

El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe

¿Cuánto y cuán efectivo?

Lorena Alcázar
Alan Sánchez

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Gestión
Fiscal y Municipal

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-448

El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe

¿Cuánto y cuán efectivo?

Lorena Alcázar
Alan Sánchez

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Mayo de 2016

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Edna Armendariz, ednaar@iadb.org.

Resumen*

El objetivo del estudio es analizar los niveles, la evolución, la composición y la calidad del gasto público social en la infancia y la niñez en América Latina y el Caribe. Para ello se analiza una muestra de ocho países: Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Entre los principales resultados se encuentra que el gasto social en infancia (0-5 años) de los países seleccionados representa 0,4% del PIB en promedio en 2012. Este gasto tuvo una tendencia creciente entre 2005 y 2009, desacelerándose posteriormente. El estudio destaca la importancia relativa de los programas de transferencias condicionadas de dinero y la educación preescolar. Los programas de cuidado infantil tienen una importancia relativa mucho menor, con la excepción de Chile y Colombia. En lo que se refiere al gasto social en niñez (0-12 años), representó 2,0% del PIB en promedio en 2012 y se compone principalmente de gasto en educación primaria, y programas de transferencias condicionadas y de alimentación escolar. El estudio revela que aquellos países con un porcentaje menor de niños pobres gastan más por cada niño pobre. Sobresale el caso de Chile, que en 2011 gastaba US\$2.818 por cada niño pobre, mientras que del otro lado del espectro se encuentra Nicaragua, que en el mismo año gastaba US\$92. El estudio revela también limitaciones de información presupuestal en la mayoría de los países, por lo que se realizó un importante esfuerzo en la construcción de las series de datos para responder adecuadamente a las preguntas planteadas.

Clasificación JEL: H52

Palabras clave: gasto público, infancia, niñez, protección social, educación

* Información de los autores: Lorena Alcázar, GRADE, Investigadora Principal, Correo electrónico: lalcazar@grade.org.pe; Alan Sánchez GRADE, Investigador Asociado, Correo electrónico: asanchez@grade.org.pe. Agradecemos a Edna Armendáriz y Martín Ardanaz por sus valiosos comentarios a las versiones preliminares de este documento, así como por el constante apoyo para la obtención de la información de los países. Asimismo, agradecemos la colaboración de Luciana Álvarez y Claudia Zavaleta, quienes se desempeñaban como asistentes de investigación del GRADE al momento de la elaboración de la presente investigación.

Índice

1. Introducción.....	3
2. Algunas estadísticas macroeconómicas.....	4
3. Metodología para la estimación del gasto social en infancia y niñez: fuentes de datos y limitaciones.....	6
4. Resultados comparativos del gasto social en infancia y niñez.....	12
5. Conclusiones.....	30
Bibliografía.....	34
Anexo estadístico.....	37

Índice de gráficos

Gráfico 1. Gasto en educación preescolar, 2011.....	18
Gráfico 2. Gasto en educación primaria, 2011.....	18
Gráfico 3. Capacidad vs. esfuerzo.....	23
Gráfico 4. Necesidad vs. esfuerzo.....	23
Gráfico 5. Porcentaje de niños que acceden a la educación preescolar (pública) por quintil de ingreso del hogar.....	26
Gráfico 6. Porcentaje de niños que acceden a programas de alimentación escolar por quintil de ingreso del hogar.....	27
Gráfico 7. Porcentaje de niños que acceden a programas de cuidado infantil por quintil de ingreso del hogar.....	27
Gráfico 8. Porcentaje de niños que acceden a programas de transferencias condicionadas de dinero por quintil de ingreso del hogar.....	28

Índice de cuadros

Cuadro 1. Indicadores Generales, 2011.....	5
Cuadro 2. Instituciones que lideran el gasto en protección social, por país.....	10
Cuadro 3. Encuestas utilizadas, por país.....	9
Cuadro 4. Evolución de los indicadores del gasto en infancia y niñez.....	14
Cuadro 5. Comparación de resultados del gasto en educación, 2011.....	16
Cuadro 6. Evolución del gasto en programas sociales.....	20
Cuadro 7. Gasto por niño atendido (0-5 años) en programas de cuidado infantil, 2010.....	22
Cuadro 8. Porcentaje de niños beneficiados por tipo de programa social.....	24
Cuadro 9. Evolución de las tasas de crecimiento reales del gasto en infancia y del gasto social frente al ciclo económico.....	29

1. Introducción

El objetivo del presente estudio es analizar los niveles, la evolución, la composición y la calidad del gasto público social en infancia y niñez en América Latina y el Caribe. El desarrollo de la niñez, en particular de la infancia, es un objetivo clave para los países de la región, y por ello el gasto destinado a mejorar la cobertura y la calidad del suministro de servicios sociales a estos grupos representa una política prioritaria. Por otro lado, en muchos países de la región se ha observado una tendencia creciente del gasto público desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000; sin embargo, este mayor gasto no siempre ha implicado mejoras en los principales indicadores sociales. En este contexto, es importante conocer más acerca de la evolución y las características del gasto social en niñez en relación con el tamaño de las economías y sus necesidades: ¿cuánto gastan los gobiernos de la región en brindar servicios de cuidado infantil? ¿Cuánto se gasta en educación preescolar y educación primaria en conjunto? ¿Qué otros tipos de programas son relevantes? ¿Qué tan heterogéneo es el gasto entre países? ¿Cómo ha evolucionado el gasto en los últimos 10 años? Y ¿qué tan equitativo ha sido en cada país?

A fin de ofrecer una visión más completa de las características y la calidad del gasto en niñez de la región, se analiza una muestra de ocho países que incluye países de la zona andina, el cono sur, Centroamérica y el Caribe: Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. La selección de países incluye economías de ingreso medio-bajo, medio-alto y alto. Chile es el país con el mayor nivel de PIB per cápita, mientras que Nicaragua es el país con el PIB per cápita más bajo. Para cada país se cuantifica el nivel de gasto en infancia y niñez, y se analiza su evolución y distribución. Se utilizó información de los presupuestos de cada uno de los países, tomando como referencia las definiciones de gasto de gobierno en educación y protección social del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (de aquí en adelante, MEFP) del Fondo Monetario Internacional 2001 (FMI, 2001). En la medida de lo posible, se cubre el período 2004-12. Toda la información se utiliza para hacer un análisis comparativo del nivel de gasto de los países de la muestra de acuerdo con los tamaños y necesidades. Además, en el análisis comparativo se incluyen —en todos los casos posibles— estimaciones de Brasil, obtenidas a partir de un estudio de Tavares y Cavalcanti (2014) y ajustadas de forma tal que puedan compararse con las estimaciones del análisis.

Para los fines del análisis, se definen dos agregados principales: el gasto social en infancia (0-5 años) y el gasto social en niñez (0-12 años). Se definió al gasto social en infancia como aquel compuesto de gasto en protección social (incluidos, principalmente, programas de cuidado infantil y programas de transferencias condicionadas de dinero) y de gasto en educación preescolar. El gasto social en niñez se definió de manera análoga para el grupo etario ampliado hasta los 12 años, agregando a los conceptos previos el gasto en educación primaria (gasto en salarios docentes, obras de infraestructura educativa, etc.), el gasto en programas de alimentación escolar y programas de transferencias condicionadas, entre otros programas de protección social. Para construir estos agregados se utilizó información de los presupuestos de cada país y se tomaron como referencia las definiciones de gasto de gobierno en educación y protección social del MEFP del Fondo Monetario Internacional 2001 (FMI, 2001). En la medida de lo posible, se cubre el período 2004-12.

Es importante mencionar que se decidió no incluir el gasto en salud como parte de la definición de gasto social en infancia y niñez, por dos razones. La primera es que por su naturaleza el gasto en servicios de salud en general no está clasificado por grupo etario. La segunda es que la manera en que la mayoría de los países reporta este tipo de gasto no permite realizar un

seguimiento de servicios de salud específicos, tales como los programas de inmunización o para madres gestantes. A pesar de lo anterior, cabe destacar que por su naturaleza los programas de cuidado infantil en parte contienen gasto en salud y nutrición.

Entre los principales resultados se encuentra que en 2012 el gasto social en infancia (0-5 años) de los países seleccionados representó en promedio 0,4% del PIB, y fluctuó entre 0,1% y 0,6%, siendo el porcentaje usualmente mayor en los países con mayor PIB per cápita. Este tipo de gasto tuvo una tendencia creciente entre 2005 y 2009, que se desaceleró entre 2009 y 2012. En términos de magnitud, se destaca la importancia relativa de los programas de transferencias condicionadas de dinero (ajustados para considerar solamente a beneficiados de 0-5 años) y el gasto en educación preescolar. Los programas de cuidado infantil, aunque se implementan en todos los países de la muestra, tienen una importancia relativa mucho menor, a excepción de países como Chile y Colombia. Este tipo de programas es de naturaleza heterogénea en términos de servicios ofrecidos, ya que combina servicios de guardería con estimulación temprana, educación, alimentación, seguimiento nutricional y apoyo a los padres, lo que de alguna manera complica su clasificación sectorial. En lo que se refiere a gasto social en niñez (0-12 años), fue de 2,0% del PIB en promedio en 2012, fluctuando entre 1,2% y 2,8%. Este tipo de gasto se compone principalmente de gasto en educación primaria, programas de transferencias condicionadas y programas de alimentación escolar.

El gasto social en niñez no es muy distinto entre los países analizados: en seis de ellos, el gasto fluctúa entre 2,0% y 2,3%. Sin embargo, se encontró que aquellos países con un menor porcentaje de niños pobres gastan más por cada niño pobre. Se destaca en particular el caso de Chile, que en 2011 gastaba por cada niño pobre US\$2.818 (ajustados por paridad del poder adquisitivo), mientras que del otro lado del espectro se encuentra Nicaragua, que en el mismo año gastaba US\$92 (ajustados por paridad del poder adquisitivo). Un patrón similar se observa en los programas específicos para la infancia, tales como los de cuidado infantil, donde Chile gasta casi cinco veces más recursos por niño atendido que los demás países de la muestra; en este caso, sin embargo, la República Dominicana constituye una importante excepción, dado que en su programa de cuidado infantil gasta por niño atendido casi lo que gasta Chile en su programa emblemático.

En el informe se presenta la metodología utilizada para estimar el gasto social en infancia y niñez. Luego, se presentan los resultados del análisis de la información del gasto comparativo entre países considerando en particular la evolución y composición del gasto, tanto en términos monetarios como en relación con el PIB y el gasto social total de cada país. Finalmente, se analizan algunos indicadores comparativos clave tanto de los niveles de gasto como de su equidad y eficiencia. Al respecto cabe enfatizar que el proceso de estimaciones enfrentó limitaciones de información presupuestal en la mayoría de los países, lo que dificultó la identificación del gasto dirigido a infancia y niñez, e incluso impidió que se puedan responder varias de las preguntas del estudio, razón por la cual, la construcción de las series de datos representó un importante esfuerzo.

2. Algunas estadísticas macroeconómicas

El estudio tiene como objetivo cuantificar el gasto social en infancia y niñez de los siguientes países: Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. El Cuadro 1 resume algunos indicadores generales de los países seleccionados para el análisis. De los ocho países seleccionados, el Banco Mundial clasifica a Guatemala y

Nicaragua como países de ingreso medio-bajo; a Colombia, Jamaica, México, Perú y República Dominicana, como economías de ingreso medio-alto, y a Chile, como economía de ingreso alto.

En términos de tamaño de la economía, en primer lugar se encuentra México (PIB de US\$1,16 billones corrientes), seguido de lejos por Colombia, Chile y Perú (US\$337.000 millones, US\$251.000 millones y US\$181.000 millones corrientes, respectivamente). En último lugar se encuentran República Dominicana, Guatemala, Jamaica y Nicaragua. En términos de PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, el país más rico de la muestra es Chile (casi US\$21.000), seguido de México (US\$16.000). Perú, Colombia y República Dominicana tienen niveles de PIB per cápita similares, alrededor de US\$10.000 por habitante. Más rezagados se encuentran Guatemala y Nicaragua (en el caso de Jamaica, no hay datos disponibles). En términos de la tasa de pobreza, los países más pobres son Guatemala y México, donde un poco más de la mitad de la población vive en esas condiciones. Por último, según información oficial de los respectivos ministerios de hacienda, Chile es el país de la muestra con mayor gasto público social como porcentaje del PIB.

Cuadro 1. Indicadores generales, 2011

País	PIB per cápita (US\$, PPA)	PIB (mil millones de US\$)	Gasto público total		Gasto público social		Tasa de pobreza (%)
			(mil millones de US\$)	(% del PIB)	(mil millones de US\$)	(% del PIB)	
Chile	20.984	251	57,6	22,9	35,7	14,2	14,4
Colombia	10.076	337	52,1	15,5	41,3	12,3	34,1
Guatemala	4.965	48	6,9	14,4	3,5	7,3	53,7
Jamaica	n/d	14	5,8	40,1	1,3	9,2	17,6
Nicaragua	3.837	10	1,7	17,9	0,9	9,2	42,5
México	16.013	1.160	270,2	23,3	132,1	11,4	51,3
Perú	10.175	181	30,9	17,1	15,1	8,3	27,8
Rep. Dom.	9.717	56	8,9	15,9	3,9	7,0	40,4

Notas: PPA= paridad del poder adquisitivo. n/d= No disponible. A excepción de Jamaica, la fuente de datos para el PIB es el Banco Mundial (2011). El PIB de Jamaica se obtuvo de datos de la CEPAL. La información del gasto público y del gasto social se obtuvo de fuentes nacionales. La fuente de datos sobre pobreza es el Banco Mundial en todos los casos (se tomó el dato correspondiente a las líneas de pobreza nacionales). La tasa de pobreza de México y Jamaica corresponde a 2010 y la de Nicaragua, a 2009.

En cuanto al desempeño económico reciente de estos países durante el período 2004-12, Perú y República Dominicana reportaron las tasas de crecimiento real más altas en términos per cápita. Asimismo, cabe destacar que todos los países desaceleraron sus tasas de crecimiento en 2009 —año de la crisis internacional—, y algunos países reportaron tasas de crecimiento incluso negativas, siendo México el país más afectado. Estas diferencias son importantes para este estudio pues se pueden utilizar como un experimento natural a fin de analizar de qué manera se comporta el gasto en niñez e infancia cuando hay una desaceleración de la economía. Asimismo, es importante señalar que Jamaica, Nicaragua y República Dominicana

tuvieron tasas de inflación anual promedio que son altas para la región —alrededor o por encima de 10%—, lo que en parte responde al alza de los precios internacionales de los alimentos y el petróleo. En particular, en 2008 la inflación observada en Jamaica y Nicaragua fue de aproximadamente 20%. En el caso de la República Dominicana, el país enfrentó una tasa de inflación mayor a 50% en 2004, con aumentos de precios considerablemente menores desde entonces. En el resto de los países, la inflación anual promedio estuvo por debajo de 5%, alcanzando su nivel menor en Perú.

3. Metodología para la estimación del gasto social en infancia y niñez: fuentes de datos y limitaciones

Para los fines de este estudio, se define a la niñez como la etapa que abarca desde el período de gestación hasta aproximadamente los 12 años (inclusive), siendo el punto de corte la culminación del nivel de educación básica primaria observada en cada país. Por su parte, la infancia abarca el período hasta los cinco años (inclusive), siendo el punto de corte en este caso la culminación del nivel de educación preescolar. Considerando estos períodos de edad, el gasto social en infancia se define como el gasto de gobierno destinado a ofrecer bienes y servicios de educación y protección social a niños de hasta cinco años, mientras que el gasto social en niñez se define de manera análoga abarcando hasta los 12 años de edad. Por construcción, el gasto social en infancia está contenido dentro del gasto social en niñez. Para la construcción de estos agregados se toma como referencia el enfoque de gasto de gobierno clasificado según funciones, considerando los conceptos de educación y protección social, así como algunos conceptos puntuales de salud que típicamente son indesligables del gasto en protección social (por ejemplo, los programas de atención integral a la infancia u otros programas que incluyen componentes de vigilancia alimentaria o nutrición).

Como guía para construir los agregados de gasto en educación y protección social para la niñez, se toman como referencia las pautas del MEFP del Fondo Monetario Internacional 2001 (FMI, 2001), considerando subcuentas específicas de los conceptos “Educación” (709) y “Protección social” (710) —así como, en algunos casos, sub-cuentas del concepto “Salud” (707) cuando están subsumidas en programas de atención integral a la niñez—. Aunque el MEFP se utilizó como guía, se realizaron adaptaciones, tales como considerar el gasto en programas de alimentación escolar dentro del rubro de protección social. En todos los casos, se consideran solamente aquellos gastos de gobierno asociados a servicios individuales, no colectivos.¹ Se considera el gasto realizado por el gobierno central y, cuando es identificable en las partidas presupuestales, el gasto de los gobiernos regionales y otros subniveles de gobierno con atribuciones de gasto social si los hubiera. Los agregados de gasto social se obtienen como la suma simple del gasto en educación y protección social para cada grupo (infancia y niñez, respectivamente).

Así, para obtener el **gasto social en niñez** se consideran dos conceptos:

¹ Los gastos generales relacionados con la administración, el funcionamiento y la gestión de una escuela se consideran gastos individuales. Los gastos colectivos, los cuales se excluyen de nuestra definición, hacen referencia a conceptos tales como “Investigación y Desarrollo” (7097) y “Educación no clasificable en otra partida” (7098) en el rubro de educación, e “Investigación y Desarrollo” (7108) y “Protección social no clasificable en otra partida” (7109) en el rubro de protección social. Estos conceptos están asociados a cuestiones tales como la formulación y administración de políticas de gobierno; el establecimiento y la aplicación de normas; la regulación; la formulación y ejecución de legislación, y el gasto en investigación y desarrollo.

- a) **Gasto en niñez para educación:** toma en cuenta el gasto del gobierno en bienes y servicios destinados a la provisión de servicios de educación preescolar y primaria. Se sigue la definición de gasto en educación preescolar y primaria del MEFP del FMI (concepto 7091), de manera que se incluyen el gasto en sueldos y salarios de docentes y personal administrativo en dichos niveles, la capacitación de docentes en dichos niveles, la construcción de escuelas,² y la entrega de útiles escolares, entre otros. Cabe destacar que en el marco del MEFP la provisión de programas de alimentación para niños que asisten a programas de educación preescolar y escolar, así como de otros servicios auxiliares a la educación (concepto 7096), se considera como gasto en educación; sin embargo, en la presente división este tipo de gasto se considera en el rubro de protección social.
- b) **Gasto en niñez para protección social:** toma en cuenta el gasto del gobierno en bienes, servicios y transferencias para la protección social. Incluye el gasto en programas de primera infancia (centros integrales de atención, programas de suplementos alimenticios), guarderías, programas de alimentación escolar y preescolar, programas de transferencias condicionadas de dinero, programas enfocados en niños en situación vulnerable (por ejemplo, niños indigentes o afectados por violencia sexual), y otros programas con enfoque en la protección social para este grupo etario. Desde el punto de vista del MEFP, la construcción de un agregado de protección social implica identificar dentro de los rubros de gasto atribuibles a los conceptos “Familia e hijos” (7104) y “Exclusión social no clasificable en otra partida” (7107) aquellos programas en los cuales se puede constatar que se beneficia al grupo etario de interés. Se toma en cuenta también parte de los conceptos 7096 y 70740 (programas de alimentación para niños que asisten a programas de educación escolar y preescolar y programas de “vigilancia” para la infancia, respectivamente).

El gasto social en niñez es la suma simple de los dos conceptos previos. Así definido, el gasto social en niñez excluye una parte considerable del gasto social en salud (concepto 707 del MEFP). En particular, se excluye el gasto en servicios hospitalarios generales (concepto 70731) para individuos menores de 12 años, así como el gasto del gobierno en centros de atención a madres gestantes (parte de los conceptos 70732 y 70733). Asimismo, se excluye el gasto en servicios de salud pública asociado a programas de inmunización (incluidos como parte del concepto 70740). Estos conceptos se excluyen debido a que casi ningún país reporta esta información al nivel de desagregación requerida para identificar el gasto dirigido al grupo etario de interés; por construcción, el gasto en servicios hospitalarios generales no se desagrega. Sin embargo, cabe destacar que la definición de gasto en niñez utilizada en el presente estudio incorpora alguna parte del gasto de los países en servicios de salud para la primera infancia (a través de los componentes de salud materno-infantil y nutricional que incluyen varios programas sociales), considerado como un servicio de salud pública en el MEFP (parte del concepto 70740).

El **gasto social en infancia** es un subagregado del gasto en niñez, y está compuesto por dos elementos:

- a) **Gasto en infancia para educación:** toma en cuenta el gasto del gobierno en bienes y servicios destinados a la provisión de servicios de educación preescolar (excluido el gasto en programas de alimentación preescolar).

² Este fue el principio metodológico, aunque en algunos de los países no es posible identificar si el gasto incluye o no la infraestructura en escuelas.

- b) **Gasto en infancia para protección social:** incluye el gasto en todos los programas e instituciones dirigido principalmente al grupo etario en cuestión; por ejemplo, el gasto del gobierno en programas de primera infancia (centros integrales de atención y otros programas de atención infantil y estimulación temprana), guarderías, programas de alimentación preescolar y programas de transferencias condicionadas de dinero (este último concepto es ajustado según la proporción de niños de 0-5 años que son beneficiados), entre otros.

Unidades de reporte

Con el fin de reportar los resultados obtenidos de una manera que permita comparabilidad entre países, los agregados de gasto social en niñez y de gasto social en infancia se reportan como porcentaje del PIB y también como porcentaje del gasto social total de cada país (véase el cuadro 4 de la sección 4 y los cuadros 11-18 de la sección 5). Para el cálculo de estos ratios, se partió de las series (tanto numerador como denominador) en términos nominales, expresados en moneda local. Los datos del PIB corresponden al Banco Mundial (excepto en el caso de Jamaica, cuyo dato proviene de la CEPAL). En cuanto a la serie de gasto social total, se partió de las series de gasto social oficiales desagregadas por función de cada país. Dado que no todos los países utilizan la misma definición de gasto social, se optó por construir una nueva definición, que equivale a la suma del gasto en las funciones de Educación, Salud, Protección social, Previsión social, Vivienda social, Servicios comunitarios, Agua y saneamiento, Cultura, Deporte, y Recreación. Todas estas funciones son reportadas por los países de la muestra.

Asimismo, para una parte del análisis comparativo entre países se informa el gasto en protección social para la niñez relativo al total de niños pobres del país (gasto en protección social por niño pobre) (véanse los gráficos 3 y 4 de la sección 4). La cifra se presenta solamente para el año 2011 y está expresada en dólares de Estados Unidos ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA), para lo cual se utilizó el factor de conversión por PPA del Banco Mundial. El número de niños pobres por país se obtuvo de la CEPAL.

Además de los ratios mencionados, en la sección 5 (donde se presentan resultados detallados por país) se reportan las series de gasto social en niñez y de gasto social en infancia para cada país y en todos los años en que fue posible calcularlas (véanse los cuadros 11-18). En este caso, los agregados están expresados en términos reales, en dólares de Estados Unidos de 2006. Para su cálculo, las series originales en moneda local (en términos nominales) se transformaron a dólares de Estados Unidos del año 2006 según el tipo de cambio nominal, y luego la serie se ajustó por inflación utilizando el índice de precios al consumidor. Tanto el tipo de cambio como los índices de precios al consumidor se obtuvieron del Banco Mundial.

Desagregación del gasto de programas sociales por grupo etario

En muchos casos, el gasto de los programas de protección social figura en la información del presupuesto de los países según el grupo etario, o en todo caso se puede aproximar de manera directa (así, por ejemplo, si un país reporta una partida de gasto en programas de alimentación escolar para el nivel educativo primaria, se asume que este gasto beneficia al grupo de 6-12 años). Cuando no fue posible identificar la parte del gasto de un programa dirigido a infancia y/o niñez a partir de fuentes de información primaria, se realizó una aproximación utilizando información de las encuestas de hogares.

A tal efecto, se siguieron cuatro pasos. Primero, se identificó a los hogares que se autoreportan como beneficiarios de un programa determinado en las encuestas de hogares. Segundo, se asumió que en estos hogares todos los individuos en edad de ser beneficiarios según las reglas del programa, lo eran. Tercero, se utilizaron los factores de expansión de la encuesta para aproximar el total de beneficiarios de 0-5 años y de 0-12 años como porcentaje del total de beneficiarios. Cuarto, se asumió que el porcentaje de gasto del programa dirigido a la infancia (niñez) era directamente proporcional al porcentaje de individuos de 0-5 años (de 0-12 años) de la población beneficiaria. Así, por ejemplo, si un programa de transferencias condicionadas establece condicionalidades para niños de 0-17 años, solo se consideran beneficiarios los individuos en ese rango de edad. Luego, si según la encuesta de hogares, el “x” por ciento del total de individuos beneficiados tiene entre 0-12 años, se asume que el “x” por ciento del gasto de dichos programas de transferencias condicionadas está destinado a individuos de 0-12 años. Una lógica similar se utilizó para los programas de alimentación escolar, calculando dentro de los individuos en edad escolar el porcentaje que tenía entre 0-12 años y el porcentaje que tenía 12 años o más.

Fuentes de datos

Para la construcción de los agregados de gasto social en niñez y de gasto social en infancia se consultó principalmente la información puesta a disposición por los ministerios de hacienda de cada país, a través de informes de ejecución presupuestaria. Cabe destacar que solo en el caso de Perú se utilizó la información obtenida a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera de acceso público en línea. En la mayoría de los demás casos se utilizaron y combinaron datos de informes de ejecución presupuestaria pública (en la web) y de informes y reportes presupuestales obtenidos a través del BID, o directamente de las instancias públicas del país en cuestión, en especial para acceder al detalle necesario para las estimaciones del gasto social en niñez. Este es el caso de Chile, Guatemala, México y República Dominicana. En el caso de Nicaragua se obtuvo toda la información de fuentes públicas, y en el de Jamaica fue necesario solicitar y procesar especialmente para este estudio toda la información necesaria a partir de fuentes primarias. Finalmente, en el caso de Colombia se utilizaron fuentes públicas pero hubo que complementarlas con información sobre gasto en niñez (información secundaria) generada por estudios previos.

Cuadro 2. Instituciones que lideran el gasto en protección social, por país

País	Nombre de la institución
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
Chile	Ministerio de Desarrollo Social
Colombia	Instituto Colombia de Bienestar Familiar
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social
Jamaica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
México	Secretaría de Desarrollo Social
Nicaragua	Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
República Dominicana	Vicepresidencia de la República

La información consultada se refiere a los niveles de gasto ejecutados de los ministerios relevantes para el gasto social en niñez. El gasto social en educación de la niñez está típicamente a cargo de los ministerios de educación, aunque en algunos casos involucra también a ministerios a cargo de obras de infraestructura. Por su parte, los ministerios que lideran el gasto en protección social de la niñez son de naturaleza variada (véase el cuadro 2). En el caso de Colombia y Nicaragua, ambos cuentan con instituciones enfocadas en la protección de la familia. En el caso de Chile, Guatemala, México y Perú existen ministerios especializados en protección social; en Guatemala y Perú, estos ministerios comenzaron a operar en 2012 (anteriormente, los programas se encontraban bajo la dirección de las Secretarías Ejecutivas y de la Presidencia del Consejo de Ministros, respectivamente). En la República Dominicana, el gasto está a cargo de la Vicepresidencia de la República, mientras que en Jamaica, el encargado es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A fin de completar las series de gasto en protección social, se revisó la información de todos los ministerios que hubiesen tenido a cargo este tipo de programas durante el período 2004-12.

Finalmente, para ajustar el presupuesto de los programas de transferencias condicionadas de dinero y de los programas de alimentación escolar y de esa forma solo considerar el gasto en niñez e infancia, se utilizó información de Encuestas de Hogares. El listado específico de las encuestas utilizadas por país figura a continuación (cuadro 3).

Cuadro 3. Encuestas utilizadas, por país

País	Encuesta	Año de la encuesta
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	2011
Colombia	Encuesta de Calidad de Vida (ECV)	2010
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCV)	2011
Jamaica	Survey of Living Conditions (SLC)	2010
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	2012
Nicaragua	Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (EMNV)	2009
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	2012
Rep. Dominicana	Encuesta de Evaluación de la Protección Social	2010

Limitaciones prácticas encontradas

La construcción de una serie comparable de agregados de gasto social en niñez para distintos países trajo consigo una serie de dificultades y retos. El primero se refiere a la manera heterogénea en que los países reportan las estadísticas de finanzas públicas y al hecho de que la información no se encuentra públicamente disponible. Si bien todos los países reportan el gasto social detallado para sectores tales como educación, salud y protección social (o similar), estas definiciones no hacen una distinción por grupo etario; por lo tanto, fue necesario acceder a información presupuestal a nivel de ministerios para la construcción del agregado de interés.

De los ocho países analizados, solo Perú tiene disponible un Sistema Integrado de Administración Financiera en línea de libre acceso. Guatemala cuenta con un sistema integrado en línea (SICOIN), cuyo acceso público requiere del registro de un usuario y la obtención de una clave, que no pudo obtenerse al momento de realizar las estimaciones y que además no contiene el detalle necesario. Por lo tanto, se utilizaron como fuente los informes presupuestales detallados que envió la oficina de presupuesto. En el caso de Chile, Guatemala, México, Nicaragua y República Dominicana, la mayor parte de la información puede obtenerse de informes de ejecución presupuestaria disponibles en las páginas web de los ministerios de hacienda. En el caso de Colombia y Jamaica, la información requerida tuvo que ser solicitada directamente a los países.

Un segundo reto se refiere al nivel de desagregación de las partidas presupuestarias de los ministerios relevantes: educación, salud, desarrollo social (o equivalente) y otros ministerios cercanos al Poder Ejecutivo. En lo que se refiere al gasto en educación básica reportado por los ministerios de educación, en algunos países (Chile, Colombia, México) el nivel de reporte no permite distinguir el gasto asociado a educación primaria de aquel correspondiente a educación preescolar y secundaria. En el caso de Chile, esta información se obtuvo directamente del Ministerio de Educación, mientras que en el caso de Colombia y México, se optó por utilizar información de otras fuentes con el fin de lograr una aproximación al porcentaje de gasto en educación básica que corresponde a cada uno de estos niveles.³

En el caso de la información del gasto en salud es donde se encontraron las mayores limitaciones. La información de los ministerios de salud es en general de muy baja calidad, se presenta de manera muy heterogénea entre países y con niveles de desagregación que no corresponden a las necesidades de este estudio y que hacen casi imposible identificar el componente del gasto dirigido a la niñez. Por ello, se opta aquí por no considerarlo en las estimaciones. En particular, si bien en años más recientes la información relativa a programas de inmunización, programas de “vigilancia” infantil y programas de madres gestantes y de salud materno-infantil se hizo visible en el caso de algunos países —en Perú, específicamente—, en varios países y en años anteriores esta información estaba subsumida en partidas de mayor nivel. Por lo tanto, a fin de mantener las estimaciones comparables entre los países, se decidió no incluir esta información. Sí se incluyen, sin embargo, estimaciones del gasto del gobierno en salud en la niñez en los casos de Chile y Perú —donde la información es más confiable y completa en cuanto al grupo etario de interés—, pero únicamente se incluyen por separado y no en las estimaciones totales de gasto en niñez que se presentan en el análisis comparativo.

En el caso de las partidas presupuestarias de los ministerios de protección social hubo menos problemas pues los programas sociales dirigidos por estas entidades suelen estar focalizados por grupo etario. En general se siguió la regla de considerar en las estimaciones a los programas sociales orientados principalmente a niños o familias. En el caso de los programas de transferencias condicionadas y de los programas de alimentación escolar que favorecen

³ En el caso de Colombia, la información de gasto por alumno se obtuvo de los Indicadores del Banco Mundial; sin embargo, la información solo distingue entre los niveles de primaria y secundaria, por lo que se asumió que el gasto per cápita en el nivel inicial es el mismo que en primaria. Esta información de gasto por alumno obtenida del Ministerio de Educación se multiplicó por el total de alumnos matriculados en cada año en los niveles preescolar y de primaria, y se obtuvo así el porcentaje del total de gasto en educación básica destinado a los niveles inicial y de primaria de cada año. En el caso de México, la información de matrícula para cada nivel escolar obtenida de su Ministerio de Educación se cruzó con el gasto público en educación por alumno por nivel educativo reportado en el Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública, a fin de obtener el gasto público total en educación preescolar y primaria.

tanto a niños como a adolescentes, se realizaron los ajustes correspondientes —como se mencionó anteriormente— identificando la parte del gasto que corresponde a los niños.

Un último reto se refiere al nivel limitado de la desagregación de la información de los gobiernos regionales. Esto es particularmente crítico en el caso de México, que tiene un nivel de autonomía regional importante para el cual no se cuenta con ningún tipo de información sobre el gasto descentralizado en salud y educación.

4. Resultados comparativos del gasto social en infancia y niñez

En esta sección se presentan los resultados principales de las estimaciones del gasto del gobierno en niñez e infancia para cada país de la muestra, en años seleccionados (2005, 2009 y 2012). El análisis compara cuánto gasta cada país tanto en infancia como en niñez respecto de los tamaños de las economías y su gasto social total. Se analiza también en qué gasta cada país, distinguiendo entre educación y protección social y entre tipos de programas. A partir de estos resultados, se realiza un análisis comparativo que busca contrastar el esfuerzo de gasto en la niñez con las capacidades y necesidades de cada país. Finalmente, se presentan resultados de la equidad en la cobertura de los principales programas de infancia y niñez de los países analizados.

Además de la muestra de países analizada, en esta sección se incluyeron, donde fue posible, los resultados del gasto social en infancia y niñez en Brasil, obtenidos a partir del estudio de Tavares y Cavalcanti (2014). Con fines de comparabilidad, las cifras de Brasil fueron ajustadas siguiendo las pautas metodológicas que figuran en la sección 3. No obstante, cabe resaltar algunas diferencias metodológicas. En relación con la infancia, no se pudo diferenciar lo destinado a cuidado infantil del gasto en educación preescolar, por lo que solo se presenta el gasto en infancia agregado (sin distinguir entre componente educación y protección social). Sin embargo, el gasto total en infancia estaría subestimado debido a que no fue posible distinguir por grupo etario de interés el gasto correspondiente a los conceptos ‘Alimentación y nutrición’ y ‘Asistencia a la niñez y adolescencia’, así que estos solo se incluyeron en el gasto en niñez y no en el de infancia. Asimismo, como en los demás países, se ajustó el gasto del programa de transferencias condicionadas, Bolsa Familia, para acotarlo al grupo de edad correspondiente. Estrictamente, lo anterior fue posible en el caso de la infancia, pero en el caso del gasto en niñez no se pudo excluir a aquellos hogares con hijos de 12-15 años, lo que produce que el total del gasto en hogares con niños de 6-15 años se haya acrecentado y que el gasto en protección social y total para la niñez se encuentre sobrestimado.

a) ¿Cuánto se gasta en infancia (0-5 años)?: análisis comparativo del gasto público social en infancia respecto del tamaño de la economía y del gasto social total

En el cuadro 4 se presenta un resumen de los resultados principales para los países de la muestra, siguiendo la metodología descrita anteriormente. Para obtener una visión de la evolución de este gasto en el tiempo y su importancia relativa, se escogieron tres años de referencia: 2005, 2009 y 2012 (cabe aclarar que no hay información disponible para Colombia en 2005).

El gasto del gobierno en infancia (0-5 años) se compone principalmente —debido a su importancia en el presupuesto— de gasto en programas de transferencias condicionadas de

dinero, servicios de primera infancia y/o programas de cuidado infantil, educación preescolar y programas de alimentación preescolar. En el análisis comparativo se observa en primer lugar que el gasto que los gobiernos destinan a la infancia resulta bastante pequeño, no solo respecto al tamaño del PIB (0,4% en promedio en 2012 sin llegar en ningún caso a 1%), sino también respecto al gasto social total de los países de la muestra (en ningún caso llega a 6%); México y Colombia cuentan con los porcentajes más altos respecto del PIB, y República Dominicana y Nicaragua con los más bajos. En cuanto a la evolución de este gasto, al comparar los años 2005, 2009 y 2012 se observa un aumento en la mayoría de países y que el crecimiento es relativo al tamaño de la economía. Así, mientras que en 2005 el gasto en infancia fluctuó entre 0,1% (República Dominicana) y 0,5% (México) del PIB, en 2009 fluctuó entre 0,2% (Nicaragua y República Dominicana) y 0,6% (Chile, Colombia y México), siendo esta cota superior el máximo nivel observado en todo el período de estudio. Respecto de 2009 y 2012 se observa un menor dinamismo: a excepción de Brasil, ninguno de los países observados aumentó su nivel de gasto como porcentaje del PIB en dichos años, e incluso en dos casos se redujo en alrededor de 0,1% del PIB (Chile y República Dominicana).

En cuanto a los niveles de gasto en infancia de los países, es relevante observar la tendencia de que los países con mayor PIB per cápita de la muestra (Colombia, México, Brasil y Chile) sean los que más gastan respecto del tamaño de la economía. Los países señalados tienen además una cartera diversificada de programas sociales en infancia —que incluye transferencias condicionadas, cuidado infantil, programas de alimentación y programas de apoyo a los padres—. Brasil y México son los países que más gastan en educación preescolar (alrededor de 0,4% del PIB en educación, y 0,1% y 0,2% en protección social), mientras que Colombia y Chile gastan más en protección social para la infancia (alrededor de 0,4% y 0,5% del PIB y entre 0,1% y 0,2% del PIB en educación preescolar). De todas maneras, cabe mencionar que es difícil separar el gasto en protección social del gasto en educación para la infancia debido a que en ocasiones se trata de intervenciones integrales con ambos componentes, como en los casos de Chile y Jamaica, por ejemplo.⁴ En el otro extremo, los países con menor nivel de gasto en infancia son Nicaragua y República Dominicana. Su ubicación en el ranking responde a que son los países que menos gastan en educación preescolar.

Respecto de las fuentes de crecimiento del gasto en infancia en relación con el tamaño de la economía —en particular entre 2005 y 2009, ya que posteriormente hubo menos dinamismo—, tal como se comenta en el acápite c) de esta sección, durante el período mencionado se observa un aumento en el gasto en protección social de la infancia en la mayoría de países (en el orden de 0,05 puntos porcentuales del PIB como mínimo a 0,27 puntos porcentuales del PIB como máximo). Esta tendencia refleja la importancia creciente de los programas de transferencias condicionadas en todos los países (excepto Nicaragua), y la de los servicios de cuidado infantil en países específicos como Chile (como se mencionó anteriormente, no se cuenta con información referencial para Colombia correspondiente a 2005). También se observa un aumento en el gasto en educación preescolar en la mayoría de países.

⁴ En el caso de Chile, el gasto en educación preescolar corresponde principalmente al programa Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), el cual incluye servicios tanto de educación como de cuidado infantil en el rango de edades de 0-5 años y, por lo tanto, si la información desagregada estuviera disponible, parte de su presupuesto correspondería realmente a protección social. En el caso de Jamaica, aunque no existen programas de cuidado infantil, la cobertura de la educación preescolar es casi universal y desde los tres años.

b) ¿Cuánto se gasta en niñez (0-12 años)?: análisis comparativo del gasto público social en niñez respecto del tamaño de la economía y del gasto social total

Para cuantificar el gasto social en niñez, al gasto social en infancia se le añade el gasto social en educación y protección social en el grupo etario de 6-12 años (o la edad en la que se termina la educación primaria). Esto implica, principalmente, incluir gasto en educación primaria, en programas de alimentación escolar, y en programas de transferencias condicionadas en el componente destinado a niños de 6-12 años. Cabe destacar que, a 2012, el promedio de gasto en niñez era de 2,0% del PIB. Los países con mayor nivel de gasto son Brasil (2,8%), Jamaica (2,3%) y Chile y Colombia (2,2%), mientras que en el otro extremo están Perú y República Dominicana, con los menores niveles de gasto de la muestra (1,4% y 1,2%, respectivamente).

Cuadro 4. Evolución de los indicadores del gasto en infancia y niñez

2005	Gasto social en infancia		Gasto social en niñez		Contribución del gasto en infancia al PIB		Contribución del gasto en niñez al PIB	
	% del PIB	% gasto social	% del PIB	% gasto social	Educación	Protección social	Educación	Protección social
Brasil	0,3%	1,2%	2,4%	11,4%	n/d	n/d	2,1%	0,3%
Chile	0,4%	3,0%	2,2%	17,8%	0,2%	0,2%	1,9%	0,3%
Colombia	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Guatemala	0,2%	2,3%	1,6%	22,1%	0,1%	0,03%	1,5%	0,1%
Jamaica	0,2%	3,2%	1,7%	25,3%	0,2%	0,01%	1,6%	0,1%
México*	0,5%	n/d	2,0%	n/d	0,4%	0,1%	1,7%	0,3%
Nicaragua	0,2%	2,2%	1,9%	22,5%	0,04%	0,1%	1,4%	0,5%
Perú	0,4%	4,8%	1,6%	18,3%	0,2%	0,2%	1,2%	0,4%
Rep. Dom.	0,1%	1,4%	1,1%	15,6%	0,0%	0,1%	0,8%	0,3%

Nota: n/d= no disponible.

*Datos de 2006. El porcentaje del gasto social no se encuentra disponible (solo a partir de 2007).

2009	Gasto social en infancia		Gasto social en niñez		Contribución del gasto en infancia al PIB		Contribución del gasto en niñez al PIB	
	% del PIB	% gasto social	% del PIB	% gasto social	Educación	Protección social	Educación	Protección social
Brasil	0,4%	1,5%	2,9%	11,9%	n/d	n/d	2,6%	0,3%
Chile	0,6%	3,7%	2,4%	15,6%	0,2%	0,4%	1,8%	0,6%
Colombia**	0,6%	4,3%	2,4%	17,1%	0,2%	0,4%	1,5%	0,8%
Guatemala	0,4%	5,7%	2,1%	26,6%	0,3%	0,2%	1,5%	0,6%
Jamaica	0,3%	2,9%	2,2%	24,3%	0,2%	0,0%	2,0%	0,3%
México	0,6%	5,4%	2,2%	19,7%	0,4%	0,2%	1,8%	0,4%
Nicaragua	0,2%	1,7%	2,2%	22,3%	0,04%	0,1%	1,8%	0,4%
Perú	0,4%	4,5%	1,5%	16,1%	0,2%	0,2%	1,1%	0,4%
Rep. Dom.	0,2%	2,9%	1,4%	17,6%	0,1%	0,1%	1,0%	0,4%

Nota: n/d= no disponible.

**Información a 2010.

2012	Gasto social en infancia		Gasto social en niñez		Contribución del gasto en infancia al PIB		Contribución del gasto en niñez al PIB	
	% del PIB	% gasto social	% del PIB	% gasto social	Educación	Protección social	Educación	Protección social
Brasil	0,5%	2,0%	2,8%	11,0%	n/d	n/d	2,5%	0,3%
Chile	0,5%	3,3%	2,2%	15,2%	0,1%	0,4%	1,6%	0,6%
Colombia***	0,6%	5,3%	2,2%	18,0%	0,2%	0,4%	1,4%	0,8%
Guatemala	0,4%	5,8%	2,1%	28,3%	0,3%	0,1%	1,7%	0,4%
Jamaica	0,3%	2,7%	2,3%	25,1%	0,2%	0,0%	2,1%	0,3%
México	0,6%	5,0%	2,0%	17,8%	0,4%	0,2%	1,7%	0,4%
Nicaragua	0,2%	1,7%	2,1%	22,5%	0,03%	0,1%	1,6%	0,5%
Perú	0,4%	5,0%	1,4%	15,8%	0,3%	0,2%	1,0%	0,4%
Rep. Dom.	0,1%	1,7%	1,2%	17,2%	0,02%	0,1%	0,9%	0,4%

Nota: n/d= no disponible.

***Información a 2011.

La posición de los países en el ranking se determina principalmente por el gasto en educación (preescolar y escolar) en la niñez, que representa el mayor porcentaje del gasto (por ejemplo, Perú y República Dominicana, los que menos gastan en niñez, son también los que menos gastan en educación). Las excepciones son Chile y Colombia, que se destacan por ser los que más gastan en protección social. Un caso particular es el de Jamaica, cuyo alto puesto en el ranking se explica por el alto gasto en educación, pero cuyo gasto en protección social se explica en gran parte por la existencia de instituciones y programas de apoyo para niños en riesgo que son incluso más grandes en términos de gasto que el programa de transferencias condicionadas. Por ejemplo, la institución *Child Development Agency* gastó US\$6,6 millones, equivalente a 0,04% del PIB, mientras que el programa *Children's Home Places of Safety and Foster Care* gastó US\$10,7 millones, equivalente a 0,07% del PIB. Este tipo de programas, aunque existen en otros países, son de poca importancia relativa.

Con respecto a la evolución durante el período de estudio, en el primer año de análisis — 2005— el gasto social en niñez como porcentaje del PIB fluctuó entre 1,1% en el caso de República Dominicana y 2,4% en el caso de Brasil.⁵ Como porcentaje del gasto social total, el gasto en niñez varió en un rango bastante más amplio, de alrededor de 11% en el caso de Brasil a alrededor de 25% en el caso de Jamaica. De manera similar a lo que se observa para el gasto en infancia, al comparar los años 2005 y 2009, se observa un aumento en el gasto en niñez para la mayoría de países, en particular para Brasil, Guatemala y Jamaica, cuyo aumento representó 0,5 puntos porcentuales del PIB. Así, durante 2009 el gasto en niñez osciló entre 1,4% en el caso de República Dominicana y 2,9% en el caso de Brasil. Luego, al comparar 2009 y 2012 —a excepción de Jamaica— se observa un menor dinamismo del gasto, y se reportan caídas y estancamiento en casi todos los países (similar a lo ocurrido con el gasto en infancia). En 2012, el gasto fluctuó entre 1,2% (República Dominicana) y 2,8% (Brasil) del PIB.

A fin de validar las estimaciones realizadas en la presente investigación y realizar comparaciones con otros países o regiones del mundo, se buscó información internacional comparativa. Específicamente, se comparó el gasto en educación respecto del PIB por nivel

⁵ Cabe mencionar que se comprobó que el ratio del gasto social respecto del PIB es, junto con el de Argentina, el más alto de la región, muy por encima de los demás países de la muestra.

educativo con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).⁶ La metodología empleada por la entidad incluye, al igual que en este estudio, tanto gasto corriente como de capital en todos los niveles de gobierno; sin embargo, incluye además gastos en servicios tales como subsidios a estudiantes y hogares. Por ello, para comparar los resultados se ajustaron nuestras estimaciones de gasto en educación por nivel educativo agregando el gasto en programas de alimentación escolar⁷ y en programas de transferencias condicionadas.

El cuadro 5 presenta las comparaciones por nivel educativo entre nuestras estimaciones ajustadas y las de la UNESCO. Por un lado, en el caso del nivel preescolar, los resultados promedio e individuales de todos los países de la muestra fueron similares a los de la UNESCO (en ningún caso hubo diferencias mayores a 0,1 puntos porcentuales). Coincidieron aquellos países con mayor nivel de gasto en relación con el PIB (México y Chile), así como los que gastaron menos (República Dominicana y Nicaragua). En el nivel de primaria, en promedio, nuestras estimaciones resultaron similares a las de la UNESCO. Solo hubo diferencias de 0,3 puntos porcentuales para los casos de Chile y México; para los demás países, las diferencias no superaron 0,2 puntos del PIB. Asimismo, coincidieron los países con mayor nivel de gasto (Jamaica y Nicaragua) y los de menor gasto respecto del PIB (Perú y República Dominicana). Las diferencias encontradas podrían ser explicadas, entre otras alternativas, por la metodología empleada para la inclusión de subsidios a estudiantes y hogares por nivel educativo.

**Cuadro 5. Comparación de resultados del gasto en educación, 2011
(% del PIB)**

País	Estimaciones		Estimaciones ajustadas (incluyen alimentación escolar y transferencias condicionadas)		UNESCO	
	Preescolar	Primaria	Preescolar	Primaria	Preescolar	Primaria
Chile	0,34% ^a	1,46%	0,45%	1,65%	0,53%	1,33%
Colombia	0,19%	1,25%	0,29%	1,43%	0,26%	1,53%
Guatemala	0,29%	1,43%	0,43%	1,69%	0,33%	1,65%
Jamaica	0,22%	1,85%	0,26%	1,96%	0,20%	2,12%
México	0,42%	1,28%	0,49%	1,46%	0,54%	1,79%
Nicaragua	0,03%	1,58%	0,07%	1,72%	0,16% ^b	1,82% ^b
Perú	0,22%	0,71%	0,34%	0,86%	0,31%	0,97%
Rep. Dom.	0,04%	0,85%	0,10%	1,07%	0,11%	0,96%
Promedio	0,22%	1,30%	0,30%	1,48%	0,31%	1,52%

^a Incluye gasto en programas JUNJI e INTEGRA.

^b Datos de 2010.

La información de la UNESCO, además, fue de utilidad para comparar el comportamiento del gasto por nivel educativo con respecto al PIB de los países analizados en la muestra con el de otros países y regiones para los cuales hubo información del gasto en educación preescolar y

⁶ Para los casos de Chile y México se pudieron comparar los resultados de gasto con las estadísticas de la OCDE. Para el nivel preescolar se encontró que la diferencia ascendió a 17% en Chile y apenas a 6% en México. En el nivel primario, las diferencias no superaron el 15% en ningún caso.

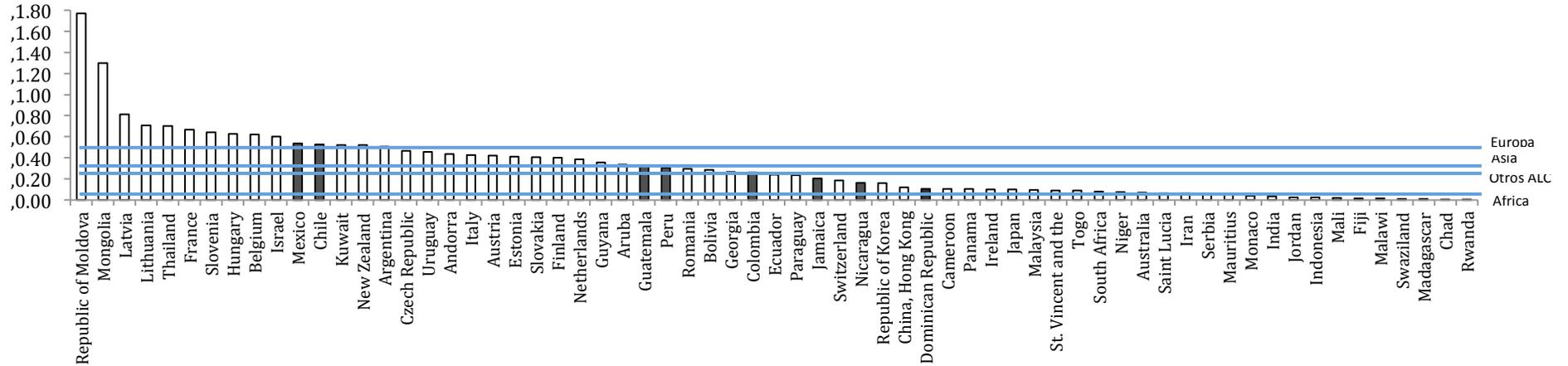
⁷ En el caso de México, no se obtuvo información acerca del gasto en programas de alimentación escolar.

primaria. En los gráficos 1 y 2 se muestran el comportamiento de todos los países y los promedios regionales, y se resalta la ubicación de los ocho países en cuestión.

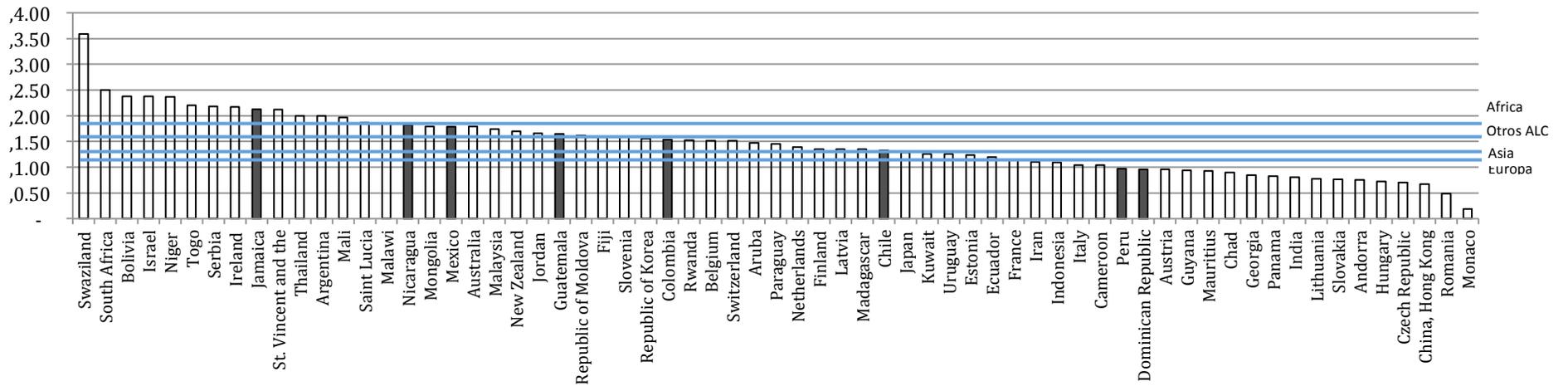
En cuanto al gasto en educación preescolar respecto del PIB, si se utilizan datos de la UNESCO, se observa que este tipo de gasto —salvo algunas excepciones— no supera 0,5% del PIB en la mayoría de los países del mundo para los que hay datos disponibles. Entre estas excepciones se encuentran México y Chile, que fueron los únicos países de la muestra que, según datos de la UNESCO, se ubicaron en el tercio superior de gasto del total de países. Si se consideran los ocho países analizados en este estudio, el gasto en educación preescolar promedio es de 0,31% del PIB, superando únicamente al promedio alcanzado por los países de África (0,04%) y de otros países de América Latina y el Caribe (0,27%). Sin embargo, se ubicó por debajo del promedio de los países de Asia (0,35%) y de Europa (0,52%).

En cuanto a los resultados del gasto en educación primaria, si se utilizan datos de la UNESCO, se encuentra que pocos países del mundo gastan más de 2,0% del PIB en este nivel educativo. Entre estos países se encuentra Jamaica. En contraste, Perú y República Dominicana se ubicaron en el tercio inferior de la distribución. Si se consideran los ocho países analizados en este estudio, se puede observar que gastaron en promedio 1,52% del PIB en educación primaria, superando el promedio de gasto de los países de Europa (1,17%) y Asia (1,33%), pero por debajo del promedio de otros países de América Latina y el Caribe (1,57%) y de África (1,79%).

**Gráfico 1. Gasto en educación preescolar, 2011
(% del PIB)**



**Gráfico 2. Gasto en educación primaria, 2011
(% del PIB)**



Fuente: UNESCO, Institute for Statistics (2014).

c) ¿En qué se gasta?: análisis comparativo del gasto en niñez por tipo de programa social respecto del tamaño de la economía

El cuadro 6 muestra la evolución de la importancia relativa de tres tipos de programas sociales en los años de referencia del período de análisis, 2005, 2009 y 2012: i) programas de transferencias condicionadas de dinero; ii) programas de alimentación escolar,⁸ y iii) programas de cuidado infantil.⁹ El primer tipo de programa favorece a niños de 0-12 años;¹⁰ el segundo en especial favorece a niños de 4-12 años aproximadamente (que asisten a la educación preescolar y primaria), y el tercero, a niños de 0-5 años. Aunque hay otros tipos de programas sociales dirigidos a la infancia y/o niñez, estos tres tipos de programas han sido seleccionados por ser los más importantes en términos del presupuesto de los países. Por ejemplo, los programas de apoyo parental aún son muy pequeños respecto al tamaño del presupuesto de los países.

Los programas de cuidado infantil son difíciles de definir dada su naturaleza heterogénea en términos de los servicios ofrecidos. Algunos programas ofrecen solo servicios de guardería, como el Programa de Estancias Infantiles, en México, que otorga atención y cuidado infantil con el fin de fomentar el ingreso o la permanencia de padres con escasos recursos en el mercado laboral. Otros incluyen a su vez servicios de estimulación temprana, educación, alimentación, seguimiento nutricional e, incluso, apoyo a los padres, como el programa PAIN en Guatemala, o Wawa Wasi en Perú, que brindaba un servicio de cuidado infantil diurno e implementó el componente de acompañamiento a familias al convertirse en Cuna Más en 2012. Otros programas tales como Hogares Comunitarios en Colombia y en Guatemala entregan además suplementos nutricionales (vitaminas y hierro).

Los rangos de edades de los niños atendidos también varían; por ejemplo, el Sistema Chile Crece Contigo (CHCC)¹¹ realiza, entre otras acciones, acompañamiento a las familias, control de la salud del niño y estimulación temprana desde la gestación hasta los cuatro años de edad. Por su parte, JUNJI e INTEGRA, que forman parte del sistema CHCC, potencian las acciones de cuidado infantil y de educación preescolar en niños de hasta seis años. Por otro lado, las intervenciones pueden comprometer a varias instituciones o ministerios, como el sistema CHCC o el Programa Amor en Nicaragua. Así, en República Dominicana se incluyó al Consejo Nacional de Estancias Infantiles, que garantiza la atención integral de calidad a la infancia mediante servicios de alimentación, salud y educación; y al Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, puesto que a través de los Centros Infantiles de Atención Integral brindan asistencia en áreas básicas del desarrollo infantil tales como educación, salud, nutrición, psicología y trabajo social.

⁸ Cabe destacar que en el caso de México no se considera el gasto en programas de alimentación escolar debido a que son ejecutados a nivel descentralizado y no se cuenta con la información presupuestal desagregada a ese nivel. En el caso de Brasil no se puede separar el gasto en programas de alimentación escolar, aunque sí está incluido en el gasto en niñez.

⁹ En el caso de México, solo se considera el Programa de Estancias Infantiles y no las guarderías que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social a las madres trabajadoras y los trabajadores viudos o divorciados que se encuentran asegurados, ya que es un servicio del seguro y no un programa social. En el caso de Brasil, no se pudo separar el gasto en cuidado infantil, aunque está incluido en el gasto en educación preescolar.

¹⁰ A excepción del caso de Brasil, en el cual el rango es de 0-15 años.

¹¹ Por la naturaleza singular del Sistema Chile Crece Contigo, que ofrece una amplia gama de programas de educación, desarrollo infantil, cuidado de la salud y seguimiento del desarrollo del niño, este programa no fue considerado en el monto total de Cuidado infantil, pero sí forma parte de la estimación del gasto social en infancia.

Cuadro 6. Evolución del gasto en programas sociales (% del PIB)

2005	CCT*	Alimentación escolar	Cuidado infantil
Brasil	0,12%	n/d	n/d
Chile	0,07%	0,11%	0,13%
Colombia	n/d	n/d	n/d
Guatemala	n/e	0,10%	0,02%
Jamaica	0,01%	0,04%	n/e *
México	0,19%	n/d	n/e
Nicaragua	0,12%	0,06%	0,13%
Perú	0,04%	0,20%	0,02%
Rep. Dom.	0,04%	0,23%	0,04%

2009	CCT*	Alimentación escolar	Cuidado infantil
Brasil	0,18%	n/d	n/d
Chile	0,07%	0,22%	0,30%
Colombia	0,25%	0,13%	0,26%
Guatemala	0,31%	0,21%	0,03%
Jamaica	0,01%	0,09%	n/e*
México	0,23%	n/d	0,02%
Nicaragua	n/e	0,10%	0,09%
Perú	0,15%	0,16%	0,01%
Rep. Dom.	0,20%	0,13%	0,04%

2012	CCT*	Alimentación escolar	Cuidado infantil
Brasil	0,22%	n/d	n/d
Chile	0,10%	0,21%	0,25%
Colombia	0,16%	0,12%	0,25%
Guatemala	0,21%	0,14%	0,02%
Jamaica	0,01%	0,13%	n/e*
México	0,23%	n/d	0,02%
Nicaragua	n/e	0,14%	0,09%
Perú	0,13%	0,12%	0,03%
Rep. Dom.	0,18%	0,15%	0,03%

Notas: n/d= no disponible. n/e= no existe. n/e*= en el caso de Jamaica, si bien no existen programas de cuidado infantil, la cobertura de la educación inicial es casi universal y desde los tres años.

*Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero.

Los datos permiten resaltar tres aspectos. Primero, se destaca el crecimiento en la importancia de los programas de transferencias condicionadas de dinero en el presupuesto de los países. En 2012, la mayoría de los países gastó alrededor de 0,1% y 0,2% del PIB en este tipo de programas (Bolsa Familia, en Brasil; Chile Solidario, en Chile; Familias en Acción, en Colombia; Oportunidades, en México; Juntos, en Perú; Comer es Primero, en República Dominicana, y Mi Bono Seguro, en Guatemala), siendo las excepciones Nicaragua y Jamaica. Estos programas además muestran un crecimiento importante en el período, en particular entre 2005 y 2009. El programa de transferencias PATH de Jamaica es relativamente pequeño, mientras que el programa Red de Protección Social de Nicaragua, que operaba en 2004, se descontinuó en 2006. En segundo lugar, sobresale la importancia de los programas de alimentación escolar en todos los países con datos disponibles y en todos los períodos analizados. La participación de este tipo de programas en el presupuesto es similar a la de los programas de transferencias condicionadas —en 2009 y 2012, antes era bastante mayor—, donde el gasto de los países ronda 0,1% y 0,2% del PIB. Finalmente, el tercer aspecto llamativo es que aunque todos los países tienen algún tipo de programa de cuidado infantil, su importancia relativa en el presupuesto es aún muy reducida. En cuatro de los países observados este tipo de gasto está por debajo de 0,03% del PIB. Las excepciones son Chile y Colombia (que gastan 0,3% del PIB en este concepto), y, en menor medida, Nicaragua (0,1% del PIB). Cabe destacar el caso de Jamaica, que presenta una institucionalidad bastante diferente a los demás países de la región considerados, que incluye de manera importante programas orientados a la niñez en riesgo o abandono. El caso de este país también difiere de los demás porque, si bien no tiene programas de cuidado infantil propiamente dichos, tiene cobertura casi universal (de 99%) en la educación preescolar desde los tres años, por lo que podría decirse que el equivalente a las intervenciones de cuidado infantil se encuentra inmerso en el gasto en educación preescolar.

d) ¿Cuánto se gasta por niño?: análisis comparativo de capacidades, esfuerzos y necesidades de gasto en infancia y niñez

Un aspecto para analizar es hasta qué punto las diferencias observadas en los niveles totales de gasto en infancia y niñez de cada país reflejan diferencias en la inversión per cápita por niño y, hasta qué punto responden a las necesidades del país. Ante el mismo presupuesto disponible en niñez (relativo al tamaño de la economía), un país con un número relativamente pequeño de niños elegibles para este tipo de programas puede dedicar más recursos a cada niño que un país con un mayor número de niños elegibles. Por otro lado, un país con mayores necesidades, es decir, con una mayor proporción de niños pobres, requiere más inversión y más esfuerzo de gasto, más allá de su disponibilidad de recursos.

Si en primer lugar se pone el foco en el gasto en infancia, el cuadro 7 muestra cuánto gasta cada país por niño atendido (0-5 años) en sus programas de cuidado infantil más importantes (resultados ajustados por paridad del poder adquisitivo). Se observa que Chile y México, 2 de los 3 países con el PIB per cápita más alto y que más gastan en infancia (además de Colombia), están también entre los países que más gastan por niño en programas de cuidado infantil: Jardines Infantiles de la JUNJI (Chile, 173.000 niños atendidos) y Estancias Infantiles (México, 266.000 niños atendidos). En el caso de Colombia, el programa Hogares Comunitarios de Bienestar gasta considerablemente menos por niño (alrededor de US\$606, PPA), lo cual se compensa con el carácter masivo de dicho programa en términos del número de beneficiarios (1,22 millones de niños atendidos). En el otro extremo se encuentra Nicaragua, donde existen pocos recursos disponibles para gastar por niño (PAININ destina US\$201, PPA,

por niño y beneficia a 72.000 niños). Guatemala se encuentra en una posición mixta: cuenta con dos programas, uno de los cuales tiene un gasto relativamente bajo (Programa de Atención Integral a la Niñez, PAIN) y otro que tiene un gasto relativamente alto por niño (Hogares Comunitarios). En conjunto, ambos programas benefician a 39.000 niños. Finalmente, es destacable el caso de la República Dominicana, ya que si bien cuenta con un porcentaje bajo de gasto en infancia, es uno de los países que más gasta por niño atendido, aunque son pocos los niños beneficiados (PAIPI destina US\$4.133 PPA por niño y solamente beneficia a 10.000 niños).

Cuadro 7. Gasto por niño atendido (0-5 años) en programas de cuidado infantil, 2010 (en US\$, PPA)

Chile	
Jardines Infantiles de JUNJI	4.162
Colombia	
Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)	606
Nicaragua	
Programa de Atención Integral a la Niñez (PAININ)	201
Guatemala	
Programa de Atención Integral a la Niñez (PAIN)	300
Hogares Comunitarios	1.338
México	
Estancias Infantiles	1.217
Perú	
Programa Wawa Wasi	891
República Dominicana	
Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)	4.133

Fuente: Araujo *et al.* (2013).

Con el fin de introducir en el análisis una aproximación al esfuerzo de gasto en niñez de cada país, en el gráfico 3 se presenta el gasto en protección social por niño pobre en comparación con el PIB per cápita de los países. El gasto señalado se obtiene como resultado del ratio del gasto en protección social en niñez calculado para cada país en el año 2011 (en US\$, PPA) respecto del total de niños pobres del país (0-14 años), según estadísticas de la CEPAL. Los resultados ofrecen cierta evidencia de que los países con mayores niveles de PIB per cápita son también los que más gastan por niño pobre. Esto es particularmente evidente en el caso de Chile. Con un gasto de alrededor de US\$2.800 (PPA) por niño pobre, Chile duplica ampliamente el gasto promedio del resto de los países. Aunque muy lejos de Chile, siguen en el ranking Colombia y Brasil, que gastan US\$640 y US\$460 por niño pobre respectivamente. En el otro lado del espectro se encuentra Nicaragua, que gasta alrededor de US\$92 (PPA) por niño pobre. El gráfico 4 complementa la idea anterior, al mostrar que los países con menor porcentaje de niños pobres son los que más gastan per cápita (por niño pobre). Sobresale nuevamente el caso de Chile, que ostenta un gasto mucho mayor por niño pobre pero que a la vez tiene las menores necesidades del grupo, mientras que Nicaragua en particular, seguido de

Guatemala y República Dominicana, gastan menos por niño pobre y tienen los mayores porcentajes de pobreza en el grupo etario en cuestión.

Gráfico 3. Capacidad vs. esfuerzo
PIB per cápita vs. gasto en protección social por niño pobre (0-12 años), 2011
(en US\$, PPA)

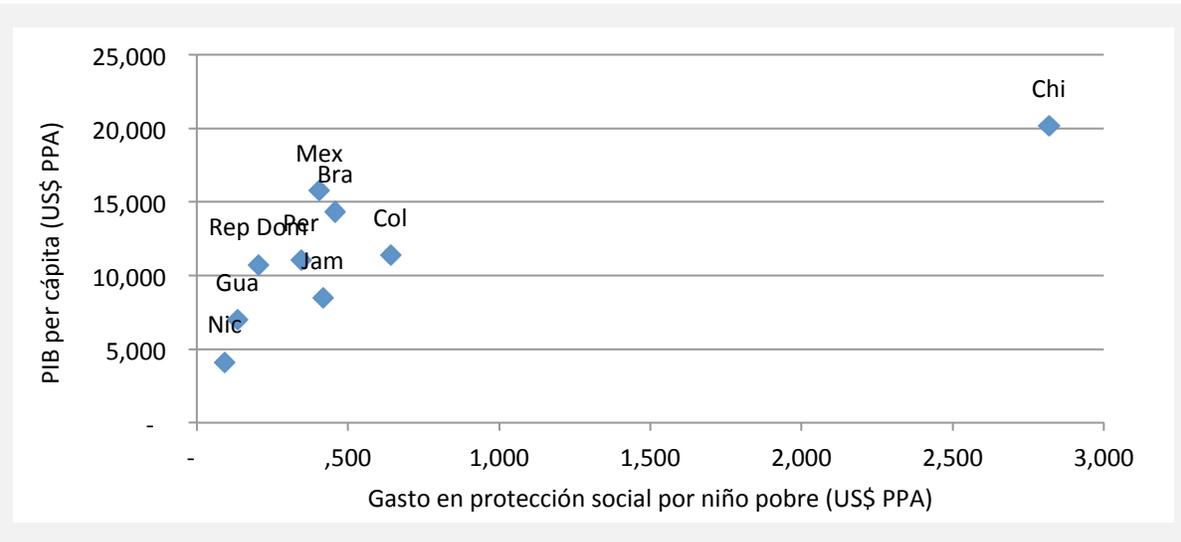
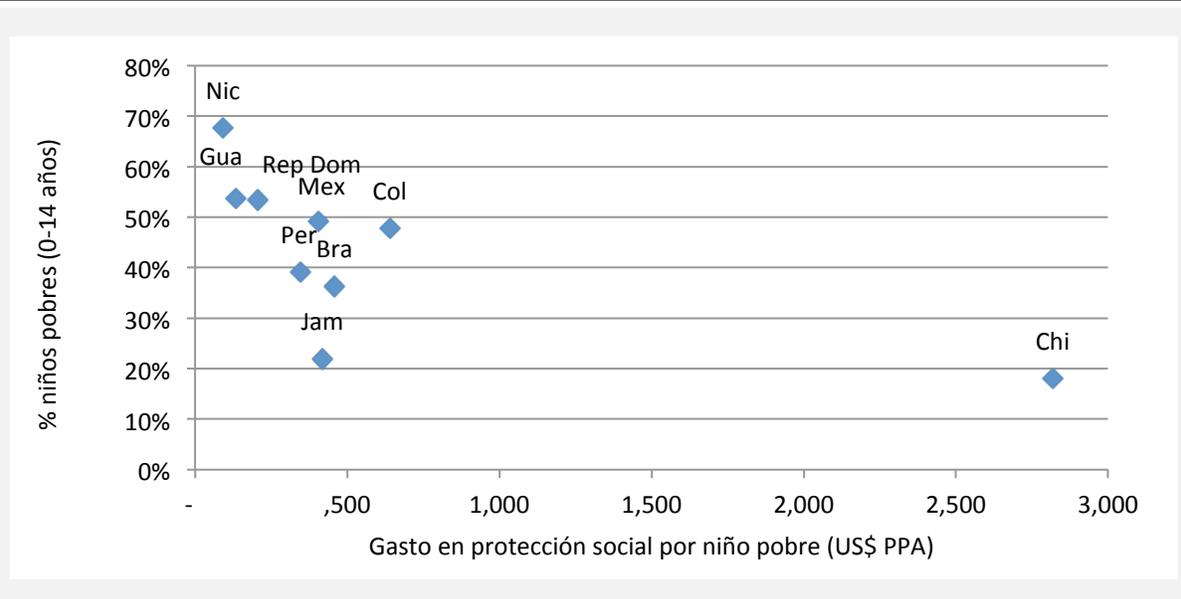


Gráfico 4. Necesidad vs. esfuerzo
Porcentaje de niños pobres vs. gasto social por niño pobre (0-12 años), 2011
(en US\$, PPA)



e) Cobertura y equidad en la cobertura de los programas de infancia y niñez

Pasamos ahora a analizar la cobertura y la equidad en la cobertura de los programas de infancia y niñez de los países seleccionados. Nos enfocamos en los siguientes programas: i) cuidado infantil (niños de 0-5 años); ii) educación preescolar (niños de 4-5 años); iii) alimentación escolar (niños de 6-12 años), y d) transferencias condicionadas de dinero (niños de 0-12 años). Los rangos de edades considerados reflejan la edad de los niños beneficiados por este tipo de programas. Los datos provienen de las encuestas de hogares de los siguientes países: Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Las encuestas de hogares utilizadas se informan en el cuadro 3 de la sección metodológica. No se incluyen, entre otros, programas de apoyo parental, ya que son de escala pequeña y típicamente no se indaga sobre ellos en las encuestas de hogares. Asimismo, en el caso de México no fue posible identificar la cobertura de los programas de alimentación escolar y cuidado infantil a través de encuestas de hogares. La cobertura de las encuestas de hogares de Jamaica y República Dominicana fue insuficiente para llevar a cabo este tipo de análisis.

Para cada país se utilizaron pesos poblacionales para identificar el número total de niños en el rango de edad de interés y el número total de niños en el mismo rango de edad beneficiado por cada programa.¹² Con esta información se obtuvieron los niveles de cobertura de cada programa en cada país, información que figura en el cuadro 8. Luego, a fin de analizar el nivel de equidad en el acceso, se calculó el porcentaje de niños beneficiados según los quintiles de ingreso del hogar y según el ratio de cobertura en el quintil superior con respecto al quintil inferior (ratio de quintiles o RQ). El análisis por quintiles se informa en los gráficos 5, 6, 7 y 8, y el ratio de quintiles en el cuadro 8.

Cuadro 8. Porcentaje de niños beneficiados por tipo de programa social

País	Cuidado infantil (0-5 años)		Educación preescolar (4-5 años)		Alimentación escolar (6-12 años)		Programas de transferencias condicionadas (0-12 años)	
	Cobertura (%)	Ratio de quintiles	Cobertura (%)	Ratio de quintiles	Cobertura (%)	Ratio de quintiles	Cobertura (%)	Ratio de quintiles
Chile	10,9	0,6	43,5	0,5	55,9	0,3	9,8	0,1
Colombia	11,3	0,6	49,3	0,7	49,5	0,4	21,7	0,4
Guatemala	0,4	*	27,3	1,5	18,1	0,6	22,3	0,1
México	n/d	n/d	74,7	0,6	n/d	n/d	20,3	0,0
Nicaragua	1,0	0,4	33,6	0,8	46,4	0,6	n/e	n/d
Perú	2,7	0,7	55,4	0,5	28,7	0,2	14,9	0,0

Notas: n/d= no disponible; n/e: no existe.

*No se reporta este ratio debido a limitaciones en la estimación por el carácter reducido de la muestra de beneficiarios.

¹² En el caso de los programas de transferencias condicionadas y en casos puntuales donde el acceso a un determinado programa solo se reportaba a nivel del hogar, se asumió que todos los niños en el rango de edad potencialmente beneficiado eran beneficiarios.

En términos de cobertura, de los cuatro tipos de programa analizados llama la atención el alto porcentaje de niños de 4-5 años que accede a **educación preescolar** pública, lo cual refleja una tendencia a la universalización de este nivel educativo. El mayor nivel de cobertura se observa en México (74,7%), seguido de Perú (55,4%), Colombia (49,3%) y Chile (43,5%). Más rezagados se encuentran Nicaragua y Guatemala (33,6% y 27,3%, respectivamente). En términos de equidad en la cobertura (gráfico 5), Perú y Chile sobresalen como los países con el menor ratio de quintiles (0,5 en ambos casos), es decir, la proporción de niños del quintil superior que acceden a educación preescolar pública es relativamente pequeña en comparación con la proporción de niños del quintil inferior. En el otro extremo está Guatemala, con un ratio de quintiles de 1,5, de manera que la cobertura es mayor en el quintil superior respecto al quintil inferior. Hay que tener en cuenta que en el caso de Chile y Perú existe una mayor cobertura de instituciones privadas que brindan educación preescolar. Si se incluye la educación privada, la cobertura de la educación preescolar en los países de la muestra es la siguiente: en México, 84%; en Chile, 83%; en Perú, 73%; en Colombia, 67%; en Nicaragua, 44%, y en Guatemala, 33%.

Los programas de **alimentación escolar** son de larga data en la mayoría de los países de la región. Los países con niveles más altos de cobertura (6-12 años) son Chile, Colombia y Nicaragua (55,9%, 49,5% y 46,4%, respectivamente). En términos de acceso por quintiles (gráfico 6), se destaca la focalización de Perú (ratio de quintiles de 0,2), seguido de Chile y Colombia (ratio de quintiles de 0,3 y 0,4, respectivamente). En el otro extremo, en Guatemala y Nicaragua la cobertura en el quintil inferior respecto al quintil superior es relativamente baja (ratio de quintiles de 0,6 en ambos casos).

Por el contrario, se observa un nivel de cobertura particularmente bajo de los programas de **cuidado infantil** para niños de 0-5 años. En este caso, se destacan Colombia y Chile (Hogares Comunitarios de Bienestar con 11,3% de cobertura y Jardines Infantiles de la JUNJI con 10,9%), seguidos, aunque muy por debajo, de Perú (Cuna Más, 2,7%), Nicaragua (Programa de Atención Integral a la Niñez, 1,0%) y Guatemala (guarderías públicas, 0,4%). Cabe destacar que los programas de cuidado infantil de Colombia y Chile iniciaron operaciones en la década de 1970, mientras que los programas implementados en Perú, Guatemala y Nicaragua se iniciaron a fines de la década de 1990 (Cuna Más es la continuación del programa Wawa Wasi). En términos de equidad en la cobertura (gráfico 7), el país con el ratio de quintiles más bajo (mayor focalización en el quintil inferior) es Nicaragua (ratio de 0,4). En el otro extremo está Perú, con un ratio de quintiles de 0,7.

Finalmente, en lo que se refiere a los **programas de transferencias condicionadas de dinero**, el nivel de cobertura fluctúa entre 14,9%, en el caso de Perú, y 22,3%, en el caso de Guatemala. Los niveles de cobertura están parcial, y no totalmente, asociados con los niveles de pobreza de cada país. Así, Guatemala, el país con mayores niveles de pobreza de la muestra, es el que tiene más cobertura promedio. Sin embargo, se podría argumentar que Chile y Colombia tienen niveles relativamente altos de cobertura en relación con sus tasas de pobreza. Lo que sobresale de los programas de transferencia y que los distingue del resto de los programas es que en estos casos se observa un alto nivel de focalización en el quintil inferior (véase el gráfico 8). Perú y México tienen un ratio de quintiles de 0,02 y 0,04, seguidos por Chile y Guatemala con ratios de 0,1; en el extremo está Colombia, con un ratio de 0,4.

En resumen, en términos de cobertura sobresalen los programas de educación preescolar. En el otro extremo están los programas de cuidado infantil, donde, salvo en los casos de Chile y Colombia, los niveles promedio de cobertura aún son bajos (este análisis excluye a México por falta de datos). En términos de diferencias en el acceso según los quintiles, los programas de

educación preescolar son poco focalizados, con una mediana del ratio de quintiles para los países observados de 0,6. Los programas de alimentación escolar están más focalizados, con una mediana del ratio de quintiles de 0,3. Los programas de transferencias condicionadas son los que tienen un mayor nivel de focalización (mediana del ratio de quintiles de 0,1). Por último, los programas de cuidado infantil tienen un nivel de focalización relativamente bajo, con un ratio de quintiles de 0,6.

Gráfico 5. Porcentaje de niños que acceden a la educación preescolar (pública) por quintil de ingreso del hogar

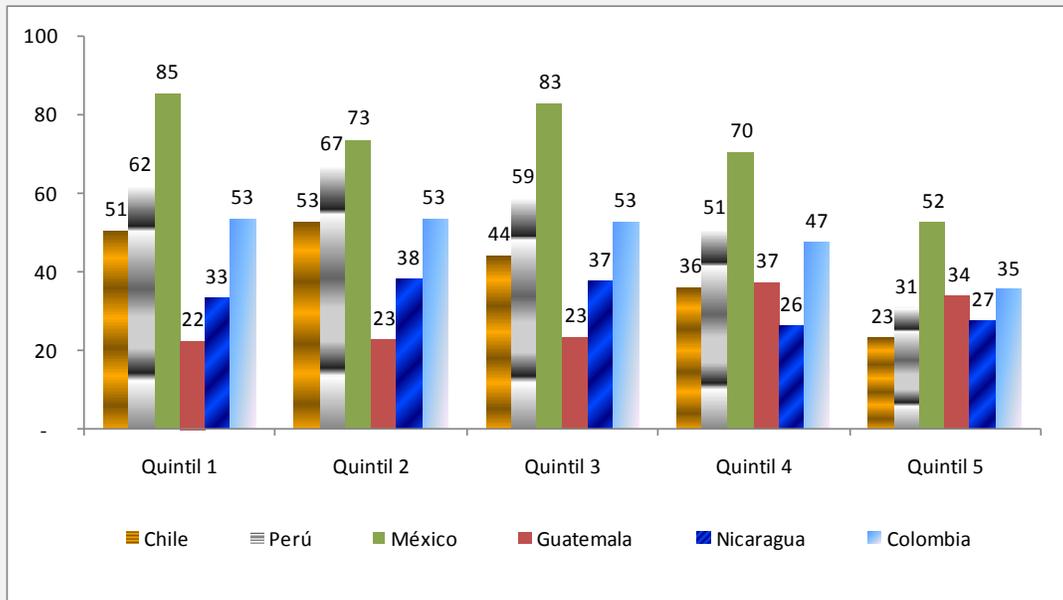


Gráfico 6. Porcentaje de niños que acceden a programas de alimentación escolar por quintil de ingreso del hogar

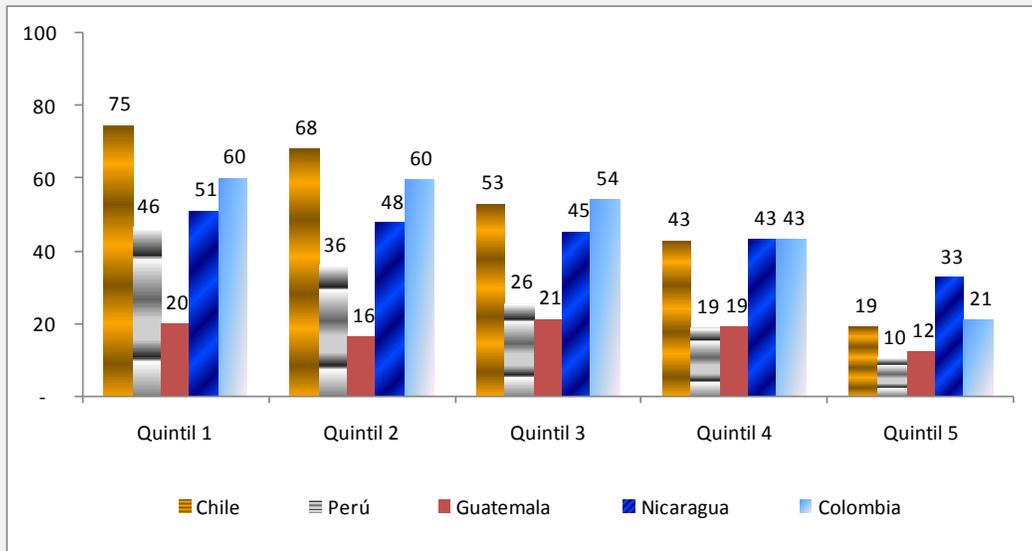


Gráfico 7. Porcentaje de niños que acceden a programas de cuidado infantil por quintil de ingreso del hogar

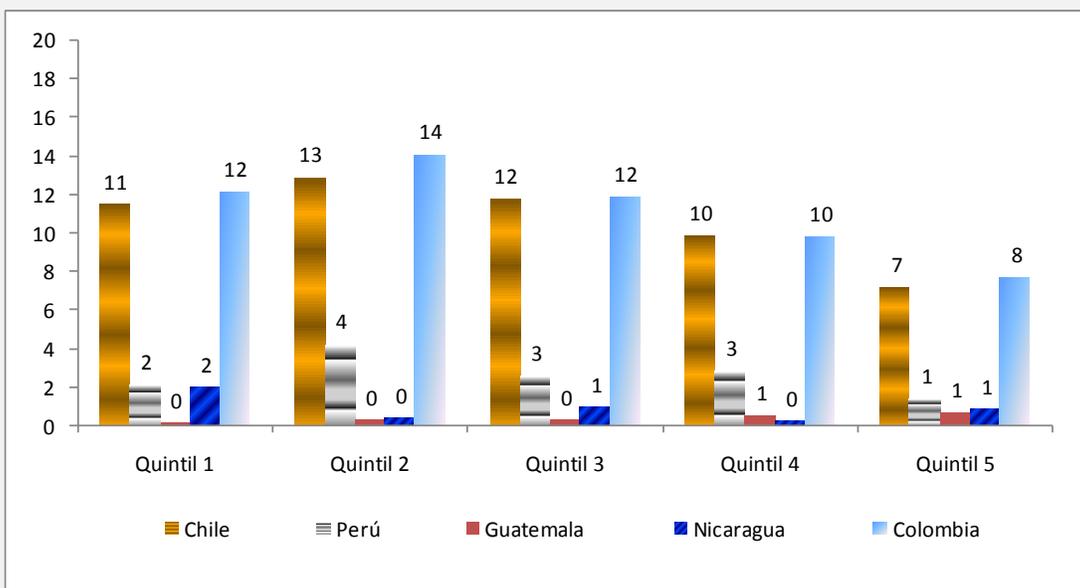
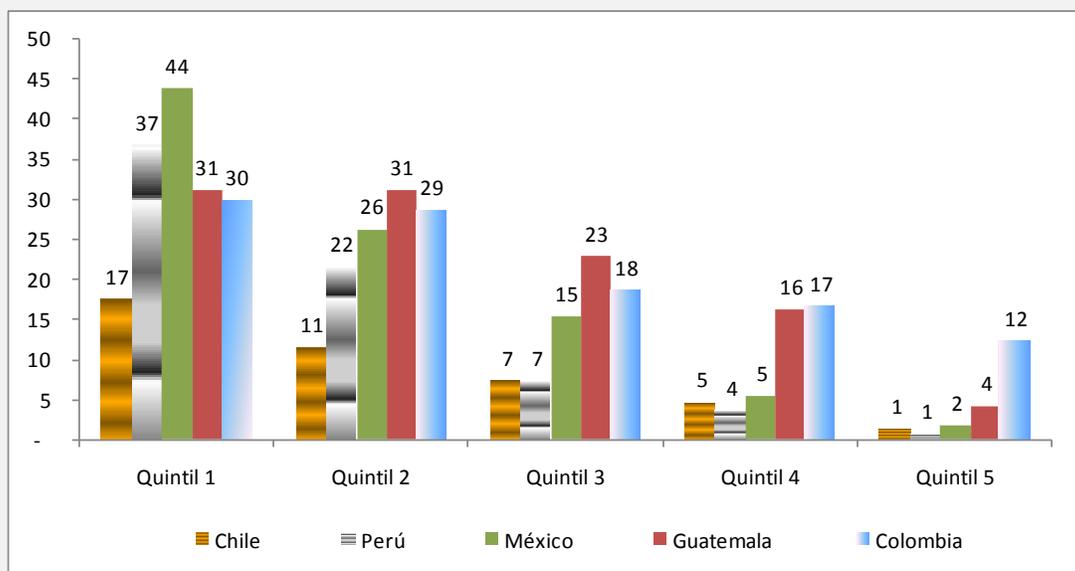


Gráfico 8. Porcentaje de niños que acceden a programas de transferencias condicionadas de dinero por quintil de ingreso del hogar



f) Ejercicio comparativo de la evolución del gasto en infancia frente al ciclo económico

El objetivo de esta sección es hacer un ejercicio comparativo con el fin de discutir si el gasto en infancia es procíclico o anticíclico. Se optó por hacer este tipo de análisis solo para el gasto en infancia, pues el gasto en niñez está dominado en gran medida por el gasto en educación primaria, el cual es poco sensible a la trayectoria del ciclo económico al ser su principal componente el pago a docentes, quienes tienen típicamente contratos permanentes.

Con fines ilustrativos, se utilizó el año 2009 como punto de referencia, ya que fue un año de desaceleración para todos los países de la muestra debido a los efectos de la crisis financiera internacional. El hecho de que todos los países se vieran afectados en mayor o menor medida por los efectos de la crisis financiera internacional, y de que, al mismo tiempo, los efectos de dicha crisis fueron transitorios (las economías se recuperaron rápidamente), determina un escenario adecuado para analizar el comportamiento de la tasa de crecimiento real del gasto en infancia en todos los países ante un fenómeno similar. Los resultados se reportan en el cuadro 9. En este cuadro, para cada país se reporta la evolución de la tasa de crecimiento real de la economía (PIB), del gasto social total y del gasto en infancia, antes, durante y después de 2009. Para esta parte del análisis se excluye a Colombia, ya que su serie de tiempo de gasto en infancia es demasiado corta.

Para evaluar la manera en que se comporta la tasa de crecimiento del gasto en infancia respecto del ciclo, se compara la tasa de crecimiento promedio del período 2004-08 con la tasa de crecimiento de 2009, y luego la tasa de 2009 con la tasa promedio observada en el período 2010-12. De esta forma, se distingue un bloque de países para los cuales el gasto social total se comportó de manera anticíclica (Chile, Guatemala, Jamaica y República Dominicana) y otro bloque en el cual el gasto social total fue procíclico (México, Nicaragua y Perú). Dentro del

bloque de países anticíclicos, la evidencia sugiere que en los casos de Chile y Guatemala el gasto en infancia también es anticíclico, mientras que en el caso de Jamaica y República Dominicana las tasas de crecimiento del gasto en general han estado cayendo, con fuertes fluctuaciones en el caso de República Dominicana (sin embargo, cabe mencionar que la tasa de crecimiento promedio entre 2004 y 2008 estuvo por encima de 50% debido principalmente a la creación del programa Comer es Primero en 2004, que después de su creación experimentó un fuerte crecimiento, y al significativo aumento del gasto en el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia). Por su parte, dentro del bloque de países procíclicos, el gasto en infancia de México parece haberse desacelerado en general, mientras que las tasas de crecimiento de Perú y Nicaragua han ido en aumento; en el caso de Nicaragua, las tasas de crecimiento se están recuperando luego de la fuerte caída en el gasto en infancia originada por el cierre del programa Red de Protección Social.

En conclusión, si bien en algunos casos se observa un comportamiento anticíclico del gasto en infancia, al mismo tiempo se observa que los países tienen tendencias particulares de aceleración o desaceleración de la tasa de crecimiento del gasto en infancia, lo que en algunos casos posiblemente se deba a que su nivel de gasto ya es relativamente alto (México, por ejemplo), así como también a otros factores de coyuntura. Finalmente cabe destacar que, con excepción de Perú y Nicaragua, se observa una desaceleración en la tasa de crecimiento del gasto en infancia luego de la crisis de 2009.

Cuadro 9. Evolución de las tasas de crecimiento reales del gasto en infancia y del gasto social frente al ciclo económico			
País	Tasa de crecimiento promedio anual 2004-08	Tasa de crecimiento 2009	Tasa de crecimiento promedio anual 2010-12
Chile			
Gasto en infancia	11%	25%	-1%
Gasto social	7%	18%	4%
PIB	5%	-1%	6%
Guatemala			
Gasto en infancia	14%	75%	-1%
Gasto social	3%	18%	0%
PIB	5%	1%	4%
Jamaica			
Gasto en infancia	5%	-2%	-6%
Gasto social	4%	11%	-2%
PIB	1%	-3%	0%
México			
Gasto en infancia	9%	2%	2%
Gasto social	7%	2%	5%
PIB	3%	-5%	4%
Nicaragua			
Gasto en infancia	-12%	8%	19%

Gasto social	7%	5%	8%
PIB	4%	-2%	5%
Perú			
Gasto en infancia	7%	8%	10%
Gasto social	9%	5%	6%
PIB	8%	1%	7%
República Dominicana			
Gasto en infancia	55%	17%	-18%
Gasto social	15%	-5%	3%
PIB	8%	3%	4%

Nota: Los datos del PIB provienen del Banco Mundial, excepto en el caso de Jamaica, donde se utilizaron datos de la CEPAL.

5. Conclusiones

El objetivo del estudio fue analizar los niveles, la evolución, la composición y la calidad del gasto público social en infancia y niñez de América Latina y el Caribe, buscando responder a preguntas tales como, ¿cuánto gastan los países en infancia y niñez en general y en relación al tamaño de sus economías y de sus necesidades? ¿Cuánto gastan los gobiernos de la región en brindar servicios de cuidado infantil? ¿Cuánto se gasta en educación preescolar y educación primaria en conjunto? ¿Qué otros tipos de programas son relevantes? ¿Qué tan heterogéneo es el gasto entre países? ¿Cómo ha evolucionado el gasto en la última década? y ¿qué tan equitativo ha sido en de cada país?

El estudio se basó en una muestra de ocho países, que incluye países de la zona andina, el cono sur, Centroamérica y el Caribe de ingreso medio-bajo, medio-alto y alto. La muestra considerada fue: Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Para cada país se realizó una revisión del marco institucional del gasto en niñez y se cuantificó el nivel de gasto en infancia y niñez, así como la evolución y la distribución del gasto. Luego, la información se utilizó para llevar a cabo un análisis comparativo del nivel de gasto de los países de la muestra de acuerdo con su tamaño y sus necesidades. En dicho análisis comparativo, donde fue posible, se incluyeron además estimaciones para el caso de Brasil, ajustadas a partir del estudio de Tavares y Cavalcanti (2014).

Se estimaron dos agregados principales, tratando de cubrir el período 2004-12: el gasto social en infancia (0-5 años) y el gasto social en niñez (0-12 años, o la edad de finalización de la educación primaria). Se definió el gasto social en infancia como aquel compuesto de gasto en protección social (incluidos, principalmente, los programas de cuidado infantil y los programas de transferencias condicionadas de dinero) y de gasto en educación preescolar. El gasto en niñez se definió de manera análoga para el grupo etario ampliado hasta los 12 años, incluidos, además de los conceptos previos, el gasto en educación primaria, el gasto en programas de alimentación escolar y en programas de transferencias condicionadas, entre otros programas de protección social. Tal como se menciona más adelante, se optó por no incluir el gasto en salud como parte de la definición de gasto social en infancia y niñez en las estimaciones comparadas. El objetivo de la metodología empleada fue asegurar la comparabilidad entre países más que llegar a cubrir todos los posibles gastos orientados a la infancia y la niñez.

Antes de concluir sobre las principales estimaciones y respuestas a las preguntas planteadas, cabe mencionar algunas limitaciones importantes que se enfrentaron durante el proceso y que en sí mismas proveen conclusiones con respecto a la región. En primer lugar, es sorprendente la poca disponibilidad de información presupuestal en la mayoría de los países de la muestra. Así, la información utilizada provino principalmente de informes presupuestales de los Ministerios de Hacienda de cada país, disponibles en la web (Nicaragua), suministrados directamente por las oficinas de presupuesto o entidades sectoriales a través del BID (México, Guatemala, Jamaica y República Dominicana) y/o solicitados directamente a las instancias públicas del país (Chile). Solamente en el caso de Perú se logró obtener la información necesaria a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera. Ciertamente, en el caso de Colombia se utilizaron fuentes públicas pero hubo que utilizar información generada por estudios previos y solo se pudo completar la información para unos pocos años.

Lo segundo es que, si bien los países cuentan con información presupuestal desagregada, en ningún caso se distingue el gasto dirigido a la niñez o infancia y es necesario un complejo proceso para estimarlo. Más aún, en lo que se refiere al gasto en educación básica en algunos países (Chile, Colombia, México) el nivel de reporte no permite distinguir el gasto asociado a la educación primaria de aquel correspondiente a la educación preescolar y secundaria. En el caso de Chile, esta información se obtuvo directamente del Ministerio de Educación, mientras que en el caso de Colombia y México se optó por utilizar información de otras fuentes y metodologías específicas a fin de aproximar el porcentaje de gasto en educación básica que corresponde a cada uno de estos niveles.

En el caso de la información del gasto en salud es donde se encontraron las mayores limitaciones. La información de los ministerios de salud es en general de muy poca calidad y con niveles de desagregación que hacen casi imposible identificar el componente del gasto dirigido a la niñez (tampoco se cuenta con esta información en el caso de Brasil). Por ello se optó por no considerarlo en las estimaciones comparadas. En particular, si bien en los años más recientes la información relacionada con programas de inmunización, programas de “vigilancia” infantil y programas de madres gestantes y de salud materno-infantil se hizo visible en el caso de algunos países —especialmente en Perú—, en varios países y en años anteriores esta información no era identificable.

La última limitación que cabe destacar es la referida al restringido nivel de la desagregación de la información de los gobiernos regionales. Esto es particularmente crítico en el caso de México, que tiene un importante nivel de autonomía regional pero cuya información sobre el gasto descentralizado en salud y educación para la niñez es insuficiente.

Con respecto a la pregunta sobre cuánto se gasta en infancia y niñez, se estimó que el gasto del gobierno en infancia (0-5 años) de los países considerados es bastante pequeño respecto del tamaño de sus respectivos PIB (0,4% en promedio en 2012 sin llegar en ningún caso a 1%). Sobresalen México y Colombia con los porcentajes más altos, y República Dominicana y Nicaragua con los más bajos. Respecto a la evolución de este gasto, se observa un aumento en la mayoría de países; el crecimiento de este gasto es relativamente mayor al crecimiento de las economías en general, en particular entre 2005 y 2009. Por su parte, entre 2009 y 2012 se observa un menor dinamismo: a excepción de Brasil, ninguno de los países analizados aumentó su nivel de gasto como porcentaje del PIB en dichos años, e incluso en dos casos el gasto se redujo (Chile y República Dominicana). Los aumentos en el volumen de este gasto se explican principalmente por la importancia creciente de los programas de transferencias condicionadas en todos los países (excepto Nicaragua), y la de los servicios de cuidado infantil en países como Chile. También se observa un aumento en el gasto en educación preescolar

en la mayoría de países. Es interesante observar que los países con mayor PIB per cápita de la muestra (Brasil, Colombia, México y Chile) son los que más gastan respecto del tamaño de la economía. En el caso de los países señalados, estos tienen además una cartera diversificada de programas sociales en infancia (transferencias condicionadas, cuidado infantil, programas de alimentación y programas de apoyo a padres, entre otros).

Los resultados de cuánto se gasta en niñez muestran un ranking de países bastante diferente al observado en el gasto en infancia, aunque en general las diferencias entre países son menores. Así, en 2012, cuando el promedio del gasto en niñez era de 2% del PIB, los países con mayor nivel de gasto fueron Brasil (2,8%), Jamaica (2,3%), y Chile y Colombia (2,2%), mientras que en el otro extremo se encontraban Perú y República Dominicana (1,4% y 1,2%, respectivamente). Cabe recordar que las estimaciones de este gasto corresponden al gasto en infancia, al que se le suma, principalmente, el gasto en educación primaria, en programas de alimentación escolar y en programas de transferencias condicionadas en el componente destinado a niños de 6-12 años. La posición en el ranking de los países se determina principalmente por el gasto en educación (preescolar y escolar) en la niñez, que representa el mayor porcentaje del gasto (así, por ejemplo, Perú y República Dominicana, que son los países que menos gastan en niñez, son también los que menos gastan en educación). Las excepciones son Chile y Colombia, que sobresalen por ser los que más gastan en protección social. Un caso particular es el de Jamaica, cuyo alto puesto en el ranking se explica por el alto gasto en educación, pero cuyo gasto en protección social se explica en gran parte por la existencia de instituciones y programas de apoyo para niños en riesgo que son incluso más grandes, en términos de gasto, que el programa de transferencias condicionadas.

Luego, se analizaron los resultados comparativos con respecto a la siguiente pregunta: ¿en qué se gasta? Se identifican principalmente tres tipos de programas sociales en la región, en función de su importancia en términos de presupuesto: i) programas de transferencias condicionadas de dinero; ii) programas de alimentación escolar, y iii) programas de cuidado infantil. Cabe mencionar que se observó que estos últimos son de naturaleza bastante heterogénea. Algunos programas ofrecen solo servicios de guardería, como el Programa de Estancias Infantiles de México; otros también incluyen servicios de estimulación temprana, educación, alimentación, seguimiento nutricional e, incluso, apoyo a los padres —por ejemplo, el programa PAIN de Guatemala o Cuna Más de Perú—, y otros, tales como Hogares Comunitarios de Colombia y de Guatemala, entregan además suplementos nutricionales.

Los datos correspondientes a los programas mencionados permiten resaltar tres aspectos. Primero, sobresalió el crecimiento en la importancia de los programas de transferencias condicionadas de dinero en el presupuesto de la mayoría de países (particularmente en Brasil, Perú y República Dominicana), siendo las excepciones Nicaragua y Jamaica. En segundo lugar, es llamativa la importancia de los programas de alimentación escolar en todos los países con datos disponibles y en todos los períodos analizados. La participación de este tipo de programas en el presupuesto es similar a la de los programas de transferencias condicionadas (entre 0,1% y 0,2% del PIB). La tercera cuestión sobresaliente es que, aunque todos los países tienen algún tipo de programa de cuidado infantil, su importancia relativa en el presupuesto es aún muy reducida. En cuatro de los países observados este tipo de gasto está por debajo de 0,05% del PIB. Las excepciones son Chile y Colombia, y en menor medida Nicaragua. Cabe destacar el caso de Jamaica porque presenta una institucionalidad bastante diferente a la de los demás países de la región considerados, que incluye de manera importante programas orientados a la niñez en riesgo o abandono, y porque, si bien no tiene programas de cuidado infantil propiamente dichos, tiene cobertura casi universal (99%) en la educación preescolar desde los tres años.

Para saber cuánto se gasta por niño se realizó un análisis comparativo de capacidades, esfuerzos y necesidades del gasto en infancia y niñez de los países de la muestra. Con un enfoque en primer lugar en el gasto en infancia en los programas de cuidado infantil, se observó que Chile, uno de los países con el mayor PIB per cápita y mayor gasto en infancia (además de Colombia), es también el que más gasta por niño en programas de cuidado infantil. En el caso de Colombia, el programa Hogares Comunitarios de Bienestar gasta considerablemente menos por niño, pero ello se compensa con el carácter masivo de dicho programa.

Con el fin de introducir en el análisis una aproximación al esfuerzo de gasto en niñez de cada país, se analizó el gasto en protección social por niño pobre (0-12 años) en comparación con el PIB per cápita de los países. Los resultados ofrecen cierta evidencia de que los países con mayores niveles de PIB per cápita son también los que más gastan por niño pobre. Esto es particularmente evidente en el caso de Chile, que ampliamente duplica el gasto promedio del resto de países (ajustado por paridad de poder adquisitivo). Los siguientes países en el ranking son Colombia y Brasil. Se encontró además que los países con menor porcentaje de niños pobres son los que más gastan per cápita (por niño pobre), y nuevamente sobresale el caso de Chile, mientras que Nicaragua en particular, seguido de Guatemala y República Dominicana, gastan menos por niño pobre y tienen los mayores porcentajes de pobreza en ese grupo etario.

Por último, en lo que se refiere a cobertura y equidad de los programas de infancia y niñez, se puso el foco en los programas y países que cuentan con información surgida de las encuestas de hogares. Estos son programas de cuidado infantil, educación preescolar, alimentación escolar y transferencias condicionadas de dinero de los siguientes países: Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (en el caso de México no fue posible identificar la cobertura de los programas de alimentación escolar y cuidado infantil a través de las encuestas de hogares). Se obtuvieron los niveles de cobertura de cada programa en cada país y, a fin de analizar el nivel de equidad en el acceso, se obtuvo el porcentaje de niños beneficiados según los quintiles de ingreso del hogar y el ratio de cobertura en el quintil superior con respecto al inferior.

En términos de cobertura, de los cuatro tipos de programa analizados sobresale el alto porcentaje de niños de 4-5 años que accede a educación preescolar (pública), lo cual refleja una tendencia a la universalización de este nivel educativo. El mayor nivel de cobertura se observa en México, seguido de Perú, Colombia y Chile. En términos de la equidad en la cobertura, Perú y Chile son los países con el menor ratio de quintiles, es decir, la proporción de niños del quintil superior que acceden a educación preescolar pública es relativamente pequeña en comparación con la proporción de niños del quintil inferior. En el otro extremo está Guatemala, donde la cobertura es mayor en el quintil superior. En el caso de los programas de alimentación escolar, los países con niveles más altos de cobertura son Chile, Colombia y Nicaragua (55,9%, 49,5% y 46,4%, respectivamente). En términos de acceso por quintiles, es llamativa la focalización de Perú, seguido de Chile y Colombia. Del otro lado, se observa un nivel de cobertura de los programas de cuidado infantil particularmente bajo. En este caso, sobresalen Colombia y Chile, seguidos —aunque bastante más de lejos— por Perú, Nicaragua y Guatemala. Finalmente, en lo que se refiere a los programas de transferencias condicionadas de dinero, el nivel de cobertura fluctúa entre 9,8%, en el caso de Chile, y 22,3%, en el caso de Guatemala. En cuanto a los programas de transferencias, algo que resulta llamativo y que los distingue del resto de los programas es que se observa un alto nivel de focalización.

Bibliografía

- Aramburú, C. 2008. *Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República - Cooperación Alemana al Desarrollo.
- Araujo, M. C., F. López-Boo y J. M. Puyana. 2013. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Diputados de la República Dominicana. "Insumos para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo. Documento temático sobre descentralización y gobiernos locales". República Dominicana.
- Cecchini, S. y A. Madariaga. 2011. "Programa de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: Naciones Unidas (CEPAL).
- CONEVAL. 2010. "Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México". México, D.F.
- CONEVAL. 2009. *Metodología para la medición de la pobreza multidimensional en México*. México, D.F.
- Contraloría General de la República. 2012. "Informe macro sobre la gestión del programa del vaso de leche". Lima: Informe No. 080-2013-CG/PSC-IM.
- Dirección Ejecutiva de Fundación Integra. 2012. "Reporte 2012". Santiago de Chile: Fundación Integra.
- Dirección Ejecutiva de Fundación Integra. 2011. "Reporte 2011". Santiago de Chile: Fundación Integra.
- Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2012. "Bitácora de cifras presupuestales 2000-2012. Presentación de cifras del presupuesto público nacional". Bogotá, Colombia.
- Fiszbein, A. y N. Schady. 2009. "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty." Washington, D.C.: The World Bank.
- Flores, A. 2013. "Compromiso fiscal con los derechos de la niñez y la adolescencia en Nicaragua durante el período 2007-2012". Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP).
- Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington, D.C.: FMI.

- García, M. 2009. "Inversión en salud y protección social a la niñez y adolescencia 2005-2008". Managüa: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP).
- Hevia de la Jara, F. 2009. "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox". *Sociológica*, año 24, No. 70, mayo-agosto de 2009, 43-81.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2012. "Optando por la paz y la prosperidad social 2005-2012: primera rendición pública de cuentas nacional sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud". Bogotá: ICBF.
- Javier, C., G. Ariela y R. Manuela. 2012. "Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo". Santiago de Chile: Naciones Unidas (CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. 2013. "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala". Santiago de Chile: Naciones Unidas (CEPAL).
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 2012. "Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú". Lima, Perú.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. "Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social. Incluir para crecer". Lima, Perú. Disponible en: <http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/somos.php>.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. 2008a. "Programa articulado de nutrición". Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. 2008b. "Programa estratégico de salud materno neonatal". Lima, Perú.
- Perova, E. y R. Vakis. 2012. "El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rubio, M., L. Pinzón y M. Gutierrez. 2010. "Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014". Nota técnica No. 244. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salhuana, R. 2008. "Presupuesto por resultados. Conceptos y líneas de acción". Documento de Trabajo. Lima: MEF-DNPP.
- Secretaría de Educación Pública de México. 2012. "Sexto informe de labores". México, D.F.
- SEDESOL. 2013. "Informativo Sin Hambre". Sin Hambre Cruzada Nacional. Noviembre 2013, No. 2.
- Staab, S. 2013. *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (CEPAL). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6192/LCL3661_es.pdf?sequence=1.

Tavares de Araujo, I. y A. de Cavalcanti de Almeida. 2014. "Government Spending on Early Childhood in Brazil: Equity and Efficiency Challenges." Sin publicar.

Valle, D. 2010. "Situación de la educación inicial en Nicaragua". Managüa: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP).

Vizcaino, J. 2011. "Recursos para la infancia y la adolescencia: una prioridad a nivel territorial". Bogotá: Alianza por la niñez colombiana.

Anexo estadístico

Anexo 1 Programas sociales dirigidos a la infancia y la niñez, por país

País	Grupo	Nombre	Descripción	Población objetivo	Ppto. 2012 (US\$)	Período de funcionamiento
Chile	Infancia	Jardines Infantiles de la JUNJI	Servicios de cuidado, alimentación (desayuno, almuerzo y refrigerio), seguimiento nutricional a niños y acompañamiento a padres	Niños de 0-6 años	442	Desde 1970
		Fundación Integra	Servicios de cuidado, alimentación (desayuno, almuerzo y refrigerio), seguimiento nutricional a niños y apoyo a padres	Niños de 0-6 años	233	Desde 1975
		Conozca a su Hijo (CASH)	Acompañamiento y capacitación a padres en materia de nutrición, salud y cuidado	Niños de 0-6 años	8	Desde 1993 a nivel nacional
		Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial	Servicios de control y atención de salud	Niños de 0-5 años	32	Desde 2007
		Programa de apoyo al recién nacido	Servicios de cuidados maternos, atención pre y post parto, y dotación de utensilios y alimentos para el bebé	Niños de 0-3 años	28	Desde 2007
		Sistema de protección integral a la infancia - Chile Crece Contigo	Programas educativos, de salud, nutrición y seguimiento diferenciado por familias	Niños de primera infancia, desde su gestación hasta que entran a pre kinder (4-5 años)	19	Desde 2000
	Niñez	Salud Escolar	Servicios médicos, salud bucal, habilidades para la vida y apoyo psicosocial	Niños en edad preescolar y escolar en condiciones de vulnerabilidad	32	Desde 1980
		Alimentación escolar	Entrega de raciones alimentarias de manera focalizada a niños en la escuela	Alumnos en condición de vulnerabilidad que asisten a establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, en los niveles prebásica, básica y media	557	Desde 1980

		Sistema de Protección Social Chile Solidario	Transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de deberes: control de salud del niño, asistencia y logros escolares	Familias en condición de pobreza	269	2002-12
Guatemala	Infancia	Hogares Comunitarios	Servicios de cuidado infantil, alimentación, provisión de suplementos, seguimiento nutricional de los niños y acompañamiento a los padres	Niños de 0-6 años	10	Desde 1998
	Niñez	Programa de Atención Integral a la Niñez (PAIN)	Servicio de cuidado, protección y educación a la niñez. Acompañamiento a padres y atención a madres gestantes y lactantes	Niños desde su gestación hasta los 12 años	2	Antes de 2004
		Escuelas abiertas	Programa de desarrollo e incorporación a la escuela	Niños, adolescentes y jóvenes	3	Desde 2008
		Vaso de leche escolar	Entrega de un vaso de leche fortificada en escuelas en vulnerabilidad	Niños en edad escolar	7 ¹³	2008
		Programa de alimentación escolar	Entrega de alimentación complementaria en escuelas de zonas rurales y urbanas marginales	Niños que asisten a preescolar o primaria	71	Antes de 2004
		Mi Familia Progresá	Programa de transferencias condicionadas a la educación y a la salud de los niños	Familias en extrema pobreza con niños de 0-15 años	5	2008-12
		Mi Bono Seguro	Programa de transferencias condicionadas que incentiva la asistencia a la escuela y promueve buenas prácticas de salud	Familias en extrema pobreza con niños de 0-15 años	102	Desde 2012
Nicaragua	Infancia	Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAINNIN)	Servicios de cuidado, alimentación y entrega de suplementos alimenticios a niños, y apoyo a padres	Niños desde la gestación hasta los 6 años	5	Desde 1998
		Centros de Desarrollo Infantil	Brinda servicios de cuidado infantil y estimulación temprana	Niños menores de 6 años en condición de pobreza	2	Desde 2009
		Centros Infantiles Comunitarios (CICOS)	Brinda servicios de cuidado infantil y estimulación temprana	Niños menores de 6 años en condición de pobreza	16	2012
	Niñez	Seguridad Alimentaria y Nutricional	Transferencias de alimentos	Niños en edad escolar	4	Desde 2010
		Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo (PAINAR)	Servicios de cuidado y protección social	Niños y adolescentes en riesgo social	0,1 ¹⁴	2004-09

¹³ Cifra al 2008.

¹⁴ Cifra al 2009.

		Escuelas abiertas	Programa de desarrollo e incorporación a la escuela	Niños, adolescentes y jóvenes en edad escolar	3	Desde 2008
		Red de Protección Social	Programa de transferencias condicionadas	Niños y adolescentes	1 ¹⁵	2000-09
		Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE)	Transferencias de alimentos	Niños en edad escolar	15	Desde 2004
Colombia	Infancia	Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	Servicios de cuidado infantil, alimentación y entrega de suplementos alimenticios. Incluye los Hogares Comunitarios Familia, Empresarial, Grupal, Múltiple, Fami	Niños de hogares pobres (SISBEN 1 y 2)	340	Desde 1988
		Hogares infantiles	Educación inicial, servicios de cuidado, alimentación y entrega de suplementos alimenticios	Niños menores de 5 años de familias pobres o en situación de desplazamiento	97	n/d
		Lactantes y preescolares	Servicios de cuidado infantil, acompañamiento y cuidado a la madre lactante	Mujeres lactantes y niños menores de 5 años	3	n/d
		Jardines comunitarios	Servicios de cuidado infantil y acompañamiento a padres	Niños menores de 5 años de padres que trabajan a medio tiempo o en informalidad	0,4	n/d
		Desayunos infantiles	Brinda complementos alimenticios y Bienestarina, control de crecimiento de los niños y acompañamiento	Niños menores de 5 años	109	n/d
		Recuperación Nutricional Ambulatoria	Estrategia de emergencia que provee complementos nutricionales	Niños que viven en municipios con mayor índice de desnutrición	12	n/d
		PAIPI (Entidades territoriales)	Intervenciones en salud y cuidado infantil	Menores de 6 años	385	n/d
	Niñez	Alimentación escolar	Brinda un complemento alimentario: desayuno, merienda o almuerzos escolares	Niños en edad escolar	413	n/d
		Instituto Colombiano de Bienestar Social	Brinda servicios sociales	Familias, niños y adolescentes	1.509	n/d
		Familias en Acción	Transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y controles de salud	Familias en condición de pobreza y vulnerabilidad	538	n/d

¹⁵ Cifra al 2008.

				con hijos menores de 18 años		
Perú	Infancia	JUNTOS	Programa de Transferencias Condicionadas para mejorar la asistencia escolar y el nivel de salud (componente nutrición y educación preescolar)	Hogares pobres con madres gestantes y/o niños de 0-5 años	101	Desde 2005
		Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA	Programa nutricional y de alimentación escolar (componente nutricional infantil y preescolar)	Madres gestantes y/o niños en edad preescolar	114	1992-2012
		Cuna Más	Servicio de guardería infantil y acompañamiento a padres	Niños menores de 3 años en zonas de pobreza	64	Desde 2012
		Vaso de Leche	Alimentario nutricional para complementar la alimentación de la población materno infantil (beneficiarios de 0-5 años)	Población materno infantil: 0-6 años, madres gestantes y en período de lactancia	74	Desde 1985
	Niñez	JUNTOS	Programa de transferencias condicionadas para mejorar la asistencia escolar y el nivel de salud (componente educación primaria)	Hogares pobres con niños en edad escolar (0-14 años)	275	Desde 2005
		Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA	Alimentación escolar (componente alimentación escolar y preescolar)	Madres gestantes, niños en edad preescolar y escolar	238	1992-2012
		Vaso de Leche	Servicio alimentario nutricional para la población de 0-12 años en situación de pobreza o vulnerabilidad	Población en edad preescolar y escolar, madres gestantes y en período de lactancia	111	Desde 1985
		Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF	Red de protección social que proporciona servicios diferenciados y de calidad	Primera infancia, niños y adolescentes, y familias en situación de riesgo y pobreza	46	Desde 1981
Rep. Dom.*	Infancia	Atención Integral a la Primera Infancia del CONANI	Servicios de cuidado infantil con componentes de educación y nutrición, alimentación, psicología y trabajo social	Menores de 6 años de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad	20	Desde 2006
		Estancias Infantiles del CONDEI	Servicio de cuidado infantil, alimentación, salud, educación, desarrollo psicosocial y recreación	Niños a partir de los 45 días de edad hasta cumplir los 5 años	0,4	Desde 2001
		Comer es Primero	Programa de transferencias condicionadas para complementar la alimentación básica de familias pobres	Hogares pobres con madres gestantes y/o niños en edad preescolar	32	Desde 2005

		Alimentación escolar	Entrega de raciones alimentarias a escuelas de nivel inicial	Niños en edad preescolar	6	Desde 1992
	Niñez	Comer es Primero	Programa de transferencias condicionadas para complementar la alimentación básica de familias pobres	Hogares pobres con madres gestantes, niños en edad preescolar y escolar	87	Desde 2005
		Incentivo a la Asistencia Escolar	Programa de transferencias condicionadas para reducir la deserción escolar	Hogares en situación de pobreza con niños de 6-16 años inscritos en educación básica	17	Desde 2005
		Alimentación escolar	Entrega de raciones alimentarias a escuelas del nivel inicial y básico	Niños en edad preescolar y escolar	90	Desde 1992
Jamaica*	Infancia	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	Programa de transferencias condicionadas para mejorar la asistencia escolar y el nivel de salud (componente infantil)	Hogares pobres con niños de 0-5 años	1,0	Desde 2002
		School Feeding Programme	Soporte nutricional para incrementar la asistencia escolar y la capacidad de aprendizaje	Niños en edad preescolar	4,5	n/d
	Niñez	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	Programa de transferencias condicionadas para mejorar la asistencia escolar y el nivel de salud	Hogares pobres con niños de 0-12 años	2,1	Desde 2002
		School Feeding Programme	Soporte nutricional para incrementar la asistencia escolar y la capacidad de aprendizaje	Niños en edad preescolar y escolar	20	n/d
México*	Infancia	Oportunidades (Ex PROGRESA)	Programa de transferencias condicionadas para mejorar la salud, alimentación y educación de los niños (beneficiarios de 0-5 años)	Hogares pobres con madres gestantes y/o niños de 0-5 años	721	Desde 1997
		Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Servicio de cuidado infantil para niños en hogares pobres	Hogares pobres con niños menores de 4 años cuyos responsables trabajan, buscan empleo o estudian	237	Desde 2007
		Guarderías del IMSS	Provee servicios de cuidado infantil para personas afiliadas al seguro social. Incluye los conceptos de alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación	Niños de 0-66 meses de edad hijos de afiliados al seguro social (IMSS)	613	Desde 1974
		Servicios de Estancias	Servicio de cuidado infantil para los hijos de	Niños menores de 6	96	Desde 1983

		de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSTE	trabajadores del Estado. Incluye el componente alimentario y de educación	años hijos de trabajadores al servicio del Estado		
		Abasto social de leche	Servicio alimentario y nutricional (beneficiarios de 0-5 años)	Hogares pobres con niños de 0-5 años	99	Desde 1961
		Programa de educación inicial del CONAFE	Servicio de apoyo y acompañamiento parental relativo a métodos de crianza	Niños menores de 4 años	32	n/d
	Niñez	Oportunidades (Ex PROGRESA)	Programa de transferencias condicionadas para mejorar la salud, alimentación y educación de los niños	Hogares pobres con madres gestantes, niños en edad preescolar o escolar	2.,734	Desde 1997
		Abasto social de leche	Servicio alimentario y nutricional (beneficiarios de 0-12 años)	Hogares pobres con niños en edad preescolar y escolar	196	Desde 1961
		Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	Servicios de protección al menor en situación de riesgo	Niños y adolescentes de 0-18 años y sus familias	10	n/d

Notas: Los datos provienen de fuentes locales en cada caso. n/d= no disponible. * En el caso de México, no se logró identificar el gasto ejecutado del programa Desayunos Escolares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Son las entidades federativas las que se encargan de su ejecución mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples, pero el detalle del gasto en el programa no se consiguió. Tampoco se obtuvo el gasto detallado del CONAFE, el cual tiene a su cargo el Programa de Educación Inicial que brinda apoyo parental a padres con niños menores de 4 años o madres embarazadas.

* En la República Dominicana existen los Espacios de Esperanza, que ofrecen un espacio donde los niños pueden recibir estimulación y acceso a computadoras. Asimismo, se preocupan por ofrecer buenos espacios, libros infantiles y material lúdico para niños de 3-5 años de familias con escasos recursos, hijos de madres solteras y niños en riesgo de vulnerabilidad. No se pudo conseguir el presupuesto del programa.

* En Jamaica existe el ente regulador de los servicios públicos y privados de primera infancia, The Early Childhood Commission, que es parte del Ministerio de Educación y representa una estrategia para mejorar la atención de la infancia. También se cuenta con los Roving Caregivers, que brindan servicios de apoyo parental para poblaciones dispersas con niños de 0-36 meses, pero los recursos empleados no son de dominio público.

Anexo 2
Indicadores globales, 2003-12 (millones de US\$)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Chile										
PIB	77.840	100.631	124.404	154.671	173.081	179.627	171.727	217.312	250.994	268.188
Gasto total del Gobierno	17.030	20.680	24.830	28.876	33.359	39.219	42.916	51.001	57.556	61.766
Colombia										
PIB	94.685	117.075	146.520	162.774	207.520	244.057	234.360	287.001	336.560	369.606
Gasto total del Gobierno	13.217	17.515	23.232	24.170	32.582	38.978	41.177	47.078	52.081	59.023
Guatemala										
PIB	21.918	23.965	27.211	30.231	34.113	39.136	37.734	41.338	47.689	50.545
Gasto total del Gobierno	3.316	3.214	3.733	4.435	4.872	5.338	5.355	6.005	6.873	7.062
Jamaica										
PIB	9.430	10.173	11.239	11.928	12.796	13.708	12.125	13.231	14.434	14.795
Gasto total del Gobierno		4.676	5.323	5.267	5.378	5.572	5.779	6.781	5.793	6.044
Nicaragua										
PIB	5.322	5.796	6.323	6.786	7.447	8.254	8.156	8.586	9.636	10.507
Gasto total del Gobierno	794	935	1.150	1.172	1.295	1.495	1.472	1.497	1.726	1.595
México										
PIB	722.165	774.801	870.215	966.250	1.043.459	1.099.071	895.355	1.047.369	1.159.890	1.178.126
Gasto total del Gobierno	135.080	140.481	160.382	183.972	205.299	237.697	209.129	243.605	270.248	274.513
Perú										
PIB	61.347	69.725	79.385	92.433	107.492	129.537	130.064	157.610	181.011	203.790
Gasto total del Gobierno	9.061	9.316	10.510	12.029	15.348	20.284	23.647	28.085	30.941	35.612
República Dominicana										
PIB	21.268	22.164	33.970	35.965	41.321	45.796	46.768	51.748	55.737	59.047
Gasto total del Gobierno	3.038	2.875	5.322	5.634	6.989	8.725	7.716	8.377	8.864	11.370

Notas: Los datos del gasto del Gobierno excluyen el servicio de deuda. La fuente de datos del PIB de los países es el Banco Mundial. Los datos del gasto del Gobierno provienen de fuentes locales en cada caso. En el caso de Perú, hasta 2004 no se tuvo información sobre el gasto diferenciado de los gobiernos regionales y hasta 2007 no se tuvo información disponible a nivel de los gobiernos locales.