

Lactancia en contexto: hacia un marco integral de políticas de cuidado

Bruno Muñoz
Camila Jensen

Programa Protección Social
Junio 2026



Contenido

Introducción y justificación	3
Diagnóstico situacional	7
1. Propuesta de reforma al régimen de licencias	12
Propuesta	13
Costeo	15
2. Análisis de factibilidad política sobre los escenarios de reforma del régimen de licencias	17
Introducción	17
Cambios normativos necesarios para la reforma	18
El proceso legislativo necesario	19
Historia de proyectos de reforma al sistema de licencias en Argentina	20
El debate de 2023: el proyecto “Cuidar en Igualdad” y los dictámenes de comisión	22
3. Iniciativas de cuidado en el sector privado	26
Introducción y justificación	26
Relevamiento de iniciativas del sector privado	28
Limitaciones y vacancias de información	31
Reflexiones finales	33
4. Instrumentos de protección social para personas gestantes y primera infancia fuera de la relación de dependencia	34
Introducción	34
Marcos normativos y programáticos	36
Asignaciones y prestaciones de apoyo económico y en especies	37
Servicios estatales de cuidado y acompañamiento a las crianzas	39
Cuidados comunitarios y redes territoriales de sostenimiento de las crianzas	41
Abordaje regional: protección social de personas gestantes y primera infancia en América Latina	43

Reflexiones finales	44
5. Inversión en Primera Infancia y Maternidad: Evolución presupuestaria y heterogeneidad provincial en Argentina	45
Introducción	45
Inversión nacional en programas de maternidad y de primera infancia	46
Plan 1000 días	49
Reflexiones finales	51
Referencias bibliográficas	52
Fuentes presupuestarias provinciales y subnacionales	56
Anexo: Supuestos para la estimación de costos de reforma del régimen de licencias	58



Introducción y justificación

Argentina atraviesa una caída sostenida de la natalidad: la tasa de fecundidad cayó 49% entre 2014 y 2024. La reducción de los nacimientos modifica la estructura por edades y anticipa una menor proporción relativa de población joven en las próximas décadas. Su implicancia más inmediata para la política pública, sin embargo, es otra: con menos nacimientos, cada crianza adquiere mayor peso relativo en la formación del capital humano futuro. Lejos de restar importancia a las políticas de primera infancia, el cambio demográfico vuelve más urgente garantizar que cada niño/a se desarrolle en las mejores condiciones posibles desde el nacimiento. Este informe toma ese punto de partida como eje: fortalecer el capital humano en un contexto de caída de la fecundidad y examinar en qué medida las instituciones argentinas protegen la condición que lo hace posible, el tiempo para cuidar en los primeros años de vida.

Ese desarrollo no ocurre en el vacío: depende de una condición material concreta, el trabajo cotidiano de cuidado. El cuidado comprende el conjunto de actividades cotidianas que sostienen el bienestar físico, psíquico y emocional de las personas y permiten su reproducción día a día. Es un componente central para la vida, la salud y el bienestar y, por lo tanto, una condición imprescindible para la sostenibilidad de la sociedad y del sistema productivo: sin cuidados no hay reproducción social ni organización posible de la vida colectiva¹.

Entre esas actividades, la lactancia materna es una de las expresiones más concretas del cuidado durante la primera infancia y uno de los canales por los que el tiempo parental temprano se traduce en desarrollo infantil; requiere, por eso, condiciones sociales, laborales e institucionales que la hagan posible. Argentina muestra avances significativos en esta materia: según la última Encuesta Nacional de Lactancia Materna, el 53% de los/as niños/as menores de seis meses reciben lactancia materna exclusiva, ubicando al país por encima del promedio de América Latina y el Caribe (43%).

En este contexto, analizar la interacción entre instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado, la forma en que los hogares acceden a ellos y la provisión privada y no remunerada

¹ Faur, E., & Pereyra, F. (2018); Rodríguez Enríquez, C., & Pautassi, L. (2014)

que ocurre dentro de las familias resulta clave para diseñar políticas públicas efectivas².

Este enfoque se sintetiza en el concepto de organización social y política del cuidado, que reconoce responsabilidades distribuidas entre cuatro grandes actores: Estado, mercado, comunidad y familias. Sin embargo, esta organización no es neutra ni justa: el trabajo de cuidado no se reparte de igual modo entre varones y mujeres, ni entre los hogares y el resto de la sociedad³. En Argentina, el cuidado continúa recayendo principalmente en las familias y, dentro de ellas, en las mujeres⁴.

Esto se vincula con un proceso de largo plazo: la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral no fue acompañada por una redistribución equivalente de las tareas domésticas y de cuidado al interior de los hogares. Como resultado, persiste una doble jornada que sobrecarga a las mujeres, afecta su bienestar y condiciona sus posibilidades de inserción laboral plena. El último dato disponible muestra que la tasa de actividad femenina fue del 53%, mientras que la de varones es del 70% (INDEC – EPH III-2025). Esa distribución desigual del tiempo de cuidado no es solo una inequidad entre adultos: define cuánto tiempo de crianza recibe efectivamente cada niño/a, que hoy depende menos de sus necesidades de desarrollo que del género y de la inserción laboral de quien cuida.

Si el tiempo de cuidado temprano es un insumo del capital humano, la pregunta es qué instituciones lo protegen. Dentro del conjunto de políticas que integran un sistema de cuidados —junto con servicios y transferencias monetarias—, las licencias ocupan un lugar estratégico. Los instrumentos internacionales y las normas nacionales reconocen el derecho de las familias a disponer de tiempo para cuidar a sus hijos/as, y establecen que el cuidado no es solo un derecho de madres y padres sino también de niños/as. Así lo reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061, que además afirma la igualdad en obligaciones y responsabilidades en la crianza por parte de madre y padre.

Conviene precisar, entonces, qué es y para qué sirven. En su formulación original, la Ley de Contrato de Trabajo concibe a la licencia como una prohibición de trabajar alrededor del parto: protege a la persona gestante en el tramo en que el embarazo limita la actividad laboral y asegura un período de recuperación

² Faur, E. (2014)

³ Esquivel, V. R. (2015)

⁴ Dentro de la participación de las mujeres, hay que señalar que son las mujeres de menor nivel socioeconómico y quienes viven fuera de CABA, quienes encuentran menores posibilidades de externalizar cuidados a través del pago de servicios o acceder a oferta pública de servicios. Es decir que entre las propias mujeres se evidencian brechas de clase y desigualdades regionales (Faur y Pereyra, 2018)

posterior, con la prestación a cargo de la seguridad social. Ese fundamento, cercano a la lógica de la incapacidad temporaria, explica la forma que adopta el régimen vigente: si la licencia existe porque quien gesta necesita descanso, no hay motivo para extenderla al progenitor no gestante más allá de unos pocos días, ni para reconocerla a quien no tiene un empleo del cual ausentarse. La evidencia sobre desarrollo infantil temprano obliga a correr el eje de ese fundamento.

Los primeros años de vida concentran el período de mayor plasticidad del desarrollo cerebral, y las condiciones de cuidado en esa etapa tienen efectos persistentes sobre la salud, el aprendizaje y la productividad futura (Shonkoff y Phillips, 2000; Heckman, 2006). Desde esa perspectiva, el tiempo parental disponible en los primeros meses no es un beneficio laboral sino un insumo del desarrollo del capital humano: es la condición que permite sostener la lactancia —asociada a menor morbilidad infantil y a mejores resultados cognitivos (Victora et al., 2016)—, cumplir los controles de salud y construir el vínculo temprano sobre el que se apoyan la regulación emocional y el lenguaje. La literatura que evaluó extensiones de licencias encontró efectos concretos: mayor generosidad de las licencias pagas reduce la mortalidad infantil y de niños/as pequeños/as (Ruhm, 2000), y la reforma noruega de 1977 -que pasó de un esquema breve y sin pago a uno más extenso y remunerado- redujo el abandono de la escuela secundaria y mejoró los ingresos futuros de los/as niños/as alcanzados, con beneficios mayores entre hijos/as de madres de menor nivel educativo (Carneiro, Løken y Salvanes, 2015). Por su parte, la participación paterna activa en la primera infancia se vincula con una mejor regulación emocional y el fortalecimiento de habilidades socioemocionales en los/as niños/as (Rahadian et al., 2025).

Formulado así, el argumento tiene consecuencias directas de diseño. Si la licencia protege tiempo de cuidado y no una incapacidad, debe alcanzar a ambos progenitores, porque el cuidado es sustituible entre adultos y no exclusivo de quien gestó; debe existir con independencia de la forma de inserción laboral, porque el desarrollo de un niño/a no depende de la categoría ocupacional de sus padres; y debe evaluarse como inversión antes que como gasto corriente, tanto más cuanto que la caída de la fecundidad eleva el peso relativo de cada crianza en la formación del capital humano futuro. Sobre ese fundamento se apoyan el diagnóstico, la propuesta y el costeo que siguen: en la política argentina de primera infancia el acceso a recursos está comparativamente más protegido que el tiempo para cuidar, y las licencias son el instrumento donde esa debilidad se concentra.

El esquema de licencias vigente contempla, por un lado, licencias

asociadas al período inmediatamente anterior y posterior al parto; por otro, licencias por nacimiento de hijo/a destinadas al trabajador cuando se convierte en padre; y, de manera más acotada, licencias familiares ante necesidades específicas de cuidado —como enfermedad de un/a hijo/a—, que en Argentina son prácticamente inexistentes o muy limitadas según el sector y el convenio aplicable.

Aun reconociendo su rol central, el acceso a licencias en Argentina está fuertemente condicionado por la inserción laboral y la composición familiar. Como resultado, aproximadamente la mitad de la población trabajadora queda excluida del sistema: monotributistas, autónomos/as y trabajadores/as informales no cuentan con licencias por nacimiento o adopción. A esto se suma una marcada heterogeneidad en la duración y condiciones del beneficio, según si el empleo es público o privado, el sector productivo y la jurisdicción. En particular, en el régimen general del sector privado, la licencia por paternidad prevista por la Ley de Contrato de Trabajo es de apenas 2 días corridos, una de las más breves de América Latina y la más corta de Sudamérica. En conjunto, estas brechas muestran la relevancia de analizar alternativas de diseño y expansión del sistema de licencias, así como sus implicancias en términos de cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal.

Diagnóstico situacional

El cambio demográfico en curso vuelve aún más relevante garantizar que las próximas generaciones se desarrollen en las mejores condiciones posibles. Con menos nacimientos, cada crianza adquiere mayor peso relativo en la formación del capital humano futuro, lo que exige fortalecer tanto las prácticas de crianza como las herramientas con que cuentan los hogares para sostenerlas.

El acceso al derecho al cuidado en Argentina se organiza de manera fragmentada y da lugar a un entramado normativo que tiende a reproducir desigualdades socioeconómicas y de género. En la práctica, la cobertura, la duración y el alcance de las licencias —y, en última instancia, las posibilidades de que niños/as reciban cuidados de calidad— quedan condicionados por variables como el tipo de inserción laboral (rama/sector y régimen), la composición familiar y el lugar de residencia, entre otras.

Un primer rasgo crítico es la exclusión de una porción sustantiva del mercado de trabajo: la mitad de los/as trabajadores/as de Argentina no cuenta con licencias por responsabilidades familiares por no encontrarse en una relación laboral de dependencia. Se trata de personas autónomas, monotributistas o trabajadores/as informales.

Esa exclusión no es solo un problema de cobertura: expresa una inequidad que obliga a preguntarse cómo garantizar condiciones óptimas de crianza con independencia de la situación laboral de quienes cuidan. Este punto se retoma más adelante, al analizar cómo el esquema vigente prioriza el acceso a transferencias monetarias —entre ellas la Asignación por Embarazo para Protección Social, que en la práctica opera como sustituto muy parcial de una licencia para quienes no tienen empleo registrado— pero no protege el tiempo para cuidar, un factor clave en el desarrollo del capital humano.

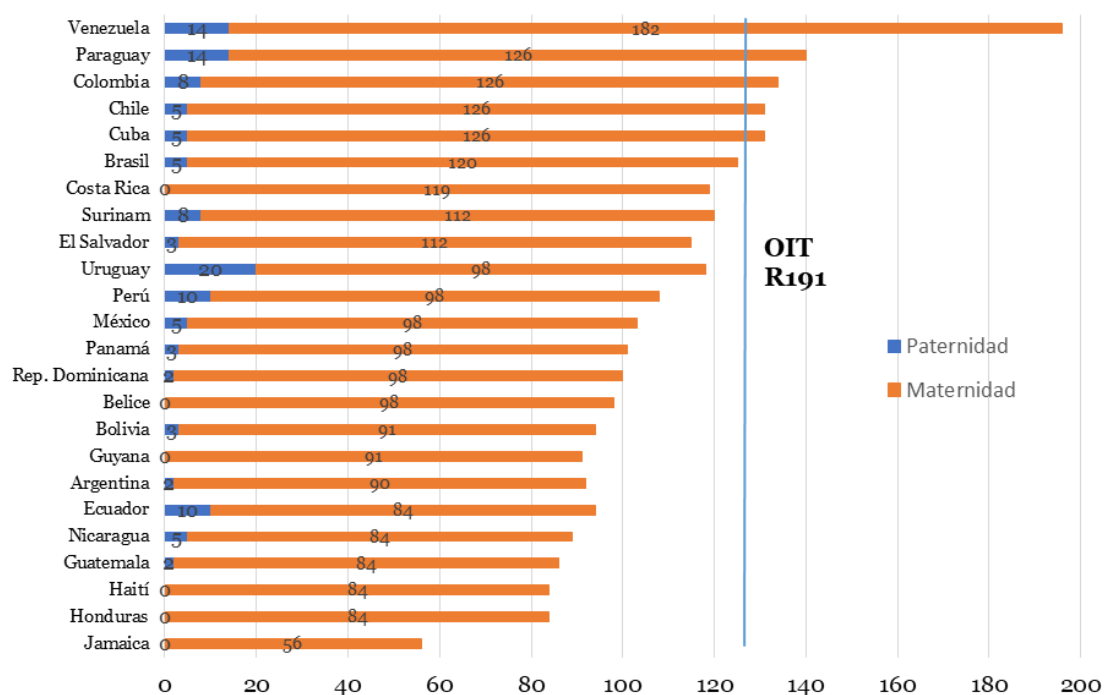
Incluso dentro del universo que sí accede a licencias, las condiciones son heterogéneas. En el empleo asalariado formal, el acceso varía de manera significativa según el régimen de contratación. En el sector privado, el marco general lo establece la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT) y funciona como piso para las negociaciones colectivas por rama o actividad. En su configuración actual, el artículo 177 de la LCT —según el texto vigente tras la Ley N° 27.742 (2024)— establece que “[q]ueda prohibido el trabajo del personal femenino o persona gestante

durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo”, con la opción de reducir el tramo previo al parto hasta un mínimo de diez (10) días y acumular el resto al descanso posterior, de modo de completar siempre los noventa (90) días. La prestación está financiada por la seguridad social y su duración total se ubica por debajo del estándar del Convenio 183 de la OIT (mínimo de 98 días). Además, no contempla licencias por maternidad o paternidad en casos de adopción, nacimientos múltiples, nacimientos pretérmino o el nacimiento de hijas/os con discapacidad.

Para el progenitor no gestante, el artículo 158, inciso a), de la LCT prevé una licencia paga por nacimiento de hijo/a de 2 días corridos (a cargo del empleador), una de las más breves de América Latina, y con exclusiones equivalentes en términos de adopción y situaciones particulares del nacimiento (ver Gráfico 1).

En el empleo público, la situación adopta otra forma de desigualdad: la regulación depende de cada jurisdicción, conformando un mosaico heterogéneo de esquemas. Las licencias por nacimiento y adopción varían de manera marcada entre administraciones nacional y provinciales, y las prestaciones por paternidad pueden ir desde 45 días hasta los dos días. En general, la mayoría contempla licencias por adopción y algunas jurisdicciones avanzaron en el reconocimiento de identidades de género. Sin embargo, aun con estas innovaciones, se observa un patrón transversal: las licencias para madres y personas gestantes son sustantivamente más extensas que las de padres y personas no gestantes.

Gráfico 1. Duración total de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas



Fuente: elaboración propia

El Gráfico 1 compara la duración total de las licencias remuneradas por maternidad y paternidad en países de América Latina y el Caribe. Se observa que la mayoría otorga licencias por maternidad de entre 60 y 100 días, y que son pocos los casos que alcanzan el estándar de 18 semanas (126 días) sugerido por la Recomendación 191 de la OIT. La brecha entre licencias de maternidad y de paternidad es sustancial en todos los países relevados. Argentina, con 90 días de licencia por maternidad y 2 días de licencia por paternidad en el régimen general del sector privado, se ubicaría entre los casos con mayor asimetría de género y por debajo del estándar internacional de referencia. La comparación permite ubicar con precisión dónde está el mayor margen de mejora: la licencia por maternidad se acerca a los valores predominantes en la región, mientras que la licencia del progenitor no gestante ubica a la Argentina entre los países con menor reconocimiento del tiempo de cuidado del segundo cuidador.

Estas limitaciones también inciden sobre las condiciones para

iniciar y sostener la lactancia durante los primeros meses de vida. En Argentina, 9 de cada 10 niños/as de hasta seis meses reciben leche materna, y el 53% lo hace de manera exclusiva durante ese período, según la última Encuesta Nacional de Lactancia: un nivel que supera el promedio de América Latina y el Caribe (43%) y alcanza la meta fijada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para 2025 (50%). La propia ENaLac identifica el tiempo de licencia disponible —tanto para el cuidador primario como para el secundario— entre los factores asociados a una mayor prevalencia de lactancia materna. Sin embargo, esta práctica se vuelve más difícil de sostener con el tiempo: entre los 2 y los 6 meses, la lactancia exclusiva cae del 54% al 45%.

La lactancia no puede entenderse únicamente como una decisión individual, sino como una práctica de cuidado que requiere entornos sociales, laborales y sanitarios que acompañen a quienes eligen y deciden sostenerla. En este sentido, **un estudio del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA** sobre las barreras a la lactancia encontró que, entre las madres que trabajan y no son primerizas —mayormente con mayor nivel educativo—, se valora especialmente contar con condiciones laborales que acompañen la extensión de la lactancia materna exclusiva, como la extensión de las licencias laborales, la posibilidad de trabajar desde casa, la reducción horaria, la hora de lactancia y un espacio adecuado en el lugar de trabajo (exclusivo, higiénico y con posibilidad de almacenamiento y refrigeración de la leche). Por eso, un régimen de licencias más amplio, equitativo y articulado con condiciones laborales adecuadas constituye una herramienta relevante para que más familias puedan cuidar y garantizar la lactancia en los primeros años.

En resumen, el sistema de licencias vigente en Argentina presenta tres problemas centrales. En términos de cobertura, no es universal: aproximadamente la mitad de la población trabajadora se encuentra excluida (INDEC, 2025), ya que monotributistas, autónomos/as y trabajadores/as informales no cuentan con licencias por nacimiento o adopción. Entre quienes sí acceden, se suma un segundo rasgo crítico: la heterogeneidad normativa, dado que el empleo privado se rige por la LCT, mientras que en el empleo público la regulación depende de cada jurisdicción, conformando un mosaico de esquemas con distintas condiciones y duraciones. Por último, el diseño actual entra en tensión con los principios de equidad y coparentalidad: las licencias por maternidad y para personas gestantes son hasta 45 veces más extensas que las de padres y personas no gestantes, reproduciendo un sesgo maternalista; y, además, se observan tratos diferenciados entre hijos/as biológicos/as y adoptivos/as, así como vacíos y asimetrías en el reconocimiento de familias homoparentales.

En paralelo, distintos relevamientos sobre propuestas legislativas muestran que existe un grado significativo de consenso entre los bloques políticos que impulsaron proyectos de reforma respecto de la necesidad de una reforma que incluya a la Ley de Contrato de Trabajo (UNICEF y ELA, 2020; Gallo y Martelotte, 2017; Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Aulicino et al, 2013). No obstante, la falta de aprobación de estas iniciativas da cuenta de las dificultades políticas e institucionales para ampliar efectivamente el acceso a este derecho (UNICEF y ELA, 2020).

En la región, dos experiencias recientes muestran que una reforma gradual no parece políticamente imposible. Uruguay aprobó en 2024 la **Ley N° 20.312**, que amplió la licencia por paternidad en dos etapas —de 13 a 17 días desde 2024 y a 20 días desde 2026—, extendió el beneficio a trabajadores independientes y creó un “fuero paternal” que protege contra el despido durante los 30 días posteriores al regreso de la licencia. La ley fue aprobada por unanimidad parlamentaria. Brasil, por su parte, sancionó en 2026 una **ley que amplía la licencia por paternidad de 5 a 20 días** también de manera gradual, hasta alcanzar el máximo hacia 2029, en un proceso impulsado en parte por un fallo de la Corte Suprema (STF) que en 2023 exigió al Congreso regular este derecho. Ambos casos ilustran que es posible avanzar con reformas escalonadas que combinan ampliación gradual de derechos, protección del empleo y consenso legislativo amplio.

Sobre ese diagnóstico —cobertura parcial, heterogeneidad normativa y asimetría entre progenitores— se apoya la propuesta que se desarrolla a continuación, orientada a ampliar el alcance del régimen y a proteger el tiempo de cuidado en los primeros años de vida.

1. Propuesta de reforma al régimen de licencias

La actualización del sistema de licencias debe orientarse por tres principios: corresponsabilidad, equidad y universalidad. En conjunto, estos criterios buscan ampliar el acceso efectivo al derecho a cuidar y a ser cuidado, corregir sesgos de género que hoy incluye el régimen vigente y adecuar la normativa a la diversidad de hogares y trayectorias laborales existentes en el país.

En primer lugar, en lo que respecta a la corresponsabilidad, el esquema actual, con licencias para gestantes muy superiores a las de no gestantes, refuerza una división cultural del trabajo por género que asocia a las mujeres con el rol de cuidadoras principales. Esto restringe la libertad de elección, recarga de responsabilidades a las mujeres y opera como un obstáculo para su inserción y trayectoria laboral.

Para revertirlo, la reforma debe impulsar una distribución más equilibrada del cuidado mediante dos vías complementarias: (i) una expansión sustantiva —y en términos relativos mayor— de las licencias para personas no gestantes; y (ii) el fortalecimiento de licencias familiares ante necesidades específicas de cuidado. En este último punto, puede explorarse un diseño de incentivos que promueva el uso por parte de varones (por ejemplo, beneficios adicionales en días o apoyos para el cuidado cuando sean ellos quienes tomen la licencia).

En segundo lugar, en lo que respecta a la equidad, el marco jurídico argentino avanzó en el reconocimiento de diversas conformaciones familiares (por ejemplo, a través de normas de matrimonio igualitario e identidad de género), pero esos avances no se tradujeron plenamente en el régimen de licencias. Esto genera asimetrías de derechos, incertidumbre y, en algunos casos, judicialización de situaciones que deberían resolverse por vía legislativa.

Desde un enfoque de equidad, la reforma debe armonizar y actualizar las licencias para contemplar la diversidad familiar y garantizar igualdad de trato. Esto incluye, entre otras medidas, equiparar los días por nacimiento y por adopción.

Por último, con respecto a la universalidad, el derecho de madres, padres y personas a cargo a contar con tiempo para cuidar —y el derecho de niños/as a recibir cuidados— no puede depender de la condición de empleo ni de la categoría ocupacional. El horizonte de reforma debe ser garantizar un piso de tiempo de cuidado para todas las familias, con independencia de su inserción en el mercado de trabajo y su conformación. Esto implica que quienes desean ser madres o padres puedan contar con condiciones básicas de protección, tiempo e ingresos para ejercer esa decisión sin que su situación laboral opere como una barrera o genere desigualdades desde el inicio de la crianza. Por eso, avanzar hacia la universalidad supone equiparar mínimos entre regímenes, preservar derechos adquiridos e incorporar a quienes hoy quedan excluidos del sistema (por ejemplo, monotributistas, autónomos/as, trabajadores/as informales, trabajadores/as de casas particulares, inactivos/as y familias adoptantes, entre otros).

Propuesta

Siguiendo el fundamento planteado en la introducción —la licencia como tiempo de cuidado protegido y no como cobertura de una incapacidad—, a partir del régimen actual de licencias (ver Tabla 1) y atendiendo a las restricciones políticas y fiscales, se proponen dos reformas graduales alternativas del sistema de licencias: un escenario de mínima y un escenario ampliado.

Tabla 1. Régimen actual

Régimen Actual		2025	2027	2029	2031	2033
Licencia gestantes	Duración (días)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)
		100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)
Licencia no gestantes	Duración (días)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)
		15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Tabla 2, el escenario de mínima es la alternativa con menores ajustes respecto al régimen en curso, pero corrige algunos de los déficits más serios del sistema actual:

- Extender el derecho a una licencia a monotributistas y autónomos/as.
- Incluir en el esquema de licencias a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida.

Tabla 2. Escenario de mínima

Mínima		2025 actual	2027	2029	2031	2033
Gestantes	SPN	100	100	100	100	100
	LCT	90	90	90	90	90
	Informales	0	0	0	0	0
	Monotributistas y autónomos	0	90	90	90	90
No gestantes	SPN	15	15	15	15	15
	LCT	2	6	9	12	15
	Informales	0	0	0	0	0
	Monotributistas y autónomos	0	6	9	12	15

Fuente: elaboración propia

Si se alcanzara un consenso político más amplio, como se observa en la Tabla 3 el escenario ampliado extiende el universo de personas cubiertas y, en el largo plazo, acorta el sesgo maternalista. El mismo propone:

- Ampliar la cobertura a los/as trabajadores/as registrados/as como autónomos/as y monotributistas.
- Extender las licencias para gestantes y no gestantes en el 2033, priorizando a las personas no gestantes con el fin de acelerar el cierre de las brechas de género.
- Incluir en el esquema de licencias a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida.

Tabla 3. Escenario ampliado

	Ampliado	2025 actual	2027	2029	2031	2033
Gestantes	SPN	100	100	100	100	100
	Formales	90	90	100	100	100
	Informales	0	90	100	100	100
	Monotributistas y autónomos	0	90	100	100	100
No gestantes	SPN	15	15	20	25	30
	Formales	2	7	14	21	30
	Informales	0	7	14	21	30
	Monotributistas y autónomos	0	7	14	21	30

Fuente: elaboración propia

Costeo

A continuación, se presentan los resultados del costo fiscal de las dos alternativas de reforma del sistema de licencias estimadas para el período 2025–2033, como porcentaje del PBI.

En ambos casos, el punto de partida es el régimen vigente, que combina licencias para personas gestantes en el empleo formal (LCT: 90 días; SPN: 100 días) y no gestantes (LCT: 2 días; SPN: 15 días). Es importante notar que el costo de este régimen ya viene descendiendo de manera marcada desde hace una década, en línea con la caída sostenida de la natalidad: en términos reales el gasto asociado a licencias por maternidad y paternidad se redujo en un 35% durante ese período.

Sobre esa línea base, los escenarios modelan distintas trayectorias. Los supuestos metodológicos, las fuentes y los criterios de estimación se detallan en el Anexo: Supuestos para la estimación de costos de reforma del régimen de licencias, al final del documento.

En el escenario de mínima, la inversión fiscal incremental pasa de 0,02% en 2027, 0,02% en 2029, 0,03% en 2031 y 0,03% en 2033. En consecuencia, la inversión total se ubica en torno a 0,08% del PBI en 2027, 0,08% en 2029, 0,08% en 2031 y 0,09% en 2033, manteniéndose relativamente estable una vez alcanzado el nuevo piso.

Tabla 4. Costeo fiscal del escenario de mínima

Regimen actual de licencias		2015	2025	2027	2029	2031	2033
Gestantes: LCT (90 días) y SPN (100 días)	Costo (% PBI)	0,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%
No gestantes: LCT (2 días) y SPN (15 días)	Costo (% PBI)	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Propuesta. Gestantes: 100 días para SPN; 90 días para LCT, Monotributistas y Autónomos. No gestantes: 15 días para SPN, LCT, Monotributistas y Autónomos.							
LCT y SPN							
Licencia gestantes	Duración (días)	100/90	100/90	100/90	100/90	100/90	100/90
	Costo (% PBI)	0,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%
Licencia no gestantes	Duración (días)	15/2	15/2	15/6	15/9	15/12	15/15
	Costo (% PBI)	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%
Monotributistas y autónomos							
Licencia gestantes	Duración (días)	0	0	90	90	90	90
	Costo (% PBI)	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Licencia no gestantes	Duración (días)	0	0	6	9	12	15
	Costo (% PBI)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inversión total	Costo (% PBI)	0,10%	0,07%	0,08%	0,08%	0,09%	0,09%

Fuente: elaboración propia

En el escenario ampliado, los resultados reflejan un incremento más marcado del gasto, con una pendiente creciente hacia el final del horizonte. La inversión incremental asciende de 0,04% en 2027, 0,06% en 2029, 0,07% en 2031 a 0,09% en 2033. Esto se traduce en una inversión total de 0,10% del PBI en 2027, 0,12% en 2029, 0,13% en 2031 y 0,14% en 2033, consolidando un nivel de esfuerzo fiscal superior al del escenario mínimo.

Tabla 5. Costeo fiscal del escenario ampliado

Regimen actual de licencias		2015	2025	2027	2029	2031	2033
Gestantes: LCT (90 días) y SPN (100 días)	Costo (% PBI)	0,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%
No gestantes: LCT (2 días) y SPN (15 días)	Costo (% PBI)	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Propuesta. Gestantes: 100 días para SPN, LCT, Monotributistas, Autónomos e Informales. No gestantes: 30 días para SPN, LCT, Monotributistas, Autónomos e Informales.							
LCT y SPN							
Licencia gestantes	Duración (días)	100/90	100/90	100/90	100	100	100
	Costo (% PBI)	0,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
Licencia no gestantes	Duración (días)	15/2	15/2	15/7	20/14	25/21	30
	Costo (% PBI)	0,01%	0,00%	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%
Monotributistas, autónomos e informales							
Licencia gestantes	Duración (días)	0	0	90	100	100	100
	Costo (% PBI)	0,00%	0,00%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Licencia no gestantes	Duración (días)	0	0	7	14	21	30
	Costo (% PBI)	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Inversión total	Costo (% PBI)	0,10%	0,07%	0,10%	0,12%	0,13%	0,14%

Fuente: elaboración propia

En conjunto, el costeo muestra que ampliar el régimen de licencias es fiscalmente manejable en ambas alternativas. La diferencia entre ambos escenarios no es de orden de magnitud sino de ambición: define con qué velocidad se cierra la brecha entre personas gestantes y no gestantes y con qué rapidez se incorpora a quienes hoy quedan fuera del sistema. Además, en los dos casos el esfuerzo adicional se ve parcialmente compensado por la caída sostenida de los nacimientos, que viene reduciendo el costo del régimen vigente y abre espacio para mejorar cobertura y duración sin alterar de manera significativa la trayectoria del gasto.

2. Análisis de factibilidad política sobre los escenarios de reforma del régimen de licencias

Introducción

La presente unidad analiza la factibilidad política de avanzar con una reforma del régimen de licencias en Argentina: qué condiciones políticas, legislativas e institucionales podrían favorecer u obstaculizar su tratamiento y eventual aprobación en el Congreso de la Nación.

Tras precisar los cambios normativos que exigiría la propuesta y el recorrido institucional que debería seguir un proyecto de este tipo, la unidad revisa los principales intentos de reforma de las últimas dos décadas. Este recorrido permite identificar que, si bien existió un consenso transversal sobre la necesidad de ampliar derechos, crear nuevas licencias e incorporar a grupos actualmente excluidos, dicho consenso no fue suficiente para traducirse en una reforma efectiva.

Luego, el informe se detiene en el proceso de debate ocurrido en 2023 en la Cámara de Diputados, cuando se trataron múltiples proyectos de reforma, incluido el proyecto "Cuidar en Igualdad" presentado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esta experiencia resulta especialmente relevante porque permite observar con mayor detalle las posiciones de los distintos bloques, los puntos de coincidencia entre propuestas y las principales diferencias en torno a la extensión de las licencias, la cobertura de trabajadores/as por fuera de la relación de dependencia, la gradualidad de la implementación y los mecanismos de financiamiento.

Cambios normativos necesarios para la reforma

Antes de analizar el escenario político, conviene precisar qué cambios normativos requeriría la reforma propuesta en la unidad anterior, porque de su alcance depende buena parte de la complejidad del trámite parlamentario.

En el caso de los asalariados en relación de dependencia, deberán aumentarse los días de licencia establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y en la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares. Para monotributistas y autónomos/as, es necesaria la creación de licencias dentro de la ley 24.714. Por último, se debe tener en cuenta que es necesario abordar leyes conexas para que no entren en contradicción con las nuevas licencias, por ejemplo, la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y la Ley 23.660 de Obras Sociales.

En la Ley 20.744 se deben modificar algunas bases que permiten modificar las licencias. Se deben adaptar los días consignados en el Capítulo 2, Protección de la Maternidad y Capítulo 4, sobre el Estado de Excedencia, para que no entren en contradicción con los días otorgados por licencia.

En la Ley 24.714 se deben incorporar los artículos que detallen para cada asignación: monto, financiamiento, cantidad de días, el formato de goce de licencia (por ejemplo: días anteriores y posteriores al parto, simultaneidad de los días) y días adicionales por situaciones especiales –por ejemplo, nacimientos múltiples o prematuros–. También, el artículo 25 debe crear el subsistema contributivo que otorgue licencias a trabajadores monotributistas y autónomos y definir su financiamiento.

Con respecto a la Ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), es necesario que en el artículo 22 se incluyan los meses de licencia y excedencia en el cálculo previsional y, en la Ley 23.660, obligar a obras sociales a otorgar prestaciones durante las licencias para el personal gestante, para el personal no gestante y adoptante.

El proceso legislativo necesario

Definido el alcance normativo de la reforma, conviene describir el recorrido institucional que debería atravesar un proyecto de este tipo: ese esquema permite luego leer con precisión hasta qué instancia llegaron los intentos de reforma de las últimas dos décadas.

El proyecto debe ingresar a las comisiones pertinentes en la cámara de origen. Suponiendo que la cámara de origen sea la Cámara de Diputados, este proyecto probablemente ingrese a través de las siguientes comisiones: Legislación del Trabajo, Presupuesto y Hacienda, y Mujeres y Diversidad. Para que el proyecto pueda ser abordado en Comisiones, los presidentes de cada comisión deben aceptar su tratamiento y colocarlo en la orden del día.

Otro mecanismo para que el proyecto sea tratado es la existencia de una mayoría de legisladores de las comisiones que quieran abordarlo. Esto es, el proyecto debe generar el suficiente interés de los/as diputados/as de estas tres comisiones para que decidan tratarlo.

Suponiendo que el proyecto se trata en Comisiones, debe lograr la sanción de un dictamen de mayoría. Esto significa que la mayoría de los diputados de las tres comisiones deben decidir firmar la aprobación del proyecto para que se envíe al Plenario. La posibilidad de alcanzar tal mayoría depende de la posición política que asuman los legisladores de los diversos bloques.

Bajo la suposición de que el proyecto obtiene dictamen de mayoría, este dictamen pasa a la comisión de Labor Parlamentaria. Esta institución se encuentra conformada por los presidentes de los bloques, los cuales deciden cuáles proyectos se tratarán en el Plenario de la Cámara. Suponiendo que varios bloques apoyan el proyecto, este pasaría a tratarse en el Plenario. Para que eso suceda, deben estar presentes la mitad más uno de los/as legisladores/as de modo que inicie la sesión y se trate el proyecto (existencia de quórum). Suponiendo que se alcanza el quórum y se produce la sesión, el proyecto debe lograr la aprobación por mayoría simple.

El mismo procedimiento que se enunció hasta aquí, deberá suceder en el Senado si el proyecto obtiene media sanción. Las comisiones del Senado por las cuales debería pasar el proyecto son las siguientes: Trabajo y Previsión Social, Presupuesto y Hacienda, y Población y Desarrollo Humano. Nuevamente, la lógica que impera en este proceso es la posición que tomarán respecto al proyecto los demás bloques representados en estas comisiones. Además, cabe aclarar que los mismos obstáculos y escenarios presentados para el caso de la Cámara de Diputados aplican para esta cámara.

Con ese mapa institucional a la vista, las secciones siguientes reconstruyen hasta qué instancia llegaron los proyectos de reforma presentados en las últimas dos décadas y qué mostró el debate de 2023 sobre las posiciones de cada bloque.

Historia de proyectos de reforma al sistema de licencias en Argentina

A lo largo de las últimas dos décadas, los tomadores de decisión en la política pública y los legisladores presentes en el Congreso Argentino han reconocido la existencia de estos problemas y han presentado proyectos para reformar este sistema. Los proyectos han sido presentados por una amplia gama de partidos políticos y representantes. En algunas ocasiones los proyectos presentados llegaron a ser discutidos en el Plenario de ambas Cámaras. Sin embargo, ninguno logró efectivamente convertirse en ley.

Con respecto al Senado, se discutieron en tres ocasiones proyectos de ley de creación de nuevas licencias y de extensión de las licencias ya existentes. En los años 2010 y 2021, se alcanzaron dictámenes de comisión que proponían proyectos de ley para ser discutidos en el Plenario del Senado. En el año 2010 el proyecto planteaba la ampliación de la licencia por paternidad a 5 días, creaba la licencia por adopción, establecía la creación de salas maternales y de guardería en los espacios de trabajo, y establecía la asignación por maternidad y paternidad⁵. Este proyecto contaba con el apoyo de legisladores de diferentes partidos políticos, tanto del Justicialismo, como del Radicalismo, la Coalición Cívica y el Partido Socialista. Se aprobó en el Senado y fue enviado a Diputados, pero en esta última Cámara no logró avanzar la discusión. En el año 2021 se obtuvo dictamen de comisión respecto de un proyecto similar a los planteados previamente que proponía extender la licencia por maternidad a 100 días y la licencia por paternidad a 10 días. A su vez, establecía la creación de la licencia por adopción. Este proyecto contaba con el apoyo del Peronismo y de la alianza Juntos por el Cambio⁶. Sin embargo, no logró ser discutido en el plenario.

Con respecto a Diputados, en lo que va del presente siglo, en cinco ocasiones se trataron distintos proyectos que pretendieron extender los regímenes de licencias y crear nuevas licencias que no se encuentran contempladas por la legislación vigente (2006, 2008, 2013, 2014 y 2023). Los mayores avances en materia de consenso político y de presentación de proyectos se alcanzaron en los años 2006, 2013 y 2023. En los años 2008 y 2014, si bien se trataron algunos proyectos en Comisiones, nunca lograron dictamen por lo que no llegaron a tratarse en el recinto.

En el año 2006 obtuvo media sanción un proyecto de ley que proponía una serie de cambios a la legislación vigente sobre Contrato de Trabajo. El proyecto extendía la licencia por paternidad a una totalidad de 15 días, creaba la licencia por adopción por un plazo de 45 días, establecía la obligatoriedad de descansos para la lactancia, y establecía la obligatoriedad de instalar salas de jardín maternal y de infantes en espacios laborales de mínimo 100 trabajadores⁷. Este proyecto contaba con un consenso político amplio. Los expedientes presentados que fueron contemplados para redactar este proyecto pertenecían a una amplia variedad de partidos políticos. La gran mayoría eran propuestas del Partido Justicialista, pero también algunas de las propuestas de política pertenecían al Radicalismo, al Socialismo, a la Izquierda y a la Coalición Cívica. Sin embargo, este proyecto nunca fue tratado en el Senado, y, por ende, al año perdió estado parlamentario.

En el año 2013 nuevamente se trataron diversas propuestas de reforma que redundaron en un proyecto que obtuvo dictamen de comisión y avanzó hacia el plenario de Diputados. Este proyecto planteaba cuestiones similares al proyecto enunciado anteriormente: proponía un aumento de la licencia por maternidad a 100 días en total y un aumento de la licencia por paternidad a 10 días,

5 HCSN, Orden del día N° 326, año 2010, Comisión de Trabajo y Previsión Social.

6 HCSN, Orden del día N° 174, año 2021, Comisión de Trabajo y Previsión Social.

7 HCDN, Orden del día N° 875, año 2006, Comisiones de Legislación del Trabajo y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

creaba la licencia por adopción, establecía la obligatoriedad de instalar centros de desarrollo infantil en los lugares de trabajo, y creaba la asignación parental o por guarda con fines de adopción⁸. Nuevamente, todos los partidos políticos de ese entonces (Partido Justicialista, Coalición Cívica, PRO, UCR, Frente Renovador, GEN, entre otros) presentaron proyectos que fueron analizados y consensuados en el dictamen de comisión. No obstante, esto no fue suficiente para lograr que se tratase este dictamen en el Plenario de la Cámara.

Por último, 2023 concentró el mayor volumen de actividad legislativa sobre la materia: se presentaron 54 proyectos de reforma al régimen de licencias, que fueron tratados conjuntamente en las Comisiones de la Cámara de Diputados y derivaron en tres dictámenes. Por su magnitud y por el nivel de acuerdo que alcanzó, ese debate se analiza en detalle en el apartado siguiente.

8 HCDN, Orden del día N° 2742, año 2013, Comisiones de Legislación del Trabajo y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

El debate de 2023: el proyecto “Cuidar en Igualdad” y los dictámenes de comisión

El antecedente central del debate de 2023 fue el proyecto “Cuidar en Igualdad”, presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en 2022, que pretendía realizar una reforma integral del sistema de cuidados en la Argentina. Proponía la creación de un sistema integral de cuidados con perspectiva de género (SINCA), que consistía en un conjunto de políticas y servicios que aseguraban la provisión, la socialización, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidado, entre el sector público, el sector privado, las familias y las organizaciones comunitarias y entre todas las identidades de género⁹.

Para la redacción de este proyecto se convocó a una Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. La misma estuvo conformada por 15 organismos del Poder Ejecutivo Nacional, desde diversos Ministerios como así también agencias del Estado como ANSES, PAMI, AFIP, entre otras¹⁰. Además, esta mesa convocó a actores relevantes como sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la economía popular, y a expertos en el tema. El proceso de discusión y de redacción del proyecto incluyó a una gran cantidad de actores tanto del sector público como privado, y evidenció cierto consenso existente respecto a establecer un nuevo sistema de licencias más extenso y abarcativo en el marco de una política integral de cuidados.

Como parte de esa iniciativa, establecía una serie de modificaciones al régimen de licencias tanto público como privado. Dentro de las propuestas en este aspecto se encontraban la extensión de las licencias para personas gestantes de 90 días a 126 días, la extensión de las licencias para personas no gestantes de 2 días a 90 días mediante un esquema progresivo, la creación de la licencia por adopción de 90 días, la incorporación de extensiones de las licencias para hijos/as con discapacidad y con enfermedades crónicas a 180 días, y la extensión de 30 días adicionales por hijo/a de la licencia ante nacimientos o adopciones múltiples. A su vez, se reconocía el derecho a cuidar de los/as monotributistas, monotributistas sociales y autónomos a través de una asignación parental que cubriría los 126 días de licencia para gestantes y los 90 días para no gestantes.

La propuesta estipulaba que los períodos de licencia pasaran a ser cubiertos en su totalidad por la seguridad social. Además, establecía el mismo régimen de licencias de los trabajadores formales para el personal de casas particulares, el personal temporario del régimen de trabajo agrario y para toda la Administración Pública Nacional. Por último, promovía la ampliación de la oferta de servicios e infraestructura de los cuidados. Esto debía estar a cargo del Ministerio de Obras Públicas, destinando 8,5% de su presupuesto a esta función¹¹.

Este proyecto fue tratado en 2023 en las comisiones pertinentes de la Cámara de Diputados junto con otros 53 proyectos presentados ese mismo año. Estos últimos provenían de todos los bloques partidarios con excepción de La Libertad Avanza y, en su gran mayoría, replicaban el esquema propuesto por el PEN; algunos incorporaban además licencias específicas, como la destinada a víctimas de violencia de género o la prevista para personas que se someten a técnicas de reproducción humana asistida.

El proceso de debate y discusión de los 54 proyectos duró aproximadamente cuatro meses. Luego

9 Poder Ejecutivo Nacional, Mensaje N° 21/2022, Proyecto de Ley, “Ley Cuidar en Igualdad y Sistema Integral de Políticas de Cuidado en la Argentina (SINCA)”, 3 de mayo de 2022.

10 Mesa Interministerial de Cuidados. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/cuidados/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado>.

11 Ibidem

de cuatro sesiones en Comisiones se sancionaron tres dictámenes —uno de mayoría y dos de minoría—, cada uno con un proyecto de ley distinto.

El dictamen de mayoría —firmado por el Frente de Todos y por legisladores del Frente de Izquierda— retomó buena parte del proyecto “Cuidar en Igualdad”: para los/as trabajadores/as bajo LCT extendía la licencia de personas gestantes a 126 días y la de no gestantes a 45 días, creaba la licencia por adopción de 126 días, replicaba ese esquema en los regímenes de casas particulares y trabajo agrario, incorporaba licencias por técnicas de reproducción humana asistida y por violencia de género, y creaba una asignación parental que alcanzaba también a monotributistas y autónomos.¹²

El primer dictamen de minoría, presentado por Silvia Lospennatto y Ana Carla Carrizo (Juntos por el Cambio), era más moderado: 98 días para personal gestante y adoptante y una licencia parental para no gestantes de aplicación progresiva (15 días el primer año, 30 a los tres años y 45 a los seis), con la misma asignación parental para trabajadores/as formales, monotributistas, monotributistas sociales y autónomos.¹³

El segundo dictamen de minoría, de Mónica Fein y Enrique Estévez (Partido Socialista), proponía 110 días para personas gestantes, 15 para no gestantes y 65 por adopción, y agregaba dos elementos propios: una licencia parental adicional de 40 días, usufructuable por uno solo de los progenitores, y un régimen de beneficios para pequeñas y medianas empresas frente al costo de la reforma.¹⁴

Los tres dictámenes buscaban modificar el sistema vigente de licencias y ampliar derechos. El disenso se concentraba en la cantidad de días, la gradualidad de la implementación, el nivel de inversión pública comprometido y la existencia o no de regímenes de incentivo a los empleadores. Esas diferencias reproducen las posiciones sostenidas durante el debate: el Frente de Todos y el Frente de Izquierda impulsaron las extensiones más amplias y pusieron el énfasis en alcanzar a los/as trabajadores/as por fuera de la Ley de Contrato de Trabajo, mientras que Juntos por el Cambio y el Partido Socialista propusieron esquemas más moderados y graduales, con mayor atención a las fuentes de financiamiento, al impacto sobre el gasto público y sobre las empresas de menor tamaño.

¹² HCDN, Orden del día N° 734, año 2023, Comisiones de Legislación del Trabajo, Mujeres y Diversidad, y Presupuesto y Hacienda.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

Tabla 6. Comparación de los 3 dictámenes alcanzados en 2023 en comisiones

	Dictamen de Mayoría	Dictamen de Minoría 1	Dictamen de Minoría 2
Bloques	Frente de Todos y Frente de Izquierda	Juntos por el Cambio	Partido Socialista
Extensión para gestantes	126 días	98 días	110 días
Extensión para no gestantes	45 días	Esquema progresivo: 15 días, 30 días, 45 días.	15 días al cumplirse un año de la entrada en vigencia de la ley (esquema progresivo)
Inclusión de adoptantes	126 días	98 días	65 días al cumplirse los tres años de la entrada en vigencia de la ley (esquema progresivo)
Licencia parental adicional	No	No	Sí (40 días bajo esquema progresivo)
Inclusión de Casas Particulares y/o Trabajo Agrario	Sí Casas Particulares: mismas licencias que LCT Trabajo Agrario: licencia parental para personal gestante	Sí Casas Particulares: mismas licencias que LCT Trabajo Agrario: licencias para personal gestante y adoptante	Sí Casas Particulares: mismas licencias que LCT Trabajo Agrario: licencia para personal gestante
Creación de Asignación	Asignación para gestantes, no gestantes y adoptantes aplicable a trabajadores/as formales, monotributistas, monotributistas sociales y autónomos	Asignación para gestantes, no gestantes y adoptantes aplicable a trabajadores/as formales, monotributistas, monotributistas sociales y autónomos	Asignación para gestantes, no gestantes y adoptantes aplicable a trabajadores/as formales, monotributistas, monotributistas sociales y autónomos
Forma de Financiamiento	Sistema de Seguridad Social (ANSES)	Sistema de Seguridad Social (ANSES)	Sistema de Seguridad Social (ANSES)

Fuente: elaboración propia

El único partido que no formó parte de este consenso fue La Libertad Avanza, siendo hoy en día el partido a cargo del Ejecutivo Nacional y el partido con mayor cantidad de legisladores en la Cámara de Diputados en comparación con el resto de los partidos políticos. Este es un punto central a tener en cuenta porque modifica en gran medida el panorama actual en la política argentina, y particularmente en el Congreso de la Nación, respecto a las posiciones políticas que pueden tomar los legisladores frente a una propuesta política de reforma del sistema actual de licencias.

En conjunto, el análisis muestra que la reforma del régimen de licencias cuenta con antecedentes legislativos relevantes y con una base de consenso político más amplia que otras agendas de ampliación de derechos. A lo largo de las últimas dos décadas, bloques de distinto signo político impulsaron iniciativas orientadas a extender las licencias vigentes, crear nuevas licencias —en particular por adopción— y ampliar la cobertura hacia grupos actualmente excluidos, como

monotributistas, autónomos/as y personal de casas particulares. El debate de 2023 confirmó esa convergencia general: aun con diferencias importantes en la extensión de los plazos, la gradualidad y los mecanismos de financiamiento, los principales dictámenes compartieron la necesidad de actualizar un régimen que hoy resulta limitado y desigual.

Sin embargo, ese consenso programático no alcanza, por sí solo, para garantizar viabilidad legislativa. La experiencia acumulada muestra que distintos proyectos lograron avanzar en comisiones, obtener dictamen o incluso media sanción, pero no completar el trámite parlamentario. Esto sugiere que el principal obstáculo no reside únicamente en la ausencia de acuerdo sobre el diagnóstico, sino en la dificultad de convertir ese acuerdo general en una coalición legislativa suficientemente estable para sostener el tratamiento en comisión, habilitar el debate en el recinto y aprobar una propuesta concreta.

3. Iniciativas de cuidado en el sector privado

Introducción y justificación

Si el tiempo de cuidado temprano es un insumo del desarrollo del capital humano, buena parte de las condiciones que lo hacen posible se definen en el ámbito laboral. El sector privado ocupa por eso un lugar estratégico en la agenda de cuidados, porque las condiciones que ofrece en el ámbito laboral inciden directamente sobre la posibilidad de compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares. Las políticas empresariales de cuidado —como licencias parentales, esquemas de flexibilidad, apoyos para la lactancia, servicios o subsidios de cuidado infantil y medidas de regreso gradual al trabajo— pueden reducir barreras que afectan la permanencia laboral, la trayectoria profesional y el bienestar de las personas trabajadoras, especialmente de quienes tienen niños/as a cargo. En este sentido, el compromiso empresarial no solo forma parte de una agenda de derechos, sino también de una estrategia para mejorar la sostenibilidad de las organizaciones y fortalecer entornos laborales más inclusivos (UNICEF, 2019; OIT, 2022).

La evidencia internacional muestra que las políticas de cuidado en el lugar de trabajo generan beneficios tanto para las familias como para las empresas. La Corporación Financiera Internacional identifica que las inversiones empresariales en cuidado infantil y políticas familiares pueden mejorar la retención de talento, reducir el ausentismo y la rotación, fortalecer la productividad y contribuir a una mejor reputación corporativa (IFC, 2017). En la misma línea, UNICEF sostiene que los entornos laborales amigables con las familias permiten que las empresas reduzcan riesgos para el desarrollo infantil y, al mismo tiempo, aprovechen mejor el potencial de sus trabajadores/as (UNICEF, 2025). Estas medidas son especialmente relevantes para evitar que la maternidad y las responsabilidades de cuidado se traduzcan en penalizaciones laborales, interrupciones de carrera o salida del mercado de trabajo.

Desde esta mirada, invertir en cuidado debería ser entendido como una decisión estratégica con retornos sociales, laborales y organizacionales. Las políticas de cuidado contribuyen a la igualdad de género —por ejemplo, al permitir que los varones puedan acompañar activamente el proceso de lactancia—, al ejercicio de derechos de niños/as y a la construcción de entornos laborales más saludables. Al mismo tiempo, pueden fortalecer el compromiso de las personas trabajadoras, mejorar el clima laboral, reducir costos asociados a la rotación y el ausentismo, y posicionar a las empresas como actores comprometidos con la sostenibilidad y el bienestar de sus comunidades (IFC, 2017; ELA & UNICEF, 2021; CoreWoman, 2023).

Como ya se ha mencionado, en América Latina, la agenda adquiere una relevancia particular por la magnitud de las desigualdades en la distribución del cuidado. Las mujeres dedican considerablemente más tiempo que los varones al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo que restringe sus oportunidades económicas, educativas y laborales. En ese contexto, el sector privado puede contribuir a transformar la economía del cuidado a través de políticas internas, acciones sobre sus cadenas de valor, estrategias de comunicación y modelos de negocio que reconozcan, reduzcan y redistribuyan las responsabilidades de cuidado (CoreWoman, 2023). La incorporación de estas medidas permite avanzar hacia una organización social del cuidado más corresponsable, en la que las empresas no sean actores periféricos, sino parte activa de las soluciones.

La literatura especializada converge en un conjunto de pautas que pueden orientar a las empresas en el diseño e implementación de políticas de cuidado. Estas abarcan desde la ampliación y diversificación de licencias parentales, la promoción de esquemas de flexibilidad laboral y la instalación de lactarios, hasta la provisión de espacios de cuidado infantil, convenios con instituciones externas, reintegros económicos y programas de bienestar integral. Las políticas más efectivas son aquellas que combinan medidas de tiempo, dinero y servicios con cambios en la cultura organizacional que habiliten su uso efectivo y no penalizado, y que están disponibles tanto para mujeres como para varones, de modo de no reforzar la idea de que la conciliación es una responsabilidad exclusivamente femenina (ELA & UNICEF, 2021; UNICEF, 2022; CoreWoman, 2023).

En Argentina, la escasa evidencia disponible muestra que, si bien existen avances, las iniciativas de cuidado en el sector privado presentan todavía un desarrollo limitado y heterogéneo. Persisten brechas relevantes en materia de licencias, lactancia, espacios de cuidado infantil, apoyos económicos y modalidades de flexibilidad laboral. Según UNICEF (2019), el 92% de las empresas relevadas no contaba con lactario y el 95% no facilitaba el acceso a espacios de cuidado infantil, ya fuera dentro de la empresa, mediante un adicional económico o a través de convenios con otras instituciones. Estudios posteriores también muestran que algunas empresas avanzaron con medidas como ampliación de licencias, licencias por adopción, flexibilidad horaria, extensión de períodos de lactancia o regresos graduales post licencia, aunque estas prácticas aún no se encuentran generalizadas (ELA & UNICEF, 2023).

Esta unidad se organiza en tres apartados: la presente introducción y justificación sobre la relevancia del sector privado en la agenda de cuidados, un relevamiento de experiencias existentes en Argentina y otros países, y una identificación de las principales limitaciones y vacancias de información disponibles.

Relevamiento de iniciativas del sector privado

A partir de la evidencia disponible, se identifican algunas experiencias concretas del sector privado que muestran distintas formas de involucramiento empresarial en la agenda de cuidado, corresponsabilidad, lactancia y conciliación entre la vida laboral y familiar. Si bien los casos relevados no conforman un universo exhaustivo ni representativo, pero permiten ilustrar modelos posibles de intervención en empresas de distinto tamaño, sector y territorio.

En Argentina, existen algunos casos de empresas que desarrollaron espacios propios de educación y cuidado infantil para hijos/as de su personal. Estas experiencias suelen surgir como respuesta a necesidades concretas de las personas trabajadoras y buscan acercar la oferta de cuidado al lugar de trabajo. En algunos casos, los espacios se integran a la dinámica cotidiana de la organización y se sostienen como parte de una política institucional de bienestar y conciliación. En otros, se articulan con sindicatos u organizaciones vinculadas al personal, lo que muestra que las políticas de cuidado también pueden surgir de esquemas de cogestión o negociación colectiva (ELA & UNICEF, 2023).

También se registran experiencias de empresas que, sin desarrollar infraestructura propia, facilitaron el acceso a servicios de cuidado infantil mediante convenios con instituciones cercanas, reserva de vacantes, reintegros por gastos de jardín maternal o subsidios económicos por hijo/a. En estos casos, el aporte empresarial no consiste necesariamente en proveer directamente el servicio, sino en reducir barreras económicas u organizativas para que madres, padres y personas cuidadoras puedan acceder a alternativas de cuidado durante la jornada laboral (ELA & UNICEF, 2023; UNICEF, 2022).

Algunas experiencias nacionales muestran, además, que los modelos de cuidado pueden adaptarse a características sectoriales específicas. En actividades con alta concentración territorial, como parques industriales o zonas productivas, se identifican casos de articulación entre empresas, cámaras u organizaciones intermedias para sostener espacios compartidos de cuidado. En sectores con demanda estacional de mano de obra, como algunas actividades agroproductivas, también se registran dispositivos de cuidado infantil pensados para cubrir los períodos de mayor intensidad laboral. Estas experiencias resultan relevantes porque muestran que las soluciones no necesariamente deben ser individuales, sino que pueden construirse a partir de esquemas asociativos y territoriales (ELA & UNICEF, 2023).

En el universo de las PyMes, las experiencias relevadas tienden a estar menos formalizadas, pero dan cuenta de respuestas concretas frente a necesidades de cuidado. Existen casos en los que se otorgaron permisos pagos o licencias especiales para situaciones no previstas por la normativa, como adopciones, tratamientos de salud, cuidado de familiares mayores o acompañamiento a personas con discapacidad. También se identifican arreglos vinculados a horarios flexibles, teletrabajo, reorganización de tareas o permisos ante emergencias familiares. Estas prácticas suelen apoyarse en la cercanía entre la dirección y el personal, lo que puede facilitar respuestas rápidas, aunque también plantea desafíos en términos de institucionalización, equidad y continuidad (ELA & UNICEF, 2021).

En materia de lactancia, la evidencia muestra que existen empresas que implementan lactarios, espacios para extracción y conservación de leche, pausas durante la jornada y medidas de acompañamiento al regreso al trabajo. Sin embargo, estas experiencias siguen siendo minoritarias en el sector privado argentino. El último relevamiento de UNICEF identificó que solo el 8% de las empresas contaba con lactario o espacio amigo de la lactancia, mientras que un 32% no ofrecía la

reducción horaria por lactancia prevista por la normativa vigente (UNICEF, 2019). Esto indica que, aunque existen antecedentes concretos, la promoción de la lactancia en el ámbito laboral todavía está lejos de constituir una práctica extendida.

Fuera de Argentina, la evidencia internacional permite identificar otros modelos de intervención. Existen casos de empresas que ofrecen centros de cuidado infantil en el lugar de trabajo y reportan mejoras en la retención del personal. También se documentan experiencias que combinan guarderías, servicios de enfermería, salas de lactancia y transporte seguro, con efectos positivos sobre el ausentismo. En sectores agroproductivos, se registran experiencias de centros de cuidado para trabajadoras y trabajadores que contribuyeron a reducir ausencias y mejorar la productividad durante periodos de alta demanda laboral (IFC, 2017; CoreWoman, 2023).

En la región, también se identifican experiencias de empresas que subsidian costos mensuales de cuidado infantil, incluyendo matrícula, transporte o pagos a centros de cuidado; empresas que facilitan tarifas preferenciales en instituciones externas; y organizaciones que incorporan programas de bienestar integral, apoyo psicológico, salud física y mental, talleres de nutrición o actividades recreativas para hijas e hijos de trabajadoras y trabajadores. Estas experiencias muestran que el involucramiento empresarial puede adoptar formatos diversos, según el tipo de organización, la disponibilidad de oferta externa y las necesidades del personal (CoreWoman, 2023).

Los casos relevados muestran que las iniciativas empresariales pueden adoptar formas muy distintas: espacios propios de cuidado, centros compartidos, convenios con instituciones externas, reintegros económicos, beneficios para madres y padres, licencias ampliadas, permisos especiales, apoyos durante emergencias, lactarios, servicios de salud y programas de bienestar. La principal diferencia entre las experiencias radica en su grado de formalización, escala y sostenibilidad. Mientras algunas se integran a la estrategia institucional de la empresa, otras funcionan como respuestas puntuales frente a necesidades específicas. Esta heterogeneidad confirma que existen antecedentes concretos sobre los cuales construir aprendizajes, pero también que la agenda aún se encuentra lejos de constituir una práctica generalizada en el sector privado.

Tabla 7. Síntesis de experiencias del sector privado.

Modalidad de iniciativa	Descripción y modalidades
Espacios propios de educación y cuidado infantil	Salas o centros de cuidado en las instalaciones de la empresa para hijos/as del personal; en algunos casos articulados con sindicatos o esquemas de cogestión y negociación colectiva.
Acceso facilitado a servicios externos	Convenios con instituciones cercanas, reserva de vacantes, reintegros por jardín maternal y subsidios económicos por hijo/a, sin infraestructura propia.
Esquemas asociativos y territoriales	Articulación entre empresas, cámaras u organizaciones intermedias en parques industriales o zonas productivas; dispositivos de cuidado para sectores con demanda estacional (agroproductivos).
Respuestas en PyMes	Permisos pagos y licencias especiales no previstas por la normativa (adopción, salud, cuidado de mayores, discapacidad), horarios flexibles, teletrabajo y permisos por emergencias familiares, generalmente informales.
Promoción de la lactancia	Lactarios y espacios de extracción y conservación de leche, pausas durante la jornada y acompañamiento al regreso al trabajo; aún minoritarios (8% con lactario; 32% sin reducción horaria).
Centros de cuidado en el lugar de trabajo	Guarderías in situ con mejoras en la retención; esquemas que combinan enfermería, salas de lactancia y transporte seguro; centros de cuidado en sectores agroproductivos.
Subsidios y programas de bienestar	Subsidio de costos mensuales (matrícula, transporte, pagos a centros), tarifas preferenciales en instituciones externas y programas de bienestar integral (apoyo psicológico, salud, nutrición, recreación para hijos/as).

Fuente: elaboración propia

Limitaciones y vacancias de información

La sistematización muestra que la información disponible sobre iniciativas del sector privado en materia de cuidado, corresponsabilidad, lactancia y conciliación entre la vida laboral y familiar se encuentra dispersa, fragmentada y con distintos niveles de profundidad. Existen estudios cuantitativos, relevamientos cualitativos, documentos de buenas prácticas y sistematizaciones de casos, pero no conforman todavía un cuerpo de evidencia integrado, actualizado y comparable que permita caracterizar con precisión el estado de situación del sector privado en Argentina.

Una de las principales vacancias es la falta de encuestas recientes y representativas. La línea de base de UNICEF de 2019 sigue siendo un insumo central, ya que relevó 710 empresas y permitió dimensionar brechas en licencias, lactancia, espacios de cuidado, flexibilidad y monitoreo de beneficios. Sin embargo, desde entonces se produjeron cambios relevantes —como la expansión del teletrabajo y los esquemas híbridos, los efectos de la pandemia y la reglamentación del artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo— que no cuentan con una medición posterior equivalente.

Esta falta de información actualizada impide conocer con precisión cuánto avanzaron o retrocedieron las empresas en los últimos años y qué brechas persisten. Por ejemplo, UNICEF (2019) identificó que solo el 8% de las empresas contaba con lactario o espacio amigo de la lactancia y que el 95% no facilitaba el acceso a espacios de cuidado infantil. Sin una nueva medición comparable, no es posible estimar si los cambios normativos, laborales y culturales recientes se tradujeron en mejoras efectivas en la cobertura de estas políticas.

También existe una brecha importante respecto del uso efectivo de los beneficios. La existencia formal de una política no garantiza que las personas trabajadoras la conozcan, la utilicen o se sientan habilitadas a hacerlo sin consecuencias negativas. En este sentido, la línea de base de UNICEF mostraba que solo 3 de cada 10 empresas monitoreaban el uso efectivo de beneficios como licencias extendidas, reducción horaria por lactancia, horarios flexibles u otras medidas de conciliación (UNICEF, 2019). Esto limita la posibilidad de evaluar si las políticas llegan efectivamente a quienes las necesitan y si son utilizadas de manera corresponsable por varones y mujeres.

Otra limitación relevante es la escasa información sistematizada sobre percepciones, resistencias y limitaciones del sector privado frente a esta agenda. Los documentos disponibles permiten identificar obstáculos recurrentes —costos, infraestructura, escala, organización de turnos, adecuación normativa, disponibilidad de oferta cercana de cuidado y barreras culturales—, pero no existe un relevamiento amplio que permita dimensionar su peso relativo ni analizar cómo varían según tamaño de empresa, sector productivo o región. En particular, en el caso de las pymes, la evidencia disponible señala la necesidad de contar con más información sobre sus necesidades específicas y sus capacidades reales para desarrollar políticas de cuidado (ELA & UNICEF, 2021).

Los relevamientos cualitativos existentes son valiosos para identificar experiencias y aprendizajes, pero presentan limitaciones para generalizar resultados. Asimismo, existe poca evidencia sobre resultados e impactos. En general, falta información sobre costos de implementación, cobertura efectiva, satisfacción de las personas usuarias, efectos sobre ausentismo, rotación, retención de talento, productividad, clima laboral o continuidad de la lactancia. Esta ausencia de datos dificulta discutir con mayor precisión los beneficios concretos de las políticas de cuidado para las empresas y para las personas trabajadoras, y limita la posibilidad de construir argumentos basados en evidencia frente a percepciones que asocian estas políticas exclusivamente con mayores costos o complejidades operativas.

Un eje que merece mayor desarrollo es el de las políticas corporativas orientadas específicamente al cuidador secundario. Algunas empresas que operan en Argentina ya diferencian en sus políticas de licencia entre “cuidador/a primario/a” y “cuidador/a secundario/a”, reconociendo un rol activo más allá de quien gesta. La evidencia disponible sugiere que la participación del cuidador secundario incide positivamente en el bienestar familiar, en el vínculo con el hijo/a y, en particular, en el sostenimiento de la lactancia: al compartir la alimentación —con leche materna extraída o fórmula— durante la lactancia mixta, el cuidador secundario permite que quien amamanta descansa, fortalece su propio vínculo con el bebé y puede contribuir a prolongar la lactancia en el tiempo (Krizanovic, 2025a, 2025b). Sin embargo, no existe todavía en Argentina una sistematización que permita dimensionar cuántas empresas cuentan con este tipo de esquemas, cómo se utilizan efectivamente y qué impacto tienen sobre la corresponsabilidad y el bienestar familiar, por lo que se trata de una vacancia relevante para una futura agenda de investigación.

Finalmente, también resta información sistemática sobre las percepciones del personal trabajador y, especialmente, de los varones respecto del cuidado y la corresponsabilidad. La evidencia disponible muestra que pueden persistir barreras culturales, desconocimiento de derechos y cuestionamientos frente al uso de licencias por paternidad o cuidado.

En síntesis, la agenda de cuidado y corresponsabilidad en el sector privado cuenta con evidencia relevante, pero todavía insuficiente para orientar decisiones con el nivel de precisión necesario. Las principales vacancias se concentran en la falta de datos actualizados y representativos, la escasa sistematización de percepciones empresariales, la limitada medición del uso efectivo de beneficios, la ausencia de evaluaciones de impacto y la poca comparabilidad entre experiencias. Avanzar en una nueva agenda de investigación permitiría conocer mejor qué están haciendo las empresas, qué obstáculos enfrentan y qué incentivos podrían facilitar su involucramiento en la promoción del cuidado, la corresponsabilidad y la lactancia.

Reflexiones finales

La evidencia disponible permite afirmar que el sector privado tiene un rol relevante en la promoción del cuidado, la corresponsabilidad y la lactancia, no solo como actor obligado al cumplimiento normativo, sino también como parte de una organización social del cuidado más amplia. Las condiciones laborales que ofrecen las empresas inciden directamente sobre las posibilidades de las familias de cuidar, sostener la lactancia, acompañar la crianza y compatibilizar responsabilidades familiares y laborales. En este sentido, las políticas empresariales de cuidado deben ser entendidas como una dimensión estratégica para avanzar en igualdad de género, bienestar laboral y derechos de niños/as.

El relevamiento muestra que existen experiencias valiosas, tanto en Argentina como en otros países, pero también que estas iniciativas aún son heterogéneas, parciales y poco generalizadas. Algunas empresas avanzaron con espacios de cuidado, convenios, reintegros, lactarios, licencias ampliadas, permisos especiales o esquemas de flexibilidad, pero su alcance depende fuertemente del tamaño de la organización, el sector de actividad, la localización, la capacidad de gestión y el grado de formalización de sus políticas internas. Esto refuerza la necesidad de evitar soluciones únicas y promover estrategias adaptadas a distintas realidades empresariales, especialmente a las pymes y a sectores con mayores restricciones operativas.

Finalmente, una de las principales conclusiones de esta sistematización es que la agenda requiere más y mejor información. La falta de encuestas actualizadas, de mediciones representativas, de datos sobre uso efectivo de beneficios y de relevamientos sistemáticos sobre percepciones y obstáculos empresariales limita la posibilidad de dimensionar con precisión el estado de situación. Avanzar en esta línea permitiría identificar qué iniciativas son más frecuentes, cuáles tienen mayor impacto, qué barreras enfrentan las empresas para implementarlas y qué incentivos podrían facilitar su expansión. Sin esta evidencia, el debate corre el riesgo de apoyarse en casos aislados o percepciones generales, en lugar de contar con información robusta para orientar decisiones públicas y privadas.

4. Instrumentos de protección social para personas gestantes y primera infancia fuera de la relación de dependencia

Introducción

La organización social del cuidado en Argentina presenta una desigualdad estructural cuando se observa la situación de las mujeres que trabajan por fuera del régimen de relación de dependencia. La mayoría de las mujeres ocupadas se desempeña en condiciones de informalidad, trabajo independiente o por cuenta propia: casi el 44% de las mujeres mayores de 18 años están empleadas informalmente, frente al 42% de los varones (INDEC, 2025).

A su vez, esta inserción se concentra en sectores de baja productividad, ingresos inestables y escasa protección social, como el servicio doméstico, el comercio minorista, la economía del cuidado y distintas actividades de subsistencia. En este contexto, una porción significativa de las trabajadoras queda excluida de los mecanismos clásicos de protección vinculados al empleo formal, entre ellos las licencias contributivas por maternidad y las herramientas de protección de ingresos asociadas al nacimiento y al cuidado temprano.

Esta situación no solo profundiza desigualdades preexistentes en el mercado de trabajo, sino que también expone a estas mujeres a mayores dificultades para transitar el embarazo, el puerperio y la crianza temprana en condiciones adecuadas. La ausencia de tiempos protegidos para cuidar, la dependencia de ingresos diarios o inestables y la baja cobertura de servicios compatibles con sus condiciones laborales generan un escenario especialmente crítico en los primeros meses de vida de niños/as. Entre sus efectos posibles se encuentra una sobrecarga de cuidado que suele resolverse de manera privada, familiar o comunitaria, sin apoyos suficientes y con altos costos para las mujeres, así como un mayor riesgo de interrupción temprana de la lactancia.

En este marco, poner el foco en las trabajadoras fuera del régimen de dependencia permite visibilizar un punto ciego de la arquitectura de protección social: la distancia existente entre un sistema de derechos todavía fuertemente organizado alrededor del empleo asalariado formal y las condiciones reales de inserción laboral de una parte sustantiva de la población femenina ocupada.

Ese punto ciego tiene una forma precisa: el sistema protege el acceso a recursos —ingresos, alimentos, controles de salud, vacantes de cuidado— pero no protege el tiempo. Y el tiempo de cuidado de los primeros meses es justamente el insumo que la evidencia vincula al desarrollo del capital humano: sostener la lactancia, cumplir los controles de salud y construir el vínculo temprano requieren semanas disponibles, no solo transferencias.

La presente sección releva y organiza el conjunto de instrumentos, prestaciones, servicios y experiencias que hoy contribuyen, de manera directa o indirecta, a la protección de personas gestantes, madres trabajadoras fuera de la relación de dependencia y niños/as en la primera infancia. Esta unidad examina tanto las respuestas de alcance nacional y subnacional existentes en Argentina como algunas experiencias comunitarias y antecedentes regionales en América Latina,

con el objetivo de identificar qué tipos de apoyos se encuentran disponibles, bajo qué lógicas operan y qué dimensiones del cuidado logran cubrir.

Más que buscar equivalentes exactos a una licencia contributiva, el relevamiento se orienta a mapear instrumentos alternativos o complementarios —monetarios, alimentarios, sanitarios, institucionales y territoriales— que permitan comprender cómo se estructura hoy la protección de este universo de trabajadoras y cuáles son los principales vacíos persistentes.

Con ese propósito, la unidad avanza desde los instrumentos que protegen recursos hacia los que suplen tiempo. Primero reconstruye los marcos normativos y programáticos que ordenan la protección social de este grupo, esto es, las reglas que definen quién accede y a qué. Luego describe las asignaciones y prestaciones económicas o en especie, que son el núcleo de la protección de ingresos y el sustituto más frecuente de una licencia. En tercer lugar, examina los servicios estatales de cuidado y acompañamiento a las crianzas, que ya no transfieren dinero, sino que liberan horas y ofrecen presencia institucional. En cuarto lugar, incorpora los cuidados comunitarios y las redes territoriales, la respuesta que emerge donde el Estado no llega y donde el tiempo faltante se resuelve de manera colectiva. Por último, un abordaje regional muestra cómo otros países de América Latina combinan estos mismos componentes. El orden no es casual: recorre el sistema desde lo que sí está garantizado, los recursos, hacia lo que queda sin garantía, el tiempo.

Marcos normativos y programáticos

El andamiaje que protege a estas trabajadoras no descansa en una única ley sino en capas sucesivas, y ninguna de ellas protege tiempo: todas operan sobre recursos. La base es la **Ley 24.714 de Asignaciones Familiares**, que fija criterios de elegibilidad, compatibilidades e incompatibilidades, topes de ingresos y condiciones generales de acceso, y que fue ampliada con instrumentos no contributivos para hogares sin inserción formal: la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/2009), mensual, para niños/as y adolescentes cuyos adultos responsables estén desocupados o insertos en formas precarias o no registradas de trabajo, y la Asignación por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/2011), equivalente a la AUH y destinada a personas gestantes. Ambas se detallan en la sección siguiente.

La Ley 27.611, conocida como Ley de los 1000 días, sancionada en 2020, amplía la intervención estatal al período que va de la gestación a los tres años de vida e incorpora acciones de salud, nutrición, acompañamiento y transferencias monetarias, reforzando la articulación de las asignaciones por embarazo, nacimiento y adopción. Su reglamentación distribuyó responsabilidades entre el Ministerio de Salud y la ANSES y precisó la cobertura de insumos y prestaciones para embarazadas y niños/as de hasta tres años. Con esa ley el marco normativo deja de organizarse exclusivamente alrededor del reemplazo de ingresos del empleo formal, pero el tiempo para cuidar sigue sin ser objeto de protección.

A ese andamiaje legal se suma un entorno programático que no transfiere ingresos pero sostiene la crianza: el Plan Nacional de Protección Social, con estrategias de desarrollo comunitario y acompañamiento familiar en hogares de alta vulnerabilidad; el Programa Nacional Primeros Años, de promoción, formación y trabajo comunitario en torno a la crianza; y el Área de Salud Integral del Niño, que concentra el control del crecimiento y desarrollo, inmunizaciones, lactancia, nutrición y seguimiento sanitario de los primeros años. El Plan Nacional de Primera Infancia y sus actualizaciones en clave federal aportan la dimensión de servicios: consolidan los Centros de Desarrollo Infantil, amplían cobertura en territorios priorizados y mejoran estándares de calidad, algo especialmente decisivo para trabajadoras informales, independientes o cuentapropistas, para quienes disponer de cuidado cercano, accesible y compatible con sus horarios puede pesar tanto como el apoyo económico. En una escala más específica, la **Ley 27.305 de Leches Medicamentosas**, sancionada en 2016, obliga a obras sociales y prepagas a cubrir al 100% las fórmulas indicadas por prescripción médica —alergia a la proteína de la leche de vaca, trastornos gastrointestinales, enfermedades metabólicas y prematurez—, las incorpora al Programa Médico Obligatorio y traslada la obligación al Estado cuando la familia no tiene cobertura, aunque su cumplimiento efectivo sigue siendo irregular.

El resultado es un esquema de capas superpuestas: un núcleo de asignaciones no contributivas, una serie de ampliaciones orientadas al embarazo y la primera infancia, y una red de programas de salud, acompañamiento y cuidado con distinto grado de territorialización. Su fortaleza son los múltiples puntos de entrada al sistema de protección social; su debilidad, la dispersión, porque los instrumentos responden a lógicas sectoriales distintas y con puertas de acceso diversas. Y, sobre todo, ninguna de estas normas reconoce el tiempo de cuidado como un bien a proteger: el entramado garantiza ingresos y servicios, no semanas disponibles para cuidar.

Asignaciones y prestaciones de apoyo económico y en especies

Para quienes trabajan fuera de la relación de dependencia el canal de protección no es una licencia por maternidad o de lactancia equivalente a la del empleo formal, sino un conjunto de transferencias y prestaciones de distinta naturaleza. Algunas están directamente vinculadas al embarazo, al nacimiento o a la crianza temprana; otras integran la arquitectura más amplia de la protección social y adquieren relevancia para este grupo porque sostienen ingresos, aseguran acceso a alimentos o refuerzan controles de salud en etapas críticas.

La **Asignación Universal por Hijo (AUH)** y la **Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE)** son la puerta de entrada más clara a esa lógica no contributiva. La AUH alcanza a hogares con hijos/as menores de 18 años o con discapacidad cuyos adultos responsables estén desocupados/as, se desempeñen en la informalidad o en casas particulares, o estén inscriptos en categorías habilitadas de monotributo social; se liquida mensualmente, con una retención del 20% que ANSES paga una vez al año contra la presentación de la Libreta AUH, que acredita controles de salud y vacunación de 0 a 17 años y escolaridad de 5 a 17 años. La AUE cubre a personas embarazadas de 12 semanas o más sin cobertura contributiva: requiere DNI y nacionalidad argentina o naturalización —o tres años de residencia en el caso de extranjeras—, condición de trabajadora no registrada, desocupada o informal con ingresos inferiores al salario mínimo, e inscripción en el **Programa Sumar+** con los controles de salud correspondientes.

Sobre esa base se apilan los instrumentos del **Plan 1000 días, derivado de la Ley 27.611, que cubre el período que va de la gestación a los tres años —etapa clave para el desarrollo físico, emocional y social— y combina beneficios monetarios con componentes de salud y nutrición. Dentro del plan, el apoyo alimentario de leche** es una transferencia de actualización mensual dirigida a titulares de AUH y AUE para asegurar la provisión de leche y otros alimentos durante el embarazo y hasta los 3 años. La **Prestación Alimentar** alcanza a quienes perciben AUH con hijos/as de hasta 17 años inclusive, a embarazadas con AUE a partir de los tres meses, a titulares de AUH por hijo con discapacidad sin límite de edad y a titulares de la pensión no contributiva para madre de siete hijos; no fue diseñada para el embarazo o la lactancia, pero funciona como complemento alimentario mensual.

Por fuera de los apoyos mensuales existen prestaciones puntuales para afrontar los costos extraordinarios que trae la llegada de un hijo/a. La **Asignación por Cuidado de Salud Integral** es un pago anual equivalente a una AUH para titulares de AUH con hijos/as de hasta 3 años, condicionado a la acreditación de controles de salud y del calendario de vacunación. La **Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción** es un pago único que, además de los sectores contributivos, alcanza a titulares de AUH, AUE y otras prestaciones no contributivas, con un plazo de trámite de 2 meses a 2 años desde el nacimiento o desde la sentencia de adopción. La **Ayuda Escolar Anual, sin ser específica de la primera infancia, integra la secuencia de apoyos a lo largo del curso de vida: cubre desde los 45 días hasta los 18 años a hijos/as de titulares de AUH que asistan a establecimientos reconocidos, sin límite de edad en caso de discapacidad.**

El contraste con el mundo contributivo es ilustrativo. La Asignación Familiar Prenatal, la Asignación por Maternidad y la Asignación por Maternidad por Nacimiento de Hijo con síndrome de Down siguen atadas al vínculo registrado —relación de dependencia, casas particulares registradas, determinadas categorías de monotributo o cobertura de ART—, con exigencias de antigüedad y

acreditación formal. Su alcance directo sobre trabajadoras informales es limitado o nulo, pero marcan con nitidez la frontera: del lado registrado hay prestaciones que reemplazan el ingreso durante un tiempo de licencia; del lado no contributivo hay transferencias que amortiguan la caída de ingresos y facilitan el acceso a consumos esenciales, sin tiempo protegido ni resguardo del puesto de trabajo. Ese es el límite del mapa de asignaciones: alcanza parcialmente a estas trabajadoras, pero no resuelve la tensión entre maternidad, sostenimiento económico y organización cotidiana del cuidado.

Servicios estatales de cuidado y acompañamiento a las crianzas

Si las transferencias sostienen ingresos, los servicios son el primer instrumento que devuelve algo de tiempo. En el nivel nacional, los **Centros de Desarrollo Infantil (CDI)** y los **Espacios de Primera Infancia (EPI)** constituyen el piso más extendido de oferta pública: atienden niños/as desde los 45 días hasta los 4 años inclusive y combinan cuidado, estimulación temprana, alimentación, recreación y educación inicial, lo que los vuelve una referencia central para hogares con inserciones laborales precarias o inestables. Algunos cuentan con lactarios, pero ninguno contempla un módulo explícito de apoyo a la lactancia: incorporar orientación y acompañamiento, articulados con el componente de prevención de la salud ya presente en los EPI, es una oportunidad de mejora evidente en dispositivos cuya cobertura arranca a los 45 días de vida.

En el mismo nivel se inscribe la **Red Nacional de Bancos de Leche Humana**, de perfil más sanitario que asistencial, que recolecta, analiza, procesa, pasteuriza y distribuye leche humana donada para bebés que no pueden recibir la de sus madres, en particular recién nacidos internados en terapias neonatales y pediátricas. A **septiembre de 2024** funcionaban 10 bancos en 8 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el nivel provincial y local, un primer grupo replica la lógica del cuidado diario, con gratuidad o subsidio y foco en hogares vulnerables: los **Centros de Primera Infancia (CPI)** de CABA, para niños/as de 45 días a 3 años; las **Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)** de la provincia de Buenos Aires, con modalidades que van de jardines maternos comunitarios a centros de atención integral y casas del niño, sobre una franja etaria más amplia; y las **Salas Cuna** de Córdoba, red provincial de gestión asociada con municipios, comunas y organizaciones comunitarias.

Un segundo grupo adapta el servicio a la estacionalidad del empleo: los **Jardines Cosecha de San Juan** atienden en enero a hijos/as de trabajadores/as rurales de 45 días a 12 años, y los **Centros de Primera Infancia para Familias Tabacaleras** de Jujuy funcionan durante la cosecha de tabaco. Estas dos experiencias son las más sugerentes para pensar cuidado adaptado a trabajadoras fuera de la relación de dependencia o insertas en economías con fuerte irregularidad temporal.

Un tercer conjunto amplía la red pública sin sustituir horas de cuidado intensivo: las juegotecas de CABA, provincia de Buenos Aires y Santa Fe, que promueven el juego como dimensión del desarrollo infantil y de la salud integral; las Casas de los Niños, Niñas y Adolescentes de CABA y provincia de Buenos Aires, con talleres artísticos, literarios y científicos y asistencia técnica a instituciones; y experiencias como **Aldea Primavera**, en provincia de Buenos Aires. Un cuarto grupo desplaza el foco hacia las personas adultas responsables del cuidado: **Crianza 360**, en CABA, acompaña el embarazo, el puerperio y los primeros cuidados mediante talleres y espacios participativos; **Lazos Comunitarios para las Crianzas**, en provincia de Buenos Aires, trabaja el fortalecimiento familiar a través de municipios y organizaciones comunitarias; y el **Programa de Protección de la Embarazada y su Bebé**, en Córdoba, combina seguimiento personalizado de controles, turnos protegidos para embarazos de riesgo, transporte gratuito, una asignación provincial por embarazo, leche fortificada y ajuar para el parto.

Un quinto conjunto reúne mecanismos de financiamiento y fortalecimiento institucional, donde el Estado no presta el servicio de manera directa, sino que sostiene redes locales mediante transferencias, becas o convenios: en la provincia de Buenos Aires los **Centros Comunitarios** reciben apoyos mensuales para acciones de promoción de derechos, y se financian organizaciones

comunitarias para garantizar el derecho al juego y actividades recreativas, deportivas o socioeducativas. Por último, los dispositivos de protección integral —los Consejos Locales de Niñez y los Centros de Acción Familiar (CAF)— exceden la lógica del cuidado cotidiano de primera infancia, pero integran el ecosistema estatal que sostiene trayectorias familiares complejas.

La oferta estatal se organiza, entonces, en un continuo que va de un piso nacional de centros de cuidado y desarrollo infantil a experiencias provinciales y locales adaptadas a contextos territoriales, laborales o familiares. Es el componente que más se acerca a devolver tiempo, porque libera horas y aporta presencia institucional. Sin embargo, salvo en las experiencias estacionales, su diseño supone que la persona que cuida ya está trabajando, no que necesita semanas disponibles para cuidar durante los primeros meses de vida.

Cuidados comunitarios y redes territoriales de sostenimiento de las crianzas

Donde no llegan las transferencias ni los servicios estatales, el tiempo de cuidado se resuelve de manera colectiva. Junto a la oferta estatal y a las prestaciones monetarias, el relevamiento llevado a cabo permitió identificar un conjunto de experiencias de base comunitaria que cumplen funciones relevantes en la organización cotidiana del cuidado, especialmente en territorios atravesados por altos niveles de vulnerabilidad social, precariedad laboral y baja cobertura de servicios formales. Se trata de dispositivos heterogéneos, con distintos grados de institucionalización, que en muchos casos surgen como respuesta directa a necesidades no cubiertas por el Estado o el mercado. Aunque no siempre fueron concebidos exclusivamente como políticas de cuidado, en la práctica sostienen tareas centrales para la reproducción cotidiana de la vida: cuidado infantil, alimentación, acompañamiento escolar, contención comunitaria y apoyo a las familias.

Un primer grupo está conformado por los jardines y guarderías comunitarias, que constituyen una de las expresiones más visibles del cuidado comunitario orientado a la primera infancia. Se trata de **espacios dedicados al cuidado integral de niños/as pequeños/as**, organizados mayoritariamente por mujeres referentes de los barrios. Una de sus características distintivas es que tienden a adoptar formas organizativas cercanas al nivel inicial, al mismo tiempo que construyen una identidad propia anclada en el territorio. Es de las iniciativas comunitarias con mayor grado de institucionalización. Cuentan con un trabajo en red con jardines, escuelas primarias y centros de salud. Se destaca la presencia casi exclusiva de mujeres en todos los niveles de funcionamiento, incluidos los cargos jerárquicos.

Un segundo grupo reúne dispositivos comunitarios centrados en la alimentación, entre los que se encuentran ollas populares, copas de leche, comedores y merenderos. En este caso, la función principal no es necesariamente el cuidado infantil directo en sentido estricto, pero sí el sostenimiento cotidiano de hogares con niños/as a cargo. La información relevada muestra que estos espacios presentan diversos niveles de institucionalización y que, en muchos casos, su actividad excede ampliamente la provisión de alimentos. En numerosos territorios, los espacios alimentarios comunitarios funcionan también como nodos de acompañamiento a las crianzas y de articulación con otras necesidades familiares. El ejemplo del **Comedor comunitario Los Niños Primero** resulta ilustrativo en este punto, ya que además de ofrecer alimentación incorpora apoyo escolar, biblioteca, entrega de guardapolvos y útiles, clases de computación y asesoramiento jurídico y para trámites gubernamentales. Del mismo modo, la planilla señala que los comedores del MTE-UTEP también desarrollan talleres de arte, apoyo escolar y actividades deportivas.

Un tercer tipo de experiencia está representado por los **Centros Infantiles de Recreación y Aprendizaje (CIRA)** impulsados por el MTE-UTEP. Estos centros aparecen como una respuesta más específicamente organizada en torno a las necesidades de cuidado de trabajadores/as de la economía popular. Los CIRA son centros de cuidado, recreación y aprendizaje abiertos durante la noche y destinados a hijos/as de entre 45 días y 15 años de edad de trabajadores del MTE-UTEP. Se constata la existencia de alrededor de 12 centros distribuidos en Corrientes, Córdoba, Chubut y Buenos Aires. También estos espacios ofrecen talleres de arte, apoyo escolar y actividades deportivas para niños/as y adolescentes. Su inclusión resulta especialmente relevante para este módulo porque muestran una modalidad de cuidado comunitario adaptada a tiempos y condiciones laborales que no se corresponden con la jornada estándar de los servicios tradicionales.

Estas experiencias son solo algunos ejemplos que permiten advertir que el cuidado comunitario no constituye un universo residual ni homogéneo, sino una trama diversa de respuestas territoriales que cubren funciones complementarias. En todos los casos, aparece un rasgo común: la centralidad del trabajo comunitario, generalmente sostenido por mujeres, como soporte fundamental para la organización del cuidado en contextos donde las alternativas estatales o mercantiles resultan insuficientes, inaccesibles o inadecuadas.

Abordaje regional: protección social de personas gestantes y primera infancia en América Latina

El desajuste entre recursos protegidos y tiempo sin proteger no es exclusivo de la Argentina. A nivel regional, el panorama de protección social es heterogéneo. La protección de personas gestantes y de la primera infancia se organiza en arreglos mixtos que combinan sostenimiento de ingresos, servicios de cuidado, apoyos sanitarios y acompañamiento familiar, con tres configuraciones típicas: sistemas o subsistemas integrados, acumulación de programas sectoriales, o combinación de prestaciones monetarias con redes de servicios de fuerte anclaje territorial.

La modalidad más desarrollada es la construcción de sistemas integrados de cuidados y primera infancia. Uruguay es el caso más claro: a través del **Sistema Nacional Integrado de Cuidados** organiza la atención de la primera infancia con centros de atención y educación temprana, casas comunitarias de cuidados, espacios para hijos/as de estudiantes, centros con modalidades horarias diferenciadas y becas para acceder a servicios cuando la oferta pública no alcanza, bajo un enfoque de corresponsabilidad social del cuidado. Chile sigue una lógica de integración con otra trayectoria institucional: el **Sistema Nacional de Apoyo y Cuidados – Chile Cuida** combina acompañamiento biopsicosocial, apoyos al nacimiento, salud mental infantil, redes locales de apoyo y cuidados, y programas de desarrollo infantil.

Una segunda modalidad se apoya menos en sistemas formalmente integrados y más en la articulación entre transferencias, salud y nutrición. Bolivia es el ejemplo típico: el acompañamiento a la maternidad y la primera infancia se apalanca en el sector salud y en un modelo de atención familiar-comunitario con énfasis territorial e intercultural, con bonos y subsidios que cubren controles prenatales, atención del parto, apoyo alimentario y el período posterior al nacimiento, más que con una red amplia de servicios. Una tercera tendencia es la diversificación de la oferta: Brasil suma a guarderías y preescolares públicas iniciativas como cuidotecas, ludotecas, salas de apoyo a la lactancia materna y visitas domiciliarias, en un repertorio más fragmentado pero también más flexible.

Crece además la presencia de dispositivos de acompañamiento a las crianzas y de fortalecimiento de entornos familiares y comunitarios, donde la protección ya no se dirige solo al niño/a como destinatario de una prestación sino a las condiciones que hacen posible su cuidado: en Chile, apoyo al desarrollo biopsicosocial, salud mental infantil, habilitación de espacios públicos infantiles y orientación remota para familias; en Brasil, acompañamiento domiciliario, apoyo psicosocial y herramientas de acceso a información y servicios.

La experiencia regional, entonces, no radica en instrumentos distintos sino en las formas de combinarlos: Uruguay y en parte Chile avanzan hacia configuraciones articuladas, Bolivia concentra el esfuerzo en subsidios ligados al embarazo y la nutrición, y Brasil amplía el repertorio de servicios cotidianos. Ninguno de estos arreglos, sin embargo, resuelve el problema del tiempo para quienes trabajan sin registro: la comparación ofrece modalidades para organizar recursos y servicios, no todavía respuestas al tiempo de cuidado fuera del empleo formal.

Reflexiones finales

El recorrido por los instrumentos de protección social disponibles para trabajadoras fuera del régimen de dependencia permite advertir avances significativos en materia de transferencias monetarias, controles de salud y servicios de cuidado. Sin embargo, esa arquitectura presenta una tensión no resuelta cuando se la mira desde la perspectiva del puerperio y los primeros meses de vida: el sistema protege el acceso a recursos, pero no protege el tiempo. El resultado es que muchas de las decisiones que el sistema supone libres —sobre alimentación, crianza, organización cotidiana— están en realidad fuertemente estructuradas por la ausencia de tiempo protegido. Y como el tiempo de cuidado de los primeros meses es el insumo que sostiene la lactancia, los controles de salud y el vínculo temprano, esa omisión no es solo un problema de equidad: recorta la inversión en capital humano que el propio sistema busca promover con transferencias y servicios.

Esa omisión no es casual sino que refleja un problema de diseño más amplio: la arquitectura descripta fue construida predominantemente en torno a la lógica de la transferencia y el acceso a servicios, con menor atención a las condiciones que hacen posible ejercer el cuidado en los primeros meses de vida. Los instrumentos existentes —desde la AUE hasta los CDI y EPI, pasando por el Plan 1000 días y la Ley 27.305— conforman un entramado con cobertura real y valor concreto para las familias, pero que opera de manera más yuxtapuesta que integrada. Lo relevante no es señalar esto como un déficit insalvable sino como una oportunidad de mejora dentro de una institucionalidad que ya existe y que cuenta con puntos de entrada claros para intervenir.

Avanzar en esa dirección no requeriría construir desde cero sino articular mejor lo que ya está disponible, sumando algunas piezas faltantes. Una prestación que garantice ingresos durante las primeras semanas del puerperio para quienes hoy quedan fuera del sistema contributivo, el fortalecimiento de los componentes de acompañamiento a las crianzas dentro de los espacios de cuidado existentes, y una mayor integración entre los programas de salud materno-infantil y los dispositivos de transferencia, serían pasos que potenciarían los instrumentos descriptos a lo largo del capítulo. En conjunto, implicarían reconocer que la protección social en la primera infancia no se agota en garantizar ingresos o servicios, sino que requiere también sostener las condiciones en las que el cuidado puede efectivamente ejercerse.

5. Inversión en Primera Infancia y Maternidad: Evolución presupuestaria y heterogeneidad provincial en Argentina

Introducción

La inversión en primera infancia constituye uno de los pilares fundamentales de cualquier política social orientada al desarrollo humano. Los primeros años de vida representan una ventana crítica en la que la calidad de la alimentación, la salud y el cuidado determina en gran medida las trayectorias futuras de los/as niños/as. En ese marco, el análisis del gasto público destinado a este grupo etario cobra una relevancia particular, tanto para evaluar el cumplimiento de compromisos del Estado con los derechos de la infancia como para identificar brechas y oportunidades de mejora en la asignación de recursos. Ese análisis tiene además un valor específico para este informe: permite observar en clave presupuestaria el desajuste que atraviesa el resto del documento, ya que el gasto público en primera infancia se concentra en transferencias y prestaciones —es decir, en recursos— mientras las políticas que liberan o protegen tiempo de cuidado ocupan una porción menor.

La presente unidad analiza la inversión pública en programas de maternidad y primera infancia en Argentina durante el período 2023-2025, con foco en el Plan 1000 días. El análisis abarca tanto el nivel nacional como el subnacional, articulando una mirada sobre los montos transferidos por el Estado Nacional a las provincias, los niveles de ejecución presupuestaria alcanzados y el gasto per cápita destinado a niños/as de entre 0 y 3 años en cada jurisdicción. Esa mirada permite situar en escala la propuesta del capítulo 1: allí la inversión total en licencias pasa de 0,07% del PBI en 2025 a 0,09% en el escenario de mínima y a 0,14% en el escenario ampliado hacia 2033, magnitudes que conviene leer contra el nivel y la composición del gasto que el Estado ya destina hoy a la primera infancia.

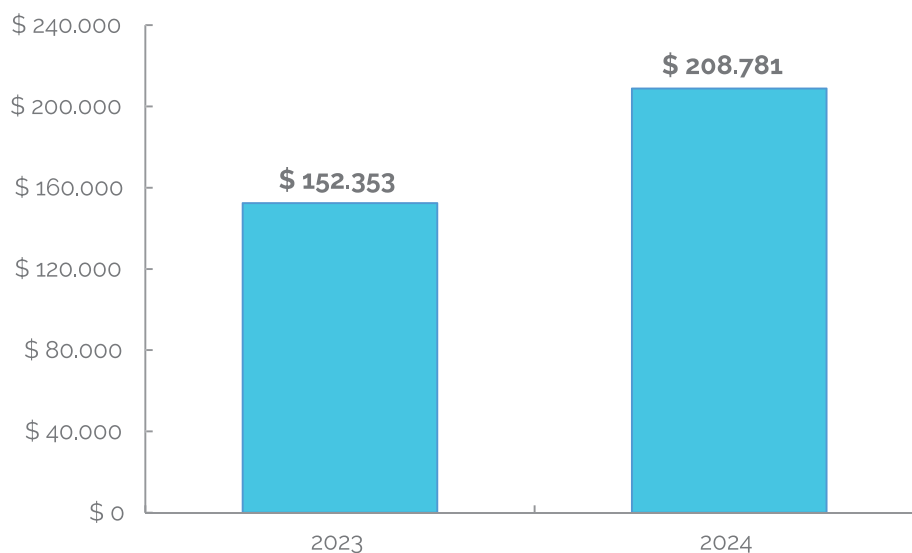
Los datos utilizados provienen del portal de Presupuesto Abierto del Gobierno Nacional, del Censo 2022 y de los Ministerios de Economía provinciales, Contadurías Generales e informes de ejecución presupuestaria oficiales de cada provincia. El análisis se complementa con información de largo plazo elaborada por UNICEF y el Ministerio de Economía de la Nación, que permite situar la evolución reciente en una perspectiva histórica más amplia y comprender las tendencias estructurales que enmarcan los datos presentados. Dado que el costeo del capítulo 1 abarca solo el ámbito nacional, tal como se aclara en el Anexo: Supuestos para la estimación de costos de reforma del régimen de licencias, la mirada subnacional de esta unidad permite dimensionar la porción del gasto que aquellos totales no capturan.

Inversión nacional en programas de maternidad y de primera infancia

UNICEF Argentina estima la inversión pública social dirigida a la primera infancia, la niñez y la adolescencia realizada por el Estado Argentino y analiza su evolución a lo largo del tiempo. Para ello, identifica qué parte del presupuesto está destinada a la niñez junto a la Oficina Nacional de Presupuesto a partir de un sistema de etiquetado que reconoce los programas y partidas dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Esto permite llevar a cabo un seguimiento detallado de esos recursos a lo largo del año. En base a esta información, se analiza cuánto se gastó efectivamente en cada programa, si se ejecutó lo que estaba previsto, y cómo evolucionó la inversión respecto al año anterior¹.

Los programas dirigidos a la primera infancia (niños/as entre 0 y 5 años de vida) que UNICEF incluye en su serie de análisis son los siguientes: Acciones de Nutrición – Programa 1.000 Días de ANSES, Abordaje de Curso de Vida (NNA), Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia, Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Espacios de Primera Infancia, Apoyo para construcción CDI y Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles.

Gráfico 2. Comparación del Gasto Nacional en programas de Primera Infancia 2023-2024.



Valores expresados en millones de precios constantes 2024.

Fuente: elaboración propia en base a informe de UNICEF.

El Gráfico 2 presenta la comparación del presupuesto destinado a programas de maternidad y primera infancia entre los años 2023 y 2024. En 2023, el Estado nacional destinó \$152.353 millones a estos programas, mientras que en 2024 esa cifra ascendió a \$208.781 millones. Esto representa un

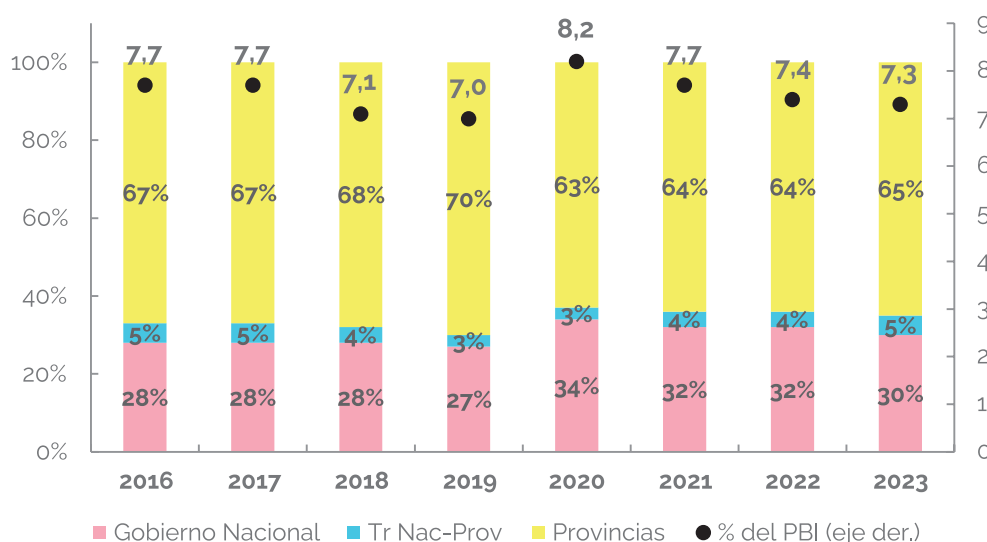
aumento en términos reales del 37% del gasto nacional en primera infancia.

En lo que respecta a 2025, los últimos datos disponibles abarcan únicamente los primeros cinco meses del año, por lo que las conclusiones son parciales. En ese período, el Estado nacional ejecutó \$151.835 millones en programas de primera infancia, lo que representa un aumento real del 252% respecto a los \$27.342 millones devengados en el mismo período de 2024¹⁵. Este incremento fue impulsado por la expansión de las transferencias por complemento nutricional del Plan 1000 días y la recuperación de los recursos para la atención de la salud perinatal. Sin embargo, resulta necesario aguardar el cierre del ejercicio para obtener conclusiones definitivas.

Para poder situar estos números en términos históricos, UNICEF publicó la serie «Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2023», que permite analizar la inversión nacional en una perspectiva de más largo plazo. Se trata del último documento publicado por UNICEF al respecto, por lo que no se cuenta con datos más actualizados.

La inversión del Estado argentino en niñez describió una trayectoria ascendente a lo largo de las últimas dos décadas, aunque con marcadas fluctuaciones. Partiendo de un 5,8% del PIB en 2002, trepó hasta un primer pico de 8,1% en 2015, para luego contraerse durante el período 2016-2019. En 2020, en el contexto de la pandemia, alcanzó un segundo máximo de 8,2%, y desde entonces retomó una senda decreciente hasta ubicarse en 7,3% en 2023. En términos relativos, entre 2016 y 2023 esta inversión representó en promedio el 17,4% del gasto público total del Sector Público Consolidado y el 27,6% del gasto público social consolidado.

Gráfico 3. Participación de la Nación y las provincias en el financiamiento de la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia del Sector Público Consolidado (2016-2023). Estructura % y % del PBI.



Fuente: MECON – UNICEF (2025).

¹⁵ Variación real interanual entre el gasto devengado al 31/5/24 y el devengado al 31/5/25 considerando los niveles de inflación medidos por el IPC Nacional, Nivel General de INDEC hasta abril 2024 y REM BCRA para mayo 2025, lo que resulta en una inflación promedio de 58% para el periodo enmay24-enmay25.

Para el período 2016-2023, en términos agregados, el nivel provincial financió en promedio dos tercios de la inversión social en primera infancia a lo largo de ese período, frente a un tercio aportado por la Nación. Mientras el Estado Nacional concentró su participación en el financiamiento y ejecución de las asignaciones familiares contributivas, la AUH y AUE, y los programas de transferencias de ingresos como el Plan 1000 días, las provincias asumieron un rol protagónico en educación, salud y condiciones de vida.

Ambas series de inversión en políticas de primera infancia se presentan de manera desagregada debido a dos limitaciones metodológicas centrales. Por un lado, la serie elaborada por UNICEF (2016-2023) ofrece una cobertura nacional y provincial, y expresa el gasto en términos relativos (como porcentaje del PBI, del gasto público total y del gasto social). Por otro lado, los datos disponibles para el período 2023-2025 corresponden exclusivamente al nivel de gobierno nacional y registran la inversión en valores absolutos (montos totales ejecutados), careciendo de los desagregados necesarios para calcular los mismos indicadores relativos. Por lo tanto, si bien ambas fuentes analizan los mismos programas dirigidos a la primera infancia, la asimetría en la cobertura jurisdiccional y la diferencia en las unidades de medida impiden la construcción de una serie unificada para el período 2016-2025.

Plan 1000 días

Una de las políticas centrales referidas a maternidad y primera infancia es el Plan 1000 días. Este programa consiste en un conjunto de políticas públicas de acompañamiento a la persona gestante durante el embarazo y a los/as niños/as hasta los 3 años de vida.

Las prestaciones que se ejecutan desde ANSES como parte de este programa son: Asignación por Cuidado de Salud Integral, Provisión de Leche y otros alimentos primordiales para la nutrición de las personas gestantes y sus hijos, Asignación por Embarazo, Asignación por Prenatal y Asignación por Nacimiento y Adopción. El gobierno nacional se encarga del financiamiento de este plan, y realiza transferencias a las provincias para efectivizar esta política.

A valores de 2025, el Estado Nacional destinó a este programa un total de \$46.490 millones en 2023. En el año 2024 este monto ascendió en términos reales a un total de \$237.033 millones. Finalmente, en el año 2025 el Estado Nacional otorgó \$352.311 millones a este programa¹⁶. Estos montos se distribuyen en las 24 jurisdicciones que componen el país, y como resultado cada jurisdicción puede ejecutar el programa.

En 2025, un grupo numeroso de provincias —Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan y Santa Cruz— recibió una mayor cantidad de fondos por parte del Estado Nacional con respecto a los presupuestados originalmente. Este comportamiento ya se había observado el año anterior, aunque de manera más acotada: en 2024, fueron Chaco, Formosa, La Rioja, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero las jurisdicciones que recibieron fondos mayores de los presupuestados por Nación.

En términos generales, 2024 marcó una mejora sustancial respecto a 2023, con porcentajes de ejecución que se acercaron considerablemente a las metas iniciales en la gran mayoría de las provincias. En 2023, en cambio, el panorama había sido significativamente más irregular: el Estado Nacional subejecutó los fondos para casi todas las jurisdicciones, con las únicas excepciones de CABA (recibió un incremento del 582% de los fondos presupuestados) y de Córdoba (recibió un incremento del 30%).

A continuación, se analiza el gasto por niño/a del programa 1000 días por provincia. Este gasto depende de dos variables centrales: la cantidad de fondos que recibe esa jurisdicción por parte del Estado Nacional y la cantidad de niños/as entre 0 y 3 años de esa jurisdicción.

En primer lugar, se observa una relación positiva entre estas dos variables, es decir, a mayor cantidad de población en edad de primera infancia en una jurisdicción, mayor cantidad de fondos transfiere el Estado Nacional para el Programa 1000 días a dicha provincia. En 2025, el gasto per cápita promedio destinado al Plan 1000 días entre las 24 jurisdicciones ascendió a \$246.285 por niño/a. Formosa lideró el ranking con \$391.974, seguida por Santa Cruz (\$368.261), Chaco (\$348.425), Misiones (\$302.619), Río Negro (\$298.232) y Santiago del Estero (\$297.411). En el extremo opuesto, Tierra del Fuego registró por tercer año consecutivo el gasto per cápita más bajo, con \$91.944, mientras que CABA se posicionó anteúltima con \$107.241⁶.

Al igual que en 2024, las tres provincias que más financiamiento recibieron del Estado Nacional en términos absolutos —Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— se ubicaron por debajo del promedio

16 Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación. *Presupuesto Abierto: Gastos por Ubicación Geográfica*.

del gasto en términos per cápita. Si bien recibieron mayor cantidad de fondos en total, son las tres jurisdicciones con mayor cantidad de niños/as de entre 0 y 3 años.

En 2024, el promedio de gasto per cápita había sido de \$149.835, y fue Chaco quien contaba con los mayores registros (\$244.081 por niño/a), mientras que Tierra del Fuego nuevamente cerraba el ranking (\$60.000). Ese año se produjo un cambio llamativo respecto a 2023: CABA, que había sido la jurisdicción con mayor gasto per cápita, pasó a ubicarse en el anteúltimo lugar con \$73.172, y Córdoba también cayó por debajo del promedio general. Las provincias que recibieron fondos mayores a los montos presupuestados fueron Chaco, Formosa, La Rioja, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero, mientras que Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego recibieron montos por debajo de los presupuestados.

Tabla 8. Comparación del gasto per cápita ejecutado por el Estado Nacional para las 24 jurisdicciones en los años 2023, 2024 y 2025.

	Gasto per cápita 2023	Gasto per cápita 2024	Gasto per cápita 2025
Buenos Aires	27.401,74	145.406	211.786
CABA	107.460,02	73.172	107.246
Catamarca	23.388,37	160.681	236.747
Chaco	34.504,78	244.081	348.425
Chubut	12.752,96	92.849	172.966
Córdoba	37.745,80	138.859	204.729
Corrientes	26.492,56	186.491	283.052
Entre Ríos	19.744,73	141.445	186.092
Formosa	32.359,54	221.407	391.975
Jujuy	22.253,97	161.781	288.618
La Pampa	17.123,93	116.059	280.732
La Rioja	24.499,59	173.697	274.727
Mendoza	20.224,10	143.972	242.141
Misiones	29.094,71	197.067	302.619
Neuquén	13.251,30	87.836	244.476
Río Negro	17.211,01	117.874	298.233
Salta	26.459,22	176.443	210.701
San Juan	23.420,64	177.264	261.220
San Luis	19.999,95	145.560	195.209
Santa Cruz	15.197,54	88.112	368.261
Santa Fe	20.198,90	146.524	181.854
Santiago del Estero	29.163,65	212.376	297.412
Tierra del Fuego	8.569,29	61.475	91.944
Tucumán	26.999,58	185.611	229.663

Valores expresados en (\$) pesos constantes 2025.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2022 y del Presupuesto Abierto Nacional.

Reflexiones finales

La evolución del gasto público en primera infancia durante el período analizado revela una dinámica compleja y heterogénea. A nivel nacional, el crecimiento real del presupuesto entre 2023 y 2024 estuvo impulsado casi exclusivamente por el Plan 1000 días y el programa Abordaje de Cursos de Vida, mientras el resto de las políticas dirigidas a este grupo etario —educación, cuidado, infraestructura— registraron caídas significativas. Esta concentración del gasto en transferencias monetarias y nutricionales, desbalancea en detrimento de políticas de cuidado y desarrollo integral, y nos empuja a repensar la integralidad del enfoque y su capacidad para atender las múltiples dimensiones que inciden en el bienestar de los/as niños/as en sus primeros años de vida. Leído junto con el capítulo 4, el patrón es el mismo que atraviesa todo el informe: el presupuesto protege el acceso a recursos —ingresos, alimentos, controles de salud— pero no financia tiempo de cuidado, que es justamente el insumo que sostiene la lactancia y el vínculo temprano en los primeros meses de vida.

A nivel subnacional, el análisis del gasto per cápita pone de manifiesto desigualdades territoriales que se mantienen a lo largo de los tres años estudiados. La brecha entre las jurisdicciones con mayor y menor inversión por niño/a es considerable y no responde de manera lineal a los fondos transferidos por el Estado Nacional, sino también a decisiones propias de cada provincia en materia de priorización presupuestaria. Esto subraya el peso que tiene el federalismo fiscal en la determinación de los recursos efectivamente disponibles para la primera infancia, y la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación entre la Nación y las provincias que reduzcan las inequidades territoriales en el acceso a políticas de cuidado y desarrollo temprano.

En términos del costeo del capítulo 1, esto implica que los totales estimados para el ámbito nacional conviven con esfuerzos provinciales muy desiguales: cualquier reforma del régimen de licencias deberá articularse con esa heterogeneidad para no reproducirla.

Referencias bibliográficas

ANSES. (s. f.). Asignaciones familiares y prestaciones de la seguridad social. ANSES.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Ley 24.714: Régimen de Asignaciones Familiares. Gobierno de la República Argentina.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Ley 27.611: Atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. Gobierno de la República Argentina.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Plan Nacional de Primera Infancia. Gobierno de la República Argentina.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Plan Nacional de Protección Social. Gobierno de la República Argentina.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Programa Nacional Primeros Años. Gobierno de la República Argentina.

Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G., & Tedeschi, V. (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. CIPPEC.

BCRA. (2025). Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). Banco Central de la República Argentina.

Calvo, E. (2014). Legislator success in fragmented congresses in Argentina. Cambridge University Press.

Carneiro, P., Løken, K. V., & Salvanes, K. G. (2015). A Flying Start? Maternity Leave Benefits and Long-Run Outcomes of Children. *Journal of Political Economy*, 123(2), 365-412.

CIPPEC, ELA & UNICEF. (2016). Licencias: tiempo para cuidar. CIPPEC, ELA & UNICEF.

CoreWoman. (2023). El rol del sector privado en la transformación de la economía del cuidado en América Latina: propuestas para la acción. CoreWoman.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. (2022). Informe final. Encuesta "Los cuidados en el ámbito laboral". Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar:

una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. CIPPEC.

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A., & Karczmarczyk, M. (2019). El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos. CIPPEC, OIT, ONU Mujeres & PNUD.

ECETSS. (2018). Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad. Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

ELA & UNICEF. (2017). El derecho al cuidado en las propuestas de reforma legislativa. ELA & UNICEF.

ELA & UNICEF. (2020). Apuntes para repensar el esquema de licencias de cuidado en Argentina. ELA & UNICEF.

ELA & UNICEF. (2021). Pymes que cuidan: políticas y prácticas de cuidado en pequeñas y medianas empresas de Argentina. ELA & UNICEF.

ELA & UNICEF. (2023). "Acá ganan todos": experiencias de centros de educación y cuidado infantil para empresas. ELA & UNICEF.

El Litoral. (2026). Corrientes: están habilitadas las tarjetas Mbareté y Mamá Mbareté. El Litoral.

Esquivel, V. R. (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. Nueva Sociedad, 256, 63–74.

Faur, E. (2014). El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Siglo XXI Editores.

Faur, E., & Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani & A. Salvia (Coords.), La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual (pp. 497–534). Siglo XXI Editores.

Ferretti, N. (2012). Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi & J. Zelaznik (Comps.), Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias. Instituto Torcuato Di Tella.

Gallo, V., & Martelotte, L. (2017). El derecho al cuidado en las propuestas de reforma normativa: estudio de los proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones, Salta y Tierra del Fuego. ELA & UNICEF.

HCDN. (2006). Orden del día N° 875/2006. Comisiones de Legislación del Trabajo y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCDN. (2013). Orden del día N° 2742/2013. Comisiones de Legislación del Trabajo y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCDN. (2014). Proyecto de ley, expediente 8040-D-2014: Extensión de licencia por maternidad. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCDN. (2022). Proyecto de ley, expediente 104-D-2022: Modificación a la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCDN. (2023). Orden del día N° 734/2023. Comisiones de Legislación del Trabajo, Mujeres y Diversidad, y Presupuesto y Hacienda. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCDN. (2026). Sesión especial del 19 de febrero de 2026. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HCSN. (2010). Orden del día N° 326/2010. Comisión de Trabajo y Previsión Social. Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

HCSN. (2021). Orden del día N° 174/2021. Comisión de Trabajo y Previsión Social. Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

IFC. (2017). Tackling childcare: The business case for employer-supported childcare. World Bank Group.

IMF. (2025). World Economic Outlook Database. International Monetary Fund.

INDEC. (2025). Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

INDEC. (2025). Índice de precios al consumidor. INDEC.

Krizanovic, P. (2025, 13 de junio). Día del Padre: empresas en la Argentina que ofrecen más de dos días de licencia por paternidad. iProfesional. <https://www.iprofesional.com/management/430530-licencia-por-paternidad-cuales-son-las-empresas-en-argentina-que-ofrecen-mas-de-2-dias>

Krizanovic, P. (2025, 7 de diciembre). Nuevas licencias

parentales: ¿qué cambia y qué significa cuidador primario y secundario? iProfesional. <https://www.iprofesional.com/management/443372-nuevas-licencias-parentales-que-cambia-y-que-significa-cuidador-primario-y-secundario>

Ministerio de Economía. (2025). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Ministerio de Economía de la Nación.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (s. f.). Presupuesto Abierto: gastos por ubicación geográfica. Ministerio de Hacienda de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación. (2022). Encuesta Nacional de Lactancia. Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación. (s. f.). Área de Salud Integral del Niño. Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación. (s. f.). Programa Sumar+. Ministerio de Salud de la Nación.

OIT. (2022). Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work. OIT.

Poder Ejecutivo Nacional. (2022). Mensaje N° 21/2022. Proyecto de ley "Cuidar en Igualdad y Sistema Integral de Políticas de Cuidado en la Argentina (SINCA)". Poder Ejecutivo Nacional.

Poder Ejecutivo Nacional. (2025). Decreto N° 534/2025. Veto total a las leyes N° 27.791, 27.792 y 27.793. Boletín Oficial de la República Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (2025). Decreto N° 647/2025. Veto total de la Ley N° 27.795. Boletín Oficial de la República Argentina.

Rodríguez Enríquez, C., & Pautassi, L. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas: elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. ELA.

Ruhm, C. J. (2000). Parental leave and child health. *Journal of Health Economics*, 19(6), 931-960.

Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (eds.) (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, National Research Council & Institute of Medicine. Washington, DC: National Academy Press.

Sociedad Argentina de Pediatría. (s. f.). Red Nacional de Leche Humana. Sociedad Argentina de Pediatría.

Tuñón, I., Boragnio, A., & Zabalza Sammarone, N. (2024). Los desafíos de la lactancia exclusiva y su continuidad desde la perspectiva de las madres. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina (UCA). https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2025/Observatorio-Informe_Los_desafios_de_la_Lactancia_Exclusiva.pdf

UNICEF. (2019). Sector privado y los derechos de niñas, niños y adolescentes en la Argentina: estudio cuantitativo sobre prácticas y políticas de las empresas en el país. UNICEF.

UNICEF. (2022). Empresas por la infancia y adolescencia 2025. UNICEF.

United Nations. (2024). World Population Prospects 2024. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Victora, C. G., Bahl, R., Barros, A. J. D., França, G. V. A., Horton, S., Krasevec, J., Murch, S., Rollins, N. C., Rollins, N., & Rollins, N. (2016). Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms, and lifelong effect. *The Lancet*, 387(10017), 475-490.

Fuentes presupuestarias provinciales y subnacionales

CABA, Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2024). Presupuesto 2024: información complementaria del Ministerio de Salud. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CABA, Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2025). Presupuesto Ley N° 6804: Ministerio de Salud. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Córdoba, Ministerio de Economía y Gestión Pública. (2025). Presupuesto 2025: descripción de programas. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Corrientes, Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2024). Ley de Presupuesto del Sector Público Provincial para el ejercicio 2024. Gobierno de la Provincia de Corrientes.

Corrientes, Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2025). Ley de Presupuesto del Sector Público Provincial para el ejercicio 2025. Gobierno de la Provincia de Corrientes.

Entre Ríos, Ministerio de Economía y Servicios Públicos. (2025).

Presupuesto 2025: jurisdicción Ministerio de Salud. Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Misiones, Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos. (2025). Ley de Presupuesto 2025. Gobierno de la Provincia de Misiones.

Neuquén, Ministerio de Economía, Producción e Industria. (2025). Presupuesto 2025: categorías programáticas. Gobierno de la Provincia del Neuquén.

San Luis, Dirección de Presupuesto Público. (2025). Presupuesto 2025: Ministerio de Salud. Gobierno de la Provincia de San Luis.

Santa Fe, Ministerio de Economía. (2024). Ley de Presupuesto N° 14.245 correspondiente al ejercicio económico 2024. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Santa Fe, Ministerio de Economía. (2025). Ley de Presupuesto N° 14.385 correspondiente al ejercicio económico 2025. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Santiago del Estero, Ministerio de Economía. (2026). Presupuesto de la Administración Provincial año 2026: analítico por objeto del gasto. Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero.

Anexo: Supuestos para la estimación de costos de reforma del régimen de licencias

Como regla general, el costo fiscal de cada escenario de reforma surge del producto de las siguientes tres variables:

1. Cantidad de nacimientos anuales proyectado, desagregado por categoría ocupacional
2. Valor diario de la licencia, desagregado por categoría ocupacional
3. Cantidad de días de licencia de cada escenario (mínima y ampliado)

1. Cantidad de nacimientos anuales proyectada por categoría ocupacional

La cantidad proyectada de nacimientos anuales se obtuvo de [World Population prospects \(WPP\)](#), el conjunto oficial de estimaciones y proyecciones demográficas de la División de Población de Naciones Unidas (UN DESA). La edición más reciente presenta estimaciones poblacionales desde la década de 1950 hasta el presente para 237 países, junto con proyecciones hasta el año 2100.

Para obtener la cantidad de nacimientos anuales proyectados por categoría ocupacional se categorizó a las madres o padres de niños/as menores a 4 años en cuatro grupos¹⁷, utilizando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC de 2025:

- i. Asalariados formales
- ii. Asalariados informales
- iii. Independientes
- iv. Inactivos

El grupo de asalariados formales a su vez se subdividió en asalariados formales privados y públicos, en base a los datos de cantidad de aportantes que surge del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS 2025).

Es importante aclarar que este costeo se centra en el gasto público nacional asociado a las licencias por maternidad y paternidad de trabajadores bajo la LCT y del SPN. No incluye a los/as empleados/as públicos/as provinciales y municipales –cerca de 2,5 millones de trabajadores/as– cuyos regímenes de licencias son regulados y financiados de manera autónoma por cada jurisdicción subnacional. En consecuencia, las cifras de inversión total presentadas en las Tablas 4 y 5 corresponden al ámbito nacional, y no reflejan el gasto conjunto del Estado en sus tres niveles de gobierno. Esa dimensión subnacional se analiza en el capítulo 5.

¹⁷ En este caso, al no contar con datos sobre la tasa de fecundidad por categoría ocupacional, se supuso la misma tasa para cada grupo.

El grupo de los Independientes se subdividió en monotributistas, autónomos e independientes informales, de acuerdo a la cantidad de trabajadores/as informales que surge de la Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS, 2018) y a la cantidad de monotributistas y autónomos desagregados por género (BESS, 2025).

2. Valor de la licencia

El cálculo del valor diario de la licencia se llevó a cabo en función de cada categoría ocupacional. Para los/as trabajadores/as bajo LCT, el monto diario de la licencia surge del promedio de la asignación por maternidad abonada por ANSES de acuerdo al BESS (cociente entre el monto total mensual liquidado y la cantidad de beneficios totales liquidados mensuales). Para personas no gestantes, se ajustó dicho cálculo por brecha de género. Dicha brecha se estimó a partir del salario promedio de la ocupación principal de los asalariados formales de entre 15 a 59 años, en base a la EPH (2025).

Para los/as trabajadores del Sector Público Nacional, el monto de la licencia se obtuvo a partir de la remuneración promedio de varones y mujeres aportantes al SIPA del SPN¹⁸, desagregados por edad y género y ponderados por la cantidad de trabajadores/as en cada uno de esos grupos etarios. Estos datos surgieron de las Estadísticas de la Seguridad Social, actualizados a finales de 2025 en base a información del RIPTE y el Índice de Precios al Consumidor (INDEC).

Para los/as trabajadores/as independientes formales se les asignó el monto mediano de facturación por categoría. El monto máximo se estableció en el equivalente al piso de facturación de la categoría H de monotributo (coincidente con el actual techo para recibir asignaciones familiares). A dicho monto, se le descontó el monto de la asignación familiar por hijo para el caso de las trabajadoras monotributistas. En este caso, cabe señalar que la inversión actual puede estar sobreestimada ya que se le asigna la transferencia a la persona gestante, cuando podría ocurrir que quien la recibe es la no gestante (y que correspondiera un monto menor al asignado).

Para los/as trabajadores/as informales, el monto de la licencia se estableció en el equivalente a la mitad del salario mínimo, vital y móvil (SMVM).

Por último, para el denominador del costo fiscal, se utilizaron las proyecciones de PBI del World Economic Outlook Database del FMI a 2025.

¹⁸ La totalidad de trabajadores del SPN surge de la suma de trabajadores/as de organismos centralizados, organismos descentralizados y autárquicos, empresas y bancos y resto.

Acerca de los autores



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Bruno Muñoz

— Licenciado en Economía (UBA) y maestrando en Economía (UNLP).

Se desempeñó como Director en la Secretaría de Comercio de la Nación y previamente como analista económico en el sector público y privado.

Camila Jensen

— Licenciada en Ciencia Política y Gobierno (UTDT).

Se desempeñó como asistente de investigación en la Universidad Torcuato Di Tella y actualmente realiza el voluntariado en el Programa de Protección Social de CIPPEC.

El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

CIPPEC[®]