

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

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 Salta. 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, apartidaria 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. Su 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 Salta



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 Salta



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

1a edición. Buenos Aires : Fundación CIPPEC y UNICEF Argentina, 2010.
91p. ; 23x22 cm.

ISBN 978-987-1479-28-3

1. Administración Pública. 2. Políticas Públicas.
I. Maceira, Daniel CDD 350

Responsables del proyecto

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

Equipo técnico

Sofía Olaviaga, Daniela Dborkin, Alejandro Vera, Pablo Bezem y Mariela Colombini.

Edición

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.
Julio 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.cippec.org - infocippec@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

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1	
La relación Nación - provincias	11
Mapa conceptual I	17
Capítulo 2	
La descentralización del gasto social	19
2.1 Salud	23
2.2 Educación	28
Mapa conceptual II	33
Capítulo 3	
El gasto en infancia en la provincia de Salta	35
Mapa conceptual III	45
Capítulo 4	
Cómo analizar el presupuesto de un programa	47
4.1 Consideraciones conceptuales	47
4.1.1 El proceso presupuestario en la provincia de Salta	47
4.1.2 Claves para analizar un programa	49
4.2 Análisis de los casos	50
4.2.1 El Plan Nacer	50
4.2.2 El subprograma Centros de Desarrollo Infantil (CDI)	68
4.2.3 El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Fondo de Compensación Salarial Docente (FCS)	77
Bibliografía	87
Acerca de los autores	89

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Evolución del gasto provincial en salud, por jurisdicción. 1993, 2005 y 2007 (en millones de pesos y porcentajes, a valores constantes de 2005)	25
Cuadro 2. Transferencias nacionales en salud, por jurisdicción. 2003-2007 (en pesos a valores constantes de 2005)	27
Cuadro 3. Gasto educativo como porcentaje del gasto total provincial e inversión por alumno del sector estatal. 24 jurisdicciones y promedio. Año 2007 (en porcentajes y pesos corrientes)	29
Cuadro 4. Esquema de análisis de programas	47
Cuadro 5. Plan Nacer. Población beneficiaria inscripta. 24 jurisdicciones y total país. Noviembre de 2009	52
Cuadro 6. Plan Nacer. Tasa de cobertura. Salta y promedio. Fase I. 2006-2009 (en porcentajes)	55
Cuadro 7. Plan Nacer. Proyección de la tasa de cobertura para el año 2010. Provincias de la fase I (población y porcentajes)	55
Cuadro 8. Presupuesto definitivo y ejecutado. Total y función Salud. Salta. 2005-2008 (en millones de pesos y porcentajes)	56
Cuadro 9. Plan Nacer. Presupuesto definitivo, ejecutado y subejecución. Salta. 2006-2010 (en miles de pesos y porcentajes)	57
Cuadro 10. Plan Nacer. Fondos transferidos por la Nación a las provincias para el financiamiento del programa. 2005-2009 (en miles de pesos y porcentajes)	61
Cuadro 11. Plan Nacer. Distribución geográfica de las transferencias, según presupuesto 2010. Total y por provincia beneficiaria (en miles de pesos y porcentajes)	62
Cuadro 12. Subprograma CDI. Beneficiarios, por modalidad. Años 2006-2009 (en cantidad de personas)	63
Cuadro 13. Subprograma CDI. Crédito vigente y ejecución presupuestaria. Variación nominal y real. 2006-2009 (en millones de pesos y porcentajes)	63
Cuadro 14. Subprograma CDI. Presupuesto total, cantidad de beneficiarios e inversión por beneficiario. 2006-2009 (en pesos, a valores constantes de 2006)	63
Cuadro 15. Salario de bolsillo inicial, según origen de los fondos (provincial, FONID y FCS). Septiembre de 2009. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total. 24 jurisdicciones y promedio país. Año 2007 (en pesos corrientes)	63
Cuadro 16. Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación, y participación del FONID y del FCS. 2003-2010 (en millones de pesos corrientes y porcentajes)	63
Cuadro 17. Transferencias del gobierno nacional a la provincia de Salta en concepto de FONID y FCS, y relación en el monto de ambos programas. 2003 -2010 (en millones de pesos corrientes)	63
Cuadro 18. Ejecución presupuestaria conjunta del FONID y del FCS. Salta. 2004-2009 (en millones de pesos corrientes)	63
Cuadro 19. Ejecución presupuestaria conjunta del FONID y del FCS, y variación anual. Salta. 2004-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2001)	63

Gráfico 1. Desequilibrio fiscal vertical (gastos y recursos). Nación y provincias. Promedio 1991-2007 (en porcentajes)	12
Gráfico 2. Recursos tributarios per cápita, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en pesos y porcentajes)	15
Gráfico 3. Recursos tributarios según origen (nacional y propio). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en porcentajes)	15
Gráfico 4. Recursos fiscales por habitante y gasto educativo por alumno. 24 jurisdicciones y línea de tendencia. Promedio 1996-2006 (en pesos)	16
Gráfico 5. Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios) (sin seguridad social). 1980-2007 (en porcentajes)	19
Gráfico 6. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2007 (en porcentajes)	20
Gráfico 7. Participación en el gasto en educación, salud y promoción social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). Año 2007 (en porcentajes)	21
Gráfico 8. Evolución del gasto público consolidado en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). 1983-2007	24
Gráfico 9. Gasto en salud, por jurisdicción y total país. Año 2007 (en porcentajes y en pesos, a valores constantes de 2005)	25
Gráfico 10. Evolución del gasto público consolidado en educación como porcentaje del PIB. 1983-2007	28
Gráfico 11. Correlación entre el gasto (en pesos) en programas educativos nacionales por alumno (2007) y el Índice de Desarrollo Humano (2004). 24 jurisdicciones	31
Gráfico 12. Estructura porcentual del gasto destinado a niñez. Provincia de Salta. Año 2008 (en porcentajes)	36
Gráfico 13. Evolución del gasto destinado a niñez y adolescencia en la provincia de Salta. Total y por eje temático. 2001-2008 (en millones de pesos, a valores constantes de 2001)	37
Gráfico 14. GPSPdN en salud por niño (en pesos) (2008) y la tasa de mortalidad en menores de 5 años (2007). 24 jurisdicciones y total país	38
Gráfico 15. Diferencia entre el gasto "teórico" y el real (en pesos) (2008) por punto de tasa de mortalidad en menores de 5 años (2007). 24 jurisdicciones	39
Gráfico 16. GPSPdN en educación por niño (en pesos) (2008) y la tasa de escolarización de nivel primario (2001). 24 jurisdicciones y total país	40
Gráfico 17. Diferencia entre el gasto "teórico" y el real (en pesos) (2008) por punto de tasa de escolarización de nivel primario (2001). 24 jurisdicciones	41
Gráfico 18. GPSPdN en condiciones de vida por niño (en pesos) (2008) e índice de necesidades básicas insatisfechas (2001). 24 jurisdicciones y total país	42
Gráfico 19. Diferencia entre el gasto "teórico" y el real (en pesos) (2008) por punto de índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (2001). 24 jurisdicciones	42

Gráfico 20. Evolución de la tasa de mortalidad infantil (por jurisdicción de residencia de la madre). Salta y total país (1980-2008)	48
Gráfico 21. Mortalidad materna, por grupos de causas (directas, indirectas y abortos). Salta. Año 2008 (en porcentajes)	49
Gráfico 22. Promedio de controles en embarazo a término. 24 jurisdicciones y total país. Año 2006	50
Gráfico 23. Porcentaje de embarazadas sin control prenatal. 24 jurisdicciones y total país. Año 2006.	50
Gráfico 24. Evolución de la cantidad de beneficiarios inscriptos. Salta. 2005-2009 (en cantidad de personas)	51
Gráfico 25. Plan Nacer. Desempeño de las diez trazadoras. Salta. 2008-2009	51
Gráfico 26. Plan Nacer. Ingresos por concepto. Salta. 2008-2009 (en miles de pesos)	51
Gráfico 26. Evolución de la cantidad de beneficiarios inscriptos. Tucumán. 2005-2007, al final de cada cuatrimestre (en cantidad de personas)	53
Gráfico 27. Correlación entre la tasa de asistencia escolar para la población de 4 años y el porcentaje de niños y niñas de 1 a 4 años con NBI. Por jurisdicción. Año 2001	64
Gráfico 28. Tasa de mortalidad de menores de 5 años. 24 jurisdicciones y promedio país. Año 2007	64
Gráfico 29. Prevalencia de estados nutricionales en niños y niñas de entre 6 meses y 5 años, por categorías diagnósticas (desnutrición global, acortados, emaciados y obesidad). Salta, NOA y Total país. Año 2005 (en porcentajes)	66
Gráfico 30. Prevalencia de anemia en niños y niñas de entre 6 meses y 5 años, por tipo de hogar. Salta y NOA. Año 2005 (en porcentajes)	69
Gráfico 31. Brechas salariales entre provincias: evolución del índice de desigualdad salarial con y sin aportes nacionales. 1996-2008	80
Gráfico 32. Salarios docentes en Salta, según origen de los fondos y aportes salariales como porcentaje del salario bruto total. 1995-2009 (en pesos corrientes)	83

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 Salta y Tucumán, 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 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 este, que releva el caso 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 la 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.

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 enfrentan la Nación o las provincias.

El objetivo de esta publicación 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.

En el año 2008, el presupuesto ejecutado de la provincia de Salta alcanzó los \$3.893,4 millones¹. 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

1. Datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto, Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de Salta.

la asignación presupuestaria correspondiente a tres programas que se desarrollan en la órbita de los Ministerios de Salud Pública, Educación y Desarrollo Humano.

En tanto la provincia no se encuentra aislada de la situación nacional, antes de profundizar en el análisis de programas específicos, se estudiarán las relaciones entre la Nación y las provincias. Se intentará, 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 2008, lo que permite vislumbrar cómo se encuentra Salta en el contexto nacional en relación con las erogaciones destinadas a este grupo etéreo.

Por último, se seleccionarán tres programas, uno del área de salud, otro del área de educación, y finalmente, uno del área de desarrollo humano, para estudiar qué problemáticas atienden, cuáles son sus objetivos y modalidades particulares de ejecución, y cómo han evolucionado el presupuesto y los beneficiarios de cada uno de ellos.

El fin último de esta publicación 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.

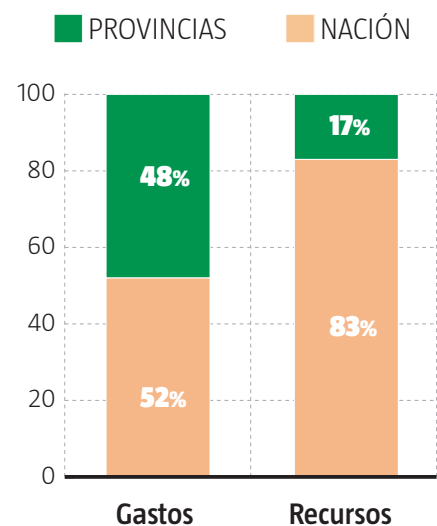
Capítulo 1

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 a las provincias importantes atribuciones en materia impositiva, en la práctica y a partir de argumentos asociados con las economías de escala en materia de recaudación tributaria y con 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)

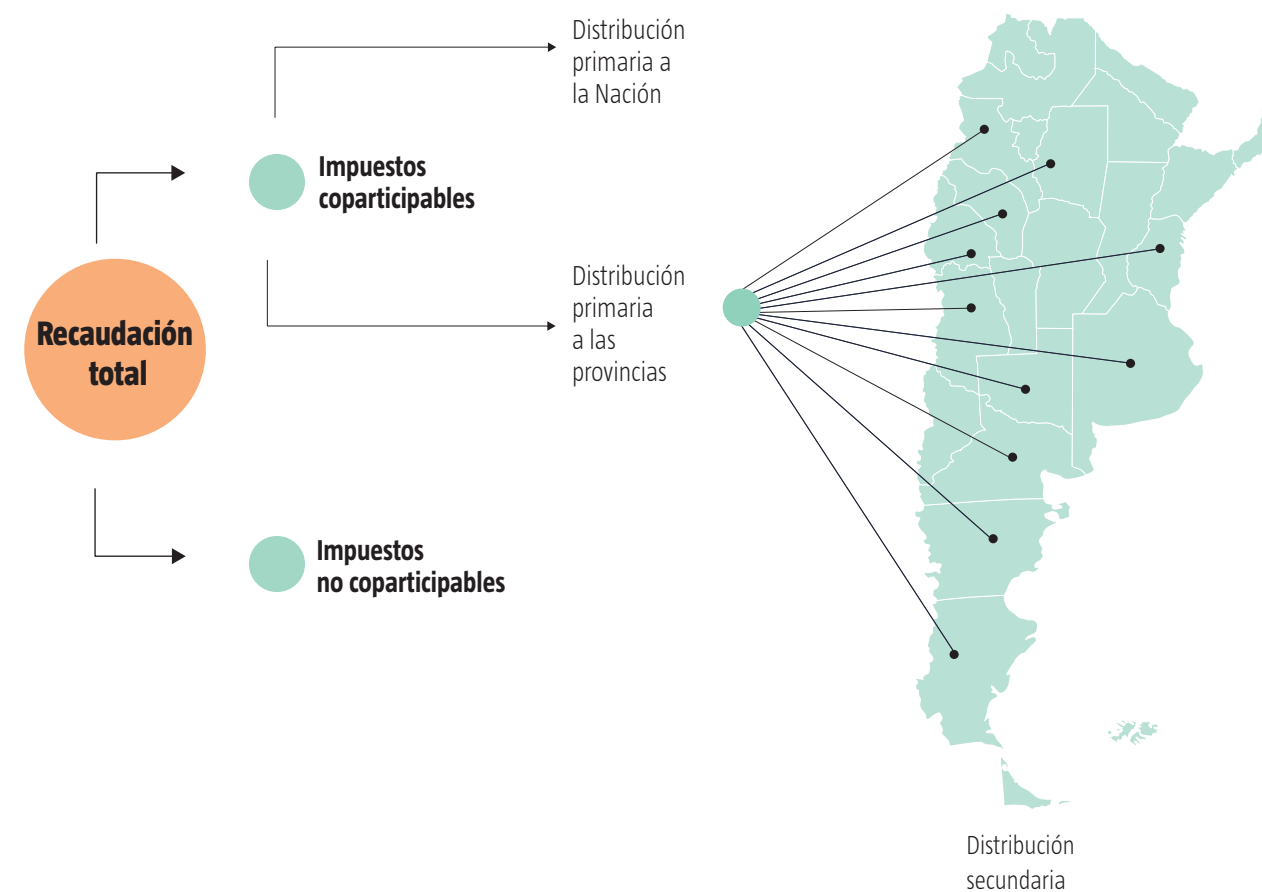


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación (1991-2007).

Este desequilibrio es cubierto a través de un sistema de transferencias intergubernamentales, cuyo esquema principal se constituye con 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**).

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 detracciones 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**².

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



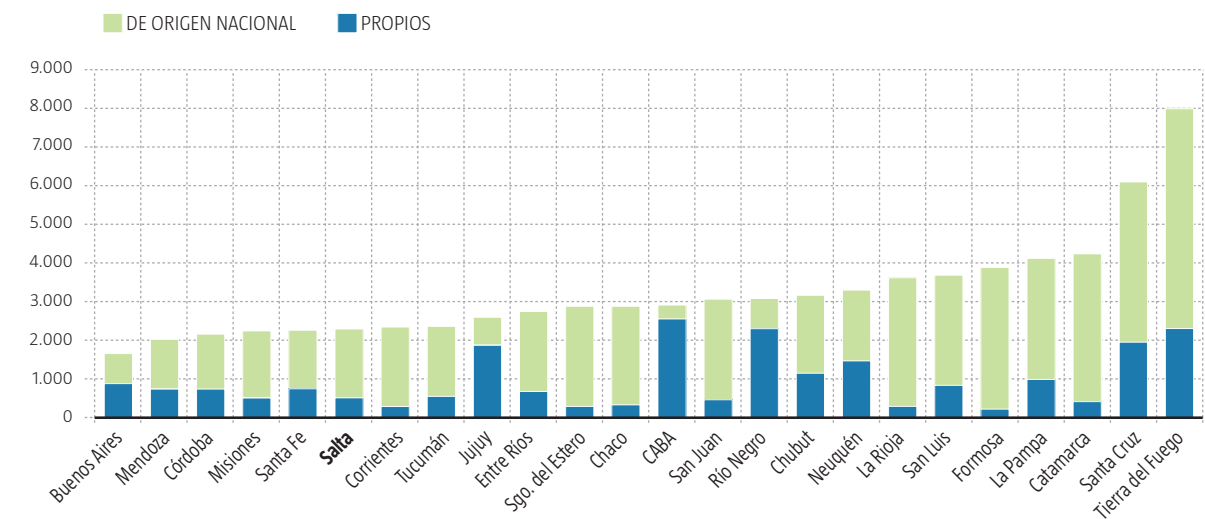
Fuente: Elaboración propia.

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

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 14 años de vencido este plazo la reforma del régimen de coparticipación aún continúa pendiente.

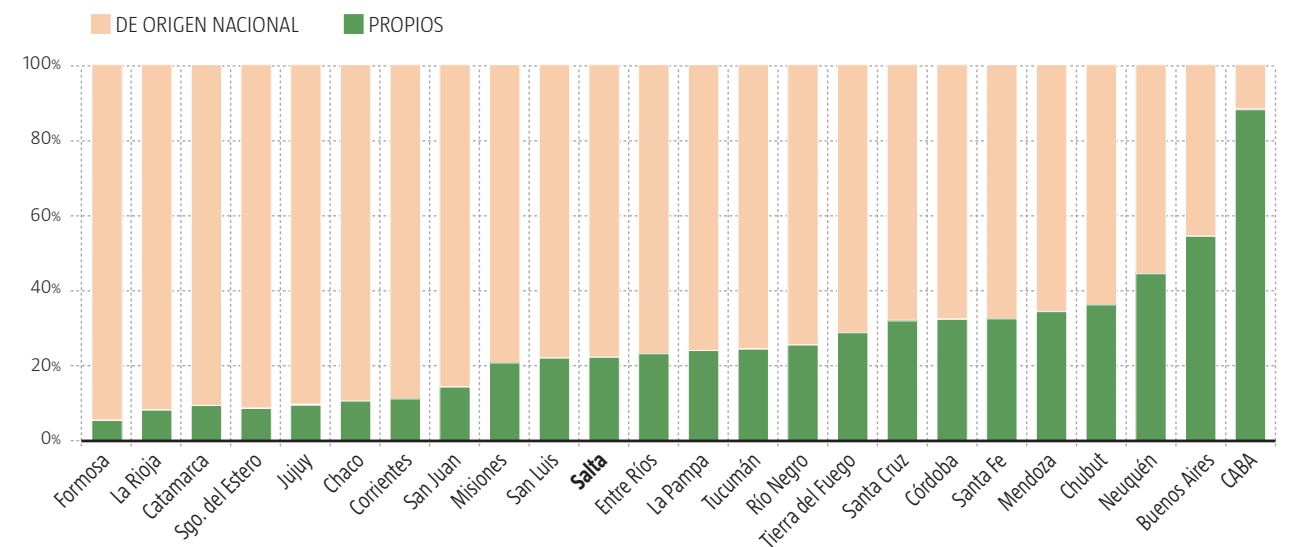
Dado que las provincias presentan grandes disparidades en sus capacidades fiscales, tanto por factores institucionales que hacen a la eficiencia recaudatoria, como por sus diferentes estructuras productivas, la distribución actual de recursos, que no contempla estas disparidades, no contribuye a la igualación 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, Santa Fe y Salta se alcanza un total menor a \$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**, provincias como Formosa, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco y Corrientes dependen en más de un 85% 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).

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).

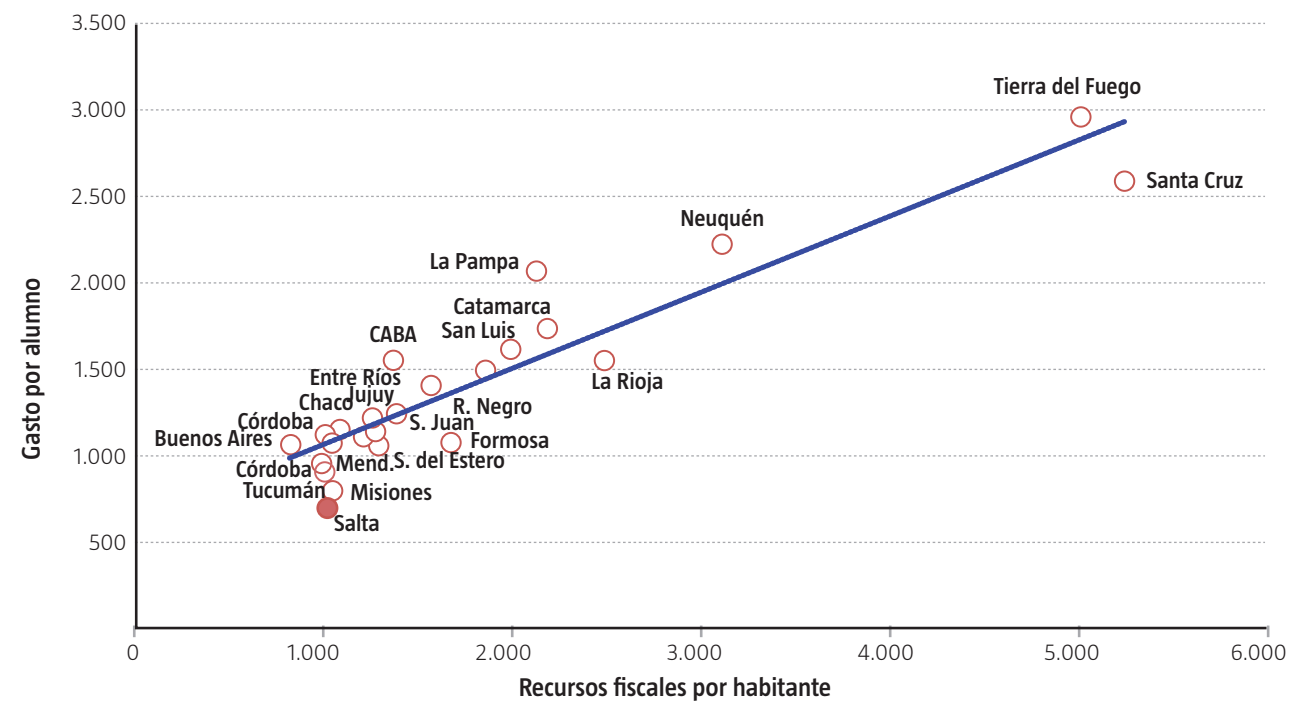
Gráfico 3. Recursos tributarios, según origen (nacional y propios). 24 jurisdicciones. Año 2007 (en porcentajes)



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.

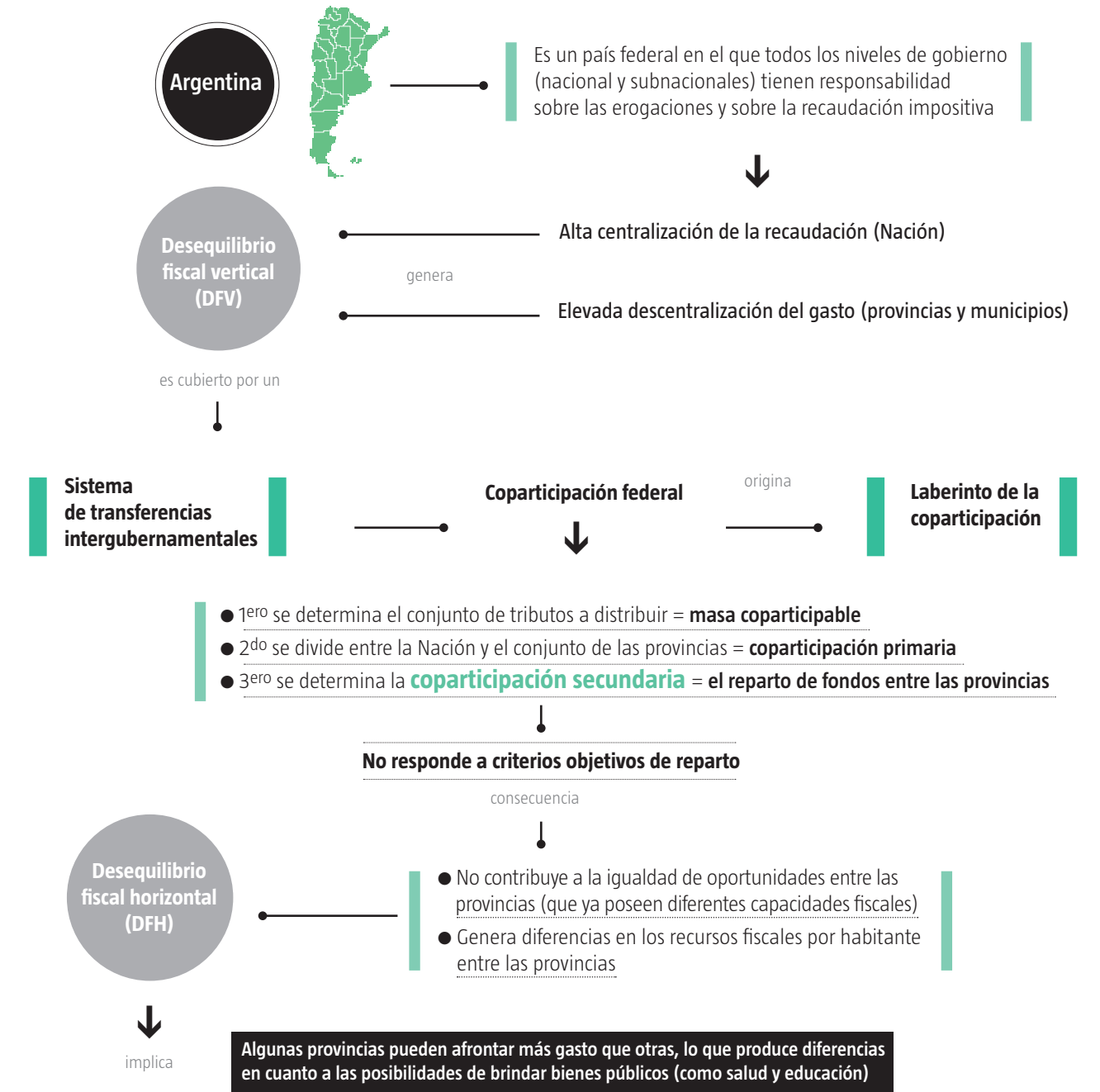
Gráfico 4. Recursos fiscales por habitante y gasto educativo por alumno. 24 jurisdicciones y línea de tendencia. Promedio 1996-2006 (en pesos)



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



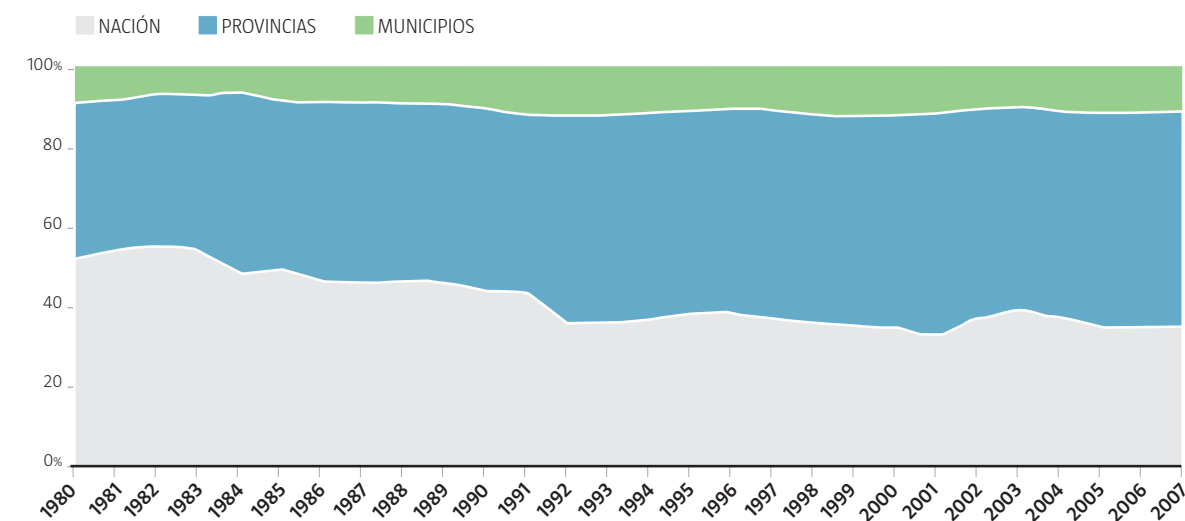
Capítulo 2

La descentralización del gasto social

Esta sección analiza 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.

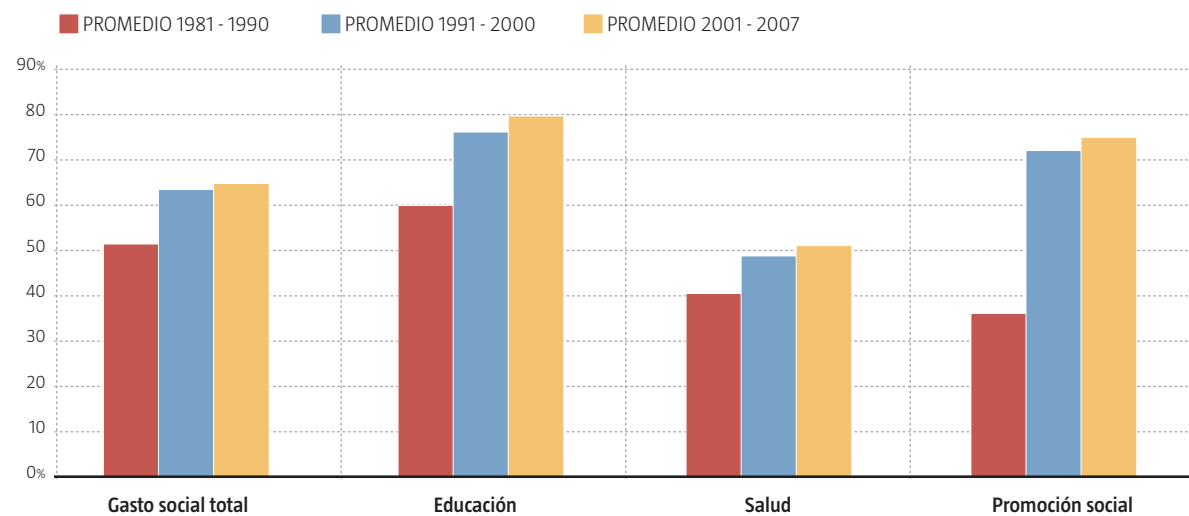
Gráfico 5. Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincia y municipios) (sin seguridad social). 1980-2007 (en porcentajes)



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 áreas de **salud, educación y promoción social** 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.

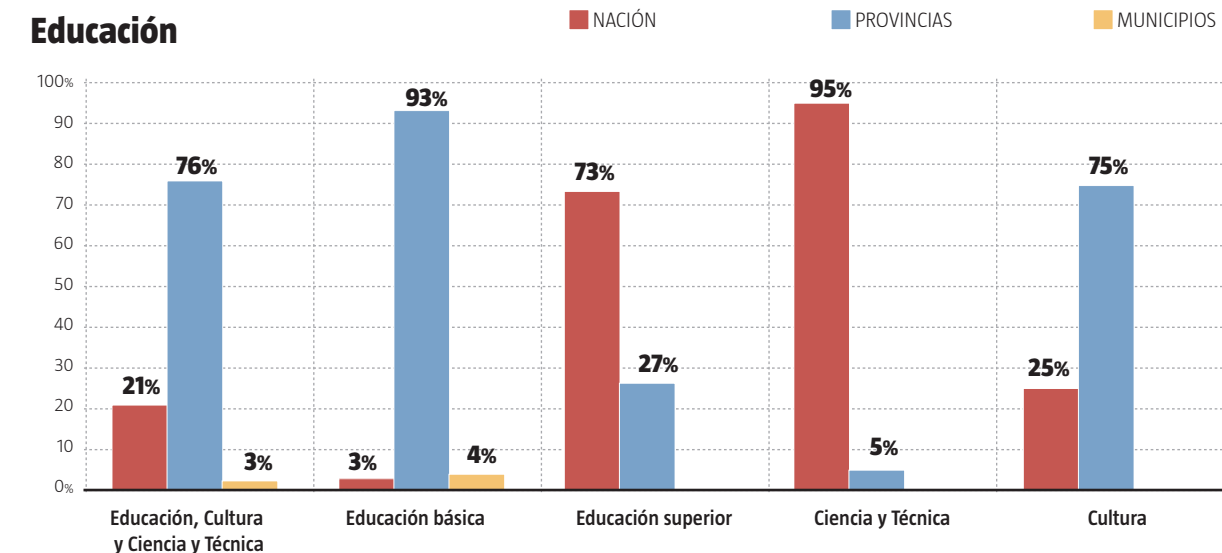
En el campo de la **educación**, las responsabilidades sobre los distintos componentes del gasto educativo (Educación básica, superior, Ciencia y Técnica, y Cultura) se encuentran divididas entre los distintos niveles de gobierno, aunque con una participación ciertamente minoritaria de los municipios, y un rol preponderante de las jurisdicciones subnacionales, que llegan a representar casi el 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.

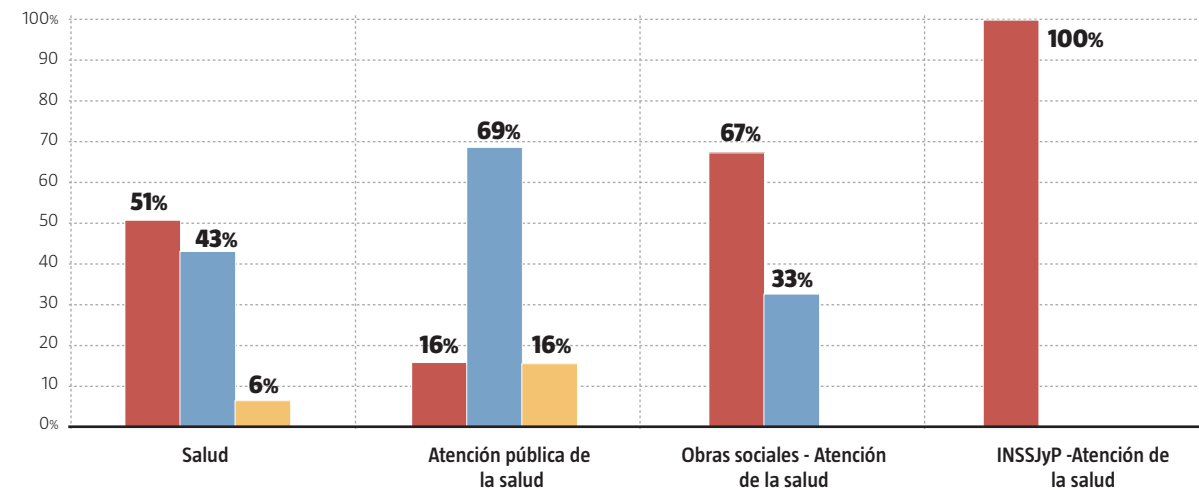
El caso de **salud** presenta una alta variación dentro de los subsistemas que lo componen. Si bien la totalidad del gasto en este sector aparece dividido por partes iguales entre el nivel nacional y el subnacional, al interior de esta área existen grandes diferencias. Así, casi el 85% de la atención 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 el 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.

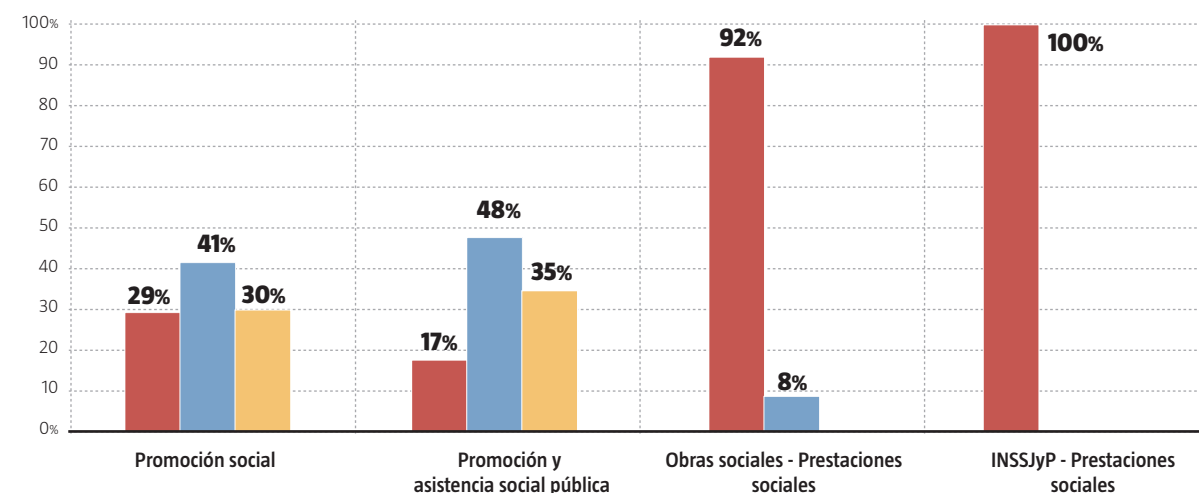
Gráfico 7. Participación en el gasto en educación, salud y promoción social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). Año 2007 (en porcentajes)



Salud



Promoción y asistencia social



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).

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 del Tesoro nacional, y de los tesoros provinciales y municipales, brinda atención principalmente a la población sin cobertura formal.

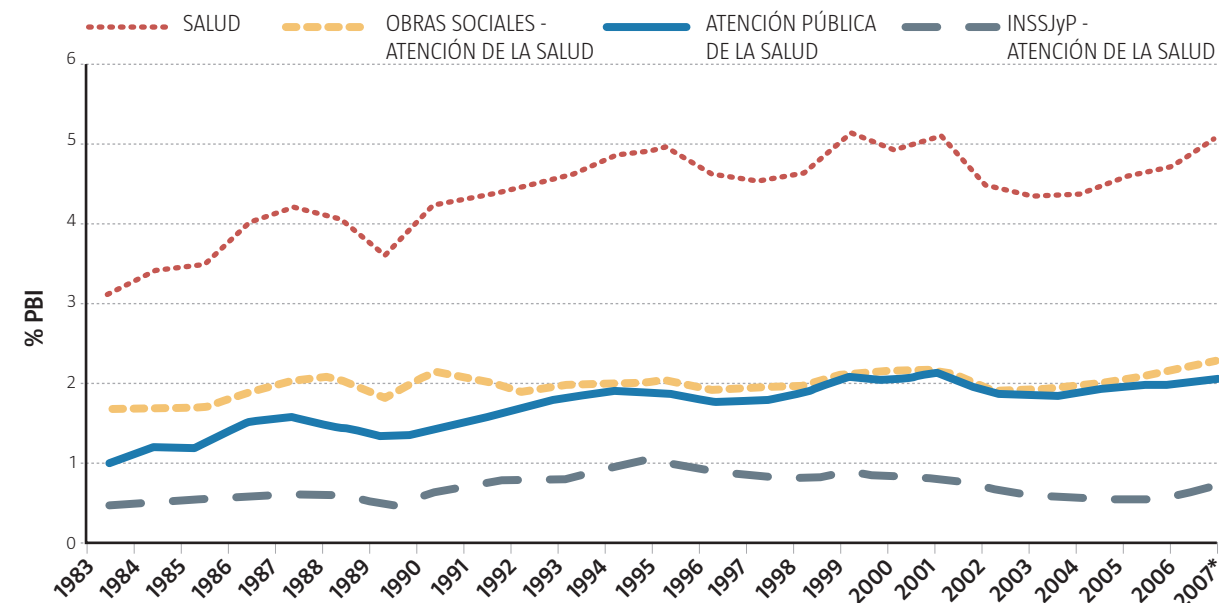
Las **obras sociales nacionales**, aproximadamente 300 instituciones, brindan cobertura a los trabajadores empleados en el sistema formal y a sus familias. Hasta 1998, la pertenencia a una obra social u otra era determinada por la ocupación del afiliado. Sin embargo, luego de la reforma de los noventa, 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 los servicios de salud provistos en el país 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 provisionarias

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 Aires³, las distintas jurisdicciones destinan entre el 10% y el 20% 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 del de sus pares del sur del país, como se muestra en el **Cuadro 1** y en el **Gráfico 9**.

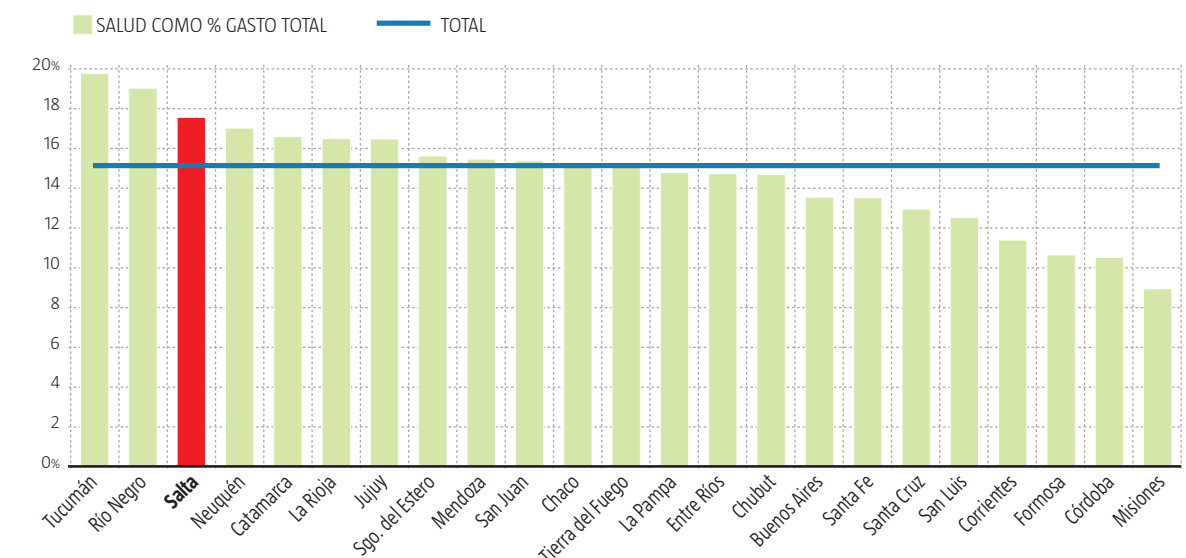
3. En este caso, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires careció de servicios de Defensa y Seguridad hasta el año 2007 inclusive, el peso relativo de los demás sectores resulta sobrestimado respecto de otras jurisdicciones.

Cuadro 1. Evolución del gasto provincial en salud, por jurisdicciones. 1993, 2005 y 2007 (en millones de pesos y porcentajes, a valores constantes de 2005)

Año	1993		2005		2007		Variación 1993-2007
	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	Porcentaje Salud sobre el total del gasto provincial	
Santa Cruz	707,12	15,07	1.106,11	13,96	1.914,76	12,92	170,78%
Neuquén	647,44	17,46	928,17	17,66	1.095,00	17,01	69,13%
CABA	539,33	28,96	536,79	26,58	744,63	26,20	38,07%
Salta	266,67	16,54	305,21	19,40	354,80	17,48	33,05%
Chaco	229,85	14,29	276,51	12,70	475,14	15,18	106,72%
Tucumán	178,28	14,04	250,93	17,93	404,43	19,71	126,85%
Mendoza	209,45	13,61	225,58	14,54	331,93	15,41	58,47%
Santa Fe	176,86	12,61	271,65	13,41	300,78	13,51	70,06%
Buenos Aires	154,54	16,15	203,69	14,45	243,95	13,51	57,86%
Corrientes	230,63	15,22	194,11	10,14	250,38	11,37	8,56%
Córdoba	297,76	17,59	191,10	11,30	245,77	10,47	-17,46%
Misiones	203,40	13,43	182,96	10,32	211,38	8,90	3,93%
Promedio nacional	320,11	16,25	384,89	15,20	581,87	15,14	59,98%

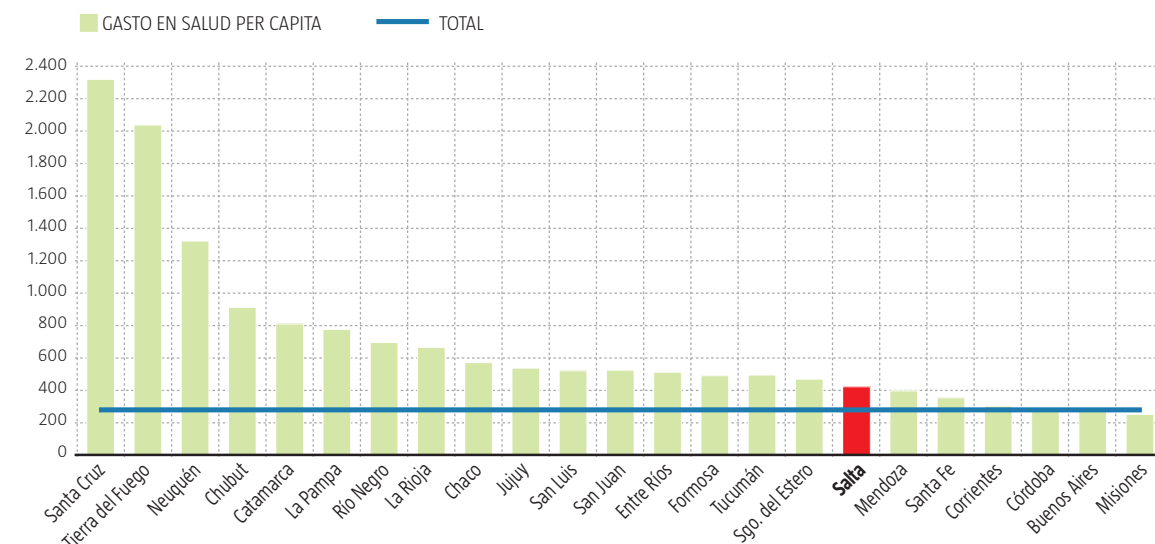
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación e INDEC (2009).

Gráfico 9. Gasto en salud, por jurisdicción y total país. Año 2007 (en porcentajes y en pesos a valores constantes de 2005)
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).

En este contexto, para el año 2007 la provincia de Salta se ubica en el tercer lugar entre las jurisdicciones que asignan un mayor porcentaje de su gasto a la salud (17,48%), detrás del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del de Tucumán, lo que evidencia la voluntad política de la provincia para priorizar el sector. Sin embargo, a pesar del esfuerzo que realiza Salta, la inversión en términos de gasto per cápita (\$354,80) se encuentra muy por debajo del promedio nacional (\$581,87).

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 salud⁴ (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.

4. 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 jurisdicciones seleccionadas. 2003-2007 (en pesos constantes de 2005)

	Transferencias en pesos constantes 2005*			Transferencia sobre el gasto provincial total 2005(%)
	2003	2005	2007	
Total	317.106.080	371.526.143	463.104.651	5,53
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
Tucumán	19.215.073	29.565.416	36.652.249	8,29

* 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 (ANAHÍ); 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).

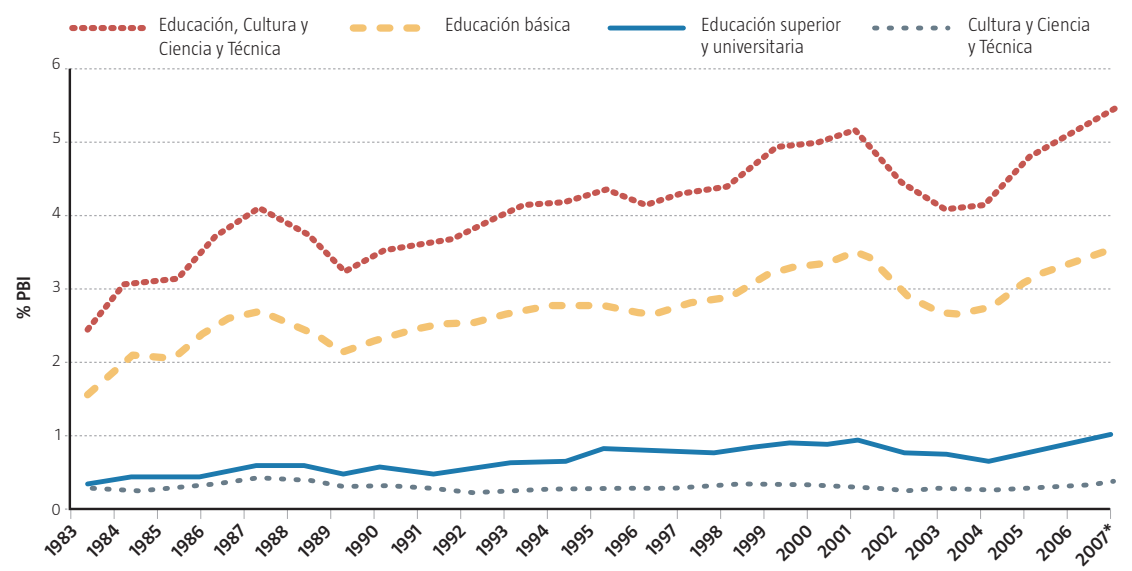
Entre los programas incluidos en el presupuesto nacional 2010, se destacan los siguientes: Atención de la Madre y el Niño (\$562,4 millones), Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos (\$320,8 millones), Lucha contra el Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual –ETS– (\$275,6 millones) y Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud –Programa Remediar– (\$190,1 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**). El programa de Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos se formuló especialmente para el tratamiento de la emergencia sanitaria por el dengue. A través del programa de lucha contra el Sida y ETS se realiza la distribución de medicamentos y de actividades de prevención vinculadas a las ETS y principalmente a la atención de las personas con HIV. Por último, el Programa Remediar comprende la provisión de medicamentos a través de los centros de atención primaria de la salud (CAPS).

2.2 Educación

En 2008, el gasto público consolidado en **Educación, Ciencia y Tecnología** alcanzó el 5,8% del PIB, lo que marcó un incremento de más de 3,4 puntos desde el inicio de la democracia. Si bien se registra una disminución 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 recuperó 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 con lo estipulado en la Ley Federal de Educación (24.195)⁵; 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).

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



* Cifras provisorias

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

5. 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 7 años y secundaria de 5 a la Educación General Básica (EGB) de 9 años, y Educación Polimodal, de 3, respectivamente. La sala de 5 años se volvió obligatoria así como toda la EGB, de forma tal que se extendió la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. Además, esta ley afianzó el carácter descentralizado de la prestación de educación básica en las provincias (Rivas, 2004).

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 38,5% del presupuesto del año 2007 asignado a esta cartera, dada la magnitud de su sistema educativo se encuentra lejos de ser la provincia con mayor gasto por alumno.

Como se mencionó anteriormente, el **gasto nacional en educación** se relaciona en una alta proporción con la educación universitaria. En el presupuesto 2010, de los \$15.612 millones asignados al Ministerio de Educación, alrededor de \$10.800 millones (69%) se destinarán a las universidades nacionales. Los \$4.812 millones restantes (31%) se distribuyen principalmente del siguiente modo: \$2.212 millones corresponden al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), \$961 millones al Programa Acciones Compensatorias en Educación (que incluye becas y provisión de libros y útiles escolares, entre otras cosas), \$636 millones a la Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, \$302 millones a la Gestión Educativa, \$193 millones para Infraestructura y Equipamiento, y \$189 millones para el Mejoramiento de la Calidad Educativa.

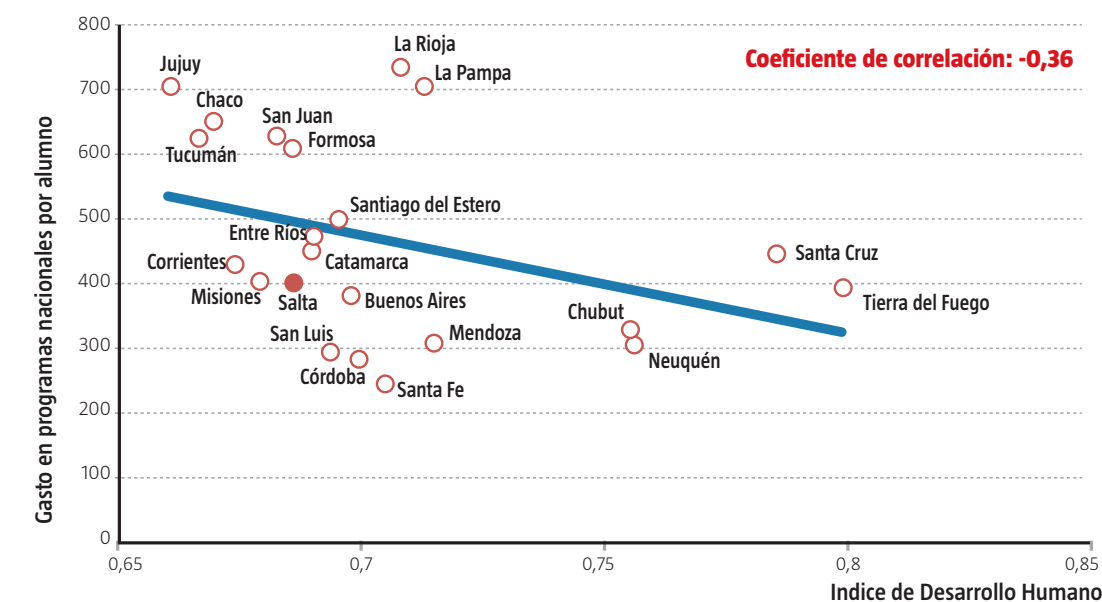
Cuadro 3. Gasto educativo como porcentaje del gasto total provincial e inversión por alumno del sector estatal. 24 jurisdicciones y promedio. Año 2008 (en porcentajes y pesos corrientes)

Jurisdicción	Gasto educativo porcentaje del gasto total (%)	Jurisdicción	Gasto educativo de las provincias por alumno estatal (\$)
Buenos Aires	38,5	Tierra del Fuego	10.609
Jujuy	34,9	Santa Cruz	6.758
Santa Fe	34,7	Neuquén	6.209
Chaco	32,2	CABA	5.989
Corrientes	31,3	Chubut	5.388
Río Negro	31,0	La Pampa	5.102
Formosa	30,0	Catamarca	4.218
Córdoba	29,9	Río Negro	3.915
Entre Ríos	29,9	Santa Fe	3.415
Mendoza	29,8	Formosa	3.225
Chubut	28,6	Buenos Aires	3.154
La Rioja	27,4	Mendoza	3.143
Tierra del Fuego	27,4	La Rioja	3.038
Misiones	27,3	Jujuy	2.992
CABA	26,9	San Juan	2.971
Neuquén	26,9	Chaco	2.926
San Juan	26,6	Entre Ríos	2.922
La Pampa	26,1	San Luis	2.838
San Luis	24,8	Córdoba	2.702
Tucumán	24,0	Tucumán	2.305
Catamarca	23,1	Santiago del Estero	2.252
Salta	22,4	Corrientes	2.181
Santiago del Estero	21,4	Misiones	2.019
Santa Cruz	18,2	Salta	1.668
Promedio jurisdicciones	28,1	Promedio jurisdicciones	3.831
Total	30,8	Total	3.246

Aclaración: se considera el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología con fuente de financiamiento exclusivamente provincial (neta de transferencias nacionales). Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo CGECSE, Ministerio de Educación.

En cuanto a la **distribución geográfica de estos programas**, medida por alumno⁶, 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). No obstante, 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, si bien 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– 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 tiene salarios relativamente bajos, tales como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (CIPPEC, 2008).

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 de 2008.

6. 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 encuentra disponible información sobre la cantidad de alumnos por provincia.

Ley de Financiamiento Educativo

Con el objetivo de incrementar el presupuesto educativo y atenuar las diferencias en los sistemas educativos de las 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, Ciencia y Tecnología 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 básicos.

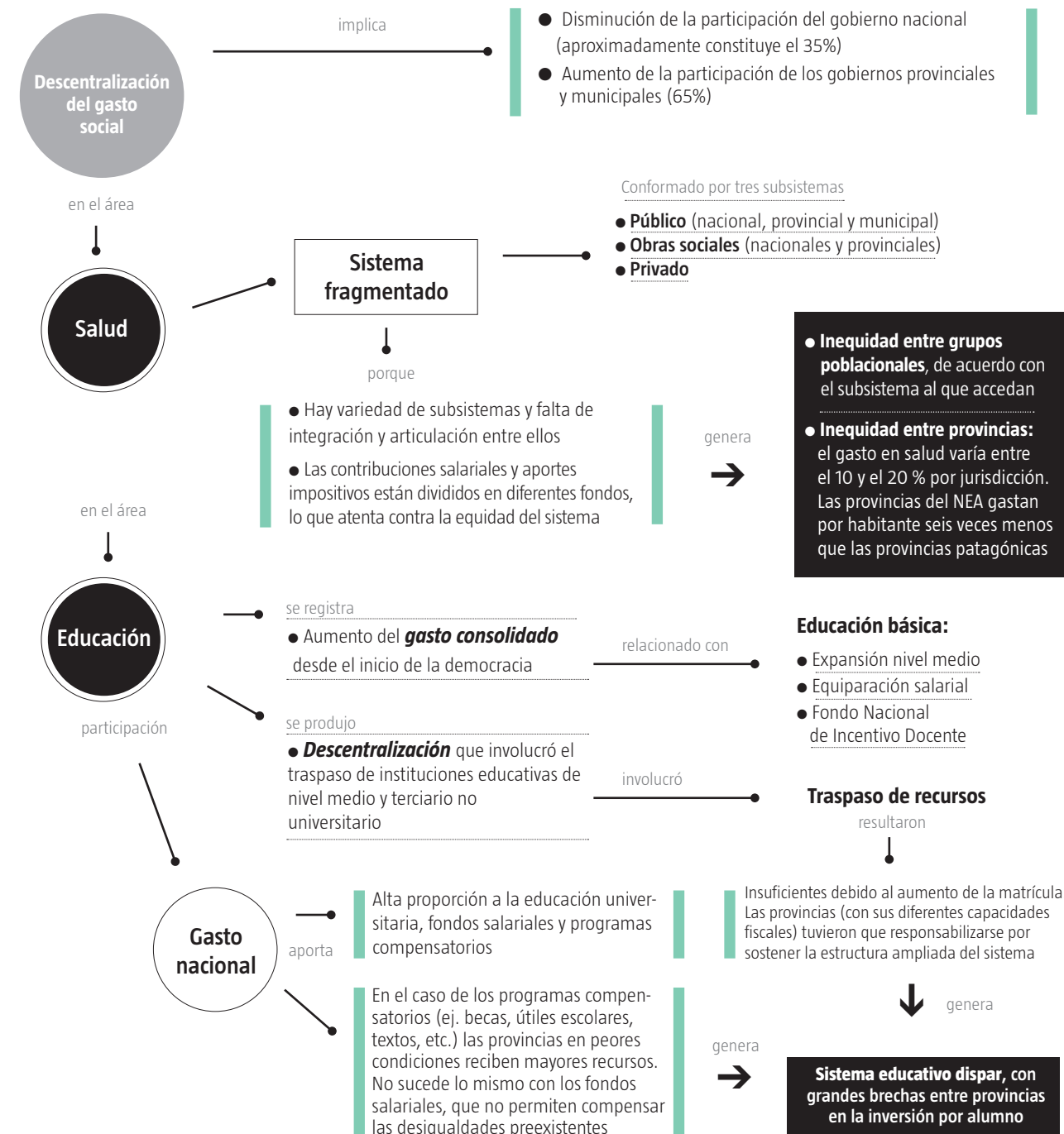
La LFE también plantea metas educativas, es decir, objetivos específicos a los que deberá destinarse el incremento de los recursos del sector. Entre otras cosas, se estipula: incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años; garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria y la 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, en su tercer año de ejecución las metas de financiamiento se han cumplido: la Nación y las provincias han destinado un 5,8% del PIB en el año 2008 a Educación, Ciencia y Tecnología. El informe de evaluación también resalta que en los primeros tres 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. Paralelamente, presenta importantes 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. En segundo lugar, se plantean tensiones entre los objetivos de la LFE y los 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, y 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 Salta

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 algunas de sus áreas principales: salud, educación y protección social. En el presente apartado, se mostrará la evolución reciente del gasto destinado a la niñez en la provincia de Salta, a fin de conocer cómo se han comportado en los últimos años las erogaciones relacionadas con este grupo poblacional en la jurisdicción objeto de estudio.

En el informe que nutre esta sección, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programa Sociales del Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF (2009), cuantifica el **gasto público social provincial dirigido a la niñez** (en adelante, GPSPdN) para el período 2001-2007⁷. A este efecto, el GPSPdN es presentado por clases y por categorías (ver esquema en el mapa conceptual III al final de este apartado).

Dentro de las **clases**, se encuentran, el **gasto específico** (GE), es decir, programas dirigidos particularmente a niños y adolescentes; el **gasto indirecto** (GI), esto es, aquél 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; 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 las 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 a los programas relacionados con el desarrollo de infraestructura básica (redes de agua y gas natural, entre otros).
- **Deportes, recreación y cultura**, que incluye programas de fomento del deporte y acciones culturales.
- **Desarrollo e integración**, que apunta 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.

7. Salvo aclaración en contrario, debe asumirse que la fuente de los datos incluidos en esta sección para el período 2001-2007 es “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), publicado en diciembre de 2009. Para el año 2008, se utilizaron datos aún no publicados, provistos también por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programa Sociales del Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF. Sin embargo, los cálculos realizados a partir de este informe son de exclusiva responsabilidad de CIPPEC.

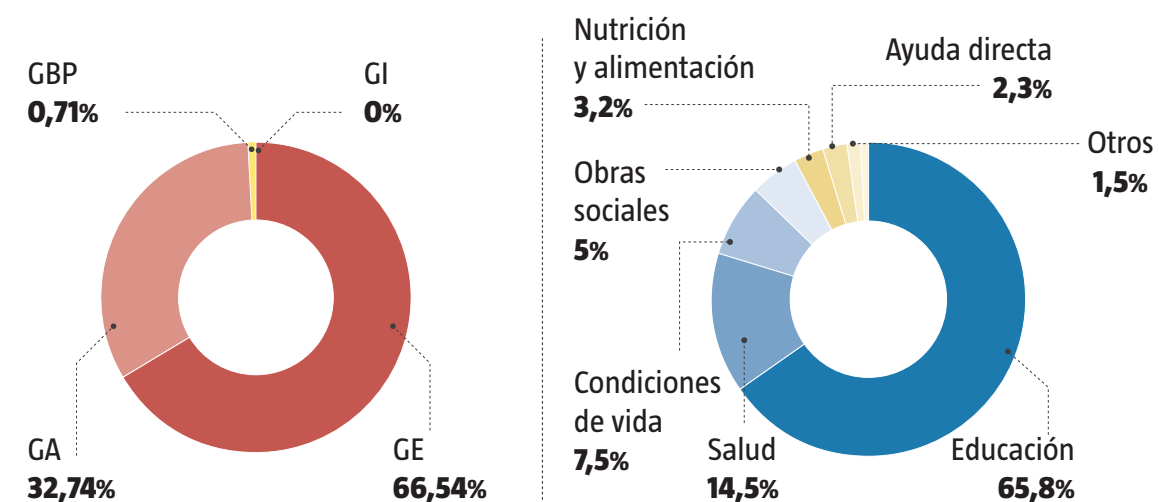
- **Nutrición y alimentación**, que incorpora comedores escolares y comunitarios y otras acciones relacionadas con esta problemática.
- **Protección del niño**, que apunta a la protección de los derechos del niño.
- **Salud**, con programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y vacunación, 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**, que gestiona programas de investigación y desarrollo.
- **Servicios urbanos**, que contempla actividades relacionadas con servicios como limpieza y alumbrado, entre otros.

En el año 2008, el **GPSPdN** en la **provincia de Salta** ascendió a \$1.348,3 millones. Tal como muestra el **Gráfico 12**, de este total, cerca del 67% (\$897,2 millones) se relaciona con gasto específico, es decir, con iniciativas que tienen a niños y adolescentes como sus beneficiarios directos, y aproximadamente el 33% (\$441,5 millones) se vincula con el gasto ampliado.

En cuanto a las categorías, el mismo gráfico deja en claro que el sector educativo, con el 65,8% 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 el 20%. Luego se encuentra el eje de condiciones de vida, que absorbe el 7,5% del GPSPdN.

Si se compara la estructura del gasto público destinado a niñez en la provincia de Salta con aquella vigente en el resto del país, surge que la provincia tiene una proporción menor de recursos destinada al gasto educativo (65,8% vs. 71% en el total país), y una proporción mayor del gasto vinculado con salud, obras sociales y condiciones de vida (14,5% vs. 11,8% en el total país, 5,0% vs. 4,7% y 7,5% vs. 4,2%, respectivamente).

Gráfico 12. Estructura porcentual del gasto destinado a niñez. Provincia de Salta. Año 2008* (en porcentajes)



Nota: GBP: Gasto en bienes públicos. / GI: Gasto indirecto / GA: Gasto ampliado / GE: Gasto específico

* Cifras provisionarias

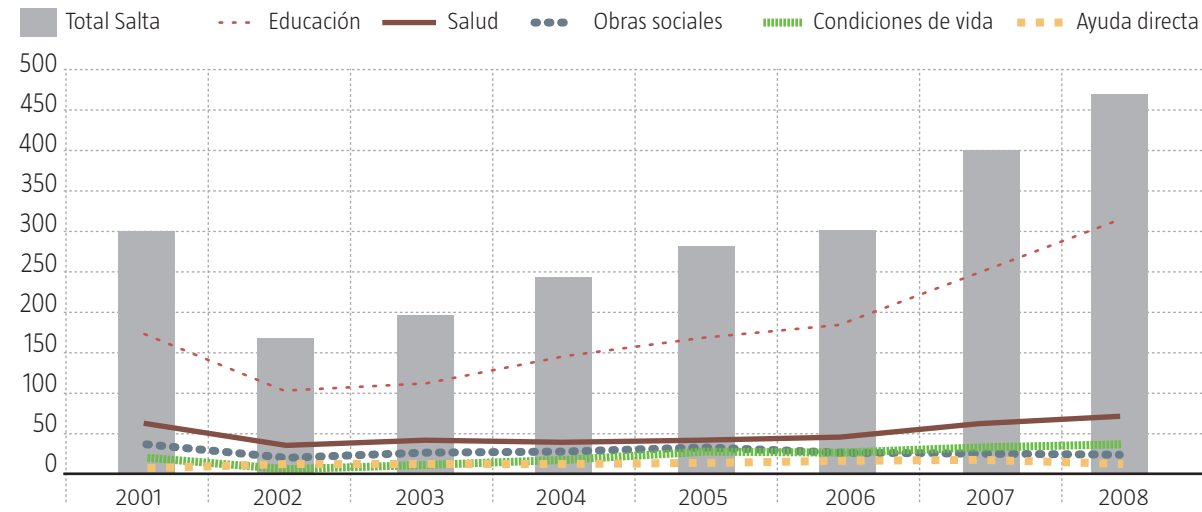
Fuente: Datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF.

Respecto de la **evolución del gasto en infancia** en la **provincia de Salta** se ha corroborado una tendencia creciente entre los años 2001 y 2008. Este aumento es explicado, principalmente, por el incremento del gasto en educación básica (**Gráfico 13**). Sin embargo, si se descuenta el efecto de la inflación a fin de realizar las comparaciones en términos de poder adquisitivo⁸ (en términos reales), se observa un primer período de reducción del gasto con la crisis del año 2002, y una posterior recuperación. Esta trayectoria termina consolidándose en 2008 en torno de un aumento del 57% del GSPdN respecto de 2001. En este sentido, debe resaltarse que la variación registrada en la provincia de Salta es superior a la acaecida en el total del país, en donde el cambio en términos reales entre 2001 y 2008 fue del 43%.

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.

8. Para deflactar el GSPdN se utilizó un índice compuesto por el 50% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el 50% del Índice de Precios Internos al Por Mayor (IPIM). En ambos casos, se tomaron los valores correspondientes al mes de diciembre de cada año.

Gráfico 13. Evolución del gasto destinado a niñez y adolescencia en la provincia de Salta. Total y por eje temático. 2001-2008 (en millones de pesos, a valores constantes de 2001)



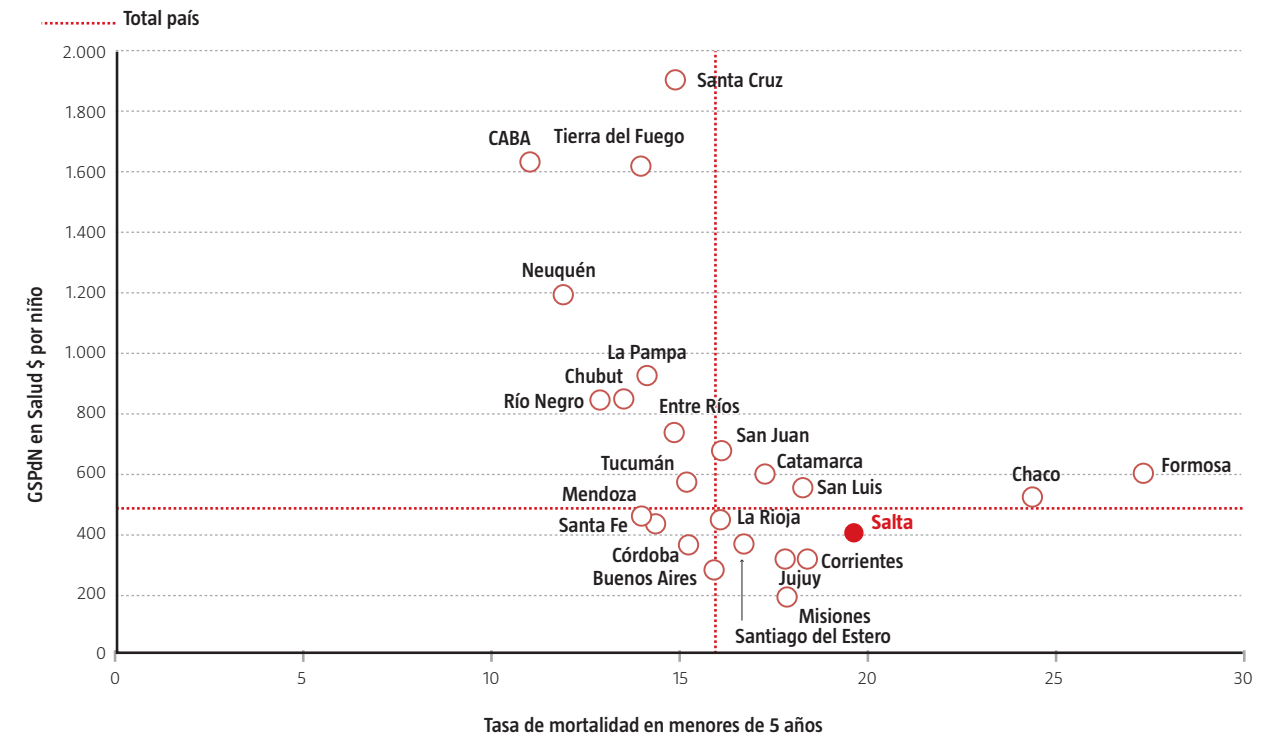
Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF (2009), para 2001-2007; y de datos provistos por Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF, para 2008.

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. 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 \$194,8 en Misiones, hasta otras que superan los \$1.900 como Santa Cruz.

En este sentido, resulta interesante observar cómo provincias con tasas de mortalidad similares (por ejemplo, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego) 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 población⁹.

9. Un análisis más detallado de la productividad de los recursos por provincia brindaría mayor información para el estudio comparado.

Gráfico 14. GPSPdN en salud por niño (en pesos) (2008) y tasa de mortalidad en menores de 5 años (2007). 24 jurisdicciones y total país



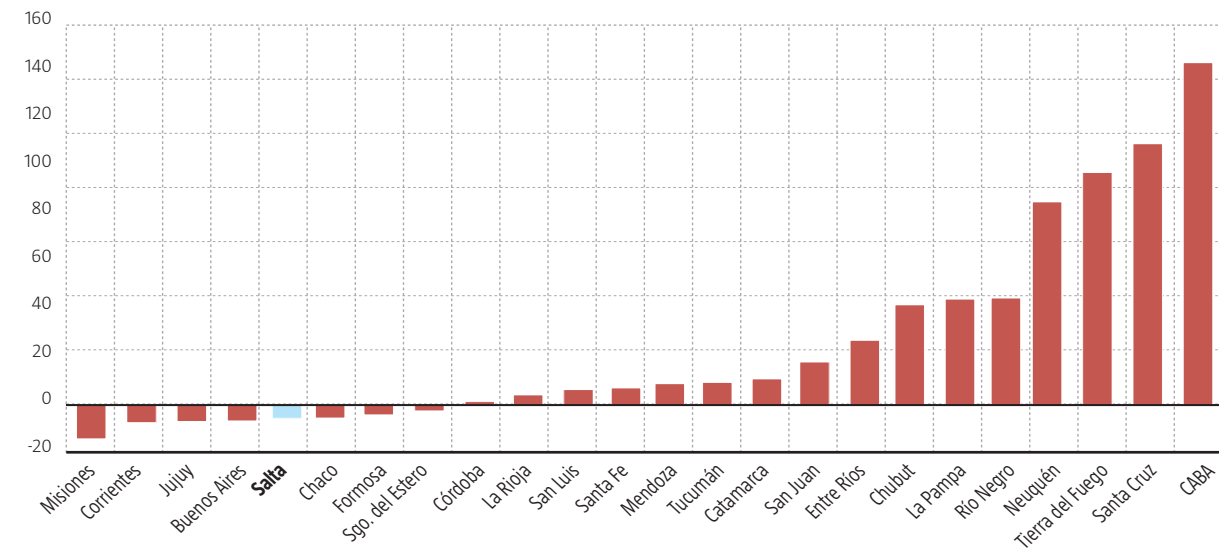
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; INDEC y Ministerio de Salud de la Nación (2009).

Alternativamente, es posible identificar algunas jurisdicciones como “provincias patrón” por su desempeño sectorial. Es decir, que cuentan con tasas de mortalidad menores al promedio del país con un menor gasto en el sector. Estos serían los casos de Santa Fe, Córdoba o Buenos Aires, 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 (**Gráfico 15**), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las jurisdicciones patagónicas son las que erogarían más que su gasto teórico, mientras que Misiones, Corrientes, Jujuy, Buenos Aires, Salta Chaco, Formosa y Santiago del Estero, son las que muestran un gasto menor.

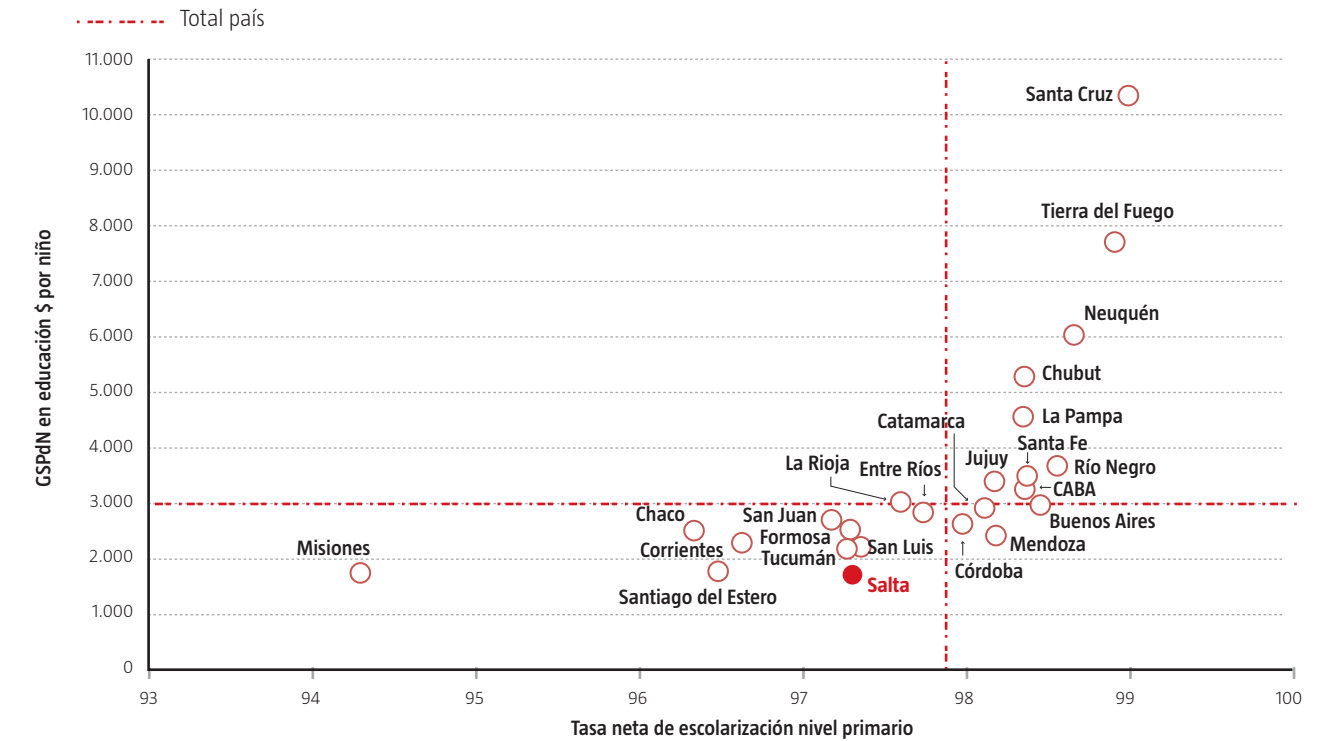
Gráfico 15. Diferencia entre el gasto “teórico” y el real (en pesos) (2008) por punto de tasa de mortalidad en menores de 5 años (2007). 24 jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; INDEC y Ministerio de Salud de la Nación (2009).

De manera similar, se puede observar la relación entre el **GPSPdN en educación por niño** e indicadores educativos, como las tasas de escolarización para el nivel primario (**Gráfico 16**). 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 **Salta** presenta un gasto por niño en educación y una tasa de escolarización inferiores a los valores promedio del país.

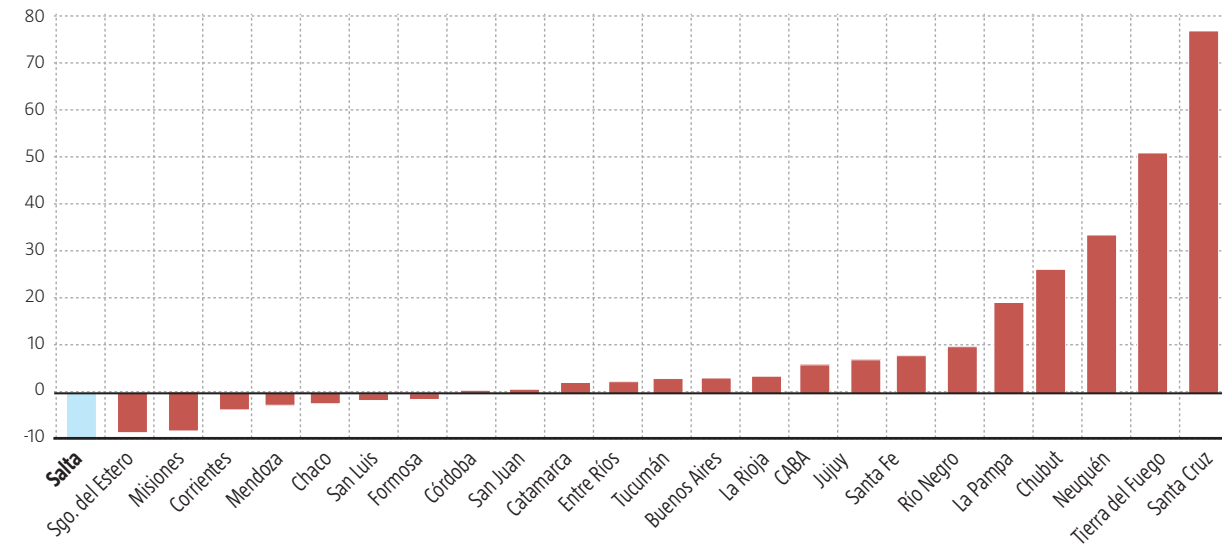
Gráfico 16. GPSPdN en educación por niño (en pesos) (2008) y tasa de escolarización de nivel primario (2001). 24 jurisdicciones y total país



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; e INDEC (2001).

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, Misiones, Corrientes, Mendoza, Chaco, San Luis y Formosa 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**).

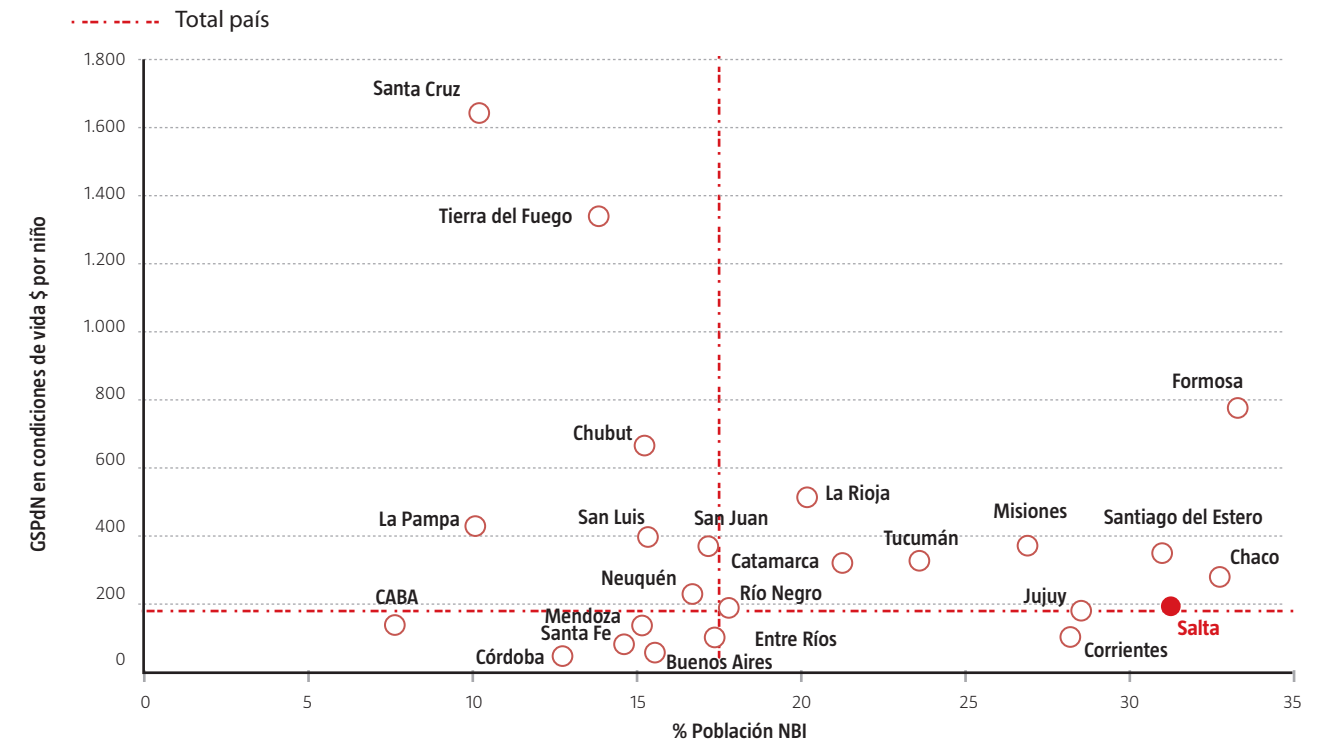
Gráfico 17. Diferencia entre el gasto “teórico” y el real (en pesos) (2008) por punto de tasa de escolarización de nivel primario (2001). 24 jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; e INDEC (2001).

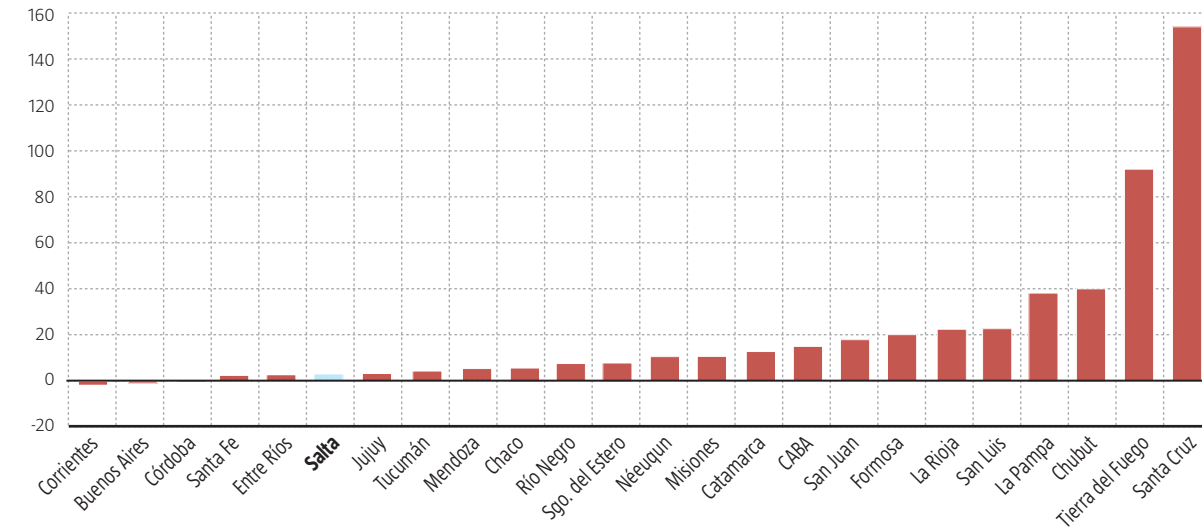
Por último, se puede realizar un ejercicio similar con el **GPSPdN** asignado a la **mejora de las condiciones de vida** de los niños. En este caso, el indicador tomado como referencia es el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Tal como muestra el **Gráfico 18**, con la excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con erogaciones superiores a \$1.300 por niño en este rubro, el resto –con la excepción de Formosa y Chubut– se encuentra por debajo de los \$600, mientras que el promedio para el total del país es de \$173 por niño. Si se establece una comparación con el patrón cordobés, estas dos provincias patagónicas son las que mayor gasto presentan en relación con su valor teórico, mientras que Corrientes, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, **Salta** y Jujuy son las que más cerca se ubican de la provincia patrón.

Gráfico 18. GPSPdN en condiciones de vida por niño (en pesos) (2008) e índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (2001). 24 jurisdicciones y total país



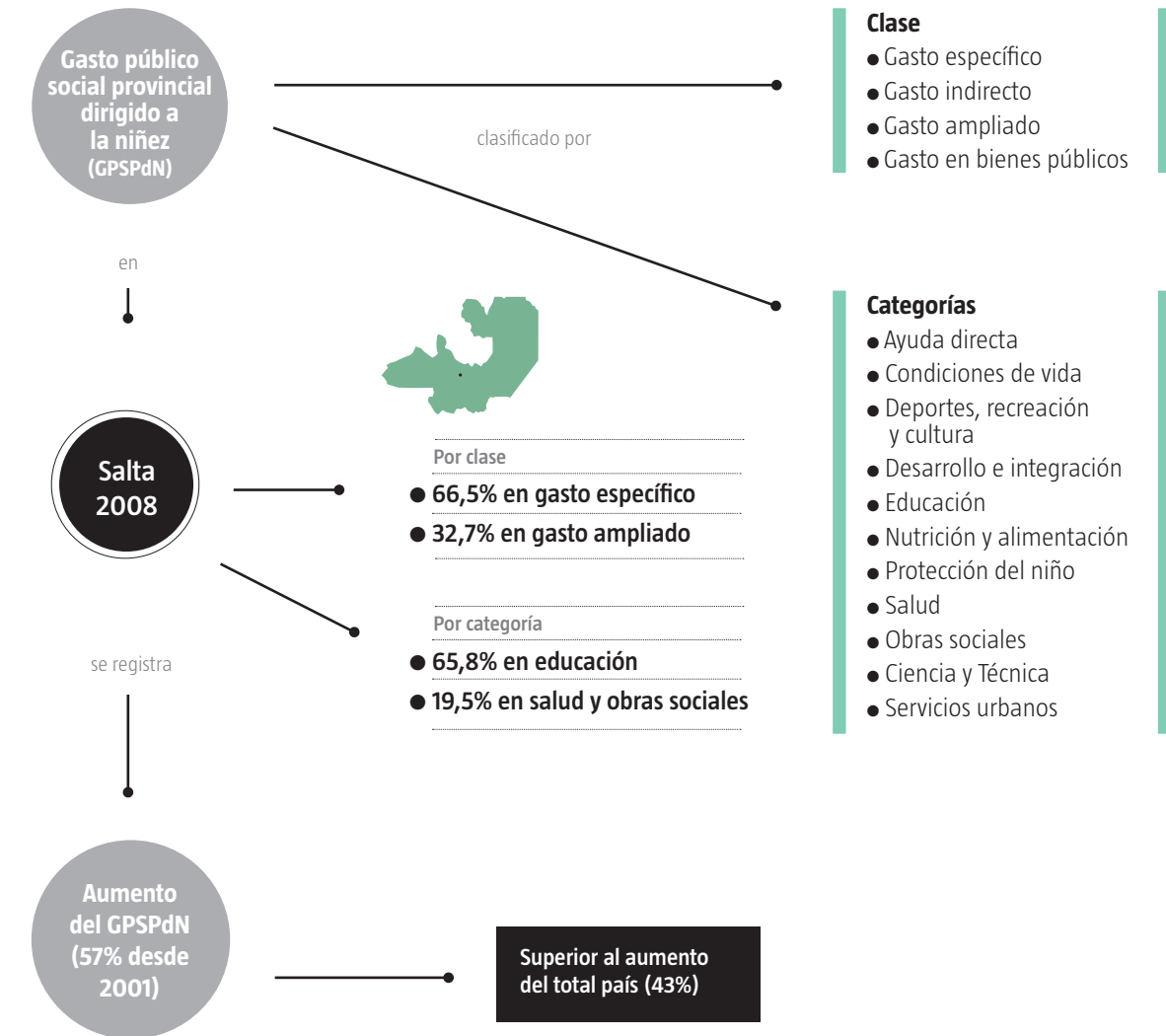
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; e INDEC (2001).

Gráfico 19. Diferencia entre el gasto "teórico" y el real (en pesos) (2008) por punto de índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (2001). 24 jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF; e INDEC (2001).

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 tres de los sectores que, como antes se mencionó, representan mayoritariamente el gasto en infancia: salud, promoción social y educación. Para el primer caso, se revisa la problemática materno-infantil y cómo ha respondido el **Plan Nacer** en la provincia de Salta. Para el segundo, se analiza el subprograma provincial **Centros de Desarrollo Infantil (CDI)**, que promueve el desarrollo infantil temprano en niños entre los seis meses y los seis años. Por último, en materia de educación, 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 Salta

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 el manual *Inversión social en infancia y adolescencia: guía de orientaciones para la participación ciudadana en el presupuesto público* (UNICEF y CIPPEC, 2008) se explicitan las distintas instancias de este proceso, y cómo los diferentes actores pueden intervenir en cada una.

En particular, en la provincia de Salta, el presupuesto provincial se encuentra principalmente regulado por el Decreto/Ley 705/57 del año 1972, que enuncia los alcances de la Ley de Contabilidad Provincial (que modifica a la anterior Ley 4.514), en lo que respecta a las características, ejecución y control presupuestario. La Oficina Provincial de Presupuesto es el organismo rector del sistema presupuestario provincial y tiene a su cargo, entre otras funciones, la elaboración del proyecto de ley de presupuesto general a partir de los anteproyectos enviados por los Ministerios y otras entidades del Estado. Anualmente, cada jurisdicción o entidad prepara los formularios e instructivos para la formulación de la ley presupuestaria, bajo esquemas metodológicos uniformes.

La información solicitada se requiere a nivel general de la jurisdicción o entidad, y por cada una de las categorías de cursos de acción¹⁰. La información a nivel general, en la mayoría de los casos, surge por consolidación de la requerida a nivel de las categorías de cursos de acción. Finalizado el proceso de formulación y con la aprobación de la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad, el anteproyecto debe remitirse a la Oficina Provincial de Presupuesto. Esta oficina, que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, brinda a las autoridades políticas los elementos necesarios para la elaboración del proyecto definitivo que se enviará a la Legislatura provincial.

El proyecto de ley debe ser enviado a la Legislatura antes del 1 de agosto de cada año y debe ser aprobado antes de que termine el año calendario. Si al comenzar el nuevo ejercicio no se hubiera sancionado presupuesto general alguno, rige en su lugar el que se encontraba en vigencia al cierre del ejercicio anterior, al efecto de asegurar la prestación de los servicios y la continuidad del plan de obras. Cabe aclarar que esta disposición no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez, cuya finalidad hubiera sido cumplimentada.

En la Legislatura, la Comisión de Hacienda y Presupuesto es la encargada de analizar el proyecto de ley de presupuesto remitido desde el Poder Ejecutivo. Se trata del momento de mayor discusión pública del presupuesto, dado que generalmente es en este espacio en el que intervienen los medios de comunicación, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. Una vez aprobada la ley de presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas tendrá intervención en todo proyecto de ley o de decreto que directa o indirectamente intente modificar su composición o contenido, sin perjuicio de la que le compete al Ministerio correspondiente a dicha modificación (artículo 7° de la Ley de Contabilidad Provincial).

Respecto de la instancia de evaluación, antes del 30 de abril del año siguiente al período bajo análisis, la Contaduría General de la Provincia formulará una cuenta general del ejercicio, en la que conste un detalle preciso de los créditos (monto original, modificaciones introducidas durante el ejercicio, monto definitivo al cierre del ejercicio, saldo no utilizado, entre otros), de los recursos (monto calculado, monto efectivamente recaudado y diferencia entre ambos), de la deuda pública, de los bienes del Estado, del resultado financiero, y de los organismos descentralizados. La Auditoría General de la Provincia, conjuntamente con una Sindicatura creada para el control interno (Ley 7.030), serán las encargadas de analizar esa documentación e informar al Poder Ejecutivo sobre los aspectos legales y contables para su elevación a la Legislatura antes del 31 de julio siguiente. Una comisión bicameral de la Legislatura tendrá a su cargo el examen de la cuenta general del ejercicio y deberá expedirse por cualquier anomalía que encontrare antes del 30 de setiembre siguiente.

La Oficina Provincial de Presupuesto publica en Internet toda la información correspondiente a la normativa presupuestaria y a las ejecuciones presupuestarias de la provincia de Salta (<http://www.salta.gov.ar/presup/>).

10. Se entiende por curso de acción la categoría de mayor nivel dentro del proceso de presupuestación de cada organismo, que contribuye al logro de una política de gobierno. Pueden desagregarse en categorías presupuestarias de menor nivel.

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 consiste en 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 de 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 disponibles para poder 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 el caso de la provincia de Salta, la información sobre el presupuesto provincial, como se mencionó, se encuentra disponible en Internet. Para el desarrollo de esta publicación se realizaron, además, solicitudes especiales de información a la Oficina Provincial de Presupuesto y a los Ministerios de Salud Pública y Desarrollo Humano.

Cuadro 4. Esquema de análisis de programas

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

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. Las nueve provincias del NOA y del NEA fueron las primeras en incorporar beneficiarios a esta iniciativa, que en 2007 se expandió al resto de las provincias del país y dio comienzo a la segunda fase del plan.

El plan apunta a mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud prestados a mujeres embarazadas y a niños de hasta 6 años que no cuentan con obra social, de manera de reducir la morbilidad materno-infantil.

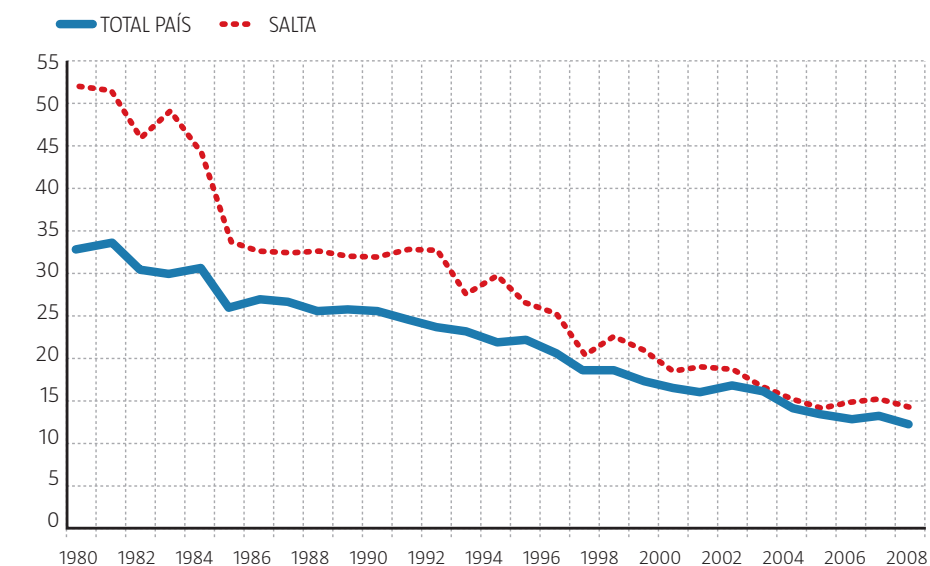
¿Cuál es la problemática que busca solucionar el Plan Nacer?

Antes de avanzar en la descripción del programa, conviene incluir un breve diagnóstico sobre la situación socio-sanitaria de la población objetivo del Plan Nacer en la provincia de Salta.

Durante el año 2008 se registraron 26.211 nacidos vivos en la provincia de Salta, lo que representa el 2,8% del total país. El 97,0% de estos nacimientos ocurrieron en establecimientos asistenciales y el 96,8% fueron atendidos por personal capacitado (médicos o parteras). A pesar de que estos porcentajes parecieran ser elevados, Salta registró los valores más rezagados del país en ambos indicadores, siendo el promedio nacional de 99,4% y de 99,5%, respectivamente (Ministerio de Salud de la Nación, 2009a).

Por su parte, la **mortalidad infantil** en Salta es de 14,4 por mil nacidos vivos (el promedio del país es de 12,5 por mil nacidos vivos). Tal como se observa en el **Gráfico 20**, la tasa muestra una tendencia decreciente en el tiempo, que parece estar levemente relacionada con el ciclo económico (empeoramiento de las condiciones en los años 1994, 1998, 2001, 2006 y 2007). La incidencia del **bajo peso al nacer** (menos de 2,5 kg), que en 2008 alcanzaba al 7,1% de los nacidos vivos en Salta, es un factor explicativo importante de la mortalidad en los menores de un año (53,2% de las defunciones se registraron en bebés con déficit de peso) (Ministerio de Salud de la Nación, 2009a).

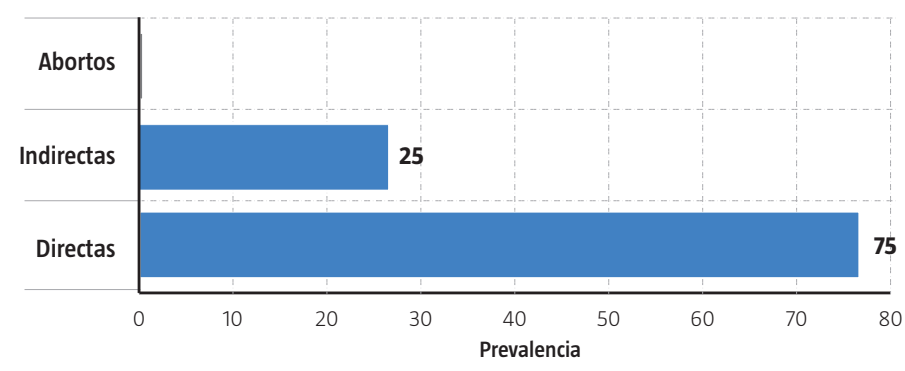
Gráfico 20. Evolución de la tasa de mortalidad infantil (por jurisdicción de residencia de la madre). Salta y total país (1980-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2009).

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, las defunciones maternas también son orientadoras. La **tasa de mortalidad materna** en Salta en el año 2008 alcanzó el valor de 6,1 por diez mil nacidos vivos (2,1 puntos por encima del valor correspondiente a toda la Argentina) (Ministerio de Salud de la Nación, 2009a).

Gráfico 21. Mortalidad materna, por grupos de causas (directas*, indirectas y abortos). Salta. Año 2008 (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.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2009).

Sin embargo es relevante señalar que durante el año 2006 el 92,8% de las embarazadas se realizaron **controles prenatales**, lo que ubica a la provincia por encima del promedio nacional (91,6%). Del total de embarazadas con seguimiento médico, cada una realizó en promedio 5,1 controles, lo que nuevamente muestra un desempeño provincial que supera levemente al promedio del país (4,8) (Ministerio de Salud de la Nación, 2006).

Gráfico 22. Promedio de controles en embarazo a término 24 jurisdicciones y total país. Año 2006

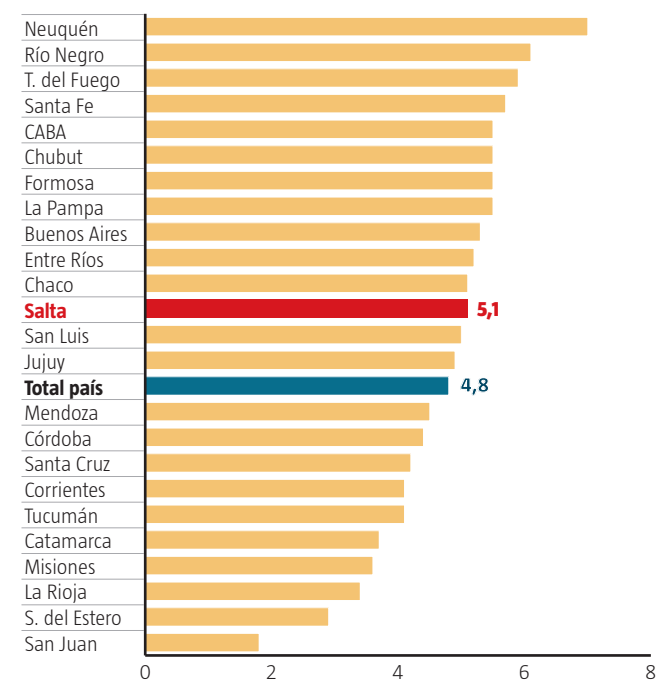
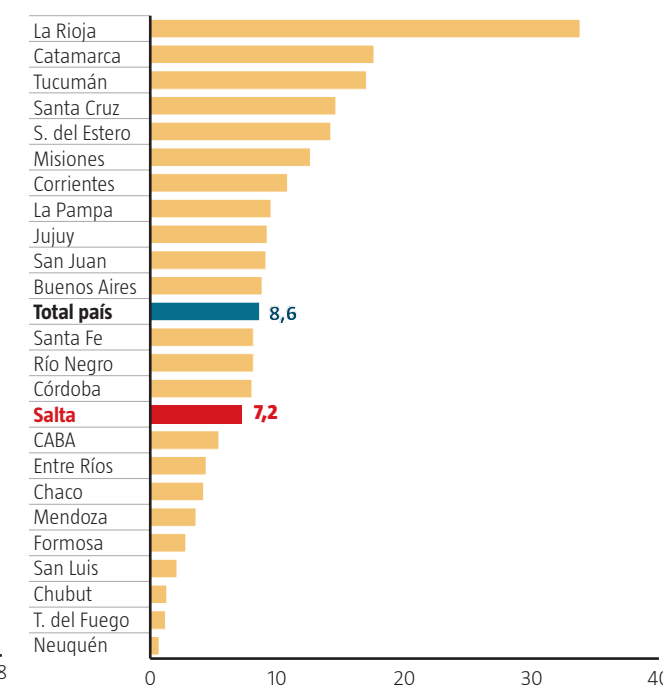


Gráfico 23. Porcentaje de embarazadas sin control prenatal. 24 jurisdicciones y total país. Año 2006



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

Descripción del programa

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

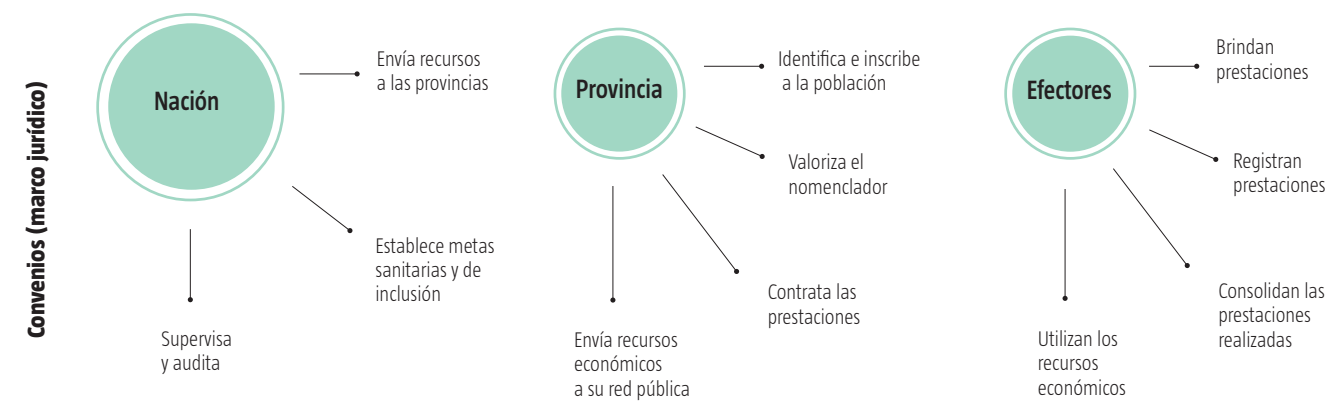
- Aumentar la cobertura y favorecer la accesibilidad a los servicios de salud de la población elegible (mujeres embarazadas y niños de hasta seis años de edad sin obra social).
- Fortalecer la capacidad de los efectores públicos en las jurisdicciones asistidas.
- Promover el desarrollo de seguros de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

En la **distribución de funciones y responsabilidades** del plan, 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 plan es el siguiente:

- La Nación transfiere recursos a las provincias sobre la base de una cápita por beneficiario inscripto.
- El 60% de los recursos está sujeto a la identificación e inscripción de beneficiarios, y el 40% restante queda atado al cumplimiento por parte de cada provincia de diez metas sanitarias (denominadas trazadoras).
- De acuerdo con el cumplimiento de estas metas, la Nación envía la retribución correspondiente en forma cuatrimestral.
- En el cuarto año de implementación, el Plan Nacer introduce modificaciones en su esquema de funcionamiento. Así, a partir del año 2009, las provincias de la primera fase deberán aportar el 30% del financiamiento por cada beneficiario inscripto. Se estima que las provincias de la segunda fase se incorporarán a esta nueva modalidad de financiamiento recién a partir del año 2011.

Esquema 2. Plan Nacer. Circuito de funcionamiento



Fuente: Perazzo 2007

El presupuesto nacional para el año 2009 estimó que el Plan Nacer alcanzaría a 1.149.464 **beneficiarios** (48,7% en las provincias del norte argentino, y 51,3% en el resto del país), lo que implica un aumento del orden del 24% respecto del promedio de beneficiarios del año anterior. Según datos del Ministerio de Salud de la Nación para este mismo año, la provincia de Salta reúne a 5,3% del padrón nacional, y se ubica sexta en términos de la cantidad de beneficiarios entre las provincias del norte argentino, y octava en el total país (**Cuadro 5**).

Cuadro 5. Plan Nacer. Población beneficiaria inscrita. 24 jurisdicciones y total país. Noviembre de 2009

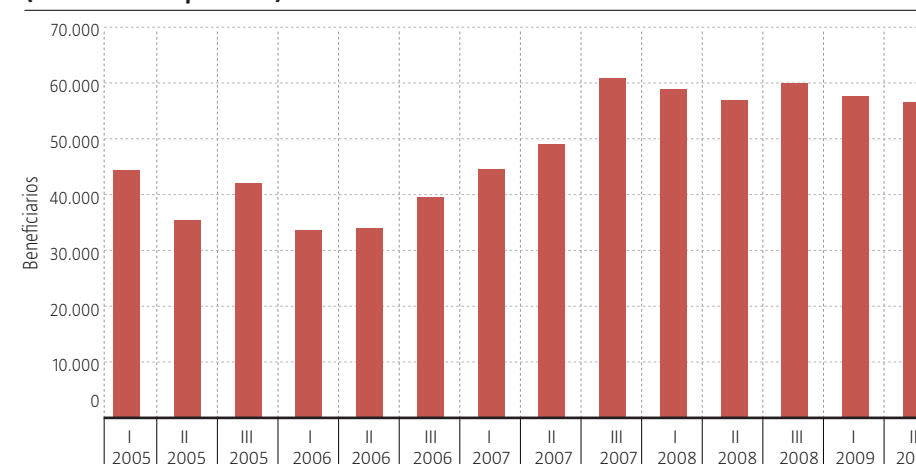
Provincias	Mujeres embarazadas	Niños	Total
Tucumán	6.935	90.329	97.264
Chaco	6.714	70.580	77.294
Misiones	6.660	69.534	76.194
Santiago del Estero	5.599	64.214	69.813
Corrientes	5.050	54.600	59.650
Salta	5.573	51.105	56.678
Formosa	3.153	32.569	35.722
Jujuy	2.485	30.505	32.990
Catamarca	1.247	15.088	16.335
Subtotal provincias Fase I	43.416	478.524	521.940
Buenos Aires	26.773	200.917	227.690
Córdoba	9.691	82.169	91.860
Mendoza	5.243	48.373	53.616
Entre Ríos	4.557	38.315	42.872
San Juan	1.863	22.065	23.928
Río Negro	1.827	15.768	17.595
Santa Fe	2.494	14.077	16.571
San Luis	1.320	14.416	15.736
La Rioja	1.155	14.331	15.486
Chubut	1.300	11.212	12.512
La Pampa	1.001	8.102	9.103
Neuquén	629	7.650	8.279
CABA	2.275	3.995	6.270
Tierra del Fuego	355	3.028	3.383
Santa Cruz	78	370	448
Subtotal provincias Fase II	60.561	484.788	545.349
TOTAL	103.977	963.312	1.067.289

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

El **Gráfico 24** muestra la evolución de beneficiarios del Plan Nacer en la provincia de Salta, que se caracteriza por un comportamiento irregular y un crecimiento en etapas. Así, en los primeros cuatrimestres del año 2005 se registra un pico de incremento en la cobertura, que se encuentra asociado con el inicio del plan. Posteriormente, en el primer cuatrimestre de 2006, el número de beneficiarios desciende ligeramente, motivado por una reorganización administrativa en la provincia, para luego retomar la senda de crecimiento a partir del tercer cuatrimestre de 2006 y

hasta el primer cuatrimestre de 2008. A partir de allí se registra un amesetamiento, con leves oscilaciones hacia la baja. De acuerdo con los funcionarios responsables del plan en la provincia, este comportamiento sería causado por la depuración del padrón, debido a la duplicidad existente en las fichas de afiliación y a la falta de archivos físicos que respalden el empadronamiento.

Gráfico 24. Evolución de la cantidad de beneficiarios inscritos. Salta. 2005-2009* (en cantidad de personas)



*La información sobre beneficiarios inscritos se provee para el final de cada cuatrimestre.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el Plan Nacer. Ministerio de Salud de la Nación.

El **Cuadro 6** muestra la evolución de la tasa de cobertura del Plan Nacer en la provincia de Salta. Esta tasa, que se calcula como la población alcanzada por el plan en relación con el total de la población elegible (aquella sin cobertura formal de salud), ha sido creciente durante los tres primeros años. Luego de una leve disminución en el año 2009, se ubicó en 54,62%, aproximadamente veinte puntos porcentuales por debajo de la cobertura promedio de las provincias de la primera fase (75,40%) para el período enero-noviembre de ese mismo año.

Cuadro 6. Plan Nacer. Tasa de cobertura. Salta y promedio fase I. 2006-2009 (en porcentajes)

	Salta	Promedio prov. Fase I
2006	26,15	Sin datos
2007	41,58	Sin datos
2008	57,39	67
2009	54,62	75,4

Fuente: Datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación y Ministerio de Salud Pública de Salta.

En este contexto, Salta enfrenta un gran desafío para el año 2010, en la medida en que el Ministerio de Salud de la Nación prevé que la tasa de cobertura de la provincia ascienda al 88% (**Cuadro 7**).

Cuadro 7. Plan Nacer. Proyección de la tasa de cobertura para el año 2010. Provincias de la fase I (población y porcentajes)

Provincia	Población objetivo	Tasa de cobertura proyectada
Misiones	92.109	87,39
Formosa	52.125	86,24
Chaco	96.237	91,52
Corrientes	66.845	96,38
Santiago del Estero	87.720	85,00
Jujuy	50.602	85,00
Tucumán	103.199	92,17
Salta	97.503	88,00
Catamarca	23.540	88,19
Total	669.880	88,88

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

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.

Por último, y como se mencionó anteriormente, el programa utiliza como **mecanismos de monitoreo y evaluación** el cumplimiento de metas sanitarias, denominadas trazadoras. A continuación se listan las diez **trazadoras** y sus respectivos indicadores de cumplimiento:

- **Trazadora 1:** captación temprana de la mujer embarazada.
Indicador: fecha del primer control antes de la semana 20/número de mujeres embarazadas elegibles.
- **Trazadora 2:** efectividad en la atención del parto y la atención neonatal.
Indicador: test de Apgar¹¹ a los cinco minutos mayor a seis/número total de partos de madres elegibles.
- **Trazadora 3:** efectividad del cuidado prenatal y prevención.
Indicador: peso al nacer mayor a 2.500grs/número de recién nacidos de madres elegibles.
- **Trazadora 4:** efectividad de la atención prenatal y del parto.
Indicador: mujer con análisis VDRL¹² realizado y vacuna antitetánica aplicada durante el embarazo/número total de partos de madres elegibles.
- **Trazadora 5:** auditoria de muertes infantiles y maternas.
Indicador: número de auditorias de muertes de madres embarazadas y de niños menores de un año elegibles/ número de muertes de madres embarazadas y de niños elegibles menores de un año según corresponda.
- **Trazadora 6:** cobertura de inmunizaciones.
Indicador: número de niños menores de 18 meses elegibles con vacuna antisarampionosa o triple viral administrada/ número de niños menores de 18 meses elegibles.
- **Trazadora 7:** cuidado de la salud sexual y reproductiva.
Indicador: número de puérperas elegibles que recibieron consulta de conserjería en salud sexual y reproductiva dentro de los 45 días post-parto/número de puérperas elegibles.
- **Trazadora 8:** seguimiento periódico del primer año de vida.
Indicador: número de niños menores de un año elegibles con cronograma completo de controles y percentiles de peso, talla y perímetro cefálico/ número de niños menores de un año elegibles.
- **Trazadora 9:** seguimiento periódico del niño de uno a seis años.
Indicador: número de niños entre uno y seis años elegibles con cronograma completo de controles y percentiles de peso y talla/número de niños entre uno y seis años elegibles.
- **Trazadora 10:** inclusión de la población originaria.
Indicador: número de efectores que prestan servicios a la población de originaria elegible, con personal capacitado en el cuidado específico de dicha población/número de efectores que prestan servicios a la población originaria elegible.

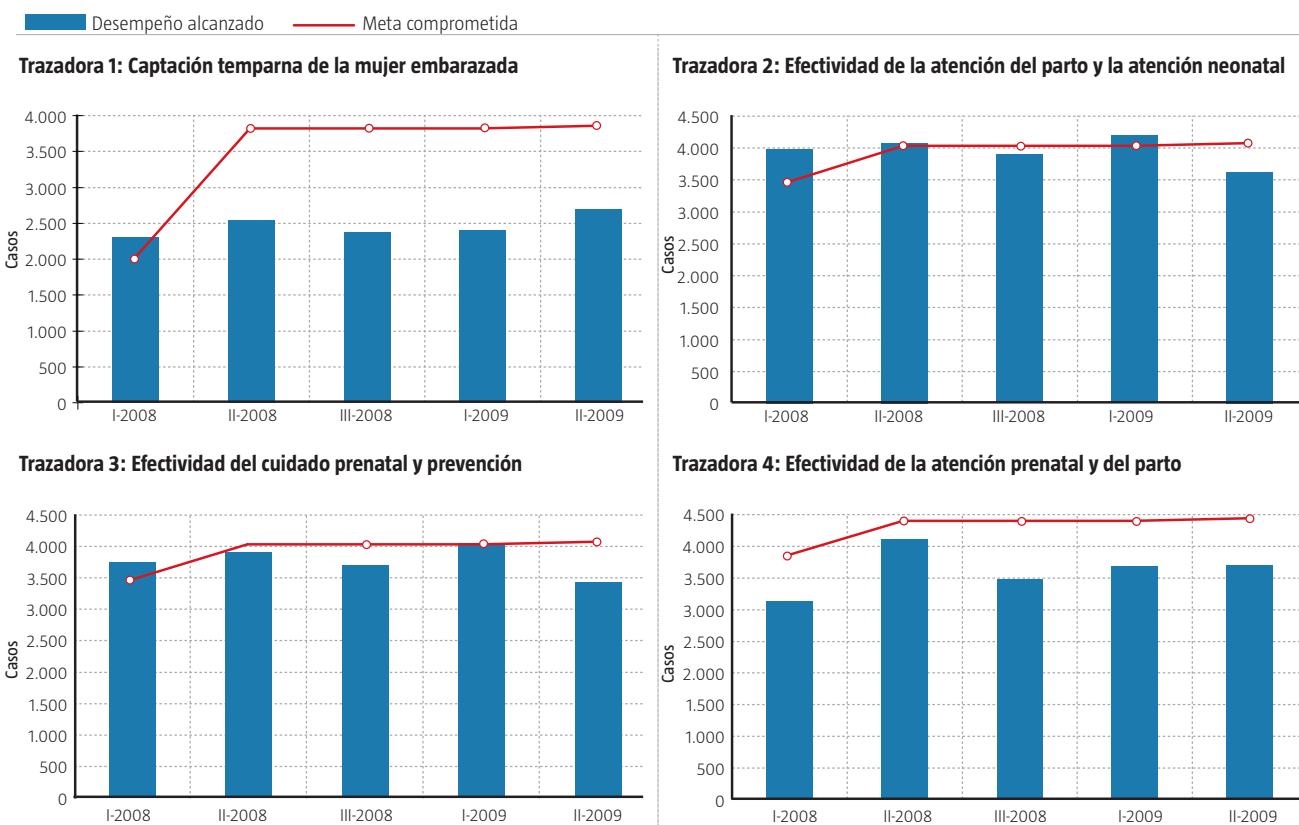
11. El test Apgar consiste en cinco pruebas que se realizan al bebé al nacer, en la sala de partos y a los cinco minutos, a fin de evaluar su estado de salud. Cada una se puntúan de 0-2 y el resultado final es considerado satisfactorio para el programa cuando supera los seis puntos. Las pruebas incluyen la medición de la frecuencia cardíaca, el tono muscular y movilidad, la coloración de la piel, la regularidad de la respiración y la respuesta al estímulo cutáneo.

12. El *Venereal Disease Research Laboratory* (VDRL) es una prueba serológica para la sífilis.

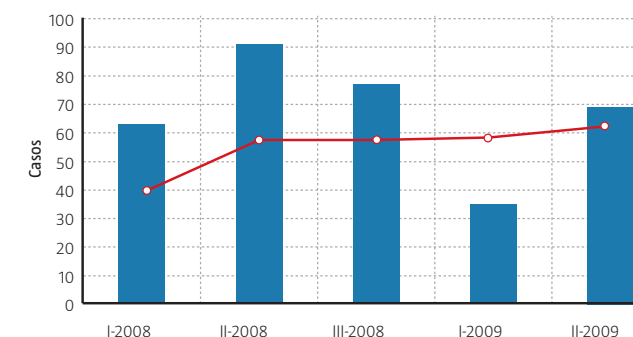
Cada trazadora se asocia con una meta que, de ser cumplida, representa una retribución monetaria del 4% del monto establecido entre el Ministerio de Salud de la Nación y la provincia para ese período. De esta manera, la provincia obtiene el 40% del financiamiento complementario de aquel que proviene del empadronamiento únicamente si suma el cumplimiento de las diez trazadoras planteadas. Hasta el año 2008, los recursos ligados con cada trazadora sólo eran transferidos en la medida que su cumplimiento fuera total. A partir de 2009 se modificó el sistema, mediante la introducción de un esquema de incentivos en dos etapas de cumplimiento parcial: una retribución del 2% para la meta mínima, y del 3% para la meta intermedia. Esta modificación apuntó a no desalentar a los prestadores de servicios que habían mejorado su desempeño pero que no alcanzaban el 100% del nivel requerido.

En el **Gráfico 25** se observa la evolución de las diez trazadoras durante 2008 y parte de 2009 en Salta (en barras) y su comparación con la meta comprometida por el programa. A primera vista, se registra un cumplimiento dispar de los indicadores propuestos por el programa: sobre un total de diez trazadoras sólo tres muestran mejoras durante 2009 y cinco evidencian un desempeño menos satisfactorio respecto del año anterior.

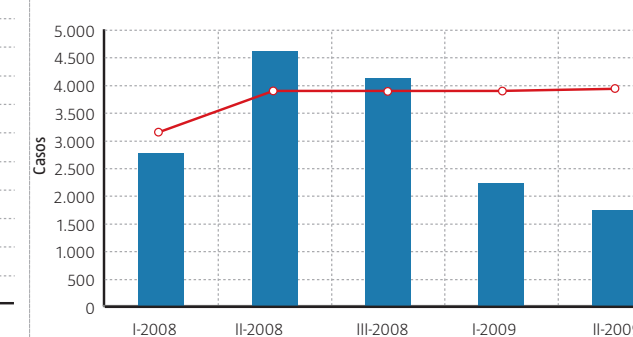
Gráfico 25. Plan Nacer. Desempeño de las diez trazadoras. Salta. 2008-2009



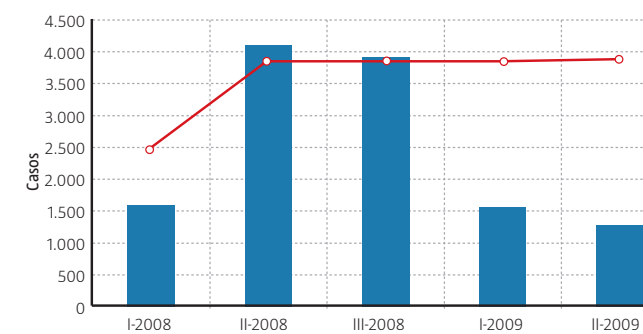
Trazadora 5: Auditoria de muertes infantiles y maternas



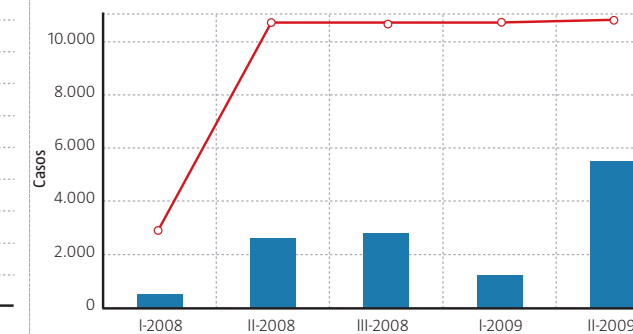
Trazadora 6: Cobertura de inmunizaciones



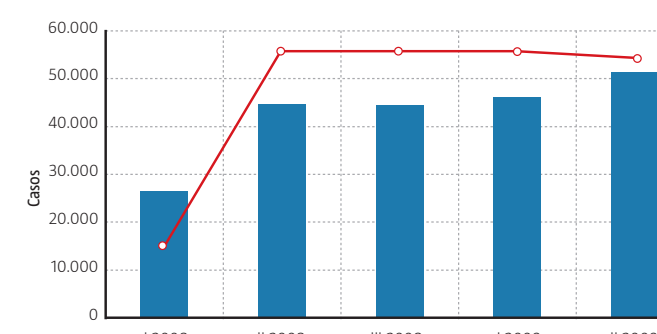
Trazadora 7: Cuidado de la salud sexual y reproductiva



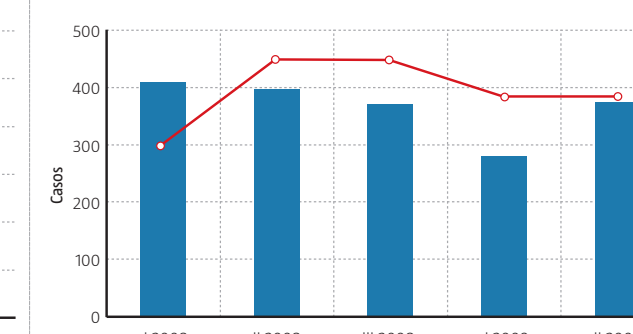
Trazadora 8: Seguimiento periódico del primer año de vida



Trazadora 9: Seguimiento periódico del niño de uno a seis años



Trazadora 10: Inclusión de la población originaria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud Pública de Salta.

La trazadora que presentó mayores dificultades para su cumplimiento fue la octava, que mide el seguimiento periódico del primer año de vida, y donde no se alcanzaron los casos requeridos en ninguno de los cuatrimestres analizados. Las autoridades consultadas mencionan que el bajo desempeño de esta trazadora al igual que la sexta (cobertura de inmunización) se debe, en parte, a problemas administrativos y técnicos relacionados con el relevamiento e interpretación de la información¹³. Asimismo, se registran resultados poco satisfactorios en las trazadoras que miden la captación temprana de las mujeres embarazadas y el cuidado de la salud sexual y reproductiva.

De acuerdo con lo expresado por los funcionarios consultados, se está trabajando en el desarrollo de incentivos orientados a mejorar el cumplimiento de las trazadoras más rezagadas. Por ejemplo, se propone ajustar los valores del nomenclador establecido para el pago a los prestadores, a fin de aumentar la retribución por la primera consulta de la embarazada (**trazadora 1**) o la consulta por el cuidado de la salud sexual y reproductiva (**trazadora 7**), y disminuir, correlativamente, el pago por parto.

El presupuesto del programa

El Plan Nacer se inicia en la provincia de Salta dentro de la Fase I de implementación, que incluyó a las provincias con indicadores más comprometidos en el sector. En particular, por su preocupante mortalidad infantil, el Plan Nacer comenzó a implementarse hacia fines de 2004 en la provincia. Sin embargo, recién en el año 2006 se logró incorporar a todos los efectores de salud de la provincia. Según expresaron funcionarios provinciales a cargo de la implementación del plan, esta iniciativa ha impulsado un cambio en la conducta sanitaria provincial, en la medida que se prioriza el proceso de asignación de recursos en el sector de salud.

El gasto en salud en Salta para el año 2008 representa cerca del 12% del presupuesto total de la provincia. De los \$ 3.905,6 millones totales presupuestados, \$451 millones se ejecutaron en el área de salud (**Cuadro 8**). El Plan Nacer, con \$8,5 millones, representó aproximadamente el 2% del presupuesto en salud provincial de 2008¹⁴.

Cuadro 8. Presupuesto definitivo y ejecutado. Total y función Salud. Salta. 2005-2008 (en millones de pesos y porcentajes)

	2005		2006		2007		2008	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Presupuesto total provincial*	1.954,39	100,0	2.349,94	100,0	3.202,36	100,0	3.905,56	100,0
Presupuesto total Función Salud (monto y como % total provincial)	208,83	10,7	248,61	10,6	369,63	11,5	464,28	11,9
Presupuesto ejecutado Función Salud (monto y como % presupuesto Salud)	195,85	93,8	241,79	97,3	369,63	100	451	97,1

*Se considera el crédito vigente.

Fuente: Datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto, Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta.

13. En el caso de la trazadora seis, señalan una subregistro de la vacunación por parte de los efectores del plan.

14. Datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto, Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta.

Durante el año 2009 el Plan Nacer registró una reducción del 12,85% respecto de los fondos presupuestados para 2008, que se traduce en una disminución del 24,04% en términos reales (esto es, una vez descontado el efecto de la inflación). Para el año 2010 se presupuestó un monto 1,56% mayor que en 2009 (equivalente a un 3,15% en términos reales) que, si bien revierte la tendencia, no alcanza para recuperar la disminución presupuestaria de la que fue objeto el plan¹⁵.

Como se observa en el **Cuadro 9**, la provincia ha tenido una eficiente ejecución de los fondos presupuestados para el Plan Nacer en los años 2007, 2008 y 2009. Respecto al año 2008 donde se registra una sobreejecución cercana al 20%, los funcionarios consultados expusieron que los datos son provisorios y que posiblemente el monto definitivo se acerque en mayor medida al lo presupuestado. Para el año 2006 no se cuenta con datos presupuestarios, debido a que para ese año el Plan Nacer todavía se encontraba dentro de otros programas de salud.

Cuadro 9. Plan Nacer. Presupuesto definitivo y ejecutado. Salta. 2006-2010 (en miles de pesos y porcentajes)

	2006*	2007	2008	2009	2010**
Monto programado		6.435,75	8.512,38 **	7.418,80	7.534,85
Monto ejecutado (\$)	1.818,77	6.136,81	10.085,64	7.054,88	2.351,27
Monto ejecutado (%)		95,3	118,4	95,09	31,2

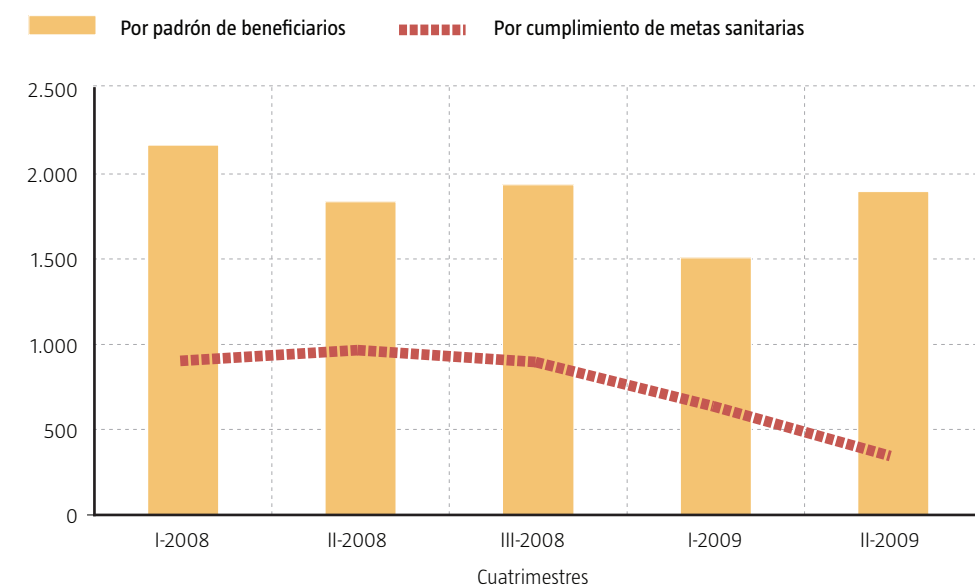
* De acuerdo a funcionarios de la Oficina Provincial de Presupuesto, para el año 2006 no se cuenta con información sobre el monto presupuestado del Plan Nacer, porque se encontraba dentro de otros programas de salud.

** Cifras provisorias. El monto y porcentaje correspondiente a la ejecución del año 2010 incluye hasta mayo de ese año.

Fuente: Datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto, Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta.

El **Grafico 26** muestra la evolución de las transferencias que recibió la provincia de Salta, tanto aquellas relacionadas con los beneficiarios empadronados, como las atadas al cumplimiento de las trazadoras. El caso salteño registra un desempeño fluctuante en las transferencias vinculadas al padrón de beneficiarios, que se encuentra en línea con las dificultades observadas en el empadronamiento. Por su parte, aquellos recursos vinculados con el cumplimiento de las metas sanitarias muestran una clara tendencia decreciente. En consecuencia, el año 2009 registra la reducción mencionada de los ingresos totales recibidos por el plan.

15. Como se mencionó anteriormente, las transferencias de recursos desde la Nación se encuentran condicionadas a la inscripción de beneficiarios y al cumplimiento de las trazadoras. De esta manera, las oscilaciones en los desempeños provinciales en relación con estos indicadores explican la variación en los recursos que las jurisdicciones participantes del programa reciben anualmente.

Gráfico 26. Plan Nacer. Ingresos por concepto. Salta. 2008-2009 (en miles de pesos)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud Pública de Salta.

Por último, se incluye un breve análisis sobre los efectores que prestan servicios en el marco del Plan Nacer y sobre los pagos que la provincia les realiza a estos prestadores.

En primer lugar, se corrobora la existencia de una merma en los pagos a efectores de aproximadamente un 19% para el año 2009 respecto del año anterior¹⁶.

En segundo lugar, al avanzar en el análisis comparado de la distribución de recursos por distritos, se observa cierta dispersión entre jurisdicciones: mientras algunas reciben pagos mayores, asociados con el cumplimiento de metas (tales como Santa Victoria Este, El Potrero y El Carril), otras obtienen menores recursos, debido a su desempeño más limitado (por ejemplo, Nazareno, Pichanal, El Tala, Embarcación y El Galpón). Según expresan las autoridades del plan en la provincia, el débil desempeño de estos distritos está principalmente ligado con los cambios de gerenciamiento a nivel local, que muchas veces involucran un rezago en los tiempos de presentación de la información.

16. Información provista por el Plan Nacer de la provincia de Salta.

Asimismo, se identifica que el funcionamiento del Plan Nacer resulta más eficiente en aquellos efectores ubicados en municipios con menor población. Esto puede atribuirse al hecho de que en estas jurisdicciones el plan representa una fuente significativa de ingresos que, por lo tanto, incentiva la captación de beneficiarios. Por el contrario, los prestadores ubicados en zonas urbanas, que atienden a una población amplia, cuentan con mayores opciones de financiamiento y el plan representa una porción relativamente menor de sus ingresos. Por ejemplo, el distrito capital (con una población estimada de 542 mil habitantes) recibió y pagó \$4,6 millones en el año 2008, mientras que Cafayate y Orán, con poblaciones de 13 mil y 140 mil habitantes, respectivamente, y organizadas bajo modalidades de seguros públicos de salud, recibieron \$306 mil y \$523 mil en ese mismo año.

Dado que se trata de un programa nacional, su principal fuente de financiamiento proviene de los recursos que transfiere la Nación. Sin embargo, y como se señaló anteriormente, a partir del cuarto año de vigencia del plan cada provincia participante deberá asumir el 30% del financiamiento. En este marco, a partir del año 2009 las provincias de la primera fase, entre las que se encuentra Salta, deberán aportar fondos al programa.

En este contexto, resulta interesante observar la distribución de los recursos del programa entre las diversas provincias beneficiarias (**Cuadro 10**). Tucumán es la provincia que más fondos recibió en la historia del plan (21,22% del total de las transferencias). Sin embargo, Buenos Aires, que recién se incorporó en el segundo cuatrimestre de 2007, se perfila como la jurisdicción más beneficiada (en los dos primeros cuatrimestres del año 2009 recibió el 15,17% del total de las transferencias). Por su parte, Salta, desde el inicio del plan y hasta el segundo cuatrimestre de 2009, recibió en promedio el 7,36% de las transferencias totales que efectúa la Nación, lo que la ubica como la séptima jurisdicción con más fondos erogados desde el programa (detrás de Tucumán, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Buenos Aires y Corrientes)¹⁷.

17. Cabe aclarar que, como se mencionó anteriormente, la asignación de recursos desde Nación a las provincias se realiza únicamente en función de metas objetivas: el empadronamiento de beneficiarios y el cumplimiento de las trazadoras.

Cuadro 10. Plan Nacer. Fondos transferidos por la Nación a las provincias para el financiamiento del programa. 2005-2009 (en miles de pesos y porcentajes)

PROVINCIAS	2005		2006		2007*		2008		2009**		Total acumulado	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Fase 1												
Catamarca	352	2,06	1.633	3,03	463	0,64	2.727	2,27	1.270	1,46	6.445	1,84
Chaco	1.697	9,94	9.197	17,06	9.057	12,45	11.828	9,85	6.935	7,98	38.713	11,04
Corrientes	953	5,58	6.414	11,90	8.249	11,34	9.885	8,23	5.888	6,78	31.388	8,95
Formosa	781	4,58	4.207	7,80	4.920	6,76	4.874	4,06	2.960	3,41	17.742	5,06
Jujuy	1.070	6,27	3.582	6,64	4.089	5,62	4.326	3,60	3.505	4,03	16.573	4,73
Misiones	3.478	20,39	6.967	12,92	8.101	11,13	12.217	10,17	8.527	9,81	39.290	11,20
Salta	2.923	17,13	3.470	6,44	5.521	7,59	8.681	7,23	5.213	6,00	25.807	7,36
S. del Estero	1.248	7,32	6.891	12,78	8.287	11,39	10.321	8,59	7.756	8,93	34.503	9,84
Tucumán	4.559	26,72	11.548	21,42	13.101	18,01	16.391	13,65	11.081	12,75	56.679	16,16
Fase 2												
Buenos Aires					3.497	4,81	15.162	12,62	13.179	15,17	31.839	9,08
Chubut					382	0,53	1.182	0,98	1.084	1,25	2.647	0,75
Córdoba					3.209	4,41	8.700	7,24	6.287	7,24	18.196	5,19
Entre Ríos					795	1,09	2.723	2,27	3.087	3,55	6.605	1,88
La Pampa					335	0,46	770	0,64	809	0,93	1.913	0,55
La Rioja					704	0,97	1.494	1,24	1.209	1,39	3.406	0,97
Mendoza					1.272	1,75	4.323	3,60	3.546	4,08	9.141	2,61
Neuquén					24	0,03	349	0,29	455	0,52	828	0,24
Río Negro					145	0,20	1.145	0,95	1.231	1,42	2.522	0,72
San Juan					371	0,51	1.676	1,40	1.315	1,51	3.361	0,96
San Luis					144	0,20	1.027	0,86	983	1,13	2.154	0,61
Santa Fe					0	0,00	0	0,00	306	0,35	306	0,09
Tierra del Fuego					95	0,13	306	0,25	259	0,30	660	0,19
Total	17.059	100,00	53.909	100,00	72.760	100,00	120.106	100,00	86.884	100,00	350.719	100,00

* Las jurisdicciones de la segunda fase se incorporaron a partir del tercer cuatrimestre del 2007.

** Corresponde a los dos primeros cuatrimestres.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el Plan Nacer, Ministerio de Salud de la Nación.

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, y redujo la participación relativa de aquellas jurisdicciones incorporadas originalmente.

Esta tendencia se reafirma al observar las transferencias programadas para el año 2010, tal como lo muestra el **Cuadro 11**. Así, la provincia de Buenos Aires se convierte en la mayor destinataria de los fondos del Plan Nacer, con casi el 35% de los recursos, seguida muy de lejos por Córdoba, con aproximadamente el 9%. En tanto, Tucumán continúa siendo la provincia que más fondos recibe entre sus pares del NOA y NEA (4,97% de las transferencias totales), y Salta participará con un 3,48%, porcentaje similar al recibido en el año 2009 (3,6%).

Cuadro 11. Plan Nacer. Distribución geográfica de las transferencias según presupuesto 2010. Total y por provincia beneficiaria (en miles de pesos y porcentajes)

Jurisdicción	en miles de \$	%
Buenos Aires	94.242,63	34,47
Córdoba	24.378,67	8,92
Santa Fe	14.943,70	5,47
Mendoza	13.859,55	5,07
Tucumán	13.598,90	4,97
Chaco	11.924,68	4,36
Entre Ríos	11.901,51	4,35
Misiones	11.176,94	4,09
Santiago del Estero	9.798,29	3,58
Salta	9.525,71	3,48
Corrientes	8.650,30	3,16
San Juan	6.618,99	2,42
Formosa	5.798,89	2,12
Jujuy	5.706,56	2,09
Río Negro	5.352,81	1,96
CABA	5.119,26	1,87
San Luis	4.491,42	1,64
La Rioja	3.989,24	1,46
Chubut	3.101,07	1,13
Neuquén	2.922,04	1,07
La Pampa	2.737,66	1,00
Catamarca	2.459,68	0,90
Tierra del Fuego	682,69	0,25
Santa Cruz	425,67	0,16
Total	273.406,89	100,00

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

4.2.2 El subprograma Centros de Desarrollo Infantil (CDI)

El subprograma Centros de Desarrollo Infantil (CDI) es una iniciativa promovida en la provincia de Salta, que funciona desde la década de los setenta, con el objetivo de actuar preventivamente en la promoción de los derechos del niño¹⁸.

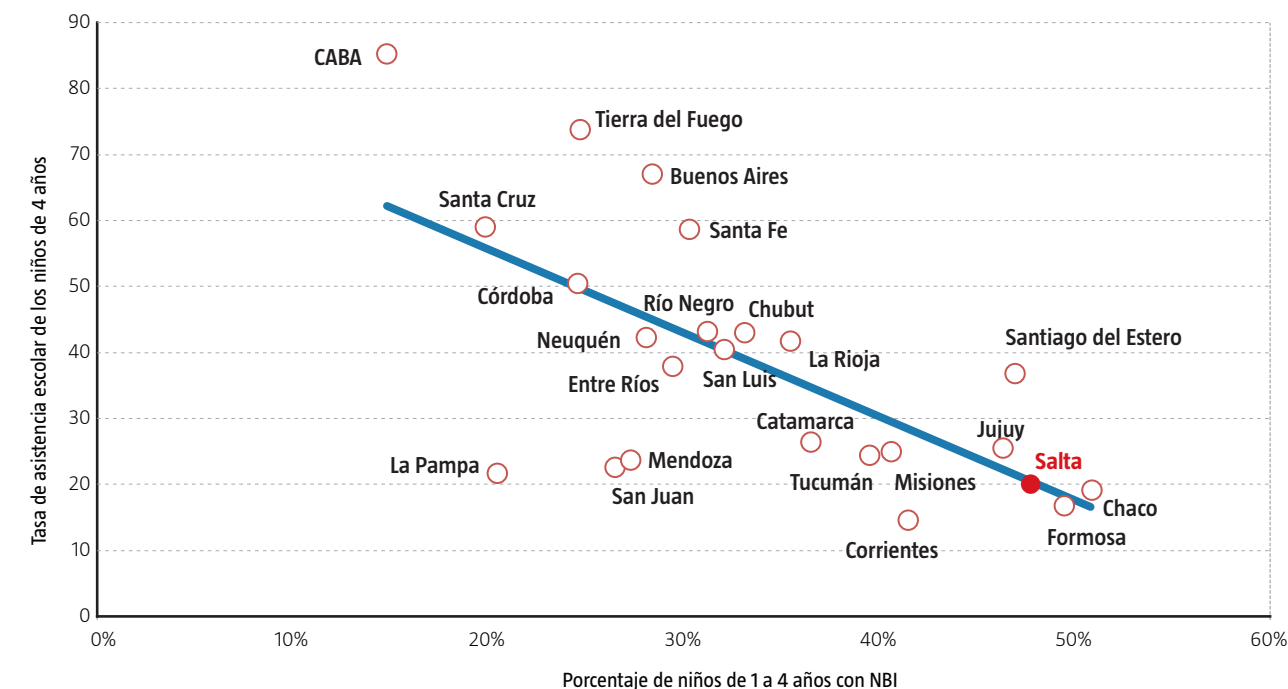
¿Cuál es la problemática que buscan solucionar los CDI?

Los centros de desarrollo infantil (CDI) apuntan a mejorar las condiciones de vida de las familias más carenciadas, y para ello focalizan sus acciones en los niños de los sectores más vulnerables de la sociedad. Antes de avanzar en la descripción del programa, se considera conveniente presentar un breve diagnóstico sobre la problemática que intenta abordar.

La situación de escolaridad de la primera infancia en Salta, y en particular de los niños menores de cinco años, muestra profundas desigualdades entre grupos poblacionales, al igual que sucede en varias provincias del país. El acceso a la educación inicial, en particular la no obligatoria, está directamente relacionado con la situación socioeconómica de las familias. Es decir, son los niños pertenecientes a hogares pobres los que mayormente se ven excluidos de la educación en sus primeros años de vida (Vera y Bezem, 2009).

El **Gráfico 27** presenta la tasa de asistencia escolar de la población de cuatro años y relaciona este indicador con el porcentaje de niños y niñas de entre uno y cuatro años con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Allí puede observarse una fuerte relación negativa entre ambas variables, y Salta se ubica entre las provincias con mayores porcentajes de población infantil con NBI, y que no accede a la escolaridad en la primera infancia.

Gráfico 27. Correlación entre la tasa de asistencia escolar para la población de 4 años y el porcentaje de niños y niñas de 1 a 4 años con NBI. Por jurisdicción. Año 2001

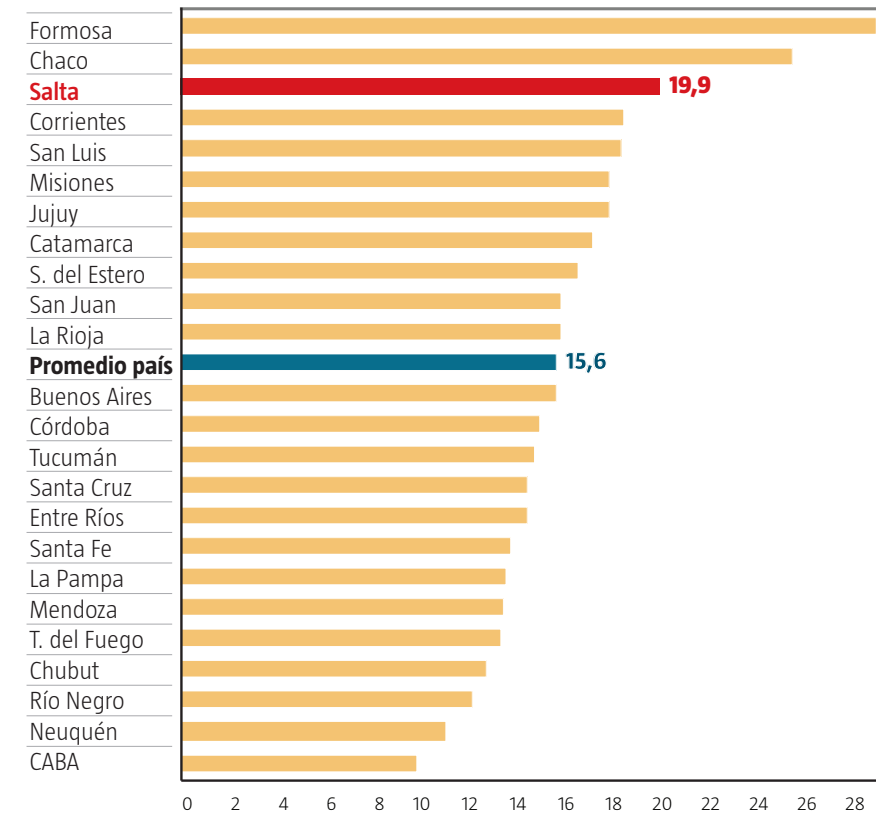


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, INDEC.

Por su parte, la provincia registra para el año 2007 una tasa de **mortalidad de menores de 5 años** (TMM5) de 19,9, que es superada únicamente por Chaco (25,4) y Formosa (28,9), y que sitúa a Salta muy por encima del promedio nacional (15,6) (**Gráfico 28**).

18. Los funcionarios a cargo del subprograma tomaron como fecha de inicio la inauguración de la primera guardería infantil, que tuvo lugar en abril de 1969 en la ciudad de Orán.

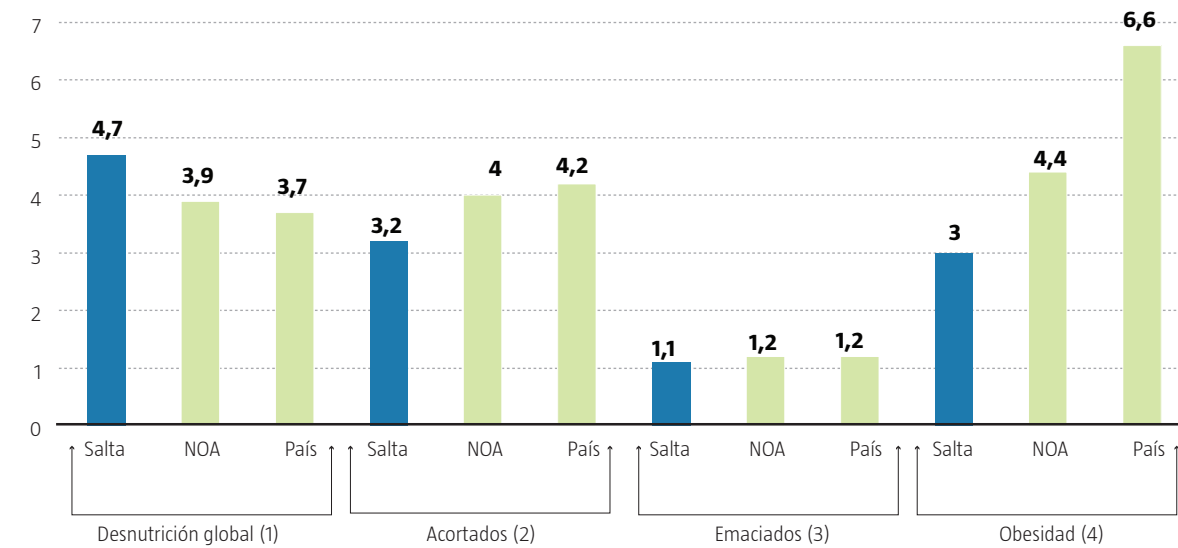
Gráfico 28. Tasa de mortalidad de menores de 5 años. 24 jurisdicciones y promedio país. Año 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Salud de la Nación (2009b).

En este sentido, también son orientadoras al respecto las **deficiencias en los aspectos nutricionales** que muestra la población infantil (**Gráficos 29 y 30**). De acuerdo con datos de la última Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYs) realizada en el año 2005, el 4,9% de los niños y niñas de entre seis meses y cinco años de la provincia sufren desnutrición global, lo que marca un porcentaje levemente superior al que registra el promedio nacional (4,3%). Asimismo, la provincia tiene índices de anemia superiores a los del promedio de la región para todos los grupos poblacionales (indigentes, pobres y no pobres).

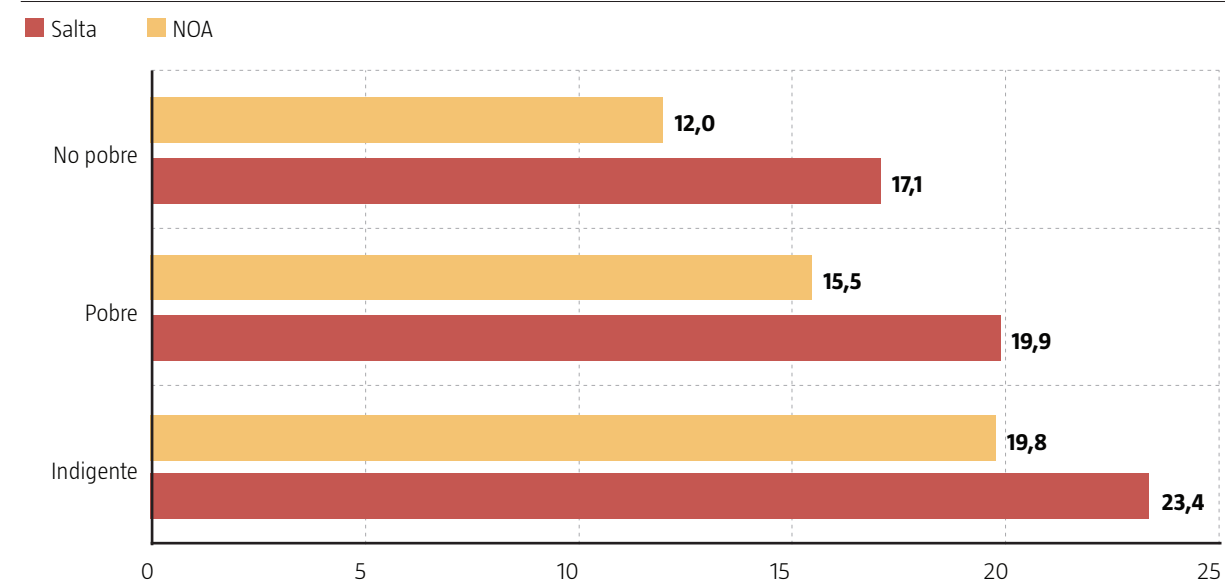
Gráfico 29. Prevalencia de estados nutricionales en niños y niñas de entre 6 meses y 5 años, por categorías diagnósticas (desnutrición global¹, acortados², emaciados³ y obesidad⁴). Salta, NOA y Total país. Año 2005 (en porcentajes)



1. La desnutrición global se mide a partir de la relación entre el peso, la edad y el sexo de un niño.
2. El acortamiento se mide a partir de la relación entre la estatura, la edad y el sexo de un niño.
3. La emaciación hace referencia a los niños cuyo peso presenta un déficit del 20% o más respecto del peso de un niño de su misma estatura, según la curva de referencia nacional de la Sociedad Argentina de Pediatría.
4. Los obesos son aquellos niños cuyo peso presenta un exceso del 20% o más respecto del peso de un niño de su misma estatura, según la curva de referencia nacional de la Sociedad Argentina de Pediatría.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYs), Ministerio de Salud de la Nación (2007).

Gráfico 30. Prevalencia de anemia en niños y niñas de entre 6 meses y 5 años, por tipo de hogar. Salta y NOA. Año 2005 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), Ministerio de Salud de la Nación (2007).

Estos indicadores sociosanitarios muestran claramente la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia. Para abordar esta problemática, el subprograma Centros de Desarrollo Infantil brinda estimulación temprana, complemento dietario y apoyo escolar a niños y niñas y, a su vez, colabora con el apoyo a madres trabajadoras. En definitiva, facilita las condiciones de inserción social de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Descripción del subprograma

El subprograma Centros de Desarrollo Infantil (CDI) depende de la Dirección General de Niñez y Familia, que se encuentra inserta en la Secretaría de Promoción de Derechos del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Salta, y se desarrolla en el marco del programa provincial "Atención integral a la familia en riesgo".

Los CDI son instituciones diferenciadas de las denominadas escuelas de nivel inicial y de los centros de salud existentes en la provincia, y cuentan con una estructura, organización y gestión atentas a un modelo de atención integral del desarrollo infantil de niños y niñas. En esta dirección, el subprograma se plantea los siguientes objetivos generales:

- La promoción del desarrollo infantil temprano.
- La estimulación temprana.
- La rehabilitación nutricional de los niños sobre la base de diagnósticos médicos.
- La disminución del fracaso escolar.
- El apoyo y/o tratamiento psicosocial.
- El fortalecimiento familiar.

El subprograma tiene como **beneficiarios** a niños y niñas de entre seis meses y seis años, con necesidades de cuidados temporales, que pertenezcan a familias con necesidades básicas insatisfechas (NBI), en situación de crisis, riesgo o vulnerabilidad. El tiempo promedio de permanencia de los niños y niñas en los CDI es de dos a tres años.

El subprograma cuenta con una **estructura funcional** compuesta por una jefa, dos supervisoras, un equipo de administración y equipos técnicos multidisciplinares (trabajadores sociales, psicólogos, una psicopedagoga y una nutricionista). Se trabaja articuladamente con los centros de salud, en la medida en que la realización de una evaluación de salud es un requisito para la incorporación de los niños y niñas a los CDI. El subprograma posee una fuerte articulación con el Ministerio de Educación provincial, debido a que la oferta institucional de los CDI es similar a la que ofrece el Ministerio (estimulación temprana y un refuerzo nutricional o alimentario, entre otros), para cuyo fin se cuenta con la colaboración de los docentes del nivel inicial.

Los CDI cuentan con **cuatro modalidades de funcionamiento**:

- Institucional.
- Municipalizada.
- En convenio con organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Familiar.

La modalidad denominada "institucional" involucra a establecimientos que dependen directamente de la Secretaría de Promoción y Protección de Derechos, a los que se les provee financiamiento completo y que funcionan en inmuebles del Estado, o alquilados por el Estado para tal fin.

En el caso de las modalidades descentralizadas, tanto en el caso de la opción municipalizada como en aquella vinculada con ONG, el subprograma aporta el equipamiento, la provisión de librería y los víveres, mientras que el municipio o las ONG financian el pago del personal y el espacio físico de cada CDI. En este marco, para el año 2009 las transferencias presupuestadas para CDI municipalizados ascendieron a \$1,27 millones.

Por su parte, la modalidad familiar funciona especialmente en barrios de la periferia de la ciudad capital. La responsable a cargo del servicio es una mujer, previamente evaluada psicosocialmente por el subprograma, y a quien se le brinda una retribución solidaria. El lugar de funcionamiento es la vivienda de la persona responsable de brindar el servicio.

En todos los casos, las **prestaciones** que se brindan en los CDI son: cuidado diario, asistencia alimentaria, estimulación temprana, educación de nivel inicial, apoyo escolar, asistencia social y psicológica, y talleres (recreativos, expresivos, culturales y de promoción familiar).

Actualmente existen 14 CDI que funcionan bajo la modalidad institucional, nueve de ellos ubicados en el distrito capital, y los restantes en Chicoana, La Merced, Pichanal, Orán y Metán, con un CDI por departamento. La modalidad municipalizada, por su parte, reúne 11 centros, localizados en General Ballivian, Embarcación, Urundel, Colonia Santa Rosa, Campo Santo, Rosario de la Frontera, El Carril, Vaqueros, La Caldera, Campo Quijano y Animana. Los centros bajo estas dos modalidades albergan en promedio 96 niños.

La modalidad familiar tiene 26 centros: 22 en el distrito capital y cuatro en el interior (Cerrillos, Coronel Moldes, Chicoana y San Antonio de los Cobres). Cada uno de estos centros presenta un promedio sustancialmente menor de niños que sus pares de la modalidad institucional y municipalizada, a saber: 13 niños por casa de familia. Por último, no se presentan datos de los centros funcionando bajo la modalidad en convenio con las ONG, debido a que dicha información aun no ha sido relevada por el programa.

El **Cuadro 12** muestra la evolución de los beneficiarios de CDI de acuerdo con la modalidad de funcionamiento. Allí se observa que la modalidad institucional reúne la mayor cantidad de beneficiarios, alcanzando un pico del 58% de la población beneficiaria total en el año 2007. En la actualidad, la modalidad municipalizada se ha consolidado como la segunda alternativa más convocante, seguida por aquella prestada por ONG, que mostró un marcado crecimiento en el período bajo análisis. Por último se encuentra la modalidad familiar, con una clara tendencia decreciente: en 2009 captó menos del 50% de los niños que tenía en el año 2006.

Cuadro 12. Subprograma CDI. Beneficiarios, por modalidad. Años 2006-2009 (en cantidad de personas)

	2006	2007	2008	2009
Institucional	1.094	1.780	1.584	1.339
Municipalizada	322	405	672	1.051
En convenio con ONG	155	266	794	750
Familiar	618	631	358	293
Total	2.189	3.082	3.408	3.433

Fuente: Datos provistos por el subprograma Centros de Desarrollo Infantil, Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Salta.

Para lograr el ingreso de un niño o niña a un CDI, el padre/madre o tutor/a debe realizar una solicitud personal de admisión en el CDI más cercano a su domicilio y brindar la siguiente información:

- Ficha médica completa del niño confeccionada por un hospital público o centro de salud.
- Documento de identidad (original y fotocopia) del beneficiario, su madre/ padre o tutor.
- Realizar una entrevista de admisión a cargo de profesionales del equipo técnico del subprograma (asistente social y psicólogo).

El presupuesto del subprograma

Para el año 2009 el presupuesto consolidado del subprograma fue de \$4,5 millones, de los cuales \$2,5 millones corresponden a fondos provenientes de la reasignación de un programa alimentario nacional, y los \$2 millones restantes son aportados por el Estado provincial. Considerando que el presupuesto de la Secretaría de Promoción de Derechos ascendió en 2009 a \$177,7 millones, la participación presupuestaria de este subprograma fue del 2,5%. Para el año 2010 se prevé un presupuesto idéntico al del año anterior.

El subprograma muestra una asignación presupuestaria creciente entre los años 2006 y 2009: los recursos se incrementaron un 57,34% en términos nominales, y un 21,68% en términos reales (luego de descontar el efecto de la inflación). Las ejecuciones presupuestarias, por su parte, se acercan al total de los fondos presupuestados para 2006 y 2007, y se alejan levemente para el año 2008. Para el año 2009, el subprograma no cuenta aún con datos sobre la ejecución presupuestaria definitiva.

Cuadro 13. Subprograma CDI. Crédito vigente y ejecución presupuestaria. Variación nominal y real. 2006-2009 (en millones de pesos y porcentajes)

	2006	2007	2008	2009
Monto programado	2,86	2,83	3,35	4,5
Variación anual (%)	Nominal	-1	18,4	34,3
	Real (a \$ de 2006)		-11,3	11,5
Monto ejecutado	2,85	2,76	2,71	
Variación anual (%)	Nominal	-3,2	-1,8	
	Real (a \$ de 2006)		-13,2	-7,5

Nota: Para deflactar la información se utilizó un índice compuesto por el 50% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el 50% del Índice de Precios Internos al Por Mayor (IPIM). En ambos casos, se tomaron los valores correspondientes al mes de diciembre de cada año. Para el año 2009 (por no estar disponibles los índices) se tomaron datos a diciembre de 2008 y se ajustaron por la variación de la inflación acumulada en el periodo diciembre 2009/diciembre 2008.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto de la provincia de Salta.

Sin embargo, al analizar la asignación del presupuesto por beneficiario del subprograma para el mismo período (**Cuadro 14**), se registra una reducción en términos reales del 22,36% entre los años 2006 y 2009. De esta manera, los aumentos en la asignación presupuestaria no estarían acompañando proporcionalmente al incremento de niños y niñas bajo programa.

Cuadro 14. Subprograma CDI. Presupuesto total, cantidad de beneficiarios e inversión por beneficiario. 2006-2009 (en pesos, a valores constantes de 2006)

Concepto	2006	2007	2008	2009
Presupuesto subprograma	2.860,000	2.540,000	2.830,000	3.480,000
Cantidad de beneficiarios	2.189	2.253	3.408	3.433
Inversión por beneficiario	1.306,53	1.127,38	830,4	1.013,69

Nota: Para deflactar la información se utilizó un índice compuesto por el 50% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el 50% del Índice de Precios Internos al Por Mayor (IPIM). En ambos casos, se tomaron los valores correspondientes al mes de diciembre de cada año. Para el año 2009 (por no estar disponibles los índices) se tomaron datos a diciembre de 2008 y se ajustaron por la variación de la inflación acumulada en el periodo diciembre 2009/diciembre 2008.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Provincial de Presupuesto y del Subprograma Centros de Desarrollo Infantil, Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Salta.

4.2.3 El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Fondo de Compensación Salarial Docente (FCS)

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

Los docentes constituyen un eje central del sistema educativo y, su remuneración, un elemento fundamental de la inversión en el sector. Esto es así, tanto desde una mirada de "derechos", para garantizarles a los trabajadores de la educación condiciones de trabajo dignas, como también por la gran importancia de las remuneraciones docentes en el presupuesto educativo, y porque es una variable clave para definir 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, se produjo un importante **proceso de reforma en el sistema educativo argentino**. Por un lado, se hizo efectiva la transferencia definitiva de los servicios educativos desde la esfera del gobierno nacional a los gobiernos provinciales en 1992. Por otro lado, se sancionó la Ley Federal de Educación (24.195) en 1993, que tuvo como uno de sus objetivos principales el aumento de la inclusión educativa. En este contexto, las provincias asumieron la responsabilidad exclusiva por el pago de los salarios docentes de un sistema educativo en crecimiento.

En términos presupuestarios, el traspaso de las escuelas y el crecimiento de la matrícula implicó un fuerte **aumento de la inversión relativa en educación básica de los gobiernos provinciales**: mientras en el período 1980-1989 las provincias en 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, aumentó el **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 alcanzaba 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. A su vez, 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, instrumentado con la creación del **Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)**.

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

A partir del año 2004, en un contexto de crecimiento económico, comenzó un proceso general de recuperación salarial y de grandes aumentos en muchas de las provincias, que tuvo como correlato **un crecimiento de las disparidades salariales entre las distintas jurisdicciones**. Como respuesta a este problema, el gobierno nacional resolvió realizar aportes a un conjunto de provincias con el fin de asegurarles un salario mínimo. Estos aportes, que originalmente fueron destinados a resolver situaciones de emergencia, se ampliaron e institucionalizaron con la creación del **Fondo de Compensación Salarial Docente** (FCS) en 2006.

La **provincia de Salta** es una de las jurisdicciones desfavorecidas en el reparto de fondos dispuesto por el régimen de coparticipación federal de impuestos. Cuenta con recursos propios similares a los del promedio del noroeste argentino, que se sitúan por debajo del promedio nacional. A su vez, es una de las provincias con menores recursos fiscales por habitante y realiza un esfuerzo financiero por la educación relativamente bajo: en el año 2007 destinaba el 22,4% de su presupuesto a educación, ciencia y tecnología, frente al promedio nacional de 28,1%. Esta combinación de bajos recursos y escaso esfuerzo presupuestario, ubica a Salta como la provincia con menor inversión por alumno estatal.

La baja inversión educativa se refleja en las retribuciones a los docentes: Salta paga el salario mínimo a los docentes que recién inician su carrera (junto con ocho provincias más).

Descripción de los programas

Como respuesta a la intensificación del reclamo salarial docente que tuvo como símbolo a la Carpa Blanca, asentada 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 era 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, lo que le ha valido 11 años consecutivos de vigencia.

El pago del FONID alcanza a todas las provincias, independientemente de su situación fiscal y de los salarios docentes vigentes. Los criterios para definir la asignación del fondo se establecieron a partir de un acuerdo entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las organizaciones gremiales docentes con personería nacional.

Los aportes están destinados a los docentes que se encuentran prestando servicios, cualquiera sea su situación de revista, tanto en gestión estatal como en privada subvencionada. Estos últimos reciben un pago proporcional a la subvención que recibe su establecimiento. La asignación por docente no está sujeta a ninguno de los aportes y contribuciones que recaen sobre el básico salarial, no incluye aguinaldo y se paga en 12 cuotas mensuales. Por último, cada docente recibe una asignación por cargo (o equivalente), con un máximo de dos asignaciones.

En los primeros años de implementación, el FONID sufrió reiterados retrasos en los pagos y, en 2002, en plena emergencia económica, fue incluso suspendido del presupuesto. A partir de ese año, el favorable contexto macroeconómico y el aumento de la inversión educativa del gobierno nacional, permitió la normalización del pago, que se ha mantenido desde entonces en todas las provincias.

Desde sus comienzos, el FONID ha tenido pocas variaciones en los aportes realizados: comenzó con una asignación de \$60 por cargo docente y, con la prórroga de 2004, el monto fue aumentado a \$110¹⁹.

Por otro lado, 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, \$1.290 en 2008 y, finalmente, alcanzó \$1.490 en 2009²⁰.

Por último, 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 para 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. Si bien la provincia de Buenos Aires no se encuentra dentro de las provincias mencionadas, ha recibido aportes del gobierno nacional con ese fin.

El FCS, por su parte, ha tenido mayores variaciones que el FONID, desde su implementación. En un principio, entre abril y diciembre de 2006, se fijó un monto de \$100; durante 2007, se duplicó, en 2008 fue de \$250 y en 2009 se ubicó nuevamente en \$200.

Con datos a septiembre de 2009, el **Cuadro 15** muestra el aporte de ambos fondos al salario docente. Tal como allí puede apreciarse, el salario de bolsillo inicial promedio pasa de \$1.531, cuando se cuentan sólo las fuentes de financiamiento provinciales, a \$1.784 cuando se agregan los recursos provenientes del FONID y del FCS. Es decir, que los aportes incrementan el salario un 16%. Por otro lado, cuando se considera el salario promedio de las provincias que reciben el FCS, se verifica un aumento del 29%.

Una importante cuestión, cuya resolución queda aún pendiente, es el establecimiento de criterios objetivos en el reparto del FCS. El artículo 9 de la LFE establece que deberán “fijarse criterios de asignación tendientes a compensar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones”. Esta normativa implicaría establecer criterios de justicia distributiva no discrecionales como podrían ser las mediciones de pobreza, los recursos fiscales por habitante o el esfuerzo financiero por la educación.

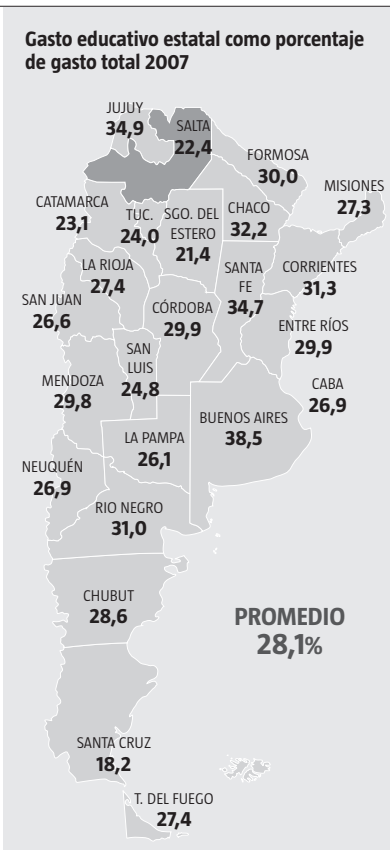
Contrariamente a lo que cabría esperar según lo que dispone la LFE, en el esquema de distribución actual, cinco de las diez provincias que realizan menor esfuerzo financiero por la educación reciben aportes nacionales del FCS.

19. Para el año 2009, la Paritaria Nacional Docente acordó un pago extraordinario del FONID, que se hizo efectivo en seis desembolsos mensuales de \$55 a partir del mes de julio, lo que elevó el pago por cargo docente a \$165.

20. El aporte extraordinario del FONID de \$55 otorgado desde julio elevó de hecho los salarios mínimos a \$1.545.

Cuadro 15. Salario de bolsillo inicial, según origen de los fondos (provincial, FONID y FCS). Septiembre de 2009. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total. 24 jurisdicciones y promedio país. Año 2007 (en pesos corrientes)

Jurisdicción	Salario de bolsillo ¹ (Septiembre 2009)			
	Financiamiento provincial	FONID	Fondo de Compensación Salarial (FCS)	Salario total
Santa Cruz	3.088	165		3.253
Tierra del Fuego	2.558	165		2.723
La Pampa	2.119	165		2.284
Santa Fe	1.761	165		1.926
Neuquén	1.756	165		1.921
Córdoba	1.717	165		1.882
Chubut	1.640	165		1.805
San Luis	1.619	165		1.784
Río Negro	1.504	165		1.669
Tucumán	1.300	165	200	1.665
S. del Estero	1.280	165	200	1.645
Catamarca	1.462	165		1.627
Buenos Aires ²	1.440	165		1.605
CABA	1.400	165		1.565
Mendoza	1.388	165		1.553
Entre Ríos ³	1.280	165	100	1.545
Jujuy	1.180	165	200	1.545
Chaco	1.180	165	200	1.545
Corrientes	1.180	165	200	1.545
Formosa	1.180	165	200	1.545
La Rioja	1.180	165	200	1.545
Misiones	1.180	165	200	1.545
San Juan	1.180	165	200	1.545
Salta	1.180	165	200	1.545
Promedio	1.531	165	200	1.784



Nota: se considera el gasto en educación, ciencia y tecnología con fuente de financiamiento exclusivamente provincial (neta de transferencias nacionales).

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

2. La provincia de Buenos Aires ha recibido ayuda financiera de la Nación desde el año 2007 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 \$100 restantes para alcanzar los \$200 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 Finanzas Públicas.

El presupuesto de los programas

El programa presupuestario Fondo Nacional de Incentivo Docente incluye los aportes del FONID y del FCS, y tiene un importante peso en el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación: en el año 2010 recibió una asignación de \$2.200 millones, lo que la ubica como la segunda partida de mayor importancia luego de la correspondiente a Desarrollo de la Educación Superior, que recibe el 70% de los fondos. Los aportes al salario docente alcanzan, entonces, el 14% del presupuesto educativo, pero si se excluye el gasto destinado a educación superior pasan a representar casi la mitad del presupuesto del sector (45,7%) (**Cuadro 16**).

A pesar del importante peso del FONID en el presupuesto nacional, en el año 2010 este fondo recibió la menor asignación relativa de los últimos siete años. En 2003, representaba el 11% 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 una asignación cercana al 20% del total, en el año 2009 bajaron ligeramente su participación relativa al 17%, y finalmente en el presupuesto 2010 descendieron hasta llegar al 14%.

Cuadro 16. Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación, y participación del FONID y del FCS. 2003-2010 (en millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto total	3.083	3.697	4.786	6.304	8.214	9.305	12.687	15.613
Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)	330	733	1.306	1.318	1.336	1.338	1.449	1.553
Fondo de Compensación Salarial (FCS)				*	282	524	660	660
Participación del FONID y del FCS en el presupuesto	10,7%	19,8%	27,3%	20,9%	19,7%	20,0%	16,6%	14,2%
Participación del FONID y del FCS en el presupuesto, excluyendo la educación superior	30,6%	44,3%	53,5%	45,1%	42,9%	52,9%	48,1%	45,7%

*En el año 2006 si bien se pagó el Fondo de Compensación Salarial no figura en el presupuesto dado que fue creado a partir de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), sancionada con posterioridad a la sanción de la Ley de Presupuesto de ese año.

Nota: la información presentada en este cuadro corresponde a los presupuestos nacionales 2003-2010, y no al gasto ejecutado efectivamente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los presupuestos nacionales 2003-2010.

Es importante destacar que en el período analizado se generó un considerable aumento de la inversión educativa y que los aportes nacionales al salario acompañaron este crecimiento de forma variable. El Ministerio de Educación triplicó su presupuesto global entre 2005 y 2008, sin embargo, el FONID mantuvo el estipendio por docente y su presupuesto total varió sólo marginalmente. Por su parte, el FCS compensó la disminución relativa del FONID y desde su creación tuvo un aumento muy superior al del presupuesto total del Ministerio. Este cambio en la participación relativa de los programas salariales, marca una definición en la aplicación de políticas que apunta a una mayor justicia distributiva.

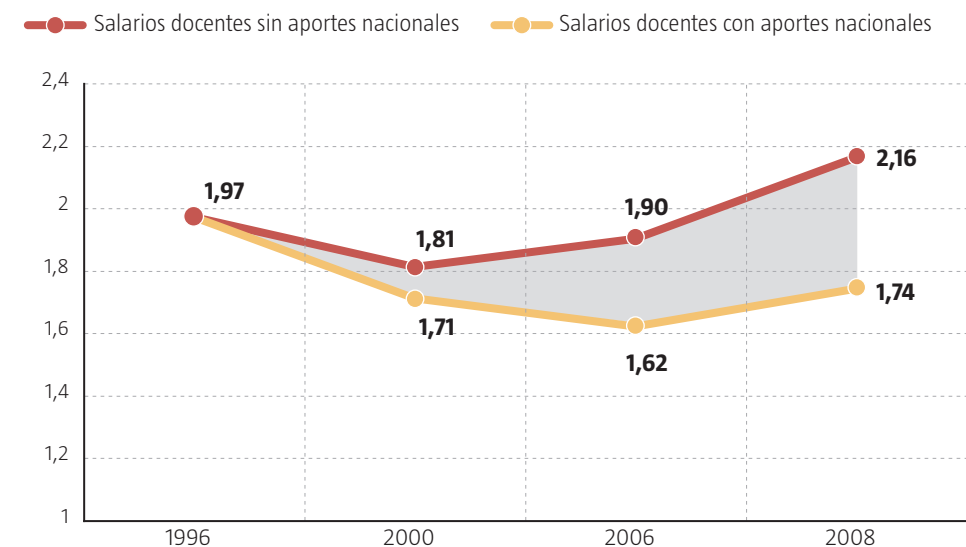
Sin embargo, en 2009 se produce un cambio de rumbo. En las paritarias nacionales de principios de año se acordó una disminución del FCS de \$250 a \$200 y, correlativamente, la aplicación de un aumento en el FONID de \$55 a partir de mitad de año, por medio de un pago extraordinario. Con esta medida, se sustrajeron fondos compensatorios de provincias con menores salarios y se asignaron a otras en mejores condiciones, en un contexto de grandes disparidades salariales entre las provincias.

A pesar de la ausencia de criterios objetivos para definir el reparto de los fondos compensatorios es importante no poner en riesgo el rol compensador del Estado, en la medida que las provincias beneficiarias se encuentran en peores condiciones. En conjunto, estas jurisdicciones albergan el 30% de la matrícula total y en su mayoría pertenecen al norte argentino, una región que detenta indicadores de pobreza, empleo, escolarización y resultados en los exámenes de calidad educativa marcadamente inferiores, en promedio, a los del resto del país.

El proceso de aumento de la disparidad salarial se desató a partir del fuerte incremento de los salarios provinciales. Desde fines de 2005, el salario promedio de primaria aumentó 122% en términos nominales y 26% en términos reales (es decir, considerando el efecto de la inflación)²¹. Sin embargo, las subas se produjeron en forma marcadamente desigual entre las provincias, y es posible encontrar un rango de aumento que se extiende entre el 55% el 200% en las provincias con menores y mayores recursos, respectivamente. En este contexto, es central considerar el efecto igualador del FCS, que si bien tuvo impacto no logró atenuar las grandes disparidades.

El **Gráfico 31** exhibe las brechas salariales entre provincias, a través de un índice que compara los salarios docentes de las seis provincias con mejores remuneraciones y las seis que se encuentran peor posicionadas. El índice distingue la evolución de los salarios financiados con fuente provincial, de la serie que incluye los aportes nacionales.

Gráfico 31. Brechas salariales entre provincias: evolución del índice de desigualdad salarial con y sin aportes nacionales*. 1996-2008



*Las brechas se calculan como el cociente entre: 1) el promedio del indicador en las seis provincias que tienen el valor más elevado, y 2) el promedio del mismo indicador en las seis provincias que presentan el valor más bajo.
Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

21. Se considera el salario bruto de nivel primario de un cargo testigo de jornada simple con 10 años de antigüedad.

En 1996 prevalece una fuerte disparidad salarial, que disminuye en 2000 luego de la implementación del FONID. Aunque este incentivo se otorga a todas las jurisdicciones, tiene un efecto igualador ya que reduce relativamente las diferencias salariales. En 2006 aumenta la brecha salarial de fuente de financiamiento estrictamente provincial, pero cuando se introducen los aportes, que incluyen el FCS, la desigualdad disminuye. Como se mencionó anteriormente, a partir de este año comienza un proceso de fuerte aumento salarial en las provincias, que tuvo como correlato un incremento en las desigualdades salariales. Esta tendencia no fue revertida con el FONID y el FCS, sin embargo, debe apreciarse que el índice de desigualdad con aportes nacionales del año 2006 (1,74), es incluso menor al índice sin aportes del año 2000 (1,81), el más bajo de la serie que se está analizando.

Como se mencionó anteriormente, Salta es una de las 11 provincias beneficiarias del FCS. El **Cuadro 17** muestra los aportes que han sido presupuestados por el gobierno nacional en concepto de FONID y FCS en el período 2003-2010. Puede observarse un rápido incremento de los aportes del FONID, que prácticamente duplica su inversión inicial entre 2004 y 2005. A partir de allí, las asignaciones para este fondo sólo experimentan leves variaciones. Por otro lado, desde el año 2007 se incorpora el FCS en el presupuesto, que comienza con una inversión similar a la del FONID y luego aumenta anualmente su participación relativa: en 2010 el FCS fue 73% superior.

Cuadro 17. Transferencias del gobierno nacional a la provincia de Salta en concepto de FONID y FCS, y relación en el monto de ambos programas. 2003 -2010 (en millones de pesos corrientes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)	18,6	36,1	31,9	25,6	34,6	37,4	39,2
Fondo de Compensación Salarial (FCS)			*	26,8	52,1	63,1	67,8
FCS / FONID				1,05	1,50	1,69	1,73

* En el año 2006 si bien se pagó el Fondo de Compensación Salarial no figura en el presupuesto dado que fue creado a partir de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), sancionada con posterioridad a la sanción de la Ley de Presupuesto de ese año.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los presupuestos nacionales 2003-2010.

A partir de datos provistos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es posible comparar la ejecución de ambos aportes conjuntamente (**Cuadro 18**). Algunos años registran amplias brechas entre lo presupuestado y lo efectivamente ejecutado y, además, se observan fuertes variaciones entre los años analizados. El comportamiento presupuestario de estos programas se explica, en parte, debido a que los aportes salariales se fijan a partir de una negociación salarial que suele definirse a principio de año, con posterioridad a la etapa de elaboración del presupuesto.

Cuadro 18. Ejecución presupuestaria conjunta del FONID y del FCS. Salta. 2004-2009 (en millones de pesos corrientes)

Año	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia
2004	18,6	29,0	56%
2005	36,1	34,0	-6%
2006	31,9	52,9	66%
2007	52,4	93,2	78%
2008	86,7	99,7	15%
2009	100,5	104,3	4%

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

Así, en el año 2004 la provincia de Salta tuvo una ejecución 56% mayor a los recursos presupuestados en concepto de aportes nacionales al salario docente, que se explica por el incremento del aporte que realiza el FONID (de \$60 a \$110 por docente) en el mes de agosto. En 2006 ambos programas sumados fueron un 66% superior a lo presupuestado, debido al aporte compensatorio que no había sido incorporado en el presupuesto de ese año. En 2007, la diferencia alcanza 78%, la mayor registrada en el período analizado, y responde principalmente a que se duplicó el monto del FCS por cargo docente, que alcanzó los \$200. El año siguiente, el aumento de este incentivo a \$250 también produjo una diferencia, aunque fue considerablemente menor (15%). Finalmente, en el año 2009 no se registraron mayores distancias entre lo presupuestado y lo ejecutado, pero se cuadruplica la inversión en términos nominales respecto del año 2004.

Sin embargo, un análisis presupuestario a lo largo del tiempo requiere tomar en consideración el efecto de la inflación, más aun cuando los fondos se destinan al pago de remuneraciones (**Cuadro 19**). En conjunto, a lo largo de todo el período se registra un aumento real del 82% de los aportes salariales²².

Los mayores incrementos del programa presupuestario se producen a partir la introducción del FCS en 2006 y de la duplicación del estipendio por docente de este fondo en 2007. A partir de 2008, los aumentos de las partidas de ambos programas no lograron compensar la pérdida del poder adquisitivo que infligió la inflación y disminuyó de hecho su valor real.

22. Entre los años 2004 y 2006 se calculó la inflación a partir de los valores del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. Para el año 2007 se utilizó la inflación calculada por la Comisión Técnica de ATE-INDEC y en los años 2008 y 2009, se tomaron los índices de las Direcciones Provinciales de Estadística de La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. Según el INDEC los valores del IPC fueron: 2007: 8,5%, 2008: 7,2% y 2009 (hasta septiembre): 5%; mientras que los datos utilizados para esta publicación son los siguientes: 2007:22,3%; 2008: 20,2% y 2009:8,7%.

Cuadro 19. Ejecución presupuestaria conjunta del FONID y del FCS, y variación anual. Salta. 2004-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2001)

Año	Ejecución presupuestaria	Variación anual
2004	18,7	-
2005	19,5	4%
2006	27,7	42%
2007	39,8	44%
2008	35,5	-11%
2009	34,1	-4%

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

El salario docente es el principal destino del gasto educativo de las provincias. En el caso de Salta, la desagregación de gasto por objeto muestra que en el año 2007 el personal alcanza el 80% de su gasto. Cabe destacar la importancia del peso relativo de los aportes nacionales, en la medida que para ese año representaron el 14% del gasto en personal que realizó la provincia.

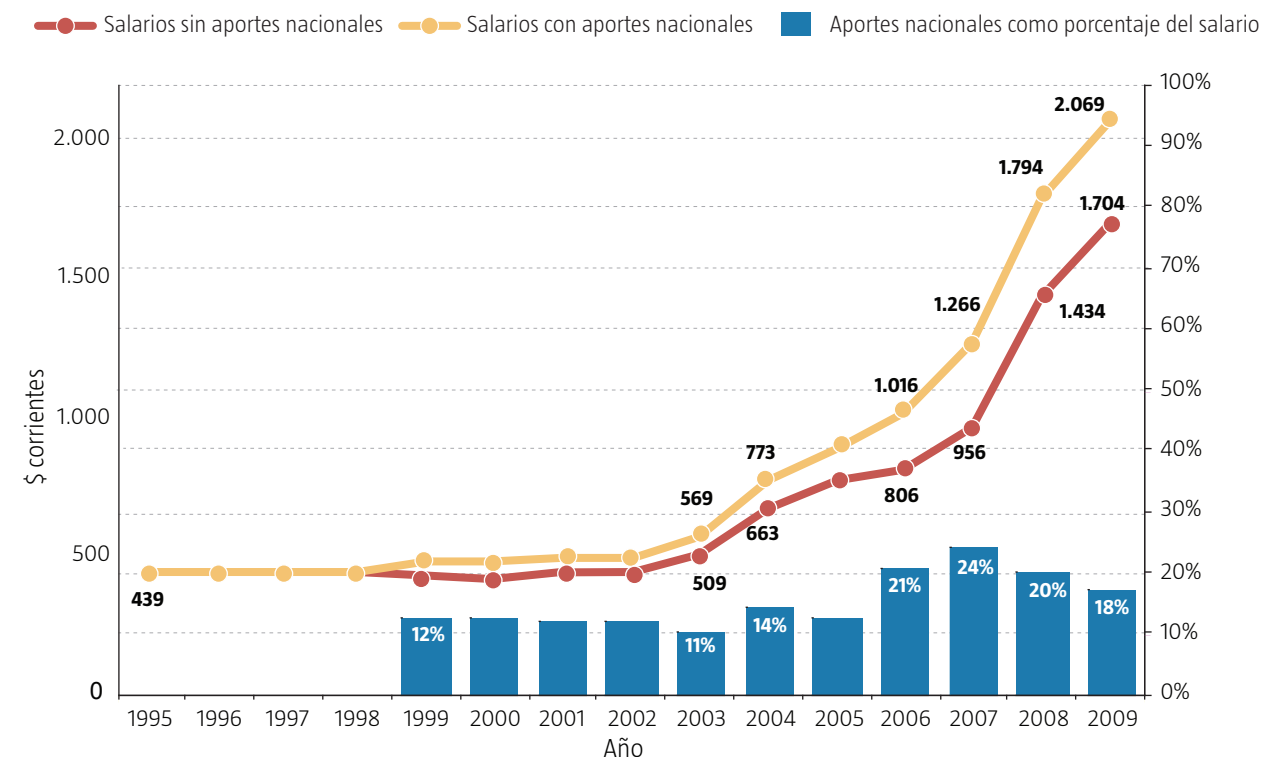
En el **Gráfico 32** puede observarse el impacto del aporte nacional en el salario docente de la provincia a lo largo del tiempo. Desde 1999 hasta 2003, el FONID otorgó un pago adicional por docente de \$60. A partir de agosto de 2004 el monto del aporte pasó a ser de \$110, valor que se mantuvo invariable por cinco años hasta mediados de 2009, que alcanzó los \$165 por medio de un pago extraordinario. En términos relativos, en sus inicios el incentivo representó un 12,4% del salario bruto, a fines de 2008 bajó a 6,1% y en septiembre de 2009 alcanzó un 8%.

Por su parte, en abril de 2006 comienzan a otorgarse aportes del FCS, por un valor de \$100 por docente, que se duplicó en 2007, alcanzó \$250 en 2008, y finalmente volvió a los \$200 en 2009. Este aporte representaba el 9,8% del salario bruto en 2006, 16% en 2007, 14% en 2008 y 10% en septiembre de 2009.

En consecuencia, el aporte nacional total para septiembre de 2009 en la provincia de Salta asciende a \$365 por docente, que puede duplicarse hasta alcanzar los \$730 para aquellos docentes que trabajan doble jornada.

La evolución descrita muestra una baja del impacto de los aportes nacionales en los últimos dos años, que alcanzaron un máximo de 24% del salario en 2007 y descendieron a 18% en 2009, el valor más bajo desde que se implementó el FCS.

Gráfico 32. Salarios docentes en Salta, según origen de los fondos y aportes salariales como porcentaje del salario bruto total*. 1995-2009 (en pesos corrientes)



* Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. Se toma el salario de diciembre de cada año. En 2009 se utilizó el salario de septiembre, por ser el último dato disponible.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por la CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

En resumen, un docente salteño de nivel primario con un cargo testigo (10 años de antigüedad) de jornada simple, en septiembre de 2009 cobraba un salario con fuente de financiamiento provincial de \$1.704. Cuando se incluye el pago del FONID y del FCS, este salario asciende a \$2.070, es decir que el aporte nacional representa 18% del salario total (**Gráfico 32**).

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 y en qué escuelas trabaja cada docente, además del porcentaje de subvención de las escuelas privadas para calcular el equivalente que correspondería por aportes nacionales.

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 UNICE, 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: *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Segundo Informe Anual. Período mayo 2007 – septiembre 2008*, Programa de Educación, octubre, 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/Recomendación N°58*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre 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*, TFI/CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

INDEC: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC, Buenos Aires, 2001.

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: *Estadísticas Vitales – Información Básica 2008*, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, 2009a.

Ministerio de Salud de la Nación: "Defunciones de menores de cinco años indicadores seleccionados - año 2007", *Boletín N°122, Dirección de Estadísticas e Información de Salud*, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, 2009b.

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: *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*, Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud, Buenos Aires, 2007.

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 de 2007.

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

UNICEF y CIPPEC: *Inversión social en infancia y adolescencia: guía de orientaciones para la participación ciudadana en el presupuesto público*, UNICEF y CIPPEC, Buenos Aires, 2008

Vera, Alejandro y Bezem, Pablo: *El financiamiento de la educación inicial en la Argentina*, CIPPEC, Fundación ARCOR, Buenos Aires, 2009.

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.

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.

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).

Alejandro Vera Mohorade

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

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.

Mariela Colombini

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y Magíster en Teoría Económica, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)

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

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en 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 julio de 2010,
en Imprenta Multi Group SRL,
Av. Belgrano 520,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

