

## Gasto público social en infancia y adolescencia. Un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán

Este manual, desarrollado por CIPPEC con el apoyo de UNICEF, está destinado a organizaciones de la sociedad civil preocupadas por incidir en las problemáticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Tucumán. Con el fin de fomentar la participación informada de estas organizaciones, el manual ofrece herramientas para interpretar la información presupuestaria vinculada con las temáticas relacionadas con infancia.

¿Cuánto invierte el Estado en infancia? ¿A través de qué programas? ¿Cómo se relacionan estas erogaciones con las necesidades concretas de los niños, niñas y adolescentes? Comenzar a responder estos interrogantes es un punto de partida ineludible para que la sociedad civil conozca y participe de manera activa en la definición de políticas destinadas a los niños y adolescentes de la provincia.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



## Gasto público social en infancia y adolescencia

Un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán



Av. Callao 25, Piso 1°  
C1022AAA Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4384-9009  
Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213  
www.cippec.org



# Gasto público social en infancia y adolescencia

Un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán



Gasto público social en infancia y adolescencia:  
un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán  
Daniel Maceira et ál.

1a edición. Buenos Aires : Fundación CIPPEC y UNICEF, 2010.  
67 p. ; 23x22 cm.

**ISBN 978-987-1479-23-8**

1. Administración Financiera. 2. Gasto Público. 3. Presupuestos.  
I. Maceira, Daniel CDD 350.7

### **Responsables del Proyecto**

Daniel Maceira, director del Programa de Salud de CIPPEC.  
Sebastián Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF.

### **Equipo técnico**

Daniela Dborkin, Pedro Kremer, Alejandro Vera, Sofía Olaviaga, Pablo Bezem y Mariana Stechina.

### **Edición y corrección**

Carolina Nahón

### **Diseño gráfico**

Andrea Platón y Silvana Segú

### **Impreso en** Multi Group S.R.L,

Av. Belgrano 520  
(C1092AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Marzo de 2010.

### **CIPPEC**

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213  
www.cippecc.org - infocippecc@cippec.org

### **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

Junín 1940, PB (C1113AAX). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 5093-7100/ Fax: (54-11) 5093-7111  
www.unicef.org/argentina - buenosaires@unicef.org

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>Capítulo 1</b>   |           |
| <b>La relación Nación - provincias</b> .....  | <b>11</b> |
| Mapa conceptual I .....   | <b>17</b> |
| <b>Capítulo 2</b>   |           |
| <b>La descentralización del gasto social</b> .....  | <b>19</b> |
| 2.1 Salud .....   | <b>23</b> |
| 2.2 Educación .....   | <b>27</b> |
| Mapa conceptual II .....  | <b>33</b> |
| <b>Capítulo 3</b>   |           |
| <b>El gasto en infancia en la provincia de Tucumán</b> .....                                      | <b>35</b> |
| Mapa conceptual III .....   | <b>43</b> |
| <b>Capítulo 4</b>   |           |
| <b>Cómo analizar el presupuesto de un programa</b> .....  | <b>45</b> |
| 4.1 Consideraciones conceptuales .....  | <b>45</b> |
| 4.1.1 El proceso presupuestario en la provincia de Tucumán .....                                  | <b>45</b> |
| 4.1.2 Claves para analizar un programa .....  | <b>46</b> |
| 4.2 Análisis de los casos .....   | <b>48</b> |
| 4.2.1 El Plan Nacer .....   | <b>48</b> |
| 4.2.2 El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y Fondo de Compensación Salarial (FCS) ..... | <b>58</b> |
| <b>Bibliografía</b> .....   | <b>65</b> |

## Índice de cuadros y gráficos

|  |    |
|--|----|
| <b>Cuadro 1.</b> Evolución del gasto provincial en salud, por jurisdicción. 1993-2005 (en millones de pesos y porcentajes, a valores constantes de 2005)   | 25 |
| <b>Cuadro 2.</b> Transferencias nacionales en salud, por jurisdicción. 2003-2007 (en pesos constantes de 2005)   | 27 |
| <b>Cuadro 3.</b> Gasto educativo como porcentaje del gasto total provincial y gasto por alumno del sector estatal. 24 jurisdicciones y promedio. Año 2006 (en porcentajes y pesos corrientes)  | 29 |
| <b>Cuadro 4.</b> Esquema de análisis de programas  | 47 |
| <b>Cuadro 5.</b> Plan Nacer. Población beneficiaria inscrita. Total y por provincia. Noviembre de 2007   | 52 |
| <b>Cuadro 6.</b> Presupuesto definitivo y ejecutado. Total y función Salud. Tucumán. 2005-2008 (en millones de pesos y porcentajes)  | 55 |
| <b>Cuadro 7.</b> Plan Nacer. Presupuesto definitivo y ejecutado. Nominal, real y variación. Tucumán. 2006-2008 (en miles de pesos y porcentajes)   | 55 |
| <b>Cuadro 8.</b> Fondos transferidos por la Nación a las provincias beneficiarias para el financiamiento del Plan Nacer. I trimestre 2005-II trimestre 2007 (en miles de pesos)  | 56 |
| <b>Cuadro 9.</b> Plan Nacer. Distribución geográfica de las transferencias presupuestadas. Total y por provincia beneficiaria. Año 2009 (en miles de pesos y porcentajes)  | 57 |
| <b>Cuadro 10.</b> Salario de bolsillo inicial, según origen de los fondos (provincial, Fondo Nacional de Incentivo Docente –FONID– y Fondo de Compensación Salarial –FCS–). Diciembre de 2008. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto provincial total. Año 2006 (en pesos corrientes). 24 jurisdicciones y promedio país. | 61 |
| <b>Cuadro 11.</b> Gasto presupuestario total del Ministerio de Educación de la Nación, y participación del FONID y del FCS. 2003-2009 (en millones de pesos corrientes y porcentajes)  | 62 |
| <b>Cuadro 12.</b> Transferencia del Gobierno nacional a la provincia de Tucumán en concepto de FONID y de FCS, y relación en el monto de ambos programas. 2003 -2009 (en millones de pesos corrientes)   | 63 |
| <b>Cuadro 13.</b> Ejecución presupuestaria del FONID y del FCS. Tucumán. 2004-2008 (en millones de pesos corrientes)   | 63 |
| <b>Gráfico 1.</b> Desequilibrio fiscal vertical (gastos y recursos). Nación y provincias. Promedio 1991-2007 (en porcentajes)  | 12 |
| <b>Gráfico 2.</b> Recursos tributarios per cápita, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en pesos y porcentajes)   | 15 |
| <b>Gráfico 3.</b> Recursos tributarios, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en porcentajes)  | 15 |
| <b>Gráfico 4.</b> Recursos fiscales por habitante y gasto educativo por alumno. 24 jurisdicciones y línea de tendencia. Promedio 1996-2006 (en pesos)  | 16 |
| <b>Gráfico 5.</b> Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincia y municipios) (sin seguridad social). 1980-2007 (en porcentajes)  | 19 |
| <b>Gráfico 6.</b> Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2007 (en porcentajes)   | 20 |
| <b>Gráfico 7.</b> Participación en el gasto en educación, salud y promoción social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). Año 2007 (en porcentajes)   | 21 |
| <b>Gráfico 8.</b> Evolución del gasto público consolidado en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). 1983-2007   | 24 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 9.</b> Gasto en salud, por jurisdicción y total país. Año 2007 (en porcentajes y en pesos)   | 25 |
| <b>Gráfico 10.</b> Evolución del gasto público consolidado en educación como porcentaje del PIB. 1983-2007  | 28 |
| <b>Gráfico 11.</b> Correlación entre el gasto (en pesos) en programas educativos nacionales por alumno (2007) y el Índice de Desarrollo Humano (2004). 24 jurisdicciones          | 31 |
| <b>Gráfico 12.</b> Estructura porcentual del gasto destinado a niñez. Provincia de Tucumán. Año 2007 (en porcentajes)   | 36 |
| <b>Gráfico 13.</b> Evolución del gasto destinado a niñez y adolescencia en la provincia de Tucumán. Total y por eje temático. 2001-2007 (en millones de pesos constantes de 2001) | 37 |
| <b>Gráfico 14.</b> GPSPdN en salud (en pesos) y tasa de mortalidad en menores de 5 años. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007.  | 38 |
| <b>Gráfico 15.</b> Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de tasa de mortalidad infantil. 24 jurisdicciones. Año 2007  | 39 |
| <b>Gráfico 16.</b> GPSPdN en educación (en pesos) y tasa de escolarización de nivel primario. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007  | 40 |
| <b>Gráfico 17.</b> Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de tasa de escolarización. 24 jurisdicciones. Año 2007   | 41 |
| <b>Gráfico 18.</b> GPSPdN en condiciones de vida e índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007  | 42 |
| <b>Gráfico 19.</b> Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. 24 jurisdicciones. Año 2007                            | 42 |
| <b>Gráfico 20.</b> Tipo de personal que asistió en el parto y al recién nacido. Provincia de Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)   | 48 |
| <b>Gráfico 21.</b> Evolución de la tasa de mortalidad infantil (por jurisdicción de residencia de la madre). Tucumán y total país (1980-2007)                                     | 49 |
| <b>Gráfico 22.</b> Mortalidad materna, por grupos de causas (directas*, indirectas** y abortos***). Tucumán. Año 2007 (en porcentajes)  | 50 |
| <b>Gráfico 23.</b> Embarazo planificado (si/no). Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)   | 50 |
| <b>Gráfico 24.</b> Fracaso del método anticonceptivo Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)   | 51 |
| <b>Gráfico 25a.</b> Promedio de controles en embarazo a término. 24 jurisdicciones. Año 2006  | 51 |
| <b>Gráfico 25b.</b> Porcentaje de embarazadas sin control prenatal. 24 jurisdicciones. Año 2006   | 51 |
| <b>Gráfico 26.</b> Evolución de la cantidad de beneficiarios inscriptos. Tucumán. 2005-2007, al final de cada cuatrimestre (en cantidad de personas)                              | 53 |
| <b>Gráfico 27.</b> Salarios docentes*, según origen de los fondos. Tucumán. 1995-2008 (en pesos corrientes)   | 64 |



## Presentación

Esta publicación forma parte de la iniciativa *Construyendo la agenda de la niñez*, desarrollada por CIPPEC, con el apoyo de UNICEF, entre los años 2008 y 2010, en las provincias de Tucumán y Salta, y en los municipios bonaerenses de Luján y Morón.

La iniciativa fue diseñada para el cumplimiento de dos objetivos centrales. Por un lado, fortalecer a las organizaciones no gubernamentales que trabajan para mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de desarrollar las capacidades de la sociedad civil de interactuar con los gobiernos provinciales. A este efecto, el proyecto apunta a la construcción de una agenda pública común en las provincias de Salta y de Tucumán, que contemple las demandas prioritarias y propuestas de la sociedad civil para enfrentar los principales problemas de la niñez. Por el otro, identificar el rol que asumen los municipios para atender las problemáticas de la niñez. Para ello, se realiza un análisis del gasto social destinado a esta población, y de la institucionalidad en la que se enmarca.

Entre otras publicaciones, este proyecto editará dos manuales, uno con información de la provincia de Tucumán y otro de Salta, destinados a referentes de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la temática. Con el objetivo de acercarles herramientas concretas para la interpretación de información presupuestaria, ambas publicaciones comparten la estructura en la que se presenta la información y el contenido de los primeros dos capítulos, donde se incluye el marco general para el análisis del gasto social en infancia: la relación entre la Nación y las provincias, y la descentralización del gasto social (salud, educación y promoción social).

Para mayor información sobre la iniciativa ingresar a [www.cippec.org](http://www.cippec.org)



## Introducción

El presupuesto público constituye un reflejo fiel del esfuerzo efectivo realizado por los gobiernos en la implementación de las políticas desarrolladas por el Estado y, como tal, tiene una enorme influencia en la vida cotidiana de las personas. Al determinar cuáles serán los gastos que se realizarán a lo largo del año, la gestión del Gobierno establece los mecanismos y prioridades a partir de los cuales se redistribuyen los ingresos obtenidos desde el conjunto de la población. Por ello, y como contribuyentes y/o beneficiarios de las políticas ejecutadas, los ciudadanos tienen el derecho de conocer y dar seguimiento a la forma en que se invierten esos recursos.

La definición del presupuesto, tanto de un país como de cualquiera de sus provincias, da cuenta de los criterios con los cuales se establecen las prioridades en materia de inversión social. Esta inversión se debería orientar a resolver las necesidades de la población, de modo de garantizar sus derechos básicos. A través del análisis presupuestario es posible determinar cuáles son las áreas prioritarias para el Gobierno y detectar cuáles son los sectores que menor atención reciben, para luego intentar identificar si esas decisiones se condicen con las necesidades y problemáticas que enfrenta la Nación o las provincias.

El objetivo de este informe<sup>1</sup> es mostrar cómo es posible interpretar la información presupuestaria, vincularla con las temáticas relacionadas con infancia, y utilizar esta información como punto de partida al momento de elaborar una propuesta que oriente, complemente o confronte los criterios revelados de política. Preguntas como cuánto se gasta en programas relacionados con infancia, cómo se relacionan esas erogaciones con las necesidades concretas de la población y cuáles son los programas existentes en las distintas temáticas relacionadas con la niñez y adolescencia resultan cruciales al momento de delinear un proyecto para la mejora de una situación dada.

---

1. Esta publicación forma parte de la iniciativa “Construyendo la Agenda de la Niñez” desarrollada mediante un convenio entre CIPPEC y UNICEF. El proyecto, que se desarrolla en las provincias de Tucumán y Salta, y en los municipios bonaerenses de Luján y Morón, tiene como objetivos: (1) fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para aumentar la capacidad de interlocución con el Gobierno provincial a través de la construcción de una agenda que concentre las demandas prioritarias y propuestas para enfrentar los principales problemas de la niñez, avanzando hacia el cumplimiento efectivo de sus derechos, e (2) identificar el rol que asumen los municipios para atender las problemáticas de niñez a través del análisis del gasto social destinado a esta población, y de la institucionalidad en la que se enmarca. Para mayor información sobre la iniciativa ingresar a [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

En el año 2008, el presupuesto de la provincia de Tucumán alcanzó los \$7.819 millones<sup>2</sup>. En general, las asignaciones presupuestarias se traducen en programas administrados dentro de cada Ministerio. En este caso, y a fin de analizar la calidad de los servicios ofrecidos a las niñas, niños y adolescentes, el seguimiento se concentra en la asignación presupuestaria en dos ministerios de la provincia de Tucumán: el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y el Ministerio de Salud Pública.

En tanto la provincia no se encuentra aislada de la situación nacional, antes de profundizar en el análisis de programas específicos de cada uno de estos ministerios, se estudiarán las relaciones entre la Nación y las provincias. Intentaremos, de este modo, contextualizar el gasto social provincial dentro del modelo argentino de federalismo fiscal, para comprender sus características y factores limitantes, y poner en perspectiva nacional el gasto social provincial, su evolución en los últimos años y la distribución de responsabilidades en las áreas de salud y educación, a fin de determinar qué competencias tiene cada nivel de gobierno en estas áreas.

Posteriormente, se analizará la evolución del gasto en infancia de acuerdo con un estudio elaborado por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación junto a UNICEF (2009). En él se analiza el gasto público social provincial dirigido a la niñez entre los años 2001 y 2007, lo que permite vislumbrar cómo se encuentra Tucumán en el contexto nacional en relación con las erogaciones destinadas a este grupo etario.

Por último, se seleccionarán dos programas, uno del área de salud y otro de educación, a fin de estudiar qué problemática atienden, cuáles son sus objetivos y modalidades particulares de ejecución, y cómo ha evolucionado el presupuesto y los beneficiarios de cada uno de ellos.

El fin último de este informe es que el lector cuente con herramientas que le permitan incorporar el aspecto presupuestario al desarrollo de propuestas de política pública y, de este modo, contribuir a profundizar el intercambio constructivo entre el Gobierno y la sociedad civil.

---

2. Presupuesto definitivo total provincial. Cifras al 3 de marzo de 2009, Contaduría General de la Provincia de Tucumán.

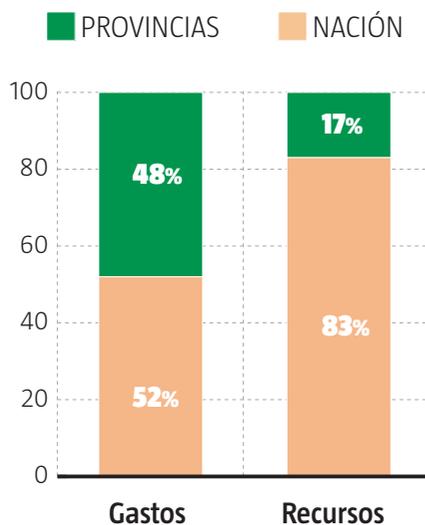
## Capítulo 1

# La relación Nación - provincias

La Argentina es un país federal. Como tal, las potestades de gastos y recursos se encuentran distribuidas entre la Nación, las provincias y los municipios. Es decir, todos estos niveles de gobierno (nacional y subnacionales) realizan erogaciones y recaudan impuestos. Esto no implica necesariamente un inconveniente. Sin embargo, y como se verá a continuación, en el caso de nuestro país, los desequilibrios resultantes, así como el principal sistema de transferencias intergubernamentales (la coparticipación federal de impuestos, regida por la Ley 23.548) conforman una estructura compleja. Al momento de plantear una estrategia de participación ciudadana en el presupuesto, resulta relevante conocer y tener en consideración estas cuestiones.

Si bien la Constitución nacional otorga las provincias importantes atribuciones en materia impositiva, en la práctica y a partir de argumentos asociados a las economías de escala en materia de recaudación tributaria y a las mayores capacidades administrativas de la jurisdicción nacional, estas facultades se han ido delegando en la Nación. Al mismo tiempo, las provincias han ido incrementando su participación en el gasto total, principalmente a partir del proceso de profundización de la descentralización de los servicios de educación y salud, como se verá en detalle en la sección 2. En consecuencia, en la actualidad existe una alta centralización de la recaudación y un elevado nivel de desconcentración del gasto, lo que se conoce como **desequilibrio fiscal vertical** (DFV). Tal como puede observarse en el **Gráfico 1**, en promedio, en el período 1991-2007, el Gobierno nacional recaudó el 83% de los ingresos totales, mientras que sus erogaciones representaron el 52% del gasto total consolidado. Como contrapartida, **las provincias, a cargo del 17% de la recaudación total, hicieron frente al 48% del gasto público.**

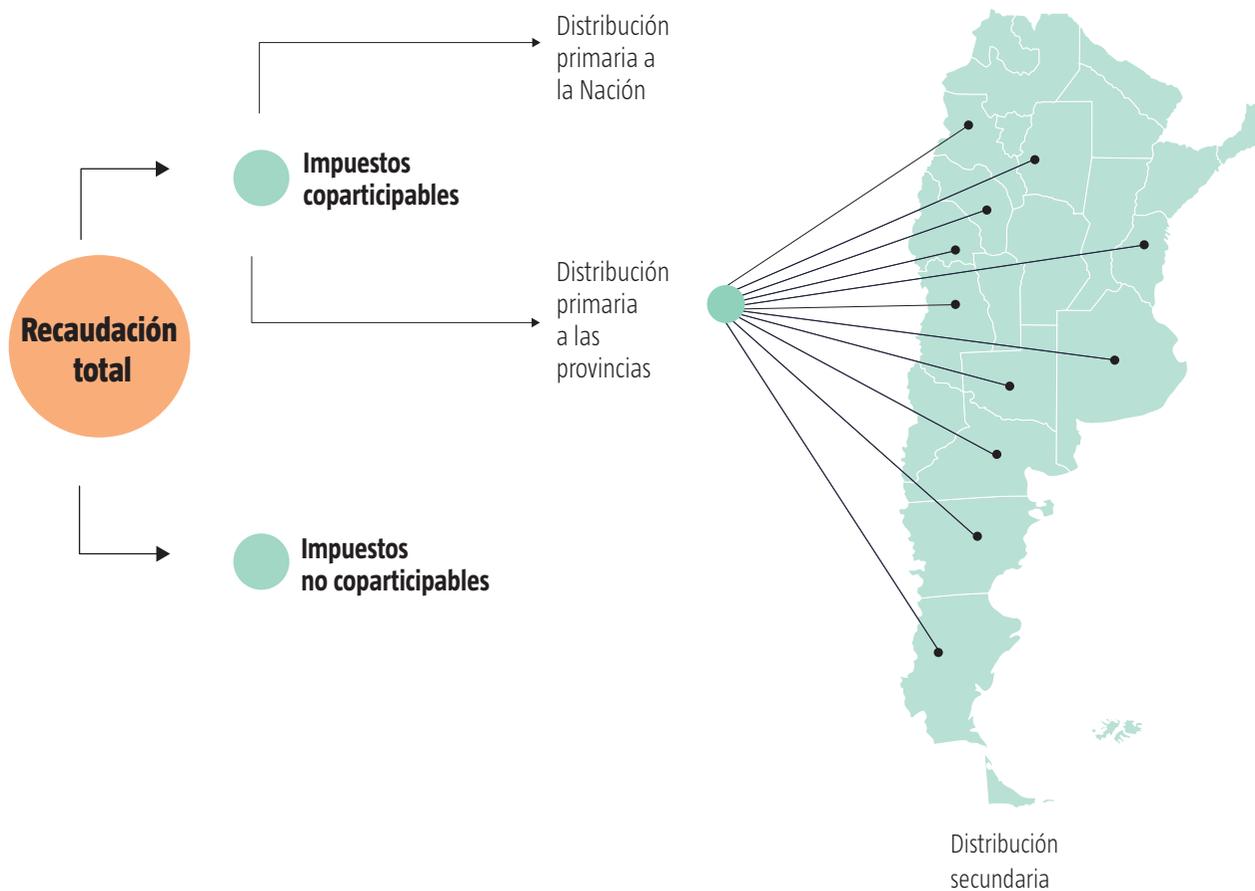
**Gráfico 1. Desequilibrio fiscal vertical (gastos y recursos). Nación y provincias. Promedio 1991- 2007 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación (1991-2007).

Este desequilibrio es cubierto a través de un sistema de transferencias intergubernamentales, cuyo esquema principal lo constituye la **coparticipación federal de impuestos**, que funciona del siguiente modo. Primero se determina qué impuestos son los que se distribuyen entre la Nación y las provincias (es decir, qué tributos se incluyen dentro de lo que se denomina **masa coparticipable**). Luego, se dividen esos recursos entre la Nación y el conjunto de las provincias (lo que se conoce como **coparticipación primaria**) y, finalmente, la parte correspondiente a las provincias se distribuye entre ellas de acuerdo con coeficientes establecidos en la Ley 23.548 (lo que se denomina **distribución secundaria**).

Esquema 1. La coparticipación federal de impuestos (esquema simplificado)



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que este mecanismo puede parecer sencillo, en la práctica no lo es. Menos aún, ante las numerosas modificaciones que se fueron incorporando, tales como las deducciones sobre ciertos impuestos y sobre la masa coparticipable para financiar el sistema de seguridad social, y las asignaciones específicas a una multiplicidad de fondos (entre ellos, los fondos de vialidad e infraestructura eléctrica), lo que ha dado origen a lo que se conoce como el **laberinto de la coparticipación**<sup>3</sup>.

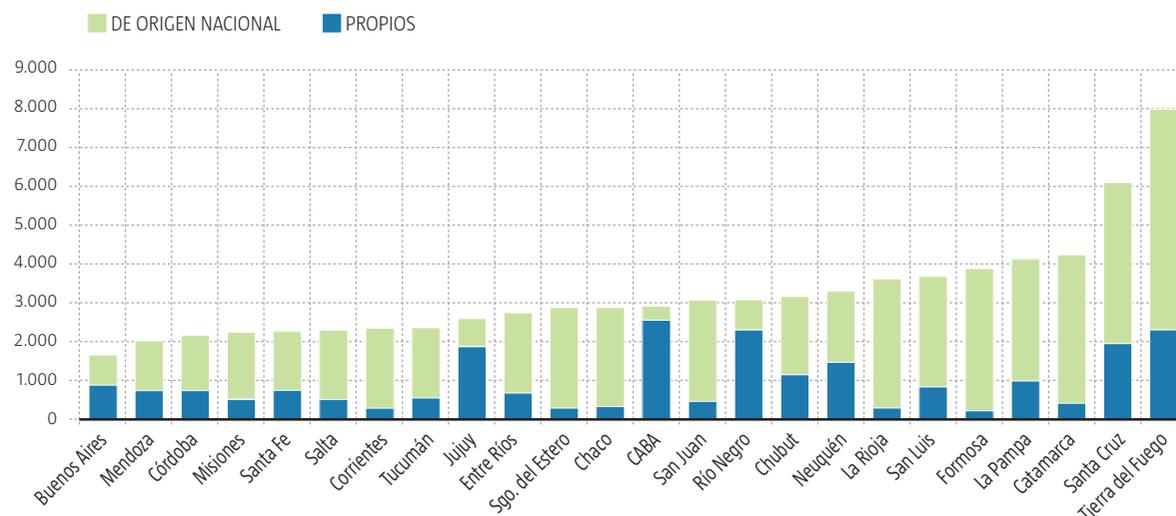
Más allá de su complejidad, el sistema de coparticipación federal presenta un grave problema en su distribución secundaria, es decir, en el reparto de fondos entre las provincias. Los coeficientes actuales fueron establecidos en la Ley 23.548 del año 1988 sobre la base del promedio de lo recibido entre los años 1985 y 1987, montos que fueron a su vez determinados a partir de negociaciones bilaterales entre cada una de las provincias y el Gobierno nacional. De este modo, la distribución secundaria no responde a criterios objetivos de reparto. Por este motivo, en la Constitución nacional de 1994 se estableció el año 1996 como fecha límite para la sanción de una nueva ley de coparticipación, que contemplase una distribución que de "prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional" (artículo 75, inciso 2). Pese a esto, a 13 años de vencido este plazo la reforma del régimen de coparticipación aún continúa pendiente.

Dado que las provincias presentan grandes disparidades en sus capacidades fiscales, tanto por factores institucionales que hacen a la eficiencia recaudatoria, como por sus diferentes estructuras productivas, la distribución actual de recursos, que no contempla estas disparidades, no contribuye a la igualación de oportunidades. El **Gráfico 2** muestra claramente esta situación. Tal como allí puede apreciarse, existe una gran disparidad en los recursos tributarios por habitante en las diferentes provincias. Así, mientras que en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Misiones y Santa Fe se alcanza un total de menos de \$2.300 por habitante, en provincias como Santa Cruz y Tierra del Fuego se superan los \$6.000 y \$8.000 respectivamente. Además, existen provincias con niveles dispares de dependencia de los ingresos transferidos por la Nación, tal como se observa en los **Gráficos 2 y 3**, en donde provincias como Formosa, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero dependen en más de un 90% de los recursos transferidos por la Nación, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo cuenta con un 12% de recursos de origen nacional. Estas diferencias entre los recursos de las provincias es lo que se conoce como **desequilibrio fiscal horizontal** (DFH).

---

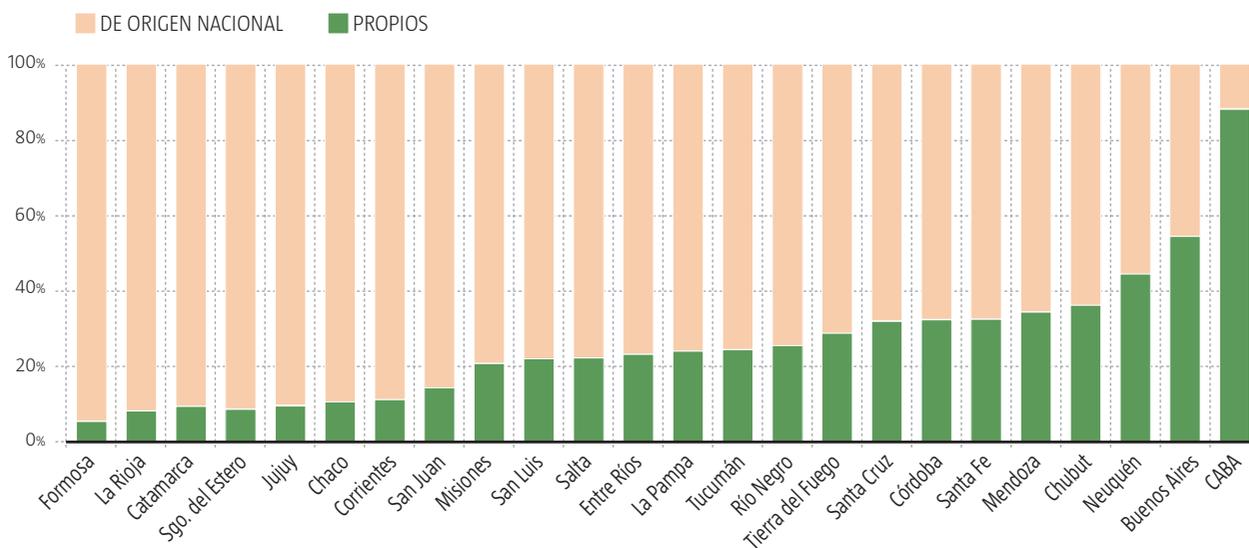
3. Para ampliar sobre este concepto y sus consecuencias, consultar Luciana Díaz Frers (2008).

**Gráfico 2. Recursos tributarios per cápita, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en pesos y porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación (2008).

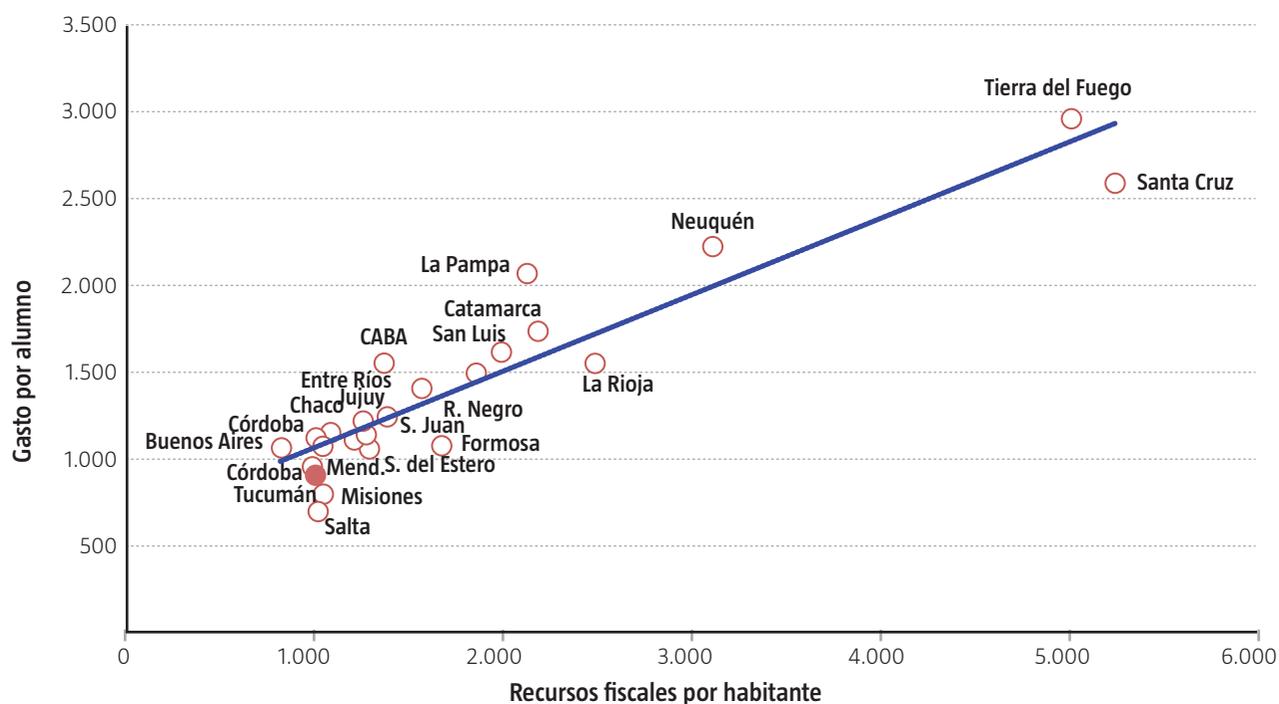
**Gráfico 3. Recursos tributarios, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación (2008).

Dada la disparidad existente entre las provincias en cuanto a recursos fiscales por habitante, no es extraño que las distintas regiones del país difieran en cuanto a la posibilidad de brindar bienes públicos. Un ejemplo interesante se plantea en el caso de la educación, en donde es notable la diferencia en las capacidades de las jurisdicciones en la inversión por alumno. El **Gráfico 4** ilustra esta situación: las provincias con mayores recursos por habitante pueden afrontar un mayor gasto por alumno que aquellas que tienen una recaudación per cápita inferior, aún cuando destinen altos porcentajes de sus presupuestos al financiamiento del sector educativo, como es el caso de la provincia de Buenos Aires.

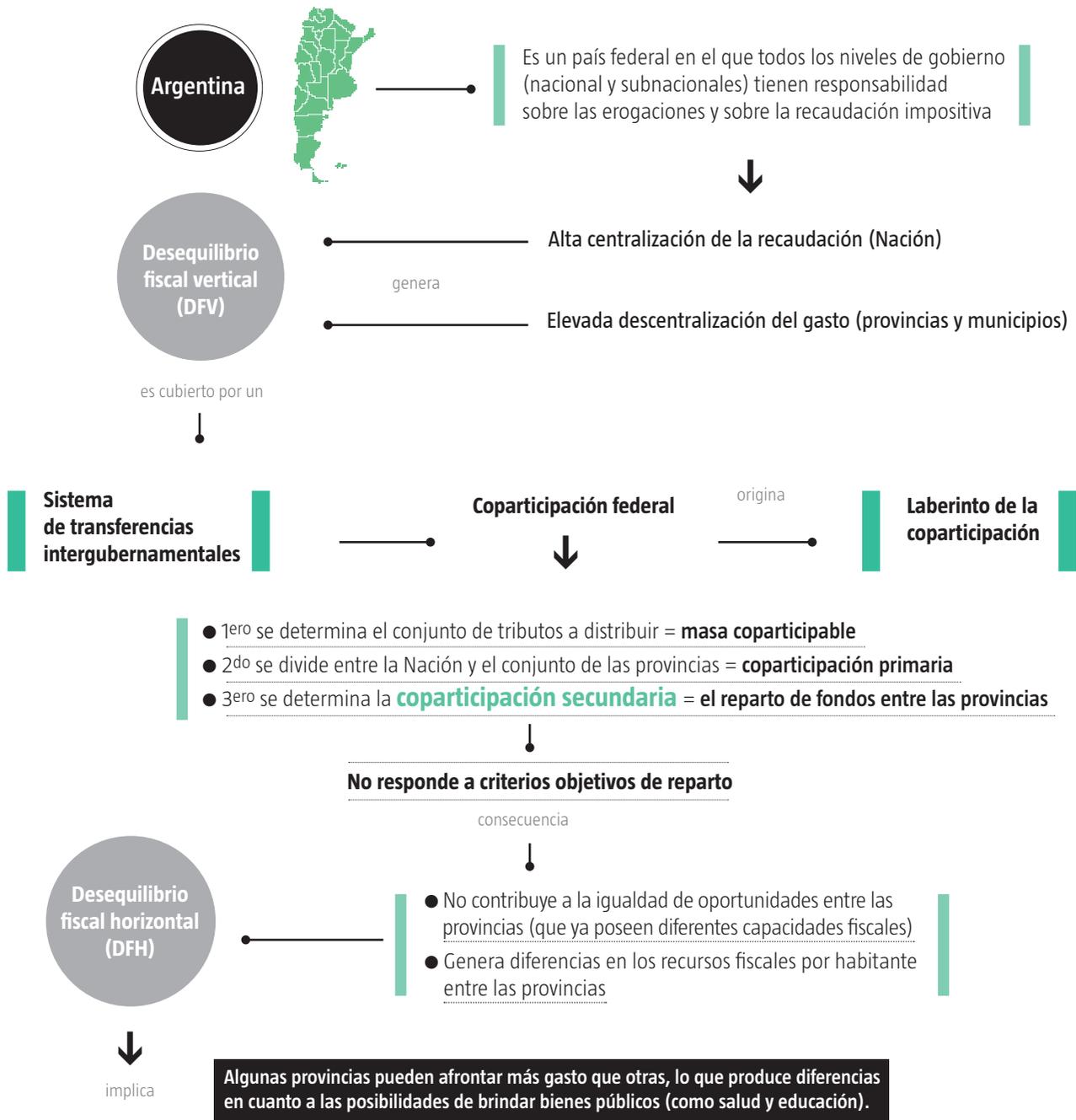
**Gráfico 4. Recursos fiscales por habitante y gasto educativo por alumno. 24 jurisdicciones y línea de tendencia. Promedio 1996-2006 (en pesos)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) y del Ministerio de Economía, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias (1996-2006).

A partir de este diagnóstico, en la siguiente sección se analizará el gasto social en el contexto del federalismo fiscal, con énfasis en la distribución de responsabilidades entre la Nación y las provincias. En particular, se revisarán las áreas que más se relacionan con el gasto en infancia y adolescencia, tales como salud y educación.

## Mapa conceptual I





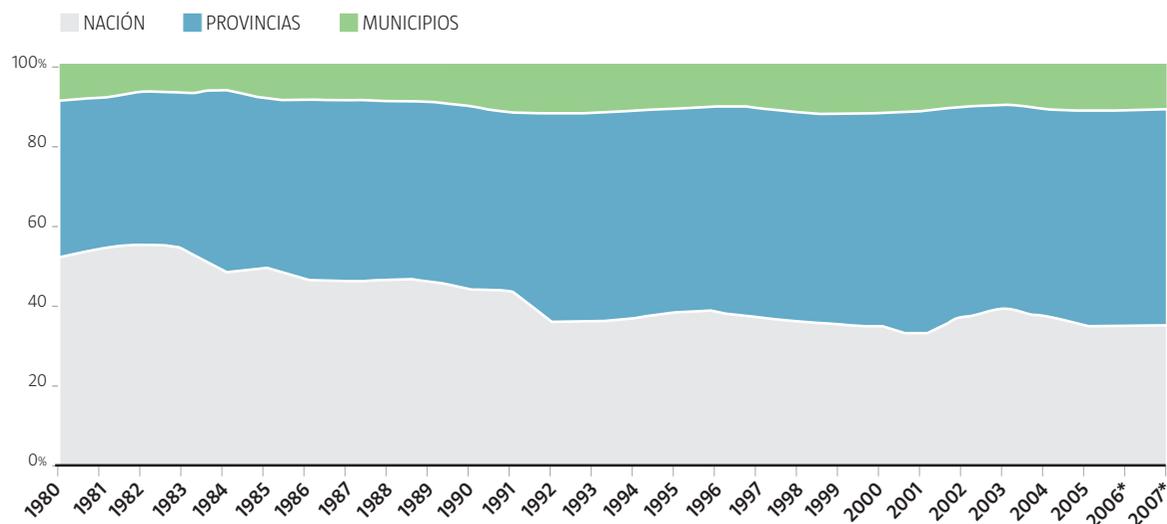
## Capítulo 2

# La descentralización del gasto social

Esta sección propone analizar la distribución del gasto social en el contexto del federalismo fiscal descrito anteriormente. Tal como se explicó, las provincias y municipios tienen bajo su responsabilidad aproximadamente la mitad del gasto público total. En materia del gasto social, esta proporción es aún mayor: en 2007 (último dato disponible) los niveles subnacionales de gobierno estuvieron a cargo del 65%. Esta proporción, que no ha sido constante en el tiempo ni entre sectores, ha aumentado exponencialmente en la década de los noventa con la profundización del proceso de descentralización del gasto público.

En efecto, el **Gráfico 5** muestra que, a comienzos de la década de los ochenta, la participación del **Gobierno nacional** en el **gasto social** alcanzaba más del 50% del total, mientras que 10 años más tarde había disminuido en más de 15 puntos porcentuales. Si bien en 2001-2002 recobró cierta importancia mediante iniciativas que apuntaban a hacer frente a la crisis (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o Plan Remediar, por ejemplo) en la actualidad la participación del Gobierno nacional ha vuelto a ser similar a la vigente hacia fines de la década de los noventa.

**Gráfico 5. Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincia y municipios) (sin seguridad social). 1980-2007 (en porcentajes)**

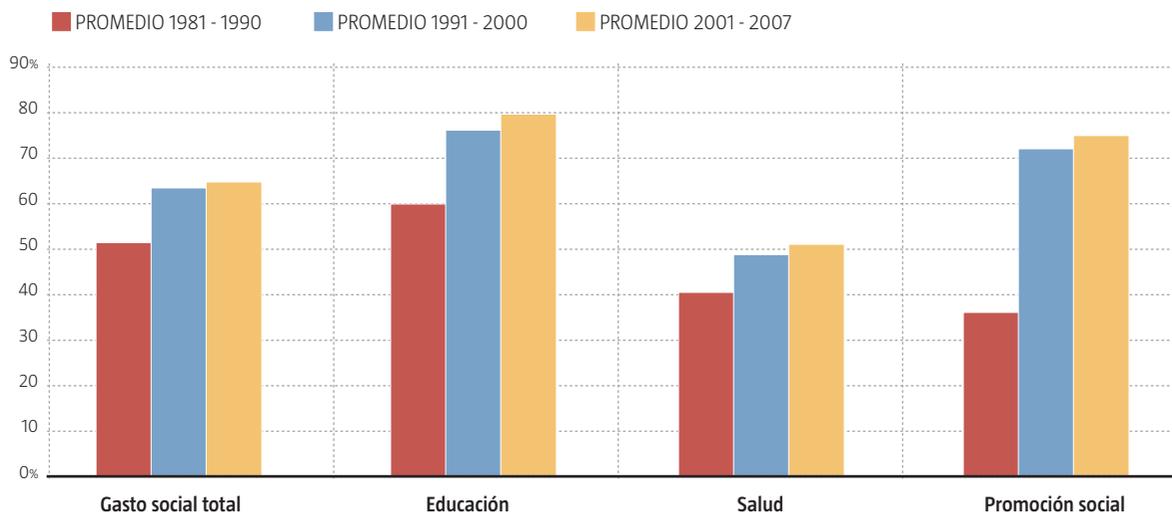


\* Cifras provisionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación (2009).

Por su parte, en el **Gráfico 6** se observa que en las dos áreas analizadas en este trabajo, salud y educación, la participación de los **Gobiernos subnacionales** ha aumentado, fundamentalmente entre las décadas de los ochenta y los noventa. En el caso de la **educación**, en la década pasada se continuó con el proceso descentralizador iniciado en los años setenta, principalmente con el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria. En el caso de **salud**, dado que el esquema descentralizador se inició en los años sesenta, la continuación de este proceso en la década pasada, aunque claramente significativa, no fue tan profunda como en los otros sectores.

**Gráfico 6. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2007 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación (2009).

El **Gráfico 7** muestra la participación de los distintos niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios) en los tres sectores analizados: educación, salud y promoción social.

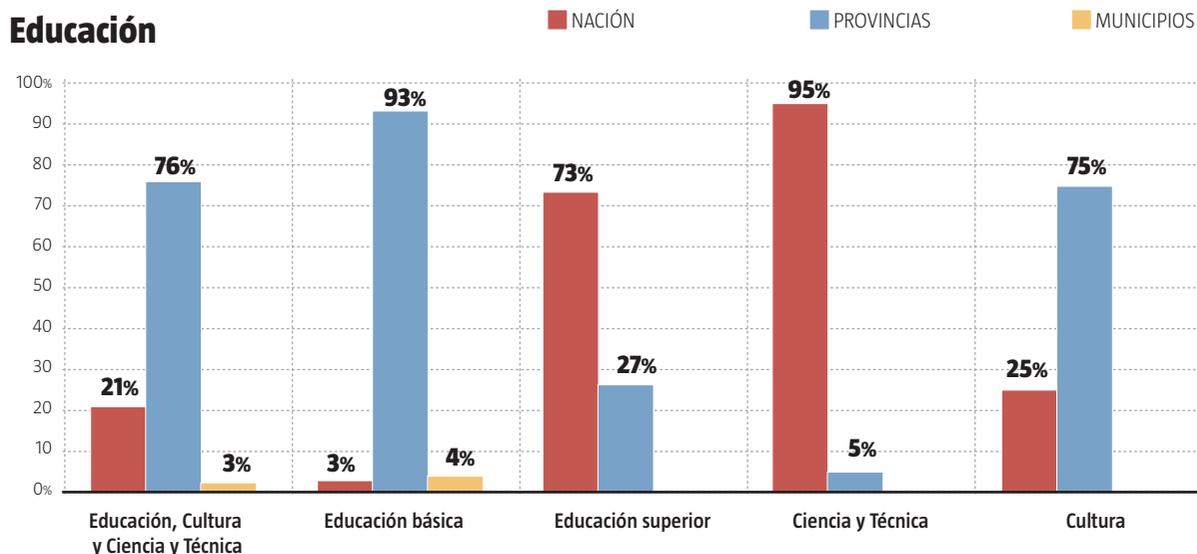
En el campo de la **educación**, las responsabilidades sobre los distintos componentes del gasto educativo (educación básica, superior, Ciencia y Técnica, y Cultura) se encuentran divididas entre los distintos niveles de gobierno, aunque con una participación ciertamente minoritaria de los municipios, y un rol preponderante de las jurisdicciones subnacionales, que llegan a representar casi 80% del gasto total. De este modo, las provincias tienen a su cargo prácticamente la totalidad de la educación básica, con más del 90% de participación en este componente, mientras

que la Nación tiene bajo su órbita la mayor parte de la educación superior, como también iniciativas relacionadas con complementos salariales, con la formación docente y con la infraestructura y el equipamiento escolar. También las actividades relacionadas con Ciencia y Técnica se encuentran bajo responsabilidad principal del Gobierno nacional.

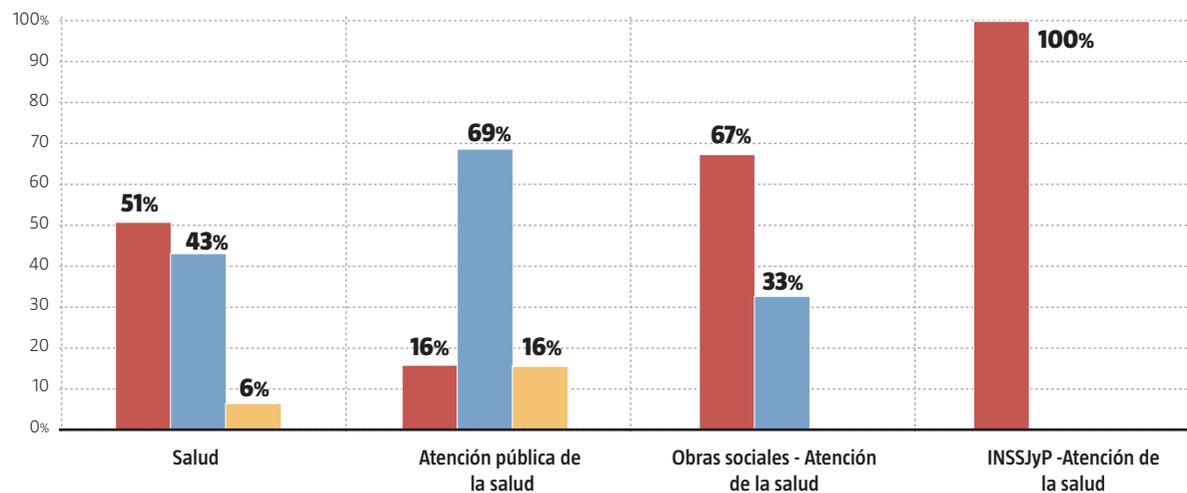
El caso de **salud** presenta una alta variación dentro de los subsistemas que lo componen. Si bien la totalidad del gasto en este sector aparece dividido por partes iguales entre el nivel nacional y el subnacional, al interior de esta área existen grandes diferencias. Así, casi 85% de la atención pública de la salud se encuentra en manos de las provincias y municipios, mientras que la Nación tiene una mayor preponderancia en los servicios que prestan las obras sociales nacionales (en tanto la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es el ente recaudador de aportes patronales y retenciones salariales) y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP - PAMI).

Finalmente, en el caso del gasto en **promoción y asistencia social** también las responsabilidades aparecen divididas: las provincias y municipios se hacen cargo de las acciones más directas (promoción y asistencia social pública), y la Nación opera principalmente a través de las prestaciones sociales de las obras sociales nacionales y del INSSJyP - PAMI.

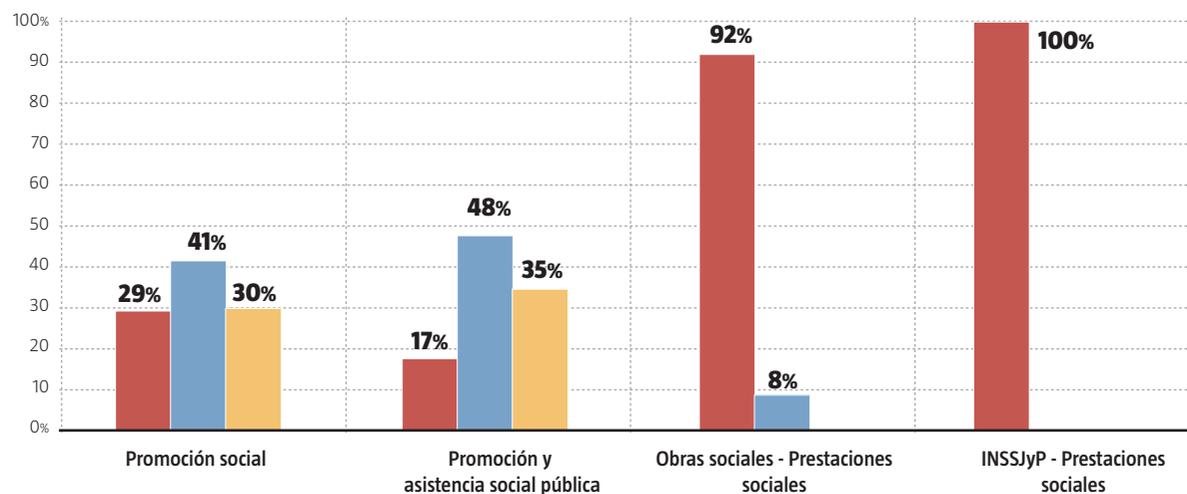
**Gráfico 7. Participación en el gasto en educación, salud y promoción social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). Año 2007 (en porcentajes)**



## Salud



## Promoción y asistencia social



## 2.1 Salud

El sistema de salud se encuentra conformado por el sector público (en todos sus niveles: nacional, provincial y municipal), las obras sociales (nacionales y provinciales) y el sistema privado. El gasto público se orienta en la provisión directa de salud a través de los hospitales y centros de salud, en tanto que las obras sociales nacionales y provinciales, y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) financian servicios a sus beneficiarios mediante contratación de prestaciones privadas. Se trata de un sistema fragmentado, en donde las contribuciones salariales y aportes impositivos no alimentan un sistema de aseguramiento único sino que se dividen en distintos fondos, lo que opera negativamente sobre la equidad del sistema (Maceira, 2006).

El **subsistema público**, financiado con fondos provenientes de los Tesoros nacional, provinciales y municipales, brinda atención principalmente a la población sin cobertura formal.

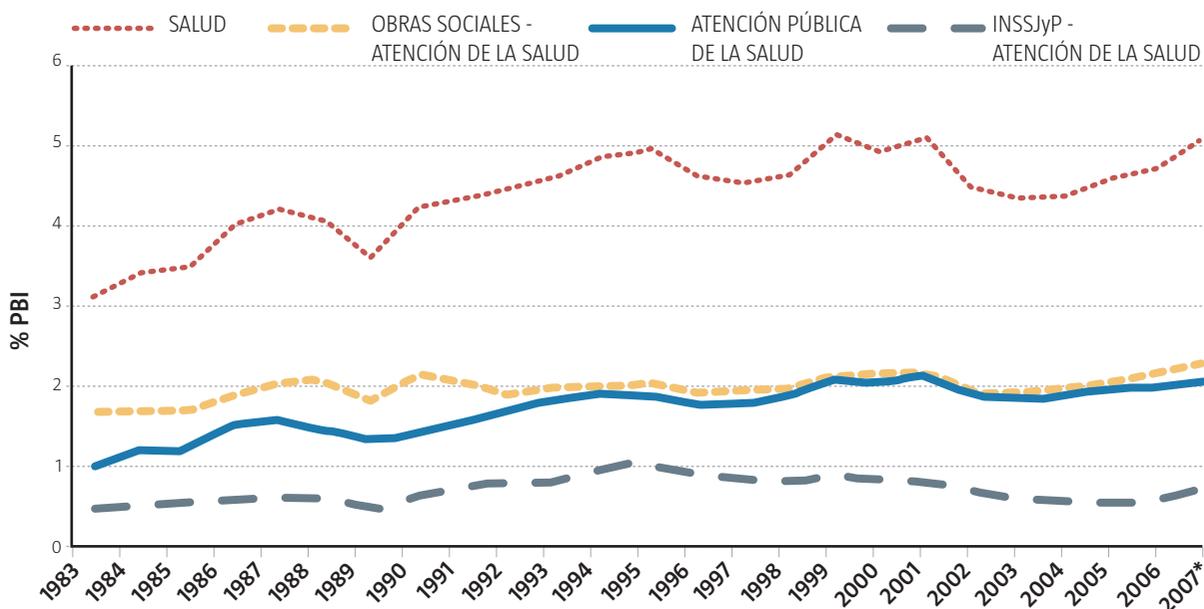
Las **obras sociales nacionales**, aproximadamente 300 instituciones, brindan cobertura a los trabajadores empleados en el sistema formal y a sus familias. Hasta 1998, la pertenencia a una obra social u otra era determinada por la ocupación del afiliado. Sin embargo, luego de la reforma, rige la libre elección por parte de los beneficiarios. Financiadas con el 3% del salario de cada empleado y el 5% de aporte del empleador, la AFIP retiene entre el 10% y el 15% del total de ingresos por obra social para destinarlos al Fondo Solidario de Redistribución, un mecanismo de compensación entre entidades que intenta reducir las desigualdades entre ellas, y al financiamiento de la Administración de Programas Especiales (APE), orientada a cubrir intervenciones de alto costo.

Por su parte, las **obras sociales provinciales** brindan cobertura a los empleados de las administraciones públicas de las respectivas provincias y sus familias, sin patrones comunes de cobertura y financiamiento. De igual modo que las nacionales, se financian con los aportes de los empleados y las contribuciones del empleador, que en este caso es el propio Estado provincial. En cuanto al **PAMI**, su financiamiento proviene de los trabajadores en actividad, del aporte de los pasivos y de aportes del Tesoro Nacional.

En este contexto, dada la variedad de subsistemas y la falta de integración y articulación entre ellos, una de las principales características de la provisión de servicios de salud es que “cada sector de la población tiene derecho a un nivel diferente de atención en función de sus capacidades y ubicación en el mercado de trabajo”, lo que genera claras diferencias entre la población de las diferentes provincias (Anlló y Cetrángolo, 2008).

En el **Gráfico 8** puede apreciarse el considerable incremento del **gasto público consolidado en salud** alcanzado en la década de los noventa. La caída registrada en 2002, en el marco de la crisis económica, en parte se relaciona con el aumento del desempleo, dado que los numerosos trabajadores que debieron abandonar el mercado laboral formal dejaron de aportar a sus respectivas obras sociales y pasaron a depender del sistema público (Filc, 2008). Con la recuperación económica posterior y también a partir de algunas medidas del Gobierno nacional para enfrentar la crisis, desde 2004, se observa una recuperación del gasto total en el rubro salud.

**Gráfico 8: Evolución del gasto público consolidado en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). 1983-2007**



\* Cifras provisorias

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación (2009).

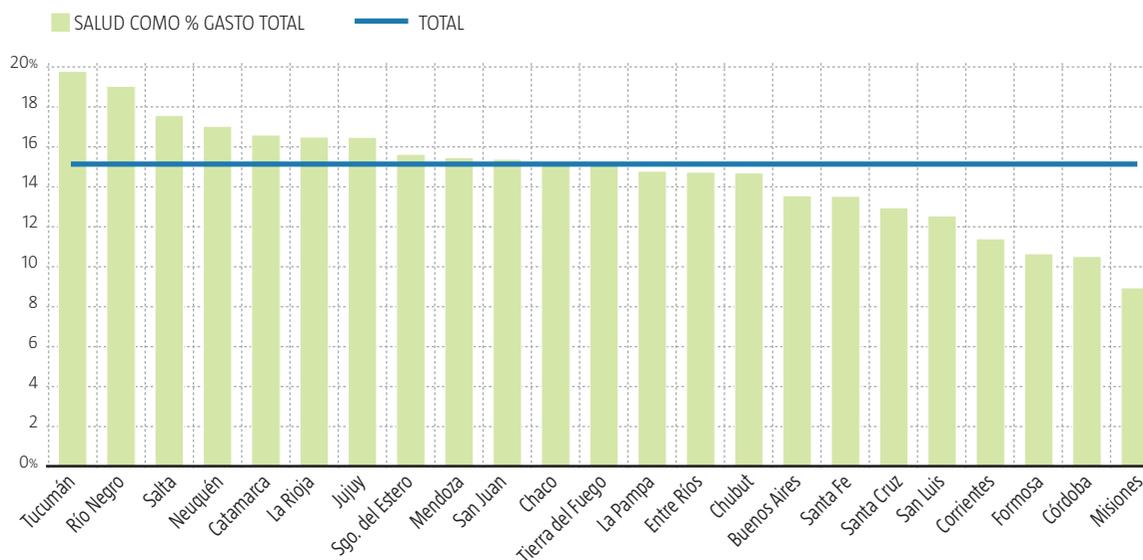
Respecto del **gasto provincial en salud**, se observa que, a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>4</sup>, las distintas jurisdicciones destinan entre el 9% y el 19% del gasto total a este sector (incluyendo las transferencias que reciben desde la Nación). Pese a esto, se encuentran importantes diferencias en el gasto per cápita: las provincias patagónicas tienen un gasto más elevado por habitante, en tanto que en el noreste argentino el nivel de inversión por habitante es hasta seis veces menor respecto de sus pares del sur del país, como se muestra en el **Cuadro 1** para los años 1993 y 2005, y en el **Gráfico 9** para el año 2007.

4. En este caso, al carecer la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de servicios de Defensa y Seguridad, el peso relativo de los demás sectores resulta sobreestimado con respecto a otras jurisdicciones.

**Cuadro 1. Evolución del gasto provincial en salud, por jurisdicción. 1993-2005 (en millones de pesos y porcentajes, a valores constantes de 2005)**

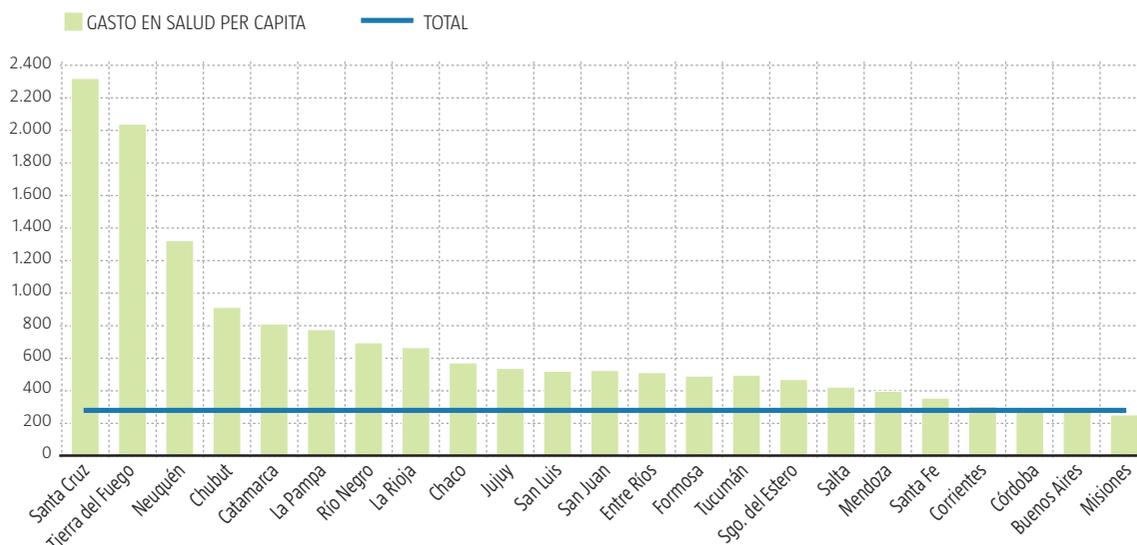
| Año                      | 1993                               |  | 2005                               |  | Variación 1993-2005                |
|--------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|--|------------------------------------|
| Jurisdicción             | Gasto provincial en Salud p/cápita | Porcentaje Salud sobre el total del gasto provincial | Gasto provincial en Salud p/cápita | Porcentaje Salud sobre el total del gasto provincial | Gasto provincial en Salud p/cápita |
| Santa Cruz               | 707,12                             | 15,07  | 1106,11                            | 13,96  | 56,42                              |
| Neuquén                  | 647,44                             | 17,46  | 928,17                             | 17,66  | 43,36                              |
| CABA                     | 539,33                             | 28,96  | 536,79                             | 26,58  | -0,47                              |
| Salta                    | 266,67                             | 16,54  | 305,21                             | 19,40  | 14,45                              |
| Chaco                    | 229,85                             | 14,29  | 276,51                             | 12,70  | 20,30                              |
| <b>Tucumán</b>           | <b>178,28</b>                      | <b>14,04</b>   | <b>250,93</b>                      | <b>17,93</b>   | <b>40,75</b>                       |
| Mendoza                  | 209,45                             | 13,61  | 225,58                             | 14,54  | 7,70                               |
| Santa Fe                 | 176,86                             | 12,61  | 271,65                             | 13,41  | 23,01                              |
| Buenos Aires             | 154,54                             | 16,15  | 203,69                             | 14,45  | 31,81                              |
| Corrientes               | 230,63                             | 15,22  | 194,11                             | 10,14  | -15,84                             |
| Córdoba                  | 297,76                             | 17,59  | 191,10                             | 11,30  | -35,82                             |
| Misiones                 | 203,40                             | 13,43  | 182,96                             | 10,32  | -10,05                             |
| <b>Promedio nacional</b> | <b>320,11</b>                      | <b>16,25</b>   | <b>384,89</b>                      | <b>15,20</b>   | <b>14,63</b>                       |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación e INDEC (2007).

**Gráfico 9. Gasto en salud, por jurisdicción y total país. Año 2007 (en porcentajes y en pesos)****9.1 Gasto en salud como porcentaje del gasto total provincial**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación e INDEC (2009).

## 9.2 Gasto en salud por habitante en pesos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación e INDEC (2009).

Por otra parte, el **componente nacional del gasto público en salud** representa algo menos del 20% del total del gasto en atención pública de la salud<sup>5</sup> (Maceira, 2009). El **Cuadro 2** refleja que esta fracción del gasto resulta muy limitada cuando se consideran las transferencias monetarias y no monetarias hacia las provincias. Sin embargo, el monto total transferido muestra una tendencia distributiva: las jurisdicciones con más alta participación del gasto nacional son aquellas con mayores necesidades relativas de salud y menor gasto provincial per cápita en el sector.

Entre los programas incluidos en el Presupuesto 2009, resaltan el de Atención de la Madre y el Niño, con \$503 millones, Lucha contra el Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), con \$244,6 millones y Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud (Programa Remediar), con \$164,2 millones. El primero de estos programas canaliza los recursos del Plan Nacer, a través del cual se propone desarrollar seguros de salud materno-infantiles a nivel provincial para garantizar la cobertura de prestaciones básicas (ver sección 4). A través del segundo de los programas mencionados se realiza la distribución de medicamentos y de actividades de prevención vinculadas con las ETS y principalmente a la atención de las personas con HIV. Finalmente, el Programa Remediar comprende la provisión de medicamentos a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).

5. De los \$8.842 millones gastados en Atención pública durante el año 2004, el componente nacional representó \$1.587 millones, el componente provincial \$5.570 millones, y el municipal \$1.286 millones.

**Cuadro 2. Transferencias nacionales en salud, por jurisdicción. 2003-2007 (en pesos constantes de 2005)**

|                | Transferencias en pesos constantes 2005* |                    |                    | Transferencia sobre el gasto provincial total 2005(%) |
|----------------|--|--------------------|--------------------|---|
|                | 2003                                     | 2005               | 2007               |   |
| <b>Total</b>   | <b>317.106.080</b>                       | <b>371.526.143</b> | <b>463.104.651</b> | <b>5,53</b>   |
| Buenos Aires   | 149.041.087                              | 161.351.012        | 208.383.398        | 5,41  |
| CABA           | 77.884.810                               | 81.806.992         | 88.901.940         | 5,05  |
| Chaco          | 18.047.370                               | 23.991.702         | 36.156.711         | 8,47  |
| Córdoba        | 28.025.155                               | 34.861.125         | 39.552.799         | 5,61  |
| Corrientes     | 17.127.725                               | 22.561.832         | 28.660.542         | 11,85   |
| Mendoza        | 16.074.153                               | 18.033.834         | 23.512.714         | 4,77  |
| Neuquén        | 6.390.931                                | 8.544.292          | 7.286.509          | 1,77  |
| Salta          | 25.614.265                               | 28.722.080         | 30.708.192         | 8,10  |
| Santa Cruz     | 2.160.667                                | 2.768.088          | 2.344.863          | 1,17  |
| Santa Fe       | 37.658.843                               | 40.309.319         | 40.154.183         | 5,83  |
| <b>Tucumán</b> | <b>19.215.073</b>                        | <b>29.565.416</b>  | <b>36.652.249</b>  | <b>8,29</b>   |

\*Incluye transferencias correspondientes a los siguientes programas: Programa Nacional de Inmunizaciones (PAI); Programa Federal de Salud (PROFE-Salud); Programa REMEDIAR; Prog. Nacional de Lucha contra el Retrovirus Humano, VIH/Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual; Programa Nacional de Control del Cáncer; Coordinación Nacional de Control de Vectores; Programa Nacional de Prevención y Control del Cólera; Prog. de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI); Programa Materno Infantil (PROMIN); Programa Nacional de Recursos Humanos para la Atención Primaria de la Salud (PROMAPS); Programa Nacional de Médicos Comunitarios; Plan Nacer; Plan de Vigilancia de Diversas Patologías; Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI); Programa VIGI+A; Programa de Educación para la Salud(2003); Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003); Programa de Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos (2003); y Crédito Español (2004).

Fuente: Unidad de Investigación Estratégica en Salud (UIES), sobre la base de información suministrada por los respectivos programas. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación (2008).

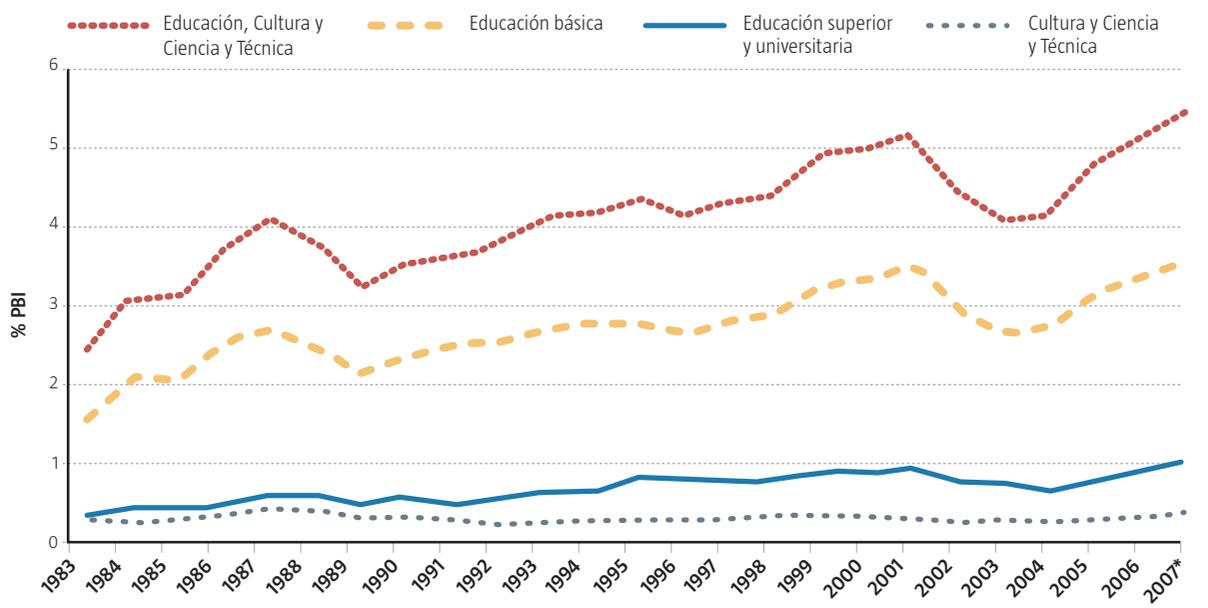
## 2.2 Educación

En 2006, el **gasto público consolidado en educación** alcanzó 5,07% del PIB, lo que marcó un incremento de más de 2,5 puntos desde el inicio de la democracia. Si bien se registra una caída entre 2001 y 2003, como consecuencia de la caída del salario real de los docentes en el marco de la crisis económica, el gasto público en el sector se recupera a partir de 2005, luego de la sanción de la **Ley de Financiamiento Educativo** (26.075) que dispuso una meta de inversión en educación de 6% del PIB para el año 2010 (ampliar en recuadro al final de esta sección).

En el **Gráfico 10** puede apreciarse que el aumento en el gasto educativo se encuentra relacionado con la educación básica, particularmente por la expansión del nivel secundario, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Federal de Educación (24.195)<sup>6</sup>; con el aumento de las asignaciones a esta cartera vinculadas con la descentralización de la educación (principalmente por equiparación de salarios), y con la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) (Filc, 2008).

6. La Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, estableció un cambio en la estructura de niveles. Dispuso el pasaje de la educación primaria de siete años y secundaria de cinco a la Educación General Básica (EGB) de nueve años, y Educación Polimodal, de tres. La sala de cinco años se volvió obligatoria así como toda la EGB, de forma tal que se extendió la obligatoriedad escolar de siete a diez años. Además, esta ley afianzó el carácter descentralizado de la prestación de educación básica en las provincias (Rivas, 2004).

**Gráfico 10. Evolución del gasto público consolidado en educación como porcentaje del PIB. 1983-2007**



\* Cifras provisionarias

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación (2009).

La propia Ley Federal de Educación que autorizó los traspasos de las escuelas hacia las provincias en 1992 dispuso la correspondiente transferencia de recursos por parte de la Nación. Sin embargo, ante el crecimiento de la matrícula registrado a lo largo de la década estos recursos se tornaron insuficientes. En este sentido, si bien la implementación de la reforma del sistema en cada provincia fue acompañada con la asignación de fondos nacionales orientados a apoyar el proceso de transición, estos fondos resultaron insuficientes y fueron las provincias las que tuvieron que responsabilizarse por sostener la estructura ampliada de los sistemas educativos, especialmente en términos del aumento de los cargos docentes (Rivas, 2004). De este modo, la reforma tuvo diferentes resultados dependiendo de las capacidades de cada jurisdicción, por lo que en la actualidad la Argentina cuenta con un sistema educativo sumamente dispar entre las provincias, lo que se manifiesta –entre otros indicadores– en la existencia de grandes brechas en la inversión por alumno.

Como puede observarse en el **Cuadro 3**, existe una gran diferencia en el esfuerzo presupuestario y en el gasto educativo por alumno entre las provincias. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta interesante: a pesar de que es la jurisdicción que más invierte en educación, con casi 35% de su presupuesto asignado a esta cartera, dada la magnitud de su sistema educativo se encuentra lejos de ser la provincia con mayor gasto por alumno.

**Cuadro 3. Gasto educativo como porcentaje del gasto total provincial y gasto por alumno del sector estatal. 24 jurisdicciones y promedio. Año 2006 (en porcentajes y pesos corrientes)**

| Jurisdicción                   | Gasto educativo porcentaje del gasto total | Jurisdicción                   | Gasto educativo de las provincias por alumno estatal |
|--------------------------------|--|--------------------------------|--|
| Buenos Aires                   | 34,3                                       | Tierra del Fuego               | 7.121  |
| Corrientes                     | 29,9                                       | CABA                           | 4.972  |
| Santa Fe                       | 28,9                                       | Neuquén                        | 4.519  |
| Río Negro                      | 27,9                                       | Santa Cruz                     | 4.204  |
| Jujuy                          | 27,8                                       | Chubut                         | 3.968  |
| Chaco                          | 27,7                                       | La Pampa                       | 3.875  |
| CABA                           | 25,8                                       | Catamarca                      | 3.358  |
| Mendoza                        | 25,2                                       | Río Negro                      | 3.207  |
| Córdoba                        | 24,8                                       | Buenos Aires                   | 2.761  |
| Chubut                         | 24,7                                       | Santa Fe                       | 2.669  |
| Entre Ríos                     | 24,1                                       | La Rioja                       | 2.630  |
| Neuquén                        | 24,1                                       | San Juan                       | 2.437  |
| Tierra del Fuego               | 23,0                                       | Entre Ríos                     | 2.426  |
| Formosa                        | 22,8                                       | Jujuy                          | 2.408  |
| Catamarca                      | 22,8                                       | Mendoza                        | 2.368  |
| La Pampa                       | 22,7                                       | Chaco                          | 2.283  |
| San Luis                       | 22,4                                       | San Luis                       | 2.194  |
| Salta                          | 21,0                                       | Córdoba                        | 2.187  |
| Misiones                       | 20,4                                       | Santiago del Estero            | 2.087  |
| <b>Tucumán</b>                 | <b>20,4</b>                                | Formosa                        | 1.996  |
| San Juan                       | 20,3                                       | Corrientes                     | 1.934  |
| Santiago del Estero            | 20,3                                       | <b>Tucumán</b>                 | <b>1.919</b>   |
| La Rioja                       | 17,5                                       | Misiones                       | 1.596  |
| Santa Cruz                     | 11,2                                       | Salta                          | 1.497  |
| <b>Promedio jurisdicciones</b> | <b>23,8</b>                                | <b>Promedio jurisdicciones</b> | <b>2.944</b>   |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>26,8</b>                                | <b>TOTAL</b>                   | <b>2.658</b>   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Segundo Informe Anual, octubre de 2008.

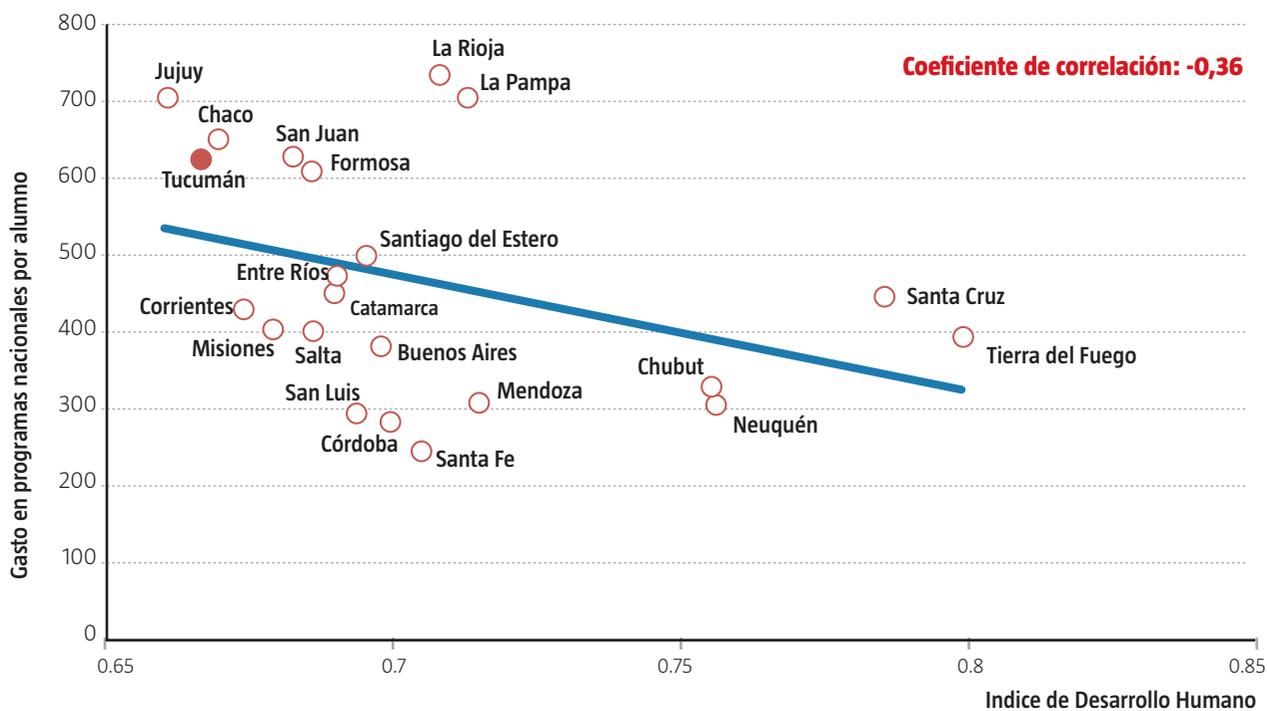
Como se mencionó anteriormente, el **gasto nacional en educación** se relaciona en una alta proporción con la educación universitaria. En el Presupuesto 2009, de los más de \$12.650 millones con que cuenta el Ministerio de Educación, más de \$8.300 millones se habrán destinado a las universidades nacionales. Del resto, \$2.108 corresponden al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), \$621 millones al Programa Acciones Compensatorias en Educación (que incluye becas y provisión de libros y útiles escolares, entre otras cosas), \$555 millones a la Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, \$294 millones para Infraestructura y Equipamiento y \$243 millones para el Mejoramiento de la Calidad Educativa.

En cuanto a la **distribución geográfica de estos programas**, medida por alumno<sup>7</sup>, si bien se observa una gran disparidad entre las provincias, el **Gráfico 11** evidencia una relación inversa entre su distribución y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Es decir, las provincias en peores condiciones estarían recibiendo mayores recursos provenientes del Presupuesto nacional educativo por alumno (CIPPEC, 2008). Pese a esto, según lo demuestra el Segundo Informe Anual del proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo elaborado por CIPPEC, cuando se analizan puntualmente los recursos relacionados con aspectos salariales (FONID y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente), se observa que no se cumple de forma adecuada la función de compensar las desigualdades salariales producto de la disparidad de recursos disponibles entre las provincias. Por un lado, el Fondo de Incentivo Docente aporta por igual a todos los docentes del país, por lo cual no resuelve estas inequidades. Por el otro, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente –que incluye a las provincias de Corrientes, Jujuy, Chaco, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Salta, Misiones, Tucumán, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja– si bien corrige en parte esta situación, incurre en nuevas inequidades al excluir a provincias que realizan grandes esfuerzos financieros por la educación, cuentan con bajos recursos fiscales por habitante y presentan salarios relativamente bajos, tales como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (CIPPEC, 2008).

---

7. A fin de analizar la distribución geográfica por alumno del gasto educativo nacional, se toman datos del año 2007 dado que es el último período para el cual se encuentran disponibles datos sobre la cantidad de alumnos por provincia.

**Gráfico 11. Correlación entre el gasto (en pesos) en programas educativos nacionales por alumno (2007) y el Índice de Desarrollo Humano (2004). 24 jurisdicciones**



Fuente: Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Segundo Informe Anual, CIPPEC, octubre 2008.

## Ley de Financiamiento Educativo

Con el objeto de incrementar el presupuesto educativo y atenuar las diferencias en los sistemas educativos de las diferentes provincias, en el año 2005 fue aprobada la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), 26.075. Esta ley tiene por objeto elevar el presupuesto consolidado en educación hasta el 6% del PIB en 2010. Para ello, reparte el esfuerzo entre la Nación (40%) y las provincias (60%).

A fin de lograr el aumento de la inversión educativa provincial, la LFE determina una asignación específica de los recursos coparticipables, que se calculan sobre el incremento de estos ingresos respecto de 2005. La distribución de esta asignación entre las provincias debe realizarse según un índice que contempla tres criterios con diferentes ponderaciones: la distribución de la matrícula (80%), la incidencia de la ruralidad (10%) y la distribución de la población no escolarizada (10%). Adicionalmente, la LFE contempla la creación del Fondo de Compensación Salarial, a efectos de reducir las disparidades entre las provincias en salarios iniciales.

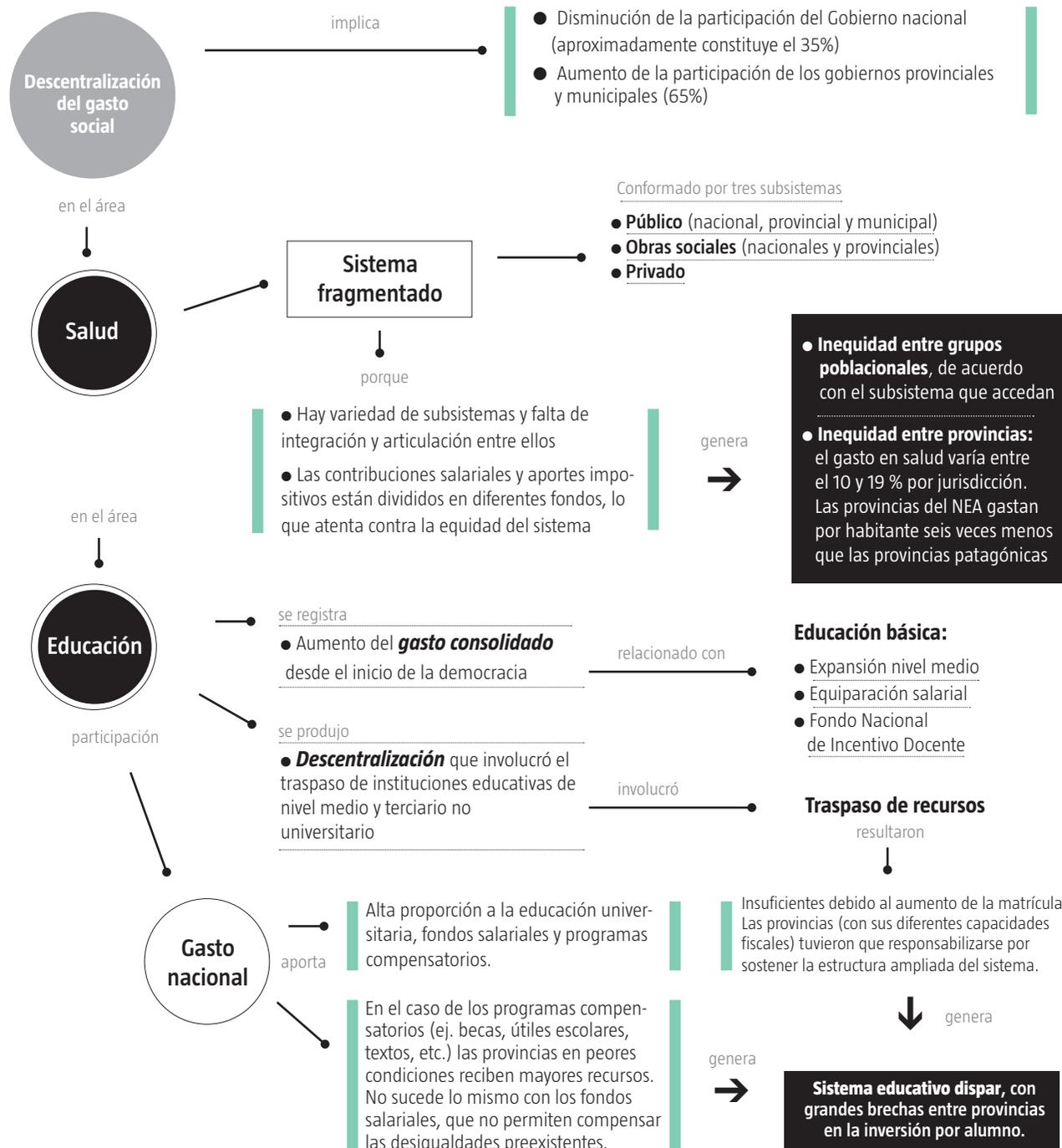
La LFE también plantea metas educativas, es decir, objetivos específicos a los que deberá destinarse el incremento de los recursos del sector. Entre otras cosas, se estipula: incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años; garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria y la ampliación de la jornada extendida o completa; garantizar la inclusión de niños que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación; avanzar en la universalización del nivel medio – polimodal; erradicar el analfabetismo; promover la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema, y mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes.

De acuerdo con el monitoreo del cumplimiento de la LFE que realiza CIPPEC desde 2006 (CIPPEC, 2008), “en su segundo año de ejecución se ha cumplido: la Nación y las provincias han destinado un 5,4% del PIB en el año 2007 a Educación, Ciencia y Tecnología”. El informe de evaluación también resalta que en los primeros dos años de aplicación (para los cuales se cuenta con información oficial disponible) las provincias han incrementado su esfuerzo financiero por la educación, lo cual indica que la LFE ha marcado una verdadera prioridad educativa en la inversión pública de las provincias.

Si bien la sanción de la LFE y su cumplimiento representan un gran avance hacia la mejora de las condiciones educativas, no resuelve las desigualdades estructurales y presenta ciertos desafíos. En primer lugar, la disposición de que las provincias destinen más fondos a la educación puede implicar un riesgo para ellas, principalmente para las que tienen mayores dificultades financieras y fiscales (Díaz Frers, 2007). En segundo lugar, se plantean tensiones entre los objetivos de la LFE y de la Ley de Educación Nacional (LEN), 26.206, sancionada a finales de 2006, dado que esta última agrega entre las metas educativas, por ejemplo, la obligatoriedad de la educación secundaria, la universalización de la sala de 4 años, de la oferta de jornada extendida o completa y de la enseñanza de una segunda lengua.

Del análisis de los objetivos educativos planteados por la LFE y ampliados luego por la LEN surgen tres áreas particulares a las cuales debe dirigirse el incremento de la inversión: una mayor inclusión, que implica un esfuerzo presupuestario para construir escuelas y ampliar la cantidad de docentes; la mejora de los salarios y la extensión de la jornada escolar. En este sentido, existen serias dudas acerca de si las metas financieras estipuladas serán suficientes para el logro de los objetivos educativos propuestos (CIPPEC, 2007).

## Mapa conceptual II





## Capítulo 3

# El gasto en infancia en la provincia de Tucumán<sup>8</sup>

En las secciones previas se analizó el gasto social en el contexto de la estructura federal argentina, con énfasis en las responsabilidades de cada nivel de gobierno en dos de sus áreas principales: salud y educación. En el presente apartado, se mostrará la evolución reciente del gasto destinado a la niñez en la provincia de Tucumán, a fin de conocer cómo se han comportado las erogaciones relacionadas con este grupo poblacional en la jurisdicción objeto de este informe en los últimos años.

En el informe que nutre esta sección, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programa Sociales (Ministerio de Economía de la Nación) y UNICEF (2008), cuantifican el **gasto público social provincial dirigido a la niñez (GPSPdN)** para el período 2001-2007. A este efecto, el GPSPdN es presentado por clases y por categorías.

Dentro de las clases, se encuentran, por un lado, el **gasto específico (GE)**, es decir, programas dirigidos particularmente a niños y adolescentes, y por el otro, el **gasto indirecto (GI)**, esto es, aquel que beneficia a este mismo grupo poblacional pero a partir de programas dirigidos a la familia que exigen entre sus requisitos la presencia dentro del grupo familiar de hijos menores de 18 años. Dentro de las categorías se encuentran el **gasto ampliado (GA)**, que es la proporción destinada a los niños por aquellos programas que benefician a un grupo poblacional más amplio, y el **gasto en bienes públicos (GBP)**, que es el porcentaje destinado a la niñez del gasto en provisión de otros bienes, tales como Ciencia y Técnica, Cultura o Servicios urbanos.

Dentro de estas dos categorías del GPSPdN, se encuentran los siguientes ejes temáticos:

- **Ayuda directa**, que implica la asignación de transferencias o subsidios a familias con hijos menores de edad.
- **Condiciones de vida**, que involucra programas relacionados con el desarrollo de infraestructura básica (redes de agua y gas natural, entre otros).
- **Deportes, recreación y cultura**, con programas de fomento del deporte y acciones culturales.
- **Desarrollo e integración**, que apuntan al desarrollo de iniciativas para grupos vulnerables.
- **Educación**, que incluye educación básica y acciones compensatorias, así como iniciativas relacionadas con la capacitación docente y la calidad educativa.
- **Nutrición y alimentación**, que incorpora comedores escolares y comunitarios y otras acciones relacionadas con esta problemática.

8. Salvo aclaración en contrario, la fuente de los datos incluidos en esta sección es el trabajo “Gasto Público Social Dirigido a la Niñez en la Argentina 2001-2007”, de edición conjunta entre la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y publicada en diciembre de 2008. Sin embargo, los cálculos hechos a partir de este informe son de exclusiva responsabilidad de CIPPEC.

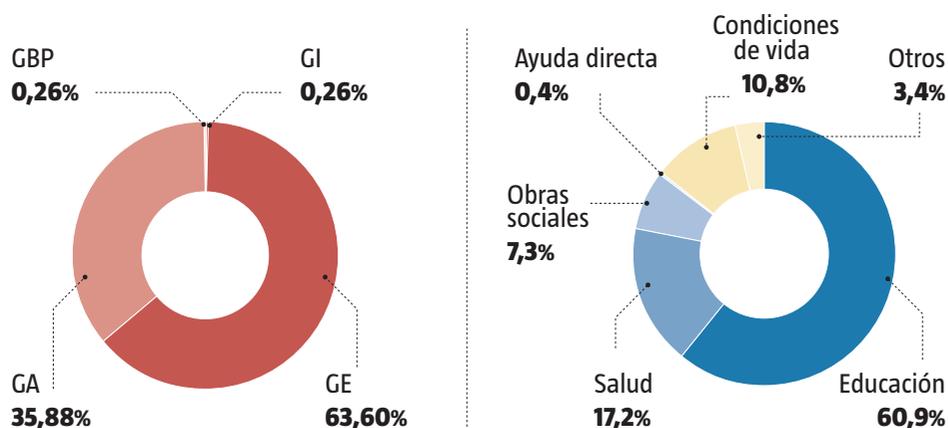
- **Protección del niño**, que apunta a la protección de los derechos del niño.
- **Salud**, con programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y vacunación, entre otros.
- **Obras sociales**, que comprende el gasto de estas entidades (pese a que las obras sociales no puedan ser consideradas entes estatales que ejecutan, por tanto, partidas del presupuesto público).
- **Ciencia y técnica**, con programas de investigación y desarrollo.
- **Servicios urbanos**, con actividades relacionadas con servicios como limpieza y alumbrado, entre otros.

En el año 2007, el **GPSPdN en la provincia de Tucumán** ascendió a \$1.373,3 millones. Tal como muestra el **Gráfico 12**, de este total, más de 60% (\$873 millones) se relaciona con lo que se denomina gasto específico, es decir, con iniciativas que tienen a niños y adolescentes como sus beneficiarios directos, y 36% se vincula con el gasto ampliado.

En cuanto a las categorías, el mismo gráfico deja en claro que el sector educativo, con 60% del total, es el que concentra la mayor parte de este tipo de gasto, seguido por el sector salud y las obras sociales, que en conjunto representan casi 25%.

Si se compara la estructura del gasto público destinado a la niñez en la provincia de Tucumán con aquella vigente en el resto del país, surge que en Tucumán una proporción menor (60%) del GPSPdN se encuentra relacionada con la educación (casi 70% en el total país) y una proporción mayor (17,2%, 7,3% y 10,8%) está destinada al gasto en salud, obras sociales y condiciones de vida (11,7%, 4,9% y 5,8%, respectivamente en el total general).

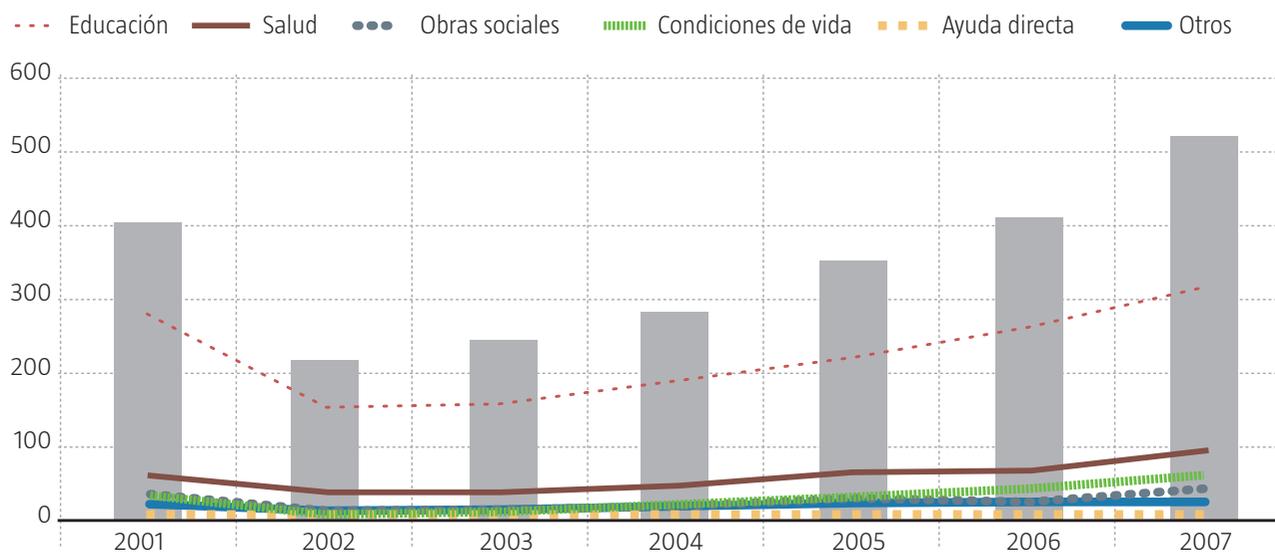
**Gráfico 12. Estructura porcentual del gasto destinado a niñez. Provincia de Tucumán. Año 2007 (en porcentajes)**



Nota: GBP: Gasto en bienes públicos. / GI: Gasto indirecto / GA: Gasto ampliado / GE: Gasto específico  
 Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008).

Respecto de la **evolución del gasto en infancia en la provincia de Tucumán** se ha corroborado una tendencia creciente entre los años 2001 y 2007. Este aumento es explicado, principalmente, por el incremento del gasto en educación básica, pero también por el mayor gasto en salud, en condiciones de vida y de las obras sociales (**Gráfico 13**). Sin embargo, si se descuenta el efecto de la inflación, a fin de realizar las comparaciones en términos del poder adquisitivo<sup>9</sup> (es decir, en términos reales), se observa un primer período de reducción del gasto en el marco de la crisis del año 2002 y una posterior recuperación. Esta trayectoria termina consolidándose en 2007 en torno a un aumento del 30% del GSPdN respecto de 2001. En este sentido, debe resaltarse que la variación registrada en la provincia de Tucumán es superior a la acaecida en el total del país, en donde el cambio en términos reales entre 2001 y 2007 fue de 16%.

**Gráfico 13. Evolución del gasto destinado a niñez y adolescencia en la provincia de Tucumán. Total y por eje temático. 2001-2007 (en millones de pesos constantes de 2001)**



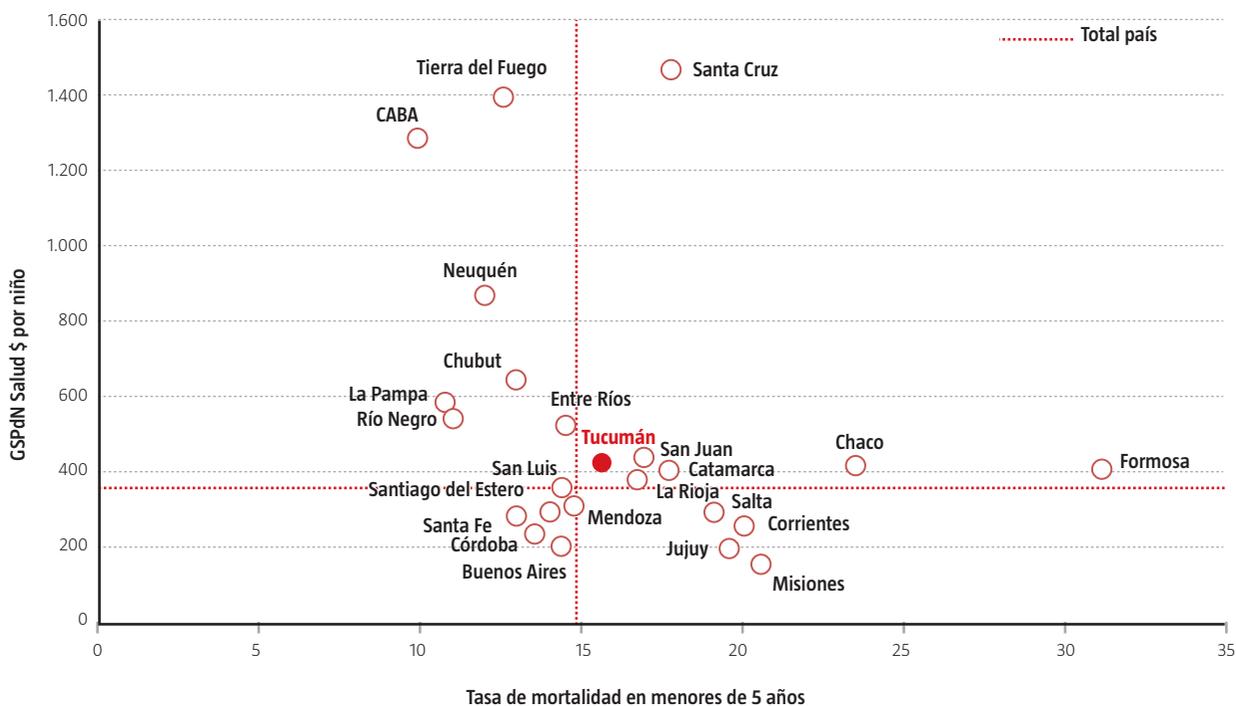
Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008).

9. Para deflactor el GSPdN se utilizó un índice compuesto por el 50% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y 50% del Índice de Precios Internos al Por Mayor (IPIM).

El análisis de la evolución del gasto destinado a infancia en la provincia es ciertamente enriquecido cuando se lo examina en conjunto con otros indicadores relevantes, tales como los datos sociales, para cada una de las áreas en que se ejecuta el gasto en niñez<sup>10</sup>.

Por ello, el **Gráfico 14** vincula el **GPSPdN por niño en el área de salud** con la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años como indicador aproximado de desempeño del sector<sup>11</sup>. Las líneas punteadas representan los totales del país para ambas variables. Tal como puede apreciarse, las provincias presentan distintos niveles de gasto por niño en esta categoría, con diferencias de 1:10, que se extienden desde \$166 en Misiones, hasta otras que superan los \$1.400, como Santa Cruz.

**Gráfico 14. GPSPdN en salud (en pesos) y tasa de mortalidad en menores de 5 años. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), INDEC y Ministerio de Salud de la Nación.

10. Si bien los datos del GPSPdN se basan en Dirección de Análisis de Gasto Público y Programa Sociales –UNICEF (2008) los cálculos presentados a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores del presente informe.

11. En este punto, es necesario aclarar que el monto invertido en salud incluye niños de hasta 18 años.

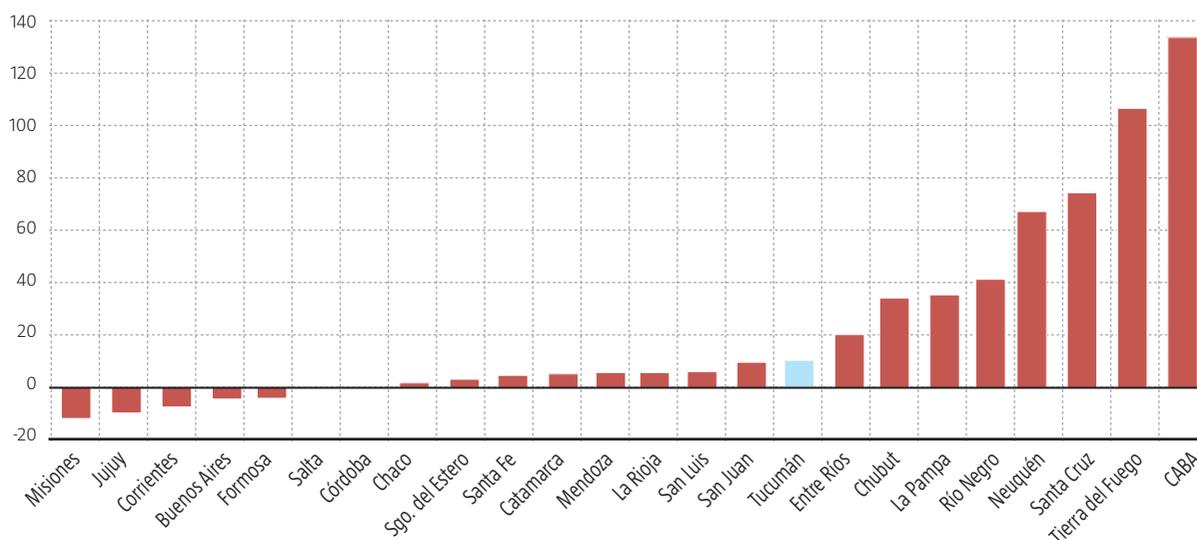
En este sentido, resulta interesante observar cómo provincias con tasas de mortalidad similares (por ejemplo, Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén y Santa Fe) presentan niveles de gasto por niño en este sector muy diferentes. Esto puede relacionarse con un factor de escala, dado que existen gastos mínimos que todas las provincias deben hacer (por ejemplo, en infraestructura y mantenimiento de los centros de salud) independientemente del número de habitantes o de las condiciones sociales de la población. Un análisis más detallado de la productividad de los recursos por provincia brindaría mayor información para el estudio comparado.

Alternativamente, es posible identificar algunas jurisdicciones como “provincia patrón” por su desempeño sectorial. Es decir, que cuentan con tasas de mortalidad menores al promedio del país en conjunto con un menor gasto en el sector. Estos serían los casos de Santa Fe, Córdoba o Buenos Aires, los que permiten establecer comparaciones en términos de tal patrón.

A partir de aquí, se puede estimar cuál debería ser el gasto por niño en las demás provincias a igual desempeño que las provincias patrón (lo que aquí se refiere como “gasto teórico”) y la consecuente brecha con el gasto actual.

En este caso, si se selecciona a Córdoba como la provincia patrón, las jurisdicciones patagónicas son las que erogarían más que su gasto teórico, mientras que Misiones, Formosa, Jujuy y Corrientes son las que muestran un gasto menor. Tucumán aparece en una posición intermedia, con un gasto superior al “teórico” pero en una proporción muy inferior al de las provincias del sur del país.

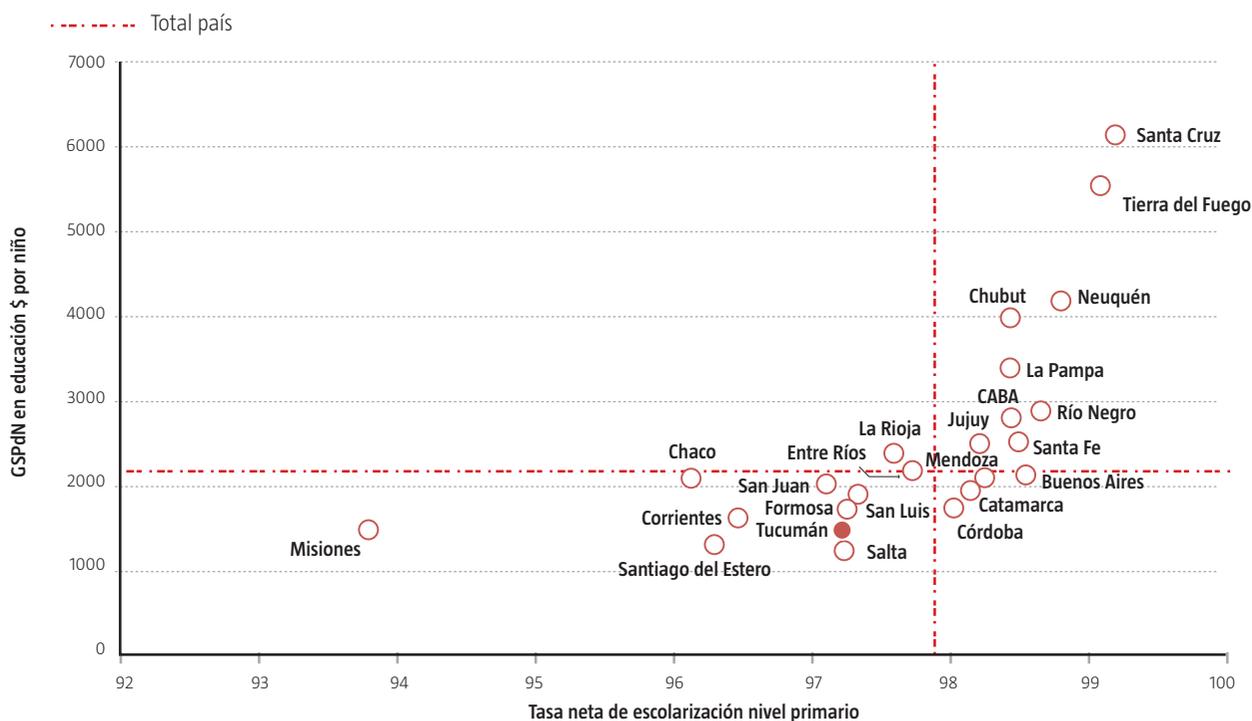
**Gráfico 15. Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de tasa de mortalidad infantil. 24 jurisdicciones. Año 2007**



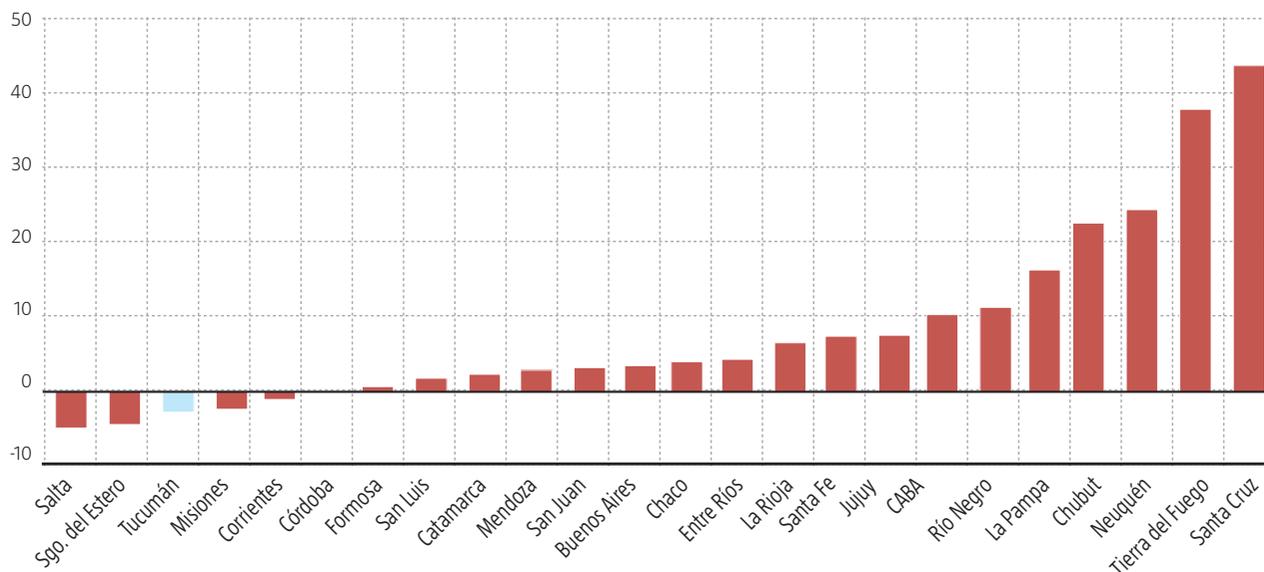
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), INDEC y Ministerio de Salud de la Nación.

De manera similar, se puede observar la relación entre el **GPSPdN en educación por niño** e indicadores educativos, como las tasas de escolarización. El **Gráfico 16** muestra la relación entre la tasa neta de escolarización para el nivel primario y el gasto destinado a infancia en el área de educación por niño. Como en el caso anterior, para niveles similares de tasas, el gasto por niño entre las provincias es muy dispar, con una relación positiva entre gasto y escolarización. La provincia de Tucumán presenta un gasto por niño en educación y una tasa de escolarización inferior a los valores promedio del país. En este caso, nuevamente la provincia patrón podría ser Córdoba, que muestra el menor gasto por niño escolarizado. Las provincias de Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones y Corrientes son las más rezagadas en función del gasto que tendrían si se comportaran como Córdoba, mientras que Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut, La Pampa y Río Negro son las que más gasto por niño presentan en relación con su gasto “teórico” (**Gráfico 17**).

**Gráfico 16. GPSPdN en educación (en pesos) y tasa de escolarización de nivel primario. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007**



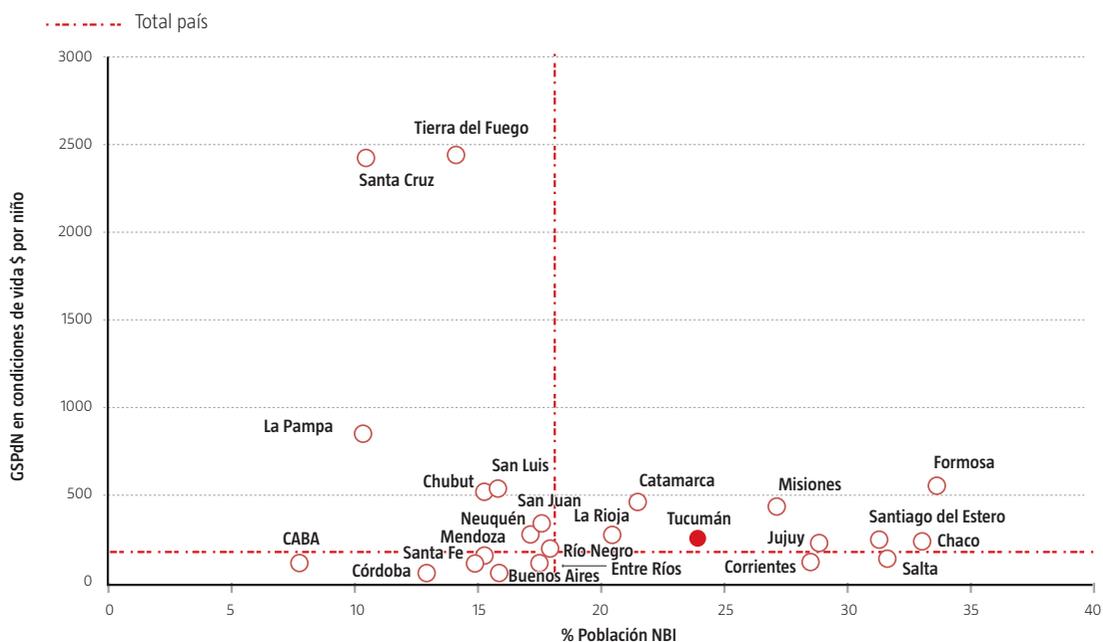
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), e INDEC.

**Gráfico 17. Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de tasa de escolarización. 24 jurisdicciones. Año 2007**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), e INDEC.

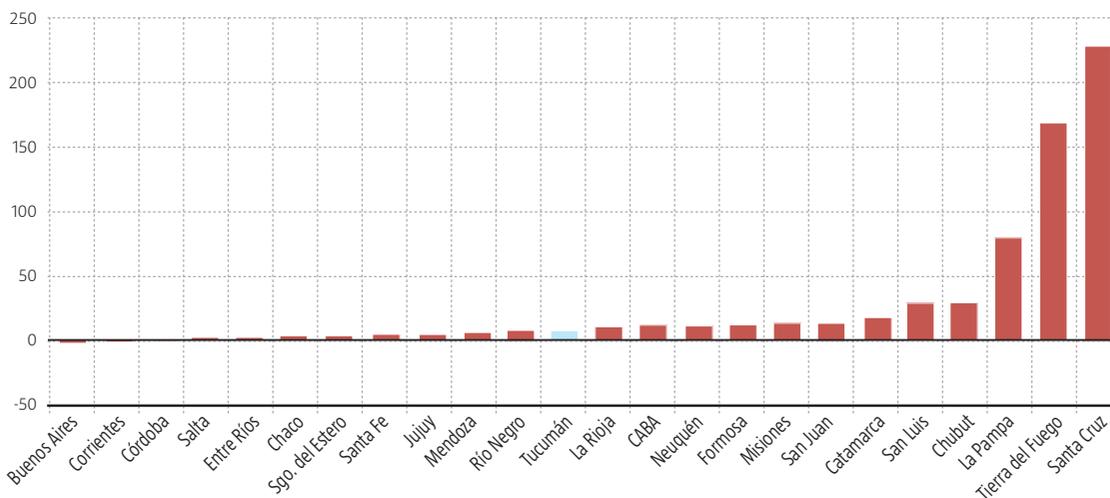
Por último, se puede realizar un ejercicio similar con el **GPSPdN destinado a la mejora de las condiciones de vida en niñez**. En este caso, el indicador tomado como referencia es el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Tal como muestra el **Gráfico 18**, con la excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con erogaciones superiores a \$2.400 por niño en este rubro, el resto de las provincias se ubica por debajo de los \$1.000 mientras que el promedio para el total del país es de \$182 por niño. Si se establece una comparación con el patrón cordobés, estas dos provincias patagónicas son las que mayor gasto presentan en relación a su valor teórico, mientras que Buenos Aires, Corrientes, Salta y Entre Ríos son las que más cerca se ubican de la provincia patrón.

Gráfico 18. GPSPdN en condiciones de vida e índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. 24 jurisdicciones y total país. Año 2007



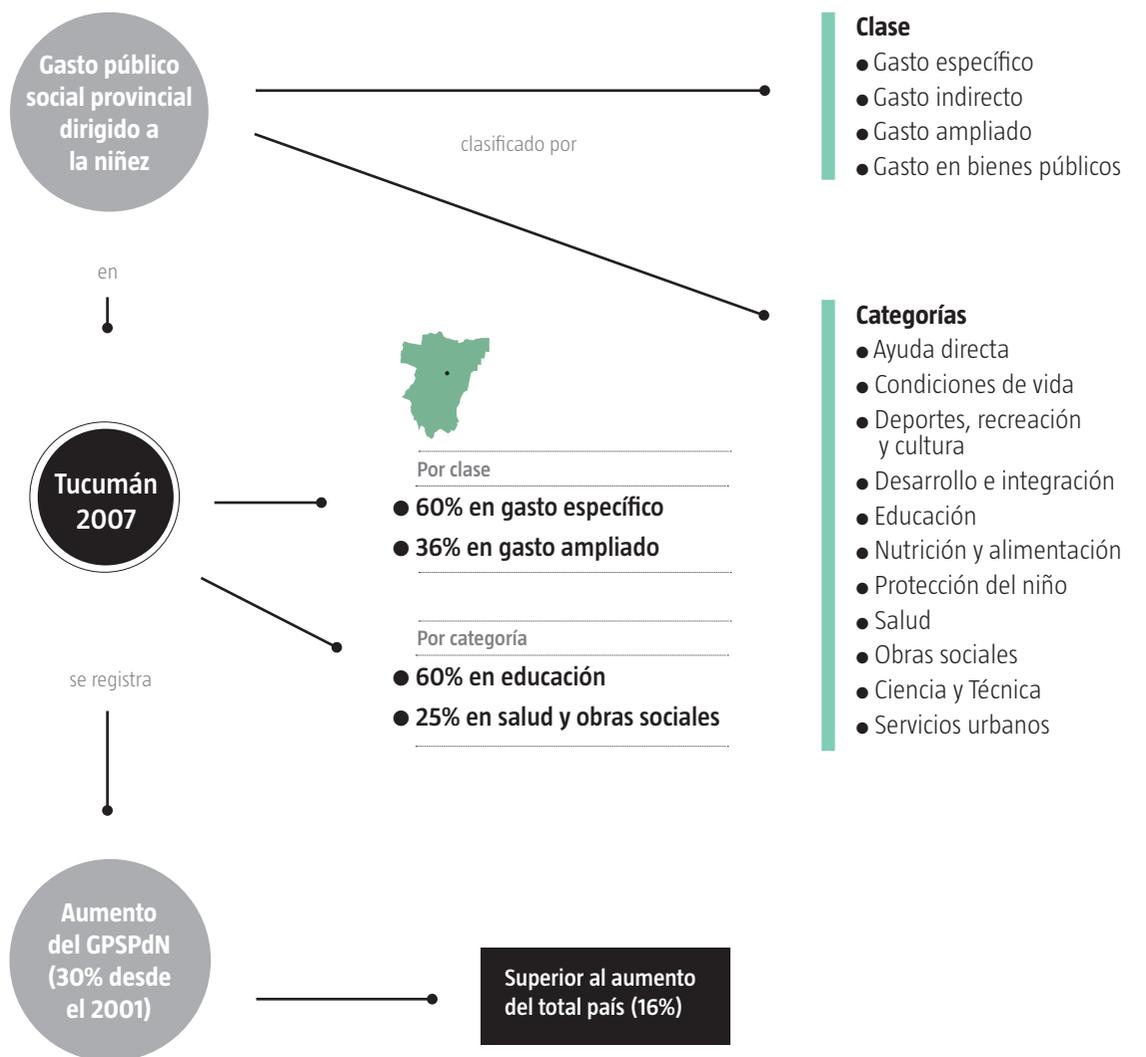
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), e INDEC.

Gráfico 19. Diferencia entre el gasto “teórico” y el real por punto de índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. 24 jurisdicciones. Año 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – UNICEF (2008), e INDEC.

## Mapa conceptual III







## Capítulo 4

# Cómo analizar el presupuesto de un programa

Para analizar el gasto destinado a infancia resulta fundamental identificar los programas, tanto nacionales como provinciales, orientados a esta temática. Así, partiendo de la **problemática puntual** que se pretende evaluar, deben identificarse cuáles son las **acciones** que se están llevando a cabo. A este efecto, el análisis del **presupuesto** es una pieza clave.

En esta sección se analizan, a modo de ejemplo, algunos programas vinculados con dos de los sectores que, como antes se mencionó, representan mayoritariamente el gasto en infancia: salud y educación. Para el primer caso, se analiza la problemática materno-infantil y cómo el **Plan Nacer** responde a ella en la provincia de Tucumán. Para el segundo, el foco se dirige a la problemática salarial docente –aspecto clave para el normal desenvolvimiento de la oferta educativa– y su relación con el **Fondo Nacional de Incentivo Docente** (FONID) y el **Fondo de Compensación Salarial** (FCS).

### 4.1 Consideraciones conceptuales

#### 4.1.1 El proceso presupuestario en la provincia de Tucumán

Para analizar el presupuesto e incidir en su asignación y distribución hacia las políticas destinadas a la niñez es necesario comprender las etapas del proceso presupuestario y la forma en que la participación ciudadana puede concretarse. En los Módulos I y II del manual *Entendiendo el Presupuesto Público: una herramienta para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes* (CIPPEC y UNICEF, 2008) se han explicitado las distintas instancias de este proceso, y cómo los distintos actores intervienen en cada una.

En particular, en la provincia de Tucumán, el proceso presupuestario se encuentra principalmente regulado por la Ley 6.970 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial (disponible en el Registro Oficial de Leyes y Decretos del Gobierno de Tucumán: <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/>). Tal cual allí se establece, la Dirección Provincial de Presupuesto es el organismo rector del sistema presupuestario del sector público provincial. Este organismo debe, entre otras funciones, elaborar el proyecto de ley de presupuesto general tomando como referencia los anteproyectos enviados por los ministerios y otras entidades del Estado. El proyecto de ley debe ser enviado a la Legislatura antes del 15 de septiembre de cada año y la Legislatura debe aprobarlo antes de su finalización. En caso de no cumplirse este plazo, se prorroga la ley correspondiente al año en curso, aunque con algunos ajustes del Poder Ejecutivo provincial (artículo 26 de la Ley 6.970).

En la Legislatura, la Comisión de Hacienda y Presupuesto es la encargada de analizar el proyecto de ley. Se trata del momento de mayor discusión pública del presupuesto, dado que en este proceso intervienen generalmente los medios de comunicación, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. Una vez sancionada la Ley de Presupuesto, sobre la etapa de ejecución, la Ley 6.970 establece que sólo la Legislatura podrá introducir modificaciones que afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o los que involucren un cambio en la distribución de las finalidades (artículos 51 a 54 de la Ley 6.970).

En la instancia de evaluación, la Dirección Provincial de Presupuesto analiza la ejecución presupuestaria enviada por los distintos ministerios y entidades de la Administración Pública Provincial. Según el artículo 72 de la Ley 6.970, este análisis debería realizarse en forma periódica (durante el ejercicio presupuestario y a su cierre).

El sistema de control de la ejecución presupuestaria monitorea el uso de los recursos tanto desde la óptica de lo que se invirtió como en relación con los resultados obtenidos por las políticas públicas implementadas. Para ello, existe un mecanismo de control interno y otro externo. El control interno y el registro de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y normativa del sector público, lo realiza la Contaduría General de la Provincia. El control externo, lo efectiviza el Tribunal de Cuentas de la Provincia, con total autonomía funcional y presupuestaria (artículos 78 a 80 de la Constitución provincial, y 114 de la Ley 6.970).

#### **4.1.2 Claves para analizar un programa**

Al momento de indagar el presupuesto de un programa es importante identificar sus distintas etapas. Entre ellas, las principales son: el crédito originalmente aprobado por la Legislatura, el presupuesto actualizado con las modificaciones que se fueron incorporando a lo largo de cada año de ejecución (denominado crédito vigente o definitivo) y el monto finalmente ejecutado.

En segundo lugar, resulta relevante analizar las variaciones que ha experimentado el programa, tanto en términos nominales como reales, es decir, descontando el efecto de la inflación, a fin de determinar cómo se vio afectado el poder adquisitivo del presupuesto asignado.

Un tercer aspecto es considerar las metas físicas que dependerán del programa, y que abarcan desde subsidios, medicamentos y capacitaciones, hasta becas y publicaciones, entre otras.

En cuarto lugar, pueden observarse las diferentes clasificaciones presupuestarias utilizadas. Por un lado, se puede analizar el presupuesto de acuerdo con su fuente de financiamiento, lo que permitirá comprender el origen de los recursos que sustentan el programa (por ejemplo, si se trata de rentas provinciales o recursos de origen nacional). Por el otro, resulta útil observar el gasto según su objeto, lo que permite comprender a qué se destina el presupuesto asignado. A saber: gasto en personal, contratación de servicios, compra de bienes de uso o capital, o transferencias.

Finalmente, es relevante evaluar las distintas fuentes de información para obtener los datos necesarios para realizar el análisis. Dependiendo del origen del programa, más allá de las fuentes provinciales, en todos los casos el presupuesto nacional y los ministerios nacionales pueden aportar información relevante. Cuando se trata de programas provinciales, el presupuesto local es sin duda la fuente de información más pertinente. En la provincia de Tucumán, a diferencia de otras jurisdicciones, la información disponible en Internet sobre el presupuesto provincial es escasa, por lo que para acceder a los datos relevantes debieron realizarse pedidos a la Dirección Provincial de Presupuesto y a la Contaduría General de la provincia, y solicitar información a los respectivos ministerios. Desde ya, la falta de una ley de acceso a la información pública en Tucumán –vigente en 12 provincias– limita el acceso a la información presupuestaria.

#### Cuadro 4. Esquema de análisis de programas

| Eje de análisis     | Aspectos a considerar   |
|---------------------|---|
| <b>Problemática</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Problema principal que pretende solucionar</li> <li>Propósito / Objetivo general</li> <li>Diagnóstico de la realidad en la que interviene / Situación inicial</li> </ul>   |
| <b>Acciones</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos específicos</li> <li>Actividades</li> <li>Prestaciones</li> <li>Circuito de funcionamiento del programa</li> </ul>   |
| <b>Presupuesto</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Crédito original aprobado por la Legislatura</li> <li>Presupuesto actualizado con modificaciones</li> <li>Monto finalmente ejecutado</li> <li>Efecto de la inflación</li> <li>Metas físicas</li> <li>Fuente de financiamiento</li> <li>Objeto del gasto</li> <li>Fuentes de información</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Análisis de los casos

### 4.2.1 El Plan Nacer

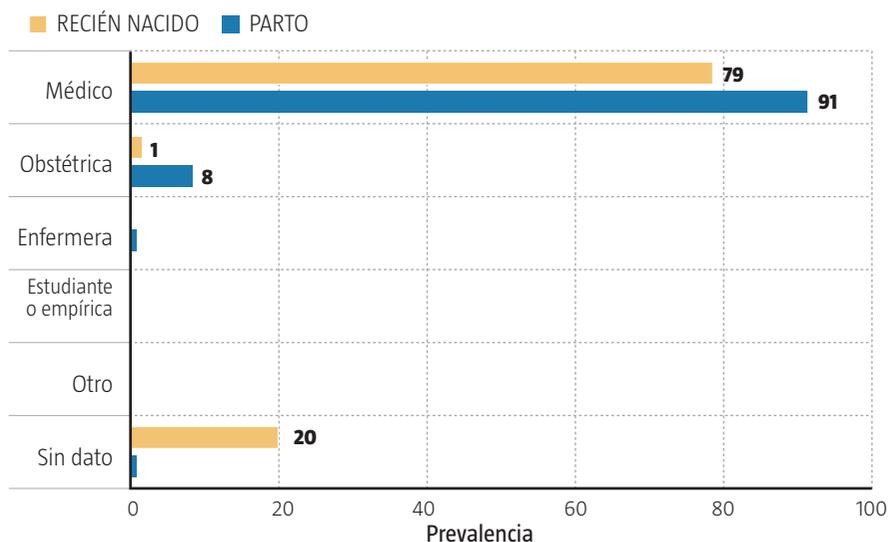
El **Plan Nacer** es un programa nacional impulsado por el Ministerio de Salud de la Nación desde el año 2005, que apunta a mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud prestados a mujeres embarazadas y a niños de hasta seis años que no cuentan con obra social, de manera de reducir la morbilidad materno-infantil.

#### ¿Cuál es la problemática que busca solucionar el Plan Nacer?

Antes de avanzar en la descripción del programa, conviene incluir un breve diagnóstico sobre la situación sociosanitaria de la población objetivo del **Plan Nacer** en la provincia de Tucumán.

Durante el año 2007 se registraron 28.765 **nacidos vivos** en la provincia de Tucumán, que representa el 4.1% del total país para el mismo indicador<sup>12</sup>. El Sistema Informático Perinatal (SIP) elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación en 2006 permite dar cuenta de la situación materno-infantil a partir del estudio de una muestra. En este sentido, del total de nacidos vivos en la provincia de Tucumán, casi la totalidad (99,5%) fueron atendidos por personal capacitado (médicos u obstétricas), cifra que a nivel del país alcanza al 95% de los nacimientos.

**Gráfico 20. Tipo de personal que asistió en el parto y al recién nacido. Provincia de Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)**

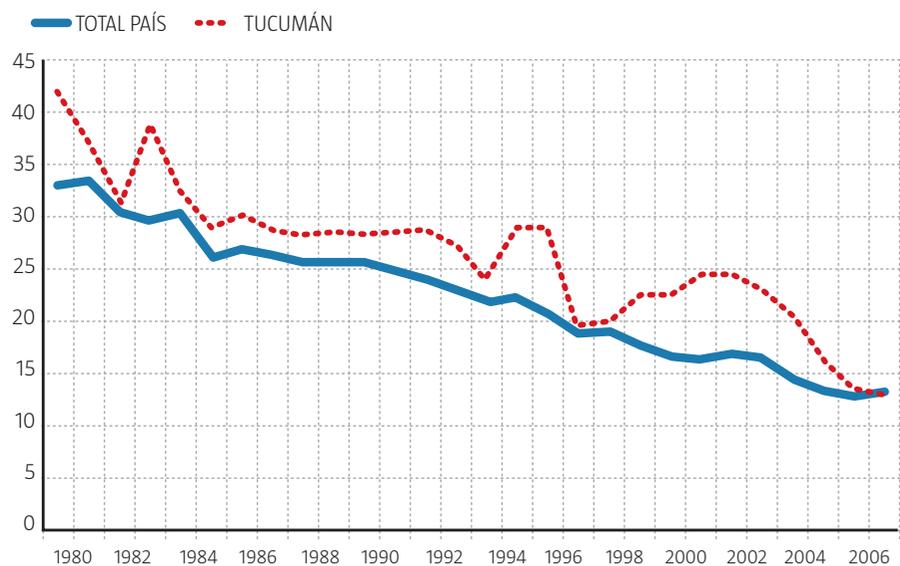


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2006).

12. Dirección Nacional de Estadísticas e Información de Salud, Anuario de Estadísticas Vitales, Información Básica 2007, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

Por su parte, la **mortalidad infantil** en Tucumán es de 12,9 por mil nacidos vivos (el promedio del país es de 13,3 por mil nacidos vivos). La tasa muestra una tendencia decreciente en el tiempo. En la última década parece estar fuertemente correlacionada con el ciclo económico (empeoramiento de las condiciones en el período 1995-2002 y mejora desde el año 2003). La incidencia del **bajo peso al nacer** (menos de 2,5 kg), que en 2007 alcanzaba al 7,7% de los nacidos vivos en Tucumán, es un factor explicativo importante de la mortalidad en los menores de un año (58% de las defunciones se registraban en bebés con déficit de peso)<sup>13</sup>.

**Gráfico 21. Evolución de la tasa de mortalidad infantil (por jurisdicción de residencia de la madre). Tucumán y total país (1980-2007)**



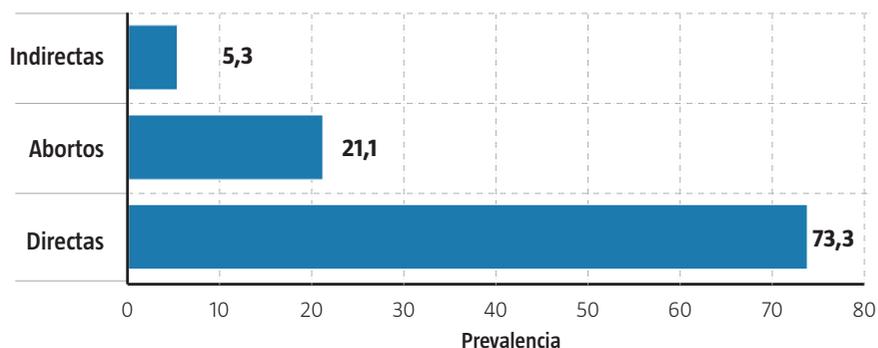
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2008).

Estos indicadores muestran claramente la necesidad de mejorar la calidad de los controles prenatales y de la atención perinatólogica, así como de las condiciones sociosanitarias en general. En este sentido, también son orientadoras al respecto las defunciones maternas. La tasa de mortalidad materna en Tucumán en el año 2007 alcanzó 6,6 por diez mil nacidos vivos (2,2 puntos por encima del valor correspondiente a toda la Argentina)<sup>14</sup>.

13. Dirección Nacional de Estadísticas e Información de Salud, Anuario de Estadísticas Vitales, Información Básica 2007, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

14. Dirección Nacional de Estadísticas e Información de Salud, Anuario de Estadísticas Vitales, Información Básica 2007, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

**Gráfico 22. Mortalidad materna, por grupos de causas (directas\*, indirectas\*\* y abortos\*\*\*). Tucumán. Año 2007 (en porcentajes)**



\*Defunciones obstétricas directas: son las que resultan de complicaciones obstétricas del estado de gestación (embarazo, trabajo de parto y puerperio), de intervenciones, de omisiones, de tratamiento incorrecto o de una cadena de acontecimientos originada en cualquiera de las circunstancias mencionadas.

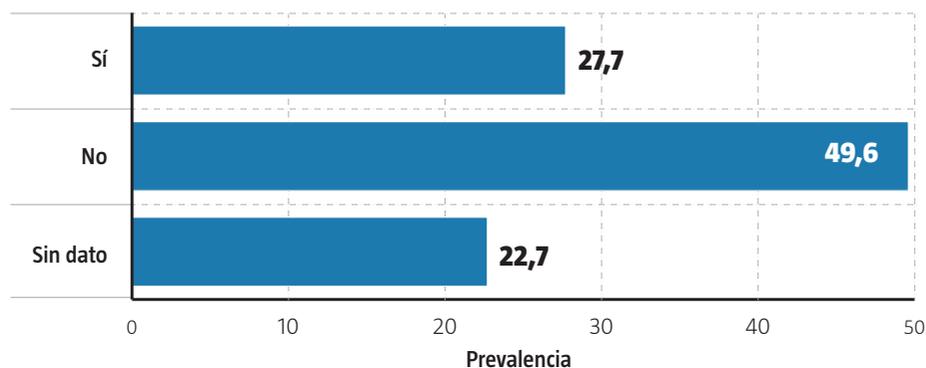
\*\*Defunciones obstétricas indirectas: son las que resultan de una enfermedad existente desde antes del embarazo o de una enfermedad que evoluciona durante el mismo, no debidas a causas obstétricas directas pero sí agravadas por los efectos fisiológicos del embarazo.

\*\*\*Abortos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2008).

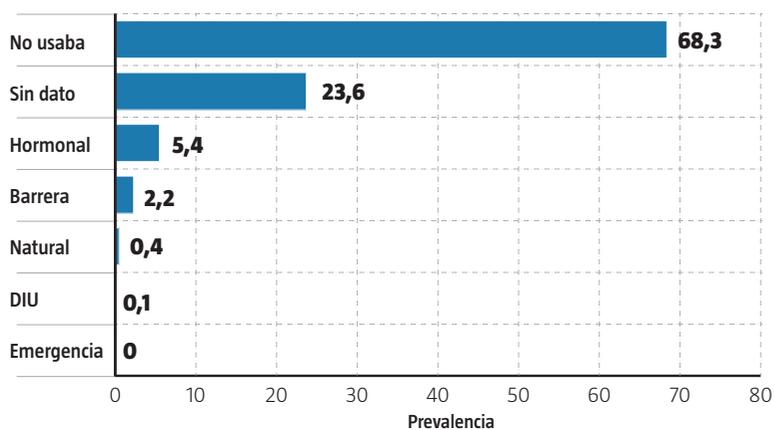
Por otra parte, es necesario destacar la elevada prevalencia del **embarazo no planificado** en la muestra relevada por el SIP (49,6%) para la provincia de Tucumán. Coherente con lo expuesto, se observa que 68,3% de las parejas no utilizaba anticonceptivo alguno. Coincidentemente, resulta muy baja también la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos seguros como el preservativo, el DIU o los métodos hormonales (7,6% de los casos).

**Gráfico 23. Embarazo planificado (sí/no). Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2006).

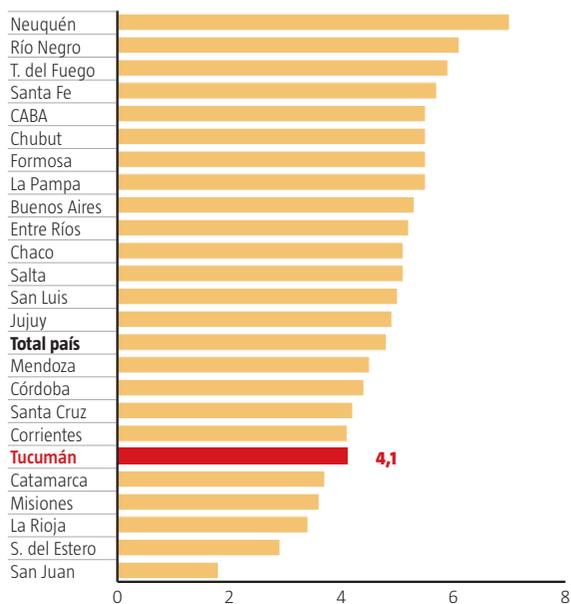
**Gráfico 24. Fracaso del método anticonceptivo Tucumán. Año 2006 (en porcentajes)**



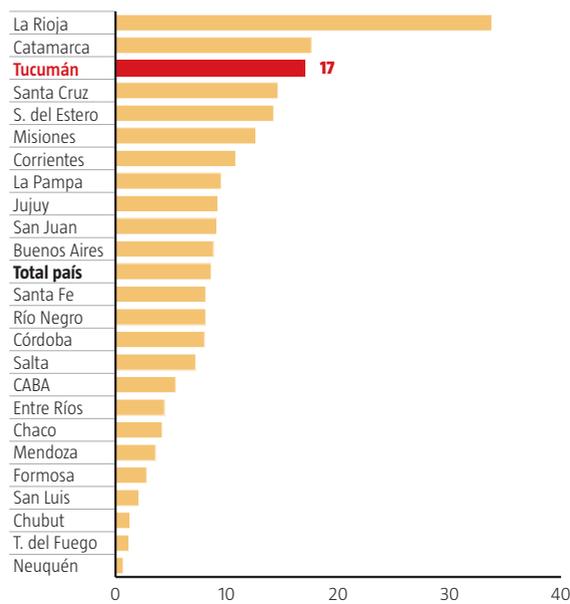
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2006).

Finalmente, durante el año 2006, el 83% de las embarazadas se realizaron controles prenatales, lo que ubica a la provincia entre las tres jurisdicciones con peor desempeño en este indicador, junto con La Rioja y Catamarca. De las embarazadas con seguimiento médico de la provincia, cada una de ellas se realizó en promedio 4,1 controles.

**Gráfico 25a. Promedio de controles en embarazo a término 24 jurisdicciones. Año 2006**



**Gráfico 25b. Porcentaje de embarazadas sin control prenatal. 24 jurisdicciones. Año 2006**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2006).

## Descripción del programa

Atendiendo a la problemática presentada en el apartado anterior, el Plan Nacer se propone:

- Aumentar la cobertura y favorecer la accesibilidad a los servicios de salud de la población elegible (mujeres embarazadas y niños de hasta seis años de edad sin obra social).
- Fortalecer la capacidad de los efectores públicos en las jurisdicciones asistidas.
- Promover el desarrollo de seguros de salud materno infantiles provinciales.
- Promover la participación social.

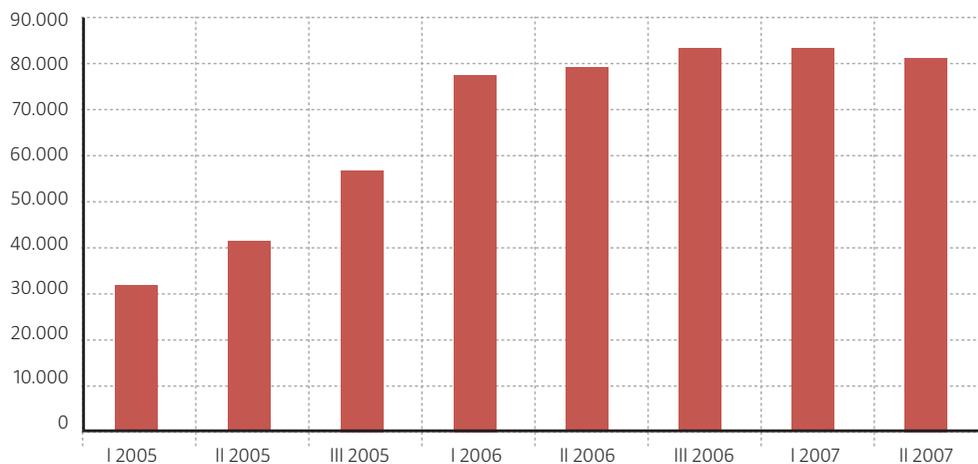
Se trata de un programa nacional, instaurado en el año 2005, que comenzó a implementarse en primer lugar en el norte argentino. Así, las nueve provincias del NOA y del NEA fueron las primeras en incorporar beneficiarios a esta iniciativa, y en 2007 comenzó su expansión al resto de las provincias del país. Según datos del Ministerio de Salud de la Nación de 2008, Tucumán es la jurisdicción con mayor cantidad de beneficiarios (99.937) y presenta una tasa de cobertura (medida como la población alcanzada por el plan en relación al total de la población elegible) del 84,5%, superior en más de 15 puntos porcentuales a la cobertura promedio nacional (67%).

**Cuadro 5. Plan Nacer. Población beneficiaria inscrita. Total y por provincia. Noviembre 2007**

| Provincias          | Mujeres embarazadas<br> | Niños<br> | Total          |
|---------------------|--|--|----------------|
| <b>Tucumán</b>      | <b>6673</b>  | <b>74.401</b>  | <b>81.074</b>  |
| Chaco               | 6.091  | 61.827   | 67.918         |
| Santiago del Estero | 5.181  | 56.481   | 61.662         |
| Corrientes          | 5.245  | 53.831   | 59.076         |
| Misiones            | 5.412  | 61.601   | 67.013         |
| Salta               | 4.530  | 44.418   | 48.948         |
| Formosa             | 3.143  | 30.151   | 33.294         |
| Jujuy               | 2.446  | 26.494   | 28.940         |
| Catamarca           | 1.148  | 12.005   | 13.153         |
| <b>Total</b>        | <b>39.869</b>  | <b>421.209</b>   | <b>461.078</b> |

Fuente: Datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

**Gráfico 26. Evolución de la cantidad de beneficiarios inscriptos. Tucumán. 2005-2007, al final de cada cuatrimestre (en cantidad de personas)**



Fuente: Datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

La Nación preserva para sí un rol normativo y de financiamiento, las provincias tienen un papel eminentemente ejecutivo, en tanto son las responsables de administrar los seguros provinciales, y los efectores realizan las prestaciones, cobran por ellas y utilizan los fondos para mejorar los servicios (Perazzo, 2007).

El circuito de funcionamiento del programa es el siguiente:

- La Nación transfiere recursos a las provincias sobre la base de una cápita por beneficiario inscripto.
- Las transferencias están sujetas a resultados de dos tipos: 60% por identificación e inscripción y 40% por cumplimiento de resultado sanitario.

Esquema 2. Plan Nacer. Circuito de funcionamiento



Fuente: Perazzo 2007

Entre las prestaciones que brinda el Plan Nacer a sus beneficiarios, se incluyen:

- En el caso de las mujeres embarazadas, la realización de pruebas de embarazo, controles durante el embarazo, educación e información, odontología, análisis de sangre y orina, vacunas, ecografías, atención del parto y del recién nacido y derivación post-parto a especialistas en caso de ser necesario.
- En el caso de los niños, la atención del recién nacido, realización de controles clínicos, consejos a los padres, oftalmología, odontología, y aplicación de vacunas.

### El presupuesto del programa

El gasto en salud en Tucumán para el año 2008 representa cerca del 10% del presupuesto total de la provincia. De los \$ 7.819,3 millones presupuestados para el año 2008, \$783,1 millones se destinaron al área de salud. Los niveles de ejecución en dicha función han ido bajando progresivamente en los últimos años. Mientras que en el año 2005 se ejecutó más del 90% del monto programado, en el año 2008 apenas se superó el 80% del presupuesto correspondiente. El Plan Nacer, con \$34 millones en el año 2008, representa el 3% del presupuesto en salud provincial.

**Cuadro 6. Presupuesto definitivo y ejecutado. Total y función Salud. Tucumán. 2005-2008 (en millones de pesos y porcentajes)**

|  | 2005         |      | 2006           |     | 2007           |      | 2008*          |      |
|--|--------------|------|----------------|-----|----------------|------|----------------|------|
|  | \$           | %    | \$             | %   | \$             | %    | \$             | %    |
| <b>Presupuesto total provincial</b>  | <b>3.400</b> | 100  | <b>3.960,6</b> | 100 | <b>6.025,7</b> | 100  | <b>7.819,3</b> | 100  |
| <b>Presupuesto total Función Salud</b><br>(monto y como % total provincial)      | 277,5        | 8,2  | 334,5          | 8,4 | 518,3          | 9,6  | 783,1          | 10   |
| <b>Presupuesto ejecutado Función Salud</b><br>(monto y como % presupuesto salud) | 259          | 93,3 | 317,7          | 95  | 502,6          | 86,5 | 647,2          | 82,6 |

\*Cifras provisionarias

Fuente: Datos provistos por la Contaduría General de la Provincia de Tucumán (2005-2008).

En el año 2008, el Plan Nacer registró un incremento del 25% respecto a los fondos presupuestados para 2007, que se reduce a 16% en términos reales (esto es, una vez descontado el efecto de la inflación). Sin embargo, el incremento en los fondos programados no se plasma en la ejecución del programa. En efecto, producto del grado de subejecución de partidas, las erogaciones del Plan Nacer se han visto reducidas en 4% entre 2007 y 2008, porcentaje que se triplica al tener en cuenta la pérdida de valor real producto del aumento en los precios.

**Cuadro 7. Plan Nacer. Presupuesto definitivo y ejecutado. Nominal, real y variación. Tucumán. 2006-2008 (en miles de pesos y porcentajes)**

|                            | 2006                   | 2007          | 2008          |
|----------------------------|------------------------|---------------|---------------|
| <b>Monto programado</b>    | <b>25.410</b>          | <b>27.276</b> | <b>34.102</b> |
| <b>Variación anual (%)</b> | Nominal                | 7             | 25            |
|                            | Real<br>(a \$ de 2006) | -4            | 16            |
| <b>Monto ejecutado</b>     | <b>5.736</b>           | <b>19.991</b> | <b>19.095</b> |
| <b>Variación anual (%)</b> | Nominal                | 249           | -4            |
|                            | Real<br>(a \$ de 2006) | 213           | -12           |

Fuente: Datos provistos por la Contaduría General de la Provincia de Tucumán (2006-2008).

Dado que se trata de un programa nacional, su principal fuente de financiamiento proviene de los recursos que transfiere la Nación. En este sentido, prácticamente la totalidad de su presupuesto (90%) es de origen nacional, y sólo el 10% restante proviene de fuentes provinciales.

En esta dirección, resulta interesante observar la distribución de los recursos del programa entre las diversas provincias beneficiarias. Si se observa la distribución geográfica de las transferencias de la Nación en el marco del Plan Nacer, se confirma que Tucumán es la provincia que más fondos recibe, en línea con el hecho de que es la jurisdicción con mayor número de beneficiarios y población elegible. En el período que se extiende desde el primer trimestre de 2005 al segundo trimestre de 2007, recibió en promedio el 22,4% de las transferencias totales que efectúa la Nación.

**Cuadro 8. Fondos transferidos por la Nación a las provincias beneficiarias para el financiamiento del Plan Nacer. I trimestre 2005-II trimestre 2007 (en miles de pesos)**

| PROVINCIAS          | I-05         | II-05        | III-05       | I-06          | II-06         | III-06        | I-07          | II-07         |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Catamarca           | 0            | 105          | 247          | 331           | 717           | 585           | 213           | 250           |
| Corrientes          | 0            | 78           | 875          | 1.422         | 2.674         | 2.318         | 2.141         | 3.152         |
| Jujuy               | 0            | 675          | 395          | 888           | 1.306         | 1.388         | 1.061         | 1.590         |
| Salta               | 119          | 1.654        | 1.150        | 108           | 1.990         | 1.372         | 1.211         | 2.041         |
| Santiago del Estero | 0            | 105          | 1.143        | 1.531         | 3.076         | 2.285         | 1.973         | 3.027         |
| <b>Tucumán</b>      | <b>1.067</b> | <b>1.474</b> | <b>2.017</b> | <b>2.482</b>  | <b>4.808</b>  | <b>4.257</b>  | <b>3.914</b>  | <b>4.690</b>  |
| Chaco               | 66           | 280          | 1.350        | 2.160         | 3.721         | 3.317         | 2.627         | 3.144         |
| Formosa             | 0            | 119          | 662          | 1.032         | 1.460         | 1.715         | 1.602         | 1.708         |
| Misiones            | 330          | 1.476        | 1.672        | 1.759         | 2.306         | 2.902         | 1.666         | 3.202         |
| <b>Total</b>        | <b>1.582</b> | <b>5.966</b> | <b>9.511</b> | <b>11.712</b> | <b>22.058</b> | <b>20.139</b> | <b>16.407</b> | <b>22.804</b> |

Fuente: Datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación (2008).

La apertura del Plan Nacer a la totalidad de las provincias del país en la segunda mitad de 2007 cambió el mapa provincial de las transferencias. En efecto, al inspeccionar la distribución geográfica de las transferencias programadas en el Presupuesto del Sector Público Nacional para el año 2009, se observa que la provincia de Buenos Aires pasó a ser la principal destinataria de los fondos del Plan Nacer, con casi 27% de los recursos, seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con alrededor del 8%. En tanto, Tucumán sigue siendo la provincia que más fondos recibe de la región NOA-NEA (6,4% de las transferencias totales).

**Cuadro 9. Plan Nacer. Distribución geográfica de las transferencias presupuestadas. Total y por provincia beneficiaria. Año 2009 (en miles de pesos y porcentajes)**

| Jurisdicción        | en miles de \$ | %          |
|---------------------|----------------|------------|
| CABA                | 16.572         | 7,9        |
| Buenos Aires        | 56.080         | 26,8       |
| Catamarca           | 1.981          | 0,9        |
| Córdoba             | 15.415         | 7,4        |
| Corrientes          | 8.218          | 3,9        |
| Chubut              | 3.444          | 1,6        |
| Entre Ríos          | 8.640          | 4,1        |
| Formosa             | 4.934          | 2,4        |
| Jujuy               | 3.829          | 1,8        |
| La Pampa            | 2.924          | 1,4        |
| La Rioja            | 3.591          | 1,7        |
| Mendoza             | 10.547         | 5          |
| Misiones            | 7.847          | 3,7        |
| Neuquén             | 2.575          | 1,2        |
| Río Negro           | 4.117          | 2          |
| Salta               | 7.478          | 3,6        |
| San Juan            | 4.572          | 2,2        |
| San Luis            | 4.107          | 2          |
| Santa Cruz          | 1.649          | 0,8        |
| Santa Fe            | 8.952          | 4,3        |
| Santiago del Estero | 8.395          | 4          |
| <b>Tucumán</b>      | <b>13.373</b>  | <b>6,4</b> |
| Tierra del Fuego    | 1.850          | 0,9        |
| <b>Total</b>        | <b>209.318</b> | <b>100</b> |

Fuente: Presupuesto del Sector Público Nacional 2009.

## 4.2.2 El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y Fondo de Compensación Salarial (FCS)

### ¿Cuál es la problemática que buscan solucionar el FONID y el FCS?

Los docentes constituyen el eje central del sistema educativo y su remuneración es un elemento fundamental. Esto es así, tanto desde una mirada de “derechos”, para garantizarles a los trabajadores de la educación condiciones de trabajo dignas, como en términos de las posibilidades de desarrollo de políticas propiamente educativas. Más allá de esto, para comprender la problemática salarial docente es importante conocer la responsabilidad que le atañe a cada esfera de gobierno en la determinación del salario.

A comienzos de la década de los noventa, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (24.195) en 1993, comenzó un importante **proceso de reforma en el sistema educativo argentino**. Uno de sus ejes fue la transferencia definitiva de las instituciones educativas desde la esfera del Gobierno nacional a los gobiernos provinciales, y uno de sus objetivos principales fue el aumento de la inclusión educativa. En este contexto, las provincias asumieron la responsabilidad por el pago de los salarios docentes.

En términos presupuestarios, el traspaso de las escuelas implicó un fuerte aumento de la **inversión relativa en educación básica** de los gobiernos provinciales: mientras en el período 1980-1989 las provincias en su conjunto invertían en educación básica el equivalente a 1,44% del PIB y el Gobierno nacional, el 0,58%, en el período 1992-1999 la inversión provincial y nacional fue de 2,6% y 0,09% del PIB, respectivamente.

A su vez, de forma complementaria, se corroboró un aumento del **esfuerzo presupuestario por la educación de las provincias**. Mientras en 1992 la inversión educativa del total de las provincias representaba el 22% del total de sus gastos, en 1998 representaba el 27%. A pesar de este aumento del esfuerzo presupuestario, la inversión se centró en la incorporación de nuevos cargos docentes y en el desarrollo de infraestructura para contener el aumento de la matrícula, que tuvo como correlato un estancamiento en el salario docente, que entre 1995 y finales de 1998, se mantuvo inalterado en todas las jurisdicciones.

La situación de estancamiento salarial tuvo como consecuencia un fuerte reclamo gremial. El alto esfuerzo presupuestario de las provincias en un contexto de recesión económica limitó la capacidad de respuesta de los gobiernos provinciales a los reclamos docentes ante la amenaza de ver comprometidas sus finanzas. En este contexto, el Gobierno nacional tomó la resolución de realizar un aporte al salario docente, que fue instrumentado con la creación del **Fondo Nacional de Incentivo Docente**.

La crisis de fines del año 2001, la devaluación de la moneda en enero de 2002 y proceso inflacionario que siguió tuvieron un efecto muy negativo sobre los salarios docentes, que durante dos años se mantuvieron constantes en términos nominales y sufrieron una severa pérdida de su poder adquisitivo.

A partir del año 2004, en un contexto de crecimiento económico, aunque acompañado de inflación, comenzó un proceso de recuperación salarial en muchas de las provincias, que tuvo como consecuencia **un crecimiento de las disparidades salariales entre las distintas jurisdicciones**. Como respuesta a este problema, el Gobierno nacional resolvió realizar aportes a las provincias con el fin de asegurar un salario mínimos para todas. Estos aportes, que originalmente fueron destinados a resolver situaciones de emergencias, se ampliaron e institucionalizaron con la creación del **Fondo de Compensación Salarial** en 2006.

La provincia de Tucumán se encuentra en el tercio de provincias con menores recursos fiscales por habitante y realiza un esfuerzo financiero por la educación relativamente bajo: en el año 2006 destinaba el 23,4% de su presupuesto a educación, frente al promedio de 27,4% para el total del país. Esta combinación de bajos recursos y escaso esfuerzo presupuestario ubica a Tucumán como una de las provincias con menor inversión por alumno estatal. En materia salarial se ubica dentro las seis jurisdicciones con más bajos salarios provinciales, junto con otras provincias del norte argentino (CIPPEC, 2008).

### Descripción de los programas

Como respuesta a la intensificación del reclamo salarial docente que tuvo como símbolo el levantamiento de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación, a fines de 1998 se instituyó a nivel nacional el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), creado a través de la Ley 25.053 en el mes de diciembre. Originalmente, este fondo se encontraba financiado por un impuesto a los automotores, pero con el cambio de gobierno este impuesto fue derogado y el FONID pasó a solventarse con recursos de rentas generales. Si bien el fondo fue previsto en un principio por un lapso de cinco años, en 2004 fue prorrogado hasta 2008 y luego hasta 2010.

En los primeros años de su implementación el FONID sufrió reiterados retrasos en los pagos y en 2002, en plena emergencia económica, fue incluso suspendido del presupuesto, aunque se abonaron cuotas correspondientes a 2001. En la actualidad, si bien los fondos se pagan con presupuesto corriente, corresponden a liquidaciones pasadas. Por ejemplo, en marzo de 2009 se pagó la liquidación correspondiente al primer semestre de 2008.

En su primera etapa (hasta 2003), el monto del FONID ascendía a los \$60 por cargo docente (un docente puede cobrar como máximo el fondo correspondiente a dos cargos). Con la prórroga de 2004, el monto fue aumentado a \$110. Estos fondos no incluyen aguinaldo y se pagan en 12 cuotas mensuales. Los docentes del sector privado que trabajan en escuela que reciben subvención estatal se encuentran contemplados por el FONID en forma proporcional a la subvención que recibe su establecimiento.

En el año 2005 se incorpora la política de garantía salarial, que implicó el establecimiento del salario mínimo en \$710, monto que luego fue ascendido a \$840, en 2006, a \$1.040 en 2007 y finalmente a \$1.290 en 2008. Con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), 26.075, en 2006, se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente. El artículo 9 de la LFE que crea el programa explica que su objetivo “será el contribuir a la compensación de

las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades”.

Las provincias contempladas en este fondo son aquellas que no alcanzan el salario mínimo establecido a nivel nacional. El salario de referencia corresponde a los docentes que inician su carrera. Dentro del programa se encuentran incluidas 11 provincias: Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja.

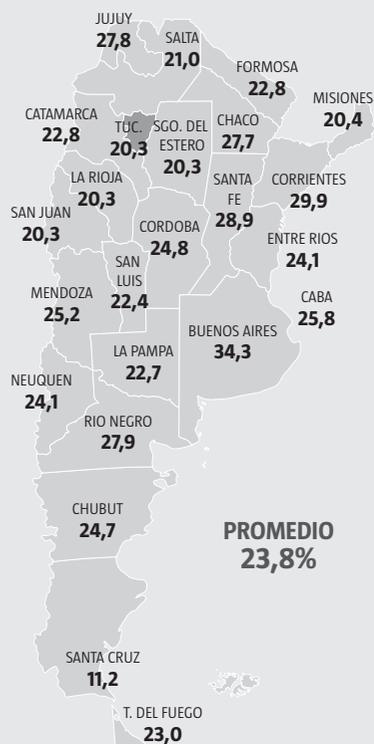
En todas las provincias en donde se encuentra en funcionamiento esta iniciativa, los recursos de este fondo alcanzan, al igual que en el caso del FONID, a todos los docentes que desempeñan sus funciones en el sector de gestión estatal y a aquellos del sector de gestión privada en los casos en que exista una subvención, por un monto proporcional al de la subvención, independientemente de si sus salarios se encuentran o no por debajo del mínimo garantizado por la LFE. En un principio (entre abril y diciembre de 2006), el monto adicional era de \$100; durante 2007, se duplicó y en 2008 se ubicó en \$250. La provincia de Buenos Aires, si bien no se encuentra dentro de este esquema, ha recibido aportes del Gobierno nacional con ese fin.

Con datos a diciembre de 2008, el **Cuadro 10** muestra el aporte de ambos fondos al salario docente. Tal como allí puede apreciarse, el salario de bolsillo inicial promedio pasa de \$1.378, cuando se cuentan sólo las fuentes de financiamiento provinciales, a \$1.596 cuando se agregan los recursos provenientes del FONID y del Fondo de Compensación Salarial (FCS). Es decir, se encuentra un incremento de casi 16%. Al observar la provincia de Tucumán, una de las 11 beneficiarias del FCS, se obtiene un incremento de casi 38%. Junto con La Rioja, Misiones, Formosa, Corrientes y Jujuy es una de las provincias que más incrementa su salario inicial de bolsillo por la participación en estos programas nacionales.

**Cuadro 10. Salario de bolsillo inicial, según origen de los fondos (provincial, Fondo Nacional de Incentivo Docente –FONID– y Fondo de Compensación Salarial –FCS–). Diciembre de 2008. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto provincial total. Año 2006 (en pesos corrientes). 24 jurisdicciones y promedio país.**

| Jurisdicción              | Salario de bolsillo <sup>1</sup> (Diciembre 2008) |              |                                      |                |
|---------------------------|---|--------------|--------------------------------------|----------------|
|                           | Financiamiento provincial                         | FONID        | Fondo de Compensación Salarial (FCS) | Salario total  |
| Buenos Aires <sup>2</sup> | \$1.340   | \$110        |                                      | \$1.450        |
| Corrientes                | \$930   | \$110        | \$250                                | \$1.290        |
| Santa Fé                  | \$1.538   | \$110        |                                      | \$1.648        |
| Río Negro                 | \$1.304   | \$110        |                                      | \$1.414        |
| Jujuy                     | \$930   | \$110        | \$250                                | \$1.290        |
| Chaco                     | \$1.065   | \$110        | \$250                                | \$1.425        |
| CABA                      | \$1.281   | \$110        |                                      | \$1.391        |
| Mendoza                   | \$1.298   | \$110        |                                      | \$1.408        |
| Córdoba                   | \$1.562   | \$110        |                                      | \$1.672        |
| Chubut                    | \$1.390   | \$110        |                                      | \$1.500        |
| Entre Ríos <sup>3</sup>   | \$1.225   | \$110        | \$100                                | \$1.435        |
| Neuquén                   | \$1.541   | \$110        |                                      | \$1.651        |
| Tierra del Fuego          | \$2.558   | \$110        |                                      | \$2.668        |
| Formosa                   | \$930   | \$110        | \$250                                | \$1.290        |
| Catamarca                 | \$1.457   | \$110        |                                      | \$1.567        |
| La Pampa                  | \$2.336   | \$110        |                                      | \$2.446        |
| San Luis                  | \$1.419   | \$110        |                                      | \$1.529        |
| Salta                     | \$1.040   | \$110        | \$250                                | \$1.400        |
| Misiones                  | \$930   | \$110        | \$250                                | \$1.290        |
| Tucumán                   | \$950   | \$110        | \$250                                | \$1.410        |
| San Juan                  | \$1.050   | \$110        | \$250                                | \$1.410        |
| Santiago del Estero       | \$984   | \$110        | \$250                                | \$1.344        |
| La Rioja                  | \$930   | \$110        | \$250                                | \$1.344        |
| Santa Cruz                | \$3.088   | \$110        |                                      | \$3.198        |
| <b>Promedio</b>           | <b>\$1378</b>                                     | <b>\$110</b> | <b>\$236</b>                         | <b>\$1.596</b> |

**Gasto educativo estatal como porcentaje de gasto total 2006**



(1) Maestro de grado del nivel primario/EGB sin antigüedad. Valores provisorios sujetos a revisión.

(2) La Provincia de Buenos Aires ha recibido ayuda financiera de la Nación en los años 2007 y 2008 pero esta no ha sido otorgada en el marco del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente y se desconoce su impacto por docente.

(3) Los \$150 restantes para alcanzar los \$250 en concepto de compensación salarial se encuentran incorporados en algunos componentes salariales (no se puede determinar en qué proporción) (Nota de la CGECSE, Ministerio de Educación).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por la CGECSE, Ministerio de Educación e INDEC, Ministerio de Economía y Producción.

## El presupuesto del programa

El FONID y el FCS tienen un importante peso en el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación. En los últimos tres años, estos programas han representado en promedio cerca del 20% del presupuesto (**Cuadro 11**) y, si se excluye el gasto destinado al Desarrollo de la Educación Superior, han absorbido casi la mitad del presupuesto restante.

Dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, los dos fondos salariales están incluidos en el programa presupuestario denominado “FONID”. En el año 2003 este programa representaba el 11% del presupuesto del Ministerio y desde entonces ha ido incrementado su participación hasta alcanzar el 27% en 2005. A partir de 2006, los aportes nacionales al salario docente mantuvieron por tres años un gasto cercano al 20% del total (a pesar de que en el año 2007 se incorporó el FCS), y en el año 2009 bajó ligeramente su participación relativa al 17%.

**Cuadro 11. Gasto presupuestario total del Ministerio de Educación de la Nación, y participación del FONID y del FCS. 2003-2009 (en millones de pesos corrientes y porcentajes)**

| Concepto  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009   |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>Presupuesto total</b>  | 3.083 | 3.697 | 4.786 | 6.304 | 8.214 | 9.305 | 12.687 |
| <b>Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)</b>  | 330   | 733   | 1.306 | 1.318 | 1.336 | 1.338 | 1.449  |
| <b>Fondo de Compensación Salarial (FCS)</b>   |       |       |       | (1)*  | 282   | 524   | 660    |
| <b>Participación del FONID y del FCS en el presupuesto</b>                                  | 10,7% | 19,8% | 27,3% | 20,9% | 19,7% | 20,0% | 16,6%  |
| <b>Participación del FONID y del FCS en el presupuesto excluyendo la educación superior</b> | 30,6% | 44,3% | 53,5% | 45,1% | 42,9% | 52,9% | 48,1%  |

\* En el año 2006 se pagó el Fondo de Compensación Salarial, pero esto no figura en el Presupuesto dado que dicho fondo fue creado a partir de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) la cual fue sancionada con posterioridad a la Ley de Presupuesto de ese año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos Nacionales de 2003 a 2009, Ministerio de Economía y Producción.

A pesar de que el Ministerio de Educación triplicó su presupuesto en términos nominales entre 2005 y 2009, el Fondo Nacional de Incentivo Docente mantuvo su estipendio por docente y sólo aumentó un 10% el presupuesto global en dicho período. Por su parte, el FCS compensó la disminución relativa del FONID y desde su creación mantuvo un aumento muy superior al del presupuesto total del Ministerio. Este cambio en la participación relativa de los programas salariales, priorizando el crecimiento del Fondo de Compensación Salarial, marca una definición en la aplicación de políticas que apuntan a una mayor justicia distributiva.

Las 11 provincias que reciben el FCS representan el 30% de la matrícula total y en su mayoría pertenecen al norte argentino. Debe destacarse que en esta región se mantienen indicadores de pobreza, empleo, escolarización y resultados en los exámenes de calidad educativa marcadamente menores, en promedio, al resto del país.

A partir de 2006 comienza un proceso de fuerte aumento salarial: en tres años el promedio de las provincias aumentó el salario de maestros de primaria el 123% en términos nominales mientras que si se considera el efecto de la inflación el aumento real fue del 38%<sup>15</sup>. A pesar de la ejecución del FCS, en este período se produjo un aumento de la disparidad salarial entre las provincias. Mientras que en enero de 2006 el coeficiente de variación de los salarios provinciales fue 0,24, en diciembre de 2008 fue 0,31.

15. Se considera el salario bruto de nivel primario de un cargo testigo de jornada simple con 10 años de antigüedad. Datos de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

Como se mencionó anteriormente, Tucumán es una de las 11 provincias beneficiarias del FCS. El **Cuadro 12** muestra los aportes que han sido presupuestados por el Gobierno nacional en concepto de FONID y FCS como transferencia a la provincia, en el período 2003-2009. Puede observarse el rápido crecimiento de los aportes del FONID hasta el año 2005 y cómo a partir de 2007, cuando se incorpora el FCS en el presupuesto el FCS, este aporte va aumentando su participación relativa: mientras en 2007 el monto presupuestado representaba 82% del correspondiente a FONID, en 2009 se presupuestó un 50% más de FCS que de FONID.

**Cuadro 12. Transferencia del Gobierno nacional a la provincia de Tucumán en concepto de FONID y de FCS, y relación en el monto de ambos programas. 2003-2009 (en millones de pesos corrientes)**

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)</b> | 10,0 | 22,0 | 39,6 | 40,2 | 40,4 | 44,4 | 48,4 |
| <b>Fondo de Compensación Salarial (FCS)</b>        |      |      |      | (*)  | 33,1 | 58,5 | 71,4 |
| <b>FCS / FONID</b>                                 |      |      |      |      | 0,82 | 1,32 | 1,48 |

\* En el año 2006 se pagó el Fondo de Compensación Salarial, pero esto no figura en el Presupuesto dado que dicho fondo fue creado a partir de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) la cual fue sancionada con posterioridad a la Ley de Presupuesto de ese año.

Fuente: Elaboración propia sobre la de los Presupuestos Nacionales de 2003 a 2009, Ministerio de Economía y Producción.

A partir de datos provistos por el Ministerio de Economía y Producción, es posible comparar la ejecución de ambos aportes conjuntamente (**Cuadro 13**). En algunos años, la diferencia entre el presupuesto y lo efectivamente ejecutado es amplia, por ejemplo en los años 2006 y 2007. En el año 2006 se presupuestó un gasto de \$40,2 millones y se ejecutaron \$67 millones; esta diferencia puede explicarse principalmente por el hecho de que el FCS no se había presupuestado, pero luego de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativa (LFE) se optó por su implementación y, por tanto, se computó su ejecución. En 2007 se calculó un presupuesto de \$70,5 millones por ambos programas y finalmente se ejecutaron \$107 millones. Una explicación para esta diferencia se encuentra en que el aumento de \$100 a \$200 por cargo, que se otorgó por docente en concepto de FCS, no estaba contemplado en el presupuesto.

**Cuadro 13. Ejecución presupuestaria del FONID y del FCS. Tucumán. 2004-2008 (en millones de pesos corrientes)**

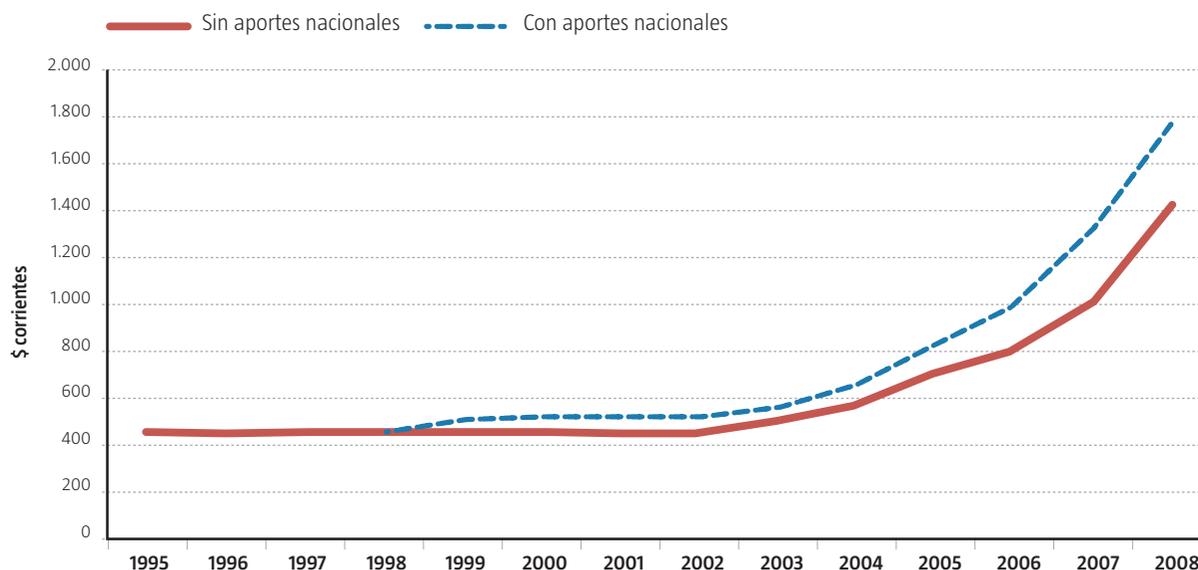
| Año  | Presupuesto ejecutado |
|------|-----------------------|
| 2004 | 32,7                  |
| 2005 | 40,5                  |
| 2006 | 67,1                  |
| 2007 | 107                   |
| 2008 | 106,7                 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Producción.

Es muy importante el peso relativo de los aportes nacionales a salarios docentes en el presupuesto provincial. En el año 2007 la inversión educativa del Gobierno de Tucumán con fuente de financiamiento estrictamente provincial fue de \$875 millones, mientras que el aporte del Gobierno nacional en concepto de FONID y FCS fue de \$107 millones, es decir, un 12% del presupuesto total destinado a educación.

En el **Gráfico 27** puede observarse el impacto del aporte nacional en el salario docente. Desde 1999 hasta 2003, el FONID permitió un pago adicional por docente de \$60. A partir de agosto de 2004 el monto del aporte pasó a ser de \$110, valor que se mantiene invariable hasta la actualidad. En abril de 2006 comienzan los aportes del FCS, por un valor de \$100, que se duplican en 2007 y, que a partir del año 2008 pasó al monto de \$250 por docente.

**Gráfico 27. Salarios docentes\*, según origen de los fondos. Tucumán. 1995-2008 (en pesos corrientes)**



\* Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo sobre la base de información suministrada por CGECSE, Ministerio de Educación.

En Tucumán, el salario de bolsillo inicial (sin antigüedad) de un docente de nivel primario que trabaja jornada simple, si no se consideran los aportes nacionales, es de \$950. Cuando se incluye el pago del FONID (\$110) y del FCS (\$250), el salario docente pasa a ser de \$1.310. Es decir que el aporte nacional representa el 27% del salario total de bolsillo.

Debe tenerse en cuenta que a partir de la información presupuestaria disponible no es posible determinar cuántos docentes cobran efectivamente el FONID y el FCS, y cuál es el monto del estipendio. Esto es así, debido a que ese dato implicaría conocer cuántas horas trabaja cada docente, el porcentaje de subvención de las escuelas privadas para calcular el equivalente que correspondería por aportes nacionales y en qué escuelas trabaja cada docente.

## Bibliografía

Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar: "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en Kosacoff, Bernardo (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, 2008.

Bonari, Damián y Curcio, Javier (coord.): *Gasto Público Social Provincial Dirigido a la Niñez en la Argentina, 1995-2005*, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF, 2006.

Bonari, Damián y Waisgrais, Sebastián (coord.): *Gasto Público Social Provincial Dirigido a la Niñez en la Argentina, 2001-2007*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF, 2009.

CIPPEC y UNICEF: *Entendiendo el presupuesto público: una herramienta para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, Módulo I (noviembre) y Módulo II (diciembre), Buenos Aires, 2008.

CIPPEC: *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Segundo Informe Anual. Período mayo 2007 – septiembre 2008*, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

CIPPEC: *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Anual. Período abril 2006 – abril 2007*, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

Díaz Frers, Luciana: "En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones", *Documento de Políticas Públicas N°58/Recomendación*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2008.

Filc, Gabriel: "El gasto público en la Argentina", en *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

Maceira, Daniel: "Descentralización y Equidad en el Sistema de Salud Argentino", en Vargas de Flood, María Cristina: *La política del gasto social: lecciones de la experiencia argentina*, Editorial La Colmena, Buenos Aires, 2006.

Ministerio de Salud de la Nación: *Anuario 2006 de Información Perinatal*, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina, Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, 2006.

Ministerio de Salud de la Nación: *Estadísticas Vitales – Información Básica 2007*, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, 2008.

Perazzo, Alfredo: "Actores y Agenda en el Sistema de Salud Argentino. Implementación del Plan Nacer", *Serie Seminarios de Salud y Política Pública*, CEDES, Buenos Aires, julio 2007.

Rivas, Axel: *Gobernar la educación*, Granica, Buenos Aires, 2004.



## Acerca de los autores

### Daniel Maceira

Director del Programa de Salud de CIPPEC. Es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Ph.D. en Economía, Universidad de Boston, Estados Unidos, especializado en economía de la salud y organización industrial, con becas y subsidios de estudio de la Fundación Ford, el Programa de Becas del Gobierno de Japón, la Fundación Adenauer, y la Beca Rosestein-Rodan de la Universidad de Boston, entre otras. Es investigador titular del CEDES e investigador adjunto del CONICET. Desarrolla actividades docentes en universidades nacionales y extranjeras. Realizó varias publicaciones en revistas especializadas y ha tenido participación en numerosos proyectos de investigación y programas de asistencia técnica, especialmente en América Latina y el Caribe.

### Daniela Dborkin

Coordinadora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Es Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA); y Magíster en Economía (University College London –UCL-, Reino Unido).

### Pedro Kremer

Coordinador del Programa de Salud de CIPPEC. Es médico especialista en Medicina Familiar, de la Universidad de Buenos Aires (UBA); y Magíster en Ciencias Sociales y Salud (CEDES-FLACSO) y en Gestión de Políticas de Salud (Universidad de Bologna, Italia).

### Alejandro Vera Mohorade

Coordinador de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Es Licenciado en Economía de Universidad Nacional de Córdoba y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato de Tella (UTDT).

### Sofía Olaviaga

Coordinadora del Programa de Salud de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y realizó una maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, (FLACSO), tesis en curso.

### Pablo Bezem

Analista del Programa de Educación de CIPPEC. Es Licenciado en Economía, de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, UBA.

### Mariana Stechina

Analista del Programa de Salud de CIPPEC. Es Licenciada en Sociología, de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, en curso.

Si desea citar este libro: Maceira, Daniel et ál: Gasto público social en infancia y adolescencia. Un análisis presupuestario para la provincia de Tucumán, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires, 2010.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)  
No está permitida su comercialización.

Queda hecho el depósito que  
menciona la Ley 11.723.  
Esta edición de 200 ejemplares  
se terminó de imprimir en marzo de 2010,  
en Imprenta Multi Group SRL,  
Av. Belgrano 520,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.