

Empleo, crecimiento y equidad

impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género

Gala Díaz Langou
Florencia Caro Sachetti
Matilde Karczmarczyk
Belén Bentivegna
Santiago Capobianco

Contenido

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos.....	5
Nota sobre género y lenguaje.....	5
Introducción	6
1. Brechas de género en el mercado laboral: diagnóstico de la situación actual	9
2. Políticas que pueden cerrar las brechas de género en el mercado laboral	19
3. Efectos de las políticas propuestas.....	37
4. Implicancias de políticas públicas y reflexiones finales	41
Anexo I. Metodología del costeo de las políticas	44
Anexo II. Metodología de la simulación.....	50
Bibliografía.....	53
Acerca de los autores.....	59

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Brecha de participación laboral entre varones y mujeres. Estimación 2012-2017 y proyección 2025	7
Gráfico 2. Participación laboral de mujeres y varones según quintil de ingresos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	10
Gráfico 3. Tasa de empleo de los jefes y cónyuges según tenencia de hijos menores de 18. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	11
Gráfico 4. Tasa de desocupación por género y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.	12
Gráfico 5. Distribución de población ocupada por extensión de la jornada, según género. En porcentaje. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.	13
Gráfico 6. Tasa de empleo no registrado por género y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	14
Gráfico 7. Tasa de trabajo independiente por género, grupo de edad y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	15
Gráfico 8. Hogares con hijos menores de 18 años por quintil de ingreso familiar. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	17
Gráfico 9. Cantidad de hijos en hogares con presencia de hijos menores de 4 años por quintil. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.....	18
Gráfico 10. Cobertura de transferencias por quintil de ingreso. Total aglomerados urbanos. 2017	21
Gráfico 11. Tasa de asistencia a jornada extendida o completa por provincia y total nacional. 2017.....	27
Gráfico 12. Tasa de asistencia a espacios CEC por edad simple. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012	31
Gráfico 13. Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012....	32
Tabla 1. Feminización de sectores económicos y distribución por sector por género. Total aglomerados urbanos. 2008-2018.	16
Tabla 2. Situación actual del sistema y escenarios alternativos de reforma a 2020 e inversión anual incremental requerida, en millones de pesos.....	25
Tabla 3. Inversión requerida para alcanzar al 30% de los alumnos de gestión estatal en jornada completa, en millones de pesos de diciembre 2018.....	29
Tabla 4. Metas de mínima, media y máxima para la extensión de los espacios CEC a 2023. Porcentajes en cobertura, en millones de pesos de diciembre 2018.	35
Tabla 5. Inversión bruta, neta y efectos sobre el PBI y el empleo por género, en millones de pesos de 2018	39
Tabla 6. Componentes del costeo y deflatores utilizados.....	52

Resumen ejecutivo

La equidad económica de género es indispensable para el efectivo goce de los derechos de las mujeres y también para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo. Este documento plantea, costea y analiza los impactos económicos sobre empleo, Producto Bruto Interno y recaudación fiscal de tres políticas que pueden promover la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Así, busca reafirmar lo que ya demuestra la experiencia internacional y la literatura especializada de que existe una relación positiva entre la equidad económica de género y el desarrollo a nivel micro y macro.

En primer lugar, propone la ampliación de la oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado, y pondera tres escenarios distintos que pueden pensarse en una secuencia gradual. El escenario de mínima inversión en esta política permitiría alcanzar una tasa de asistencia del 53% de los niños menores de 4 años, incrementando 20 puntos la cobertura actual. En el escenario de inversión media, la cobertura ascendería a 60%; y en el de máxima, a un 67%.

En segundo lugar, plantea la implementación de la jornada extendida en escuelas primarias hasta llegar al 30% de matrícula en el nivel estatal, de acuerdo al objetivo de que la Ley de Financiamiento Educativo (2005) definió para 2010 y permanece incumplido. Por último, propone la modificación del régimen de transferencias a las familias con niños y adolescentes hasta alcanzar la universalización de la cobertura y un incremento de los montos para las familias que reciben la Asignación Universal por Hijo y las Asignaciones Familiares por Hijo del sistema contributivo.

Cada una de estas políticas podría generar un aumento del empleo total de entre 0,7% y 6,4% - es decir, entre 132.700 y 1.285.000 puestos de trabajo nuevos- y alrededor de la mitad de los puestos creados serían ocupados por mujeres. Este porcentaje superaría el 60% en el escenario de máxima de la ampliación de la oferta CEC. Además, estas tres políticas tendrían un fuerte impacto sobre el crecimiento económico: el aumento total del PBI asociado a su implementación oscila entre 0,7% y 5,3%. La inversión bruta para implementar cada una de estas políticas va desde un 0,6% a un 3,6% del PBI. Sin embargo, las tres tienen una alta capacidad de repago: cerca de 60% de la inversión inicial se puede recuperar mediante la recaudación de impuestos.

Invertir en estas políticas permitiría avanzar en los objetivos de dos agendas estratégicas para el país: la de los derechos de la infancia y la de la equidad de género. Priorizar la expansión de los espacios CEC, la ampliación de la jornada extendida y la universalización de las transferencias puede parecer costoso y complejo, especialmente en épocas de inestabilidad económica. Sin embargo, son de las mejores inversiones que un país puede realizar para lograr una mayor equidad y garantizar un mejor futuro.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Fernando Filgueira, Gimena de León, José Florito, Belén Sánchez y Jennifer Guevara por sus valiosos comentarios sobre este trabajo. Se agradece a todo el equipo de Comunicación de CIPPEC, especialmente a Belén Felix, por su inestimable edición y seguimiento del diseño del documento. Se valora también el intercambio de ideas con Leandro Serino sobre la metodología empleada y la colaboración de Paula Szenkman y Gabriel Michelena. Los autores también agradecen a Carolina Robino, de IDRC, por su apoyo para llevar a cabo este proyecto. No obstante, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Nota sobre género y lenguaje

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

Introducción

El género de una persona determina sus posibilidades en el mercado de trabajo y, en consecuencia, el goce de sus derechos económicos: solo 58% de las mujeres en zonas urbanas trabaja o busca activamente un empleo, en comparación al 80% de los varones, y aquellas que trabajan tienen mayor probabilidad de quedar desempleadas (y por más tiempo) y de transitar a la inactividad. Además, las mujeres trabajan en mayor proporción en puestos de trabajo no registrados, lo que repercute en su acceso a la protección y a la seguridad social. En paralelo, pese a que ellas alcanzan más años de educación, se concentran en los sectores menos dinámicos de la economía y participan menos en puestos de toma de decisiones. En otras palabras: existen barreras diferenciales en el acceso al mercado laboral para las mujeres e incluso aquellas que logran acceder lo hacen en peores condiciones y corren con desventajas.

La contracara de la situación en el mercado laboral es el trabajo que realizan las mujeres al interior de los hogares para el sostenimiento de la sociedad y la economía a través del trabajo de cuidado y doméstico no remunerado. En promedio, las mujeres en Argentina realizan 6,4 horas de trabajo no remunerado por día, mientras que los varones le dedican 3,4 horas. Además, el 89% de ellas realiza estas tareas y solo 58% de los varones lo hace (EAHU, 2013). Esta situación genera una pobreza de tiempo que obstaculiza el ejercicio de la autonomía de las mujeres: cuanto más tiempo se ocupa en tareas no remuneradas, menos tiempo queda disponible para otras actividades. Pese al aporte esencial de estas actividades al bienestar social y económico del país, su contribución no es suficientemente reconocida ni valorada económicamente. La doble jornada laboral de las mujeres, al interior de los hogares y en el mercado laboral, permanece invisibilizada.

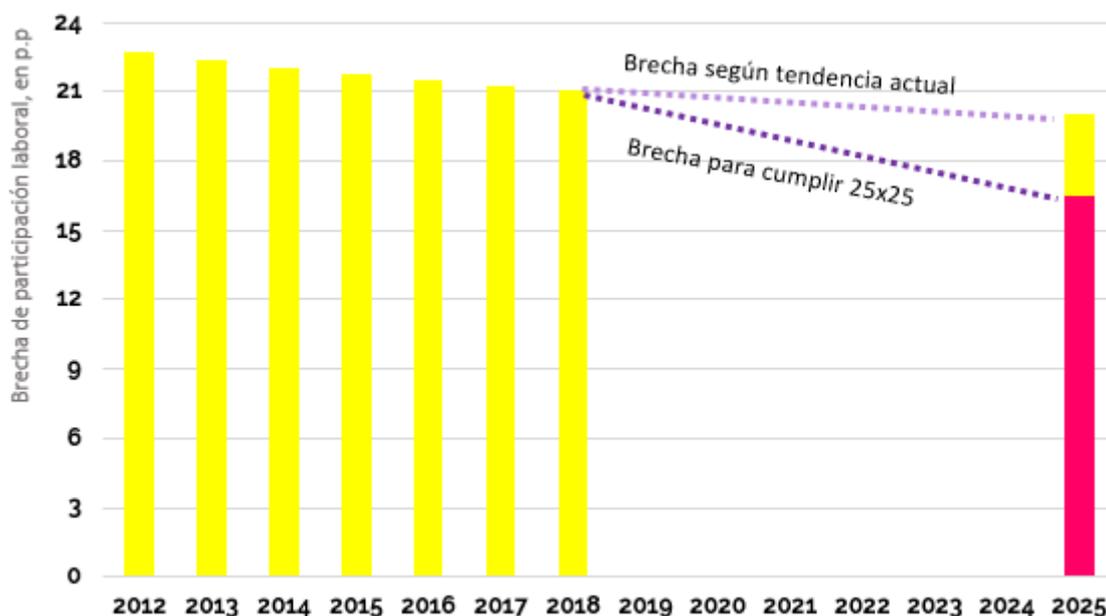
Esta situación es insostenible y debe ser abordada con urgencia a través de políticas públicas. En primer lugar, por una cuestión de equidad. Las barreras que enfrentan las mujeres para insertarse plenamente en el mundo del trabajo impiden el goce efectivo de sus derechos, ya que las oportunidades de trabajo decente son una condición necesaria para el logro de la autonomía económica de las mujeres. Además, condicionar los derechos económicos al género implica desconocer las responsabilidades que Argentina asumió en su Constitución y al suscribir a diferentes instrumentos y compromisos internacionales de derechos humanos.

El principio de igualdad de oportunidades y no discriminación se encuentra establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional desde su concepción original en 1853. Además, la reforma constitucional de 1994 elevó al rango constitucional la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que exige a los Estados la no discriminación hacia las mujeres y la implementación de acciones para modificar los roles tradicionales de género. En la misma sintonía, el país suscribió y ratificó por ley la Convención de Belem do Pará (1994), el primer instrumento regional que propuso el desarrollo de medidas de protección de los derechos de las mujeres para abordar la problemática de la violencia de género en todas sus dimensiones, incluida la laboral. Argentina también participó de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y suscribió su Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que establece objetivos estratégicos a los que los países participantes se comprometieron para avanzar en la equidad de género.

De forma más reciente, la Argentina asumió el compromiso de trabajar en pos de la equidad de género al suscribir a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que

establece como su Objetivo n°5 “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Además, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n°8 propone “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Estas acciones implican eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres con el fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos y fomentar su inserción laboral en condiciones decentes. Asimismo, como miembro del G20, Argentina se comprometió en 2014 a reducir la brecha de género en la participación laboral en un 25% para 2025. Sin embargo, en los últimos cuatro años esta brecha ha disminuido solo en un 3,4%, de 22 p.p. en 2014 a 21 p.p. en 2018, y aún lejos del objetivo (Gráfico 1). Si se mantienen las tendencias actuales, la Argentina no cumplirá este compromiso asumido.

Gráfico 1. Brecha de participación laboral entre varones y mujeres. Estimación 2012-2017 y proyección 2025



Fuente: CIPPEC en base a proyecciones de la CEPAL.

En segundo lugar, la vulneración de los derechos económicos de las mujeres tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo. Las brechas de género en el mercado de trabajo afectan el crecimiento económico mediante tres mecanismos. Los dos primeros son la baja inversión en capital humano en mujeres (Blackden, Canagarajah, Klasen, & Lawson, 2006) y la subutilización del talento femenino (Booz & Company, 2012). Ambos conllevan una clara pérdida de eficiencia a nivel empresa (Brest López y Díaz Langou, 2018) ya que las oportunidades laborales para las mujeres muestran una correlación con mayores ganancias y productividad (IFC, 2015). El tercer canal refiere a la relación negativa entre brechas de género en el mercado laboral y el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar (Sen, 1990; Klasen y Wink, 2003; Brest y Díaz Langou, 2017). Dado que ellas son más proclives a invertir en los niños (Duflo, 2003; Duflo, 2012), incrementar su poder de negociación podría llevar a mayores niveles de capital humano en el futuro (por medio de la inversión en educación y salud para sus hijos) y así aumentar los niveles de productividad futura en el largo plazo (Slotsky, 2006).

La literatura también resalta que la diversidad en la fuerza laboral puede ser positiva para los rendimientos económicos de las organizaciones. Abundan los estudios

que documentan la relación virtuosa entre la equidad de género y el crecimiento económico, la productividad, la acumulación de capital humano y la disminución de la pobreza (Brest López y Díaz Langou, 2018). Actualmente, las mujeres representan más de la mitad de la población en edad de trabajar, pero solo producen 37% del PBI global por su baja participación laboral.

En tercer lugar, es urgente abordar la desigualdad laboral de género debido al contexto demográfico en el que se encuentra Argentina. En veinte años, la sociedad argentina contará con una mayor proporción de personas mayores respecto a la población en edad activa por el aumento de la longevidad y la disminución de la tasa de fecundidad. Esta situación tendrá importantes implicancias fiscales y los esfuerzos del Estado deben centrarse en tres objetivos: alcanzar una tasa de fecundidad en torno al nivel de reemplazo y convergente entre sectores socio-económicos; lograr altas tasas de empleo femenino en todos los estratos sociales; y reducir la pobreza infantil (Filgueira, 2011; Filgueira, 2015). En este sentido, políticas que favorezcan la conciliación familiar-laboral, como las que analiza este documento, son cruciales para aumentar la fuerza laboral a través de la activación económica de las mujeres, incentivar una mayor fecundidad por la mejor distribución de las tareas de cuidado, y alentar la formación de capital humano debido al efecto sobre el desarrollo de la primera infancia.

Contribuir a la equidad de género es un imperativo moral y jurídico, pero también estratégico para el desarrollo y el crecimiento del país. Este documento presenta tres medidas concretas que pueden contribuir a avanzar la equidad de género y analiza su impacto sobre el desarrollo y el crecimiento del país. Las tres políticas seleccionadas son la modificación del esquema de transferencias a las familias con niños, la ampliación de la jornada extendida en la educación primaria y la expansión de la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC).

La evidencia para otros países señala que iniciativas de este tipo podrían contribuir significativamente a la economía en general y a reducir las brechas de género en particular. De Henau y otros (2017) estimaron que, en países emergentes, una inversión de 2% del PBI en servicios de cuidado (contemplando cuidados para niños, adultos mayores, de salud y educación) podría generar un aumento de entre 1,3% y 2,6% en el empleo total, y que entre 33% y 57% de estos puestos de trabajo corresponderían a mujeres. Un estudio similar para países de la OCDE revela que el mayor crecimiento del empleo femenino conduciría a una reducción de la brecha en la tasa de ocupación entre varones y mujeres de hasta 50% (De Henau y otros, 2016).

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación actual de las mujeres en el mercado de trabajo en Argentina. En la segunda sección, se describe el estado de situación de las tres políticas seleccionadas y se presentan las propuestas de reforma, la evidencia existente, y distintos escenarios según el monto de inversión requerida. En la tercera sección, se presentan los efectos de las políticas sobre el PBI, el empleo y la recaudación. Por último, en la cuarta sección se discuten las implicancias de llevar a cabo estas propuestas de política pública en términos de su impacto económico y se presentan unas breves reflexiones finales.

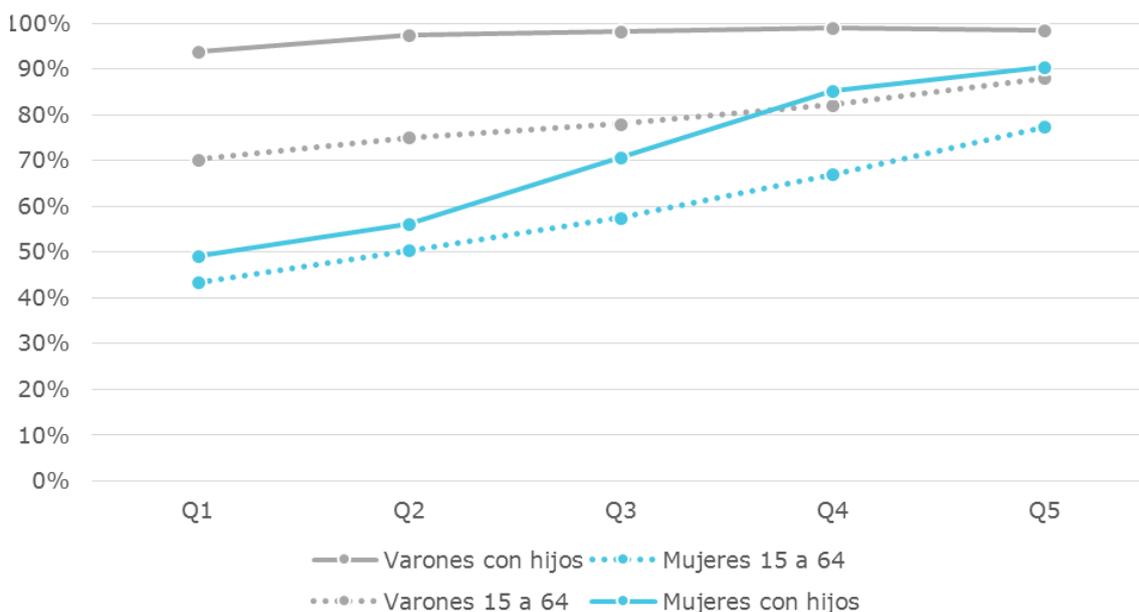
1. Brechas de género en el mercado laboral: diagnóstico de la situación actual

Las mujeres enfrentan más obstáculos que los varones para participar y beneficiarse plenamente de la economía. En particular, afrontan barreras en el acceso al mundo laboral, en su trayectoria y en sus posibilidades de alcanzar puestos de decisión. Los obstáculos suelen aumentar durante la edad reproductiva y ante la tenencia de hijos: la maternidad parece penalizar el desarrollo laboral femenino, mientras que no ocurre así con la paternidad. Esto es relevante en un contexto donde 60% de las mujeres de 15 a 59 años del país tienen hijos menores de 18 años¹.

La participación laboral de las mujeres en edad activa es, en promedio, 21 puntos menor que la de los varones (58% y 79%, respectivamente). Esta brecha se amplía cuando hay hijos menores de 18 en el hogar: en ese contexto, 67% de las mujeres y 97% de los varones participan del mercado laboral (EPH-INDEC, 2018). Además, mientras la participación masculina es independiente de su nivel socioeconómico y educativo, existen fuertes desigualdades entre las mujeres. Para aquellas que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de ingreso o tienen menos años de educación, la brecha con los varones es mayor, mientras que para las mujeres con estudios universitarios o de los quintiles más altos en la distribución de ingresos la brecha se reduce a 8 p.p. (Gráfico 2). Al considerar la variable de tenencia de hijos, la participación laboral aumenta tanto para varones como para mujeres, pero la de los varones lo hace en mayor medida y, por lo tanto, la brecha crece, especialmente en los quintiles más bajos de la distribución de ingresos. En este sentido, la maternidad parece emerger como una barrera - en términos de sus posibilidades de participación en el mercado laboral - particularmente para las mujeres de ingresos bajos y medio-bajos y pocas posibilidades de acceso a la educación.

¹ Esta proporción corresponde a las mujeres jefas de hogar o cónyuges.

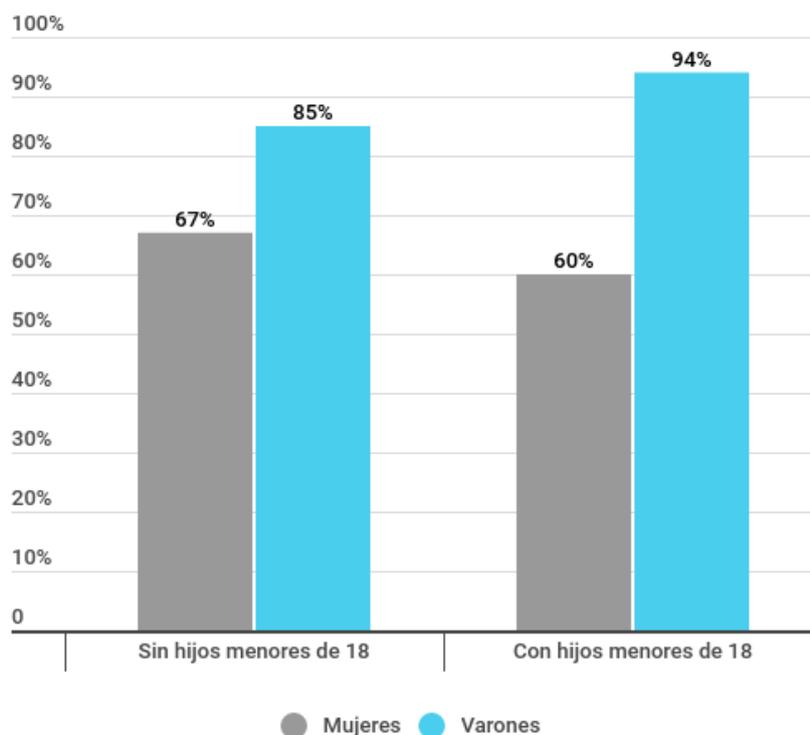
Gráfico 2. Participación laboral de mujeres y varones según quintil de ingresos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Al analizar la inserción efectiva en el mercado de trabajo, la situación de las mujeres madres también es peor respecto de aquellas que no tienen hijos. La tasa de empleo de las mujeres de 15 a 59 años con hijos menores de 18 años es 7 puntos menor que la de aquellas que no son madres (Gráfico 3) y la brecha se amplía cuanto más pequeños son los niños. Lo contrario ocurre con los varones: su tasa de ocupación ronda 94% cuando tienen hijos y 85% cuando no son padres. Así, la maternidad es un obstáculo para ellas, no solo al momento de decidir participar del mercado laboral sino también para acceder a un puesto de trabajo. Esto repercute de manera directa en la autonomía económica de las mujeres, en tanto 93% de los padres tienen ingresos laborales propios, mientras que solo 61% de las madres los tienen.

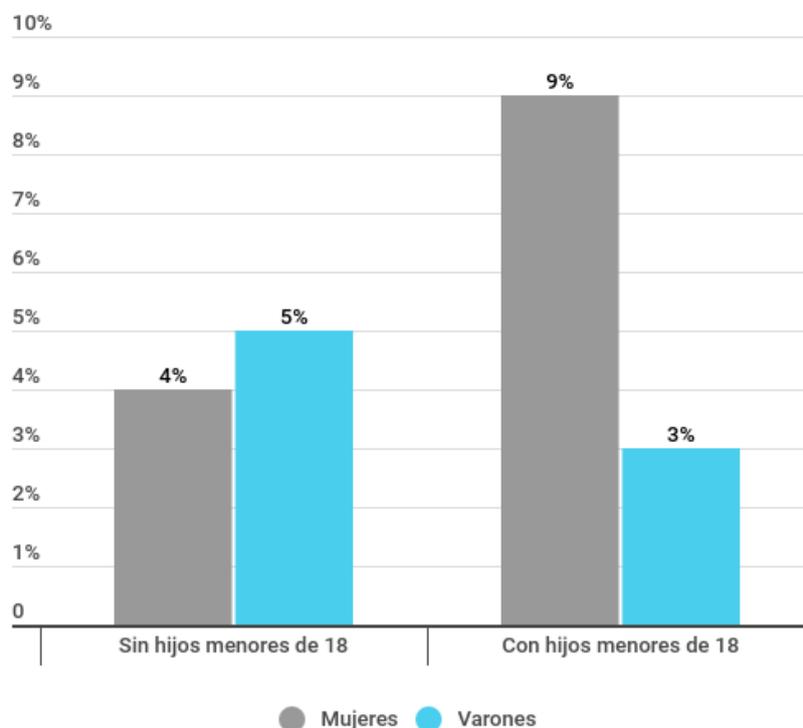
Gráfico 3. Tasa de empleo de los jefes y cónyuges según tenencia de hijos menores de 18. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Por otra parte, una mayor proporción de mujeres que de varones suele encontrarse en situación de desempleo. En el primer semestre de 2018, 10,8% de las mujeres en edad activa estaba desocupada, en comparación al 8,4% de los varones (EPH-INDEC, 2018). Este porcentaje se acrecienta en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso y entre aquellos individuos con menor nivel educativo, lo que evidencia las dificultades de las personas de contextos más vulnerables para conseguir un empleo y superar la pobreza. Entre las jefas de hogar y cónyuges, las mujeres con hijos menores de 18 años exhiben una tasa de desocupación mayor que el resto de las mujeres, mientras que en los varones se observa el fenómeno contrario (Gráfico 4).

Gráfico 4. Tasa de desocupación por género y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.

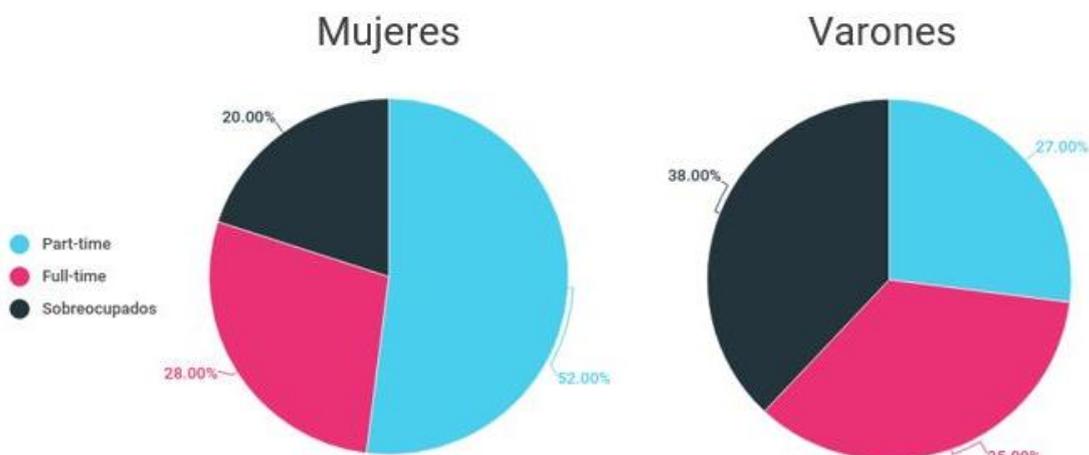


Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Además de tener mayores probabilidades de estar desempleadas, las mujeres pasan más tiempo en esta situación. Mientras que el 28% de las mujeres pasa más de un año buscando trabajo, solo 13% de los varones atraviesa esa situación. En contraste, dos de cada tres varones pasan menos de tres meses desempleados, en comparación a casi la mitad (46%) de las mujeres. Esto puede contribuir a un mayor efecto desaliento por la búsqueda infructuosa de empleo, que conlleva una transición a la inactividad. Particularmente, solo 37% de las mujeres con hijos menores de 18 que se encontraban desocupadas declararon haber encontrado trabajo luego de un año y medio, en comparación a 77% de los varones. El 44% de las mujeres dejó de buscar trabajo y 19% seguía desocupada. Las mujeres sin hijos o con hijos mayores de edad muestran patrones similares, pero no así los varones. Los que no tienen hijos transitan en mayor medida a la inactividad o permanecen desocupados por más tiempo (EPH-INDEC, 2004-2018).

Cuando las mujeres trabajan, suelen hacerlo a tiempo parcial, situación que también podría ser producto de los obstáculos para la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar (Rodríguez Enriquez, Giosa y Nieva, 2010). Del total de las mujeres ocupadas, una de cada dos trabaja menos de 35 horas y solo 20% trabaja entre 35 y 45 horas (Gráfico 5). En contraste, tres de cada cuatro varones trabajan 45 o más horas por semana.

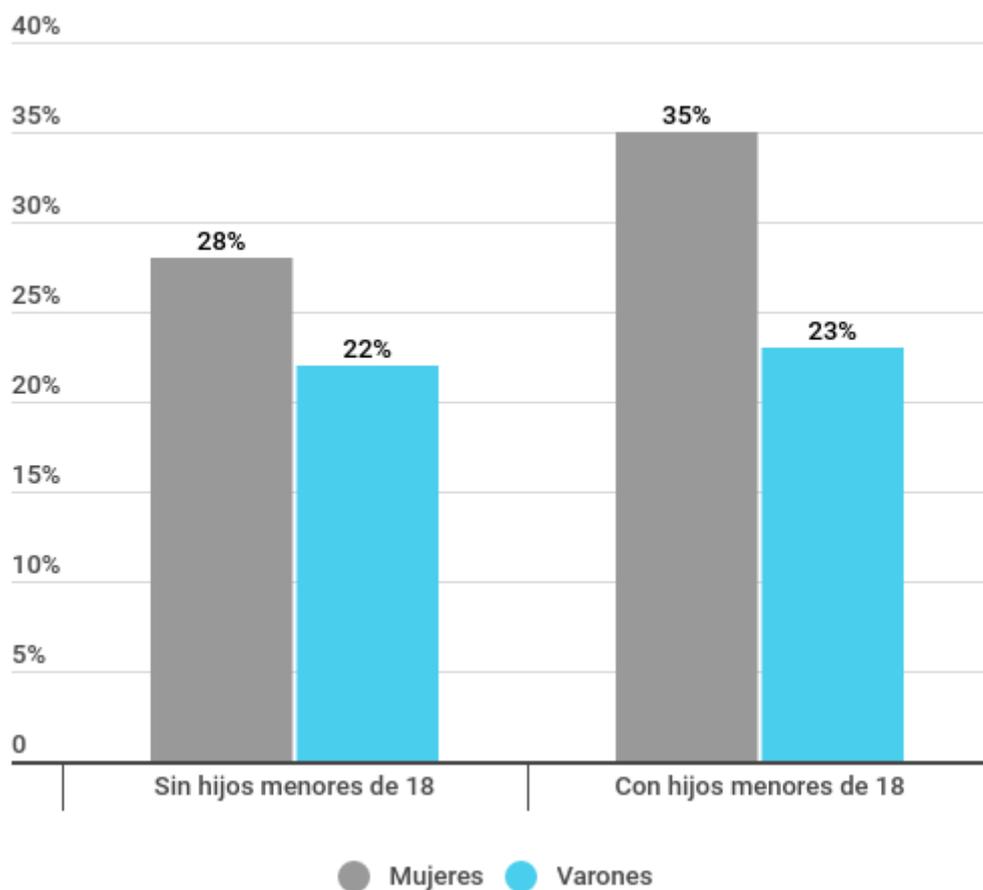
Gráfico 5. Distribución de población ocupada por extensión de la jornada, según género. En porcentaje. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Las mujeres también suelen trabajar en mayor medida de manera no registrada o en el sector informal de la economía, lo que se asocia a condiciones más precarias de empleo y a un acceso limitado a la protección social. Actualmente, la tasa de empleo femenino no registrado es de 36%, 5 p.p. por encima de la proporción masculina (EPH-INDEC, 2018). Esta problemática se agudiza para aquellas de los sectores menores ingresos y de menor nivel educativo. Entre las mujeres jefas de hogar o cónyuges, las que tienen hijos menores de 18 años exhiben una tasa de trabajo de trabajo no registrado 7 p.p. superior a las que no son madres (35% vs. 28%) (Gráfico 6). Por el contrario, entre los varones la informalidad se mantiene relativamente estable, independientemente de si tienen hijos o no. Estos datos parecen sugerir que las mujeres se insertan en puestos de trabajo en peores condiciones porque necesitan mayor flexibilidad por el rol que se les asigna culturalmente como responsables primarias del cuidado y el trabajo no remunerado al interior del hogar.

Gráfico 6. Tasa de empleo no registrado por género y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.

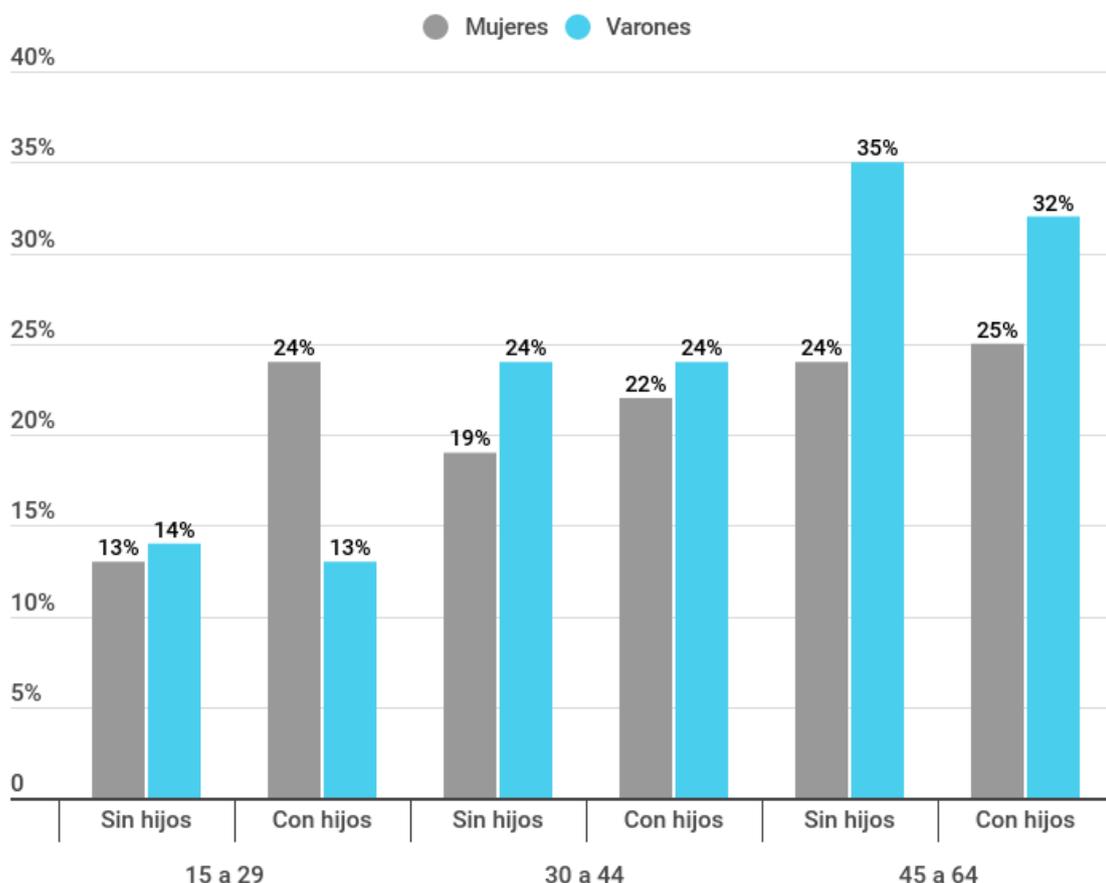


Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Las brechas de género también se evidencian en el trabajo independiente². Casi uno de cada cuatro trabajadores en edad activa se desempeña bajo esta modalidad, que presenta desafíos para el acceso a prestaciones de la protección social. La tasa de trabajo femenino por cuenta propia es de 21%, en comparación a 25% de los varones (EPH-INDEC, 2018). Así, del total de trabajadores independientes, solo 39% son mujeres. Esta modalidad laboral predomina en los quintiles más bajos y a edades más avanzadas. Sin embargo, las mujeres registran un leve aumento en el trabajo independiente si son menores de 45 años y tienen hijos jóvenes, mientras que para los varones ocurre lo contrario (Gráfico 7). Esto podría vincularse a que ellas busquen un modo flexible de obtener ingresos ante la maternidad, mientras que ellos prefieran un trabajo estable asociado a su rol tradicional de proveedores del hogar.

² Se entiende por trabajo independiente a aquel que desempeñan los ocupados por cuenta propia y los empleadores.

Gráfico 7. Tasa de trabajo independiente por género, grupo de edad y tenencia de hijos. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018.



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

Las trayectorias laborales de las mujeres también se ven afectadas por el fenómeno de segregación horizontal, que implica una concentración diferenciada de varones y de mujeres en ciertos sectores de la economía. Este patrón comienza a gestarse durante la infancia, cuando se inculcan hábitos o preferencias distintos por género, y se reproduce a lo largo de la vida de las personas (Caro Sachetti & Biondi, 2018). Esto afecta las elecciones y las oportunidades disponibles para varones y mujeres.

En Argentina, siete de cada diez mujeres trabajan en cuatro sectores: servicio doméstico (20%), educación (18%), servicios sociales (17%) y comercio (15%) (Tabla 1). Dentro de los primeros tres, la proporción de trabajadoras es mayor al 60%. En el sector doméstico en particular, el 98% del empleo es femenino. En cambio, los varones son mayoría en construcción (97%), actividades primarias (92%) y transporte y comunicación (87%).

Tabla 1. Feminización de sectores económicos y distribución por sector por género. Total aglomerados urbanos. 2008-2018

	Proporción de mujeres	Distribución de mujeres por sector	Distribución de varones por sector
Total ramas	46%	100%	100%
Servicio doméstico	98%	20%	0%
Educación	75%	18%	5%
Salud y otros servicios sociales	59%	17%	10%
Comercio	39%	15%	20%
Administración pública	42%	13%	15%
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	40%	7%	8%
Hoteles y restaurantes	48%	4%	3%
Industria	22%	2%	7%
Servicios financieros	46%	2%	2%
Transporte y comunicación	13%	2%	10%
Construcción	3%	1%	16%
Otras (electricidad, gas y agua)	16%	0%	1%
Actividades primarias	8%	0%	0%

Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

El cuidado como un determinante a la participación económica de las mujeres

Aunque la participación laboral de las mujeres aumentó notablemente en los últimos 40 años -en paralelo con un incremento de los hogares con dos proveedores (de 28% en 1986 pasó al 40% en 2018) y una disminución de las mujeres que se dedican exclusivamente a las tareas del hogar (Marchionni, Gasparini y Edo, 2018)-, la distribución histórica de roles al interior del hogar no se modificó. Las mujeres siguen siendo las proveedoras primarias del cuidado y del trabajo no remunerado: 89% declaró haber realizado estas actividades, en contraste con 58% de los varones (EAHU, 2013). Así, la distribución de las tareas de cuidado es desigual y la tenencia de hijos -y la mayor demanda de tiempo que traen aparejadas las responsabilidades de cuidado- constituyen un determinante clave para la participación laboral de las mujeres, su inserción y trayectoria en el mercado de trabajo.

Esta mayor carga sobre las mujeres no se explica por su situación en el mercado laboral. Las mujeres siempre dedican casi tres horas más a estas tareas que los varones, y la brecha se achica solo para aquellas que están sobreocupadas³, para quienes su dedicación a estas tareas disminuye apenas a 5 horas diarias en promedio. Los varones dedican poco más de 3 horas diarias en promedio a realizar estas tareas, independientemente de si están empleados y de su dedicación horaria. Más aún, esta distribución desigual del cuidado se intensifica por la presencia de niños menores de seis años al interior del hogar. En estos casos, las mujeres madres dedican un promedio

³ Se entiende por sobreocupada a la población ocupada que trabaja 45 horas semanales o más.

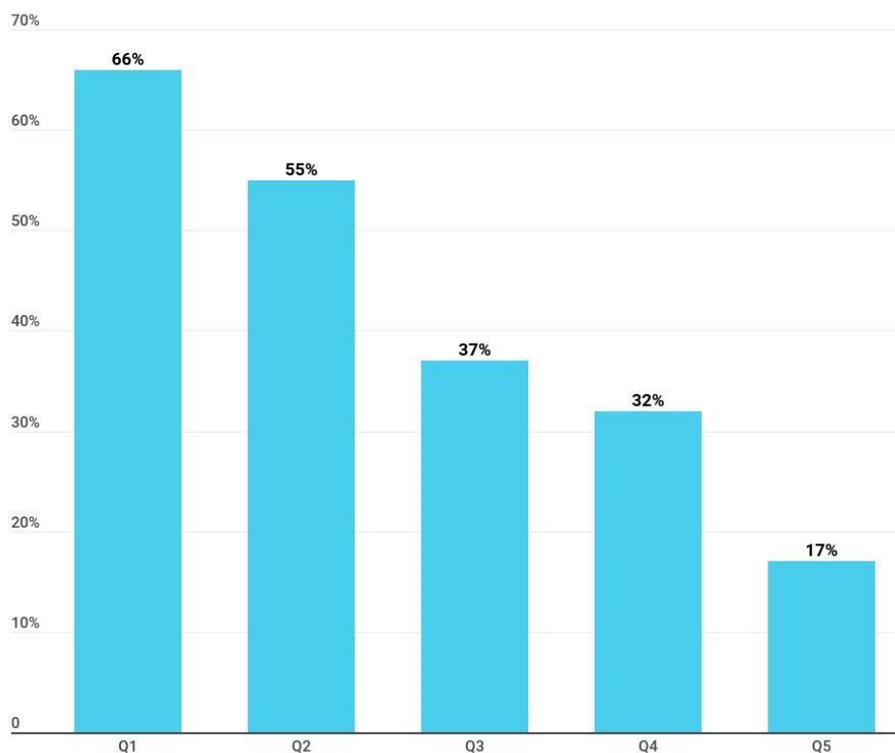
de 9,3 horas diarias a estas tareas, esto es, tres horas más que aquellas que no son madres y cinco horas más que los padres (EAHU, 2013).

La conformación de la vida doméstica y la oferta de trabajo de las mujeres son fenómenos íntimamente interrelacionados: si bien la primera incide sobre la segunda, la condición laboral también condiciona el lugar que asumen dentro del hogar (Marchionni, Gasparini y Edo, 2018). Como se demostró a lo largo del capítulo, las cifras para el caso argentino dan cuenta de esta interrelación. Tanto la participación en el mercado laboral, la cantidad de horas que trabajan las mujeres como el tipo de inserción laboral están relacionados con la maternidad.

Esta tensión entre la producción y la reproducción afecta de forma más significativa a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, sean aquellas que tienen menor nivel educativo o un nivel de ingresos más bajo. Ellas son quienes más barreras enfrentan para conciliar la vida laboral y familiar, y esto repercute en la persistencia de la pobreza y su infantilización (Rodríguez Enriquez, Giosa y Nieva, 2010).

En los hogares de menores ingresos tiende a haber una proporción mayor de familias con niños menores de 18 años y una mayor cantidad de niños por hogar. En el primer semestre de 2018, 66% de los hogares del primer quintil de ingresos tenían al menos un hijo menor de 18 años, mientras que la proporción disminuye a 17% para el quintil más rico (Gráfico 8). En estos hogares, las mujeres exhiben menores tasas de participación en el mercado de trabajo y mayores de trabajo no remunerado.

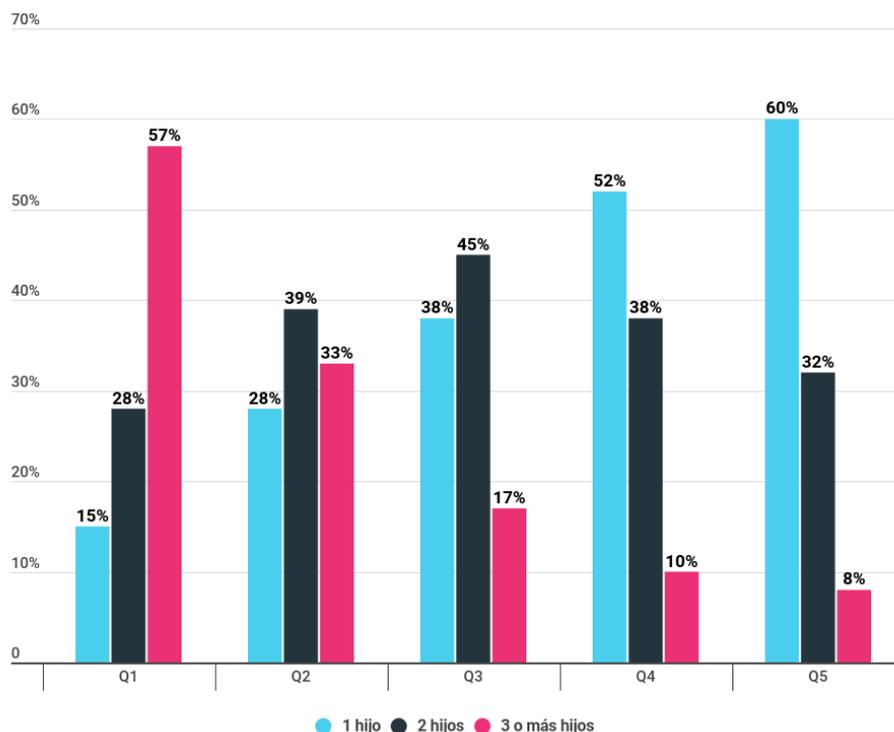
Gráfico 8. Hogares con hijos menores de 18 años por quintil de ingreso familiar. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

En la misma línea, entre los hogares con presencia de hijos menores de 4 años, el 57% de los hogares del primer quintil tenían 3 o más hijos en esa edad, mientras que en el último quintil el 67% tenía solo uno (Gráfico 9). Por otra parte, dentro de las familias con hijos entre 0 y 4, el 96% de los hogares monoparentales está liderado por una mujer y 70% de las familias monomarentales se encuentra en los dos quintiles de menores ingresos.

Gráfico 9. Cantidad de hijos en hogares con presencia de hijos menores de 4 años por quintil. Total aglomerados urbanos. 1er semestre 2018



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC, 2018.

La concentración de las familias con niños en los quintiles de menores ingresos deviene en una infantilización de la pobreza. Históricamente, la niñez enfrenta mayores tasas de pobreza que los adultos, y esta situación no se revierte aun en periodos de crecimiento económico. La pobreza no solo se encuentra infantilizada sino que además los niños representan casi la mitad de los pobres crónicos del país, es decir, de las personas con bajas probabilidades de superar la situación de pobreza en cualquier momento del tiempo (Gasparini, Tornarolli, y Gluzmann, inédito). Al considerar los hogares en situación de pobreza crónica, estos cuentan en promedio con 2,5 niños y el 43% están liderados por mujeres.

2. Políticas que pueden cerrar las brechas de género en el mercado laboral

La inequidad de la organización del cuidado, conjugada con la debilidad de políticas públicas orientadas a esta problemática constituyen un “vector de reproducción de la pobreza” (ADC, CIEPP y ELA, 2014), al dejar libradas las decisiones de cuidado a la disponibilidad de recursos de los hogares para atenderlas. Ampliar y fortalecer las políticas de cuidado contribuye a una más justa conciliación de la vida familiar y laboral, generando condiciones para una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres, la desfamiliarización del cuidado y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (De León, 2017).

La literatura categoriza a este tipo de políticas entre aquellas que brindan tiempo, dinero y servicios para cuidar (Ellingaester, 1999; Lister, 1997). Las primeras refieren al régimen de licencias para el cuidado de personas dependientes, las segundas a las transferencias de dinero a las familias para el cuidado, y, las últimas, a la provisión de espacios de crianza, enseñanza y cuidado. La evidencia muestra una correlación positiva entre estas políticas y la participación laboral de las mujeres, y que son los países con mayor socialización de estas responsabilidades los que exhiben menores brechas en la tasa de actividad (De León, 2017). Lo anterior sugiere que el problema principal radica en la familiarización y feminización del cuidado.

Sin embargo, en América Latina no se avanzó significativamente en la implementación de este tipo de políticas (Blofield y Martínez Franzoni, 2014) y Argentina no es la excepción. Las políticas existentes no resultan suficientes para responder a las necesidades de cuidado de las familias y esto penaliza a las de menores recursos que no pueden recurrir al mercado para su tercerización. Así, las mujeres terminan retirándose del mercado laboral o no participando de él (Filgueira, 2007).

En este trabajo se analizan tres políticas concretas que podrían dotar a las familias con tiempo, dinero y servicios para cuidar: (1) un aumento en la cobertura y el monto de las transferencias que reciben del Estado las familias con niños, (2) la ampliación de la jornada escolar para los niños que asisten a la escuela primaria, y (3) la expansión de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para los niños menores de 4 años.

La selección de políticas fue realizada en base a tres criterios. En primer lugar, en los tres casos se trata de políticas que responden a un doble objetivo, ya que además de los impactos que pueden tener en términos de equidad de género, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. La expansión de los espacios CEC y la implementación de la jornada completa pueden mejorar el rendimiento y las capacidades cognitivas de los niños, mientras que un fortalecimiento del sistema de transferencias a la infancia contribuye a garantizar su derecho a un nivel de vida digno y evitar que caigan en situación de pobreza (Araujo y López Boo, 2010; Veleza, 2013; OIT, 2010). Segundo, son políticas que pueden modificar de forma rápida y radical la situación de las mujeres y la niñez, por lo que tienen un potencial transformador sobre el bienestar de la sociedad en su conjunto. En tercer lugar, estas políticas son intervenciones vigentes, en línea con objetivos de gobierno y metas establecidas por ley.

Para fomentar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado y la inversión en capital humano en sociedades que comienzan la etapa de envejecimiento poblacional, suelen identificarse cinco políticas esenciales: (a) la provisión de espacios de cuidado, (b) las

transferencias monetarias a las familias con niños, (c) la extensión de la jornada educativa, (d) las licencias por maternidad, paternidad y familiares; y (e) las políticas de conciliación (teletrabajo, horarios flexibles, banco de horas, entre otras). En este trabajo, se presenta evidencia sobre la relevancia de invertir en las tres primeras.

A continuación, se describe la situación actual, la propuesta de reforma basada en la evidencia y el costeo de cada una de estas tres políticas. Cabe destacar que la inversión requerida sería decreciente en el tiempo en términos absolutos, dado el descenso de la tasa de natalidad esperado en el marco de la transición demográfica y por ende la disminución de su población objetivo. Frente a un aumento del PBI, el costo de implementación de las políticas también caería como porcentaje del producto. El costeo presentado en este documento refiere a la inversión inicial y no contempla esta futura disminución en el valor de implementación de las políticas.

a.El régimen de transferencias a las familias con niños

En la actualidad, el Estado argentino transfiere ingresos a las familias con niños mediante tres vías: la Asignación Universal por Hijo (AUH), las Asignaciones Familiares por Hijo (AAFF) y la Deducción del Impuesto a las Ganancias (DIG). El tipo de cobertura que le corresponde a cada familia depende de la situación laboral de los adultos a cargo de los niños y se divide en transferencias contributivas y no contributivas.

El primer grupo engloba a las AAFF, otorgadas a las familias donde al menos uno de los adultos se encuentra en relación de dependencia o inscripto como monotributista, y la DIG, que pueden realizarla los trabajadores en relación de dependencia de mayores ingresos y los trabajadores autónomos que tienen hijos. El segundo conjunto se encuentra compuesto por la AUH, que se destina a las familias cuyos adultos a cargo (padres, madres o tutores) están desempleados, inactivos o trabajan en la informalidad. Estas transferencias las realiza el Estado Nacional⁴ y funcionan bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en el caso de AUH y AAFF, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos en el caso de la DIG. Luego de las jubilaciones/pensiones -que representan un 60% del Gasto Público Social (GPS)-, las transferencias a las familias son uno de los pilares más importantes del gasto social argentino, que en 2018 invirtió \$180.954 millones en estas políticas (9,2% del GPS y 1,3% del PBI). Por ley, el mecanismo de actualización de los montos se realiza de manera automática, por lo cual los recursos destinados al pago de las transferencias se encuentran garantizados y no dependen de la discrecionalidad del Estado.

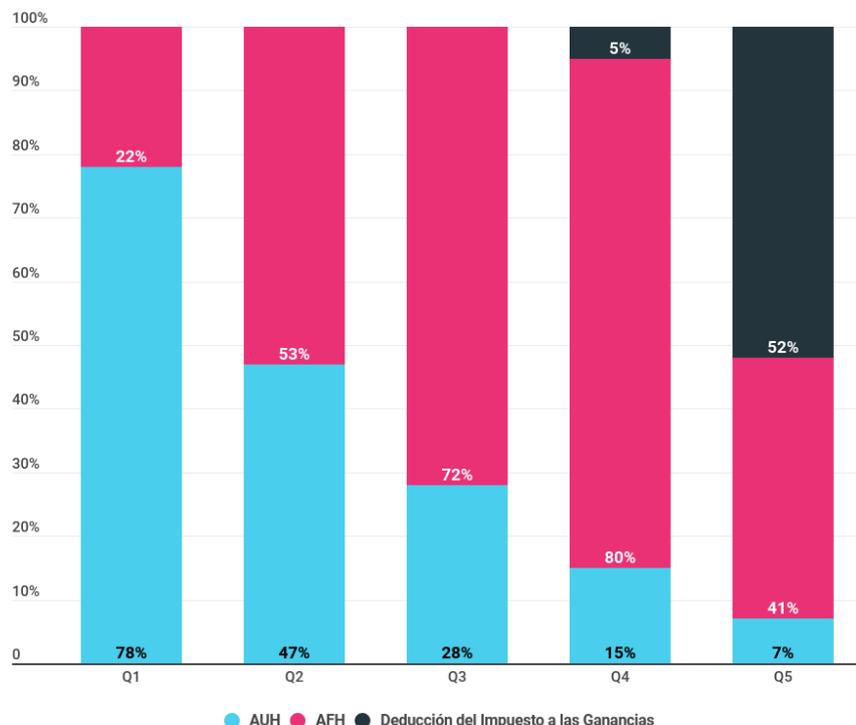
Estos tres mecanismos alcanzan a 90% de los niños y adolescentes⁵, pero aún quedan un millón y medio de niños que no reciben ninguna transferencia por parte del Estado. Además, si bien se avanzó en términos de cobertura, todavía existen grandes desafíos. El esquema es fragmentado porque las condiciones de acceso difieren de acuerdo a la situación laboral de las familias y se les imponen distintos requerimientos para el cobro de las asignaciones. Además, es inequitativo ya que, en algunos casos, las

⁴ También existen transferencias provinciales para los empleados estatales que tienen hijos. Para mayor información al respecto, ver Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk (2018).

⁵ Se incluyen también las transferencias provinciales.

familias de mayores ingresos pueden recibir más dinero que las de menores ingresos (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018).

Gráfico 10. Cobertura de transferencias por quintil de ingreso. Total aglomerados urbanos. 2017



Fuente: CIPPEC en base a EPH-INDEC y ANSES.

El 85% de los niños que reciben AUH pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso, 73% de quienes reciben AAFP se encuentran entre el segundo y el cuarto quintil de ingresos y 90% de quienes deducen ganancias son familias del último quintil (Gráfico 10). El valor de la transferencia mensual hasta febrero de 2019 oscilaba entre \$378 y \$1.816 para quienes reciben AAFP y era de \$1.452 para quienes reciben AUH, ya que a las familias se les retiene mensualmente un 20% de la transferencia que se paga a fin de año cuando se comprueba el cumplimiento de todos los requisitos⁶. El monto de las transferencias representa menos de 22% del valor de la Canasta Básica Total, lo cual es particularmente relevante teniendo en cuenta la gran concentración de familias que reciben estas prestaciones en los dos primeros quintiles de ingreso. Esto está íntimamente vinculado con los altos niveles de pobreza infantil en Argentina (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018).

Existen algunos canales mediante los cuales las transferencias pueden afectar la participación laboral de las familias, especialmente de las mujeres. En primer lugar, la

⁶ Desde marzo y hasta mayo inclusivo el valor de las transferencias es entre \$423 y \$2.031 para quienes reciben AAFP y de \$2.652 para quienes reciben AUH (\$2.121 si se toma en cuenta la retención del 20%). El mayor valor de la AUH respecto del techo de la AAFP corresponde a un incremento a cuenta de futuros aumentos, por lo que se trata de una situación transitoria y se espera que los valores se equiparen a finales de año.

teoría económica plantea que la transferencia, al garantizar un mínimo de ingreso, eleva el “salario de reserva” de los individuos y genera un efecto riqueza que puede disminuir la cantidad de horas trabajadas o generar desincentivos a la participación en el mercado laboral (ILO, 2010). Sin embargo, ciertos estudios señalan que las transferencias condicionadas suelen representar un monto muy bajo que difícilmente pueda dar sustento a una familia, por lo cual se requieren otras fuentes de ingresos para evitar la pobreza monetaria (ECLAC; ILO, 2014). Por otra parte, las transferencias suelen solicitar el cumplimiento de ciertas contraprestaciones en educación y salud, que traen aparejadas cargas burocráticas y requieren tiempo por parte de los adultos del hogar. Dado que son las mujeres quienes suelen asumir estas responsabilidades que aumentan su carga de trabajo no remunerado, esto podría afectar su participación en el mercado laboral.

Las transferencias también pueden generar efectos positivos sobre la participación laboral de las mujeres. El control sobre una parte del ingreso del hogar puede ser una fuente de empoderamiento económico para ellas, y así aumentar su poder de negociación frente a su pareja y fortalecer su toma de decisiones. De esta manera, las mujeres que se dedican exclusivamente a las tareas del hogar o quienes están empleadas a tiempo parcial podrían salir al mercado laboral para conseguir mayores ingresos propios (Chioda, 2011). Además, si bien el cumplimiento de las corresponsabilidades puede insumir tiempo a las mujeres, otros argumentan que en realidad podría disminuir su dedicación al cuidado debido al aumento en las tasas de asistencia escolar (CEPAL y OIT, 2014). En consecuencia, ellas podrían tener mayor disponibilidad para trabajar en puestos remunerados.

De acuerdo a un trabajo publicado por ODI (2017), algunos estudios muestran diferencias en la asignación de tiempo destinada a distintas actividades entre varones y mujeres en las familias que reciben transferencias. En aquellos que encuentran efectos significativos sobre los indicadores laborales, se observa que ellas aumentan el tiempo dedicado a las tareas del hogar, mientras que ellos aumentan el tiempo destinado al trabajo de mercado.

Gasparini, Marchionni y Garganta (2017) encuentran que la AUH puede generar desincentivos a la participación laboral de las mujeres, pero solo para algunos grupos con características específicas. En particular, solo afectaría la participación laboral de las mujeres de bajo nivel educativo, con menos de dos hijos (alguno entre los 7 y 14 años) y cuya pareja se encuentra empleada. Adicionalmente, los efectos serían mayores cuando la mujer es la principal encargada de las tareas del hogar, lo que mostraría un efecto no deseado de refuerzo de la división de los roles de género. En un tono similar, otros estudios muestran que las tasas de actividad caen en los hogares que reciben la AUH solo para las mujeres que se declaran cónyuges y tienen ingresos muy bajos, y que 40% de estas mujeres trabajaban en el servicio doméstico al momento de comenzar a recibir la prestación (ECLAC, 2013).

En este sentido, la evidencia respecto a los efectos de las transferencias en la participación laboral femenina es mixta y no permite sacar conclusiones unívocas (CEPAL y OIT, 2014; ODI, 2017; Garganta, Gasparini y Marchionni, 2017) pero es posible aproximarse a aquellos mecanismos que operan y contribuyen a mejorar el diseño de las transferencias para apuntalar su impacto positivo. La literatura sugiere la relevancia de avanzar en un esquema de transferencias con dos características: por un lado, que sea compatible con otros programas sociales, educativos y laborales; por otro lado, que

priorice la automatización o eliminación de las corresponsabilidades para reducir la carga burocrática asociada que recae en mayor medida sobre las mujeres.

La complementariedad de los programas de transferencias con otros de inserción laboral mejora la participación económica de las mujeres. Scarlato, D'Agostino & Capparucci (2014) analizan el efecto del Ingreso Ético Familiar del Sistema Chile Solidario⁷ sobre varios indicadores de empleo y encuentran impactos positivos del programa en algunos indicadores laborales, aunque más relevantes para varones que para mujeres. Sin embargo, este estudio revela que los impactos son mayores para los individuos que cumplieron los requerimientos de la fase inicial, indicando un efecto positivo de los programas de acompañamiento y coordinación de empleo en la probabilidad de trabajar.

Propuesta de reforma al régimen de transferencias a las familias con niños

Aunque el esquema actual de transferencias cubre al 90% de los niños, niñas y adolescentes, aún quedan un millón y medio de niños fuera del sistema y persisten fragmentaciones e inequidades. Resulta necesario avanzar hacia la implementación de reformas que permitan universalizar la cobertura, promover la equidad del sistema y reforzar los montos de las asignaciones para que todas las familias con niños puedan acceder a un nivel de vida digno.

La propuesta de reforma de esta política consiste en dos metas (Tabla 2). La primera propone un monto de las asignaciones equivalente al valor intermedio entre el techo actual de las AAFD para los hijos de los trabajadores formales y un 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años. Este monto fue determinado porque permitiría reducir en 25% la pobreza infantil. Para alcanzar este escenario en 2020, se requiere una inversión de \$74.656 millones de pesos de 2018, lo que representa un 0,6% del PBI y 1,6% del GPT estimados a 2020. La implementación de esta transferencia implicaría, *ceteris paribus*, una reducción de más de 25% de la pobreza infantil y 13% de la pobreza monetaria del total de la población.

En el segundo escenario, el monto propuesto es de 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años. Una transferencia semejante podría reducir a la mitad la pobreza infantil y en 30% la pobreza por ingresos de la población. La inversión requerida en este caso sería de \$158.411 millones de 2018, que en términos del PBI es un 1,3% y un 3,4% del GPT de 2020.

Para los niños que están a cargo de algún adulto empleado en relación de dependencia o monotributista, se proponen montos escalonados en las asignaciones dependiendo del tramo de ingreso en el que se encuentre esa persona. En ambos escenarios se plantea que el escalonamiento sea decreciente en el monto en la medida en la que aumenta el ingreso laboral del adulto, tomando como techo el monto previsto para la AUH.

⁷ El Ingreso Ético Familiar del Sistema Chile Solidario que se encarga de articular el acceso de los participantes a programas y beneficios estatales. En su fase inicial, conocida como programa Puente, al mismo tiempo que se otorga una transferencia, se brinda apoyo psicosocial a las familias y se fomenta la coordinación con otros programas de inserción laboral. Pasados los dos años, se otorga un "bono de egreso" para aquellas familias que cumplieron con los pasos del programa correctamente.

Las reformas propuestas contemplan la universalización de la cobertura del sistema. Esto implica incluir a los niños no alcanzados pese a cumplir con los requisitos para percibir la AUH y también a aquellos excluidos por normativa. En este último sentido, se debería eliminar el tope de cinco hijos para la percepción de la AUH, el tope de ingreso mínimo para acceder a las AAFD y la exclusión de los hijos de inmigrantes con menos de tres años de residencia en el país.

Asimismo, resulta indispensable revisar las corresponsabilidades y la articulación de las asignaciones con intervenciones de inserción laboral de las familias. Primero, la retención de 20% mensual de la AUH hasta que se verifique el cumplimiento de las corresponsabilidades hace que las familias en situación de mayor vulnerabilidad cuenten con menos dinero mensual que aquellas que reciben AAFD. Segundo, el cumplimiento de las corresponsabilidades conlleva una carga burocrática que recae principalmente sobre las mujeres y dificulta su plena inserción laboral. Tercero, la recepción de la AUH y su compatibilidad con otros programas no está debidamente reglamentada y esto complica la participación laboral de las familias.

La propuesta busca otorgar un valor a la transferencia que les permita a las familias lograr un nivel de vida digno. Para ello, se utilizó como referencia el valor de la Canasta Básica Total (CBT), que es el monto que determina la línea de pobreza por ingresos. Dado que la CBT se basa parcialmente en los requerimientos calóricos de un adulto, se estimó su valor por adulto equivalente para el promedio de los niños de 0 a 17 años y se realizaron simulaciones de escenarios de pobreza con distintas alternativas que toman la canasta como valor de referencia.

Tabla 2. Situación actual del sistema y escenarios alternativos de reforma a 2020 e inversión anual incremental requerida, en millones de pesos

		2019	2020	
		Situación actual	Escenario 1	Escenario 2
Propuestas, por grupo de niños y adolescentes	Monto para los que hoy reciben AUH	\$ 1.816	\$2.538	\$3.260
	Excluidos de AUH y AAFF	No reciben nada	\$2.538	\$3.260
	Hijos de adulto en relación de dependencia o monotributista	Tramo I: \$1.816 Tramo II: \$1.223 Tramo III: \$737 Tramo IV: \$378	Tramo I: \$2.538 Tramo II: \$1.707 Tramo III: \$1.028 Tramo IV: \$527	Tramo I: \$3.260 Tramo II: \$2.193 Tramo III: \$1.320 Tramo IV: \$676
Inversión incremental	En \$ de 2020		\$ 107.599	\$ 228.312
	En \$ de diciembre 2018		\$ 74.656	\$ 158.411
	En % del PBI		0,6%	1,3%
	En % del GPT		1,6%	3,4%

Fuente: CIPPEC.

Nota: los valores expresados corresponden a los montos de la AAFF y AUH correspondientes al periodo diciembre 2018 a febrero 2019.

b. La jornada extendida en el nivel primario de la escuela pública

El formato tradicional predominante del nivel primario de la escuela pública está marcado por una jornada simple de una duración media de cuatro horas diarias. Sin embargo, en los últimos 15 años proliferaron múltiples ofertas que avanzaron hacia la extensión de la jornada escolar⁸. Este fenómeno se dio principalmente por la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075/2005), que estableció que para el 2010 al menos 30% de los alumnos que asistían a escuelas de gestión pública debían hacerlo en una modalidad de jornada extendida. Un año más tarde, la Ley de Educación Nacional (Ley N°26.026/2006) determinó que “las escuelas primarias serán de jornada

⁸ Por jornada extendida se entiende a la ampliación del tiempo escolar de algunas horas diarias o algunos días de la semana, mientras que por jornada completa se entiende a la extensión del tiempo escolar diario de ocho horas.

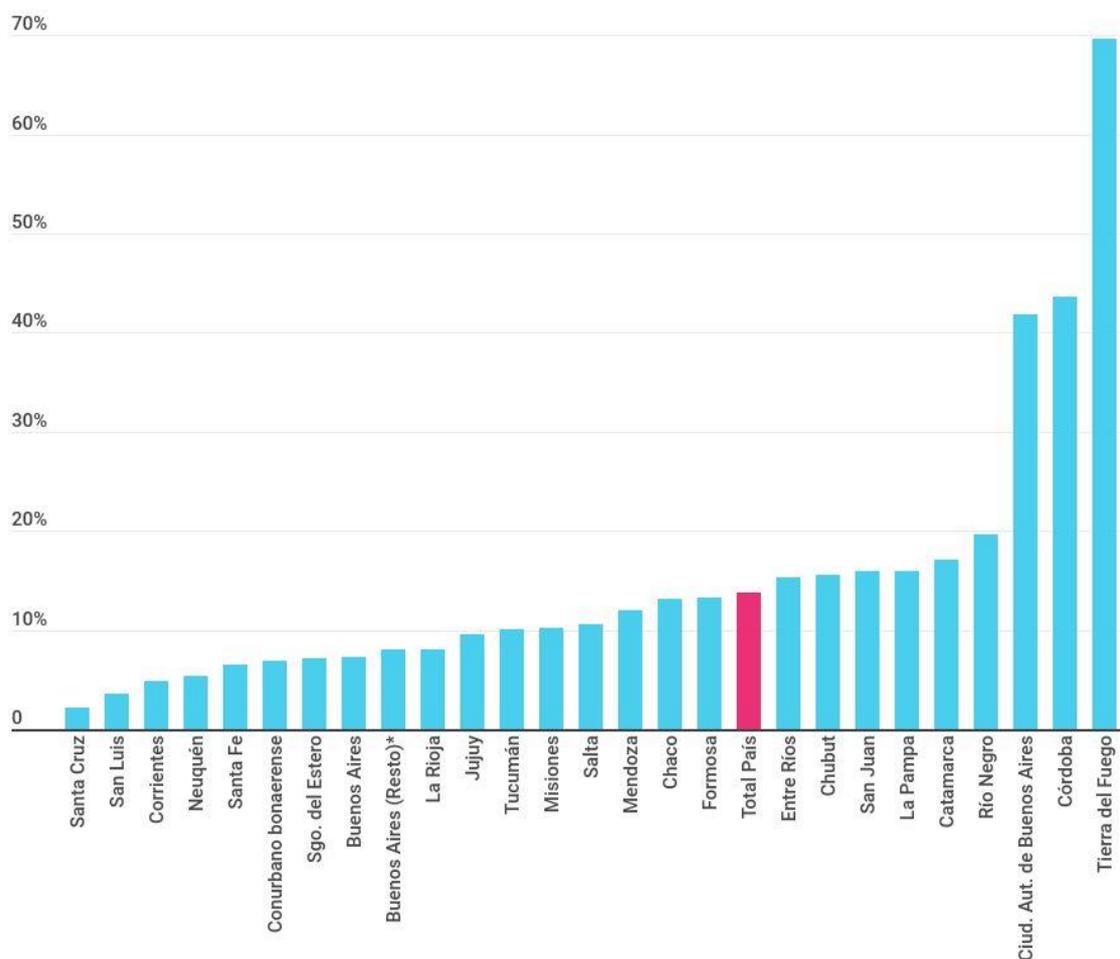
extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley” (artículo 28).

En 2017, 4.432 escuelas públicas ofrecían jornada extendida o completa -un 23% del total de escuelas públicas- mientras que en 2006 este porcentaje era de solo 11% (DiNIEE - Ministerio de Educación, 2017). Este avance se debió a distintas iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Desde 2017 se implementa a nivel nacional el programa de ampliación de la jornada “La escuela sale del aula”, cuyo objetivo es ampliar la jornada escolar de los niveles primario y secundario ofreciendo actividades a contra turno en espacios no escolares pero no contempla la creación de nuevas escuelas. En 2018 ejecutó \$202 millones y para el 2019 tiene asignado un presupuesto de \$34 millones, lo cual implica una disminución de 83%.

Aun cuando la tasa de asistencia a la escuela primaria es casi universal, solo 14% de los alumnos asisten en modalidad de jornada extendida o completa. De acuerdo al Ministerio de Educación y Deportes (2016), en 2015, el 48% de estos niños asistían en la modalidad de jornada extendida y 52% a jornada completa. Sin embargo, existen grandes variaciones a nivel provincial: 15 de las 23 provincias exhiben tasas de asistencia a alguna modalidad de jornada ampliada menores al promedio nacional, siendo Santa Cruz, San Luis y Corrientes las provincias con menor proporción de matrícula en jornada extendida o completa (2,2%, 3,6% y 4,8% respectivamente) y CABA, Córdoba y Tierra del Fuego⁹ aquellas donde se encuentran el mayor porcentaje de alumnos bajo esta modalidad (41,9%, 43,6% y 69,7% respectivamente) (Gráfico 11).

⁹Tierra del Fuego es un caso particular ya que en dicha provincia solo hay 59 escuelas y la modalidad de jornada extendida consiste en agregar una hora a la mañana y una a la tarde.

Gráfico 11. Tasa de asistencia a jornada extendida o completa por provincia y total nacional. 2017



Nota: Buenos Aires corresponde al conurbano y Buenos Aires (Resto) a la provincia sin incluirlo.

Fuente: CIPPEC en base a Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos (2017).

La ampliación de la jornada escolar supone grandes beneficios para los niños en edad escolar, ya que genera posibilidades de redistribución del saber (mediante un mayor tiempo del fortalecimiento de los aprendizajes fundamentales, prevención del fracaso escolar, alimentación) y reconocimiento de la diversidad (el mayor tiempo que pasan los niños en la escuela genera la posibilidad de estimular otros intereses y capacidades de los alumnos). De esta forma, la extensión de la jornada permite que los niños de hogares con menores niveles de ingreso accedan a conocimientos que los niños de los sectores medios o altos adquieren en forma privada (Veleda, 2013).

Más allá de los efectos positivos sobre el bienestar de los niños, la expansión de la jornada escolar tiene también grandes implicancias para sus familias, ya que abre la puerta a una mayor y mejor conciliación de la vida productiva con la reproductiva. A pesar de que la evidencia sobre la extensión de la jornada escolar es aún incipiente, los estudios existentes muestran impactos positivos sobre la participación laboral de las mujeres. Nemitz (2015) analizó los efectos de la expansión de la jornada escolar en Alemania en 2003 y encontró un aumento de 26 p.p. en la probabilidad de empleo de las madres a la vez que no se observaron efectos en la cantidad de horas trabajadas. Shure (2016) considera la misma reforma y encuentra un aumento de un 7% en la probabilidad de las mujeres de estar empleadas.

Otros estudios analizan el impacto de la extensión de la jornada en la región. Contreras y otros (2010) analizaron la reforma llevada a cabo en Chile en 1996, que dispuso un aumento de 30% en la jornada escolar. Encontraron que un incremento de 1% en la oferta de establecimientos de jornada extendida aumentó en 3% la probabilidad de empleo de las madres, pero generó un efecto negativo sobre la cantidad de horas trabajadas. Berthelon y otros (2015), por su parte, demostraron que la universalización de las escuelas de la jornada extendida incrementó la participación laboral de las mujeres en un 17% y que estos efectos fueron más fuertes para la expansión de la cobertura en primer y segundo grado, donde la universalización incrementa esta probabilidad en un 26%. Zamora (2014) evidenció que un aumento de un 40% en la oferta de establecimientos con jornada extendida incrementó en un 3,86% la probabilidad de participación laboral femenina y halló efectos positivos sobre la probabilidad de que fueran contratadas por tiempo indeterminado (para las mujeres menores de 40 años), de tener un contrato y de sindicalizarse (solo para las mujeres menores de 40 que tienen un hijo en enseñanza básica). Martínez y Perticará (2017) hallaron resultados similares sobre la participación laboral femenina y la probabilidad de empleo de las mujeres al estudiar los efectos del programa de extensión escolar chileno.

Padilla-Romo y Cabrera-Hernández (2018) consideran la ampliación de entre 3 y 4 horas de la jornada escolar en México y sugieren que pasar de jornada simple a jornada extendida para la totalidad de las escuelas impulsa la participación laboral de las mujeres en 5 p.p., expande la cantidad de horas trabajadas semanalmente en 1,8 horas y puede aumentar los salarios mensuales en un 36%.

Propuesta de ampliación de la jornada en el nivel primario de la escuela pública

A pesar de lo establecido por la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo, en 2017 solo 14% de los alumnos de nivel primario estatal asistían en alguna modalidad de jornada extendida o completa, lo que implica un aumento de solo 6 puntos en la cobertura desde 2010. La propuesta de ampliación plantea lograr efectivamente una tasa de asistencia a jornada completa para 30% de los alumnos de primario estatal, conforme a lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo.

Alcanzar esta meta en 2023 supone extender cuatro horas la jornada escolar actual, más el tiempo destinado al almuerzo en el comedor escolar, con una implementación gradual. Esta política permitiría la incorporación de 573.760 alumnos a la modalidad de jornada completa. En el costeo se plantea construir y equipar 3.135 escuelas nuevas (que funcionarían en jornada completa) para la mitad de los alumnos, mientras que la otra mitad utilizaría los edificios ya existentes en un turno extendido (Tabla 3). Además de la inversión necesaria para la creación y equipamiento de los nuevos edificios, se tomaron en cuenta los gastos necesarios para brindar el almuerzo a los alumnos y los salarios de los docentes (75.247 nuevos docentes), no docentes y directivos. El costeo no incluye otros costos recurrentes asociados al mantenimiento de los edificios, ni los gastos de luz, gas y agua. En conjunto, que 30% de los alumnos de establecimientos estatales asistan a doble jornada implicaría una inversión de \$143.540 millones de pesos de diciembre de 2018.

Tabla 3. Inversión requerida para alcanzar al 30% de los alumnos de gestión estatal en jornada completa, en millones de pesos de diciembre 2018.

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
Total hasta 2023	573.760	24.946	3.135	\$ 85.894	\$ 4.295	\$ 45.142	\$ 8.210	\$ 143.540
2023 en adelante	-	-	-	-	-	\$ 15.047	\$ 2.737	\$ 17.784

Fuente: CIPPEC.

c. Los espacios de Crianza, Enseñanza y Cuidado (CEC) para la primera infancia

En Argentina, la provisión de espacios CEC¹⁰ para niños tienen distintos formatos institucionales y dependencias. Por un lado, se encuentran las instituciones de educación inicial, que comprende a los establecimientos donde asisten niños de 45 días a 5 años. La educación inicial se divide en dos ciclos: jardines maternos (para niños de 45 días a 2 años) y jardines infantiles (de 3 a 5 años)¹¹. Estos pueden ser de gestión estatal o privada, se encuentran regidos por la Ley Nacional de Educación y dependen de los ministerios de educación provinciales. Estos son los responsables de la planificación, administración, financiamiento y supervisión del sistema educativo en su jurisdicción (Cardini, Díaz Langou, Guevara y de Achával, 2018).

Por otro lado, se encuentran los Espacios de Primera Infancia (EPI) para niños menores de 4 años. El órgano rector de este tipo de espacios es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, desde la sanción de la Ley de Centros de Desarrollo Infantil (Ley N° 26.233) (Steinberg y Scasso, 2019). Por último, existen otros espacios de crianza, enseñanza y cuidado no incluidos dentro de la enseñanza oficial ni alcanzados por la SENNAF que se encuentran fuera de la normativa vigente y no reciben financiamiento ni regulación por parte del Estado.

Las iniciativas nacionales destinadas a la expansión de los espacios CEC se enmarcan en diversas líneas. En primer lugar, desde el Ministerio de Educación y para

¹⁰ Cuidado, enseñanza y crianza constituyen elementos indivisibles en toda acción destinada a la primera infancia (Broström, 2006). La división de estos componentes se dio por la aparición a finales del siglo XIX de instituciones de “enseñanza” al tiempo que los espacios de “cuidado” surgieron como respuesta a la masiva inclusión de las mujeres en el mercado laboral. Esta división se traduce en un desarrollo fragmentado y heterogéneo de las políticas de primera infancia, que incumple los derechos de los niños al desarrollo pleno de sus potencialidades y genera una sobrecarga de tareas sobre las mujeres. Al ser las principales responsables culturalmente de la crianza y el cuidado, son quienes deben hacerse cargo de las tareas que no brinde el Estado producto de esta división (Cardini, Díaz Langou, Guevara y de Achával, 2018).

¹¹ Más allá de los jardines maternos e infantiles existen otros formatos de establecimientos, entre los que se encuentran las escuelas infantiles (45 días a 5 años), salas anexas (solo 5 años), jardines para niños de 4 y 5 años, entre otros.

el nivel inicial, las intervenciones para expandir la cantidad de salas y jardines infantiles y maternas se engloban dentro del programa “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles”. Este programa, creado en 2016 y financiado parcialmente por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contemplaba originalmente la creación de 3 mil jardines de infantes, meta que en 2018 se modificó por la construcción de 10.000 nuevas aulas. En 2018 este programa ejecutó \$2.049 millones (33,8% del presupuesto original) y los fondos asignados para 2019 son de \$2.529 millones. Para finales de 2019, se prevé que haya terminadas 2.807 salas (lo que equivaldría a 877 jardines)¹².

En segundo lugar, desde la SENNAF se destaca el programa de “Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia”. Este programa forma parte del Plan Nacional de Primera Infancia lanzado en 2016, cuyo objetivo es “propiciar el desarrollo integral de niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos”. Para ello, se promueve la articulación de los distintos ministerios nacionales, provinciales, municipales y organismos no gubernamentales, así como el otorgamiento de subsidios para la apertura¹³ o fortalecimiento de espacios de primera infancia existentes. En 2018, este programa ejecutó \$699 millones, que representan 46% de los recursos asignados, y para 2019, se asignaron \$510 millones. Parte de este programa se financia también con un préstamo del BID que contempla la mejora de más de 1800 espacios existentes y la creación de diez nuevos Espacios de Primera Infancia.

De acuerdo a una muestra del Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI; Rozengardt, 2014), el número de espacios de primera infancia en Argentina ascendía a aproximadamente 5.490, de los cuales 60% correspondía a espacios comunitarios. Sin embargo, la utilización de estos datos ha sido desestimada por parte de las autoridades del Ministerio de Salud y Desarrollo Social¹⁴. La inexistencia de un relevamiento oficial representa un enorme obstáculo para realizar un diagnóstico adecuado de la situación de estos espacios. Desde la SENNAF se está llevando a cabo un nuevo registro de espacios de primera infancia (REPI), pero sus datos no son públicos y solo abarca a los espacios que actualmente tienen convenios con la Secretaría.

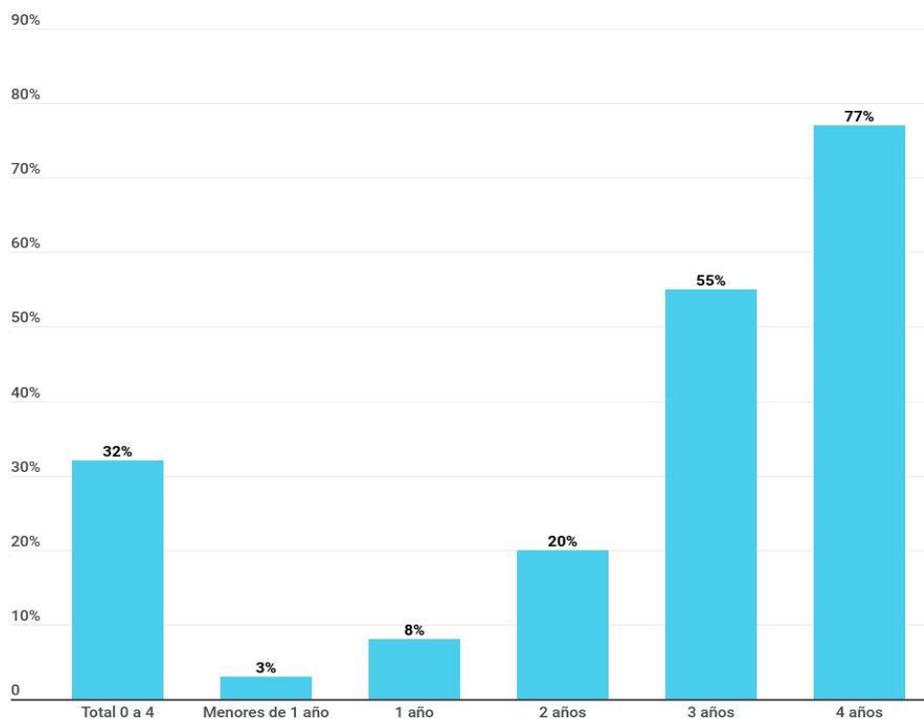
En lo que respecta a la cobertura, la información es también escasa. Los últimos datos disponibles corresponden a la Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA, realizada entre 2011 y 2012) y señalan que solo 32% de los niños de 0 a 4 años asistían a algún espacio de cuidado (público, privado o comunitario), con grandes diferencias según su edad. Mientras que la tasa de cobertura es de 77% para los niños de 4 años, ésta desciende a 55% para los de 3, 20% para los de 2, 8% para los de 1 y, finalmente, solo 3% de los niños que tienen menos de 1 año (Gráfico 12).

¹² Para más información ver Informe N° 115 al Honorable Senado de la Nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_115_.pdf

¹³ La apertura refiere a la incorporación de espacios existentes a la nómina del PNPI, mientras que la creación hace referencia a la apertura de nuevos centros.

¹⁴ Se argumentó que el RENEPI no ofrecía datos fidedignos sobre los espacios de cuidado e incluía otros espacios más allá de los EPI.

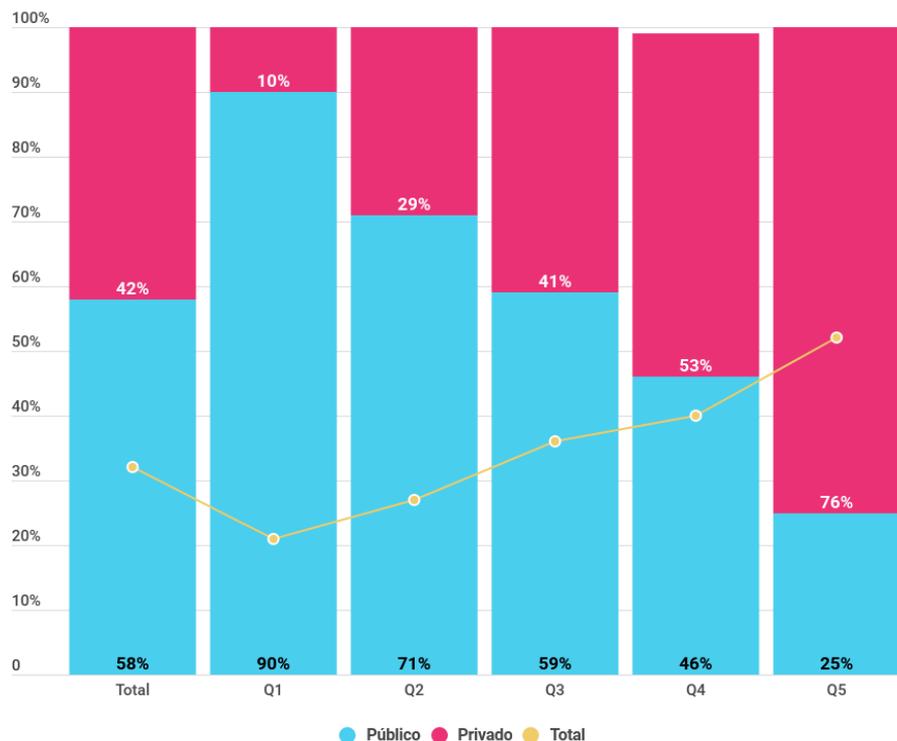
Gráfico 12. Tasa de asistencia a espacios CEC por edad simple. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012



Fuente: CIPPEC en base a ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

El grado de cobertura también difiere de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias: en el quintil de menores ingresos la tasa de asistencia era de 21%, mientras que en los sectores de mayor poder adquisitivo alcanzaba a 52% de los niños (Gráfico 13). La escasa oferta de CEC de gestión pública parece ser el motivo detrás de estas diferencias, ya que las familias de mayores ingresos cuentan con recursos para poder mercantilizar el cuidado (recurriendo a espacios o jardines privados, cuidadoras domiciliarias u otros espacios), pero no así las familias de menores ingresos. De hecho, 75% de las familias del quintil de mayores ingresos cuyos hijos asisten a algún espacio de cuidado, lo hace en el sector privado, mientras que en las familias de menores ingresos la tasa de asistencia a dichos espacios es de solo 10%.

Gráfico 13. Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012



Fuente: CIPPEC en base a ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

Las diferencias en términos de acceso a la oferta de CEC tienen implicancias directas en las brechas de género, ya que, como se evidenció en el capítulo anterior, los hogares de menores ingresos suelen ser más numerosos (especialmente, con más niños) y una mayor proporción tiene mujeres como jefas de hogar (Cardini, Díaz Langou, Guevara y de Achával, 2018). El acceso a los espacios CEC tiene probados efectos sobre el desarrollo infantil temprano (Araujo y López Boo, 2010), y también permite a las mujeres lograr una mejor conciliación de la vida familiar y laboral (De León, 2017). En contextos como el argentino, donde la oferta pública es escasa, el cuidado de los niños representa un costo tanto en términos de tiempo como dinero para las familias y condiciona la plena inserción laboral de las mujeres madres.

La teoría económica identifica dos posibles efectos de la provisión pública y gratuita de servicios de crianza, enseñanza y cuidado, en su rol como un subsidio al cuidado, en la inserción y participación laboral (Burtless y Hausman, 1978). Por un lado, la creación de espacios de CEC puede aumentar la participación laboral de las mujeres, al reducir el tiempo dedicado a tareas de cuidado y liberarles tiempo para insertarse en el mercado de trabajo. Por otro lado, una política semejante puede disminuir su participación económica a consecuencia del efecto ingreso generado por la provisión pública del cuidado. El efecto final sobre la participación laboral de las mujeres y la cantidad de horas trabajadas dependerá en última instancia de cuál de estos efectos sea mayor. Para las mujeres que no trabajaban previo a esta creación de nuevos espacios, el mercado laboral pasa a ser más alcanzable, pudiendo activar su participación laboral. Para quienes se encontraban trabajando a tiempo completo el efecto ingreso podría generar una disminución de las horas trabajadas, mientras que se espera que las mujeres que trabajan a tiempo parcial enfrenten ambos efectos, sin ser claro cuál de los dos

predominará. En paralelo, dada la baja proporción de niños por profesional que requieren, los espacios CEC demandan mucha fuerza de trabajo, que suele ser mayormente femenina.

En Argentina, dos trabajos analizan los efectos sobre la participación laboral femenina de una expansión de las políticas de CEC. Berlinski y Galiani (2007) estudiaron los impactos de la creación de 3.531 nuevas salas de educación inicial entre 1993 y 1999, y los resultados sostienen que la disponibilidad de nuevas vacantes tuvo un efecto positivo en la probabilidad de empleo femenino de entre 7 y 14 puntos porcentuales. Berlinski, Galiani y McEwan (2011) analizaron los efectos del mismo programa y encontraron que la asistencia a estos espacios aumenta en 19,1 puntos porcentuales probabilidad de que las madres trabajen más de 20 horas a la semana y de que trabajen 7,8 horas más en promedio. Sin embargo, estos efectos solo operan si el hijo asistiendo al preescolar es el más chico del hogar.

En América Latina, la gran mayoría de estudios también documentan un impacto positivo de este tipo de políticas sobre los indicadores laborales de las mujeres. Attanasio y Vera Hernández (2004) analizan el caso colombiano y encuentran que los subsidios a los espacios de CEC tienen impactos positivos tanto en la probabilidad de empleo como en la cantidad de horas trabajadas. Por su parte, Rosero y Oosterbeek (2011) observan efectos positivos sobre la probabilidad de empleo (22 p.p.), un aumento de 7 horas semanales en la cantidad de horas trabajadas y mayores ingresos mensuales ante una expansión de la oferta de CEC en Ecuador. Al estudiar una expansión de estos espacios en Río de Janeiro, Paes de Barros y otros (2011) hallan un incremento de 10pp del empleo, tasa que se duplica para las mujeres madres que estaban inactivas y una disminución de 16% del desempleo.

En México, el programa “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” otorga una transferencia por niño a madres que trabajan o estudian para garantizar el acceso de sus hijos a servicios de CEC y atención infantil. El fin de esta política es generar puestos de trabajo de cuidado y permitir que las mujeres dejen a sus hijos al cuidado de otros y esto les permita participar del mercado laboral. Ángeles y otros (2011) encontraron un aumento de 18% en la probabilidad de empleo, así como un incremento en la cantidad de horas trabajadas. Calderón (2014) halló efectos positivos sobre la probabilidad de trabajar y en los ingresos mensuales.

Sin embargo, algunos pocos estudios no encuentran efectos de estos programas. Esta evidencia puede ayudar a entender las fallas que enfrenta la provisión de espacios de CEC o potenciales barreras a sortear para lograr un adecuado diseño e implementación de la política. Tal es el caso de la expansión del cuidado en Chile, donde las evaluaciones de impacto hallaron efectos nulos sobre la participación laboral femenina (Medrano, 2009; Encina Martínez, 2009; Manley Vásquez, 2013). Pero, detrás de esta falta aparente de efectos en la participación laboral femenina, se argumenta que puede encontrarse la ubicación poco estratégica de los centros y la incompatibilidad entre la jornada laboral y la de los centros (Urzúa y Veramendi, 2011; Contreras, Puentes y Bravo, 2012). Otros factores relacionados a la demanda de espacios de CEC que pueden explicar la falta de efectos de estos programas se mencionan en un estudio del BID (2013). Entre ellos, el hecho que las familias suelen preferir dejar a los niños más pequeños al cuidado de algún familiar cuando tienen menos de 2 años (Bernal y Fernández, 2013; Leibowitz, Klerman y Waite, 1992; Schlosser, 2011) y la presencia de otros miembros en el hogar que se encargan de suplir las tareas de cuidado (Attanasio y Vera Hernández, 2004; Connelly, DeGraff y Levison, 1996; Hallman et al, 2005).

Propuesta de ampliación de los espacios CEC para la primera infancia

Según los últimos datos disponibles del Relevamiento Anual 2017, la tasa de escolarización en espacios del sistema educativo era de 88% para los niños de 4 años, 42% para los de 3, 11% para los de 2, 2,6% para los de 1 y 1% para los menores de 1 año (DiNIEE - Ministerio de Educación, 2017). En el caso de los espacios de primera infancia no reconocidos por la educación oficial, los datos más actuales disponibles revelan una tasa de cobertura de solo 32% de los niños menores de 4 (incluyendo también espacios educativos formales). Las tasas de asistencia a algún espacio de enseñanza y cuidado en 2017 eran de 22% para los niños de 2 años, 9% para los de un año y 3% para los menores de 1 año¹⁵. Atendiendo a esta gran heterogeneidad en las tasas de asistencia por edad y a las posibles restricciones financieras actuales, se presentan tres escenarios de expansión gradual de la oferta institucional de CEC.

La Ley N° 27.045 estableció en 2014 la obligatoriedad de la sala de 4 y el compromiso del Estado Nacional y de las administraciones provinciales de alcanzar la universalización de la sala de 3. Sin embargo, esta meta se encuentra lejos de cumplirse, particularmente para la sala de 3. Es por esto que las propuestas presentadas en esta sección (Tabla 4) se dividen de acuerdo a la edad de los niños: para los niños de 3 y 4 años se plantea la expansión de la cobertura solo en jardines de infantes, tomando como norte normativo que debería alcanzarse la universalización establecida en la normativa vigente¹⁶. Por otro lado, para los niños de 0 a 2 años se plantea una combinación de cobertura entre los espacios de primera infancia y jardines maternos.

¹⁵ En el caso de los menores de dos años, las tasas de asistencia reportadas solo corresponden al total urbano.

¹⁶ Una cuestión que no se abarca en este trabajo pero que cabe mencionar es que aún quedan cerca de 30.000 niños fuera de la sala de 5, principalmente ubicados en la provincia de Buenos Aires y a quienes deberían incluirse también dentro del sistema educativo.

Tabla 4. Metas de mínima, media y máxima para la extensión de los espacios CEC a 2023. Porcentajes en cobertura, en millones de pesos de diciembre 2018.

	Situación actual	Mínima			Media			Máxima		
		Total	Jardín maternal / de infantes	Espacios de primera infancia	Total	Jardín maternal / de infantes	Espacios de primera infancia	Total	Jardín maternal / de infantes	Espacios de primera infancia
< 1 año	3%	20%	10%	11%	25%	10%	17%	30%	10%	22%
1 año	8%	35%	15%	22%	40%	15%	28%	45%	20%	28%
2 años	20%	50%	25%	28%	55%	25%	33%	60%	30%	33%
Total 0 a 2 años	11%	35%	17%	20%	40%	17%	26%	45%	20%	28%
Sala de 3	42%	60%			80%			Universalización		
Sala de 4	88%	Universalización			Universalización			Universalización		
Total 0 a 4 años	33%	53%			60%			67%		
Inversión incremental 0 a 2 años	-	\$ 283.953	\$ 146.030	\$ 137.923	\$ 327.842	\$ 146.030	\$ 181.812	\$ 344.177	\$ 147.417	\$ 196.760
Inversión incremental 3 y 4 años	-	\$ 51.249			\$ 60.162			\$ 86.947		
Inversión incremental 0 a 4 años	-	\$ 335.202			\$ 388.004			\$ 431.124		

Fuente: CIPPEC

La meta de mínima consiste en la ampliación de los espacios CEC en jornada simple¹⁷, de forma tal de alcanzar en 2023 a 35% de los niños menores de 2 años (20% de los menores de 1 año, 35% de los de 1 año y 50% de los de 2). El aumento de la cobertura se propone lograr mediante 20% de asistencia adicional a los espacios CEC no incluidos dentro de la enseñanza oficial y 17% a jardines maternos. Asimismo, se propone también ampliar la oferta de jardines de infantes para llegar a 60% de cobertura para los niños de 3 años y la universalización de los niños de 4 años. En total, la cobertura de los niños menores de 4 años aumentaría de 33% actual a 53%. Para alcanzar esta meta, que implica incorporar 753.280 niños (118.854 menores de 1 año, 193.536 de 1 año, 224.498 de 2, 131.490 de 3 y 84.901 de 4), se requiere avanzar en la construcción de 5.083 nuevos jardines maternos, 3.967 espacios de primera infancia y 2.122 jardines de infantes. Asimismo, se deberían incorporar 111.367 profesionales de la enseñanza y el cuidado, 11.172 cargos directivos y 1.320 capacitadores. Éstos últimos tienen como objetivo capacitar durante un año al personal de los EPI, para asegurar una preparación mínima y un piso de conocimientos y

¹⁷ La definición de jornada simple en los jardines maternos e infantiles provinciales presenta grandes heterogeneidades. Para el jardín maternal, la duración oscila entre 3 horas (Chaco, Entre Ríos y Misiones) y 5 horas (Neuquén y Río Negro). Para el jardín de infantes es menos variable y la jornada promedio se encuentra entre las 3 y 4 horas.

herramientas de quienes se encontrarán a cargo de la sala. La inversión necesaria para cumplir con esta meta es de \$335.202 millones de pesos de diciembre de 2018 (2,8% del PBI).

En el escenario intermedio se propone ampliar la cobertura para alcanzar a un 60% de los niños de 0 a 4 años, alcanzando una cobertura de un 40% de los niños menores de 2 años (26% en jardines maternos y 17% en instituciones CEC no incluidas en la enseñanza oficial), a un 80% de los niños de 3 años y la universalización de la sala de 4. Para alcanzarla se deben construir 5.083 jardines maternos, 5.478 EPI y 3.573 jardines de infantes, en los que trabajarían 140.711 profesionales de la enseñanza y el cuidado, 14.134 directivos y 1.816 capacitadores. En conjunto, lograr estos objetivos requiere invertir 3,2% del PBI o \$388.004 millones de pesos de diciembre de 2018.

Por último, en el escenario de máxima, se propone universalizar tanto la sala de 3 y 4 años como extender la disponibilidad de espacios para que 45% de los niños menores de 2 años asistan a alguna institución del sistema educativo (28%) o por fuera de él (20%). En total, se incorporarían 751.419 niños de 0 a 2 años, 427.288 de 3 años y 84.901 de 4 años y la cobertura del total de niños de 0 a 4 ascendería a un 67%. Para alcanzar este objetivo, cuya inversión en pesos de 2018 sería de \$431.1024 millones (3,6% del PBI), habría que crear 5.980 nuevos espacios de primera infancia, 6.527 jardines maternos y 5.024 jardines de infantes, donde se emplearía a 173.785 nuevos profesionales del cuidado y la enseñanza, 17.530 nuevos directivos y 2.078 capacitadores.

3. Efectos de las políticas propuestas

Para simular los efectos de las políticas de expansión de la oferta institucional de CEC, de la jornada extendida y de la ampliación de las transferencias monetarias a las familias con niños presentadas anteriormente sobre el empleo desagregado por género y el PBI se sigue la metodología propuesta por De Henau y otros (2016), que utilizan la matriz insumo-producto para analizar estos efectos.

La matriz insumo-producto es un instrumento que permite estudiar las interrelaciones entre los sectores productivos a lo largo de las cadenas de producción de los bienes y servicios que satisfacen la demanda final de la economía. De esta manera, al contar con los insumos intermedios que cada sector utiliza del resto de los sectores, es posible cuantificar cuál sería el aumento de la producción de todos los segmentos económicos ante una variación en la demanda final. Para realizar este ejercicio, se utilizó la Matriz de Contabilidad Social para Argentina actualizada a 2015 (Mastronardi y otros, 2017), que permite realizar simulaciones de impacto en modelos de tipo insumo-producto ante cambios de política económica.

Los impactos estimados (variación de la producción, creación de empleo, incremento de la recaudación, entre otros) de la inversión en un sector pueden descomponerse en tres efectos. Primero, cuando aumenta la demanda final, los productores buscarán satisfacerla incrementando la producción. De esta manera, se genera un **efecto directo** producto de la demanda de insumos y empleo en el o los sectores que deben abastecer los requerimientos de la nueva inversión. Segundo, como dichos sectores demandan insumos de otros, ocurre un **efecto indirecto** de demanda de insumos y creación de puestos de trabajo en otros sectores. Por último, es de esperar que las nuevas personas empleadas aumenten su consumo y esto genera un **efecto inducido**, ya que aumenta la demanda final y esto crea en última instancia más puestos de trabajo. Por los objetivos específicos del presente estudio, se hará especial hincapié en la descomposición del nuevo empleo generado en estos tres componentes.

La potencial **creación de puestos de trabajo** dependerá de qué participación tenga el empleo en los distintos sectores, magnitud que resulta de los insumos demandados de otros sectores y los patrones de consumo de la sociedad. Al carecer la matriz insumo-producto de datos desagregados por género, se utiliza la proporción de mujeres y varones en cada sector obtenida de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (ver Anexo II).

El ejercicio también analiza los **impactos fiscales** de estas políticas. El aumento de la demanda y la creación de nuevos puestos de trabajo incrementan la recaudación, lo que implica el potencial de las políticas para autofinanciarse parcialmente. Esto sería posible por medio de contribuciones y aportes a la seguridad social (por los nuevos puestos de trabajo generados), aumento de los impuestos indirectos a los bienes de consumo (principalmente IVA), derechos de importación y otros impuestos a los productos.

Como en todo estudio que intenta modelar la realidad, se realizan algunos supuestos sobre el comportamiento de la economía y los individuos. Para comenzar, se asume una elasticidad empleo-producto igual a 1, es decir, ante un aumento de un 1% del Valor Bruto de Producción

(VBP)¹⁸, el empleo crecerá también 1%¹⁹. Además, se supone que los nuevos trabajadores gastan todo su ingreso y no ahorran. Otro supuesto relevante plantea que tanto la estructura sectorial del empleo como la composición femenina al interior de cada rama de actividad no se modifican como consecuencia de las políticas. Cabe destacar que esta es una limitación del análisis, dado que las políticas de cuidado tienen el potencial de promover cambios en la estructura laboral por sectores ante una mayor participación femenina en el mercado de trabajo. Por último, todo nuevo puesto de empleo se presume ocupado por personas que previamente se encontraban desocupadas o inactivas.

Resultados

Los efectos estimados de las reformas propuestas en el régimen de transferencias, la extensión de la jornada y la expansión de los espacios CEC suponen la creación de más de 100.000 puestos de trabajo, con una gran participación del empleo femenino (Tabla 5).

La distribución del empleo por sector depende de las características de la implementación de las políticas. Las transferencias a las familias con niños impactan directamente sobre el consumo, cuya composición no incluye a sectores como la construcción, que tiene un elevado porcentaje de empleo masculino. Por el contrario, las otras políticas requieren de una primera etapa de inversión en infraestructura para ser implementadas, lo que se traduce en una fuerte demanda de empleo de varones.

La modificación del régimen de transferencias, en su escenario de mínima, requiere una inversión inicial de \$74.656 millones, valorizada a precios de 2018²⁰, lo que equivale a un 0,6% del PBI. Más de la mitad de la inversión inicial es recuperada a través del cobro de impuestos, por lo que la inversión neta se reduce a \$32.590 millones o 0,2% del PBI. A través del efecto multiplicador, esta inversión generaría un impacto de 0,7 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PBI y un incremento de 0,7% en el nivel de empleo, creando 132.700 puestos de trabajo. De este total, 49% de los puestos generados serían femeninos, lo que implicaría un aumento de 0,8% medido en términos porcentuales. La mayor cantidad de empleos se generan en los sectores de servicio doméstico y en el comercio minorista y mayorista. El escenario de máxima, que implica una reducción de un 50% de la pobreza infantil, casi duplica los efectos respecto de la creación de empleo y el PBI del primer escenario. En particular, se crearían 282.100 nuevos puestos de trabajo, con un crecimiento del empleo femenino de 1,6% y el impacto total es de 1,4 p.p. sobre el crecimiento del PBI.

¹⁸ El Valor Bruto de Producción es la suma de la producción de la economía (incluyendo los insumos intermedios), valorizada a los precios de venta.

¹⁹ La elección de este valor para la elasticidad empleo-producto se debe a la lógica detrás del análisis de la matriz insumo-producto, que descansa en el supuesto de presencia de rendimientos constantes a escala. Adicionalmente, ante la ausencia de una estimación validada de las elasticidades sectoriales, este supuesto resulta la opción más lógica para la realización de las simulaciones.

²⁰ Los resultados presentados en esta sección corresponden a pesos de 2018, a menos que se indique lo contrario.

Tabla 5. Inversión bruta, neta y efectos sobre el PBI y el empleo por género, en millones de pesos de 2018

	Transferencias		Extensión de la jornada escolar	Espacios CEC		
	Escenario 1	Escenario 2		Mínima	Media	Máxima
Monto de la inversión (\$)	\$74.656	\$158.411	\$161.324	\$335.202	\$388.004	\$431.124
Inversión inicial (% PBI)	0,60%	1,20%	1,30%	2,80%	3,20%	3,60%
Impacto total (% PBI)	0,70%	1,40%	1,80%	4,20%	4,80%	5,30%
Recaudación impositiva (\$)	\$42.066	\$89.215	\$91.163	\$188.450	\$217.455	\$241.611
% de recupero	56%	56%	57%	56%	56%	56%
Inversión neta (\$)	\$32.590	\$69.196	\$70.161	\$146.752	\$170.550	\$189.513
Inversión neta (% PBI)	0,20%	0,50%	0,60%	1,20%	1,40%	1,60%
Puestos de trabajo totales generados	132.700	282.100	444.400	1.019.000	1.164.000	1.285.000
Empleo directo	63.160 (48%)	134.600 (48%)	266.200 (60%)	613.200 (60%)	700.500 (60%)	772.800 (60%)
Empleo indirecto	40.230 (30%)	85.160 (30%)	81.430 (18%)	187.100 (18%)	215.100 (18%)	238.400 (18%)
Empleo inducido	29.310 (22%)	62.340 (22%)	96.770 (22%)	218.700 (21%)	248.400 (21%)	273.800 (21%)
Enseñanza	7.239	15.449	145.367	511.372	566.480	611.067
Construcción	1.622	3.466	129.975	126.915	162.313	192.673
Otros sectores	123.839	263.185	169.058	380.713	435.208	481.260
% de puestos femeninos	49%	49%	44%	65%	63%	62%
Crecimiento del empleo	0,70%	1,40%	2,20%	5,10%	5,80%	6,40%
Crecimiento del empleo femenino	0,80%	1,60%	2,30%	7,80%	8,70%	9,50%

Fuente: CIPPEC.

La extensión de la jornada escolar implicaría invertir \$161.324 millones (1,3% del PBI) y se recuperaría un 56%, por lo que la inversión neta sería de \$70.161 millones. Por otro lado, se espera generar 444.400 puestos de trabajo, lo que significaría un aumento de 2,2% en el empleo. El porcentaje de empleos femeninos es el más bajo de todos los escenarios (44%) debido al alto componente de construcción que tiene la inversión inicial (en los primeros cuatro años, la construcción de infraestructura representa cerca de 60% de la inversión total). Adicionalmente, se observa que la creación de empleo es principalmente directa, en comparación con la modificación del régimen de transferencias (60% vs. 48%). Luego de la etapa de inversión, la economía crecería en 1,8 p.p. (esto es, un crecimiento de 1,3 p.p. producto de la inversión inicial y 0,5 p.p. producto de los efectos indirectos e inducidos).

Con respecto a la expansión de la oferta CEC, en el escenario de mínima sería necesario invertir \$335.202 millones, equivalentes a un 2,8% del PBI, y 56% se recuperaría mediante la recaudación de impuestos (\$188.450 millones). Además, el efecto total ascendería a 4,2 p.p. del producto. Debido al tipo de inversión requerida, el efecto multiplicador es similar al escenario de expansión de la jornada escolar, con efectos indirectos e inducidos que representan cerca de 40% del impacto total sobre el producto. Sin embargo, la creación de empleo femenino es mucho mayor bajo este escenario: 65% de los nuevos puestos creados serían ocupados por mujeres, generando un 7,8% de crecimiento del empleo para ellas y un 5,1% del empleo total.

La meta de media de provisión de CEC, donde la inversión inicial es de 3,2% del PBI (\$388.004 millones), permitiría un crecimiento del PBI de 4,8 p.p. y la creación de 150.000 puestos de trabajo más que el escenario anterior. El recupero fiscal y la estructura de creación de empleo son la misma en términos porcentuales en los tres escenarios. Al finalizar la implementación de la política, el empleo femenino sería un 8,7% mayor.

Finalmente, bajo la máxima creación de espacios de cuidado, enseñanza y crianza, se generarían 1.285.000 puestos de trabajo adicionales, y casi 800.000 de ellos serían ocupados por mujeres (62% del total). Esto permitiría un crecimiento de un 9,5% del empleo femenino y un 6,4% del empleo total. La inversión necesaria para generar tal impacto es de \$431.124 millones de 2018 (3,6% del PBI). Con un recupero fiscal de un 2% del PBI, la inversión neta sería de \$189.513 millones y la economía podría tener un crecimiento de 5,3 p.p.²¹.

La inversión requerida para la implementación de estas políticas resulta decreciente en el tiempo. Por un lado, el costeo realizado en el presente documento contempla la inversión inicial en infraestructura para las políticas de ampliación de espacios CEC y jornada extendida, montos que se invierten una sola vez. Por otro lado, como producto del proceso de transición demográfica, la población objetivo de estas políticas disminuiría en el tiempo, por lo cual la inversión requerida caería en términos absolutos y como porcentaje del PBI.

²¹ Cabe destacar que este guarismo no contempla los potenciales efectos de largo plazo del desarrollo infantil sobre los resultados educativos y laborales, que podrían traer aparejados un mayor crecimiento económico.

4. Implicancias de políticas públicas y reflexiones finales

Las políticas destinadas a mejorar los recursos de las familias para resolver la tensión productiva-reproductiva y que pueden contribuir a mitigar las inequidades de género requieren una inversión de entre 0,6% a un 3,6% del PBI. Aún bajo el escenario de menor inversión, el empleo total de la economía podría aumentar cerca de un 1% -alrededor de 100.000 nuevos puestos de trabajo- y se recuperaría la mitad de la inversión vía recaudación impositiva.

Las tres políticas propuestas y costeadas en este documento generan un crecimiento del empleo femenino mayor a la creación de empleo general, por lo cual podrían ciertamente contribuir a cerrar las brechas de participación en el mercado laboral. Sin embargo, este efecto pareciera ser mayor en la expansión de los espacios CEC, ya que, *ceteris paribus*, más de 60% de los puestos generados serían ocupados por mujeres. En las metas de máxima y media, esta política permitiría reducir la brecha de participación laboral de 20,3 a 18,3 p.p. y en la de mínima a 18,4 p.p. Ni la extensión de la jornada ni las transferencias tienen un efecto apreciable en la reducción de la brecha. De todos modos, cabe resaltar que la metodología empleada para las estimaciones supone que la estructura de empleo por género al interior de cada sector se mantiene; es decir, luego de la implementación de las políticas, cada sector emplea la misma proporción de varones y de mujeres. En este sentido, las políticas que fomenten la participación laboral femenina deben ir acompañadas de intervenciones que impidan la reproducción de los patrones de segmentación horizontal existentes.

El mayor impacto de la expansión de los espacios CEC también se observa en términos absolutos: en cualquiera de los tres escenarios, esta política genera más empleo que las otras dos políticas juntas. Esto sucede debido a que la proporción entre niños y profesionales es mucho más baja cuanto menor es la edad de los niños (ver Anexo I). Cabe destacar que el tamaño de las salas influye también en la cantidad de niños que puede albergar cada establecimiento: un EPI alberga alrededor de 70 niños y un jardín, 102, en comparación a los 366 niños que, en promedio, asisten a las escuelas primarias.

Así como la importante generación de puestos de trabajo en los espacios CEC se explica por el ratio de niños por profesional, la mayor creación de empleo femenino encuentra dos motivos. En primer lugar, si bien a modo general la enseñanza tiene una composición predominantemente femenina, en el nivel inicial esta tendencia se acentúa (95% vs. 87% en el nivel primario). En segundo lugar, la creación de espacios CEC tiene un costo relativamente bajo comparado a la creación de escuelas, lo que hace que el porcentaje de inversión en construcción (sector con predominancia masculina) sea mucho menor que en el caso de la extensión de la jornada (25% vs. 60%).

Las políticas de extensión de la jornada y modificación de las transferencias también tienen efectos significativos, aunque menores que los de la ampliación de CEC, en términos absolutos. De esta forma, las intervenciones permitirían la incorporación de una gran cantidad de mujeres al mercado laboral, lo cual es siempre deseable. La jornada extendida crearía 196.000 nuevos puestos de trabajos para las mujeres y aumentaría su tasa de empleo en un 2,2%. La modificación del régimen de transferencias tendría un impacto menor en el trabajo; sin embargo, en un escenario de mínima, una inversión neta de 0,2% del PBI permitiría emplear cerca de 65.000 mujeres, al mismo tiempo que se garantizarían los ingresos suficientes para que cerca de un millón y medio de niños salgan de situación de pobreza.

Ahora bien, estas políticas no son suficientes por sí solas. El rol asignado históricamente a las mujeres de ser las responsables del cuidado y el trabajo doméstico se funda en normas sociales de género y estereotipos aún vigentes que es necesario erradicar. Si bien las políticas que abarca este estudio pueden contribuir a la reducción de la carga de trabajo no remunerado, es preciso

también llevar a cabo medidas que busquen reconocer la relevancia social y económica de estas actividades y la redistribución de las tareas de cuidado no remuneradas. En este contexto, resulta crucial avanzar hacia un esquema de licencias familiares que involucre a los varones en el cuidado y la crianza de los hijos (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017).

En suma, la evidencia de este documento sugiere que avanzar en el aumento de la cobertura de los espacios CEC es la decisión más eficiente en el mediano plazo para contribuir a una mejor conciliación de la vida laboral y familiar. Para que esto ocurra, resulta fundamental que estos espacios sean creados en donde la demanda de las familias se encuentre insatisfecha y la tensión productiva-reproductiva sea mayor. Los espacios deben operar en un rango horario que permita que las familias (mujeres) puedan realmente ofrecer esas horas al mercado si así lo desean. Asimismo, se debe avanzar en estrategias para garantizar que la fuerza laboral de CEC tenga acceso a condiciones de trabajo decentes, brindar apoyo a los colectivos de trabajadores y, dada la alta feminización del sector, llevar a cabo iniciativas para fomentar la participación de varones en puestos de trabajo vinculados al cuidado. Como condición para que eso suceda, es necesario transversalizar la perspectiva de género en la Estrategia Nacional de Primera Infancia, diseñada para articular las acciones de SENNAF y del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en cuanto a la ampliación de la cobertura CEC. Sin embargo, este análisis aborda cada política de manera independiente y no tiene en cuenta el mayor efecto potencial de implementar las tres políticas en simultáneo, que podría incrementar los efectos sobre la creación de empleo en sectores feminizados o las horas trabajadas.

Reflexiones finales

Las barreras de acceso al mercado laboral que enfrentan las mujeres en Argentina impiden, en primer lugar, que gocen plenamente de sus derechos, pero también significan pérdidas económicas para toda la sociedad. A pesar del compromiso de Argentina de reducir la brecha de participación laboral un 25% para 2025, solo logró reducirla un 3,4% y, si la tendencia se mantiene, no llegaría a cumplir con este objetivo.

En este contexto, es necesario promover políticas con perspectiva de género que contribuyan a incrementar la participación laboral de las mujeres y que aborden la redistribución de las tareas de cuidado no remuneradas. Las responsabilidades asociadas a la maternidad representan uno de los principales obstáculos para la inserción laboral. Esto debe ser analizado a la luz del hecho de que 60% de las mujeres de 15 a 59 años que viven en áreas urbanas de Argentina son madres, como lo son 63% de las inactivas.

Las políticas analizadas corresponden a la expansión de los espacios de CEC bajo tres escenarios de implementación gradual, la implementación de la jornada completa para 30% de los alumnos del sector estatal y la modificación del régimen de transferencias con dos metas de reducción de la pobreza. La literatura coincide en los efectos positivos tanto sobre los niños como las mujeres de estas tres iniciativas, aunque en algunos casos depende mucho del diseño de la política que estos efectos se materialicen.

En este documento se utilizó la matriz insumo-producto, una metodología presentada por De Henau y otros (2016), para analizar los efectos potenciales de un aumento del PBI sobre el empleo desagregado por género. Los resultados muestran que las tres políticas tienen efectos sobre la creación de empleo y permiten un crecimiento adicional del PBI de hasta un 5,3%, con importantes diferencias entre ellas.

La expansión de la oferta de CEC es la política más efectiva en términos de equidad de género y, aunque requiere una inversión significativa, tendría impactos muy importantes en reducir las brechas entre varones y mujeres en el mercado de trabajo, acercándose a la meta de reducir la brecha de participación laboral un 25% para 2025. Además, en los cinco escenarios propuestos, más de 56% de la inversión inicial puede recuperarse mediante recaudación fiscal. Con el objetivo de financiar la inversión restante, el Estado podría recurrir a reasignaciones de partidas presupuestarias o asignación específica de impuestos.

Una combinación de las tres políticas consideradas en este trabajo, en conjunto con otras medidas que busquen fomentar una distribución más equitativa del trabajo no remunerado, podría tener efectos aún mayores. En este marco, no hay que perder de vista que este trabajo contempla políticas que incrementan la demanda de trabajo y deben ser complementadas con iniciativas que fomenten la oferta laboral, buscando mejorar la empleabilidad de las mujeres, combatir normas sociales de género y evitar la segmentación laboral.

Las tres políticas aquí propuestas resultan de la convergencia de dos agendas que son clave para el desarrollo del país: la priorización de la primera infancia y la equidad de género. El 2019 presenta una ventana de oportunidad para avanzar en el goce de los derechos de las mujeres y los niños. Si bien la expansión de los espacios CEC, la ampliación de la jornada extendida y la universalización de las transferencias pueden parecer propuestas costosas y complejas, la evidencia sobre sus retornos económicos es clara: son de las mejores inversiones para lograr una mayor equidad y garantizar un mejor futuro para el país.

Anexo I. Metodología del costeo de las políticas

Modificación del régimen de transferencias a las familias con niños²²

Los cálculos se realizaron teniendo en cuenta la siguiente subdivisión del total de niños menores de 18 y personas con discapacidad con la que ANSES cuenta en sus registros del Administrador de Datos Personales (ADP):

1. Niños no alcanzados por AUH a pesar de cumplir con los requisitos
2. Niños que reciben AUH
3. Niños que reciben AAFP contributivas nacionales
4. Niños excluidos del cobro de AUH y AAFP por normativa nacional
5. Niños con algún padre que deduce ganancias

Respecto de los niños que reciben AAFP contributivas u otros planes provinciales se los excluyó del cálculo por no contar con el nivel de detalle necesario sobre los regímenes a los que pertenecen cada uno.

Para los ejercicios de simulación en términos del impacto de las propuestas en la reducción de la pobreza se utilizaron los microdatos de la EPH del segundo semestre de 2017. Si bien la encuesta es solo de carácter urbano, con una representatividad de aproximadamente 70% de la población urbana del país, se supone que los datos son extrapolables al total nacional debido a que en Argentina más de 90% de la población reside en centros urbanos.

Para estimar con la encuesta a los beneficiarios de AUH y AAFP se realizaron los siguientes supuestos:

- Para la estimación de los beneficiarios de AUH hay dos métodos alternativos para el cálculo de los mismos, debido a que la encuesta no cuenta con preguntas que permita identificarlos en forma unívoca. Una alternativa consiste en identificarlos mediante una pregunta que identifica el monto de transferencias recibido por parte del Estado y de organizaciones de beneficencia o de la iglesia. La segunda alternativa consiste en identificar como beneficiarios a los niños cuyos padres cumplen con las condiciones (es decir, no trabajan o lo hacen en el servicio doméstico o el sector informal). Se optó por la segunda alternativa debido a que el ejercicio de costeo supone la inclusión de todos aquellos individuos que cumplen con las condiciones para recibirlas y los excluidos por normativa. En el caso de los trabajadores informales no se condicionó por el límite de ingreso máximo que se permite para el cobro de la AUH, debido a que depende de la propia autoexclusión de los individuos y no es posible constatarla en la práctica, por lo que se supone no operativo el límite de ingresos.
- Para la estimación de los beneficiarios de AAFP se utilizó el mismo criterio que para la estimación de los beneficiarios de la AUH, simulando las condiciones y los montos/topes que operaban en el trimestre correspondiente. Es decir, se consideran beneficiarios de AAFP a aquellos niños que viven en hogares cuyos padres se encuentren registrados en el sector privado. En el caso de los asalariados formales no se controló por el mínimo ingreso para la percepción de

²² El ejercicio presentado corresponde a una actualización de un costeo previo realizado por el Programa de Protección Social de CIPPEC en 2018 (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018).

la asignación debido al problema de la no respuesta de la encuesta. En el caso de los monotributistas se supuso que son formales aquellos que completaron por lo menos la educación secundaria.

- Cabe destacar que la EPH no permite identificar a todos los individuos que son padres o madres, debido a que solo capta la relación de parentesco con el jefe de hogar. De esta forma, para la identificación de los padres/madres de los nietos del jefe de hogar se siguió la metodología utilizada en Jimenez, Jimenez (2015).

La asignación de los nuevos montos de transferencias a los individuos en la EPH se realizó en forma aditiva, es decir que al monto de transferencia recibido actualmente se le sumó el dinero necesario para alcanzar el nuevo monto de la transferencia. Se supuso que siempre que el monto de ingreso total familiar sea mayor al monto de la transferencia, esa familia se encontraba recibéndola. En los casos donde era menor se supuso que la familia podría pertenecer al grupo de excluidos o que esta situación podría deberse al problema de subdeclaración de ingresos de las encuestas de hogares.

Las simulaciones en la reducción de la pobreza se realizaron mediante ejercicios de estática comparativa. Si bien no se tienen en cuenta posibles efectos demográficos o de segundo orden que afecten el comportamiento de los individuos al interior del hogar, así como tampoco a nivel macro o microeconómico, se supone que estos efectos (sin desconocer la elevada volatilidad del contexto argentino) no sesgan significativamente los resultados debido a que el ejercicio de costeo se realiza dentro de una ventana corta de solo dos años.

Para la estimación de los costos necesarios se multiplicó a la cantidad de beneficiarios por los montos totales anuales. En el caso de la AUH, al suponer que se cumplen o eliminan las responsabilidades se supone que el valor transferido a estos niños es del 100%. En todos los casos, los valores estimados a futuro se multiplicaron por la inflación esperada siguiendo las expectativas del Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA (REM). En el caso de la variación del RIPTE, se supone que la variación anual seguirá el mismo patrón que durante 2017 respecto a la inflación y del acumulado mensual.

El valor de la Canasta Básica Total corresponde a septiembre de 2018 (\$7.300 para un adulto equivalente y \$5.015 para el promedio de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17).

Por último, se dimensionó el costo de las metas no solo como valor absoluto sino también en términos reales de diciembre de 2018 y de otras variables macroeconómicas proyectadas a 2020. Se utilizaron datos del PBI con año base 2004 del Ministerio de Hacienda hasta 2017 y, para calcular el PBI y gasto consolidado estimado en 2020, se utilizó la base de datos World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018). Sobre este último punto cabe destacar que el universo de gasto estimado por el FMI no coincide con los datos de Gasto Consolidado de acuerdo a la definición nacional, y es por eso que a 2017 se utiliza el gasto determinado por el FMI en lugar del oficial, de modo de obtener una serie comparable.

El valor de la propuesta podría resultar menor o mayor debido a ciertos supuestos que se debieron realizar por no contar con una adecuada desagregación de los datos:

1. En todos los casos el costeo se realizó suponiendo que todos los niños reciben asignaciones familiares con valores de la zona general, cuando alrededor de un 7% reciben asignaciones en zonas prioritarias. Debido al mayor valor de las prestaciones en zonas prioritarias, y dependiendo de si luego de octubre las mismas se eliminan o se definen zonas nuevas, el costeo podría resultar menor (dado que no se incluyen en el costeo de la situación actual) o mayor si las nuevas zonas definidas implican una mayor inversión por parte del Estado.

2. Dentro del ejercicio de costeo se incluyen no solo a los niños menores de 18 sino también a las asignaciones por hijo discapacitado, menor o mayor de 18. Si bien se estima que del total de beneficiarios de las asignaciones por discapacidad es de aproximadamente 4% del total de niños, no se cuenta con una desagregación completa de los hijos discapacitados según situación del mayor asociado.
3. El costeo se realizó sobre la base de la estructura de ingresos para la percepción de las asignaciones familiares contributivas que rige hasta agosto de 2018 inclusive. La nueva estructura de ingresos (particularmente la elevación del ingreso mínimo para percibir las asignaciones, así como la disminución del tope máximo) podrían generar baches de cobertura y el costo podría resultar levemente mayor.

Expansión de la jornada escolar para el nivel primario²³

En el presente ejercicio se costeo la extensión del tiempo escolar en 4 horas diarias por sobre la jornada simple mediante la creación de nuevas unidades educativas con la misma estructura organizacional que el promedio de las unidades actuales para 50% de la matrícula de forma tal que la mitad de los alumnos se mantendrían en las unidades educativas a las que ya asistían y la otra mitad se reasignaría a nuevas escuelas. Esto es así ya que las escuelas actuales brindan clases para turno mañana y turno tarde (ambos de jornada simple) para cursos distintos pero que en promedio tienen la misma cantidad de alumnos. De esta forma la infraestructura actual solo alcanza para brindar jornada completa a la mitad de los alumnos y la cantidad de cargos docentes y directivos de las unidades actuales es suficiente ya que atienden a la misma cantidad de niños que atendería la jornada completa pero en dos turnos. El cálculo de los insumos utilizados es el que se detalla a continuación:

Alumnos a incorporar: para el cálculo de la cantidad de alumnos que deberían incorporarse se multiplicó la cantidad de alumnos que asistían a nivel primario estatal de acuerdo al Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos (RAMC) 2017 por la tasa de crecimiento poblacional de las proyecciones poblacionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros a 2023 por grupos quinquenales de edad²⁴ para así obtener la matrícula estatal a 2023. A dicho valor se lo multiplicó por 30% (que es el porcentaje de niños al que se quiere llegar en jornada completa) y se le restó la cantidad estimada de niños en jornada extendida o completa en 2023 (suponiendo que el porcentaje de alumnos asistiendo en este tipo de jornada se mantuvo constante de 2017 a 2023).

Organización de la oferta institucional: Se tomó la organización institucional de un establecimiento promedio de acuerdo a los datos relevados por el RAMC 2017 para el total urbano²⁵. En particular, se tomó una unidad educativa de jornada simple con promedio de 366 alumnos, con 23 alumnos por sección, 15 alumnos por docente, 24 cargos docentes, 3 directivos y 4 no docentes por UE. En las nuevas escuelas con jornada completa se estima que la cantidad de alumnos por unidad educativa es de la mitad que aquella de las de jornada simple, pero se mantiene la cantidad de alumnos por turno, sección y docente.

²³ El costeo presentado se basa en un ejercicio de costeo realizado previamente por el Programa de Educación de CIPPEC en 2015 (Acuña, 2015).

²⁴ Se multiplicó la cantidad de alumnos que asisten al nivel primario y 2023 de la JGM.

²⁵ Se excluyeron las escuelas rurales debido a que tienen una estructura con promedios mucho menores debido a su menor densidad poblacional.

Infraestructura: Para el costo de la infraestructura necesaria se utilizó la relación de metros cuadrados por alumno, el costo promedio de construcción por metro cuadrado, el equipamiento y la inversión actual en infraestructura de escuelas primarias a nivel nacional.

Metros cuadrados por alumno: se tomó la relación de 5 m² por alumno extraída del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (1998).

Costo promedio de construcción por metro cuadrado y equipamiento: se tomó un costo de construcción de USD 1.100 por metro cuadrado y se lo valorizó al tipo de cambio de 2018 publicado por BCRA. El costo del equipamiento se estimó en el 5% del costo de la superficie construida total.

Inversión actual en infraestructura: se dimensionó la inversión en escuelas primarias del programa “Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa” del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, cuyo promedio de licitaciones para el 2017 arrojó que 15% de las licitaciones eran para escuelas primarias. A la inversión incremental se le restó lo ejecutado en 2018 y el monto presupuestado del dicho programa según el presupuesto plurianual, suponiendo que se mantendrá constante la proporción de escuelas primarias que construye el programa y un presupuesto constante para los años 2022-2023 (años para los cuales no se cuenta con información sobre el presupuesto).

Salarios: Se tomó como referencia el promedio ponderado de los salarios provinciales de un maestro de grado y Director de Primaria de 1era categoría con 10 años de antigüedad en jornada simple publicados por la CGECSE al trimestre abril-junio de 2018. A los docentes y directivos se supuso que se les pagaría el doble de ese salario (se supone que un salario de jornada completa es el doble del de jornada simple). Se asume, asimismo, que los no docentes percibirán el mismo salario que los docentes y que habrá un coordinador de jornada completa, que ganará un 10% más que un maestro.

Comedores: Se calculó el costo de proveer almuerzo a todos los alumnos a los que se les extiende el horario de acuerdo a los costos de la ración de almuerzo del Servicio Alimentario Escolar (SAE) de la provincia de Buenos Aires a octubre de 2018.

Provisión de espacios CEC

En las metas de mínima, media y máxima de expansión de los espacios CEC se costó la infraestructura, equipamiento, salarios y costo de provisión de ración alimentaria (desayuno/merienda y almuerzo) mediante la creación de nuevas unidades educativas. En este sentido, se costó por un lado la edificación de nuevos Espacios de Primera Infancia con una organización igual al promedio de las unidades existentes y adoptando parámetros que cumplen con los estándares de calidad propuestos por la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CoCeDIC). Por el otro, se calculó el costo de la creación de nuevos jardines maternos e infantiles. Cabe destacar que no se tomaron en cuenta otros costos recurrentes (electricidad, gas, agua, mantenimiento de los nuevos edificios). A continuación, se detalla el cálculo de los principales parámetros utilizados.

Alumnos a incorporar: para el cálculo de la cantidad de alumnos que deberían incorporarse se estimó en un principio la cantidad de niños de 0 a 4 años en 2023. Para ello, se tomó como base la cantidad de niños de 0 a 4 mediante la creación de cohortes sintéticas utilizando datos de la cantidad de nacidos vivos y mortalidad infantil de la DEIS hasta 2016 siguiendo la metodología propuesta por UNICEF (2016). Para calcular la cantidad de niños a 2017 se supuso una tasa de

nacimientos igual al promedio de los últimos años y no se contemplaron valores de la tasa de mortalidad. Luego, se multiplicó por la tasa de crecimiento entre 2017 y 2023 del grupo etario de 0 a 4 años de las proyecciones poblacionales de Jefatura de Gabinete de Ministros. La matrícula actual se estimó en dos partes:

4. Para los niños menores de 2 años se tomó la matrícula del nivel inicial provista por el Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (RAMC; 2017) y se le adicionó la cantidad de niños asistiendo a espacios CEC no incluidos dentro de la educación formal (valor que se estimó como la diferencia entre la tasa de cobertura de la ECOVNA y la matrícula del RAMC para el promedio de los años 2011 y 2012 para el total urbano). Luego, a la cantidad de niños de 0 a 2 estimados a 2023 se la multiplicó por la meta de cobertura por edad simple y se le restó la matrícula actual, obteniéndose así la cantidad de niños a incorporar.
5. Para los niños de 3 y 4 años se utilizó la matrícula actual obtenida del RAMC (2017) y se supuso que el porcentaje de niños matriculados se mantendrá constante a 2023. Luego, se multiplicó la cantidad de niños de 3 y 4 años estimada a 2023 por las metas de cobertura y se le restó la cantidad de niños matriculados estimada a dicho año.

Organización de la oferta institucional: Se tomó la organización institucional de un establecimiento promedio de acuerdo a:

1. Espacios de Primera Infancia: se tomaron como referencia los parámetros de un EPI promedio de acuerdo a lo establecido en el préstamo BID AR-L1254. Se tomó como referencia un EPI promedio de alta calidad que atiende a 70 alumnos y una relación de maestras/alumnos de 1 maestra cada 5 niños para los niños menores de 1 año y 1 año y de 1 maestra cada 10 niños para los de 2 años de acuerdo a los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil de la CoCeDIC. Se supuso, asimismo, 3 cargos no docentes por EPI y la presencia de un director del centro.
2. Jardines maternos: se tomó como referencia el tamaño promedio de las unidades educativas extraída del RAMC (2017) en aquellas provincias donde se ofrecía solo oferta de jardín maternal, arrojando un promedio de 51 alumnos y 10 docentes por UE²⁶. Asimismo, se tomó la cantidad de alumnos por sección por edad simple del promedio de las normativas provinciales²⁷ (6 por sección para los menores de 1 año, 11 para los de 1 año y 16 para los de 2 años). La cantidad de directivos se estimó en 1 por jardín maternal y la de no docentes en 3 por UE.
3. Jardines de infantes: se utilizó una unidad educativa promedio de 102 alumnos y 8 docentes, de acuerdo al promedio de unidades educativas que solo ofrecían oferta de

²⁶ Este valor puede estar subestimado debido a que la gran mayoría de instituciones de nivel inicial brindan ambos ciclos de enseñanza (tanto maternal como jardín de infantes) y la desagregación de la información disponible no permite distinguir qué cantidad de salas ni qué porcentaje de alumnos corresponde a cada ciclo. A pesar de los posibles problemas de subestimación se optó por esta opción debido a la gran diferencia entre la matrícula de sala de 3 y 4 y las salas de menores de 1, 1 y 2 años, entendiéndose que si se utiliza el tamaño promedio del nivel inicial, los valores se encontrarán posiblemente sobreestimados por la gran cantidad de niños de sala de 3 y 4. De hecho, el promedio de alumnos en jardines de infantes (102) es similar al promedio de alumnos en las instituciones que tienen tanto nivel inicial como maternal (119).

²⁷ Para más información, ver Steinberg, C. y Scasso, M. (2019).

jardín de infantes en el RAMC (2017). El tamaño de la sección se tomó en 21 alumnos para los niños de 3 años y en 24 para los de 4²⁸.

Infraestructura: Para el costo de la infraestructura necesaria se tomó en cuenta la relación de metros cuadrados por alumno, el costo promedio de construcción por metro cuadrado, el equipamiento y la inversión actual en infraestructura de jardines de infantes a nivel nacional.

Metros cuadrados por alumno: se tomó la relación de 4 m² por alumno extraída del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (1998).

Costo promedio de construcción por metro cuadrado y equipamiento:

1. Jardines maternos y jardines de infantes: se tomó un costo de construcción de USD 1.100 por metro cuadrado y se lo valorizó al tipo de cambio de 2018 publicado por BCRA. El costo del equipamiento se estimó en 5% del costo de la superficie construida total²⁹.
2. EPI: se tomó un costo de construcción de USD 542 por metro cuadrado de acuerdo a lo establecido en el préstamo BID AR-L1254 y se lo valorizó al tipo de cambio de 2018 publicado por BCRA. Como en el caso de los jardines maternos e infantiles, se estimó un costo del equipamiento de 5% del costo de la superficie construida total.

Inversión actual en infraestructura: se tomó en cuenta la inversión de los programas de “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles” del Ministerio de Educación de la Nación y “Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa” del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. En el caso de este último programa se tomó el promedio de licitaciones de 2017, que arroja que 13% de las construcciones que se realizaron fueron en el nivel inicial. Para el cálculo de la inversión incremental requerida se restó el monto devengado por esos programas en 2018 y para los años subsiguientes se tomaron los valores presupuestados de acuerdo al presupuesto plurianual 2019-2021, suponiendo una inversión constante a partir de 2022.

Salarios: Se tomó como referencia el promedio ponderado de los salarios provinciales de un maestro de jardín y Director de Primaria de 1era categoría con 10 años de antigüedad en jornada simple publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) para el periodo abril-junio 2018. Se supone que a los no docentes se les pagará el mismo salario que a los docentes y a los capacitadores se les pagará de acuerdo al salario por hora cátedra de un profesor de educación superior.

Comedores: Se calculó el costo de proveer almuerzo y merienda a todos los alumnos a los que se les extiende el horario de acuerdo a los costos de la ración de almuerzo y merienda del Servicio Alimentario Escolar (SAE) de la provincia de Buenos Aires a octubre de 2018.

Resulta importante notar que, en la Tabla 4 que detalla la propuesta de política pública y su costeo, la suma de los espacios de primera infancia y jardines maternos no coincide debido a que la expansión de los EPI corresponde solo el ámbito urbano, por carecer de información sobre estos espacios a nivel rural, mientras que la expansión de la cobertura de jardines maternos e infantiles corresponde al tanto al sector urbano como al rural.

²⁸ Tamaño promedio de las secciones independientes en las provincias con una baja cantidad de secciones multinivel.

²⁹ Los valores del costo por metro cuadrado y equipamiento fueron extraídos del documento “Infraestructura escolar: requerimientos para la próxima década” del Banco Interamericano de Desarrollo (2013).

Anexo II. Metodología de la simulación

El análisis de insumo producto tiene como punto de partida el *balance* existente entre fuentes y aplicaciones de la producción de todos los sectores que conforman un sistema económico, para un cierto año base. Consideremos la siguiente identidad contable, desde el punto de vista del gasto, o “circuito del gasto” (Wirkierman 2017, 3-5):

$$x = Z \cdot u + f$$

Dónde x es el Valor Bruto de Producción (VBP), Z la matriz de compras intermedias, u el vector unitario de suma por columnas y f el vector sumado por columnas de la matriz de la demanda final (que incluye el consumo privado, el consumo colectivo, la inversión, las exportaciones y la variación de existencias), todos definidos para n sectores. Dicho esquema no hace más que reproducir el flujo de la producción y reproducción para el año en cuestión. A fin de convertirlo en una herramienta útil, se debe abandonar el terreno de la mera contabilización, y asumir propiedades que puedan transformarlo en un esquema proyectivo. Si postulamos una relación técnica lineal entre insumos y productos tal que:

$$A = Z \cdot \text{diag}(x^{-1})$$

Obtenemos la *matriz de coeficientes técnicos* (A), o requerimientos directos por unidad de producto. Esta especificación implica asumir que la reproducción se realiza con rendimientos constantes a escala, ya que la demanda de insumos y de mano de obra siempre sufrirá cambios proporcionales al nivel de producción de cada actividad:

$$Z = A \cdot x$$

Reordenando el esquema del gasto, arribamos al modelo abierto de Leontief:

$$x = (I - A)^{-1} \cdot f = B \cdot f$$

Siendo $(I - A)^{-1} = B$ la *matriz de requerimientos totales* (directos e indirectos) o *matriz de Leontief*. Para entender mejor este punto, resulta conveniente interpretar a B como la expansión de una serie de potencias, tal que:

$$B = I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^n = \sum_{k=0}^n A^k$$

La matriz B captura los efectos directos más todos los impactos de segundo, tercer y hasta n orden. En consecuencia, cada elemento de la matriz B representa la cantidad de producción total requerida para satisfacer una unidad adicional de demanda final.

A partir del desarrollo previo, es posible vincular cambios en las cantidades dentro de la economía, como el incremento en el gasto público, la inversión y el consumo que han sido desarrollados en este trabajo, con los valores brutos de producción sectoriales necesarios para hacer frente a dichas demandas.

$$\Delta x = B \cdot \Delta f$$

El modelo anterior puede ser extendido con el objetivo de endogeneizar el consumo de los nuevos trabajadores empleados. En la matriz de transacciones intermedias Z , los gastos de reproducción de los trabajadores (ct) son incorporado como nuevo “sector”, con su estructura

de costos tomada del vector de consumo privado. Al mismo tiempo, todos los sectores incorporan como consumo intermedio a la remuneración al trabajo asalariado (rta).

$$\hat{Z} = \begin{bmatrix} Z & ct \\ rta & 0 \end{bmatrix}$$

Comúnmente se refiere como el *efecto inducido* a la variación en la producción que resulte del nuevo gasto que realizarán los trabajadores, a partir del cambio que registren en su ingreso. Así, ante un aumento en la demanda final, el producto sectorial crecerá y aumentará la masa salarial debido al aumento en el empleo, lo que a su vez impactará positivamente sobre el consumo.

Utilizando la misma álgebra que en el caso original, resulta posible obtener una nueva matriz $\hat{B} = (I - \hat{A})^{-1}$ llamada *matriz de Leontief tipo II*. Esta matriz captura el efecto total sobre el producto y el empleo cuando se demanda una unidad adicional. El efecto inducido se calcula como la diferencia entre ambas matrices.

Con respecto al empleo, su impacto se estima de la siguiente manera. Dado un vector de empleo L_d sectorial, podemos definir los *requerimientos directos de trabajo* por unidad de producto l_d como:

$$l_d = \frac{L_d}{x}$$

Utilizando el modelo de Leontief cerrado con respecto al consumo, podemos calcular los *requerimientos totales* de trabajo por unidad de producto:

$$l_t = l_d \cdot (I - \hat{A})^{-1} = l_d \cdot \hat{B}$$

Los requerimientos totales de trabajo por unidad de producto (l_t) son la suma de un componente directo (l_d), un componente indirecto (l_i) y un componente inducido (l_u):

$$l_t = l_d + l_i + l_u$$

con:

$$l_i = l_d \cdot (B - I)$$

$$l_u = l_d \cdot (\hat{B} - B)$$

Para obtener los efectos desagregados por género se utiliza un vector de ratios de feminización por ramas obtenido de la Encuesta Permanente de Hogares para el periodo 2008-2018³⁰ y se multiplica por la cantidad de empleo total generado consecuencia del aumento de la producción.

³⁰ Para la construcción de dicho vector se utilizaron todas las encuestas disponibles desde el 1er trimestre de 2008 al 2do trimestre de 2018, quitando las inconsistencias en términos de edad y género de las observaciones repetidas.

Una parte fundamental de este tipo de ejercicios de impacto es la correcta asignación de las políticas a los sectores correspondientes y la utilización de deflatores de precios adecuados. El siguiente cuadro resume las decisiones metodológicas realizadas.

Tabla 6. Componentes del costeo y deflatores utilizados

Política	Componente	Sector	Deflactor
Expansión de los espacios CEC	Infraestructura y equipamiento	Construcción	Índice de costos de la construcción (ICC)
	Salarios y capacitación del personal	Enseñanza	Índice de variación salarial del sector público (IVS-Pub)
	Comedores	Enseñanza	Índice de precios al consumidor combinado nacional (IPCCN)
Extensión de la jornada educativa	Infraestructura y equipamiento	Construcción	Índice de costos de la construcción (ICC)
	Salarios	Enseñanza	Índice de variación salarial del sector público (IVS-Pub)
Modificación del regimen de transferencias	Transferencias por decil	Composición del consumo por decil	Índice de precios al consumidor combinado nacional (IPCCN)

Fuente: CIPPEC

Para finalizar, es necesario hacer algunos comentarios sobre el carácter de las estimaciones, que pueden ayudar al lector a una mejor comprensión de los resultados.

Implícitamente, se asume que la economía no tiene restricciones de oferta, es decir, que cualquier unidad adicional de producto o empleo requerida, puede ser producida sin que operen restricciones sobre los insumos y la capacidad instalada. Paralelamente, el ejercicio implica que existe disponibilidad de fuerza de trabajo con la calificación necesaria. No se modelan efectos sobre los precios ni los salarios. Tampoco ocurren cambios en los patrones de consumo de los hogares ni cambios en los métodos de producción. Por último, se toma como dada la evasión fiscal del año base de la Matriz de Contabilidad Social para los impuestos a las ganancias de sociedades y los aportes y contribuciones a la seguridad social, a la vez que no se considera la evasión fiscal en el caso de los impuestos a los productos y el IVA³¹.

Asimismo, se realizó la conversión entre los clasificadores de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del MERCOSUR previos y posteriores a 2011.

³¹ Para más información, ver Mastronardi y otros (2017).

Bibliografía

- Acuña, M. (julio de 2015). ¿Cuánto cuestan las políticas educativas prioritarias? Período 2016-2019. *Documento de Trabajo N°133*. Buenos Aires: CIPPEC.
- ADC, CIEPP, ELA (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ADC, CIEPP, ELA.
- Ángeles, G., Gadsden, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P., & Seira, E. (2011). *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Ciudad de México.
- Araujo, C. y López-Boo, F. (2010). Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N°188, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.
- Attanasio, O., & Vera-Hernández, M. (2004). Medium-and long run effects of nutrition and child care: evaluation of a community nursery programme in rural Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Infraestructura escolar: requerimientos para la próxima década. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Programa de apoyo al plan nacional de primera infancia y a la política de universalización de la educación inicial*.
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, 14(3), 665-680.
- Berlinski, S., Galiani, S., & Mc Ewan, P. J. (2011). Preschool and maternal labor market outcomes: Evidence from a regression discontinuity design. *Economic Development and Cultural Change*, 59(2), 313-344.
- Berthelon, M. E., Kruger, D. I., & Oyarzun, M. (2015). The effects of longer school days on mothers' labor force participation. *IZA Discussion Paper*, No. 9212.
- Blackden, M., Canagarajah, S., Klasen, S., & Lawson, D. (2006). Gender and Growth in Sub-Saharan Africa: Issues and Evidence. *Research Paper No. 2006/37*, United Nations University UNU. Helsinki.
- Booz & Company. (2012). *Empowering the Third Billion: Women and the World of Work in 2012*. Disponible en: https://www.strategyand.pwc.com/media/uploads/Strategyand_Empowering-the-Third-Billion_Full-Report.pdf
- Brest Lopez, C. and Díaz Langou, G. (2018). *The economic case for reducing gender gaps in the labour market*. Buenos Aires: CIPPEC
- Burtless & Hausman (1978). The effects of taxation on labor supply: Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiment. *The Journal of Political Economy*, 86(6), 1103-1130.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J. y De Achával, O. (marzo de 2018). *Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Caro Sachetti, F. y Biondi, A. (2018). Para cerrar las brechas de género en el trabajo, las políticas deben derribar las paredes de cristal. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/para-cerrar-las-brechas-de-genero-en-el-trabajo-las-politicas-deben-derribar-las-paredes-de-cristal/>
- Calderon, G. (2014). The effects of child care provision in Mexico. *Working Papers*, Banco de México.
- Catalyst Group. (2011). The bottom line: corporate performance and women's representation on boards: 2004-2008.
- CEPAL. (2013). Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean. Annual report 2012. A look at grants: support and burden for women.
- CEPAL y OIT (2014). The employment situation in Latin America and the Caribbean Conditional. Conditional transfer programmes and the labour market.
- Chioda, L. (2011). Work & Family. Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance. Banco Mundial.
- Contreras, D., Puentes, E., & Bravo, D. (2012). Female labor supply and child care supply in Chile. Informe Técnico. *Documento de Trabajo*
- Contreras, D., Sepúlveda, P., & Cabrera, S. (2010). The effects of lengthening the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile. *Documentos de Trabajo*, No. 323. University of Chile, Department of Economics.
- Credit Suisse Research Institute. (2014). "The CS Gender 3000: Women in Senior Management. Zurich. Retrieved from <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=8128F3C0-99BC-22E6-838E2A5B1E4366DF>
- De Henau, J. Himmelweit, S. and Perrons, D. (2017). 'Investing in the Care Economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies.' Women's Budget Group Report to the International Trade Union Confederation, Brussels, Brussels, January 2017.
- De Henau, J., Himmelweit, S., Lapniewska, Z. and Perrons, D. (2016), 'Investing in the Care Economy. A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries', Women's Budget Group Report to the International Trade Union Confederation, Brussels, March 2016.
- De León (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. *Documento de trabajo N° 158*. Buenos Aires: CIPPEC.
- DEIS (2017), Estadísticas vitales. Información básica. Año 2016. Serie 5, Nro 60, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.
- Dezsö, C. L., & Ross, D. G. (2012). Does female representation in top management improve firm performance? A panel data investigation. *Strategic Management Journal*, 33(9), 1072-1089.
- Díaz Langou, G. y Caro Sachetti, F. (octubre de 2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°193*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F. y Karczmarczyk, M. (agosto de 2018). Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 174*. Buenos Aires: CIPPEC.
- DiNIEE – Ministerio de Educación (2017). *Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Año 2017*.
- DiNIEE – Ministerio de Educación (2016). La ampliación de la jornada escolar en perspectiva. Estudio sobre la situación de la jornada extendida y completa en el nivel primario de Argentina. *Serie Apuntes de Investigación*.
- Duflo, E. (2003). Grandmothers and granddaughters: old-age pensions and intrahousehold allocation in South Africa. *The World Bank Economic Review*, 17(1), 1-25.
- Duflo, E. (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic literature*, 50(4), 1051-79.
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999) “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton, Rosemary (ed.) *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford - New York, Oxford University Press.
- Encina, J., & Martínez, C. (2009). Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile. Santiago: Universidad de Chile.
- EAHU (2013). Encuesta anual de hogares urbanos. Módulo sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. Encuesta permanente de hogares (EPH). Buenos Aires: INDEC.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, *Serie Políticas Sociales 135*, Santiago de Chile: CEPAL
- Filgueira, F., Gutierrez, M. y Papadópolos, J. (2011) “A Perfect Storm? Welfare, Care, Gender and Generations in Uruguay”. *Development and Change*, v. 42, 1023 – 1048.
- Filgueira, F. (2015). “La reforma de la protección social en América Latina: avances y posibilidades de universalismo”, en Bronzo y Repetto, Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. Madrid: Eurososial.
- Garganta, S., Gasparini, L., & Marchionni, M. (2017). Social policy and female labor force participation: the case of AUH in Argentina. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(1), 1-22.
- Gasparini, L., Tornarolli, L., & Gluzmann, P. (inédito). El Desafío de la Pobreza en Argentina. Diagnóstico y Perspectivas. Buenos Aires: CIPPEC.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2018). Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total. Gran Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_11_18.pdf
- Interamerican Development Bank (2013). Childcare and Women's Labor Participation: Evidence for Latin America and the Caribbean. Technical note No. IDB-TN-586.
- International Finance Corporation. (2015). Gender Diversity in Jordan: Research on the Impact of Gender Diversity on the Economic Performance of Companies in Jordan. Retrieved from

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e93318004a0d7ff195cfb7e54d141794/IFC_Jordan_Gender_Report_Sep_2015.pdf?MOD=AJPERES

- International Labour Organization. (2010). Extending social security to all: A guide through challenges and options
- International Labour Organization. (2017). Economic impacts of reducing the gender gap. Disponible en: https://www.ilo.org/global/research/publications/what-works/WCMS_577685/lang--en/index.htm
- Klasen, S., & Wink, C. (2003). "Missing women": Revisiting the debate. *Feminist Economics*, 9(2-3), 263-299.
- Lister, Ruth (1997). *Citizenship: feminist Perspectives*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Manley, J. & Vasquez, F. (2013). Childcare Availability and Female Labor Force Participation: An Empirical Examination of the Chile Crece Contigo Program. *Working Paper No. 2013-03*. Towson University, Department of Economics.
- Marchionni, Gasparini y Edo (2018). Brechas de género en América Latina: un estado de situación, CAF.
- Martinez Franzoni y Blofield, Merike (2014). "Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad", en *Revista CEPAL*, 114, Santiago de Chile, CEPAL
- Martínez A., C. y Perticará, M (2017). "Childcare effects on maternal employment: Evidence from Chile." *Elsevier Volume 126*, 127-137.
- Mastronardi, J., Vila Martinez, J., Capobianco, S. y Michelena, G. (2017). *Matriz de Contabilidad Social para Argentina 2015. Estimación con desagregación exhaustiva de los sectores energéticos*. Ministerio de Energía y Ministerio de Producción. Presidencia de La Nación.
- McKinsey Global Institute. (2015). *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add \$12 Trillion to Global Growth*.
- Medrano, P. (2009). *Public day care and female labor force participation: evidence from Chile*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) & Unicef (2013). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA). Principales Resultados 2011 | 2012*. Buenos Aires: Unicef y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil*.
- Ministerio de Educación (2016). *La ampliación de la jornada escolar en perspectiva. Estudio sobre la situación de la jornada extendida y completa en el nivel primario de Argentina. Serie Apuntes de Investigación*, 12, 44.
- Nemitz (2015). *The Effect of All-Day Primary School Programs on Maternal Labor Supply. Working Paper No. 213*. University of Zurich, Department of Economics.
- ODI (2017). *The impact of cash transfers on women and girls. A summary of the evidence*, (March), 8.

- Padilla-Romo, M., & Cabrera-Hernández, F. (2018). The Effect of Children's Time in School on Mothers' Labor Supply: Evidence from Mexico's Full-Time Schools Program.
- Paes de Barros, P., Olinto, P., Lunde, T., Carvalho, M. (2011). The Impact of Access to Free Childcare on Women's Labor Market Outcomes: Evidence from a Randomized Trial in Low-income Neighborhoods of Rio de Janeiro.
- Quintana-García, C., & Benavides-Velasco, C. A. (2008). Innovative competence, exploration and exploitation: The influence of technological diversification. *Research Policy*, 37(3), 492-507.
- Relevamiento de expectativas de Mercado (2018). Disponible en http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_Mercado.asp
- Rodríguez Enríquez, C., Giosa Zuazúa, N., Nieva, D. (2010). Las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar. Las implicancias económicas y sociales de su ausencia en América Latina. *Documento de Trabajo N° 77*. Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas (CIEPP).
- Rosero, J., & Oosterbeek, H. (2011). Trade-offs between different early childhood interventions: Evidence from Ecuador.
- Rozengardt, A. (2014). Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social: propuesta de una matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la primera infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños. (Maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales), FLACSO, Buenos Aires.
- Scarlatto, M., D'Agostino, G., & Capparucci, F. (2014). Evaluating CCTs from A Gender Perspective: the Impact of Chile Solidario on Women's Employment Prospect. Munich Personal RePEc Archive, 59414.
- Scasso, M. y Massé, G. (2016). "Desarrollo de alternativas para la estimación de demanda poblacional sobre el sistema educativo por edad simple". UNICEF
- Sen, A. (1990). More than 100 million women are missing. New York, 61-66.
- Shure (2016). School Hours and Female Labor Supply: Quasi-experimental Evidence from Germany. UCL Institute of Education, Department of Social Science.
- Steinberg, C. y Scasso, M. (2019). "El acceso a la educación inicial en Argentina" en Steinberg, C. y Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Stotsky, J.G. 2006. "Gender and Its Relevance to Macroeconomic Policy: A Survey." *IMF Working Paper WP/06/233*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Urzúa, S., & Veramendi, G. (2011). The impact of out-of-home childcare centers on early childhood development. Inter-American Development Bank.
- Veleda C. (2013). Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar. CIPPEC: Buenos Aires. Disponible en: www.cippec.org/documents/10179/58583/L+Educacion,%20Nuevos+tiempos+para+la+educacion+primaria.pdf/b6e86ff7-1f1f-4cca-a8b7-8ce0989fcd5d

Wainerman (1998). La división del trabajo en familias de dos proveedores. Relato desde ambos géneros y dos generaciones. Latin American Studies Association.

Zamora, C. (2014). Efecto de la jornada escolar completa sobre la calidad laboral en Chile. Universidad Adolfo Ibáñez.

Acerca de los autores

Gala Díaz Langou: directora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001).

Florencia Caro Sachetti: coordinadora de proyectos del Programa de Protección Social. Magíster en Estudios del Desarrollo (London School of Economics and Political Science) y Licenciada en Economía (Universidad Torcuato di Tella).

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).

María Belén Bentivegna. Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata).

Santiago Capobianco. Licenciado en Economía (FCE-UBA). Maestrando en Investigación en Ciencias Sociales (FSoc-UBA).

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: Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B. y Capobianco S. (mayo de 2019). *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

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 IDRC.



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.

CIPPEC 



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international