



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**Análisis de datos de panel de la Inversión en Primera
Infancia en las Provincias Argentinas (2016-2020)**

Autor: Jorge Muñoz Soerensen

Legajo: 30163

Mentor: Germán Feierherd

Buenos Aires, 29 de Julio de 2022

1. Introducción

“No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad que la forma en que trata a sus niños”

Nelson Rolihlahla Mandela

Los servicios públicos orientados a la niñez, y en específico, a la primera infancia, tienen un alcance heterogéneo a lo largo de nuestro país. El presente trabajo busca explorar algunos factores políticos que pueden estar afectando el nivel de inversión social que los distritos subnacionales dedican a la primera infancia. El análisis se centra en las provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) como objetos de estudio, para los años 2016 al 2020, para los cuáles existen datos sobre la Inversión Social en Primera Infancia.

El principal argumento de este trabajo es que a diferencia de otras políticas cuyos beneficiarios directos votan, o que sus resultados son visibles en el corto plazo, las políticas para la primera infancia no generan los mismos incentivos políticos para invertir que otras políticas sociales. Quienes principalmente se benefician en el corto plazo son las madres, por lo que es posible que, alternativamente, las políticas para la niñez se expandan por el aumento de la representación de las mujeres, que sí tienen participación política y que se benefician en el corto plazo.

Este trabajo realiza un análisis de datos de panel controlando por efectos fijos anuales y provinciales, por el tamaño del gasto público total de la provincia, por la ideología del partido gobernante, por la presencia de mujeres en el poder ejecutivo provincial, por la disparidad de precio y de inflación entre provincias, y también, por la cantidad de niños en el sistema educativo. Y encuentra de manera sostenida una relación positiva entre la proporción de las cámaras legislativas que se compone por mujeres y la cantidad de recursos invertidos hacia la primera infancia.

El trabajo se ordena de la siguiente manera: se describe la situación de la infancia en nuestro país, y los argumentos económicos, legales y políticos por los que la literatura argumenta que se debe invertir en primera infancia. Luego, se explora los factores que determinaron la expansión de políticas sociales en Argentina y América Latina, y se revisa su aplicabilidad a las políticas de primera infancia en nuestro país. Posteriormente se analiza por qué el caso de las políticas para la primera infancia es diferente y se propone la hipótesis para determinar la relación entre la inversión social en primera infancia y los factores políticos relevantes, a la luz de la literatura cualitativa regional sobre cómo surgen y se expanden las políticas a la vez que utilizando un abordaje cuantitativo similar al hecho en análisis sobre estas variables en otros países.

Finalmente, se exponen los resultados de dos tipos de regresión diferentes, se analizan los resultados y se exploran las conclusiones y limitaciones del análisis. El Anexo muestra gráficos que tienden a clarificar la relación encontrada entre las variables.

Este sería el primer análisis cuantitativo sobre factores relacionados a la expansión de la inversión social para la primera infancia en Argentina y América Latina.

2. Situación de la primera infancia en Argentina

Desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en el año 1989 nuestro país ha hecho varios avances en el cumplimiento de los derechos de los más pequeños, incluyendo la sanción de la ley N°26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño. Sin embargo, la situación dista de ser la ideal. Argentina, a tono con la región latinoamericana, posee una grave infantilización de la pobreza, es decir, la pobreza se da más en los menores que en los mayores de edad, y esta brecha se sigue agrandando (EPH-INDEC,2022). Esta situación, sumada a otros factores, genera una insatisfacción de los derechos del niño según la Convención con validez constitucional y la ley del año 2005 (Filgueira & Aulicino, 2015).

Sin embargo, además de las razones legales y éticas que el marco normativo detalla, existen argumentos económicos sustentados en abundante evidencia empírica que justifican e incentivan las políticas de desarrollo en primera infancia (Díaz Langou et al, 2019). La intervención en primera infancia genera un shock de capital humano que no solo produce a futuro jóvenes y adultos con mayores capacidades (por ejemplo, mejores resultados en pruebas PISA. Calero et al, 2009) sino que, por la misma razón, también es una oportunidad

para interrumpir la transmisión intergeneracional de la desigualdad y de la pobreza (Díaz Langou et al, 2019).

Por último, pero no menor, las políticas de desarrollo de primera infancia, en específico las que apuntan a absorber tareas de crianza y cuidado, son una herramienta fundamental para garantizar la igualdad de género en el ámbito doméstico y laboral. Por diversas cuestiones, las mujeres realizan una parte desproporcionada del trabajo doméstico, y en específico, del cuidado de niños. Esto genera amplias dificultades para la inserción y reinserción de las mujeres en el mercado laboral. Frente a estas dificultades, las políticas de primera infancia son concebidas como una forma de mejorar esta situación en pos del interés no solo de los niños, sino también el de las mujeres, mediante sistemas de cuidado y crianza accesibles e igualitarios. (Organización Internacional del Trabajo et al, 2018).

Estos argumentos o razones a favor de políticas generosas hacia la primera infancia pueden resultar convincentes, pero no son suficientes. La acción estatal no ha logrado implementar políticas capaces de satisfacer los derechos básicos de los niños, mucho menos darles la posibilidad de alcanzar su potencial de desarrollo.

Ejemplos de las políticas en cuestión son transferencias condicionadas a través de los padres, acceso a espacios de crianza, enseñanza y cuidado, ampliación de los regímenes de licencias por parentalidad y sistemas de acompañamiento familiar.

El problema es que quienes se benefician por estas políticas no tienen la capacidad o la voluntad de movilizarse como comunidad política pidiendo la expansión de esta política social.

3. Expansión de Políticas Sociales

Al nivel de naciones, la literatura sugiere que en nuestra región hay distintos factores que afectan el desarrollo de políticas sociales, dentro de las cuales están: la situación económica de un país ¹(Levitsky & Roberts, 2011; De la O, 2015), la ideología del gobierno (Levitsky & Roberts, 2011; Huber, & Stephens, 2012), la movilización social y la voluntad política de atraer a un grupo damnificado (Garay, 2016). Podría llegar a haber casos en los que burocracias profesionales desarrollen políticas públicas por iniciativa propia sin una presión u objetivo político, o también legislaturas profesionales que presionen por una política sin incentivos políticos, pero este no suele ser el caso en Latinoamérica. Otro factor que aporta al surgimiento de políticas sociales es que otros países han implementado esas políticas con

¹ La literatura encuentra que es más esperable que un país expanda sus políticas sociales cuando atraviesa un momento de crecimiento económico.

resultados positivos y eso favorece el surgimiento en los países vecinos. También, en cuanto a las políticas relacionadas con problemas de género, se argumenta que la representación femenina en legislaturas favorece el surgimiento de estas políticas.

Hay algunos autores que distinguen, en aquellos casos donde está dado un contexto favorable al surgimiento de políticas sociales, ciertos factores políticos e institucionales que afectan el resultado de una política pública, ya sea desde los contenidos mismos de esa política o en su implementación. Por ejemplo, ante intensa competencia electoral (Pribble, 2011) o legislaturas opositoras (De la O, 2015), las políticas suelen dar menor libertad de manipulación y discrecionalidad a los ejecutivos y esto tiende a generar mejores resultados. De la misma manera, las políticas sociales anteriores marcan una trayectoria que condiciona a las nuevas políticas (Pribble, 2011). Por ejemplo, si un servicio estatal se viene brindando de manera estratificada (ejemplo, el sistema de salud: obra social para algunos y pública para otros) es difícil que en una expansión se pueda brindar de manera universal, ya que esto podría generar resultados desiguales. Asimismo, algunos autores afirman que la voluntad política y el profesionalismo de los distintos actores políticos sobre una política afecta la implementación, en específico para nuestro país: el carácter de los partidos políticos (Pribble 2011, Stein & Tomassi, 2006), la voluntad del presidente (Aulicino & Díaz Langou, 2015; Stein & Tommasi, 2006; Spiller et al, 2008), la voluntad de las corporaciones y las organizaciones sociales (Pribble, 2011), y la cooperación de autoridades subnacionales (Díaz Langou et al, 2019).

Estas características institucionales dejan ver también algunas de las cuestiones intrínsecas a las políticas que algunos autores encuentran que afectan los resultados: la universalización de los programas, el enfoque interniveles de gobierno, el acompañamiento y la cooperación intersectorial, la mirada integral del problema y la existencia de mecanismos de monitoreo. Estas son algunas de las cuestiones más importantes que los diseñadores de políticas deben tener en cuenta para tener mayor efectividad (Aulicino & Díaz Langou, 2015; Díaz Langou et al, 2019)

A partir de las conclusiones que plantean los autores de la literatura relevada, sería correcto afirmar que las políticas sociales eficaces y duraderas surgen de pactos y acuerdos a largo plazo por parte de los distintos actores políticos. El problema radica en que esos acuerdos a largo plazo son difíciles de lograr para las políticas de primera infancia, lo que a su vez se agrava ante ciertos factores institucionales y políticos que caracterizan a nuestro país (Stein & Tomassi, 2006; Spiller & Tomassi, 2003).

Si, de acuerdo con Garay, la competición electoral por el apoyo de un grupo desfavorecido o la movilización hacen más probable el surgimiento de pactos intersectoriales que den estabilidad a políticas sociales, este no sería el caso en las políticas para la niñez, o al menos la probabilidad sería muy baja. Esto se debe a que los niños no votan ni se movilizan públicamente para demandar atención del Estado. Por lo tanto, otros factores que no son tan relevantes en otras políticas sociales, serían más relevantes en este caso.

El sexo de las autoridades y las representaciones legislativas puede resultar relevante de estudiar, considerando que un sector de la literatura argumenta que la representación femenina favorece la agenda en favor de las mujeres (Martínez & Garrido, 2013; Caminotti, 2013). Sin embargo, otra parte de la literatura argumenta que otros factores institucionales median la representación sustantiva de los intereses de las mujeres variando los efectos de aumentos en la representación descriptiva e incluso, opacándolos (Ver Franceschet & Piscopo, 2008; entre otros). En este caso, las políticas de cuidado prometen mayores posibilidades de inserción laboral a las mujeres porque las sustituyen en el trabajo de cuidado de sus propios hijos que muchas veces les impide acceder o continuar en un trabajo estable; así mismo, las posiciones en los centros de cuidado de primera infancia suelen dar más empleo a mujeres, ya que los hombres no suelen elegir carreras dentro de la enseñanza preescolar (OIT et al, 2018).

Otro factor a considerar es la ideología. Huber y Stephens (2012) teorizan en favor de que la democracia permitió a partidos de izquierda poner en agenda una expansión de la política social, aunque autores como Garay (2016) argumentan que hay casos de expansión de la política social para gobiernos de distintas ideologías.

En este sentido, colocándonos en el ámbito de las políticas de primera infancia, donde los beneficiarios directos no se pueden movilizar en pos de la expansión de los beneficios, podríamos observar otros actores que expresan su interés en la temática e influyen en el surgimiento de las políticas. Estos actores serían en general los padres, quienes serían los beneficiarios indirectos de estas políticas, y en particular las mujeres, quienes suelen encargarse en mucha mayor medida de los niños. Las organizaciones internacionales e instituciones académicas también suelen velar por el surgimiento de estas políticas tanto recogiendo evidencia respaldatoria como interactuando con actores de gobierno.

Considerando estos factores, la literatura se enfoca de manera eficaz en explicar cómo han surgido las políticas sociales en Argentina y América Latina, sin embargo, no es claro cómo estos factores se trasladan al caso especial de las políticas de primera infancia.

4. El caso de las políticas para la primera infancia

El gran problema de las políticas que apuntan a la niñez y, en específico, las que apuntan a la primera infancia, es que el grueso del retorno social producido por estas políticas tiene efecto varios años después de la implementación, especialmente en personas que no votan. Esta realidad, en el marco de una matriz política como la de nuestro país -con su inestabilidad y falta de proyección a futuro-, sumada a la continua idea de que se transita un mal momento económico y a un ya instalado sistema de prestaciones públicas sociales que gasta más en cada adulto que en cada niño; es desfavorable a la hora de buscar voluntad política para expandir la inversión en los más pequeños.

Si bien el retorno económico y social producido por el shock positivo en el capital humano -que se espera de una política social destinada a la niñez- es el mayor determinante que se ha encontrado en la teoría para justificar la necesidad de expandir las prestaciones sociales dirigidas a este grupo etario, en la práctica, los actores políticos no necesariamente serán permeados por la evidencia científica sobre este fenómeno. Estos pueden estar más enfocados en implementar medidas con efectos en el corto plazo, sobre grupos sociales con incidencia política (lo cual los niños no lo son), por lo que la atracción a brindar servicios públicos orientados a la infancia debe necesariamente darse (si se da) por otras cuestiones.

Como habíamos nombrado previamente, las mujeres son un grupo indirectamente beneficiado por las políticas hacia la primera infancia. Y tienen una gran diferencia con los niños: las mujeres adultas votan, se mueven como un colectivo ideológico concreto y realizan demandas políticas en pos de sus intereses propios. Específicamente en los últimos años, este grupo ha demandado y obtenido representación descriptiva en espacios políticos y gubernamentales de toma de decisión. En específico, las cámaras legislativas nacionales y casi todas las subnacionales poseen reglamentaciones para imponer la paridad de representación descriptiva para las mujeres. La implementación de estas medidas está teniendo efectos graduales en la proporción de mujeres en las cámaras provinciales que se aprecia específicamente en los últimos 5/10 años (Ver gráficos 2 y 4 del Anexo).

Con la inserción de las mujeres en el mercado laboral en alza, la demanda por servicios de cuidado es cada vez más fuerte (OIT et al, 2018). Si bien en nuestro país no han existido manifestaciones públicas por parte de las mujeres pidiendo este tipo de políticas, es esperable que las representantes conozcan la necesidad que surge por parte de este sector de la población y cómo la implementación de esta política facilita la igualdad entre hombres y mujeres. Esta política no sólo afecta positivamente a las mujeres que tienen hijos porque les

da mejores condiciones para salir a buscar trabajo, sino que también puede beneficiar a aquellas que no tienen, ya que evita posibles discriminaciones a la hora de ser evaluada para un trabajo. Si existe un amplio sistema de cuidados para niños, es esperable que un posible empleador discrimine menos a una candidata según la posibilidad de que a futuro tenga hijos y tenga menor disponibilidad laboral que lo que lo haría si ese sistema no estuviera.

También, la industria del cuidado y de la educación infantil es una que emplea principalmente a mujeres, por lo que también es una manera de aumentar la demanda de trabajo para las mujeres. Por estas razones, las políticas para primera infancia no son sólo una manera de luchar contra la infantilización de la pobreza y las problemáticas que rodean esa temática, sino también que son concretamente políticas que buscan luchar contra la desigualdad contra la mujer.

A la luz de investigaciones como la de Martínez y Garrido (2013) o la de Caminotti (2013) se puede argumentar que la representación femenina en espacios legislativos tiene cierto efecto sustantivo. Que se refleja en la búsqueda de representación de los intereses reales de las mujeres en las políticas públicas. Si hemos establecido que las políticas de primera infancia son indirectamente (pero públicamente) políticas para la igualdad, es esperable que en la misma medida en que realmente la representación descriptiva femenina se traduce en representación sustantiva de los intereses de las mujeres, la representación femenina en las legislaturas provinciales se traducirá en mayor inversión en primera infancia.

De este modo la hipótesis sería la siguiente: Las mujeres en puestos jerárquicos y en las legislaturas aumentan la posibilidad de que haya políticas más generosas para la primera infancia.

Consideramos que el análisis debe realizarse a nivel provincial porque como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 5to, la educación básica es potestad y responsabilidad de las provincias (República Argentina, 1994). Y dado que la educación (donde está inserto el sistema de cuidados) es la parte mayoritaria de la inversión en primera infancia, a la vez que la mayor parte de la inversión en el agregado nacional de gasto consolidado en primera infancia viene de las provincias; es en este nivel dónde surgen y prosperan (o no) las iniciativas de este tipo de políticas.

Si bien no existen análisis rigurosos sobre el efecto de la representación femenina en las políticas de cuidado en Argentina, existen investigaciones con datos interseccionales comparando distintos países, dentro de la Unión europea; distintos distritos subnacionales en

un país federal, como Canadá; y también a nivel municipios en el caso de un análisis en España, y otro en Noruega.

En el caso del análisis internacional entre países europeos, Bonoli et al (2010²) encuentran que la ampliación del presupuesto destinado a políticas de cuidado se encuentra significativamente relacionado positivamente con: la presencia de mujeres en los parlamentos, el nivel de empleo en mujeres, la presencia de partidos de izquierda en el parlamento y, negativamente, con el gasto en políticas para la tercera edad y la presencia de partidos religiosos en el parlamento.

En nuestro país la presencia de partidos religiosos y de partidos autoproclamados de izquierda es bastante baja en los parlamentos en comparación con los niveles europeos. Además, la retórica de los partidos relacionados a lo religioso es diferente en Europa que acá con respecto a la necesidad de políticas de cuidado. Al igual que sucede con el argumento de los partidos de izquierda, ya que en Argentina los partidos “compiten” en la retórica para justificar la necesidad de políticas para la primera infancia. Como muestra y analiza Paz Landeira (2021), los dos principales partidos de nuestro país apoyan en su narrativa el crecimiento de las políticas de primera infancia.

En el caso del justicialismo, se identifican con la narrativa denominada “enfoque de derechos” según la cual los derechos de los niños a una buena educación y de las madres a condiciones igualitarias justifican la necesidad de implementar éstas políticas. Por otro lado, el movimiento opositor al peronismo asociado al radicalismo complementa esa visión con una narrativa asociada a la “Inversión en capital humano” según la cual invertir en primera infancia es, en el costo-beneficio, una decisión rentable (específicamente, de las más rentables en el largo plazo). Por lo que ambos partidos poseen narrativas que compiten por justificar el mismo fin.

Por lo que no es necesariamente esperable que esta variable influya en el gasto público, sin embargo, nuestro análisis la toma en consideración incluyendo el partido gobernante en cada distrito como variable independiente.

El análisis que compara los programas de cuidado infantil para las provincias en Canadá es de Arsenault et al (2018) quienes a diferencia del estudio de Bonoli que hizo un análisis de datos de panel robusto, relacionan cualitativamente el amplio sistema de cuidado infantil de la provincia de Quebec con: la presencia sostenida de un partido de izquierda en la gobernación, la ausencia de un partido de derecha con poder de veto y la idea por parte de

² Y la continuación del tema en su libro de 2013.

ciertos actores políticos relevantes de que el cuidado infantil es responsabilidad de las provincias y no de los niveles de gobierno municipal o nacional.

Este análisis no tiene tanta relevancia para nuestro país por las razones expuestas anteriormente y desarrolladas por Paz Landeira en el caso de las primeras dos variables. En el caso de la noción de los actores de que el sistema de cuidados es una responsabilidad de las provincias, en nuestro país parece no haber discusión al respecto, a lo sumo la discusión puede llegar a estar en la pregunta sobre qué nivel de gobierno tiene los recursos monetarios necesarios para generar una mejor atención a la primera infancia que sea igualitario en todas las provincias.

Finalmente, el análisis de González et al (2005) de las comunidades y municipios de España y, anteriormente, el de Kjulin (1995) de gobiernos municipales en Noruega; encuentran que la presencia femenina (en el caso de España, se tomó la presencia de mujeres específicamente en partidos socialdemócratas) en ámbitos de representación política aumenta las posibilidades de que surjan programas públicos de cuidado. En el caso de España también se encuentra asociado el tamaño de la comunidad ya que las localidades que tienen menos recursos no pueden afrontar la inversión.

Éstos estudios apuntan a que la representación descriptiva tiene cierta relación con la representación sustantiva de los intereses de las mujeres. En nuestro país, en los últimos años (específicamente en los que vamos a analizar) la representación femenina aumentó considerablemente en el ámbito legislativo y nacional debido a la implementación de leyes que exigen paridad de sexo en las listas legislativas.

Así también, en los puestos ejecutivos aumentó la cantidad de mujeres, en el caso de las vicegovernadoras, de una en 2019 se pasó a seis en 2020. A la vez que también hubo varias gobernadoras mujeres en los últimos años: cuatro hasta 2019, dos en 2020.

El mismo fenómeno ocurrió con la representatividad en gabinetes subnacionales de ministros según encuentra Kenny (2021).

Dada la preponderancia histórica en términos de capacidad de influir en la matriz política que tienen los puestos ejecutivos por sobre los legislativos en nuestro país, considero que se debe extender el análisis a la presencia de mujeres en estos puestos para entender mejor la influencia de las mujeres en la expansión de políticas para la primera infancia. Sobre todo, considerando que por cuestiones inflacionarias los puestos ejecutivos tienen notable autonomía para modificar los presupuestos y el gasto; a la vez que, por cuestiones partidarias,

quienes tienen mayor influencia en el resto de los miembros de un partido se encuentran en los puestos ejecutivos (cuando son oficialismo). Sin embargo, puede haber más relación con el poder legislativo dado que el indicador es gasto público y el presupuesto tiene mayor discusión de los parlamentos.

5. Modelo de Análisis

Propongo analizar la Inversión Social dirigida a la Primera Infancia (ISPI) por parte de cada provincia. La ISPI fue calculada con un mismo criterio para todas las provincias en los años 2016-2017-2018-2019-2020 por parte del Ministerio de Economía de la Nación en colaboración con otros actores³. Si bien la cantidad de dinero que se destina, incluso ponderada y controlada por las variables que se detallan luego, es un indicador imperfecto del alcance, volumen o la calidad de las prestaciones públicas; sí es un buen indicador, en cambio, de la voluntad política de apuntar a este tipo de políticas por encima de otras.

Dado que los presupuestos son actualizados cada año por cuestiones inflacionarias, los gobiernos provinciales tendrían que activamente elegir subir el presupuesto para primera infancia a la vez que (o en vez que) otros tipos de políticas con mayor retorno electoral. Esto permitirá analizar la incidencia de los factores propuestos en las hipótesis, en la cantidad de recursos destinados a la primera infancia en cada provincia, por niño. En este caso esperaré encontrar que las provincias con mayor representación femenina descriptiva tienen en promedio una inversión mayor hacia la primera infancia en términos comparados.

Dado que los datos se encuentran clasificados por provincia y por año, hay 5 observaciones para cada uno de los 24 distritos subnacionales de nuestro país, dando un total de 120 observaciones de inversión social en primera infancia.

Los gastos en ISPI son altamente heterogéneos incluso luego de dividirlo según la cantidad de niños. La inversión va desde \$9.437 pesos de 2016 por chico/por año a \$70.003; la media es de \$26.517. Presumiblemente las grandes diferencias son debido a variaciones en los costos que hay en cada provincia para mantener un sistema de atención a la niñez según cuestiones locales. Como por ejemplo, el nivel de salarios que varía entre regiones, dónde en la Patagonia el salario promedio y el costo de vida son mayores que en el resto del país; además en esta región la dispersión geográfica puede generar un costo extra; a la vez que algunos costos fijos se diluyen más para algunos distritos que tienen muchos más niños. Por

³ El Ministerio de Economía no tiene publicados más datos al momento de realización de este trabajo. Según consulta:
<https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/estudioeconomicos>

éstos motivos la variable dependiente fue deflactada para el análisis según el índice del INDEC de inflación discriminado por región a pesos del 2016.

Igualmente, los datos son analizados mediante análisis de datos de panel con efectos fijos o, como también se llama análisis interseccional en serie de tiempo (CSTS por su sigla en inglés) con efectos fijos; este análisis permite analizar cómo las variables varían a lo largo del tiempo corrigiendo por características propias de cada individuo que sean estables en ese tiempo, mediante la adición de una variable *dummy* para cada provincia (que se oculta en el resultado de la regresión). Además, los datos son corregidos para los efectos de cada año (también con una *dummy*), dado que los presupuestos son altamente afectados por las condiciones de la economía en general y esto afecta a todas las provincias. También, el panel incluye los datos del año 2020, en el que por cuestiones relacionadas a la pandemia los sistemas educativos tuvieron un decrecimiento presupuestario. Para desestimar ese efecto que está correlacionado por ejemplo, con las elecciones y los cambios de composición de las legislaturas, el control por año capta los cambios que son similares dentro de cada año para todas las provincias, pero separa el posible efecto que tenga el resultado de la elección en cada distrito (que es captado por las variables independientes propuestas).

Así también para corregir el efecto de posibles *outliers* en la variable dependiente se realiza alternativamente una regresión con el logaritmo natural de la variable ISPI.

La primera variable independiente es el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo Provincial, que tiene un mínimo de 14% y un máximo de 52%, a la vez que una media de 33.9% para las 120 observaciones. Los datos fueron obtenidos mediante recopilación de distintas fuentes, formando una base propia; al igual que con la siguiente variable. Las variaciones en la composición de las legislaturas son cada dos años por lo que la base usa tres composiciones diferentes para cada provincia como mínimo (puede haber más en el caso particular de renuncias, aunque la mayoría de las veces los reemplazos son por personas del mismo sexo que a quien se reemplaza).

La segunda variable dependiente es la binomial del sexo del gobernante del distrito. Asignándose 1 cuando la gobernadora es mujer y 0 cuando es hombre. Sin embargo, debido a que hay pocos casos de mujeres gobernadoras en la historia de nuestro país, sólo el 16% de las observaciones tienen una mujer como gobernadora y al ser una base de 5 años, sólo hubo un cambio de gobernador, como máximo, en cada provincia. Y la mayoría de las provincias no tuvieron en ninguno de los dos períodos bajo análisis a una mujer.

La tercera variable, con mucha más variación en cada provincia e interprovincial, es el porcentaje de puestos en el gabinete ocupados por una mujer. El mínimo es 0 y el máximo es 66%, con una media de 13%. Los datos fueron obtenidos de la base de datos hecha por Kenny (2021) y tienen un seguimiento anual, incluyendo los cambios de gabinete hechos dentro de una misma gestión.

Otra variable es el gasto público provincial, si bien el efecto de esta variable se puede llegar a ver capturado por la corrección anual del modelo, ya que el cambio en el presupuesto para una provincia se puede ver afectando, por los mismos factores anuales, a todas las provincias. Y que además este valor se encuentra deflactado por el mismo índice que la variable dependiente por lo que omite la variación por inflación; puede ser que halle un efecto positivo si las provincias utilizan un extra en el presupuesto (en términos reales a pesos fijos de 2016) para invertir en primera infancia o si, por el contrario, cuando disminuye el presupuesto general, la ISPI es recortada en mayor proporción que los otros gastos.

La siguiente variable en el análisis es la ideología o el partidismo del gobierno provincial, el problema de esta variable es que el único cambio intraprovincial es el de la provincia de Buenos Aires en el año 2020. Por lo que en la regresión de efectos fijos sería casi totalmente corregida por el modelo.

Otra variable del modelo es si la Vicegobernadora es mujer. Sin embargo, sólo una provincia tuvo gobernadora mujer entre los años 2016 y 2019, y otras 6 tuvieron en el 2020.

Para poder ver si existe algún efecto de las variables que sea interprovincial, es decir, que se refleje sólo al analizar provincias distintas, en vez de analizar el efecto que hace dentro de cada sujeto; se adjuntan alternativamente dos regresiones con efectos aleatorios, (3) y (4) en el Cuadro 1. El problema es que al no corregir por factores propios de cada provincia, el efecto de las variables puede verse relacionado con variables omitidas por el modelo. Para evitar en lo posible esto, además de que la variable dependiente está ajustada por inflación, por índice de precios regional y por cantidad de niños, se agregó la cantidad de niños que participan en el nivel inicial, para lo que hay datos del 2020 (por falta de mejor información, se presumirán estables en el tiempo), para corregir por las posibles ventajas marginales de tener un sistema de mayor escala. Además de la corrección por Gasto total provincial, que corregiría las diferencias entre recursos que las provincias tienen de base y que pueda haber en los años del análisis.

Cuadro 1. Tabla de Regresiones

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	ln ISPI x nino	ISPI x nino	ln ISPI x nino	ISPI x nino
Mujeres en el P. Legislativo provincial	0.871,7** (0.374,6)	33.224,5*** (10.460,7)	0.7901*** (0.268,1)	30.5239*** (9.014,1)
Gobernadora Mujer	-0.014,8 (0.060,9)	1.251,4 (1.664,0)	0.008,4 (0.052,2)	2.154,7 (1.790,2)
Mujeres en el Gabinete de Ministros	0.165,8 (0.159,4)	1.060,1 (4.562,2)	0.168,3 (0.117,3)	1.377,1 (4.060,3)
Gasto Público Provincial	0.001,3 (0.000,9)	0.015,8 (0.043,4)	0.001,8* (0.000,9)	0.038,4 (0.031,6)
Justicialismo	-0.014,0 (0.180,8)	1.201,1 (4.570,3)	0.032,0 (0.093,3)	1.783,8 (2.980,7)
Niños en el nivel inicial público			-0.0000*** (0.000,0)	-0.000,1** (0.000,0)
Vicegobernadora Mujer	-0.035,1 (0.078,1)	-1.423,4 (1.579,3)	-0.036,9 (0.053,9)	-1.147,8 (1.846,7)
año = 2017	0.043,5** (0.017,7)	1.367,5** (0.649,0)	0.041,1 (0.029,2)	1.251,8 (1.020,0)
año = 2018	0.237,8*** (0.028,2)	8.035,5*** (1.430,2)	0.232,4*** (0.031,3)	7.779,5*** (1.089,3)
año = 2019	-0.115,2*** (0.028,0)	-2.382,1*** (0.762,5)	-0.111,7*** (0.030,0)	-2.233,7** (1.047,1)
año = 2020	-0.257,0*** (0.043,6)	-5.762,7*** (1.341,9)	-0.249,6*** (0.034,1)	-5.470,0*** (1.187,0)
Constant	2.821,2*** (0.174,5)	12.9450** (5.934,7)	2.922,3*** (0.138,1)	15.339,9*** (4.386,0)
Efectos Fijos por provincia	SI	SI	NO	NO

Errores estándares robustos entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.

6. Resultados

Ambas regresiones a efectos fijos encuentran resultados significativos en la relación positiva entre el porcentaje de mujeres sobre el total de representantes en las cámaras legislativas provinciales y la inversión social en primera infancia. Estos resultados son robustos ajustando por efectos fijos de cada provincia y por efectos variables como cambios en la disponibilidad de recursos, los cambios en el índice de precios con precisión regional, el sexo y orientación política del mandatario local y de su gabinete. También corregido por los efectos que cada año produce en todas las provincias por igual.

La estimación predice que, con el resto de las variables estáticas, teóricamente, la ISPI por niño en cada provincia será \$33.224,5 (pesos argentinos del 2016, o 125% de la ISPI promedio) mayor en una legislatura compuesta sólo de mujeres que en una sólo de hombres. Al ser lineal esta estimación, esto significa también que, para una misma legislatura, el tener un 10% más de mujeres se relaciona con asignar \$3.322,4 más por chico a la inversión social en primera infancia (12,5% de la ISPI promedio). Este resultado tiene de manera sostenida una significación de más del 95%, tanto para las regresiones con efectos fijos como para las de efectos aleatorios. En los gráficos 8 y 9 del Anexo se puede ver graficada esta relación.

El resto de las variables no llegan a un nivel de significación suficientemente alto. El Gasto Provincial se mantiene positivo y tiene significatividad del 90% en una de las regresiones sin control de efectos fijos provinciales. También da significativo el control de cantidad de niños en la regresión sin efectos fijos, si bien parece mínimo se lee como la cantidad de dinero menos que destina el estado a cada chico por cada chico extra que hay. Lo cuál puede ser, por ejemplo, porque en un sistema educativo más grande hay mejoras de eficiencia o porque hay costos fijos que se diluyen entre más chicos. (Ver en los gráficos 6 y 7 del Anexo)

Las otras variables significativas son las correspondientes a los “efecto año”, por lo que vemos que incluso corrigiendo por inflación y por los cambios en el presupuesto, las características de cada año son determinante principal en la cantidad de dinero real que destinan las provincias a la ISPI. (Véase en los gráficos 3 y 5 del Anexo)

Las variables que relacionan la presencia de mujeres en cargos ejecutivos o la ideología del gobierno no tienen mucha significación. Esto puede cambiar si a futuro se repite este estudio con un n mayor al agregar más años, y por lo tanto más gestiones al análisis.

7. Conclusiones y Discusión

La expansión o la disminución de los servicios públicos orientados a la infancia se produce por distintas razones. Varios factores que interfieren en este proceso probablemente estén por fuera del modelo de análisis de nuestro estudio, ya sea porque el tiempo en el que actúan es mayor a los 5 años que cubre nuestro análisis; o también, por ejemplo, porque afectan a nivel nacional y por lo tanto este análisis los obvia ya que todos los distritos están sujetos a ese mismo fenómeno.

Los controles por año y por sujeto explican la mayoría de la variación en la cantidad de dinero invertido por provincia en primera infancia. Por lo que, existen factores muy relevantes que quedaron fuera de las variables propuestas. Pueden ser éstos, por ejemplo, la situación macroeconómica de nuestro país (que cambia con el tiempo de manera similar para todas las provincias) o la concepción cultural del rol del Estado y de la Familia (que cambia levemente de provincia a provincia y si cambia en el tiempo es en un plazo mayor al analizado). El primero es relevante porque apunta hacia el argumento de que por la poca preponderancia política que tienen éstas demandas, no se logran sostener en el tiempo y ser inmunes a los vaivenes fiscales del Estado. Otros factores estables en cada provincia y que pueden tener relación con las variables analizadas son, por ejemplo, el PBI per cápita, el desarrollo humano y la densidad poblacional. Estos factores no son distinguibles porque son corregidos por los controles por sujeto.

Sin embargo, el testeó de la hipótesis de la relación entre la proporción de mujeres en las Legislaturas da significativo, por lo que nuestro resultado es compatible con los sectores de la literatura que argumentan que la representación descriptiva tiene relación con la representación sustantiva.

En cuanto a la orientación que la literatura internacional tiene sobre la relación entre expansión de políticas de primera infancia y la ideología del gobierno, es posible que el mecanismo causal por el cuál esta variable afecta sea diferente en nuestro país. El resultado no fue significativo analíticamente pero no era esperable que lo diera dado que hubo pocos cambios de gobierno en el periodo analizado. Además, la retórica de ambos partidos incentiva la inversión en primera infancia, incluso, como una “deuda” que tiene nuestro país para con los niños y las mujeres.

En cuanto a la presencia de mujeres en el poder ejecutivo, hubiese sido más esperable que exista una relación entre la presencia de mujeres en el poder ejecutivo y la ISPI, que con la presencia de mujeres en el legislativo. Esto nos vuelve a traer a la discusión de si en nuestro

país el poder ejecutivo tiene más relevancia real que el legislativo, ya que nuestros resultados no se ubican en el sentido que muchos otros análisis al respecto. Sin embargo, hay que reconocer que el espacio temporal del análisis es restringido y eso hace que pueda analizar el efecto de tres composiciones legislativas -con cambios significativos entre estas- mientras que hay solo dos composiciones ejecutivas.

Como conclusión, el caso de la expansión de las políticas a la primera infancia puede ser presentado como un caso diferente dada la imposibilidad de participar en la arena política de parte de sus principales beneficiarios. Sin embargo, en Latinoamérica en los últimos años se ha visto un aumento en las prestaciones hacia la infancia en nivel general. Lo cuál destaca la importancia de actores periféricos a los teóricos beneficiarios primarios en el surgimiento de una política social.

8. Bibliografía

Arsenault, G., Jacques, O., & Maioni, A. Why have provinces not adopted more robust child care programs?.

Aulicino, C., & Diaz Langou, G. (2015). Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias.

Bonoli, G., & Reber, F. (2010). The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. *European Journal of Political Research*, 49(1), 97-118.

Bratton, K. A., & Ray, L. P. (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 428-437.

Calero, J., Choi, Á. & Waisgrais, S. (2009). Determinantes del rendimiento educativo del alumnado de origen nacional e inmigrante en PISA-2006. *Cuadernos Económicos ICE* (78), pp. 281-310.

Caminotti, M. (2013). La representación política de las mujeres en el período democrático. *Revista Saap*, 7(2), 329-337.

De La O, A. L. (2015). *Crafting policies to end poverty in Latin America: The quiet transformation*. Cambridge University Press.

Díaz Langou, G., Cardini, A., Fiorito, J., Guevara, J. (2019) Políticas para la niñez. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC

Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de Trabajo N° 130.

Franceschet, S., & Piscopo, J. M. (2008). Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.

Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press.

González, M. J., & Vidal Torre, S. (2005). Where do I leave my baby? Use and development of early childcare in Spain.

Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*.

INDEC (2022) Encuesta Permanente de Hogares.

Kenny, H. (2021). Del cambio normativo al nombramiento en los ministerios: un análisis longitudinal sobre la participación femenina en los gabinetes subnacionales de Argentina (2008-2020). Repositorio de Tesis, Universidad de San Andrés.

Kjulin, U. (1995). The demand for public child care in Sweden. Center for European Labor Market Studies.

Levitsky, S., & Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. JHU Press.

Martínez, M. A., & Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 75(3), 407-438.

OIT, UNICEF; PNUD, CIPPEC. (2018) Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos. Edición en español ISBN, p. 978-92.

Paz Landeira, F. (2021). Narrativas sobre el desarrollo en la primera infancia. Usos estratégicos y procesos de institucionalización en Argentina. *Cuadernos de antropología social*, (53), 85-101.

Pribble, J. (2011). Worlds apart: Social policy regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 191-216

República Argentina (1994). *Constitución de la nación Argentina*.

Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022) “Documento de Trabajo n°8: Inversión Social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2020”

Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2003). The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 281-306.

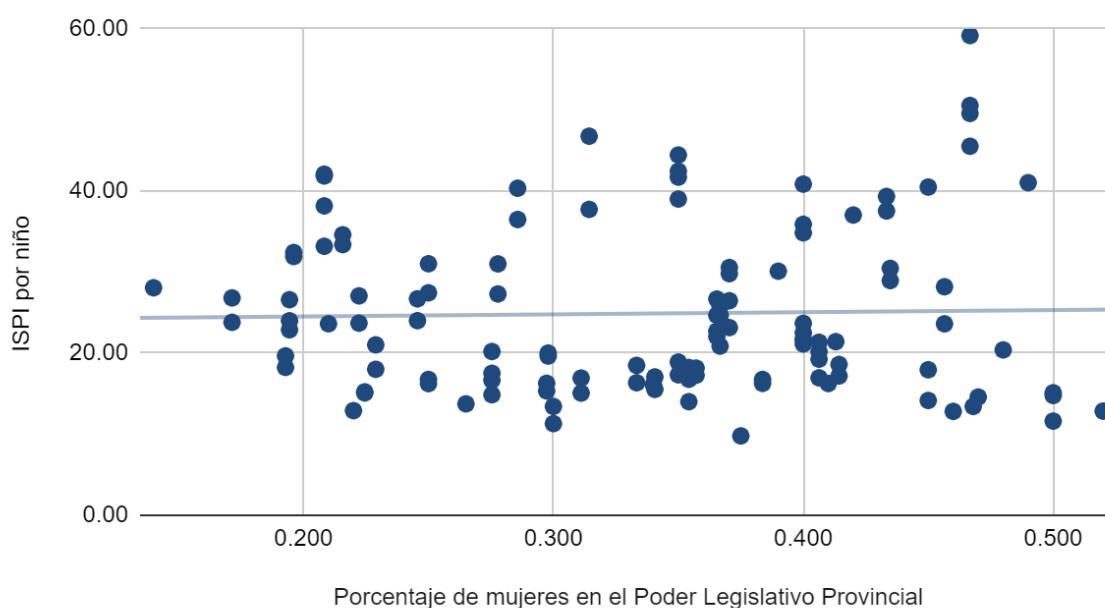
Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.

ANEXO I - Análisis gráfico de la relación entre las variables significativas y la Inversión Social en Primera Infancia

Las principales variables significativas en el análisis son los efectos por año, por provincia (ocultos en la regresión), la proporción de las cámaras legislativas que está compuesta por mujeres y la cantidad de niños que hay en la provincia. En el siguiente anexo se presentarán gráficamente los datos para estas variables y su relación con la ISPI ponderada.

La variable más significativa es la proporción de mujeres entre legisladores provinciales, en el gráfico 1 se puede apreciar que la relación no es clara a simple vista. Las 120 observaciones (24 provincias, 5 años) muestran una relación inexistente, inicialmente, entre la ISPI y la proporción de mujeres.

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres en la legislaturas e ISPI, de las provincias (2016-2020)



Los datos del Gráfico 1 no están clasificados por provincia ni por año, dos factores que se relacionan con una buena parte de la variación y que dificultan ver la relación que la regresión encontró entre la representación descriptiva de las mujeres y la ISPI.

El Gráfico 2 muestra la variación en la composición de las cámaras legislativas, cómo las elecciones se realizaron en los años 2017 y 2019. Los datos de 2016 y 2017, a la vez que, los de 2018 y 2019, son iguales respectivamente. Otro factor a tener en cuenta es que las provincias adoptaron las leyes de “paridad de género” en el período analizado, por lo que varias provincias que tenían composiciones legislativas con amplia mayoría de hombres tuvieron un aumento significativo de la cantidad de mujeres.

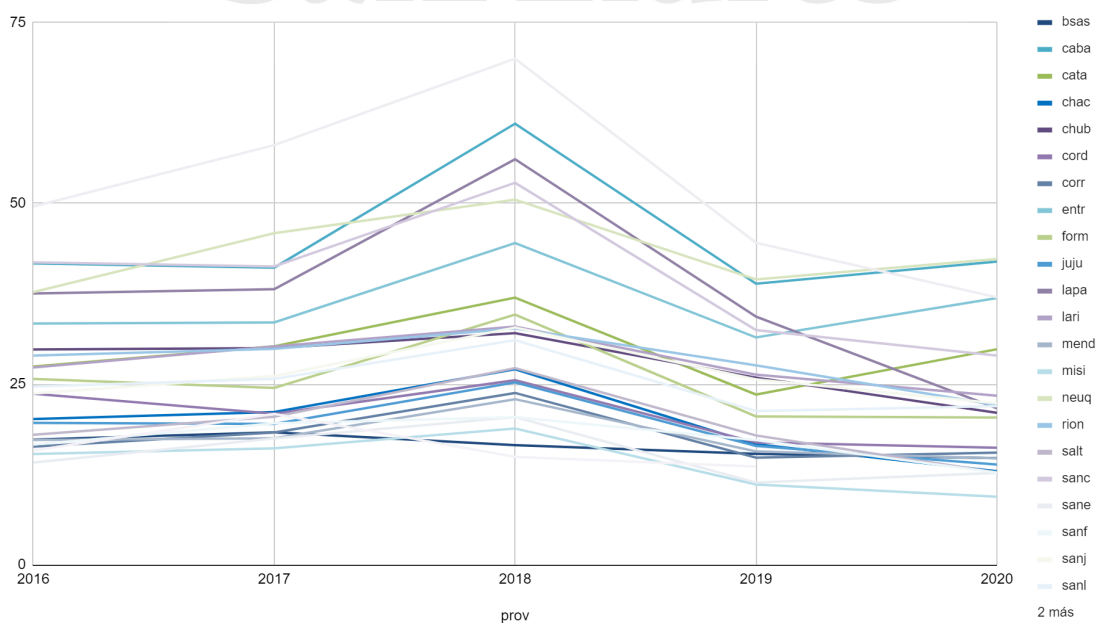
Gráfico 2. Porcentaje de Mujeres en las legislaturas provinciales por año (2016-2020)

Porcentaje de mujeres en las legislaturas provinciales por año (2016-2020)



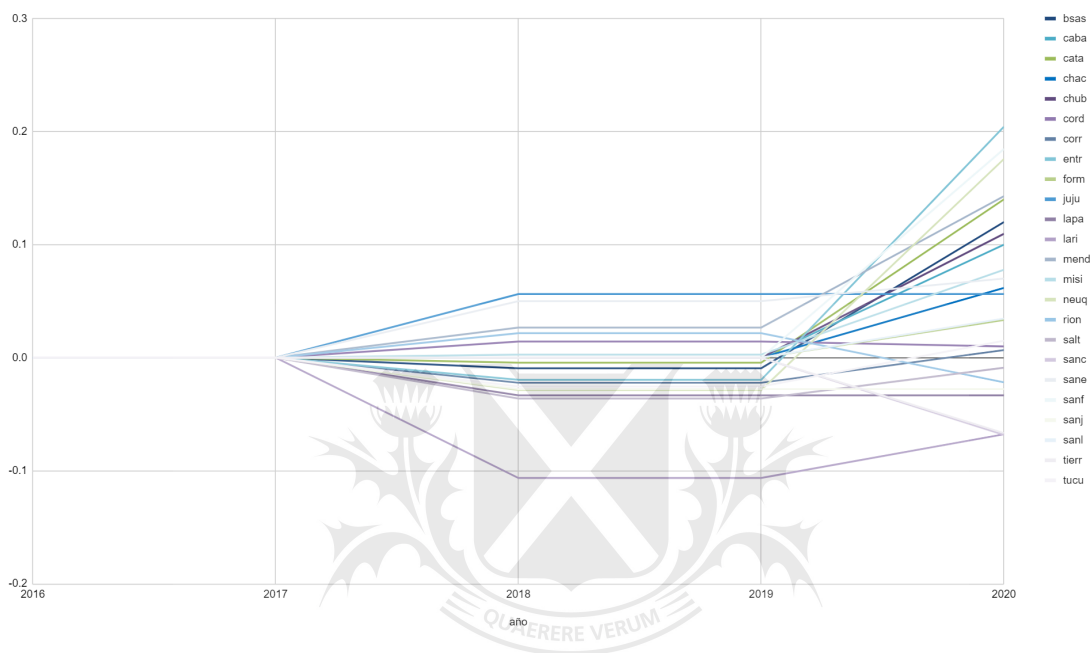
En el gráfico 3 se puede ver cómo cambia la ISPI por provincia año a año. Lo cual refleja cómo hay una tendencia que siguen todas las provincias al unísono por año, que la regresión encuentra claramente significativa. Al aumento en el año 2017 y, sobre todo, en el 2018 (con respecto al año anterior) y a la disminución en 2019 y 2020.

Gráfico 3. ISPI por provincia, por año (2016-2020)



La regresión de efectos fijos toma los datos del panel y los separa por sujeto de estudio, es decir por provincia, y los analiza por separado. Obviando así las cuestiones relacionadas a cada provincia que pueden ser variables confusoras. Una manera de graficar esto es unificar el punto inicial de las variables y ver cómo se mueven, desde un punto cero.

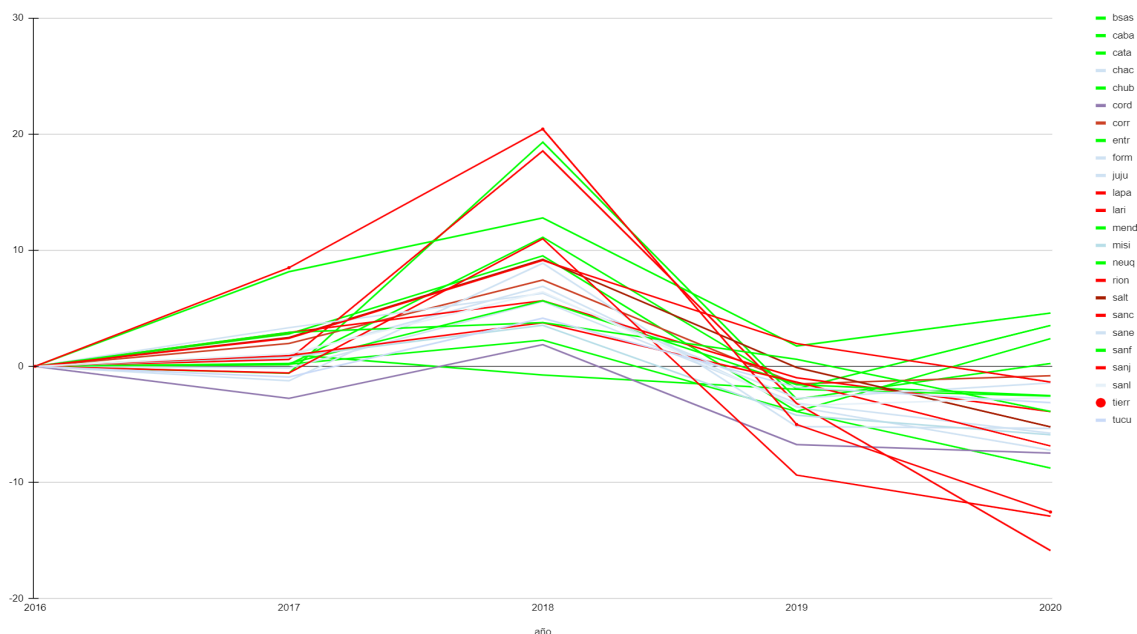
Gráfico 4. Cambio neto en el porcentaje de mujeres en las legislaturas provinciales (2016-2020)



Cómo se había visto en el Gráfico 2, sólo hay cambios en dos momentos, de los cuáles los más pronunciados ocurren después de 2018 cuando el Congreso Nacional sacó la ley de “paridad de género”, a partir de lo cual la mayoría de las provincias que no la tenían sacaron una similar. Los cambios positivos más significativos de esta variable ocurren en Entre Ríos, Santa Fe, Neuquén, Mendoza, Catamarca, Buenos Aires, Chubut y Ciudad de Buenos Aires.

Si al gráfico 3 le sacamos las diferencias de base que hay en cada provincia muestra más claramente la tendencia al alza hasta 2018 y a la baja con piso en 2020.

Gráfico 5. Variación neta en la ISPI por provincia (2016-2020)



En el gráfico 5, los colores de las líneas verdes marcan a las 7 provincias que tuvieron mayor aumento neto de representación femenina en las cámaras; a la vez que las líneas rojas marcan a las 7 provincias que tuvieron disminución neta: Santa Cruz, La Rioja, Tierra del Fuego, La Pampa, San Juan, Río Negro, Salta y Corrientes.

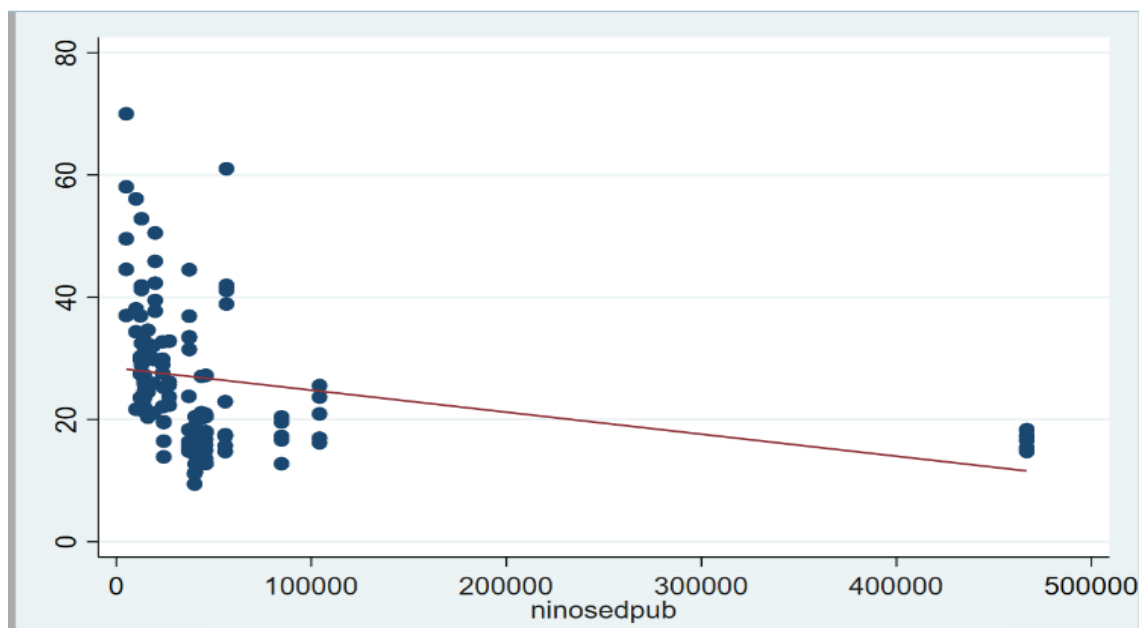
Los colores muestran cierta tendencia de las provincias que aumentaron la representación femenina a tener una mayor ISPI, mientras que las provincias que más disminuyeron la ISPI son de las que tuvieron mayor decrecimiento neto de representación femenina.

En cierta manera el Gráfico 5 corrige algunos efectos intrínsecos a las provincias y los colores permiten distinguir, dentro del efecto año, cómo los valores de la ISPI se relacionan con las variaciones en proporción de mujeres en la Legislatura.

Otro factor a ser considerado es la cantidad de niños que hay en la provincia⁴, lo cual la regresión muestra que tiene relación significativa con la ISPI por niño.

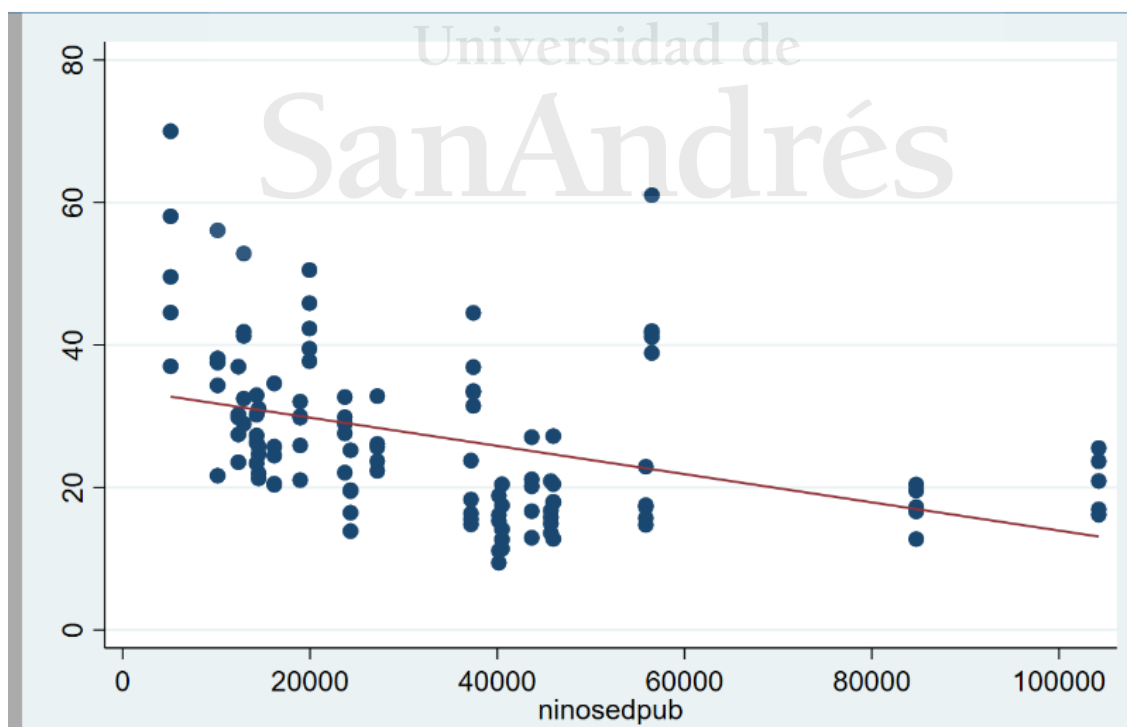
⁴ Obtenido de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-33-98> el 29/7/2022

Gráfico 6. Relación entre niños inscriptos en el nivel inicial provincial (2020) y el valor de la ISPI por niño (2016-2020)



Si bien se aprecia una relación entre las variables, para mayor claridad el gráfico 7 se enfoca en los datos que no son de Buenos Aires.

Gráfico 7. Relación entre niños inscriptos en el nivel inicial provincial (2020) y el valor de la ISPI por niño (Buenos Aires omitida) (2016-2020)

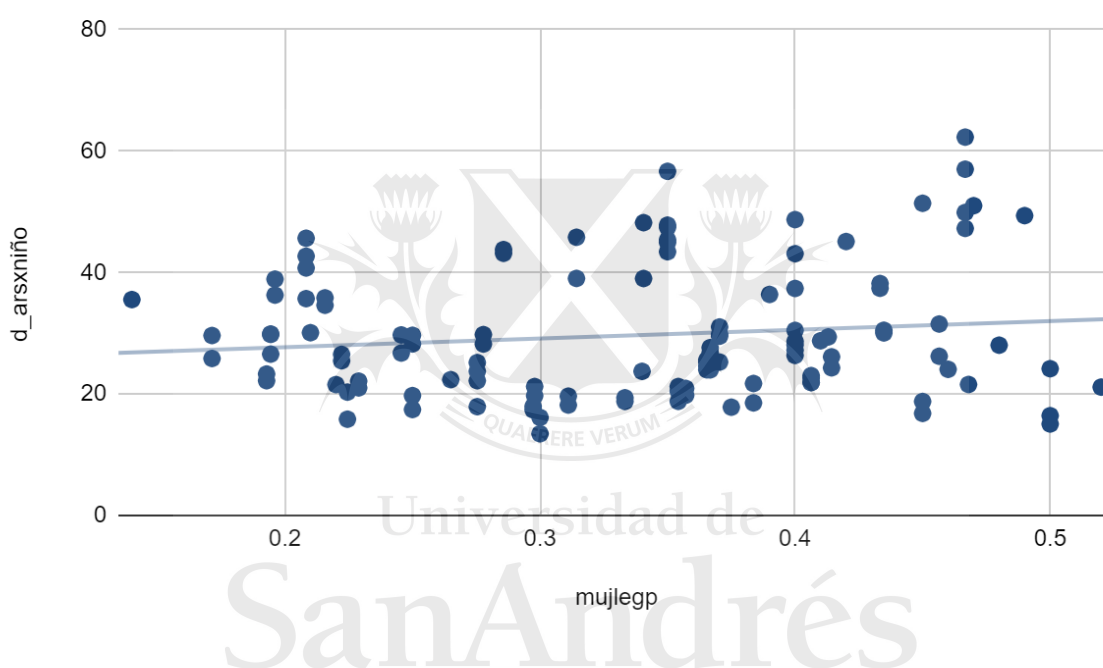


Si bien hay una gran variación dentro de las provincias, se puede ver una tendencia a que la ISPI es menor cuando hay más chicos en un mismo sistema educativo. Esta relación es, en

cierta manera, proxy de la diferencia de costos en infraestructura que se diluyen entre más chicos en algunas provincias y entre menos en otras. Lo cual es una relación visible tanto en el gráfico que incluye a Buenos Aires como en el que no.

Si a cada valor de la ISPI, para cada año y provincia, le corregimos la variación que el modelo predice que se relaciona con cada año y con la cantidad de chicos en el sistema educativo. Y vemos la relación de esos nuevos valores con la presencia de mujeres en la legislatura, los resultados son los del Gráfico 8.

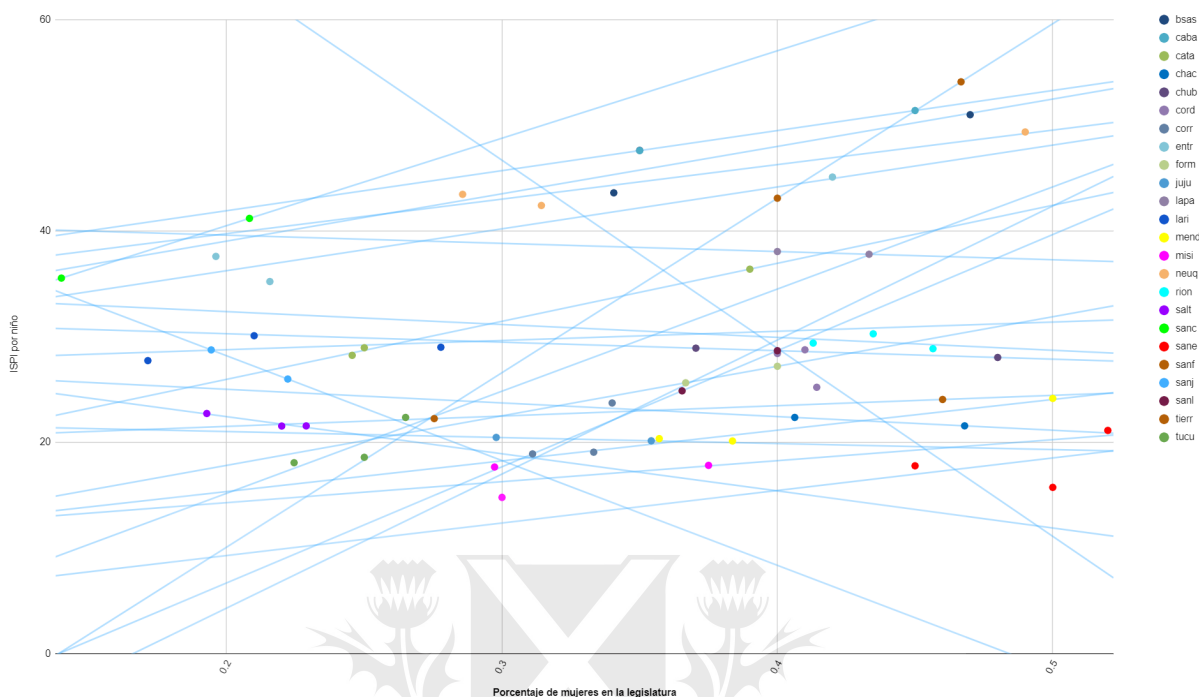
Gráfico 8. ISPI (ponderado por cantidad de chicos y por efectos año) y proporción de mujeres en la legislatura provincial (2016-2020)



Este gráfico muestra una relación más significativa en las variables que el Gráfico 1. Con controles similares a los que hace la regresión. Por último, para agregar el control por Provincia, el Gráfico 9 muestra los valores del gráfico 8, discriminados por provincia y agregando una línea de tendencia para cada provincia. En este gráfico se aprecia más claramente que la relación entre proporción de mujeres en la legislatura e ISPI por chico es positiva para la mayoría de las provincias, cuando se colocan controles que estabilizan la variación atribuible a los efectos de cada uno de los años.

Gráfico 9. ISPI (ponderado) y proporción de mujeres en la legislatura provincial (2016-2020)

ISPI y Presencia de mujeres en la legislatura, por provincia (2016-2020)



Nótese que hay 2 provincias que tienen una línea de tendencia con pendiente claramente negativa. Éstos son los casos de las provincias de Córdoba y San Juan. En ninguna de esas 2 provincias el cambio de mujeres es mayor al 5% entre los años analizados, por lo que sus líneas de tendencia tienen pendiente negativa, pero están basadas en cambios pequeños en las variables.