



# **Los impactos del ajuste económico en las políticas de niñez y adolescencia, 2016-2019**

**Autores/as:**

**Eva Sacco, Lionel Stiglitz, Alejandra Scarano, Felix Schmidt, Julia Strada y Hernán Letcher**

**Septiembre 2019**

## Los impactos del ajuste económico en las políticas de niñez y adolescencia, 2016-2019

### Introducción

La Convención de los Derechos del Niño tiene rango constitucional desde 1994, cuando fue incluida en la Constitución Nacional. En el año 2005, la Ley 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” estableció la responsabilidad del Estado como garante del ejercicio y disfrute pleno y permanente de los derechos reconocidos. En este mismo sentido, a partir del año 2009, se instauró primero mediante un decreto y luego por ley en 2015, la Asignación Universal por Hijo, que significó una ampliación del régimen de Asignaciones Familiares para hijos/as de trabajadores/as no registrados o que perciban una remuneración inferior al salario mínimo vital y móvil. Ya muy cerca del cumplimiento de los cuatro años de gobierno de Mauricio Macri, cabe preguntarse por el rol de la política pública con relación a la infancia y la adolescencia, indagando los impactos de la política aplicada respecto de la situación heredada en 2015.

La crisis económica que viene atravesando el país afecta especialmente a los niños, niñas y adolescente: según datos que surgen de la Encuesta de Hogares de INDEC 49,6% de los niños de hasta 14 años son pobres y un 11,3% son indigentes (no llegan a completar la canasta básica alimentaria). La reciente devaluación afectará de manera negativa sobre este segmento etario, elevando aún más los indicadores de pobreza e indigencia. A ello, se suma que la mala alimentación en los primeros años acarrea serios problemas para el desarrollo futuro y sus efectos se arrastran a lo largo de la vida adulta.

En paralelo, el gobierno, en línea con el Fondo Monetario Internacional, se comprometió en 2018 a realizar un ajuste económico *con conciencia social* y en este contexto se ampliaron los montos de la AUH a cuenta de futuros aumentos en marzo de 2019. Pero ¿cuáles fueron los efectos de esta medida? ¿Logró compensar, en términos alimentarios, el efecto del aumento de los alimentos? Y en sentido más amplio ¿Cuáles fueron las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes implementadas por Cambiemos a partir de 2016?

### 1. La evolución regresiva del poder adquisitivo de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

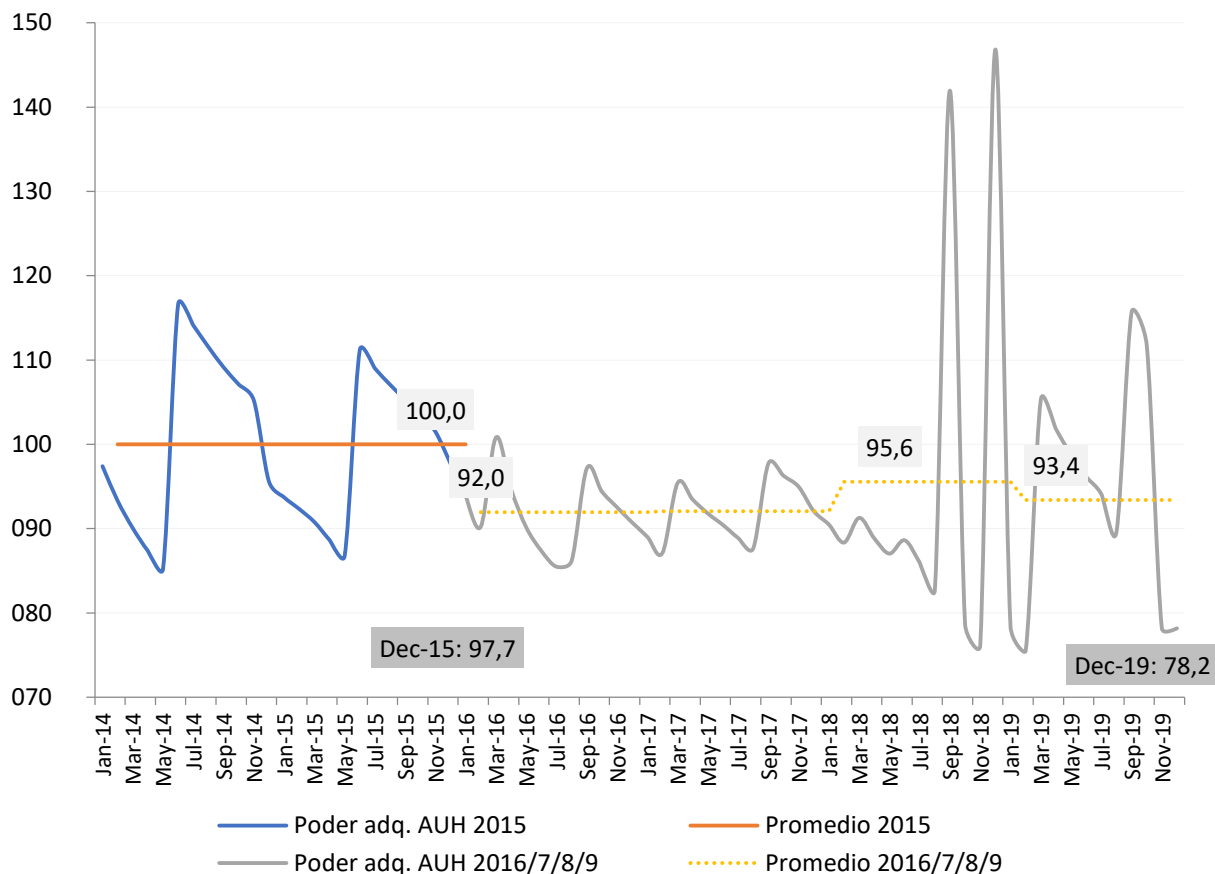
El monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) habrá perdido en promedio casi 7% del poder de compra durante el período enero a diciembre de 2019<sup>1</sup> respecto del promedio de enero de 2014 a diciembre de 2015. Esto se debe a la insuficiencia de los aumentos anunciados por el Gobierno, tanto para el mes de marzo de 2019 en adelante (de 46%) como *adelanto a cuenta* de todos los aumentos del año y los \$2.000 repartidos en septiembre y octubre de este año. Es de esperar, y así se aplicó en la proyección que se presenta a continuación, que en diciembre la AUH aumente 5 puntos porcentuales adicionales, dado que el aumento del 46% se quedó corto y el incremento de la movilidad alcanzará en el año 51,1%.

<sup>1</sup> Para el período de enero 2014 a marzo-2016 se consideró el IPC CABA, entre abril de 2016 y julio de 2019 se utilizó el IPC INDEC y a partir de agosto de 2019 la proyección estimada por Maximiliano Montenegro (<https://www.maximontenegro.com>) dado que no se encuentra aún disponible el REM-BCRA.

Considerando incluso cada uno de estos incrementos, el actual Gobierno dejará en diciembre de 2019 una AUH cuyo poder de compra se habrá visto reducido en 20%. Esto sucedería considerando el impacto de la devaluación actual sobre los precios -siempre y cuando no se produzca una nueva escalada del dólar antes de diciembre-.

**Gráfico 1.** Evolución del poder adquisitivo de la Asignación Universal por Hijo

Base ene 2014=100



**Fuente:** elaboración propia en base a ANSES, IPC-INDEC, IPC-CABA y proyección Montenegro.

¿Cuál será el impacto de los \$2.000 anunciados recientemente? Proyectando la inflación con un *pass through* del 70%<sup>2</sup> -siempre y cuando el dólar no vuelva a escaparse antes de diciembre-, sólo \$850 no quedarán diluidos por el efecto del aumento de precios.

<sup>2</sup> El cálculo se utilizó de Maximiliano Montenegro (<https://www.maximontenegro.com>), similar a la devaluación de 2018. La inflación de 2019 alcanzaría el 56%.

**Tabla 1.** Poder adquisitivo de \$2.000 en AUH a diciembre de 2019.

Mes	Poder adquisitivo con proyecciones actuales	Poder adquisitivo con proyecciones anteriores	Valor AUH equivalente con proyecciones actuales	Valor AUH equivalente con proyecciones anteriores	Diferencia en pesos
6/19	1,00	1,00	\$2.667	\$2.667	\$0
7/19	0,98	0,98	\$2.610	\$2.610	\$0
8/19	0,93	0,96	\$2.485	\$2.551	-\$66
9/19	1,20	0,93	\$3.209	\$2.494	\$715
10/19	1,16	0,91	\$3.100	\$2.438	\$662
11/19	0,81	0,89	\$2.168	\$2.385	-\$217
12/19	0,81	0,90	\$2.168	\$2.413	-\$245
<b>Total</b>			<b>\$15.739</b>	<b>\$14.889</b>	<b>\$850</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a ANSES, IPC-INDEC y proyecciones REM BCRA y proyección Montenegro.

Si se analiza el poder de compra de la AUH en términos de la Canasta Básica Alimentaria por adulto equivalente, surge que no alcanza para cubrir los requerimientos mínimos de los niños, niñas y adolescentes a partir de los 4 años. Recordemos, además, que las beneficiarias cobran el 80% de la Asignación de manera mensual (un total de \$2.121 sobre \$2.652) y que el 20% restante lo reciben a fin de año tras la presentación de la libreta que certifica los datos del adulto responsable, la situación educativa y los controles de salud.

La **Tabla 2** muestra la valoración de la canasta básica alimentaria (CBA) promedio por estratos de edades, y el porcentaje cubierto por el monto total de la AUH en la cuarta columna y por la percepción mensual (80%) en la quinta, considerando la última valorización de junio de 2019. A partir de los 4 años, el monto que perciben los hogares mensualmente no cubre de los requerimientos alimentarios de los niños y niñas.

**Tabla 2.** Porcentaje de cobertura de la Canasta Básica Alimentaria con ingreso de AUH a junio de 2019.

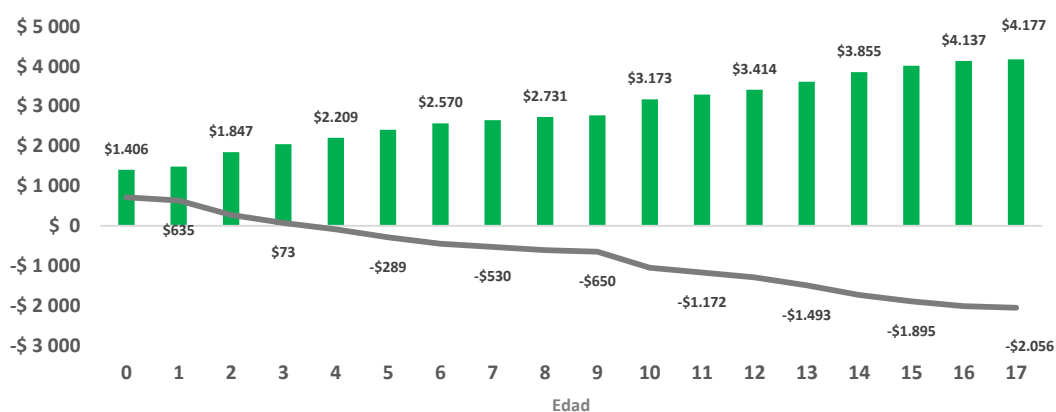
Edad	Valorización CBA		Porcentaje cubierto con AUH		Porcentaje cubierto con percepción mensual AUH	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
0	\$1.405,63	\$1.405,63	189%	189%	151%	151%
1	\$1.485,95	\$1.485,95	178%	178%	143%	143%
2	\$1.847,40	\$1.847,40	144%	144%	115%	115%
3	\$2.048,21	\$2.048,21	129%	129%	104%	104%
4	<b>\$2.208,85</b>	<b>\$2.208,85</b>	<b>120%</b>	<b>120%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>
5	<b>\$2.409,65</b>	<b>\$2.409,65</b>	<b>110%</b>	<b>110%</b>	<b>88%</b>	<b>88%</b>
6	<b>\$2.570,30</b>	<b>\$2.570,30</b>	<b>103%</b>	<b>103%</b>	<b>83%</b>	<b>83%</b>
7	<b>\$2.650,62</b>	<b>\$2.650,62</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>80%</b>	<b>80%</b>
8	<b>\$2.730,94</b>	<b>\$2.730,94</b>	<b>97%</b>	<b>97%</b>	<b>78%</b>	<b>78%</b>
9	<b>\$2.771,10</b>	<b>\$2.771,10</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>77%</b>	<b>77%</b>
10	<b>\$2.811,26</b>	<b>\$3.172,71</b>	<b>94%</b>	<b>84%</b>	<b>75%</b>	<b>67%</b>
11	<b>\$2.891,58</b>	<b>\$3.293,19</b>	<b>92%</b>	<b>81%</b>	<b>73%</b>	<b>64%</b>
12	<b>\$2.971,91</b>	<b>\$3.413,68</b>	<b>89%</b>	<b>78%</b>	<b>71%</b>	<b>62%</b>
13	<b>\$3.052,23</b>	<b>\$3.614,48</b>	<b>87%</b>	<b>73%</b>	<b>70%</b>	<b>59%</b>

14	\$3.052,23	\$3.855,45	87%	69%	70%	55%
15	\$3.092,39	\$4.016,09	86%	66%	69%	53%
16	\$3.092,39	\$4.136,57	86%	64%	69%	51%
17	\$3.092,39	\$4.176,73	86%	63%	69%	51%

**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC y ANSES

El **Gráfico 2** muestra el monto de la Canasta Básica Alimentaria por edad y sexo, y la brecha con relación al monto de AUH. Puede observarse que dados los mayores requerimientos nutricionales de los adolescentes varones, la brecha con la AUH para un varón de 17 años es de \$2.056, mientras que para una mujer de la misma edad es menor (\$971), aunque también resulta significativa.

**Gráfico 2.** Monto de la canasta básica alimentaria para niñas/os y adolescentes de 0 a 17 años y brecha con el monto percibido de AUH (80%)



■ Valorización canasta básica alimentaria niños y adolescentes según adulto equivalente  
— Brecha con AUH



■ Valorización canasta básica alimentaria niñas y adolescentes según adulto equivalente  
— Brecha con AUH

**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC y ANSES

Si se realiza el mismo análisis, pero proyectando la CBA a diciembre con la inflación estimada anteriormente, el cálculo es de pérdida de cobertura de la AUH es aún más grave. Lo que se percibe mensualmente de la AUH (80%) sólo supera la canasta para los casos de niños de 0 y 1 años y en el caso de adolescentes de 17 años sólo cubre del 42% al 56% de la misma.

**Tabla 3.** Porcentaje de cobertura de la Canasta Básica Alimentaria con ingreso de AUH proyectado a diciembre de 2019.

Edad	Valorización CBA		Porcentaje cubierto con AUH		Porcentaje cubierto con percepción mensual AUH	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
0	\$1.789,68	\$1.789,68	154%	154%	123%	123%
1	\$1.891,94	\$1.891,94	146%	146%	117%	117%
2	\$2.352,15	\$2.352,15	117%	117%	94%	94%
3	\$2.607,82	\$2.607,82	106%	106%	85%	85%
4	\$2.812,35	\$2.812,35	98%	98%	79%	79%
5	\$3.068,02	\$3.068,02	90%	90%	72%	72%
6	\$3.272,56	\$3.272,56	84%	84%	67%	67%
7	\$3.374,83	\$3.374,83	82%	82%	65%	65%
8	\$3.477,09	\$3.477,09	79%	79%	64%	64%
9	\$3.528,22	\$3.528,22	78%	78%	63%	63%
10	\$3.579,36	\$4.039,56	77%	68%	62%	55%
11	\$3.681,62	\$4.192,96	75%	66%	60%	53%
12	\$3.783,90	\$4.346,37	73%	64%	58%	51%
13	\$3.886,16	\$4.602,03	71%	60%	57%	48%
14	\$3.886,16	\$4.908,84	71%	56%	57%	45%
15	\$3.937,30	\$5.113,37	70%	54%	56%	43%
16	\$3.937,30	\$5.266,77	70%	52%	56%	42%
17	\$3.937,30	\$5.317,90	70%	52%	56%	42%

**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC y ANSES

En un contexto de aumento del desempleo y caída del poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios, quienes típicamente generan las “changas” que emplean a los sectores de bajos ingresos, la insuficiencia de la AUH en términos alimentarios se vuelve un problema significativamente más acuciante. Estos hogares pasan a depender casi exclusivamente de estas transferencias que representan el único ingreso estable del hogar.

Debe observarse que la canasta alimentaria no incluye otros bienes también básicos e indispensables, como pañales en los bebés de 0 a 2 años, los elementos de gestión menstrual en las adolescentes a partir de los 11 o 12 años o los elementos de la canasta escolar para los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, vale recordar que el endeudamiento acumulado de las beneficiarias y los beneficiarios de AUH se incrementó sensiblemente. A junio de 2019, se tomó deuda sobre el 81% de los beneficios abonados (que se asocian a cantidad de hijas/hijos: 3,2 millones de casos<sup>3</sup>). En el período previo este guarismo alcanzaba 42% (1,6 millones de casos<sup>4</sup>), es decir,

<sup>3</sup> Por un monto de \$33,4 mil millones.

<sup>4</sup> Por un monto de \$16 mil millones.

que casi se duplicó entre períodos, habiéndose incrementado el endeudamiento en relación al monto percibido por la prestación de 2,9 a 3,9 veces (considerando sólo el valor del capital adeudado original). Si considero el endeudamiento acumulado, del 43% (1,7 millones de casos<sup>5</sup>) se pasó al 92% (3,6 millones de casos<sup>6</sup>) de endeudamiento sobre los beneficios vigentes, endeudándose 4,5 veces (considerando el monto original del préstamo solicitado) por encima del monto agregado de prestaciones percibidas en AUH. **El endeudamiento de los titulares de AUH tiene una particularidad: la amplia mayoría de quienes perciben la AUH son mujeres. Los datos de Anses indican que a junio de 2018, de 2.201.736 titulares, el 97% son mujeres (2.142.477). Es decir, el sensible incremento del endeudamiento en este segmento afecta casi de manera exclusiva a las mujeres<sup>7</sup>.**

Como elemento positivo, se debe reconocer durante la gestión actual la ampliación del beneficio para los hijos de monotributistas, aunque esto no redundó en un aumento significativo de la cantidad de beneficiarios dada la no actualización de las categorías más bajas de monotributo. Entre marzo 2016 y marzo 2019 sólo hubo un 3,58% de aumento en la cantidad de beneficiarios.

## 2. Programas destinados a niñez y adolescencia con desfinanciamiento o pérdida de vigencia

A partir del año 2016 el proceso de ampliación de derechos para niños, niñas y adolescentes tuvo un punto de inflexión y varios programas que se venían implementando en años anteriores, se dieron de baja. Entre ellos se pueden contabilizar el **Programa Qunita**, que entregaba elementos para recién nacidos a los hogares beneficiarios de la AUH y el **Programa Conectar Igualdad** que consistía en la entrega de una computadora personal con conectividad a todos los alumnos y docentes de escuelas medias y profesorados. En ambos casos, puede observarse una estrategia similar: el programa se suspende con alguna crítica sobre la implementación, aunque con la promesa de una futura mejora. En la práctica se procede a la suspensión o desfinanciamiento.

Asimismo, se destaca la reducción en el calendario de vacunación y la merma en la compra de dosis, que dificulta la correcta provisión a los vacunatorios, luego de un proceso de franca ampliación que llevó a argentina a tener el plan de vacunación más completo del mundo.

### 2.1 Plan Qunita

El Programa Qunita, lanzado en 2015, consistía en el acompañamiento de la embarazada y entrega de un kit para el recién nacido y la mamá. Al programa podían acceder todas las mujeres inscriptas en la asignación por embarazo y el programa SUMAR. Tenía como finalidad reforzar la captación temprana de mujeres embarazadas y garantizar la atención de su salud y garantizar cinco controles médicos durante el embarazo, la referencia a maternidades seguras y los posteriores cuidados del bebé y el puerperio.

<sup>5</sup> Por un monto de \$18,2 mil millones.

<sup>6</sup> Por un monto de \$38,4 mil millones.

<sup>7</sup> Consultar: <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electorales-y-solucion-al-consumo.html>

Durante el 2015 se entregaron 90.000 kits que incluían una cuna, ropa de cama, indumentaria para recién nacido y para la mamá entre otros elementos para cuidado y crianza de bebés como termómetro digital, mordillo y chupete. En abril de 2016 el ex-Ministerio de Salud de la nueva gestión indicó que las bolsas de dormir de las cunas (1 de los 31 elementos que incluía el kit) eran “muy riesgosas dado que el bebé puede patinar hacia adentro y cubrir su cara y cabeza con riesgos de accidentes, sofocación mecánica, estrés térmico, re-inhalación de CO<sub>2</sub>” y se resuelve derogar el programa en lugar de la modificación, o bien la eliminación de los elementos considerados peligrosos.

El valor actual del Kit Qunita, a precios de mercado, alcanza \$10.335, el equivalente a 3,9 meses de Asignación por Embarazo (AUE).

**Tabla 4.** Valorización de los elementos del kit Qunita a precios de agosto de 2019.

Producto	Cantidad	Precio unitario	Precio total
Cuna de encastre (tipo moisés)	1	\$2000	\$2000
Colchón	1	\$100	\$1000
Móvil para cuna	1	\$175	\$175
Cubre colchón	1	\$400	\$400
Juego de sábanas	1	\$ 200	\$ 200
Frazada polar	1	\$ 400	\$ 400
Acolchado	1	\$ 700	\$ 700
Toalla y Toallón	1	\$600	\$ 600
Bodys manga larga	2	\$ 110	\$ 220
Bodys manga corta	2	\$ 100	\$ 200
Pantalones osito	2	\$ 65	\$ 130
Abrigo plush saquito y pantalón	1	\$ 250	\$ 250
Saco de dormir	2	\$ 350	\$ 700
Medias	2	\$ 20	\$ 40
Escarpines	1	\$ 25	\$ 25
Bata mamá	1	\$ 650	\$ 650
Camisón mamá	1	\$ 640	\$ 640
Pantufla mamá	1	\$ 100	\$ 100
Bolso materno	1	\$ 550	\$ 550
Neceser	1	\$ 300	\$ 300
Cambiador	1	\$ 76	\$ 76
Sonajero	1	\$ 45	\$ 45
Mordillo	1	\$ 59	\$ 59
Chupete	1	\$ 85	\$ 85
Sujetador de chupete	1	\$ 40	\$ 40
Protector mamario	1	\$ 75	\$ 75
Termómetro digital	1	\$ 79	\$ 79
Algodón	1	\$ 108	\$ 108
crema de caléndula	1	\$ 78	\$ 78
Porta bebe	1	\$ 250	\$ 250
Libro de cuentos	1	\$ 160	\$ 160
<b>Total kit</b>			<b>\$ 10.335</b>
<b>Valor de la Asignación por embarazo (a partir de semana 12)</b>			<b>\$2.652</b>
<b>Asignaciones por embarazo necesarias para comprar Kit</b>			<b>3,9</b>

**Fuente:** elaboración propia en base relevamiento en Mercado Libre-24 de agosto de 2019



Si se considera que la asignación por embarazo se cobra a partir de la semana 12, el afrontar el costo de los elementos básicos que se entregaban de manera gratuita, implica para la mujer embarazada que está desocupada o empleada en un trabajo no registrado deberá destinar el 40% del total de la asignación por embarazo.

## 2.2 Programa Conectar Igualdad

El programa consistía en la entrega de una computadora personal a cada estudiante de escuela secundaria o media pública del país. Se inició en el año 2011 y para el 2015 había entregado más de 5.300.000 unidades. El objetivo del programa era *cerrar la brecha digital*, dotando a todos los hogares de una computadora con acceso a internet. Al mismo tiempo se propiciaba la inclusión de nuevas herramientas en el proceso de enseñanza-aprendizaje dentro del entorno áulico y se fomentaba la retención escolar. Los alumnos debían desbloquear las unidades periódicamente en la escuela y al egresar las computadoras eran liberadas definitivamente para el uso de los chicos.

Cuando era candidato a presidente, Mauricio Macri valoró positivamente Conectar Igualdad y prometió profundizar el programa. De hecho, en el debate realizado con Daniel Scioli, afirmó *“Te quiero proponer una revolución en la calidad educativa, que lo que hicimos en la ciudad lo repitamos en todo el país: la computadora en primer grado”*<sup>8</sup>. También lo afirmó así, el entonces ministro de Educación Esteban Bullrich en 2016<sup>9</sup> por la red social Twitter. A contramano de las promesas de campaña, en 2016 se realizaron más de 1.000 despidos a empleados del programa, y la cantidad de unidades entregadas disminuyó drásticamente, pasando de 611.397 en 2015 a 313.691 en 2016, aduciendo que la disminución de la entrega se debía a que las mismas eran adquiridas a un costo excesivo y que al año siguiente se entregarían 500.000 unidades y se incrementaría el presupuesto en 330%. Sin embargo, para 2017 sólo se repartieron 274.381 unidades. Finalmente, en mayo de 2018 se anunció el cierre del programa en el boletín oficial.

Las razones esgrimidas por el gobierno indicaron que la inmensa mayoría de alumnos y docentes ya tienen computadora en el domicilio. Basándose en las pruebas Aprender, el Ministro de Educación Alejandro Finocchiaro sostuvo que el 94% de los docentes cuentan con al menos una computadora en el hogar y que cuatro de cada diez ya recibieron netbook o notebook a manos del Estado. En tanto de los alumnos, 87,7% de quienes finalizaban la escuela secundaria ya tenía computadora en su casa (aunque no se aclaraba si era una computadora portátil y disponible para uso del estudiante en el entorno del aula). También se valoraba el alto uso de celulares, inclusive en alumnos primarios. Sin embargo, estas estadísticas no dan cuenta de la calidad y adecuación de las unidades hogareñas y que las diferencias en los ingresos, en definitiva, determinarán en este contexto la calidad de la herramienta con la que cuenta cada alumno o alumna. En reemplazo del Programa Conectar Igualdad, se creó el programa Aprender Conectados, que tiene por finalidad un objetivo mucho más acotado: dotar de conectividad y computadoras a las escuelas públicas que no las tengan.

<sup>8</sup> <https://www.cronista.com/elecciones2015/Texto-completo-del-debate-Scioli-y-Macri-ballottage-elecciones-2015-20151116-0079.html>

<sup>9</sup> <https://www.cronista.com/elecciones2015/Texto-completo-del-debate-Scioli-y-Macri-ballottage-elecciones-2015-20151116-0079.html>

### 2.3. Desfinanciamiento de los programas de vacunación

En 2014, Argentina logró tener el calendario de vacunación gratuito y obligatorio más completo del mundo. Actualmente tiene 18 vacunas para toda la población y dos adicionales para personas que viven en zonas de riesgo. La política en vacunación comenzó a sufrir reducciones y ajustes durante el gobierno de Cambiemos, de hecho, en agosto de 2018 el entonces Ministerio de Salud decidió posponer *por tiempo indeterminado* una de la última de las dosis de refuerzo de la vacuna contra la meningitis correspondiente a los 11 años y dejando sin cobertura a 750.000 niños que debía recibir la dosis en 2018. Desde la Sociedad Argentina de Vacunología y Epidemiología emitieron en ese momento un comunicado en el que expresaban su preocupación. *"La prevención primaria a través de las vacunas es una política de estado que se ha consolidado en nuestro país constituyendo un robusto signo de equidad y demostrando resultados indiscutibles en materia de prevención de enfermedades"*.

Un informe presentado por la Secretaría de Salud a pedido de la Cámara de Diputados de la Nación, indica que entre 2017 y 2018 se redujo significativamente la compra de dosis de varias vacunas, entre ellas la de la varicela, la tos convulsa y la hepatitis A y B. En 2018 se adquirieron solamente 200 mil vacunas contra la hepatitis B, menos de la mitad de la cantidad de niños que cumplían 12 meses y las requerían según el calendario de vacunación. Los datos oficiales también indican que una disminución en la adquisición de la triple bacteriana acelular (para embarazadas y niños de 11 años y que inmuniza contra la difteria, tétanos y tos convulsa). Pasó de 1,6 millones de dosis en 2016 a 980.000 en 2018. La pentavalente se redujo de 3,3 millones de dosis en 2016 a 980.000 en 2018. En esta misma línea, un informe de la fundación Bunge y Born<sup>10</sup>, se indicó que en 2018 se aplicaron 1.084.279 dosis menos que en 2017 y que un 13% no logró vacunarse o vacunar a los menores a cargo la última vez que intentó hacerlo.

### 3. La limitada cobertura de productos para niños/as en el Programa de Precios Cuidados y Precios Esenciales

Desde una concepción amplia de la política pública es posible analizar el **Programa de Precios Cuidados y Precios Esenciales** bajo el enfoque de la niñez y adolescencia. La primera observación que surge es el cambio en la composición y la oferta de productos para bebés y niños, que va en línea con el funcionamiento general del programa en el marco de la gestión Cambiemos. Por ejemplo, se corrobora la conformación de canastas sustancialmente distintas, con cerca de 100 productos menos respecto de octubre de 2015, menos alimentos, menos variedad y definitivamente menor calidad. Además, se fue consolidando con las recurrentes renovaciones una comercialización acotada a grandes supermercados, dificultando el acceso a los consumidores del resto del país y de menores recursos, que suelen consumir en comercios de proximidad. Se observa, asimismo, una tendencia al reemplazo de productos líderes por productos con menor peso en el mercado, afectando el principal objetivo del Programa: acuerdos que oficien como precios de referencia. Precios Cuidados había dejado de ser un conjunto de bienes que servían de ancla para los precios, convirtiéndose en una canasta barata para sectores de bajos ingresos. La eliminación de la propaganda y los controles a cargo del Estado (con un deliberado vaciamiento de la Secretaría de Comercio y su personal experto en

<sup>10</sup> <https://www.fundacionbyb.org/post/la-fundaci%C3%B3n-lanza-un-%C3%ADndice-de-confianza-y-acceso-a-vacunas-en-argentina>

el rubro), constituyeron también una de las principales falencias, ya que limitaron fuertemente el alcance del Programa, afectando a consumidores (tienen poca información y orientan su consumo a otros productos publicitados fuera del Programa) y a las empresas (eliminando el principal incentivo a participar, el de la publicidad). Adicionalmente, en las últimas dos renovaciones de acuerdos hubieron “actualizaciones” de precios que apuntaron a compensar a las empresas por el efecto sobre precios y costos de la escapada del dólar.<sup>11</sup>

Específicamente con relación a los productos para bebé, si bien la actual canasta incluye más productos (mamaderas y fécula) se redujo significativamente la oferta de pañales. A diferencia de las mamaderas que se compran una o dos veces, los pañales constituyen productos de consumo diario imprescindibles para las familias con bebés y que constituyen un porcentaje relevante del presupuesto del hogar (un bebé usa durante los primeros 2-3 años de vida a razón de 4/5 pañales promedio diarios). La canasta vigente actual sólo incluye pañales de un único proveedor (Kimberly Clark) en los talles M, G, XG y XXG (quedando afuera del acuerdo los talles S, que usan los bebés hasta los 6-12 meses). La canasta de 2015, por su parte, incluía una línea de pañales de los tres proveedores más grandes (Kimberly Clark, P&G y Papelera del Plata). De esta manera, se aseguraba la provisión: si por algún motivo surgía un problema con algún proveedor, se garantizaba igualmente la oferta. Además, estaban incluidos todos los talles desde el S hasta el XXG.

Con relación a los productos lácteos, la actual canasta de precios cuidados sólo incluye 4 leches fluidas en el conjunto de Productos Esenciales (2 descremadas y 2 enteras en versión sachet y UAT o larga vida) de segundas marcas. En 2015 la canasta incluía 7 leches fluidas en Sachet y UAT y una deslactosada tanto de primeras como de segundas marcas. En la canasta de 2019 hay solamente 1 leche en polvo, cuando en 2015 había 3. En 2015 estaban incluido el postre de niño DANONINO, el Serenito y el Shimmy. En la canasta actual sólo está incluido el último.

La canasta de productos escolares actuales no incluye ningún producto de papelería ni biromes. La canasta de 2015 incluía hojas rayadas y cuadrículadas y 9 variedades de biromes o lapiceras.

**Tabla 5.** Productos para bebés, lácteos y escolares en canasta de Precios Cuidados (octubre 2015 y julio de 2019) y Precios Esenciales (abril 2019)

	Octubre 2015	Julio 2019	Productos Esenciales
Productos para bebés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pañales descartables Babysan talle S a XXG (Py G)</li> <li>Pañal Huggies Classic talle G y XG (Kimberly Clarck)</li> <li>Pañal Baby Sec Talles M a XG (Papelera del Plata)</li> <li>Toallitas Húmedas por 50, 70 y 150 unidades (Lab. Pretty)</li> <li>Colonia para bebe x 200 ml (Lab. Pretty)</li> <li>Leche en Polvo fórmula para bebés 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pañales descartables Huggies Active Sec M a XXG (Kimberly Clark)</li> <li>Oleo Calcáreo Dispita 3 presentaciones</li> <li>Mamadera/biberón infantiles 3 presentaciones (Dispita)</li> <li>Colonia para bebés (Álgabo)</li> <li>Fécula para bebés (Álgabo)</li> <li>Toallitas húmedas (Pretty)</li> <li>Toallitas húmedas (PRIFAMON)</li> </ul>	

<sup>11</sup> Para ampliar el análisis del programa se puede consultar “Del Monetarismo Extremo a los Controles de Precios: Un análisis sobre el programa precios cuidados en relación a los anuncios del gobierno” en <https://centrocepa.com.ar/informes/179-del-monetarismo-extremo-a-los-controles-de-precios-un-analisis-sobre-el-programa-precios-cuidados-en-relacion-a-los-anuncios-del-gobierno.html>

	a 3 años (Nido)		
Leches, yogures y postres lácteos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leche chocolatada 7 días dos presentaciones (RPB)</li> <li>Leche Chocolateada en Sachet (La Suipachense)</li> <li>Leche Chocolateada UAT Ilolay (Willinner)</li> <li>Leche Común Entera Sachet (Sáncor)</li> <li>Leche Común Descremada Sachet (Sáncor)</li> <li>Leche Entera Sachet La Serenísima C/calcio Vit A/D B9 (Mastellone)</li> <li>Leche Descremada Sachet La Serenísima (Mastellone)</li> <li>Leche Deslactosada (La Serenísima)</li> <li>Leche en Polvo La Serenísima (Mastellone)</li> <li>Leche en Polvo Ilolay (Willinner)</li> <li>Leche en Polvo Purísima (La Sibila)</li> <li>Leche en Polvo descremada Svelty Huesos Fuertes (Nestlé)</li> <li>Leche Larga Vida Milkaut</li> <li>Leche Larga Vida Verónica</li> <li>Postre niño Shimmy 4 variedades (Sancor)</li> <li>Postre niño Danonino vainilla (Danone)</li> <li>Postre niño Serenito 2 variedades (Danone)</li> <li>Yogur con copos de maíz descremado y entero (Ilolay)</li> <li>Yogur en sachet (5 variedades, La Suipachense)</li> <li>Yogur pote firme (2 variedades, danone)</li> <li>Yogur pote Ser Muesli (DANONE)</li> <li>Yogur pote frutilla (milkaut)</li> <li>Yogur Yogs pack x 2 (Sancor)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leche infantil en polvo 2 y 3 La Serenísima (DANONE)</li> <li>Leche chocolatada milkaut 2 presentaciones (Milkaut)</li> <li>Leche entera en polvo sin gluten (Manfrey)</li> <li>Leche Modificada en polvo (La Sibila)</li> <li>Leche en polvo descremada (Sancor)</li> <li>Leche en polvo entera (Sancor)</li> <li>Postre niño Shimmy 5 variedades, (Alimento Refrigerados S.A)</li> <li>Yogur en pote firme 2 variedades, (Alimentos Refrigerados S.A)</li> <li>Yogur sachet frutilla lighth Tregar (García Hnos. S.A)</li> <li>Yogur sachet frutilla entero Tregar (García Hnos. S.A)</li> <li>Yogur pote firme Tregar 2 variedades (García Hnos. S.A)</li> <li>Dulce de leche pote (Milkaut)</li> <li>Yogur descremado pote (2 variedades, Milkaut)</li> <li>Yogur entero pote (2 variedades, Milkaut)</li> <li>Yogur entero pote con copos y con maíz (Milkaut)</li> <li>Flan 2 variedades en pote ilolay (Willinner)</li> <li>Yogur vainilla con aritos frutados Ilolay (Willinner)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leche Descremada en Sachet La Martona (Mastellone)</li> <li>Leche Entera en Sachet La Martona (Mastellone)</li> <li>Leche Descremada UAT Apóstoles (Adecoagro)</li> <li>Leche Entera UAT Apóstoles (Adecoagro)</li> <li>Yogur bebible Ilolay Sachet 5 sabores (Willinner)</li> <li>Yogur firme pote 2 sabores (Williner)</li> </ul>
Productos escolares	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 variedades de bolígrafos</li> <li>Portamina y 3 variedades de mina</li> <li>Repuesto de hojas gloria cuadrículado y rayado</li> <li>5 colores de resaltador FILGO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Barra adhesiva Pelikan</li> <li>Cartucho estilográfico Pelikan</li> <li>Goma lápiz blanca Pelikan</li> <li>Lápiz largo colores x12 Pelikan</li> <li>Marcadores finos colores x12 Pelikan</li> <li>Plastilina 2 variedades (Pelikan)</li> <li>Roller+Cartucho (Pelikan)</li> </ul>	

**Fuente:** elaboración propia

La **Tabla 6** muestra la evolución del precio de productos seleccionados de consumo infantil en los acuerdos de precios cuidados (considerando los productos lo más similares dentro del programa). Para analizar los pañales descartables se calculó el precio por unidad del talle M de la presentación más económica dentro de las disponibles, obteniéndose un muy importante incremento entre 2018 y 2019 (123%). Entre 2015 y 2019 el incremento total fue de 331%. Otro precio relevante es el de la leche fluida (tanto en sachet como UAT o Larga vida) que se

incrementó 81% y 182% respectivamente entre 2018 y 2019. Entre 2015 y 2019 aumentaron 269% y 304%.

**Tabla 6.** Aumento de precios de Productos seleccionados en los acuerdos de Precios Cuidados y Precios Esenciales

Productos de consumo infantil en Precios Cuidados	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019	2015-2019
Pañales descartables para bebé primera marca - Talle M (x unidad)	\$ 1,89	\$ 3,04	\$ 3,39	\$ 3,65	\$ 8,14	123%	331%
Toallas Húmedas Bebé 50 Unidades	\$ 12,80	\$ 23,90	\$ 25,00	\$ 38,34	\$ 55,00	43%	330%
Chupete	\$ 29,90	\$ 37,25	\$ 41,28	-	-	-	-
Mamadera 250 ml	\$ 38,50	\$ 43,89	-	\$ 86,70	\$ 90,70	5%	136%
Óleo calcáreo 500 ml	\$ 23,00	\$ 59,31	\$ 61,97	\$ 75,90	\$ 79,32	5%	245%
Leche entera fluida 1lt Sachet	\$ 9,70	\$ 11,20	\$ 15,95	\$ 19,75	\$ 35,80	81%	269%
Leche entera chocolatada 1lt UAT	\$ 16,60	\$ 17,79	\$ 22,93	\$ 23,79	\$ 67,13	182%	304%
Leche en Polvo Entera Instantánea con Vitamina A y D en Paquete Purísima x 400 Gr	\$ 35,25	\$ 42,77	\$ 52,03	\$ 55,19	\$ 105,03	90%	198%
Postre Vainilla Shimy Pote x 120 Gr	\$ 6,80	\$ 7,76	\$ 8,56	\$ 22,89	\$ 30,16	32%	344%
Cuaderno escolar tapa blanda	\$ 6,55	\$ 7,56	\$ 8,83	-	-	-	-
Lápices negros 4 Unidades	\$ 9,15	\$ 9,87	\$ 7,90	\$ 8,30	-	-	-
Lápices de colores 12 Unidades	-	\$ 40,26	\$ 40,85	\$ 47,60	\$ 124,50	162%	-
Bolígrafo retráctil azul	\$ 6,30	\$ 6,72	\$ 6,90	\$ 7,11	-	-	-
Lápiz Portaminas	\$ 5,50	\$ 6,17	\$ 6,33	\$ 6,46	-	-	-

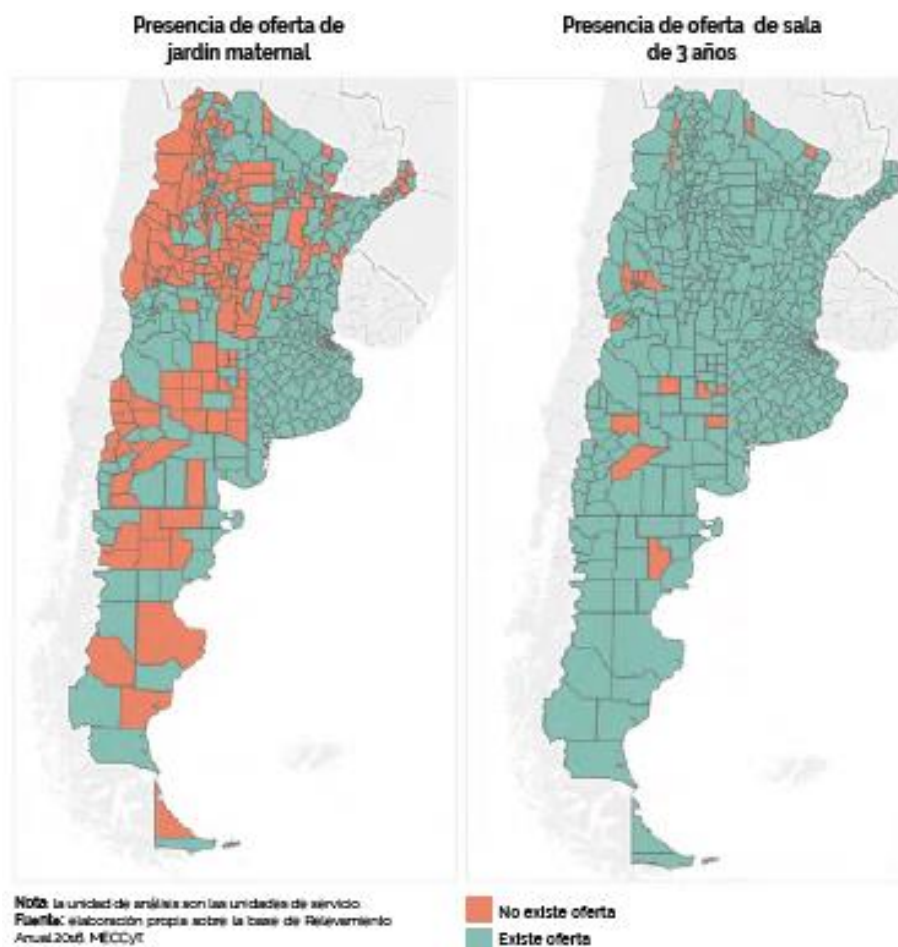
**Fuente:** elaboración propia

#### 4. La incumplida promesa de campaña: “3.000 jardines de infantes”

Durante la campaña presidencial de 2015, Mauricio Macri se comprometió a construir “**los 3.000 jardines de infantes que faltan**” e incluyó el compromiso en el sitio web de Cambiemos. La falta de vacantes en el nivel inicial (especialmente en los menores de 3 años), constituye una problemática donde se vulneran tanto los derechos de los niños, niñas y adolescentes como de las mujeres, ya que son principalmente las madres u otra mujer de la familia, quienes hacen frente a la mayoría de las tareas de cuidado de los menores.

En 2017, la promesa de “**3000 jardines de infantes**” se reconvirtió en 10.000 aulas, justificado por la falta de previsión para contar con terrenos para la construcción de edificios, y para calcular el incremento de del *gasto corriente* que implicaría. Esta *readecuación* del plan implica en primer lugar, la consolidación de las desigualdades territoriales: como muestra el informe de CIPPEC y UNICEF del año 2016 (**Imagen 1**) aún subsisten grandes áreas del territorio nacional sin oferta de nivel inicial, especialmente en lo que respecta al nivel maternal.

**Imagen 1.** Distribución de la oferta de Educación de Nivel Inicial

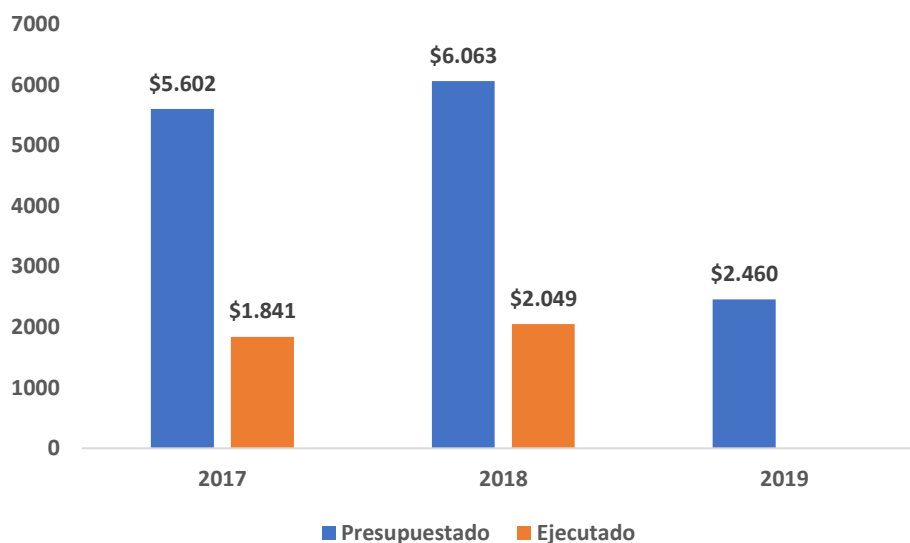


**Fuente:** Cippec y UNICEF

Con relación al presupuesto, el programa Construcción y Mejora de Jardines de Infantes, se verifica una gran subejecución en la construcción de Jardines de infantes. Como indica el informe del Centro Marina Vilte<sup>12</sup>, entre 2017 y 2018 se ejecutó apenas 33% del monto presupuestado para el período. Para 2019, el presupuesto para el Plan 3000 Jardines se redujo 58% en términos nominales (con lo cual la reducción en términos reales será mucho mayor con relación al incremento sustancial de la inflación). En términos de construcción de aulas, el informe estima que el presupuesto ejecutado alcanzó apenas para construir 236 aulas (61.362 metros cuadrados), un 2% de lo comprometido inicialmente.

<sup>12</sup> <https://mediateca.ctera.org.ar/files/original/3502996efaaacff5c31f2ae012a1abb9.pdf>

**Gráfico 2.** Presupuesto Nacional para Construcción y Mejora de Jardines de Infantes



**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto

## 5. Los ajustes presupuestarios en los programas de niñez y adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Primera Infancia

La política de Desarrollo Social orientada a la niñez durante el gobierno de Cambiemos se orientó especialmente en la denominada primera infancia (45 días a 4 años), para lo cual incrementó sustancialmente los recursos destinados a los Espacios de Primera Infancia (EPI) en el marco del denominado **“Plan Nacional de Primera Infancia”** (Decreto 574/2016). Dicho Decreto, tiene como objetivo principal garantizar el desarrollo integral de niños y niñas en **situación de vulnerabilidad social** en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos bajo la lógica focalizada de las políticas sociales. Cabe destacar que, hasta este decreto, las acciones dirigidas a primera infancia por parte del Ministerio de Desarrollo no se circunscribían solamente a los sectores vulnerables, sino que se adoptaba la perspectiva de la universalización en el marco de la ley 26.061<sup>13</sup>.

El presupuesto 2017 (el primero elaborado por la actual gestión) indicaba en la sección correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social:

*“Uno de los objetivos fundamentales de la gestión será extender el acceso a los servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, entendiendo esta etapa como una fundamental, ya que en ella se afirman las bases para las capacidades y las oportunidades que tendrán las niñas y niños en el curso de su vida. Está comprobado*

<sup>13</sup> La ley 26.061 tiene por objeto la protección integral y señala el deber del Estado en la garantía del ejercicio y el disfrute pleno efectivo y permanente de los derechos de los niños y niñas y adolescentes reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales. Es para cumplir con la ley que la gestión anterior creó la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Esta secretaría es la que está a cargo de este plan, y quién tiene que articular con las provincias, y las organizaciones de la sociedad civil que tienen a su cargo los centros de primera infancia, para el cuidado de niños y niñas de 0 a 4 años

*que implementar políticas de cuidado de calidad en la primera infancia trae aparejado beneficios para los niñas y niños así como para sus hogares. Es fundamental disminuir las brechas existentes desde los primeros años de vida para lograr igualdad real de oportunidades. Es en esta etapa en la que se logra el mayor desarrollo cognitivo y psicosocial (curiosidad, persistencia, autocontrol, perseverancia, disciplina, autoestima, confianza, habilidad socio-emocional, estabilidad, motivación, consistencia, mayor escolaridad, y mejores salarios en su adultez). Así es que se ha puesto en marcha el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto Nº 574/2016) cuyo fin es garantizar el desarrollo integral de niñas y niños en situación de vulnerabilidad social en su primera infancia en pos de favorecer la protección y promoción de sus derechos. Un componente central de dicho plan son los Espacios de Primera Infancia (EPIs) en todo el país”*

El Programa planteaba la conformación de una red coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social, Estados Provinciales, Municipales y organizaciones comunitarias, mediante la celebración de convenios que definen la construcción de nuevos EPIs y el fortalecimiento de espacios existentes. En concreto, el programa implica transferir una cuota para cubrir la asistencia de los niños, a cada uno de los Espacios de Primera Infancia, que son manejados por el Municipio, Provincias y Asociaciones Civiles. Con relación a la magnitud del Programa, en el presupuesto 2017 se indicaba que *“Se encuentran aprobados los primeros 547 espacios en todo el país, que alcanzarán a 37.000 niñas y niños. Se espera concretar más de 433 proyectos adicionales, y agregar 1.000 espacios más en funcionamiento durante el año 2017. A lo largo de cuatro años de gestión se estima la apertura de 4.064 EPIs a nivel federal”*. Según información entregada<sup>14</sup> por el Ministerio de Desarrollo Social al portal **Chequeado**, actualmente hay 1.614 centros en todo el país, de los cuales 243 se hicieron entre 2016 y 2019, el resto se los casos se fortalecieron espacios ya existentes.

La construcción de una red de Espacios de Primera infancia de gestión privada, coordinados y financiados por la autoridad de Desarrollo Social, nació en la Ciudad de Buenos Aires donde se denominan Centros de Primera Infancia (CPI). Después de que Cambiemos ganara en 2015 las elecciones, se implementó a nivel nacional. En CABA, el programa preveía que el gobierno financie y coordine centros gestionados por asociaciones civiles, pero cuando se pasó a la escala nacional, la administración de los espacios pasó a los gobiernos provinciales y municipales en el 84% de los casos y sólo 16% de los espacios están a cargo de organizaciones civiles.

Uno de los puntos controversiales del Programa, es la firma un convenio marco con la Fundación CONIN, con el fin de realizar acciones conjuntas. *“En el marco de los EPIs se realizarán cuidados nutricionales, controles antropométricos en forma periódica y conforme a la edad de cada niño y niña. Asimismo, los Centros de Prevención de la Desnutrición brindarán atención, seguimiento, tratamiento y estimulación acorde a las características de cada niño y niña. Además, se prevé implementar en cada EPI una Unidad de Educación Nutricional que tenga articulación directa con los Centros CONIN para el abordaje y/o derivación de casos que surgieran en estos espacios.”* La Cooperadora de la Nutrición Infantil (CONIN) fue fundada en

<sup>14</sup> <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-espacios-de-primera-infancia-y-cuantos-hay-en-el-pais/>



Mendoza en 1993 por el Dr. Abel Albino, tomando como modelo el proyecto de Fernando Mönckeberg en Chile. En su libro *“Desnutrición, el mal oculto”*, Albino propone como método para eliminar la desnutrición "combatir la promiscuidad, la pornografía, el autoerotismo, la anticoncepción, la infidelidad y el concubinato". En algunas de sus declaraciones más recientes, en el marco de la discusión por el proyecto de ley de **legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en 2018**, en el Senado de la Nación Albino afirmó que **"Los preservativos no sirven contra el Sida"** y que *"Tienen que entender que el profiláctico no protege de nada. El virus del SIDA atraviesa la porcelana. Es 500 veces más chico que el espermatozoide. Entonces, el profiláctico no sirve absolutamente porque falla el 30% de las veces en el embarazo, imagínense lo que puede pasar con el SIDA... yo sería un irresponsable si no lo dijera"*. Tiene posturas públicas francamente homofóbicas: en el año 2015 afirmó que la misma representa un "problema multicausal que puede relacionarse a violaciones dentro de la familia. El homosexual es una persona que tiene un problema"

Desde la Asociación Argentina de Pediatría, se criticaron reiteradamente los métodos de la Fundación CONIN para combatir la desnutrición infantil. La recomendación de que *“cada niño reciba desde el momento de su nacimiento en adelante una caja de leche por mes”* se contradice con las recomendaciones de la OMS sobre lactancia materna. Un estudio de la propia Fundación CONIN encontró que no existen diferencias entre los chicos que participan de su programa y los que no. Pero tal vez, una de las actividades más controversiales es el dictado de *“Talleres de Planificación Familiar Natural”* donde enseñan a las mujeres a controlar su fertilidad por medio del método de recuento de *días fértiles* del ciclo. La fundación recibió de manos del Estado Nacional la cesión del uso de un predio de 6.000 metros cuadrados en Hurlingham. En 2018 se filtró que, desde la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación, el Estado argentino pagó a la fundación de Albino más de 90 millones de pesos<sup>15</sup> y se prevé que en 2019 se le gire más de 121 millones de pesos para el funcionamiento de CONIN

En la Tabla 7 se muestran los montos ejecutados por programas dirigidos a Niñez y Adolescencia. Surge que entre 2015 y 2018 el Programa de Atención a la Madre y el Niño disminuyó en términos reales 80%, el Programa de Acciones para la promoción y protección integral de los derechos de niños niñas y adolescentes -12%, y el programa de Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes -12%. **En el total de programas hay una reducción del 42% en la ejecución presupuestaria entre 2015 y 2018 en términos absolutos, que se reduce al 22% si se considera el efecto inflacionario del período. El año 2019 no parece ser la excepción: a julio sólo se llevan ejecutados \$1.809 millones.**

**Tabla 7.** Ejecución presupuestaria 2015-2018 en programas orientados a Niñez y Adolescencia en millones de pesos de 2019

Programa	2015	2016	2017	2018	2019 (julio)	Variación 2017-2018	Variación 2015-2018
17- Atención a la Madre y el Niño	\$8.847	\$7.735	\$2.140	\$1.763	\$236	-17%	-80%
52 - Apoyo al Plan Nacional de				\$75	\$59		

<sup>15</sup> <https://www.infobae.com/politica/2018/07/26/la-fundacion-conin-de-abel-albino-recibio-casi-90-millones-del-gobierno-en-dos-ano/>

Primera Infancia

43 - Fortalecimiento de Acciones Juveniles				\$177	\$25		
44 - Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	\$1.643	\$1.524	\$1.337	\$1.447	\$583	-8%	-12%
45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	\$640	\$589	\$548	\$558	\$422	2%	-12%
47 - Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	\$168	\$689	\$935	\$1.078	\$484	15%	541%
44 - Fortalecimiento de Espacios de Inclusión y Desarrollo para Organismos de la Sociedad Civil				\$1.447			
<b>TOTAL programas Niñez y Adolescencia</b>	<b>\$11.298</b>	<b>\$10.537</b>	<b>\$4.960</b>	<b>\$6.545</b>	<b>\$1.809</b>		<b>-42%</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto

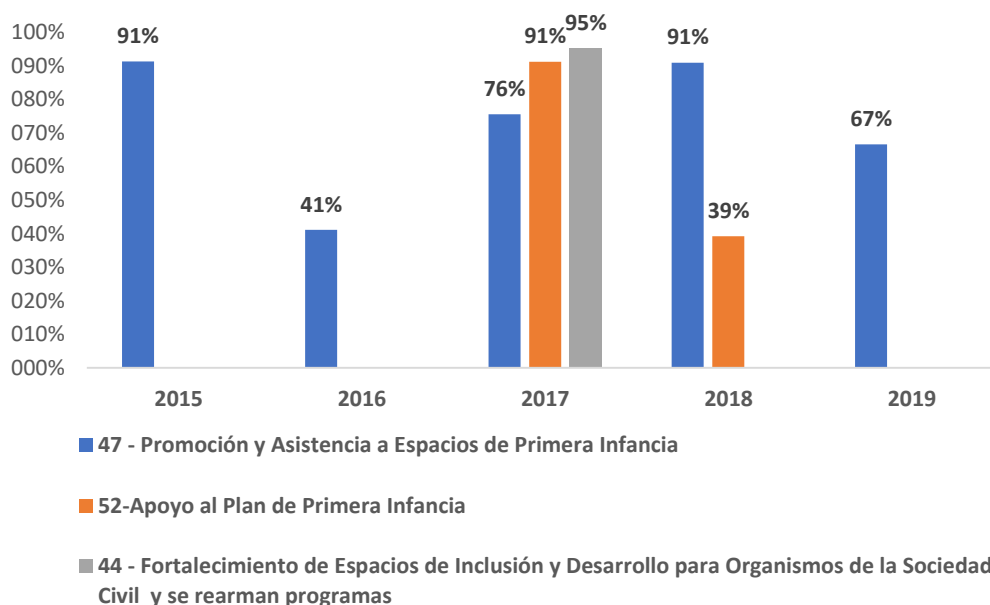
La financiación de los Espacios de Primera Infancia, por el contrario, se incrementó 541%. A esto hay que sumar el **Programa de Apoyo al Plan de Primera Infancia y el Fortalecimiento de Espacios de Inclusión** (en 2018 y 2019) y el **Programa de Desarrollo para Organismos de la Sociedad Civil** (en 2018). **Sin embargo, se debe destacar que el programa de apertura de 4.000 espacios, prometidos en campaña y en el Plan Nacional de Primera infancia, son financiados por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de US\$1.200 millones<sup>16</sup> y si se agregan las ejecuciones presupuestarias desde 2016 en delante de los programas 52, 47 y 44 totalizan hasta julio de 2019 \$4146 millones de pesos (algo más de US\$ 102 millones, menos de 10% del préstamo BID).** Si se analiza la ejecución del programa 47 (Promoción y Asistencia a los Espacios de Primera Infancia) tuvo una sistemática subejecución desde el 2016: pasó de 91,3% en 2015 a 41,1% en 2016, 75,6% en 2017 y recién en 2018 alcanzó un valor razonable de 90,9% y para julio de 2019 llega a 66%. El Programa 52, de Apoyo del Plan de Primera Infancia que se inició en 2017 tuvo una ejecución en 2018 de 91,2%, pero en julio de 2019 apenas llegaba al 29,7%. Entre las razones que da el Ministerio en los documentos oficiales sobre la subejecución señala, entre otras cosas, inconvenientes administrativos, como que los procesos “resultan complejos, principalmente por las **condiciones que deben cumplir los espacios para resultar elegibles como receptores de fondos** en el marco del Préstamo BID”. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) hizo una presentación judicial debido a las **reasignaciones de presupuesto**, es decir sacar fondos de un programa de los centros de primera infancia y adjudicarlos a otro.

Las metas físicas acompañaron este crecimiento presupuestario, ya que mientras en el 2015 se asistía a 228 personas y 339 organizaciones, en 2019 se estima alcanzar 41.685 personas y 940

<sup>16</sup> El informe de ejecución del Préstamo BID 4229/OC-AR (Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia) a julio de 2019 indica que se encuentran en ejecución 87 proyectos, 69 con ejecución financiera en el corriente ejercicio 2019 y 18 del año 2018 (que corresponden a obras realizadas en GBA). Entre el mes de mayo y junio, se finalizaron 26 proyectos de remodelación y mejora edilicia de Espacios de Primera Infancia (EPI) en el Gran Buenos Aires. Las obras que se planean ejecutar financieramente durante el año 2019 plantean una inversión de cerca de \$150 millones y se distribuyen de la siguiente manera: Buenos Aires (39); Chaco (6); Jujuy (2); Misiones (9); Salta (10) y Corrientes (3).

organizaciones. Además, desde el 2017 se incorporan las capacitaciones que antes se hacían mediante otro programa.

**Gráfico 3.** Porcentaje ejecutado Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia y Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia



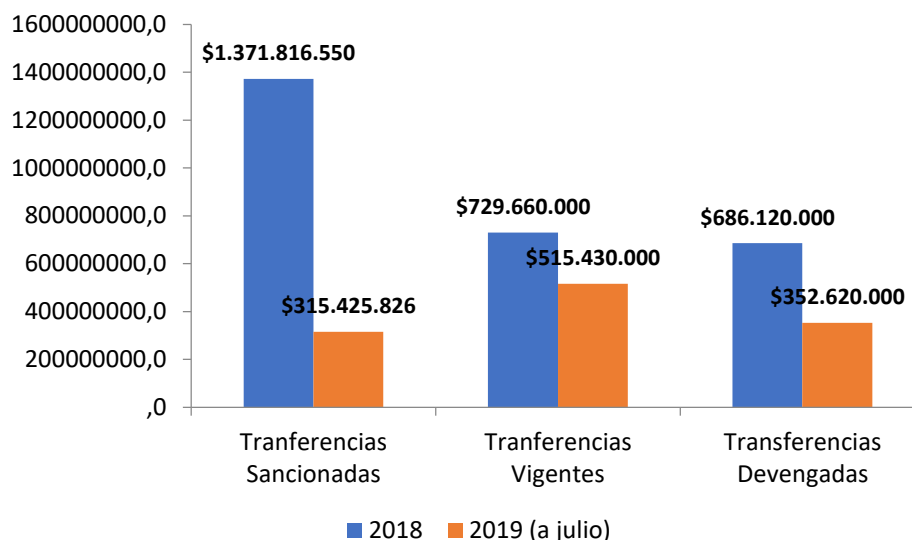
**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto

El Presupuesto del Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia analizado por objeto del gasto indica que las transferencias a Provincias y Municipios como a organizaciones del sector privado, que son los fondos que el Estado Nacional transfiere para que las organizaciones desarrollen los objetivos del programa alcanzó en el 2018 un presupuesto de \$1.372 millones que luego por reasignaciones se redujo a \$730 millones y se devengaron \$686. Por lo que tomando las metas físicas podemos aproximarnos a cuánto se destinó a cada organización, así en el año 2018 se gastaron \$1.294.566 en promedio, que implican \$107.881 por mes<sup>17</sup>. Si tomamos como meta las personas asistidas que alcanzan las 42.835 se obtiene un presupuesto anual por cada persona de \$16.018, que son \$1.335 en el mes y \$44 por día.

En el 2019 aumentan las metas físicas y bajan un 77% las transferencias del programa, por lo que tomando el presupuesto sancionado el financiamiento por organización y persona se reduce a menos de la mitad. Los datos del ejecutado al primer semestre muestran reasignaciones que incrementan los fondos destinados a los CPI que mejoran los guarismos.

<sup>17</sup> Este cálculo se hace como una aproximación de lo que se gasta por cada organización asistida tomando los datos de las transferencias totales devengadas, ya que no se cuenta con el desagregado en las metas físicas para ver cuántas de las organizaciones asistidas son provinciales, municipales ONG. Este número se divide por las metas físicas que alcanzan las 530 organizaciones asistidas y 42.835 personas asistidas.

**Gráfico 4.** Transferencias del Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia



**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto

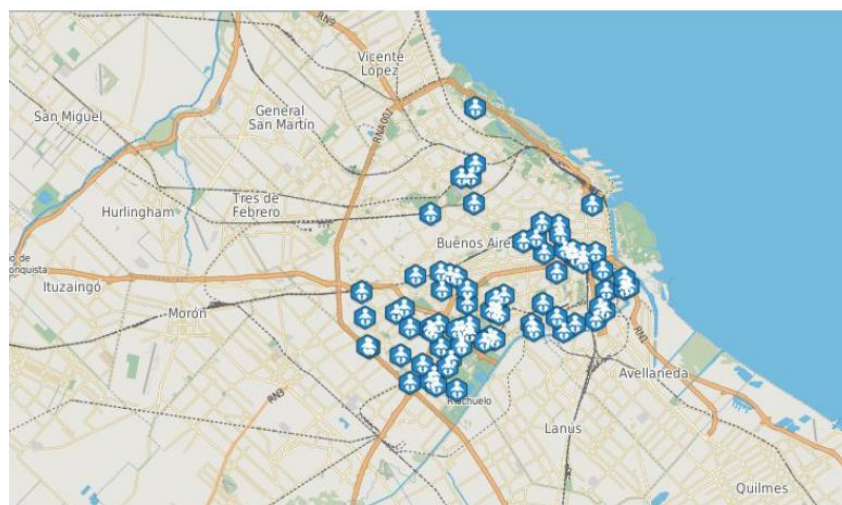
Si se toma como antecedente del programa el funcionamiento de los CPI en CABA, Un informe del Observatorio Universitario de Buenos Aires, denominado **Derechos Vacantes**<sup>18</sup>, indica que la problemática de la falta de vacantes en nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires es resuelta con el *paliativo* de los Centros de Primera Infancia (CPI). Estos establecimientos, no tienen un abordaje educativo del cuidado de los niños y las niñas, sino meramente una concepción asistencial. Con respecto a estas instituciones, la Dra. Ana Malajovich, directora de la Carrera de Especialización en Educación Infantil de la Facultad de Filosofía y Letras de Universidad de Buenos Aires, indicó:

*“En general las familias que los utilizan carecen de alternativas y no pueden pagar cuidados en su casa o cualquier otra alternativa privada. Las familias critican respecto de los CPI la gran rotación de personal y esto tiene que ver con que las personas que trabajan allí son monotributistas, algunas también son docentes y otras no. Los que son docentes en cuanto consiguen puestos en el sistema educativo se van. Luego, algunos CPI dependen de organizaciones sociales, que reflejan intereses de sectores comunitarios, y otros más bien se comportan como meros negocios. Esta salida de contingencia que se encuentra en CABA se viene sosteniendo sin que se construyan los jardines que se deberían construir ”.*

El mapa de la distribución de los Centros de Primera Infancia en CABA, marca la disparidad en la presencia de estas instancias *paliativas* en la zona sur de la Ciudad

<sup>18</sup> <http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/01.20190408.InformeCompleto%20-%20Derechos%20Vacantes%20%282%29.pdf>

**Imagen 2.** Distribución de los Centros de Primera Infancia en la Capital Federal



**Fuente:** Observatorio Universitario de Buenos Aires

Cabe agregar, que mientras la educación es obligatoria desde los 4 años desde el 2015 en todo el territorio nacional, los EPI atienden niños de 45 días a 4 años por fuera del sistema educativo. De hecho, una de las aristas más controversiales en lo que respecta a los Espacios de Primera Infancia, es lo que respecta a los trabajadores y trabajadoras. Por un lado, se trata de trabajadores (en su amplia mayoría trabajadoras) encuadradas en el régimen de monotributo, por fuera del régimen del estatuto docente y con serias limitaciones en lo que respecta al acceso de derechos laborales. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social brinda cursos a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en los EPI, absolutamente al margen de los programas de formación, capacitación y actualización docente regulados por el Ministerio de Educación.

Asimismo, también con relación a los trabajadores y trabajadoras de los EPI, resulta relevante destacar que las capacitaciones que se brindan lo hacen ONG, es decir el Estado se retira de esta función esencial (Asociación FOC, Asociación Civil Conciencia, Fundación Kaleidos y OMEP) y mientras en 2018 fueron capacitadas 13.809 personas, durante lo que va del 2019 se produjo una importante merma con apenas 3.331 personas capacitadas.

## Conclusiones

A partir de 2016 las políticas destinadas a la protección de la niñez y adolescencia experimentaron un proceso regresivo. Se redujeron en términos reales las transferencias a los hogares representadas por la AUH en un contexto de incremento de la vulnerabilidad económica por la grave crisis que está atravesando el país, se dieron de baja programas como el Qunita, el Conectar Igualdad y se desfinanciaron los programas de vacunación, se redujo ostensiblemente la cobertura del programa Precios Cuidados y ello impactó en las canastas de consumo de niñez y adolescencia, se incumplió la promesa de la construcción de 3.000 jardines infantiles (y también fue incumplida la promesa que vino en su reemplazo, de 10 mil aulas) y se produjo un sensible ajuste presupuestario en programas destinados a niñez y adolescencia en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Plan Nacional de Primera Infancia. A continuación se detallan los principales datos desarrollados en el informe.

### La evolución regresiva del poder adquisitivo de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

- El monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) habrá perdido en promedio casi 7% del poder de compra durante el período enero a diciembre de 2019 respecto del promedio de enero de 2014 a diciembre de 2015. La caída no es mayor debido a los aumentos anunciados por el Gobierno, tanto para el mes de marzo de 2019 en adelante, de 46% en el como *adelanto a cuenta* de todos los aumentos del año y los \$2.000 repartidos en septiembre y octubre de este año (luego de la devaluación del 12 de agosto y como medida fiscal compensatoria). Vale mencionar que, adicionalmente, la AUH en diciembre debería aumentar 5 puntos porcentuales, dado que el aumento del 46% a inicios de 2019 se quedó corto respecto de la fuerte suba de los precios minoristas, ya que el incremento de la movilidad alcanzará en el año 51,1%.
- Si, en cambio, se considera el poder adquisitivo de la AUH a diciembre de 2019, el actual Gobierno dejará un beneficio cuyo poder de compra se habrá visto deducido en 20% desde la asunción del mandato a fin de 2015. Esto sucederá considerando el impacto de la devaluación actual sobre los precios de los meses siguientes (fundamentalmente septiembre y octubre), proyectando una inflación anual del orden del 56%, y considerando que no se produzca una nueva escalada del dólar antes de diciembre.
- ¿Cuál será el impacto de los \$2.000 para refuerzo de AUH anunciados posteriormente a las PASO? Proyectando la inflación con un *pass through* del 70% y siempre y cuando el dólar no vuelva a escaparse antes de diciembre, sólo \$850 no quedarán diluidos por el efecto del aumento de precios.
- Si se analiza el poder de compra de la AUH en términos de la Canasta Básica Alimentaria por adulto equivalente, se observa que no alcanza para cubrir los requerimientos mínimos calóricos de los niños, niñas y adolescentes a partir de los 4 años. Recordemos, además, que las madres beneficiarias cobran el 80% de la Asignación de manera mensual (un total de \$2.121 sobre \$2.652) y que el 20% restante lo reciben a fin de año tras la presentación de la libreta que certifica los datos del adulto responsable, la situación educativa y los controles de salud. Si se realiza el mismo análisis, pero proyectando la CBA a diciembre con la inflación estimada en el presente informe, el cálculo arroja aún peores

resultados. Lo que se percibe mensualmente de la AUH (80%) sólo supera la canasta para los casos de niños de 0 y 1 años y en el caso de adolescentes de 17 años sólo cubre del 42% al 56% de la misma.

### Programas destinados a niñez y adolescencia con desfinanciamiento o pérdida de vigencia

- El Programa Qunita fue dado de baja en 2016 a partir de un informe de la Secretaría de Salud que indicaba que algunos de los elementos entregados en los kits no eran seguros. En lugar de reemplazar o quitar los elementos, se decidió discontinuar la entrega de los productos para la madre y el bebé que representan a precios de mercado actualmente un valor de \$10.335. En términos de la Asignación por Embarazo (AUE), representa 3,9 meses de beneficio.
- El programa Conectar Igualdad fue dado de baja definitivamente en 2018 luego de que año a año se fuera reduciendo sistemáticamente la cantidad de unidades repartidas. Luego que el entonces Ministerio de Educación realizara la evaluación Aprender nacional, y se constatará que 94% de los docentes y 87,7% de los alumnos tenían computadora en su casa, se dio de baja el Conectar, aunque no se especificaba si las mismas eran adecuadas para el uso educativo, estaban a disposición de los estudiantes, ni si se trataba de computadoras portátiles. El plan fue reemplazado por una propuesta mucho menos ambiciosa: dotar de conectividad y computadoras a todas las escuelas del país que no lo tuvieran. Durante la Campaña 2015, se había prometido que el programa se ampliaría a la escuela primaria y se entregarían computadoras a los alumnos de escuelas públicas desde primer grado.
- En 2014, Argentina logró tener el calendario de vacunación gratuito y obligatorio más completo del mundo. Actualmente tiene 18 vacunas para toda la población y dos adicionales para personas que viven en zonas de riesgo. La política en vacunación comenzó a sufrir reducciones y ajustes durante el gobierno de Cambiemos, de hecho, en agosto de 2018 el entonces Ministerio de Salud decidió posponer *por tiempo indeterminado* una de la última de las dosis de refuerzo de la vacuna contra la meningitis correspondiente a los 11 años y dejando sin cobertura a 750.000 niños que debía recibir la dosis en 2018.

### La limitada cobertura de productos para niños/as en los Programa de Precios Cuidados y Precios Esenciales

- Si se analiza el Programa de Precios Cuidados con relación a la oferta de productos para bebés, escolares y lácteos (de alto consumo por los niños y adolescentes), se verifica que en la línea de los cambios generales experimentados por la canasta desde el 2016, existen modificaciones sustanciales en la composición y la variedad de la oferta. Un ejemplo a destacar es la reducción en la oferta de pañales: mientras que en octubre de 2015 estaban incluidos todos los talles y una línea de cada uno de los tres principales proveedores (lo que aseguraba el abastecimiento, ya que si un proveedor fallaba por alguna razón estaban disponibles los otros dos), actualmente sólo hay de un proveedor y desde el talle M en adelante. El precio también aumentó sustancialmente: si se toma

como referencia el precio por unidad de un pañal talle M entre octubre de 2015 y el último acuerdo vigente el aumento es de 331% (129% en el último año).

- Con relación a los productos lácteos, la actual canasta de precios cuidados sólo incluye 4 leches fluidas en el conjunto de Productos Esenciales (2 descremadas y 2 enteras en versión sachet y UAT o larga vida) de segundas marcas. En 2015 la canasta incluía 7 leches fluidas en Sachet y UAT y una deslactosada tanto de primeras como de segundas marcas. En la canasta de 2019 hay solamente 1 leche en polvo, cuando en 2015 habían 3. En 2015 estaban incluidos los postres Danonino, Serenito y Shimmy. En la canasta actual sólo está incluido el último.
- La canasta de productos escolares actuales no incluye ningún producto de papelería ni biromes. La canasta de 2015 incluía hojas rayadas y cuadrículadas y 9 variedades de biromes o lapiceras.

### La incumplida promesa de campaña: “3.000 jardines de infantes”

- La falta de vacantes en el nivel inicial (especialmente en los menores de 3 años), constituye una problemática donde se vulneran tanto los derechos de los niños, niñas y adolescentes como de las mujeres, ya que son principalmente las madres u otra mujer de la familia, quienes hacen frente a la mayoría de las tareas de cuidado de los menores. Durante la campaña presidencial de 2015, Mauricio Macri se comprometió a construir “*los 3.000 jardines de infantes que faltan*”, pero luego de asumir cambió el compromiso por la construcción de 10 mil aulas.
- Con relación al presupuesto se verifica una gran subejecución en el programa de Construcción y Mejora de Jardines de infantes. Entre 2017 y 2018 se ejecutó apenas 33% del monto presupuestado para el período, mientras que para 2019 se redujo 58% en términos nominales (con lo cual la reducción en términos reales será mucho mayor con relación al incremento sustancial de la inflación). En términos de construcción de aulas, se estima que el presupuesto ejecutado alcanzó apenas para construir 236 aulas (61.362 metros cuadrados), un 2% de lo comprometido inicialmente.

### Los ajustes presupuestarios en los programas de niñez y adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social y en el Plan Nacional de Primera Infancia

- Con relación al presupuesto de los programas del Ministerio de Desarrollo Social destinados a niñez y adolescencia, entre 2015 y 2018, el Programa de Atención a la Madre y el Niño disminuyó en términos reales 80%, el Programa de Acciones para la promoción y protección integral de los derechos de niños niñas y adolescentes 12%, y el programa de Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes cayó 12%. A nivel agregado, los programas relacionados con niñez y adolescencia sufrieron entre 2015 y 2018 un recorte del 42% en términos absolutos, que se reduce al 22% se si considera el efecto inflacionario del período.
- El único programa que incrementó la ejecución (187%) en términos reales entre 2015 y 2018 es el **Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia**. A esto, se agrega el **Programa de Apoyo al Plan de Nacional de Primera Infancia y Programa de Fortalecimiento de Espacios de Inclusión y Desarrollo para Organismos de la Sociedad**



**Civil.** Los Espacios de Primera Infancia, reciben a chicos de entre 45 días y 4 años durante la jornada, con el objetivo de estimularlos, darles la alimentación y atención de salud, y a diferencia de los jardines iniciales y maternas que pertenecen a la órbita del Ministerio de Educación, pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social. Son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil, Municipios o Provincias y el Ministerio le transfiere un monto por cada niño o niña. La capacitación de los trabajadores y trabajadoras también se realiza por medio de ONGs.

- Los Espacios de Primera Infancia son un dispositivo que nació en la Ciudad donde se denominaron Centros de Primera Infancia (CPI) y después que Cambiemos ganara en 2015 las elecciones, se implementaron a nivel nacional denominándolos Espacios de Primera Infancia (EPI). Si se toma como antecedente de los EPI el funcionamiento de los CPI en CABA, se observa que la problemática de la falta de vacantes en nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires es resuelta con el *paliativo* de los Centros de Primera Infancia (CPI), reemplazando el abordaje educativo por uno meramente asistencialista. La gran mayoría de los CPI están emplazados en la zona sur de la Ciudad y los trabajadores no están encuadrados dentro del régimen del estatuto docente, sino que son en su amplia mayoría monotributistas. En campaña, Macri se había comprometido a la construcción de 4.000 EPI en todo el país. Se tomó un crédito de US\$ 1.200 millones con el BID, pero sólo se construyeron 243 entre 2016 y 2019. Otros 1.500 fueron establecidos a partir de mejoras de espacios ya existentes. El Ministerio fue denunciado por asociaciones civiles por la reasignación de partidas comprometidas por el préstamo BID a otros programas.