscando identificar las iniciativas a partir del máximo nivel de desagregación disponible.

efectivamente ejecutados en cada una de las iniciativas (devengado). Este indicador da cuenta de cuánto realmente se hizo en términos de implementación de políticas (no hay implementación de políticas sin ejecución de recursos), aunque no da cuenta de otros aspectos importantes como la efectividad, la eficiencia o la calidad de esas implementaciones. Por último, el % de ejecución presupuestaria es la relación porcentual entre los recursos efectivamente ejecutados y los créditos asignados (luego de las modificaciones presupuestarias). Es un indicador del grado de éxito en la ejecución presupuestaria: indicadores menores al 100% corresponden a subejecuciones presupuestarias, lo que significa que hubo algún tipo de ineficiencia en el ciclo presupuestario, ya sea en la etapa de planificación anual de las políticas (y en la formulación del presupuesto), o en su implementación (por ejemplo por ineficiencias institucionales o falta de capacidades para llevar a cabo lo planificado). En cualquier caso la subejecución presupuestaria representa un uso subóptimo de los recursos públicos durante un ciclo presupuestario. Para descontar el efecto de la inflación, el cuadro 6 presenta los créditos anuales devengados de las mismas iniciativas en millones de \$ constantes de 2015 así como las variaciones interanuales registradas en 2016, 2017 y 2018.

Las iniciativas de primera infancia seleccionadas se concentran en los sectores de educación, salud y protección social y cuidado. En el ámbito de la educación, se incluyen las iniciativas vinculadas con la gestión de la educación inicial en el ámbito nacional, que refieren a la gestión curricular y pedagógica y también, a partir de 2016, del apoyo y acompañamiento a escuelas del nivel inicial y a su fortalecimiento edilicio. En la salud, se incluye el programa de prevención y control de enfermedades inmunoprevenibles (o PRONACEI), que tiene un fuerte foco en la primera infancia, las iniciativas relacionadas con la salud materno infantil (Plan nacional a favor de la madre y el niño y el seguro público de salud, más conocido como SUMAR), y el programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. En cuanto a la protección social y el cuidado, se incluye el Programa de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios de la SENNAF y por la protección de ingresos se incluye el Subprograma 3 de Asignación Universal para la protección social, que incluye los esquemas de asignaciones no contributivas de Asignación Universal por Embarazo y Asignación Universal por Hijo.

En 2015, la inversión en estas iniciativas ascendió a \$40.000 millones, lo que representó un 5% del presupuesto social de ese año. De esos fondos, el 86% correspondió a las Asignaciones Universales para la protección social (que tienen como población destinataria no solo a la primera infancia sino a todas/os las/os niñas/niños menores de 18 años con familiares a cargo desempleados, o con empleos informales o con ingresos menores al SMVyM), y el casi 14% restante a iniciativas vinculadas con la salud de las/los niñas/os, siendo que la inversión en el ámbito del cuidado y la educación, así como en la promoción y protección de derechos fue relativamente insignificante. Los porcentajes de ejecución en 2015 estuvieron en general por encima del 90%, aunque se registraron subejecuciones importantes en la gestión educativa del nivel inicial (ejecución del 53%) y en la atención de la salud (75% de ejecución para el SUMAR). En 2016, el presupuesto destinado a la primera infancia en este conjunto de iniciativas creció en más del 40% en términos nominales y un 7% a precios constantes. El aumento de recursos fue impulsado fundamentalmente por la expansión de la cobertura y la actualización de los montos de las asignaciones universales (+7% a precios constantes) y por la puesta en marcha de las políticas de acompañamiento y mejoramiento edilicio de los establecimientos educativos del nivel inicial y de los centros de desarrollo infantil, que se implementan en el ámbito del Ministerio de Educación y de la SENNAF, respectivamente. La expansión de los centros de desarrollo infantil y el fortalecimiento del nivel de educación inicial son iniciativas que han sido mencionadas recurrentemente como prioridad en la agenda de la nueva administración, y el presupuesto asignado a ellas en 2016 ha sido consistente con esas intenciones. Sin embargo, la implementación de esos planes no ha conseguido hacerse de la manera anunciada ya que las iniciativas tuvieron una fuerte subejecución presupuestaria en 2016, sobre todo la de Promoción y Asistencia a los

Centros de Desarrollo infantil y comunitario de la SENNAF (ejecución del 47%), pero también las de Apoyo y Acompañamiento a Escuelas del Nivel ejecutadas por el Ministerio de Educación (ejecución del 69%). En el ámbito de la salud, los recursos volcados a la atención de la primera infancia ascendieron a los \$6.900 millones en 2016, lo que significó una caída interanual de 10% cuando se los mide a precios constantes de 2015. Esta caída se explica fundamentalmente por la caída en los recursos volcados al Plan Nacional a favor de la madre y el niño y en el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (ambos ejecutaron recursos por valores menores a 2015, incluso medidos a precios corrientes). Contrario a esta dinámica, el programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (vacunas) aumentó un 2% sus recursos ejecutados medidos a precios constantes, mientras que la ejecución del SUMAR aumentó considerablemente (24% a precios constantes) respecto del año anterior. Con todo, los niveles de subejecución de los recursos de salud mejoraron en 2016, con excepción del programa de Salud Sexual, que subejecutó un 20% de los recursos asignados en el presupuesto de ese año.

Para el año 2017¹⁷, la ejecución en las iniciativas seleccionadas ascendió a los \$70.029 millones. El 86% de esa inversión se destinó a recursos orientados a la protección de los ingresos (Asignación Universal para la protección social, cuyo valor a precios constantes prácticamente se mantuvo estable) (-2%), el 11% a la atención de la salud de la primera infancia y un 3% a las actividades relacionadas con la gestión educativa del nivel inicial y a los Centros de Desarrollo Infantil. Con respecto a estas últimas, la ejecución de recursos realizada en el año 2017 parece haber priorizado el fortalecimiento de los Centros y de los jardines infantiles durante el ciclo fiscal 2017, ya que los recursos ejecutados en esas iniciativas aumentaron 55% y 248% a precios constantes, respectivamente. Por su parte, la inversión en precios constantes destinada a la salud de la primera infancia disminuyó un 12%. La variación de la ejecución se explica por un fuerte incremento de los recursos asignados al Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño (+19% a precios constantes) y una recuperación de los recursos asignados al Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, que aumentó 11% a precios constantes respecto de los recursos ejecutados el año anterior. En cambio, el presupuesto destinado al programa SUMAR presentó una fuerte reducción en 2017 (-39% a precios constantes).

Con respecto a los recursos ejecutados en 2017, se registraron fuertes niveles de subejecución presupuestaria en las iniciativas vinculadas con los centros de desarrollo infantil y los jardines de infantes, y también aunque en menor medida en iniciativas de salud (Plan Nacional a favor de la madre y el niño y salud sexual). De esta forma y más allá de sus intenciones declamativas, el Gobierno nacional no pudo resolver los problemas de implementación en la ampliación de la oferta de centros de desarrollo infantil y jardines de infantes que arrastra desde su primer año de gestión.

En el año 2018¹⁸, el crédito vigente del año (presupuesto inicial + modificaciones presupuestarias) para las iniciativas seleccionadas asciende a \$90.848 millones. El 82% de ese presupuesto es para recursos orientados a la protección de los ingresos (Asignación Universal para Protección Social), cuyo valor a precios constantes disminuyó en un 16%; el 10% a la atención de la salud de la primera infancia y un 9% a las actividades relacionadas con la gestión educativa del nivel inicial y a los Centros de Desarrollo Infantil. Cabe destacar el aumento en precios constantes respecto del año anterior del presupuesto destinado a las políticas educativas, que aumentaron en un 80% del 2017 al 2018, hecho que se explica fundamentalmente por el programa de "Fortalecimiento edilicio de jardines de infantes". Destaca también la mayor priorización del

17 La última modificación del ejercicio presupuestario 2017 ocurrió el 09/07/18

18 Ejecución al 28/08/18.

programa “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreacion Responsable”, cuyo aumento entre ambos años asciende a un 50%.

De todas formas, lo concerniente a los recursos del corriente año debe tomarse solo en forma de una aproximación general, debido a que pueden ocurrir modificaciones en los presupuestos destinados a las distintas iniciativas a lo largo del año.

Cuadro 4. Presupuesto (crédito vigente), ejecución (devengado) y porcentaje de ejecución en millones de pesos corrientes. Programas seleccionados de la primera infancia (2015, 2016, 2017 y 2018)

Unidad ejecutora	Programa/Subprograma/Actividad	Año 2015			Año 2016			Año 2017			Año 2018		
		Ppto (créd vig)	Ejecución (deveng)	% Ejec	Ppto (créd vig)	Ejecución (deveng)	% Ejec	Ppto (créd vigente)	Ejecución	% Ejec	Ppto (créd vigente)	Ejecución	% Ejec
ANSES	Subprog 3. Asignación Universal para la protección social	\$ 35,088	\$ 34,035	97%	\$ 50,911	\$ 50,475	99%	\$ 61,109	\$ 60,116	98%	\$ 74,447	\$ 38,897	52%
Ministerio de Educación	Total actividades vinculadas con la Gestión Educativa del nivel inicial (del Prog 29)	\$ 56	\$ 30	53%	\$ 1,310	\$ 924	71%	\$ 1	\$ 18	3534%	-	-	-
	Act 10. Gestión Curricular y Pedagógica en el Nivel Inicial (2015/2016)/Act 10. Gestión Pedagógica,	\$ 56	\$ 30	53%	\$ 47	\$ 51	108%	\$ 1	\$ 18	3534%	-	-	-
	Apoyo y Acompañamiento a Escuelas del Nivel Inicial (2017)	-	-	-	\$ 1,262	\$ 873	69%	no existe	no existe	-	-	-	-
	Act 13. Apoyo y Acompañamiento a Escuelas de Nivel Inicial	-	-	-	\$ 426	\$ 425	100%	\$ 2,278	\$ 1,841	81%	\$ 5,946	\$ 1,347	23%
	Prog 46. Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	-	-	-	\$ 426	\$ 425	100%	\$ 2,278	\$ 1,841	81%	\$ 5,946	\$ 1,347	23%
	Total educación	\$ 56	\$ 30	53%	\$ 1,735	\$ 1,349	78%	\$ 2,279	\$ 1,859	82%	\$ 5,946	\$ 1,347	23%
Ministerio de salud	Prog 20. Prevencion y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	\$ 2,718	\$ 2,505	92%	\$ 3,580	\$ 3,565	100%	\$ 4,518	\$ 4,298	95%	\$ 5,105	\$ 3,851	75%
	Prog 17. Atencion de la Madre y el Niño	\$ 3,546	\$ 2,888	81%	\$ 3,315	\$ 3,186	96%	\$ 1,507	\$ 1,255	83%	\$ 1,496	\$ 904	60%
	Subprog 1. Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño	\$ 1,749	\$ 1,534	88%	855	\$ 849	99%	\$ 1,507	\$ 1,255	83%	\$ 1,496	\$ 904	60%
	Subprog 4. Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF 8062-AR) (2015/2016)/	\$ 1,797	\$ 1,354	75%	\$ 2,460	\$ 2,338	95%	\$ 1,966	\$ 1,763	90%	\$ 2,271	\$ 1,099	48%
	Prog 47. Programa Desarrollo Seguros Públicos de Salud (BIRF 8062-AR y 8616-AR) (2017)	\$ 151	\$ 139	92%	\$ 174	\$ 137	79%	\$ 224	\$ 189	85%	\$ 487	\$ 118	24%
	Prog 25. Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreacion Responsable	\$ 151	\$ 139	92%	\$ 174	\$ 137	79%	\$ 224	\$ 189	85%	\$ 487	\$ 118	24%
	Total Salud	\$ 6,415	\$ 5,531	86%	\$ 7,068	\$ 6,889	97%	\$ 8,215	\$ 7,506	91%	\$ 9,358	\$ 5,972	64%
SENNAF	Prog 47: Promocion y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios	\$ 60	\$ 55	91%	\$ 690	\$ 284	41%	\$ 726	\$ 548	76%	\$ 1,097	\$ 413	38%
	Act 1. Acciones Federales Destinadas a los Centros de Desarrollo Infantil	\$ 3	\$ 3	95%	\$ 612	\$ 226	37%	\$ 595	\$ 436	73%	-	-	-
	Act 2. Asistencia Directa Integral para el Desarrollo de la Primera Infancia	\$ 57	\$ 52	91%	\$ 78	\$ 58	74%	\$ 131	\$ 112	86%	-	-	-
	Total SENNAF	\$ 60	\$ 55	91%	\$ 690	\$ 284	41%	\$ 726	\$ 548	76%	\$ 1,097	\$ 413	38%
(A) Total iniciativas de primera infancia seleccionadas	\$ 41,619	\$ 39,651	95%	\$ 60,404	\$ 58,996	98%	\$ 72,329	\$ 70,029	97%	\$ 90,848	\$ 46,630	51%	
Variación interanual (% y pp)	-	-	-	45%	49% +3pp	19.7%	18.7% -2pp	25.6%	-	-	-	-	
(B) Total Servicios Sociales	\$ 888,840	\$ 861,814	97%	\$ 1,227,348	\$ 1,195,947	97%	\$ 1,623,083	\$ 1,595,943	98%	\$ 1,962,868	\$ 1,218,846	62%	
A/B	4.7%	4.6%	4.9%	4.9%	4.5%	4.4%	4.6%	3.8%					

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano)
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Cuadro 5. Crédito devengado y crédito vigente en millones de pesos constantes de 2015 y variación porcentual anual. Programas seleccionados de la primera infancia (2015, 2016, 2017 y 2018)

Unidad ejecutora	Programa/Subprograma/Actividad	2015		2016			2017			2018		
		Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Var %	Presupuesto	Ejecución	Var %	Presupuesto	Ejecución	Var % presupuesto
ANSES	PR 19. SUBPR 3. Asignación Universal para la protección social	\$ 35,088	\$ 34,035	\$ 36,653	\$ 36,339	7%	\$ 35,338	\$ 34,763	-4%	\$ 29,735	\$ 15,536	-16%
Ministerio de Educación	PR 29. Total actividades vinculadas con la Gestión Educativa del nivel inicial	\$ 56	\$ 30	\$ 943	\$ 665	2117%	\$ 0	\$ 11	-98%	-	-	-
	PR 46. Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	-	-	\$ 307	\$ 306	-	\$ 1,317	\$ 1,065	248%	\$ 2,375	\$ 538	80%
	Total educación	\$ 56	\$ 30	\$ 1,250	\$ 971	3137%	\$ 1,318	\$ 1,075	11%	\$ 2,375	\$ 538	80%
	PR 20. Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	\$ 2,718	\$ 2,505	\$ 2,577	\$ 2,567	2%	\$ 2,613	\$ 2,485	-3%	\$ 2,039	\$ 1,538	-22%
	PR 17. SUBPR 1. Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño	\$ 1,749	\$ 1,534	\$ 616	\$ 611	-60%	\$ 871	\$ 726	19%	\$ 597	\$ 361	-31%
Ministerio de salud	PR 17. SUBPR 4. Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF 8062-AR) (2015/2016)/ PR 47 (2017)	\$ 1,797	\$ 1,354	\$ 1,771	\$ 1,683	24%	\$ 1,137	\$ 1,020	-39%	\$ 907	\$ 439	-20%
	PR 25. Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	\$ 151	\$ 139	\$ 125	\$ 99	-29%	\$ 130	\$ 110	11%	\$ 195	\$ 47	50%
	Total salud	\$ 3,697	\$ 5,531	\$ 5,089	\$ 4,960	-10%	\$ 4,751	\$ 4,340	-12%	\$ 3,738	\$ 2,385	-21%
SENNAF	PR 47. Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios	\$ 60	\$ 55	\$ 497	\$ 204	272%	\$ 420	\$ 317	55%	\$ 438	\$ 165	4%
	Total SENNAF	\$ 60	\$ 55	\$ 497	\$ 204	272%	\$ 420	\$ 317	55%	\$ 438	\$ 165	4%
(A) Total iniciativas de primera infancia		\$ 38,901	\$ 39,651	\$ 43,487	\$ 42,474	7%	\$ 41,826	\$ 40,496	-5%	\$ 36,286	\$ 18,624	-13%
(B) Total Servicios Sociales		\$ 888,840	\$ 861,814	\$ 883,620	\$ 861,013	0%	\$ 938,575	\$ 922,881	7%	\$ 783,991	\$ 486,820	-16%

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano)
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Conclusiones y reflexiones finales

El artículo 4º de la CDN genera para los Estados la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella, para todos los niños y las niñas situados bajo su jurisdicción. Y para ello los compromete a invertir hasta el máximo de los recursos disponibles. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) refuerza este imperativo de colocar a la niñez en el centro de la agenda de la política pública. A su vez la Observación General Nro. 19 emitida por el Comité de los Derechos del Niño en 2016 especifica las acciones que los Estados deben implementar en esta materia, en relación directa con el ciclo de los presupuestos públicos.

La Argentina como país federal tiene el desafío de articular mecanismos de financiamiento e implementación de políticas públicas entre los niveles de gobierno Nacional, Provincial y Municipal para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes con equidad e inclusión en todo su territorio.

En las últimas décadas la IPNA del Gobierno Nacional creció de manera sostenida, llegando a duplicar su valor desde 1,3% del PIB en 1995 a 2,6 % del PIB en 2016. Este nivel de inversión representa aproximadamente un cuarto del total de recursos invertidos por el sector público consolidado. La IPNA del Gobierno Nacional ha pasado de representar un promedio de 12% del presupuesto social para el período que comprende el último quinquenio de los 90s y hasta 2001, a un promedio de 16,2% para el período 2008-2016, mostrando una creciente priorización de la niñez en el presupuesto público social durante las últimas décadas.

En 2016 la IPNA per cápita asignable en promedio a cada niño ascendió a \$16.059 anuales. Este indicador esconde brechas existentes entre distintas regiones y grupos poblaciones.

En términos de la especificidad de la IPNA, las provincias hacen foco en la inversión específica fundamentalmente por la descentralización de los servicios de educación y salud (en menor medida) en los gobiernos subnacionales. El gobierno nacional, en cambio, focaliza las respuestas en inversiones indirectas (políticas de transferencias de ingresos, y en especial el régimen de asignaciones familiares) y ampliadas (seguros de salud, mejoramiento de infraestructura básica y condiciones de vida).

Tras la devaluación de fines de 2015, durante 2016 la IPNA del Gobierno Nacional se redujo un 7,4% interanual. En términos de la priorización de las políticas orientadas a la niñez en el contexto recesivo se protegieron las inversiones en políticas con impacto más directo sobre la niñez (la inversión específica y la indirecta), que en conjunto aumentaron 1,8% a precios constantes respecto de 2015, y se ajustaron las inversiones en iniciativas orientadas a la población en general (inversión ampliada y en bienes públicos). Dentro del primer grupo, la inversión indirecta aumentó casi 7% en 2016, fundamentalmente por el aumento en la cobertura y monto de las Asignaciones Familiares y la AUH, debido a las modificaciones de los topes para acceder a las diferentes asignaciones y la inclusión de monotributistas no sociales entre los destinatarios de las Asignaciones Familiares dispuestas por el gobierno nacional a comienzos de 2016.

En 2017, los datos de ejecución presupuestaria muestran importantes niveles de subejecución en algunos sectores. Especialmente se evidencian importantes retrasos en las iniciativas vinculadas con los centros de desarrollo infantil y los jardines de infantes y también, aunque en menor medida en iniciativas de salud (Plan Nacional a favor de la madre y el niño y salud sexual). La misma tendencia se observa en el 2018, donde pasado más de la mitad del ejercicio presupuestario, los programas relacionados al Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles y a la Promoción y Asistencia a los Espacios de Primera Infancia, solo ejecutaron el 23% y 38% de los recursos, respectivamente. Para el 2019, la ley de presupuesto parece indicar una

reducción en los presupuestos de los programas con alto impacto en infancia del Ministerio de Educación pero un aumento, incluso en términos reales, del presupuesto de la SENNAF.

Finalmente, en relación con la primera infancia se destacan algunas iniciativas del Gobierno Nacional que se concentran en los sectores de educación, salud y protección social y cuidado. En 2015, la inversión en estas acciones y programas ascendió a \$40.000 millones, lo que representó un 5% del presupuesto social de ese año. De esos fondos, el 86% correspondió a las Asignaciones Universales para la protección social (que tienen como población destinataria no solo a la primera infancia sino a todas/os las/os niñas/niños menores de 18 años con familiares a cargo desempleados, o con empleos informales con ingresos menores al SMVyM), y el casi el 14% restante a iniciativas vinculadas con la salud de las/los niñas/os, siendo que la inversión en el ámbito del cuidado y la educación, así como en la promoción y protección de derechos fue relativamente insignificante.

En 2016, el presupuesto destinado a la primera infancia en este conjunto de iniciativas creció en más del 40% en términos nominales y un 7% a precios constantes, mostrando una priorización de este recorte de políticas muy por encima de la evolución de la IPNA para la niñez en general. Para el año 2017, la ejecución de las iniciativas seleccionadas se mantuvo prácticamente estable en términos reales. Dentro de las iniciativas priorizadas se destaca el fortalecimiento de los Espacios de Primera Infancia y de los jardines infantiles pese a que, como se mencionó, la implementación de estas políticas todavía presenta algunas dificultades. En el 2018, se observa una caída de los créditos vigentes respecto del año anterior (13%), explicada principalmente por reducciones en términos reales de los presupuestos asignados a los programas dependientes del Ministerio de Salud y las AUH. Sin embargo, la caída del presupuesto vigente de este último programa es esperable que se revierta debido al método de actualización del monto de las asignaciones.

Este último punto se presenta como una contradicción frente a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, que requiere a los Estados garantizar para las políticas destinadas a la infancia el máximo de los recursos que se dispongan, la intangibilidad de estos fondos y la prohibición de una inversión decreciente. En un contexto de infantilización de la pobreza, resulta de suma importancia cumplir con los requerimientos establecidos en la Convención. Además, esta idea se ve reforzada frente a la evidencia sobre la etapa crucial que representa la primera infancia en la vida de los individuos.

Bibliografía

ASAP y UNICEF (2016). Gasto social de la Adm. Púb. Nac. Dirigido a la niñez en Argentina 2010-2014. Asociación argentina Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública y UNICEF, Buenos Aires.

CDN (2016). Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4).

DAGPyPS y UNICEF (2004). Gasto Público dirigido a la niñez en Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y UNICEF. Buenos Aires.

DAGPyPS y UNICEF (2006). Gasto Público dirigido a la niñez en Argentina 1995-2005. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y UNICEF, Buenos Aires.

DAGPyPS y UNICEF (2009). Gasto Público dirigido a la niñez en Argentina 1995-2007. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF, Buenos Aires.

DPEPE (2015). Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires en el año 2014. Documento de Trabajo DPEPE N°20/2015.

IIFE/UNESCO (2012). La situación de la Primera Infancia en la Argentina. A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. IIFE-UNESCO Buenos Aires y Fundación Arcor, Buenos Aires.

IIFE-UNESCO-UNICEF (2015). La inversión en la primera infancia. Propuesta metodológica y análisis de países seleccionados en la región. Boletín de difusión. IIFE-UNESCO Buenos Aires y UNICEF, Buenos Aires.

Relevamiento de expectativas de Mercado (2018). Disponible en http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_Mercado.asp

UNICEF (2005) ¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

UNICEF (2006). Argumentos y herramientas para contribuir a la inversión social a favor de los adolescentes de América Latina y el Caribe. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

UNICEF (2012), "Inversión social en primera infancia en Argentina", en: Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales 2011. UNICEF, Buenos Aires.

Anexo

Tabla 1. Selección de planes o programas nacionales con fuerte impacto en la primera infancia

Iniciativa	Descripción/Objetivo	Población objetivo	Organismo responsable
Programa Primeros Años acompañando la crianza	<p>Fortalecer las capacidades de las Familias en situación de vulnerabilidad a través de la formación de personas, instituciones provinciales, locales y redes comunitarias para acompañar a las mismas en su rol y prácticas de crianza.</p> <p>Las acciones que se desarrollan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención con las Familias: acompañamiento de las Familias más vulnerables a través de visitas periódicas que realizarán las Facilitadoras y Facilitadores. 2. Educación comunitaria en Infancia: actividades de sensibilización, difusión, formación y capacitación en el ámbito comunitario, especialmente en articulación con las redes de infancia instaladas en el territorio. 3. Fortalecimiento de redes comunitarias de Infancia: se colabora en la consolidación de prácticas institucionales locales hacia la infancia y la crianza (capacitación, educación continua y certificación de las Facilitadoras y Facilitadores y otros actores de la comunidad). 	Niñas y niños de 0 a 4 años, a través de sus familias y comunidades.	Consejo de Coordinación de Políticas Sociales- Presidencia de la Nación
Programa nacional de desarrollo infantil	<p>Promover el desarrollo de los niños, niñas y de quienes se ocupan de su crianza, mediante la implementación de distintas estrategias orientadas a sensibilizar a la población acerca de la importancia de los primeros años de vida y el papel prioritario de los adultos en esta etapa de la infancia.</p> <p>El programa ofrece capacitación y materiales que colaboren en la elaboración e implementación de proyectos institucionales con el fin de afianzar los lazos familias-escuelas-comunidad en beneficio del desarrollo infantil. Con este mismo propósito se articulan acciones con otras instituciones, organizaciones comunitarias y programas nacionales, provinciales y locales.</p>	Primera infancia a través de Supervisores, Directores y Docentes de Nivel Inicial.	Ministerio de Educación. El programa participa de la Mesa Interministerial de Gestión y Programación del Programa Nacional Primeros Años, que se implementa conjuntamente con los Ministerios de Salud y Desarrollo Social.
Plan Nacional de Primera Infancia y Espacios de Primera Infancia	<p>Proteger y promover los derechos de todos los niños de 45 días a 4 años, y garantizarles una alimentación sana, estimulación temprana y una buena salud, junto a sus familias y sus comunidades.</p> <p>ESPACIOS DE PRIMERA INFANCIA (EPI): los más chicos reciben cuidados, protección y estimulación temprana para crecer sanos en cada uno de sus barrios, desarrollar el lenguaje, las emociones y fortalecer los vínculos familiares.</p>	Niñas y niños de 45 días a 4 años	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)

Iniciativa	Descripción/Objetivo	Población objetivo	Organismo responsable
Asignación por Embarazo para protección social (AUE)	Transferencia monetaria mensual, no retributiva y de hasta un máximo de 6 mensualidades, otorgada a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, condicionada a la inscripción en el Programa SUMAR y a la presentación de los controles de embarazo.	Embarazadas sin cobertura de obra social (excepto aquellas que sean monotributistas sociales, empleadas del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleadas del Servicio Doméstico o trabajadores de temporada).	Administración Nacional de la Seguridad Social - ANSES
Plan Nacional para la Educación Inicial	El plan se enmarca dentro de la Ley N° 26.207 Nacional de Educación y estipula los objetivos y modalidades de organización específicos para la educación inicial.	Niños y niñas desde los 45 días de vida hasta los 5 años inclusive.	Ministerio de Educación de la Nación
Programa Jugando Construimos Ciudadanía	Estimular hábitos de solidaridad y cooperación mediante el juego y el desarrollo de actividades integradoras. Promueve la producción de materiales lúdicos, como juguetes, juegos colectivos y didácticos e instrumentos musicales.	Niños y niñas de 0 a 4 años.	Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Secretaría de Economía Social, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
Programa Salud Materno Infantil (Atención de la Madre y el Niño)	Disminuir la morbilidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de las niñas y los niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).	Niños menores de 6 años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza. Centros de salud y Centros de Desarrollo Infantil (CDI).	Ministerio de Salud de la Nación
Proyecto "Más libros más mundos posibles"	Promover, incentivar y fortalecer los procesos de lectura y escritura que se inician en los primeros años. Se orienta a incrementar los recursos para la lectura y escritura en las escuelas de nivel inicial situadas en contextos de mayor vulnerabilidad.	Niños y niñas que cursan el nivel inicial.	Ministerio de Educación de la Nación
Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH)	Seguro social no contributivo para hijos de familias en situación de desocupación, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual de suma fija por cada hijo menor de 18 años o chicos discapacitados, condicionada a la acreditación de controles sanitarios y de asistencia escolar.	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 en familias en situación de desocupación, informalidad laboral o con remuneración menor al salario mínimo.	Administración Nacional de la Seguridad Social - ANSES
Plan Nacer/Programa SUMAR	Proveer financiamiento basado en resultados para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puerperas y de las niñas y niños menores de 6 años que no tienen obra social a nivel federal.	Plan Nacer: menores de 6 años, embarazadas y mujeres en el puerperio hasta 45 días después del parto, que no tengan cobertura por obra social. Programa SUMAR: amplía cobertura a niños, niñas y adolescentes de 6 a 19 años y a mujeres hasta los 64 años.	Ministerio de Salud de la Nación

Iniciativa	Descripción/Objetivo	Población objetivo	Organismo responsable
Plan Nacional de acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes	Generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en su calidad de ciudadanos, mediante el desarrollo de políticas públicas integrales, implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial.	Niños, adolescentes, familias.	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia
Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	Prevenir y erradicar el trabajo infantil, en todas sus formas, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales, en todo el país.	Niñas y niños que trabajan o están en riesgo de incorporarse en las distintas modalidades de trabajo infantil, sus familias y los actores sociales involucrados en la temática de la niñez y el trabajo.	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Programa Brigada Niñ@s	Brindar atención y acompañamiento a víctimas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Un equipo profesional acompaña a las víctimas hasta el momento de la declaración testimonial, brindándoles asistencia y asesoramiento sobre sus derechos, así como la contención necesaria durante la urgencia y emergencia.	Niños, niñas y adolescentes.	Ministerio de Justicia y Derechos humanos
Programa las Víctimas contra las Violencias	Atención a las víctimas de abusos o maltratos, causados por el ejercicio de la violencia, cualquiera fuese su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Se incluye la lucha contra el maltrato, la explotación y la prostitución infantil.	Niños y familias.	Ministerio de Justicia y Derechos humanos
Programa Nacional 700 Escuelas	Construcción de edificios escolares nuevos o la sustitución de los edificios escolares existentes.	Niñas y niños en edad escolar.	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (ex Programa Nacional de Inmunizaciones)	Disminuir la morbilidad de las enfermedades inmunoprevenibles, mediante la vacunación sostenida de los niños que nacen anualmente, así como de las cohortes sucesivas hasta la edad de 6 años, y luego cada diez años. Se encarga de la adquisición y distribución de vacunas, jeringas y agujas descartables, el seguimiento de las coberturas de vacunación, la supervisión de programas jurisdiccionales de inmunizaciones, las campañas de vacunación, y la elaboración y actualización de las Normas nacionales de vacunación.	Toda la población, con foco en la primera infancia.	Ministerio de Salud de la Nación

Iniciativa	Descripción/Objetivo	Población objetivo	Organismo responsable
Programa Nacional de Nutrición y Alimentación "Plan de Seguridad Alimentaria" (PNSA)	<p>Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde con las particularidades y costumbres de cada región del país.</p> <p>Líneas de acción: promoción de la seguridad alimentaria y actividades de educación nutricional; entrega de tarjetas magnéticas para la compra de alimentos; transferencias de fondos a los Estados provinciales para reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y para el fortalecimiento de organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias; actividades de educación alimentaria nutricional y promoción del desarrollo infantil y familiar entre técnicos locales, referentes comunitarios y familias; fortalecimiento de las familias en torno a la nutrición y a la alimentación desde un enfoque integral que contempla los diversos aspectos que influyen en las elecciones alimentarias.</p>	Tarjetas magnéticas: familias con niños menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y adultos en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.	Ministerio de Desarrollo Social
Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad	Llevar el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas, para organizar y entrecruzar los casos de todo el país en una base de datos sobre personas menores de edad cuyo paradero se desconozca, así como también de aquellos que fueran localizados o se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación, en todos los casos en que desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios.	Niñas, niños y adolescentes.	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Dirección Nacional de Asistencia Directa a Personas y Grupos Vulnerables
Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR)	Promover la igualdad de derechos, la equidad y la justicia social, así como contribuir a mejorar la estructura de oportunidades, en el campo de la salud sexual.	Población en general, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes.	Ministerio de Salud de la Nación
Programa CUS medicamentos (ex Remediar)	Fortalecer la capacidad resolutoria del Primer nivel de atención, promoviendo la Estrategia de Atención Primaria de la Salud y el Uso Racional de Medicamentos; consolidar un sistema federal de abastecimiento; y brindar cobertura farmacológica directa y gratuita a más de 15 millones de argentinos en todo el territorio nacional.	Toda la población, especialmente aquella que tiene dificultades de acceso a los medicamentos ambulatorios, está bajo la línea de pobreza o no tiene cobertura de obra social.	Ministerio de Salud de la Nación

Iniciativa	Descripción/Objetivo	Población objetivo	Organismo responsable
Proyecto Familias y Nutrición	Fortalecer a las familias en las funciones de crianza, nutrición y cuidado de la salud de sus hijos. Desde un enfoque integral, con perspectiva de género y promoviendo el reconocimiento de los derechos de niños y niñas. Esta iniciativa genera instancias de capacitación, comunicación y educación alimentaria nutricional en contextos institucionales, familiares y comunitarios del país.	Niños, niñas y sus familias.	Ministerio de Desarrollo Social
Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (SIIPNAF)	Herramienta conformada por un conjunto de datos homologables que permite obtener información acerca de las acciones desarrolladas en el marco de las políticas públicas dirigidas a la niñez y a la adolescencia, implementadas en el ámbito de todo el territorio nacional. Su objetivo es generar el mejoramiento de los procesos de diseño, planificación, gestión, monitoreo y comunicación de las políticas dirigidas a la niñez, la adolescencia y la familia.	Niños, niñas, adolescentes y familias.	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; Universidad de Buenos Aires; Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social y Finanzas de las provincias.

Fuente: IPE-UNESCO-UNICEF (2015) y Ministerios de la Nación y ANSES.

Tabla 2. Presupuesto vigente y ejecución presupuestaria en programas seleccionados (2015- 2018)

Servicio Administrativo	Programa Presupuestario	Credito vigente					Devengado			
		2015	2016	2017	Créd. vigente al 10/09/2018	2015	2016	2017	Devengado al 10/09/2018	
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Asignaciones Familiares (incluye AAFF contributivas y AUH)	68.295,2	78.281,1	82.971,8	67.235,2	65.642,5	77.486,1	82.062,6	36.833,9	
	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	-	306,6	1.317,4	2.374,8	-	306,2	1.064,6	538,0	
Ministerio de Educación y Deportes	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	3.033,4	2.331,5	2.664,2	1.633,7	2.992,0	2.310,5	2.626,1	728,6	
	37 - Infraestructura y Equipamiento	2.847,4	1.846,9	1.815,6	\$ 3.386	2.836,3	1.842,5	1.813,5	\$ 803	
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	90,0	975,2	142,5	603,5	51,5	636,3	134,0	335,2	
Ministerio de Salud	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	2.718,4	2.577,2	2.612,5	2.038,8	2.504,6	2.566,8	2.485,3	1.538,3	
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR). Programa SUMAR	1.797,0	1.771,1	1.137,2	906,9	1.354,0	1.683,2	1.019,6	439,0	
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	69,8	26,7	16,6	40,5	49,5	17,1	2,0	16,4	
	17 - Atención de la Madre y el Niño	3.545,9	2.386,5	871,4	597,4	2.888,0	2.294,0	725,9	361,0	
	Sanidad Escolar	7,7	4,6	6,6	-	6,8	1,7	3,6	-	
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	563,1	506,2	499,7	453,5	536,2	451,7	453,5	241,2	
	45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	223,8	195,7	218,7	\$ 182	208,8	174,6	185,9	\$ 91	
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	60,3	496,9	419,7	438,1	55,0	204,3	317,1	165,1	
Cámara de Diputados	Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	-	-	-	20,0	-	-	-	-	

Fuente: CIPPEC en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto>.

Nota: la ejecución correspondiente a 2018 se calculó al 10/09/2018.

Acerca de la autora

Matilde Karczmarczyk: analista del Programa de Protección Social. Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Anteriormente, se desempeñó como consultora de UNICEF en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y como pasante en la Organización Internacional del Trabajo.

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 República Argentina.

Para citar este documento: Karczmarczyk, M. (comp.) (octubre de 2018). Análisis de la inversión social dirigida a la niñez en Argentina a nivel nacional. *Documento de Trabajo N°174*. 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 el BIND

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, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org