

# Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires

María Minatta  
Mariana Ortale  
Carlos Mongan  
León Salim

Documento de Trabajo DPEPE N°20/2015  
Octubre de 2015

## Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires

María Minatta\*

Mariana Ortale\*

Carlos Mongan\*

León Salim\*

Documento de Trabajo DPEPE N°20/2015

Octubre de 2015

### Resumen

La importancia de la Primera Infancia radica en que el período que la define se vincula con una etapa evolutiva de la vida en la que los niños y niñas son especialmente vulnerables y dependientes al tiempo que atraviesan una etapa definitoria en su potencial de crecimiento y desarrollo individual. El presente informe mide y clasifica la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) de la provincia de Buenos Aires para el año 2014 a partir de una metodología propuesta por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que permite sistematizar la cuantificación y caracterización de este tipo de inversiones. Los resultados indican que la ISPI representa el 6,3% de las erogaciones totales efectuadas por la Provincia y el 11,7% de su inversión social. En tanto los infantes representan poco menos del 10% de los bonaerenses, ello pone de manifiesto la importancia relativa asignada a este grupo poblacional respecto a otros.

**Palabras Clave:** Inversión social, Primera Infancia, presupuesto.

### Abstract

The importance of early childhood is that the defined period is linked to an evolutionary stage of life in which children are especially vulnerable and dependent while they are crossing a defining stage in its growth potential and individual development. This report measures and classifies Social Investment at Early Childhood (ISPI) in the province of Buenos Aires in 2014 using a methodology proposed by the United Nations Fund for Children (UNICEF) to systematize the quantification and characterization of these kind of investment. The results show that the ISPI represents 6.3% of total expenditures made by the Province and 11.7% of its capital investment. While infants represent just under 10% of Buenos Aires population, it shows the relative importance given to this population group over others.

**Keywords:** Social investment, Early Childhood, budget.

\* Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Se agradece la atenta y desinteresada colaboración de autoridades y técnicos de las distintas jurisdicciones y programas provinciales.

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

## Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires

1	Introducción.....	4
2	Metodología.....	5
3	Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires .....	8
4	Reflexiones finales .....	12
5	Referencias bibliográficas .....	12

## Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires

### 1 Introducción

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1989 por parte de las Naciones Unidas significó un cambio de paradigma en relación con la forma de considerar a los niños. El nuevo enfoque, en contraposición con el anterior, el cual penalizaba a los menores en situación de vulnerabilidad viéndolos como un "problema" para los gobiernos y para los Estados, permitió que se instale un nuevo modelo, el de la Promoción y Protección Integral de Derechos. Este nuevo modelo reconoce a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, es decir, sujetos portadores de derechos, a la vez que establece un conjunto de responsabilidades de las familias, las comunidades, las instituciones y el Estado para poner esos derechos en vigencia. Así, las problemáticas relativas a niñez y adolescencia dejan de ser abordadas con un enfoque basado en lo judicial y lo asistencial, para pasar a concentrar los esfuerzos en restituir derechos históricamente vulnerados.

En este marco, la provincia de Buenos Aires se encuentra desde hace ya varios años, adaptando su marco normativo e institucional a las directrices nacionales e internacionales a fin de promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA). En esta línea, asume el compromiso de movilizar los recursos necesarios para el desarrollo de políticas que garanticen el goce efectivo de los derechos de NNyA.

La particular preocupación por la Primera Infancia radica en que el período que la define, que transcurre desde el nacimiento hasta el período preescolar, se vincula con una etapa evolutiva de la vida en la que los niños y las niñas experimentan cambios madurativos muy acelerados y procesos de interacción social altamente significativos. Durante este, los niños y niñas son especialmente frágiles, vulnerables y dependientes al tiempo que atraviesan una etapa definitoria en su potencial de crecimiento y desarrollo individual. Por ello, la importancia que los gobiernos asignan a la Primera Infancia no sólo es esencial en la garantía de los derechos de las y los infantes como sujetos sociales en el presente, sino también por sus implicancias en el desarrollo de las personas a lo largo de la vida en tanto su desatención genera consecuencias negativas de muy alto costo y de difícil recuperación. Visto de otro modo, la inversión en Primera Infancia genera beneficios potenciales que exceden ampliamente los recursos que se destinan de manera directa a resolver sus problemáticas.

En tal marco, el presente trabajo tiene por objeto cuantificar y analizar la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) de la provincia de Buenos Aires para el año 2014. Un modo de evaluar el esfuerzo que la Provincia lleva a cabo en este sentido es a través del análisis de su presupuesto. Sin embargo, en los sistemas de clasificación presupuestaria vigentes no existe una categoría específica que registre las erogaciones de acuerdo a las franjas etarias de la población objetivo de la política. Por lo tanto, la medición del monto dirigido a la Primera Infancia –como aquel dirigido a cualquier otra franja etaria- constituye un dato a construir a partir de la identificación de los programas e iniciativas que pueden tener impacto en los distintos grupos poblacionales. Por esta razón,

se requiere analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participen en la implementación de las políticas públicas e identificar la proporción de las erogaciones que tienen impacto en la Primera Infancia.

En tal sentido, desde el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se vienen desarrollando junto a Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) diversos estudios que cuantifican y analizan la ISdN (DPEPE y UNICEF, 2014a; DPEPE y UNICEF, 2014b), siendo este el primer avance que se realiza en relación a la inversión en Primera Infancia.

En esta línea, para estimar la Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN), y en particular la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI), se utilizó una metodología propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF (DGSC y UNICEF, 2004; DAGPyPS y UNICEF, 2009).

## 2 Metodología

La metodología utilizada es muy similar a la desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF (DGSC y UNICEF, 2004; DAGPyPS y UNICEF, 2009). Esta fue desarrollada con la intención de ser aplicada a distintos países por lo que establece criterios generales de medición que permiten caracterizar la estructura y el nivel de inversión pública de los Estados para así construir, en la medida de lo posible, indicadores homogéneos y comparables. No obstante ello, su implementación también contempla la posibilidad de adaptarse a casos particulares en la medida en que las especificidades nacionales así lo requieran. Así pues, en este caso la misma debió ser adaptada para considerar específicamente a la población comprendida en la Primera Infancia.

Como punto de partida, se define como Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) a la suma de todas aquellas erogaciones con fines sociales que tienen algún grado de impacto en la Primera Infancia, ya sea a través de políticas diseñadas para atender las necesidades o situaciones específicas de este grupo etario, o de aquellas que en principio se dirigen a grupos poblacionales más amplios, de los cuales los niños forman parte.

Respecto a la **franja etaria**, si bien la metodología propone como criterio general establecer el recorte de Primera Infancia en el período entre los 0 y 8 años de edad incluyendo el período gestacional y también las acciones tendientes al cuidado de la salud de la mujer durante el embarazo, se contemplan los rangos de edad establecidos por cada país en su definición de Primera Infancia. Para el caso de Argentina, la misma se encuentra comprendida entre 0 y 5 años de edad inclusive. En relación con la inversión que los Estados destinan a Educación, la metodología plantea la inclusión de todas las erogaciones relacionadas con el período preescolar o pre-primaria quedando la inversión en educación primaria excluida del universo de la inversión en Primera Infancia como criterio general. En cambio, los recursos que los Estados destinan a promover la inserción oportuna de niños y niñas, que por distintos motivos retrasan su inicio a la escolarización, sí se incluyen dentro de este universo.

Teniendo esta definición presente, la caracterización de la ISPI se realiza a partir de una doble clasificación en **clases** y en **categorías**. La primera refiere al grado de focalización en relación a la población objetivo en el diseño de las políticas públicas que lleva a cabo el Estado.

Así surgen 5 clases para la ISPI:

- Específica en Primera Infancia (EPI): destinada particularmente a infantes de entre 0 y 5 años.
- No específica en Primera Infancia (NoEPI): destinada particularmente a niños, niñas y adolescentes, aunque no en particular a menores de entre 0 y 5 años.
- Indirecta (IPI): se refiere a programas o acciones dirigidos a las familias que tienen como condición que tengan infantes de entre 0 y 5 años.
- Ampliada (API): se dirigen a grupos poblacionales más amplios dentro de los que los niños forman parte.
- Bienes públicos (TPPI): inversiones que benefician a toda la población y, por ende, a los infantes según la composición etaria de la misma.

Así por ejemplo, el programa "Apoyo a la Inversión en Sectores Sociales de la Provincia Buenos Aires" del Ministerio de Infraestructura destinado a un jardín maternal se califica como EPI mientras que cuando los fondos del mismo programa son destinados a un hospital pediátrico se la clasifica como NoEPI. Este mismo programa también es clasificado como API para el caso de hospitales generales.

En tanto, las categorías tienen en cuenta el área temática a la que se dirigen las erogaciones. Se proponen las siguientes 11 áreas: i) Ayuda directa; ii) Condiciones de vida; iii) Cuidado y educación; iv) Deportes, recreación y cultura; v) Desarrollo e integración; vi) Nutrición y alimentación; vii) Protección del niño; viii) Salud; ix) Obras sociales; x) Ciencia y técnica y xi) Otros servicios urbanos. En los casos presentados con anterioridad, el primer ejemplo se clasificaría dentro de "Cuidado y educación" mientras que los dos últimos se consideran como "Salud". Esta clasificación consta de **subcategorías** las cuales se presentan en el Cuadro N° 1.

**Cuadro Nº 1**  
Clasificación por categoría y subcategoría

Categoría	Subcategoría
Ayuda directa	Transferencias de ingresos a las familias Emergencias Asignaciones familiares Pensiones no contributivas
Condiciones de vida	Agua potable y alcantarillado Vivienda Ecología y medio ambiente
Cuidado y educación	Atención y educación en la Primera Infancia Educación inicial Terminalidad educativa para madres adolescentes Acciones compensatorias Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente
Deportes, recreación y cultura	Deporte y recreación Cultura
Desarrollo e integración	Atención de grupos vulnerables
Nutrición y alimentación	Programas de emergencia alimentaria Comedores escolares y copa de leche Comedores comunitarios y/o familiares Entrega de tickets y bolsones de alimentos Programas alimentarios dirigidos a niños
Protección del niño y adolescente	Niños en riesgo Trabajo infantil Violencia familiar Registro civil
Salud	Materno-infantil Prevención de enfermedades y riesgos específicos Vacunas pediátricas- sanidad escolar Medicamentos Atención ambulatoria e internación Ablación e implantes Salud sexual y reproductiva SIDA y enfermedades de transmisión sexual
Obras sociales	
Ciencia y técnica	
Otros servicios urbanos	

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF y Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Para determinar la proporción de la inversión que beneficia o impacta en la Primera Infancia se utilizan **distribuidores** contruidos a partir de la información disponible en cada caso. En el ejemplo clasificado anteriormente como EPI, el distribuidor utilizado fue 1, para reflejar que todo este programa se encuentra asociado a la Primera Infancia. En tanto, para los segundos el distribuidor considerado fue la proporción de infantes de entre 0 y 5 años de edad beneficiarios respecto al

www.ec.gba.gov.ar

total de beneficiarios del promedio de hospitales (salvo que se contara con información específica del hospital en cuestión).

Las Actividades Centrales (ACE) de cada organismo, por su parte, fueron clasificadas según la proporción del gasto en programas dirigidos a la Primera Infancia que tuvieran en sus erogaciones totales y según las clases y categorías en las que fueron clasificados dichos programas.<sup>1</sup> En tanto, las Actividades Comunes (ACO) fueron asignadas según las características de los programas a las que las mismas estaban referidas. En los casos en que dichas actividades estuvieran clasificadas por la Provincia en la finalidad "Administración gubernamental", no se las asignó a la inversión social aunque hubiera algunos programas considerados como dirigidos a la Primera Infancia en esos organismos.

Este procedimiento de clasificación y distribución fue realizado para cada uno de los más de 1.600 programas, subprogramas, actividades y proyectos del presupuesto provincial arribando a los resultados presentados en el siguiente apartado.

### **3 Inversión Social en Primera Infancia de la provincia de Buenos Aires**

Como se desprende del Cuadro Nº 2, en 2014 la Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN) alcanzó los \$62.519 millones y la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) los \$11.572 millones. Ello implica que un 18,5% de la ISdN se focalizó en los niños entre 0 y 5 años de edad. Asimismo, la inversión por niño en 2014 fue de \$6.678.

Además, la ISPI representa el 6,3% de las erogaciones totales efectuadas por la Provincia y el 11,7% de su inversión social<sup>2</sup>. En este sentido, se destaca que en tanto los niños de esta franja etaria representan poco menos del 10% de los habitantes de la Provincia, el porcentaje de ISPI resulta elevado con respecto al destinado a otros grupos poblacionales.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que la asignación no fue estrictamente proporcional. En los casos en que la participación de una de las categorías superaba el 80%, se asignó la totalidad del gasto en la ACE a dicha categoría. Cuando esta participación era menor se consideró también la segunda categoría en términos de participación y en algunos pocos casos la tercera.

<sup>2</sup> Siguiendo la metodología no se incluyó para el cálculo de la IS ni de las ET el gasto en Previsión Social (Instituto de Previsión Social- a excepción de las pensiones graciables y leyes especiales-, Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires y Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de Policía). Sí se consideran los gastos del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), el cual según la clasificación presupuestaria de la Provincia no es consolidado dentro del presupuesto de la Administración Pública no Financiera.



**Cuadro N° 2****Inversión Social dirigida a la Niñez y en Primera Infancia  
(Millones de pesos corrientes)**

	<b>2014</b>
Erogaciones Totales (ET)	181.310
Inversión Social (IS)	100.846
Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN)	62.519
Inversión Social en Primera Infancia (ISPI)	11.572
ISPI/ET	6,3%
ISPI/IS	11,7%
ISPI/ISdN	18,5%
ISdN por niño (pesos corrientes)*	6.678

(\*) de 0 a 5 años de edad inclusive. Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El Cuadro N° 3 describe a la ISPI considerando las distintas clases. La inversión dirigida particularmente a los niños (tanto específica como no específica) representó el 78,7% del total, dando cuenta de una inversión que impulsa el desarrollo del bienestar integral de la Primera Infancia de la manera más directa posible.

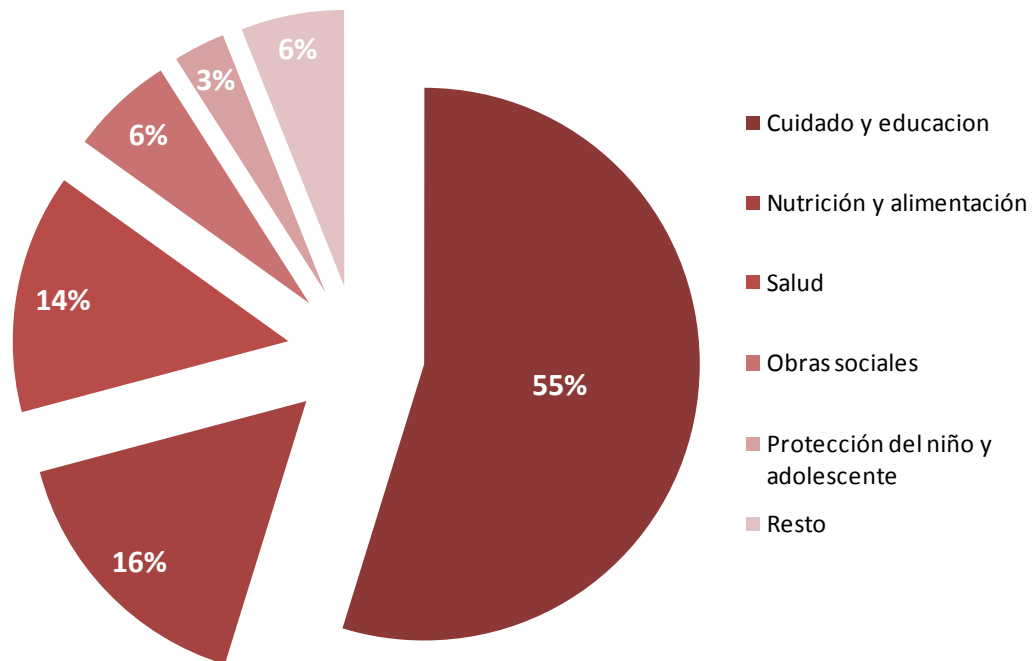
**Cuadro N° 3****Composición de la ISPI por clase  
(Millones de pesos corrientes)**

	<b>2014</b>	<b>Part.</b>
Inversión específica	6.685	57,8%
Inversión no específica	2.420	20,9%
Inversión ampliada	2.350	20,3%
Inversión indirecta	28	0,2%
Inversión en bienes públicos	89	0,8%
Total	11.572	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Al tener en cuenta las categorías, como se observa en el Gráfico N° 1, se observa que "Cuidado y educación" es la que concentra la mayor proporción (55%), le sigue "Nutrición y alimentación" en segundo lugar (16%) y "Salud" (14%). En cuarto lugar se encuentra la categoría "Obras sociales" (6%) dentro de la cual se clasifican los gastos en prestaciones asistenciales en materia de salud llevados a cabo por el Instituto de Obra Médica Asistencial (IOMA). Como última en orden de importancia se ubica la categoría "Protección del niño y adolescente" que contempla programas específicos para atender a la promoción y centralmente a la protección de la Primera Infancia que se encuentran en riesgo o se encuentran vulnerados en sus derechos, que asciende al 3%. El restante 6% lo componen "Condiciones de vida", "Ayuda directa", "Deportes, recreación y cultura", "Desarrollo e integración" y "Ciencia y técnica".

**Gráfico N° 1**  
Composición de la ISPI por categoría



Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Para un mayor grado de detalle, en el Cuadro N° 3 se muestran las subcategorías a las que se dirige la ISPI.

Dentro de "Cuidado y educación", que es la que concentra la mayor proporción de ISPI, destacan "Educación inicial" (establecimientos específicos para la Primera Infancia) y los programas que apuntan a mejorar la calidad de los servicios docentes. Cabe señalar que, pese a que su participación es reducida (0,5%), resulta de interés que haya programas incluidos en la recientemente incorporada subcategoría "Atención y educación de la Primera Infancia" ya que apuntan a promover la estimulación e interacción social que propicie el aprendizaje, los cuidados sanitarios, vacunación, nutrición, higiene desde una perspectiva integral a niños en situación de mayor vulnerabilidad.

En cuanto a "Nutrición y alimentación", los programas alimentarios específicos son los que presentan la mayor participación (11,7%), evidenciando la preocupación directa por esta cuestión que actúa como condicionante el desarrollo de los infantes. Por su parte, "Salud" destina el 12,4% a la construcción y mantenimiento de las instituciones de atención ambulatoria e internación con áreas específicas materno-infantiles.

**Cuadro Nº 4**  
Composición de la ISPI por categoría y subcategoría  
(Millones de pesos corrientes)

Categoría	Subcategoría	Monto	Part.
Ayuda directa	Transferencias de ingresos a las familias	27,9	0,2%
	Emergencias	9,7	0,1%
	Asignaciones familiares	0	0%
	Pensiones no contributivas	235,6	2,0%
Condiciones de vida	Agua potable y alcantarillado	123,8	1,1%
	Vivienda	145	1,3%
	Ecología y medio ambiente	11	0,1%
Cuidado y educación	Atención y educación en la Primera Infancia	56,3	0,5%
	Educación inicial	4.804,6	41,5%
	Terminalidad educativa para madres adolescentes	0	0%
	Acciones compensatorias	0	0%
	Calidad educativa, gestión curricular y cap. docente	1.447,8	12,5%
Deportes, recreación y cultura	Deporte y recreación	15,6	0,1%
	Cultura	63,2	0,5%
Desarrollo e integración	Atención de grupos vulnerables	86,8	0,7%
Nutrición y alimentación	Programas de emergencia alimentaria	0	0%
	Comedores escolares y copa de leche	511,3	4,4%
	Comedores comunitarios y/o familiares	0	0%
	Entrega de tickets y bolsones de alimentos	0	0%
	Programas alimentarios dirigidos a niños	1.349,5	11,7%
Protección del niño y adolescente	Niños en riesgo	218,2	1,9%
	Trabajo infantil	8,6	0,1%
	Violencia familiar	0,1	0%
	Registro civil	100,6	0,9%
Salud	Materno-infantil	125,9	1,1%
	Prevención de enfermedades y riesgos específicos	8,8	0,1%
	Vacunas pediátricas- sanidad escolar	0	0%
	Medicamentos	24,9	0,2%
	Atención ambulatoria e internación	1.440,2	12,4%
	Ablación e implantes	4,6	0%
	Salud sexual y reproductiva	0,9	0%
	SIDA y enfermedades de transmisión sexual	0,03	0%
Obras sociales		736,3	6,4%
Ciencia y técnica		15	0,1%
Otros servicios urbanos		0	0%
<b>Total</b>		<b>11.572,3</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF y Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

## 4 Reflexiones finales

Para mejorar las condiciones de vida y el desarrollo de la población se vuelve necesario contar con políticas públicas adecuadas a las necesidades específicas de la misma que sean sustentables en el mediano y largo plazo. La implementación efectiva de esos planes, programas e iniciativas sólo es posible mediante la asignación de recursos suficientes para su financiamiento. En este sentido, disponer de información presupuestaria que permita orientar las decisiones de asignación y el seguimiento de esos recursos se vuelve una herramienta fundamental para evaluar las políticas públicas. Se busca dotar de mayor previsibilidad y protección al financiamiento de las políticas públicas a través de un esquema de información financiera objetiva, actualizada y disponible que permita mejorar la relación entre los tomadores de decisión, los responsables de las políticas y los encargados de implementar la política fiscal en los países.

Justamente, a través de la medición de la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) se busca cuantificar y analizar los esfuerzos financieros del Estado para mejorar las condiciones de vida y el desarrollo de la Primera Infancia en su rol de garante para el cumplimiento efectivo de los derechos del niño, particularmente durante los primeros años de vida.

Del análisis de los datos se desprende que la Provincia asigna un rol preponderante a los niños de entre 0 y 5 años de edad. Ello se manifiesta en que, en tanto los niños de entre 0 y 5 años de edad representan poco menos del 10% de los habitantes de la Provincia, se benefician con el 12% de la inversión social. Al considerar la composición de la ISPI por clase se destaca la importancia de aquella dirigida de manera específica a la Primera Infancia. Ello responde a que los niños dentro de la franja etaria de 0 a 5 años requieren una atención prioritaria y sostenida, por lo que el Estado provincial se encuentra acompañado su desarrollo y bienestar integral. Además, se observa que la inversión en Primera Infancia se orienta con particular énfasis al "Cuidado y educación", "Nutrición y alimentación" y "Salud". Programas que dan cuenta de ello son, entre otros, las Unidades de Desarrollo Infantil, el Plan Más Vida y la atención materno infantil en establecimientos de salud específicos para el control y acompañamiento de la infancia y sus familias.

Futuras líneas de investigación procurarán no sólo continuar con esta serie en el tiempo sino también consolidar las erogaciones realizadas por los municipios y verificar que las conclusiones aquí esbozadas no se alteren tras la inclusión de los mismos.

## 5 Referencias bibliográficas

DAGPyPS y UNICEF (2009). Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DGSC y UNICEF (2004). Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gasto Social Consolidado, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DPEPE y UNICEF (2014a). Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires 2010-2013. Documento de Trabajo DPEPE N°15/2014, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

DPEPE y UNICEF (2014b). Incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo DPEPE N°16/2014, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.