



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina

Índice de Inequidades en la Primera Infancia

Criterios para la localización de obra pública

Documento metodológico

Ministerio de Obras Públicas

Introducción	3
Metodología, dimensiones e indicadores	4
Escalas de implementación del Índice	5
Cuota rural	6
Análisis de viabilidad	6

Desde el Ministerio de Obras Públicas y en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social se está trabajando en una línea de creación de Centros de Desarrollo Infantil en el marco del Fondo de Infraestructura de Cuidados del MOP.

Para aportar a este proceso y retomando la relevancia de visibilizar el impacto de la obra pública en las infancias, adolescencias y géneros, así como considerando las diferentes escalas de las ciudades como una prioridad para la localización de la obra pública, se construyó un Índice de Inequidades en la Primera Infancia para poder identificar dónde emplazar los Centros de Desarrollo Infantil a construir entre el **Ministerio de Obras Públicas** y el **Ministerio de Desarrollo Social** en el marco del Fondo de Infraestructura de Cuidados del MOP.

Este índice identifica necesidades y vulnerabilidades en la primera infancia, considerando la incidencia de la pobreza estructural sobre las niñas y niños de 0 a 4 años y otros aspectos de vulnerabilidad en la composición de los hogares, tales como la jefatura femenina. Las tareas de cuidado intensifican la carga de trabajo en los hogares monoparentales con jefatura femenina, esto se suma a que muchas veces la inserción laboral de las mujeres es en el sector informal donde no hay protecciones laborales (ausencias, licencias, indemnizaciones, etc.) y los salarios son más bajos. El índice constituye una herramienta inicial y a mejorar pero que en lo inmediato permite orientar las acciones prioritarias del Ministerio, asumiendo la responsabilidad pública sobre las brechas territoriales y en el cuidado de las infancias, adolescencias, y géneros.

La incidencia de las privaciones de carácter estructural sobre la pobreza multidimensional en las infancias plantea la centralidad de tomar indicadores de tipo estructural que recojan también problemáticas de acceso a servicios públicos. En este sentido, se incorporó un conjunto de variables orientado a captar estos aspectos. A su vez, con el objeto de dimensionar la existencia de brechas en infraestructura orientadas al desarrollo infantil, se trabajó en la incorporación de mediciones que permiten una aproximación a la demanda de servicios de educación, cuidado y desarrollo integral para la primera infancia.

Asimismo, la localización de la obra pública debe conducir a equilibrar las desigualdades regionales sin desatender la heterogeneidad del territorio nacional en su composición urbano-rural, e incluso dentro de lo urbano, en sus distintas escalas de tamaño de las ciudades. Atendiendo a esto, se tomaron 2 grandes criterios de análisis: uno vinculado al tamaño poblacional y a lo demográfico, y otro vinculado a la vulnerabilidad social y a desigualdades de género y en la niñez.

A partir de un conjunto de indicadores que responden a estas dos grandes dimensiones, se construyó un índice de inequidad en la primera infancia.

Este trabajo se valió de aportes y comentarios efectuados por la Subsecretaría de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social y por la Dirección de Programación de la Integración Regional, de la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas. Ha sido elaborado desde la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas en el marco del programa de monitoreo y evaluación que impulsa la orientación de la política pública e inversión en la obra pública basada en criterios de equidad, federalismo y bienestar de las comunidades. En este sentido, uno de nuestros objetivos prioritarios es la producción de criterios rectores que orienten las decisiones vinculadas a la Obra Pública.

A través del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas estamos trabajando en criterios objetivos para la inversión pública. Algunas de nuestras líneas de acción en desarrollo son:

- ▶ Línea de Base las prioridades de gestión alineadas con los ODS 2030 con indicadores y metas.
- ▶ Indicadores de base para la definición de las brechas de inversión.
- ▶ Directrices y parámetros para el monitoreo y evaluación de las políticas: generación de manuales, conjunto de indicadores.
- ▶ Estamos articulando con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el INDEC, entre otras instituciones para formular criterios de indicadores que orienten la inversión pública en espacios de primera infancia; análisis de desnutrición infantil y cobertura de agua potable y red cloacal; revisando los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 del Ministerio de Obras Públicas en vialidad, en agua y cloacas e incorporando la perspectiva rural/urbana y de género e infancia; presupuesto por género e infancia con indicadores sociales asociados a la obra pública; sistema de seguimiento: Integración de datos y calidad de

información. Mapas; índice de gestión subnacional mejorada junto al ENHOSA. Impulsamos nuevos proyectos con transferencia condicionadas a indicadores de resultados. Es decir, trabajamos en herramientas de apoyo federal al diseño, monitoreo y evaluación de programas y/o proyectos de Obras Públicas con capacitación virtual y presencial a equipos provinciales e integración de datos subnacionales y nacionales.

A continuación, se detalla la metodología, dimensiones e indicadores y resultados del análisis.

METODOLOGÍA, DIMENSIONES E INDICADORES

La construcción del índice se realizó mediante la técnica estadística de análisis factorial de componentes principales (ACP). Las inequidades en la primera infancia se materializan de varias formas: en el hábitat, en la vivienda, en el acceso a servicios educativos, en las inserciones laborales de los adultos responsables, entre otros. Cada una de estas dimensiones se miden a través de distintos indicadores. La técnica factorial condensa la información de diversas variables en pocos factores. Cada factor extraído se pondera por su poder explicativo dentro de la varianza total. Los factores resultantes luego son sumados en un índice final.

El desafío se encuentra en identificar el conjunto de variables necesarias con su fuente de datos adecuada. Para proporcionar información sobre dónde localizar una intervención de política pública una fuente de datos debe tener capacidad de:

▶ Visibilizar la **coyuntura actual**:



- i. Alta: datos de los últimos años
- ii. Media: datos censales pero de carácter estructural
- iii. Baja: datos censales de carácter coyuntural

▶ Permitir la desagregación territorial:



permitir **caracterizar áreas de escala micro territorial** y visibilizar las heterogeneidades y situaciones de vulnerabilidad social que quedan ocultas en los promedios nacionales, regionales o de los grandes aglomerados tomados como unidad de análisis.

▶ Darle trazabilidad en el tiempo: permitir el **seguimiento** con determinada periodicidad al indicador:



- i. Semestral: EPH
- ii. Anual: registros administrativos
- iii. Cada 10 años: censo

Para la construcción de un índice que sintetice las necesidades de la primera infancia se trabajó con dos tipos de fuentes: registros (RENABAP, RENEPI, estadísticas viales de DEIS) y el censo nacional de población 2010.

La información proveniente de encuestas no se incluyó ya que, si bien brinda datos actualizados, su desagregación territorial no es suficiente para situar la implementación de una política pública.

Puesto que la máxima desagregación territorial de una parte de las fuentes seleccionadas es departamental, se trabajó a nivel de departamentos del país. De esta manera, con la puntuación del índice se construyeron deciles para los 526 departamentos. El decil 10 representa los niveles más elevados de vulnerabilidad en la niñez.

En base a este recorte de fuentes de datos, se trabajaron las siguientes dimensiones e indicadores para construir el índice.

Tabla 1: Especificación del Índice de Inequidades en la Primera Infancia (IPI) y las variables insumo que lo componen.

Dimensión	Indicador	Descripción	Fuente
Desigualdades de género y en la niñez	Porcentaje niños/as de 0 a 4 NBI	Porcentaje de la población 0 a 4 años con NBI sobre total niños 0 a 4 años	Indec- Censo 2010
	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil (DEIS 2018)	DEIS 2018
	Familias residentes de Barrios Populares en porcentaje de la cantidad de hogares	Porcentaje de familias en BP sobre el total hogares	RENABAP 2018
			Indec- Censo 2010
	Porcentaje niños/as de 0 a 4 años en hogares monoparentales jefatura femenina	Porcentaje de población 0 a 4 años en hogares monop. con jefa mujer sobre total niños 0 a 4 años	Indec- Censo 2010
Demanda insatisfecha en CDIs existentes (listas de espera RENEPI MDS).	Porcentaje de niños en lista de espera sobre los asistentes a los CDIs	Renepi MDS 2016	
Demográfico y escala de ciudades	Población niños/as 0 a 4 años	Población 0 a 4 años	Indec- Censo 2010
	Porcentaje niños/as 0 a 4 años	Porcentaje de la población 0 a 4 años sobre total población general	Indec- Censo 2010
	Tasa de natalidad	Tasa de natalidad	DEIS 2018

Fuente: elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas.

ESCALAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE

El objetivo del Índice es orientar la localización de los nuevos Centros de Desarrollo Infantil (CDIs). Para ello la máxima desagregación que permite este diseño es a nivel de departamento. Sin embargo, a los fines de respetar un criterio federal y de cobertura nacional, primero se realizó una distribución de cantidad de CDIs por provincia, respetando el mismo diseño de indicadores que se describió en el apartado anterior (IPI departamental) con un único agregado: se adicionó un indicador institucional - matrícula educativa en relación al total de niños 0 a 4 años - que a nivel provincial está disponible, y que resultaba esencial para poder detectar dónde hay bajo grado de oferta en relación a la población en edad teórica.

Es decir que se procedió según un esquema de dos escalas:

- 1. Escala provincial:** identificación de provincias que necesitan mayor inversión según IPI y en donde convergen mayor cantidad de problemáticas sociales encabezando así los requerimientos de inversión y generación de empleo, entre otras políticas redistributivas de gran impacto.
- 2. Escala departamental:** focalización de departamentos con mayores necesidades en la primera infancia según IPI, identificando los gobiernos locales dentro de esos departamentos con los que debería avanzarse en el trabajo conjunto y en la detección de la escala barrial.

Se trabajó adoptando un criterio mixto que combina valores absolutos y relativos a la hora de definir los criterios de localización. Por un lado, trabajar con tasas nos permite alcanzar mayores niveles de diseminación en términos federales. Por otro lado, tomar los valores absolutos nos va a llevar a concentrar la mayor cantidad de espacios en las periferias metropolitanas en los que se localizan grandes bolsones de población con altos niveles de vulnerabilidad.

CUOTA RURAL

Para las zonas rurales del país se adoptó un abordaje específico. Con el propósito de abordar las inequidades en el desarrollo territorial del país, y de incluir a las infancias de las zonas más rezagadas, en los criterios de localización de los CDIs se incluyó una **cuota para las zonas rurales**¹. Un 15% del total de CDIs se destinará a zonas rurales del Gran Norte² argentino. El 15% se obtuvo de la proporción que representan los niños de 0 a 4 años con NBI en localidades de menos de 10 mil habitantes sobre el total de niños de 0 a 4 años con NBI, según Censo 2010.

Tabla 2: Niños de 0 a 4 años con NBI según localidades urbano/rural

Argentina Rural								
	Total Población	Total Hogares	Total Hogares NBI	% Hogares NBI	Total Niños 0-4	Total Niños 0-4 NBI	%Niños NBI	Total Mujeres Jefas NBI
CENTRO	2,264,659	727,049	41,927	5.8	169,258	27,760	16.4	3,631
CUYO	360,872	97,700	10,234	10.5	33,078	7,656	23.1	913
NORTE	1,483,488	376,971	71,115	18.9	147,383	51,599	35.0	7,528
PATAGONIA	308,013	92,424	9,245	10.0	28,377	5,457	19.2	832
SUBTOTAL 1	4,417,032	1,294,144	132,521	10.2	378,096	92,472	24.5	12,904
Argentina Urbana								
	Total Población	Total Hogares	Total Hogares NBI	% Hogares NBI	Total Niños 0-4	Total Niños 0-4 NBI	%Niños NBI	Total Mujeres Jefas NBI
RMBA	11,898,418	3,538,286	333,972	9.4	1,011,961	234,634	23.2	31,547
CENTRO (sin RMBA)	11,738,591	4,005,981	223,262	5.6	675,234	109,684	16.2	20,831
CUYO	2,143,146	610,455	38,833	6.4	186,721	31,594	16.9	3,489
NORTE	5,909,991	1,564,584	201,757	12.9	525,775	139,440	26.5	22,384
PATAGONIA	1,675,284	517,064	46,866	9.1	148,441	29,057	19.6	4,368
SUBTOTAL 2	33,365,430	10,236,370	844,690	8.3	2,548,132	544,409	21.4	82,619
TOTAL	37,782,462	11,530,514	977,211	8.5	2,926,228	636,881	21.8	95,523
Argentina Rural	11.7	11.2	13.6		12.9	14.5		13.5

Fuente: elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas en base al Censo 2010-INDEC de la Dirección de Programación de la Integración Regional, de la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas.

ANÁLISIS DE VIABILIDAD

La producción de criterios técnicos que orienten las decisiones vinculadas a la Obra Pública es una de las funciones del Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia. Este documento tiene como objeto documentar el proceso de elaboración del Índice que procura guiar la localización de los Centros de Desarrollo Infantil que planifica construir el Ministerio.

En este punto es importante aclarar que se trata de una propuesta técnica en base a criterios socio demográficos, y constituye un punto de partida para la distribución territorial de los 1060 CDIs planificados. Dicha propuesta debe continuar su proceso de evaluación en una siguiente etapa que consiste en el análisis de la viabilidad de la construcción de los CDIs en los lugares identificados en esta propuesta.

El estudio de viabilidad incluye varios componentes:

- ▶ Disponibilidad de suelo y dominial
- ▶ Vialidad de gestión de la contraparte municipal y provincial
- ▶ Contraparte de compromiso municipal y provincial en el mantenimiento de los CDIs
- ▶ Contraparte de compromiso municipal y provincial en el sostenimiento del RRHH

¹ Se tomó una definición más amplia de ruralidad que la de INDEC (cuya definición de población rural es aquella que reside en localidades con menos de 2 mil habitantes). Para la cuota rural se consideró a la población en localidades de hasta 10 mil habitantes.

² Catamarca, La Rioja, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán.

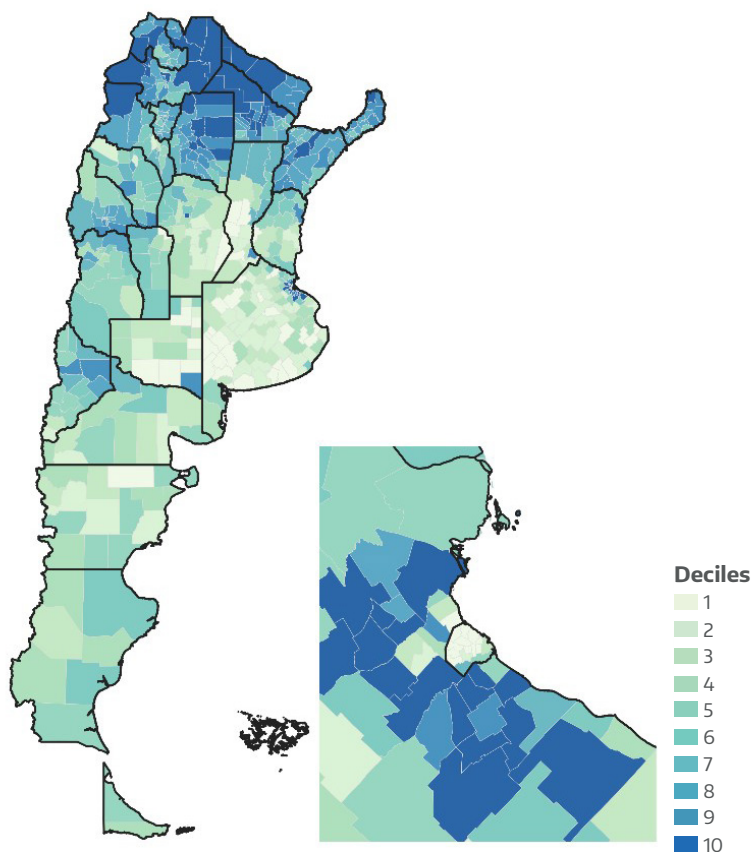
Esta etapa surge del intercambio y diálogo de distintos actores como la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública para el análisis dominial, y junto con la Subsecretaría de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social se evalúa la viabilidad de gestión y sostenimiento municipal y provincial.

A continuación, presentamos los resultados del índice de inequidades en la primera infancia a lo largo del territorio nacional organizados según tamaño poblacional (de 2 mil a 10 mil habitantes; de 10 mil a 199 mil; y de más de 200 mil). La apertura del índice por tamaño poblacional es indispensable para poder direccionar los esfuerzos hacia donde indica el Plan Nacional de Obra Pública: en las periferias de áreas metropolitanas, ciudades de importancia regional y ciudades pequeñas de baja complejidad.

La puntuación IPI se dividió en deciles representando los siguientes niveles de vulnerabilidad:

- ▶ Deciles 1 a 2: Muy Baja
- ▶ Deciles 3 a 4: Baja
- ▶ Deciles 5 a 6: Media
- ▶ Deciles 7 a 8: Alta
- ▶ Deciles 9 a 10: Muy Alta

Resultados de los deciles de IPI según departamento.



Fuente: elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas en base a: INDEC, Censo 2010; Registro Nacional de Barrios Populares (2018); Estadísticas Vitales Ministerio de Salud (2018); Renepi MDS (2016).

El presente **documento metodológico** fue producido por el equipo del Programa de Monitoreo y Evaluación de **Políticas Públicas** de la Dirección Nacional de Transparencia, perteneciente a la Secretaría de Gestión Administrativa - Ministerio de Obras Públicas.



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina