

Inversión social en primera infancia

1. Introducción

En el año 2017 la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Córdoba, puso en funcionamiento el Sistema de Monitoreo de Derechos. Este documento, es un resultado más del sistema y aborda la inversión social de la Provincia en **primera infancia**, entendiendo a la misma como aquella parte de los recursos que la provincia destina a niñez y adolescencia, que beneficia directamente o indirectamente a niños y niñas de entre 0 a 5 años de edad.

Los recursos que la provincia ha invertido en NNyA han tenido por objeto la protección de los Derechos proclamados en La Convención sobre los Derechos de los Niños. Pero además, en los últimos años se busca cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, en los cuales busca garantizar un adecuado crecimiento de niños y adolescentes de forma tal de alcanzar en el futuro una sociedad y economía más desarrollada.

En particular, nos enfocaremos en **primera infancia**, donde el Estado Provincial ha trabajado activamente en pos de un adecuado desarrollo de los niños que habitan el territorio provincial, buscando eliminar diferentes formas de malnutrición que condicionen el crecimiento futuro de niñas y adolescentes, como así también el reducir la mortalidad infantil y ofrecer educación gratuita, equitativa y de calidad a niños y adolescentes, procurando además su permanencia en el sistema educativo.

El gasto público social destinado a niñez y adolescencia en la Provincia de Córdoba representó en promedio entre el año 2010 y 2019 el 76,5% del gasto en servicios sociales. Es decir, que de cada cuatro pesos volcados a la finalidad servicios sociales, un poco más de tres pesos beneficio directa o indirectamente a niños y adolescentes.

Si se mide en términos del gasto público total de la provincia, en promedio representó el 33,9%, evidenciándose un incremento en el último año, producto de una mayor focalización de los recursos en asistencia social y que la provincia comenzó a transitar la última etapa del plan de obras públicas.

En el primer semestre del año 2020, la tendencia sigue en el mismo sentido. El GPSdN representó el 74,6% del gasto social y el 35,7% del gasto total de la provincia.

Gráfico 1. Gasto público social destinado a la niñez, 2010-2do trimestre 2020**

Indicadores agregados



Fuente: Defensoría de los derechos de NNyA de la Provincia de Córdoba, en base a datos del Ministerio de Finanzas y Dirección de Estadística de la Provincia de Córdoba.

Nota: * Gasto público total de la Provincia –GTP-; Gasto público social de la provincia –GPSP-; ** Datos provisorios sujetos a revisión.

2. Inversión social en primera infancia

Si se descompone el gasto destinado a niñez de acuerdo a los distintos grupos etarios (primera infancia, niñez y adolescencia), se puede estimar que en los últimos 10 años, en promedio, que **de cada 5 pesos que se invierte en niñez, uno atiende directa o indirectamente a la primera infancia**. En el acumulado al segundo semestre del año 2020, se estima que la provincia destino \$28.010 a cada niño de entre 0 y 5 años de edad, representando un aumento de \$5.618 per cápita respecto a lo estimado para el acumulado a junio de 2019.

Gráfico 2. Gasto público social destinado a la niñez por grupo etario, 2010-2do trimestre 2020**

Porcentaje de participación

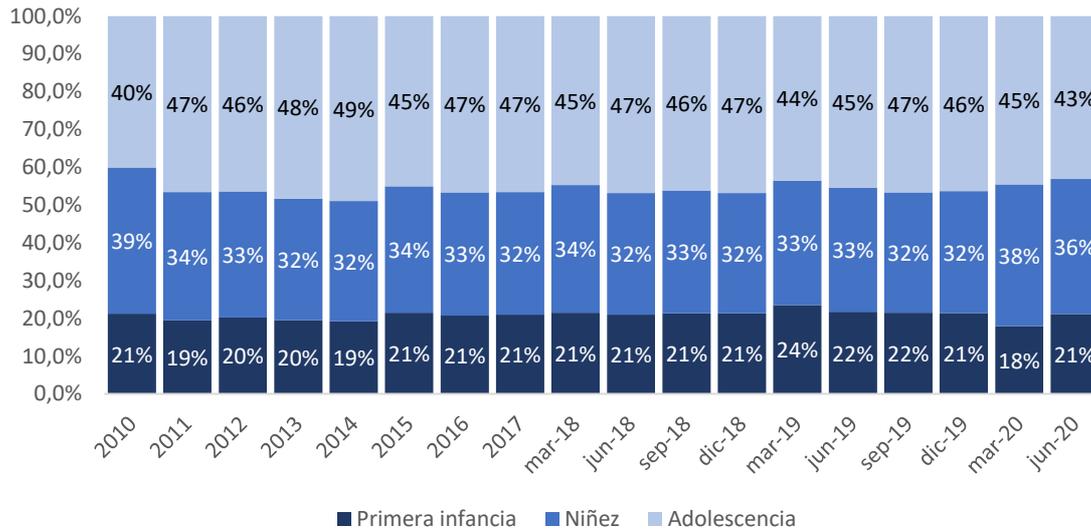
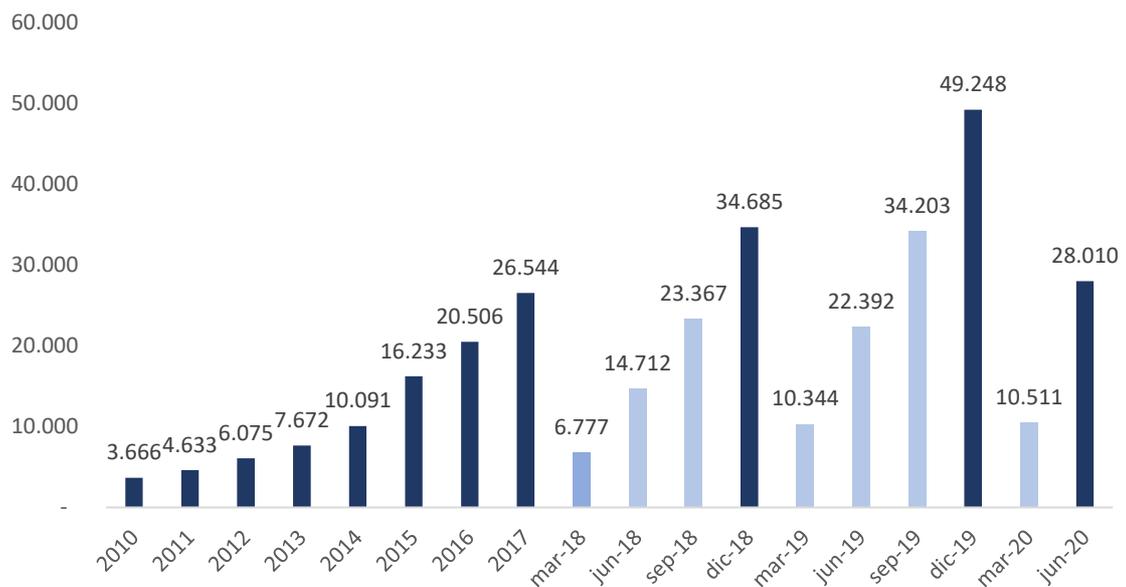


Gráfico 3. Gasto destinado a primera infancia en términos per-capita, 2010-2do trimestre 2020**

Pesos corrientes por niño perteneciente a primera infancia



3. Inversión social en primera infancia según categorías

La metodología propuesta por la DAGPyPS-UNICEF (2009) permite desagregar el GPSdN en distintas categorías, lo cual fue trasladado a lo invertido en primera infancia.

Cabe destacar que la categoría referida a educación es la de mayor peso dentro del gasto destinado a niñez explicado, principalmente, por el componente salarial. Sin embargo, cuando focalizamos el análisis en primera infancia, la incidencia de dicho gasto en esta franja etaria, resulta menor. La razón, puede encontrarse en que la obligatoriedad de la educación en primera infancia es a partir de los 4 años y opcional para salas de 3 años, con lo cual los recursos asignados son menores en relación a lo destinado a niñez y adolescencia, donde la obligatoriedad es para todas las edades. Así mismo, debemos destacar que para la franja etaria de 45 días a 3 años, el Estado Provincial ofrece otros programas, como puede ser el de Salas Cunas que refleja el presupuesto destinado a NNyA.

Cuadro 1. Gasto público social destinado a primera infancia por categoría, 2010-2do trimestre 2020**

En precios constantes

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Junio 2020
Educación	796	943	1.328	1.642	2.247	3.707	4.599	5.825	7.606	10.803	6.199
Salud	142	231	332	437	488	814	990	1.238	1.719	2.380	1.553
Obras sociales	97	128	171	221	299	460	628	814	1.091	1.468	621
Nutrición y alimentación	86	87	111	133	178	270	315	397	581	935	484
Protección del niño y adolescente	64	86	97	114	170	207	340	452	630	784	407
Ayuda directa	10	5	6	5	4	25	49	70	93	560	420
Deportes , recreación y cultura	18	23	26	36	48	66	87	121	213	237	100
Condiciones de vida	36	66	22	59	59	98	144	345	205	132	23
Desarrollo e integración	14	29	16	21	23	25	28	57	71	104	84
Ciencia y técnica	2	3	2	2	3	3	5	7	9	12	16
Otros Servicios Urbanos	1	4	0	0	1	1	0	3	6	2	-
Total general	1.267	1.605	2.110	2.671	3.520	5.676	7.187	9.328	12.226	17.417	9.906

En el acumulado al segundo trimestre del corriente año, la Provincia destinó \$6.199 millones al financiamiento de distintos programas educativos que beneficiaron a niños y niñas de entre 0 y 5 años. Dicho monto representa un aumento del 26,6% respecto al mismo periodo del año 2019.

Entre los programas educativos más importantes asociados a primera infancia, se destacan el de educación inicial, el cual comprende el funcionamiento de jardines maternos y de infantes, atendiendo a niños desde los 45 días hasta los cinco años de

edad. Estos establecimientos constituyen la primera unidad pedagógica del Sistema Educativo Provincial, el cual se encuentra normado bajo la Ley 9870¹. Específicamente, en el artículo 26 de la mencionada Ley, establece que la educación inicial es obligatoria a partir de los cuatro años y tiene carácter optativo para las restantes edades abarcadas por este nivel, tendiendo a universalizar las salas para niñas y niños de tres años, priorizando los grupos de vulnerabilidad social.

Para el año 2018², la Provincia de Córdoba contaba con 1760 establecimientos de educación inicial, 2087 unidades de educación primaria y 855 escuelas secundarias. Del total de establecimiento de educación inicial, 1459 se encontraban bajo la administración provincial y 301 establecimiento eran de gestión privada, los cuales también reciben recursos de la Provincia para su funcionamiento.

Por otro lado, en el año 2016 comenzó a implementarse el programa de Salas Cunas, proyecto que se articula con ONGs y Municipios de la provincia, el cual brinda espacios destinados al cuidado y la protección de niños y niñas de 45 días a 3 años de sectores vulnerables. Este espacio tiene por objetivo contribuir al desarrollo psico-social de los niños y niñas invirtiendo en la estimulación temprana, para garantizar el desarrollo y brindar a las mujeres un lugar de cuidado y contención de sus hijos, mientras ellas trabajan o asisten a las escuelas. Esto contribuye a la inserción social y laboral de mujeres y garantiza cuidado indispensables a la primera infancia. En Córdoba ya existen más de 400 Salas Cunas y 13 centros de cuidado infantil dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que junto a los más de 1400 establecimientos educativos de educación inicial para niños y niñas 4 y 5 años, conforman la red provincial de educación para primera infancia. En la Provincia de Córdoba la sala de 3 es universal (no obligatoria) para todos lo niñas y niños cordobeses.

Estas políticas concuerdan con la meta 4.1 de los ODS, que plantea que se debe garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, de forma tal de estar preparados para la enseñanza primaria.

En un contexto histórico, donde las niñas, niños y adolescentes, padres, docentes, directivos, se enfrentan al desafío de llevar a cabo el proceso educativo desde sus hogares, la provincia acompañó asignando los recursos necesarios en el marco de los programas antes mencionados. A lo que respecta al financiamiento de la educación en manos de la provincia, se destinaron \$4.742 millones para sostener salarios docentes y mantenimiento de estructuras edilicias (+30,1% var i.a), \$640 millones a transferencias corrientes a establecimientos educativos de gestión privada (+ 34,2% Var i.a) y \$190

¹ Establece la obligación del Estado Provincial a garantizar el derecho a la educación, brindando igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y promoción de los alumnos. La provincia garantiza el financiamiento del sistema educativo provincial, asignando fondos provenientes de recursos tributarios y no tributarios.

² Según datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

millones en financiamiento a municipios y comunas y \$170 millones al programa Salas Cunas.

La **segunda categoría en orden de importancia es salud**. En el acumulado al segundo trimestre, la provincia destinó \$1.552 millones a garantizar el derecho a la salud a niños y niñas que transitan su primera infancia. Dicho monto representa un aumento del 49,5% interanual respecto al mismo periodo del 2020.

La prestación de servicios de salud es una responsabilidad delegada a los niveles provinciales y municipales de gobierno. En este sentido, el Gobierno de la Provincia de Córdoba cuenta con la Ley 9.944³ que garantiza el Derecho a la salud a los NNyA.

En este sentido, toda institución de salud debe atender prioritariamente a las niñas, niños y adolescentes y mujeres embarazadas. Las NNyA tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud. El derecho a la salud se articula en base al principio de la igualdad y no discriminación y al principio de efectividad⁴.

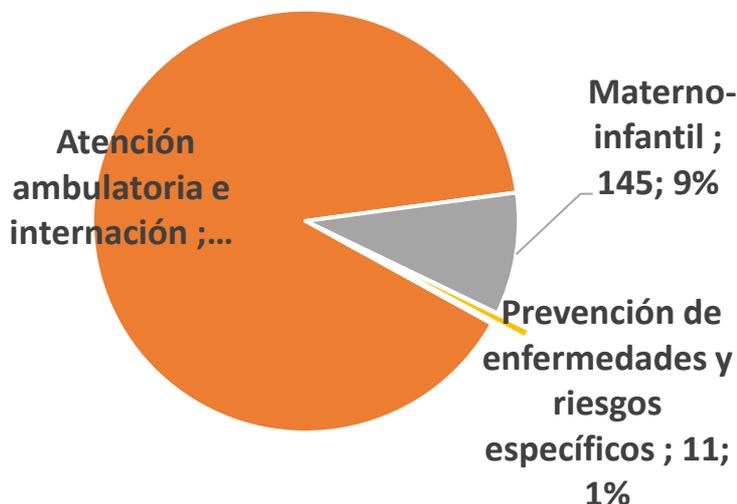
En pos de garantizar el derecho a la salud, la provincia es responsable del mantenimiento de la infraestructura edilicia y de las operaciones diarias de los centros asistenciales de salud, es decir, responde por el pago de sueldo a médicas/os, enfermeras/os, personal administrativo, de medicamentos, insumos, limpieza, entre muchos otros gastos asociados a garantizar el acceso a la salud a la sociedad. Además destina recursos propios en concepto de transferencias hacia los municipios para que estos los destinen a salud.

Del total de recursos destinado a salud, los principales subcategorías son la atención ambulatoria e internación y la atención materno-infantil.

³ En su Art. 17 explicita que los organismos del Estado deben garantizar el acceso a los servicios de salud (...); programas de asistencia integral, rehabilitación e integración; programas de atención, orientación y asistencia dirigidos a su familia, y campañas permanentes de difusión y promoción de sus derechos dirigidas a la comunidad a través de los medios de comunicación social.

⁴ Art. 10 y 11 de la Ley Provincial Nro. 9.944.

Gráfico 4. Gasto en salud destinado a primera infancia 2do trimestre 2020*



*Fuente: Defensoría de los derechos de NNyA de la Provincia de Córdoba, en base a datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. Nota: *Datos provisorios sujetos a revisión*

La principal subcategoría del gasto en salud destinado a NNyA fue la correspondiente a atención ambulatoria e internación. A junio del 2020, se estima que se destinó \$1.393 millones, representando el 89,8% de la categoría salud destinado a primera infancia. Dentro de esta subcategoría se encuentran un conjunto de programas que conforman el pilar para garantizar el acceso a la salud a la comunidad, a través de los distintos centros asistenciales⁵.

En segundo lugar, se ubica el gasto social destinado a la atención materno-infantil. En lo que va del año, la Provincia ejecuto \$145 millones en programas para atender la primera infancia de forma directa, representando el 9% del gasto en salud de primera infancia. Estos recursos fueron aplicados en acciones tendientes a mejorar el acceso a la salud de la madre, recién nacido, niños y adolescentes. Entre los programas que se destacan se encuentran la cobertura universal de salud “SUMAR” o ex Plan Nacer que ofrece cobertura de salud a embarazadas y niños/as hasta los 6 años, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres de 20 a 64 años de edad sin obra social, que en 2019 demandó más de \$294 millones. Otras acciones son el plan estratégico provincial para la reducción de la mortalidad y morbilidad materna y perinatal, la red de servicio de seguimiento de recién nacidos de riesgo -Red Serenar- que brinda atención integral a los recién nacidos, desde el alta hospitalaria en los servicios de neonatología hasta los 6 años, con seguimiento ambulatorio, las campañas de vacunación anuales, de

⁵ Los principales programas incluidos en la categoría atención ambulatoria e internación garantizan el funcionamiento de los centros asistenciales de la capital e interior provincial.

salud bucal y programas tendientes a detectar y reducir sobrepeso/obesidad a través de detecciones tempranas en intervenciones escolares , que son luego atendidos en un consultorio específico en el Hospital Pediátrico.

En tercer y cuarto lugar se encuentra la inversión de la provincia destinado a la cobertura de obra social y nutrición en la primera infancia.

La Provincia de Córdoba cuenta con una obra social estatal, la Administración Provincial del Seguro de Salud (en adelante APROSS). Los recursos ejecutados por este organismo fueron incorporados al GPSdN destinado a primera infancia, ponderados por la cantidad de NNyA beneficiarios de la obra social⁶.

Al segundo trimestre del año 2020, se estima que APROSS destinó a primera infancia \$621 millones.

Luego, **la inversión categorizada como Nutrición y Alimentación** es dividida en dos conceptos. Por un lado se encuentran las erogaciones o recursos destinados a comedores escolares y copa de leche, y por otro el gasto en programas de emergencia alimentaria (PEA).

Al primer semestre, la Provincia de Córdoba invirtió para la totalidad de niños y adolescentes la suma de \$2.698 millones, representando un crecimiento interanual del 44,2 %. Del total de recursos, se estima que \$483 millones fueron destinados a primera infancia, representando un aumento del 41,5% respecto a los registros del 2019.

El gasto en Nutrición y Alimentación responde a medidas o políticas de gobierno de carácter asistencialistas y permiten que grupos vulnerables de la sociedad tengan acceso a una alimentación saludable. Una adecuada alimentación durante la niñez y adolescencia permite un mejor desarrollo cognitivo y contribuye a lograr la permanencia del niño en el sistema educativo formal.

En este sentido, la Provincia de Córdoba cuenta con el programa social denominado PAICOR. En base a la metodología, este programa se incluye dentro de la subcategoría comedores escolares y copa de leche. PAICOR es un programa gubernamental con más de 34 años de vigencia, beneficiando a NNyA carenciados que asisten a los establecimientos educativos. Este programa permite que los NNyA tengan acceso a una alimentación adecuada e inculcar hábitos vinculados a la alimentación saludable. Los recursos asignados permite la inclusión social de NNyA pertenecientes a grupos vulnerables de la sociedad y su permanencia en el sistema educativo.

⁶ Se trabajó con la estructura de beneficiarios de APROSS existente al mes de abril del 2019.

En el acumulado al mes de junio, la Provincia destinó \$2.333 millones al financiamiento de comedores escolares en el marco del programa PAICOR. El monto representó un aumento del 47,3% respecto a lo asignado en el ejercicio anterior. Del total de recursos, se estima que \$357 millones se destinaron a primera infancia, un 47,3% superior a lo asignado en el mismo periodo del año 2019.

En el marco del aislamiento social preventivo, la provincia siguió asistiendo a niños y jóvenes de la provincia a través de este importante programa. Desde el inicio de la pandemia, se entregaron módulos alimentarios en las distintas escuelas a donde asisten los beneficiarios del programa, garantizando que los niños y adolescentes puedan acceder a las necesidades nutricionales de su edad por un lapso de 45 días. Hasta el momento se han repartido más de 768 mil módulos en más de 3.100 establecimientos de la provincia, con más de 270 mil beneficiarios, es decir, al 24% de niños y adolescentes de la provincia⁷.

Otro programa de importancia es el denominado Mas leche Mas Proteína, que se enmarca dentro del programa de complementos nutricionales para grupos vulnerables. En lo que va del año, se han visto beneficiado más de 271 mil niños de entre 0 y 11 años.

Otros de los programas que en el año 2020 mantuvo vigencia, fue el de la Tarjeta Social en el marco del Programa Alimentario Provincial. Del total de recursos asignados al programa, \$351 millones beneficiaron directamente a niños y adolescentes, representando un aumento del 50,8% respecto a lo asignado en el mismo periodo del 2019. Si acotamos el universo a primera infancia, se estima que este grupo se benefició con \$121.6 millones.

⁷ Según informa Secretaria General en su gacetilla de prensa al mes de agosto.

4. Conclusiones

Garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes requiere no solo de marcos legales acordes a la Convención, ni alcanza con la creación y consolidación de nuevas institucionalidades específicamente dedicadas a ella. Requiere entre otras cosas más, de políticas públicas centradas en una mirada integral de niñas, niños y adolescentes, articuladas entre diversos actores y para ello es prioritaria la decisión en torno a la inversión presupuestaria bajo este objetivo. La medición de la inversión social en NNyA es una herramienta de utilidad para visibilizar el modo en que la Provincia asigna recursos a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En este documento, se avanzó un paso más y se logró identificar a que grupos etarios va destinada la inversión en NNyA.

De nuestros informes se desprende la estabilidad en los últimos años del porcentaje del gasto social destinado directa o indirectamente a niñez y adolescencia, que se ubicó en promedio en el 76,8%. Así mismo, es valorable que en la crítica situación de pandemia y en un marco de crisis económica generalizada, el Estado Provincial siga focalizando esfuerzos en atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, a través de los distintos programas sociales, de forma tal que la porción del gasto social destinado a inversión en NNyA, no se haya visto reducida.

No obstante, desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes abogamos a que exista un mayor peso relativo de los recursos destinados a primera infancia. En promedio, para los periodos que se tiene registro, el 21% de la inversión social en NNyA va destinado directa e indirectamente a menores de 5 años. Esto responde en parte, a la baja incidencia del gasto de carácter educativo en esta etapa de la vida, ya que solo es obligatoria la sala de 4 y 5 años. Sin embargo, se destaca la tendencia a la universalidad de las salas de 3 años a través del Programa Salas Cunas.

Estamos convencidos que la presencia del Estado en los primeros años de vida resulta clave para garantizar un comienzo donde se igualen oportunidades. De este modo sería deseable asignar mayor cantidad de recursos porcentuales a esta etapa de la vida. Los altos niveles de rentabilidad social asociados a la inversión en primera infancia, incrementa las posibilidades de alcanzar en el futuro una sociedad más desarrollada e igualitaria en términos de oportunidades.

En este sentido, el Estado debe brindar recursos para el logro de un mejor desarrollo cognitivo, emocional, y orgánico que garantice el afrontamiento de las siguientes etapas de vida.