

**ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL  
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2011**

---

**GISELL COGLIANDRO Y ARIEL MELAMUD**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**



**FUNDACION  
siena**

investigación aplicada de políticas públicas

# PROYECTO ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

## TERCER INFORME:

### ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2011

Gisell Cogliandro y Ariel Melamud<sup>1</sup>

Octubre 2010



---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Gerardo Uña.

**ÍNDICE**

Resumen Ejecutivo.....	4
Introducción.....	10
Sección I: Análisis general del Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 de la Administración Pública Nacional.....	12
1.1. El análisis de las pautas macroeconómicas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.....	12
1.2. Las finalidades del gasto en el Presupuesto Nacional: la relevancia del Gasto Público Social.....	13
1.3. Composición y prioridades del Gasto Público Social por jurisdicciones.....	14
Sección II: Análisis de los principales programas sociales del Gasto Público Social incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.....	17
2.1. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).....	17
2.2. Ministerio de Educación y Cultura.....	19
2.3. Ministerio de Desarrollo Social.....	20
2.4. Ministerio de Planificación Federal y Obligaciones a Cargo del Tesoro.....	22
Recuadro 1: Obra Pública en la Dirección Nacional de Vialidad.....	25
2.5. Ministerio de Salud.....	26
2.6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSeS).....	27
2.7. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.....	29
Sección III: Análisis de la distribución geográfica de los principales programas del gasto público social incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.....	31
3.1. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.....	32
3.2. Ingreso Social con Trabajo: "Argentina Trabaja".....	34
3.3. Conectar Igualdad.....	35
3.4. Desarrollo de la Infraestructura Habitacional: "Techo Digno".....	35
3.5. Seguridad Alimentaria.....	37
3.6. Atención a la Madre y el Niño.....	38
3.7. Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA).....	41
Recuadro 2: Distribución Geográfica del Programa Construcciones Viales.....	44
Sección IV: Principales conclusiones y desafíos pendientes.....	46
Bibliografía.....	50

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es el tercer informe correspondiente al proyecto “**Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional**” de la **Fundación Siena** y realizado gracias al apoyo de la **Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer**. El proyecto contempla elaborar informes sobre el Gasto Público Social (GPS) durante su debate parlamentario, así como el monitoreo de su ejecución, con el fin de brindar información relevante y oportuna sobre las finanzas públicas de Argentina y mejorar la calidad de la discusión del Presupuesto 2011.

El objetivo de este tercer informe es analizar el GPS incluido en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2011 (PLP 2011), comparándolo por un lado, con el GPS incluido en la Ley de Presupuesto Nacional 2010 (LP 2010) aprobada por el Congreso Nacional, y por otro lado, con el Crédito Vigente y la ejecución actual (gasto devengado). De esta manera, es posible evaluar las diferencias ocurridas y las prioridades propuestas para el próximo año en los programas sociales.

Del estudio realizado, los principales hallazgos que pueden destacarse son los siguientes:

**1) El PLP 2011 mantiene la importancia del GPS. Pero, el reconocimiento implícito de un mayor gasto en el 2010, condiciona la transparencia de la información presupuestaria, a la vez que disminuye en términos reales los fondos destinados al Gasto Público Social.**

El 61% del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011 se destina al gasto en la Finalidad Servicios Sociales (\$227.305 millones). El incremento del GPS en el PLP 2011 es del 37% con respecto a la LP 2010, levemente superior al gasto total (35%).

Sin embargo al considerar el Crédito Vigente informado en el Mensaje de Remisión al Congreso, el incremento se reduce al 21%. Si se tiene en cuenta, que las estimaciones de la tasa de inflación para el próximo año sería en torno del 20% - 25%, el GPS se mantiene constante o disminuye en términos reales, situación no deseable en un contexto inflacionario que impacta con mayor fuerza sobre la población en situación de pobreza.

El PLP 2011 reconoce que en el año 2010 el gasto total de la Administración Pública Nacional ascenderá a \$315.120 millones, es decir \$39.341 millones más que la Ley de Presupuesto 2010 aprobada por el Congreso (\$275.779 millones). Mientras que el GPS previsto ejecutar sería un 13% superior, (\$21.625 millones) al monto aprobado. A pesar de este reconocimiento implícito, aún no se modificó el Presupuesto Nacional 2010 en esa magnitud (el crédito vigente informado al 5 de septiembre es de \$280.298 millones<sup>2</sup>) para incorporar estos mayores gastos, y tampoco se aclara como será distribuido a las provincias este excedente. En este contexto, es de esperar que nuevamente estos fondos sean incorporados al Presupuesto Nacional mediante Decretos de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo y “superpoderes” presupuestarios del Jefe de Gabinete de Ministros.

**2) El incremento promedio del GPS no refleja las disparidades existentes entre las jurisdicciones responsables del gasto social.**

El nivel promedio de incremento del GPS del 37% con respecto a la Ley de Presupuesto 2010 contiene diferencias significativas entre las jurisdicciones e inclusive entre los programas sociales que integran una misma jurisdicción.

<sup>2</sup> Sitio de Consulta para el Ciudadano – Oficina Nacional de Presupuesto (<http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>)

Es posible distinguir tres grupos de jurisdicciones: i) instituciones que tuvieron un incremento por encima del promedio: ANSeS (41%), y Obligaciones a Cargo del Tesoro en los valores correspondientes al programa de AySA, (39%); ii) instituciones con variaciones por debajo del promedio, como es el caso del Ministerio de Salud (30,5%), el Ministerio de Educación (27,9%), el Ministerio de Desarrollo Social (29,9%) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (21,6%), iii) instituciones en las cuales se redujeron los recursos de los programas sociales, como es el caso de los programas del Ministerio de Planificación (-0,2%), mientras que el resto de los programas del ministerio tuvieron incrementos y en el Ministerio de Trabajo (excluido ANSeS) que tuvo una reducción del -3,7.

### Distribución del GPS por jurisdicción. (En miles de pesos)

Jurisdicción	LP 2010	CV 2010	% Ejecución a Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / LP 2010
ANSeS	101.813.838	102.307.033	69,1	143.991.653	41,4
Ministerio de Educación	15.612.758	15.540.758	65,5	19.961.415	27,9
Ministerio de Desarrollo Social	14.393.319	13.721.919	68,7	18.696.338	29,9
Ministerio de Planificación Federal**	7.353.985	6.905.091	60,0	7.341.988	-0,2
Ministerio de Salud	5.665.272	6.210.396	65,0	7.390.710	30,5
Ministerio de Trabajo (sin ANSeS)	2.846.842	2.747.947	50,8	2.742.622	-3,7
Ministerio de Ciencia, Tecnología	2.115.730	2.099.035	60,9	2.571.678	21,6
Obligaciones a Cargo del Tesoro**	1.685.000	1.565.300	65,2	2.350.000	39,5
<b>Subtotal Gasto Social</b>	<b>151.486.744</b>	<b>151.097.479</b>	<b>67,6</b>	<b>205.046.404</b>	<b>35,4</b>
Resto***	97.717.127	103.125.519	67,5	131.599.980	34,7
<b>GASTO PRIMARIO</b>	<b>249.203.871</b>	<b>254.222.998</b>	<b>67,6</b>	<b>336.646.384</b>	<b>35,1</b>
Intereses de la deuda	26.575.553	26.575.553	54,1	36.265.553	36,5
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>275.779.424</b>	<b>280.798.551</b>	<b>66,3</b>	<b>372.911.937</b>	<b>35,2</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011. Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Corresponde a los programas sociales que ejecuta. (\*\*\*) Incluye el 10% del gasto social que ejecutan el resto de Ministerios y el resto del gasto de la Administración Pública Nacional.

### 2.1 – Instituciones con incrementos mayores al promedio.

**ANSeS:** el mayor incremento se explica por los programas nuevos que no estaban en la Ley de Presupuesto 2010, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) (\$10.083 millones) y el programa Conectar Igualdad (\$3.198 millones). Las Prestaciones Previsionales aumentan un 30,6% para dar cumplimiento a la movilidad jubilatoria. En cambio, las Asignaciones Familiares del Subsistema Contributivo crecen sólo un 9,4%, lo cual probablemente resulte insuficiente si consideramos que aumentaron un 22% en 2010. El alto nivel de ejecución que tienen las Asignaciones Familiares (84,3%) requerirá ampliaciones en los créditos presupuestarios hacia fines del corriente año. Para financiar a la AUH – que no estaba incluida en la Ley de Presupuesto 2010- se disminuyó el crédito vigente de las Asignaciones Familiares (-12,2%) y de las Prestaciones Previsionales (-5,2%).

**Obligaciones a Cargo del Tesoro:** el programa que corresponde a Agua Potable y Alcantarillado, compuesto por transferencias a la empresa AySA para extender la red cloacal, se incrementó un 39,5% con respecto a la LP 2010. Es decir el presupuesto pasó de \$1.685 millones a \$2.350 millones.

## 2.2 – Instituciones con variaciones por debajo del promedio

**Ministerio de Desarrollo Social:** los incrementos más notables previstos para 2011 son para los programas de transferencias monetarias y alimentarias: Argentina Trabaja (123% en relación a la LP 2010 y 42,5% con respecto al crédito vigente), Pensiones no Contributivas (47,2% con respecto a LP 2010 y 46,9% con respecto al crédito vigente) y Seguridad Alimentaria (42,4% y 25,7% en relación a la LP 2010 y crédito vigente, respectivamente). Por el contrario, el programa Familias para la Inclusión Social se reduce un -94% al reestructurarse, considerando que la mayoría de sus beneficiarios pasaron a la AUH. De esta forma el incremento de esta jurisdicción es del 29,9%.

**Ministerio de Salud:** los programas con mayor crecimiento son Prevención y Control de Enfermedades -gripe A- (70,2%) y Lucha contra el Sida y ETS (43,5%), y la Atención médica a los beneficiarios de las PNC (28,6%). En cambio, el programa Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud (Remediar) se ajusta un -23%, y la Atención a Programas Especiales (Asistencia Financiera a Obras Sociales) aumenta sólo un 9%. Probablemente, el aumento de Atención a la Madre y el Niño (35,1%) resultará insuficiente para cubrir todas las prestaciones si consideramos que los inscriptos al Seguro Universal Materno-Infantil (Plan Nacer) crecieron significativamente con la implementación de la AUH.

**Ministerio de Educación y Cultura:** los programas que más aumentan son Infraestructura y Equipamiento (283,7%) y el Fondo Nacional de Incentivo Docente – FNID (36,1%). El primero apunta a mejorar los espacios educativos en todo el territorio nacional y el segundo FNID consiste en transferencias a las provincias para compensar desigualdades en los salarios docentes de escuelas públicas y privadas subsidiadas. En el otro extremo, los programas que se ajustan son Acciones Compensatorias en Educación, destinado a becas escolares (-69,6%), producto de su incompatibilidad con la AUH a pesar de proveer bienes y servicios complementarios, y Mejoramiento de la Calidad Educativa (-55,1%).

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva:** el programa con mayor incremento corresponde a los recursos humanos del CONICET (25%), mientras que el resto de los programas del Ministerio crecen sólo un 9,8%.

## 2.3 – Instituciones con reducciones de fondos destinados a los programas sociales

**Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:** los programas de infraestructura social básica (vivienda y urbanismo y agua potable y alcantarillado) disminuyen un -0,2%, mientras que el resto de los programas (subsidios a la energía y transporte, obra pública, etc.) crecen un 48,4%. El principal programa de vivienda (Techo Digno) cae un -9,5%; Mas Escuelas, Mejor Educación, un -13,6%; y, Recursos Hídricos, un -7,2%. Asimismo, ENOHSA –obras de agua potable y cloacas- aumenta un 10,8%. En cambio, el programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica aumenta un 66,4%.

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSeS):** la reducción en promedio de los programas correspondiente a trabajo se reducirán un (-3,7) para el 2011 con respecto a la LP 2010. En el año 2010 se realizó una reasignación de los recursos por la implementación del AUH, que implicó disminuir \$303 millones al programa Jefes y Jefas de Hogar. Este programa, cuyo presupuesto 2010 ascendió a \$641 millones, ya no cuenta con créditos proyectados para 2011, porque sus beneficiarios con hijos pasaron a AUH y sus beneficiarios sin hijos pasaron al Seguro de Capacitación y Empleo. Los fondos previstos para éste último aumentan un 40% con respecto al presupuesto 2010.

**3) El principal criterio de distribución entre las provincias es la cantidad de población. En segundo lugar, se utilizan criterios más objetivos como por ej. línea de pobreza, tasas de desempleo, déficit habitacional, de las provincias para la distribución de recursos. Sin embargo, estos indicadores tienen baja importancia y se observan inequidades en la distribución de fondos entre las provincias.**

En base al análisis de la distribución geográfica de los 7 principales programas sociales que representan el 29% del GPS (excluida la Seguridad Social) - Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, Argentina Trabaja, Techo Digno, Atención a la Madre y el Niño, Seguridad Alimentaria y ENOHA- es posible destacar los siguientes principales hallazgos:

**Debilidad en los criterios de distribución de los recursos:** para los programas donde la información permite realizar un análisis sobre esta variable, se observa que prevalece el criterio de tamaño de la población como era de esperar al ser fondos destinados principalmente a cubrir necesidades individuales de población carenciada. Sin embargo, aún considerando dicha variable, es débil la importancia que se otorga a los criterios más objetivos teniendo en cuenta indicadores sociales de las provincias. Algunos ejemplos:

- Atención a la Madre y el Niño: Formosa, Chaco, Corrientes, y Jujuy tienen altas tasas de mortalidad materna e infantil y reciben una baja asignación de fondos en que varía entre el 1% y el 2% en cada uno de los casos, en comparación con Entre Ríos y Misiones..
- Seguridad Alimentaria: Formosa, Santiago del Estero, Misiones, Jujuy y Salta tienen los niveles de pobreza más elevados y reciben sólo entre el 1% y el 2,3% de los fondos.
- Techo Digno: distribuye más fondos a provincias que tienen menores déficit habitacional (Río Negro, La Pampa, Ciudad de Buenos Aires) que otras provincias con mayores necesidades habitacionales (como por ejemplo Mendoza y Jujuy).
- ENOHA: Córdoba y Tucumán recibirán más fondos que Santa Fe, Misiones y Santiago del Estero, a pesar que las primeras tienen menos viviendas sin acceso a agua potable y cloacas que las segundas.
- No se incluye la distribución de fondos entre las provincias de programas sociales relevantes, asignándose el gasto a la Ciudad de Buenos Aires. En tres de los siete programas analizados un porcentaje relevante, o la totalidad de los fondos, se asignan a la Ciudad de Buenos Aires: Conectar Igualdad, 100% de los fondos asignados; Atención a la Madre y al Niño, el 62,3% y Seguridad Alimentaria, 22,8%, sede administrativa del Gobierno Nacional. Esta situación no permite realizar un análisis sobre los criterios utilizados para la distribución de fondos a las provincias.

**4) El Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 presenta debilidades en la transparencia y calidad de la información, y en la distribución geográfica de los programas sociales.**

- El gasto social previsto a ejecutar durante 2010 será un 13% superior (\$187.220 millones) al aprobado por el Congreso en la LP 2010(\$165.595 millones). Pero, a pesar de este reconocimiento implícito de un mayor gasto, aún no se ha modificado el

Presupuesto 2010 para incorporar este mayor gasto, y tampoco se aclara como será distribuido a las provincias este excedente.

- El programa Conectar Igualdad, que aún no registra ejecución en el 2010 a pesar de tener un Crédito Vigente de \$493 millones a septiembre, tiene previsto un fuerte incremento para el 2011, donde su presupuesto ascendería a \$3.198 millones. Por otra parte, el programa es ejecutado a través de ANSeS cuando debería estar bajo la órbita del Ministerio de Educación.
- El crédito proyectado para las Asignaciones Familiares del sistema contributivo resultaría insuficiente ya que solo se prevé aumentar un 9,4% con respecto a la LP 2010, mientras que durante el 2010 el monto de las asignaciones familiares ya se incrementó un 22%.

### **En síntesis...**

El incremento del GPS en el PLP 2011 es del 37% con respecto a la LP 2010, y del 21% con respecto al Crédito Vigente 2010 informado en el Mensaje de Elevación de la PLP 2011. Considerando que las estimaciones de la tasas de inflación para el año 2011 se encuentran en torno del 20% - 25%, el GPS se mantiene constante o disminuye en termino reales, situación que impacta con mayor fuerza sobre la población en situación de pobreza. A su vez, cuando se analiza en detalle las jurisdicciones y los programas sociales se observan fuertes disparidades entre ellas: por una parte incrementos muy superiores al promedio y por otra parte reducciones de los recursos.

Las jurisdicciones más beneficiadas con respecto a la Ley de Presupuesto 2010 principalmente son: ANSeS (41,4%) y Obligaciones a Cargo del Tesoro, en los fondos destinados a AySA (39,5%), ya que sus incrementos están por encima del promedio de las mejoras al Gasto Social. Pero también se destacan por sus aumentos relativos, si bien por debajo del promedio del GPS, el Ministerio de Salud (30,5%) priorizando los programas Atención a la Madre y al Niño (Plan Nacer), Control de las enfermedades y Lucha Contra el Sida; y el Ministerio de Desarrollo Social (29,9%). En este sentido, se prioriza el incremento de fondos a los programas de transferencia de ingresos –monetarios y no monetarios- (AUH y Conectar Igualdad de ANSeS; Argentina Trabaja, Seguridad Alimentaria y Pensiones no Contributivas de Desarrollo Social).

Por el contrario, se recortan los fondos previstos para infraestructura social básica (vivienda, agua potable y cloacas) a cargo del Ministerio de Planificación Federal. El criterio de redistribución que prima en las provincias es el tamaño de población y luego en menor medida criterios más objetivos de acuerdo a los indicadores sociales de cada provincia. De esta forma, se mantiene la tendencia observada para la Ley de Presupuesto 2010 y para el 1º semestre de ejecución de este año.

### **Los desafíos pendientes...**

Es necesario lograr una mayor previsibilidad del GPS en el Presupuesto Nacional: Para ello, sería importante:

- Revertir la tendencia a la subestimación de las variables macroeconómicas en particular la de ingresos, para evitar luego una asignación discrecional de los excedentes mediante Decretos de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo o “superpoderes” presupuestarios del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Mejorar la calidad y transparencia en la información presupuestaria de programas sociales importantes, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo y Argentina Trabaja.

- Otorgar mayor importancia a criterios más objetivos de asignación del gasto social, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias.
- Fortalecer la información de la distribución geográfica tanto en la Ley de Presupuesto como en la ejecución presupuestaria.

En suma, se presenta como un desafío relevante mejorar la información de gasto social incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto, las modificaciones que se realizan a la Ley de Presupuesto y en especial la distribución geográfica de los recursos a las provincias. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y al mismo tiempo mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades sociales.

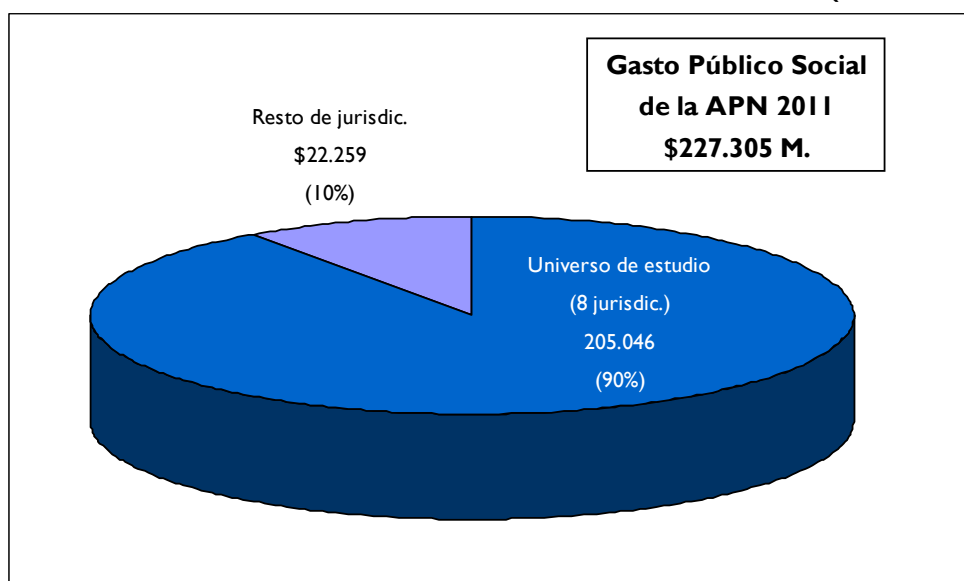
## INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Nacional tiene un rol clave como instrumento de asignación de fondos para distintas prioridades sociales y de redistribución de recursos que tienen impacto localizable en las provincias. El principal fin del Gasto Público Social (GPS) es promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a servicios básicos de calidad. Es el Gobierno Nacional el que tiene la función de garantizar niveles mínimos de equidad interregional entre las provincias.

El presente documento es el tercer informe correspondiente al proyecto **“Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional” de la Fundación Siena y realizado gracias al apoyo de la Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer**. El proyecto contempla elaborar informes sobre el Gasto Público Social durante su debate parlamentario, así como el monitoreo de su ejecución, con el fin de brindar información relevante y oportuna sobre las finanzas públicas de Argentina y mejorar la calidad de la discusión del Presupuesto 2011.

El objetivo de este tercer informe es analizar el GPS incluido en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2011 (PLP 2011), comparándolo por un lado, con el GPS incluido en la Ley de Presupuesto Nacional 2010 (LP 2010), y por otro lado, con el Crédito Vigente y la ejecución actual (gasto devengado). De esta manera, es posible evaluar las diferencias ocurridas y las prioridades propuestas, para el próximo año en los programas sociales. La fuente de información es el PLP 2011, la Ley de Presupuesto Nacional 2010, y la Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) de la Oficina Nacional de Presupuesto. Este análisis se realiza por jurisdicción, ya que los Ministerios son los organismos responsables de ejecutar el gasto público. Por ello, se analizan las ocho principales jurisdicciones que concentran el 90% del GPS, tal como se observa en el gráfico I. Cabe destacar, que se analiza la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) como una jurisdicción separada, a pesar que es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la relevancia presupuestaria y de los programas sociales que ejecuta. De esta manera, las jurisdicciones analizadas son: ANSeS, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Salud, Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (sin ANSeS) y Obligaciones a Cargo del Tesoro.

**Gráfico I: GPS incluido en el PLP 2011: Universo de estudio (en millones de \$).**



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de datos de la Ley de Presupuesto 2010, ONP.

De esta manera, el trabajo se estructura en cuatro secciones. En la Sección I se realiza un análisis general del gasto público previsto en el PLP 2011 de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>3</sup> poniendo énfasis en el GPS. En la Sección II se analizan los recursos previstos en el PLP 2011 para los principales programas sociales de las ocho jurisdicciones consideradas en el estudio. En la Sección III se evalúa si la distribución geográfica en los créditos proyectados de los programas sociales más relevantes responde a criterios objetivos de reparto en base a indicadores sociales. Por último, en la Sección IV se presentan las principales conclusiones y los desafíos pendientes para mejorar la información presupuestaria.

---

<sup>3</sup> La APN está compuesta por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

**SECCIÓN I****Análisis general del Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 de la Administración Pública Nacional.****1. El análisis de las pautas macroeconómicas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.**

En el Cuadro 1 se presentan las principales proyecciones macroeconómicas utilizadas para la elaboración del PLP 2011. En particular, cabe destacar que el Poder Ejecutivo Nacional estima para el año 2011 un crecimiento económico del 4,3%, una tasa de inflación del 8,9% y un tipo de cambio de \$/US\$ 4,1. La subestimación de la tasa de inflación, prevista por fuentes privadas entorno al 20%-25%, y del crecimiento económico, estimado alrededor del 6%, son los factores que probablemente generen recursos excedentes a los proyectados, los cuales podrán incorporarse al Presupuesto 2011 durante su ejecución; igual a lo ocurrido en años anteriores.

**Cuadro 1: Pautas Macroeconómicas del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011**

<b>Principales variables</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Tipo de Cambio \$/US\$	3,73	3,92	4,1	4,26	4,42
Variación % IPC (promedio anual)	6,3	10,3	8,9	7,2	5,3
PBI (variaciones reales %)	0,9	8,9	4,3	3,6	3,6
Consumo Total (variaciones reales %)	1,5	8,4	4,1	3,4	3,4
Inversión (variaciones reales %)	-10,2	17,9	7,9	6,0	5,2
Exportaciones FOB (Mill. de dólares)	55.668	66.537	73.858	79.506	84.663
Importaciones CIF (Mill. de dólares)	38.785	53.804	63.990	70.726	76.781

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, ONP.

En el Cuadro 2 se presentan los principales agregados fiscales previstos en el PLP 2011, junto con las estimaciones originales de la LP 2010. Los ingresos totales para el año 2011 de la APN ascienden a \$374.505 millones, y aumentan un 18,3% y un 36,8% con respecto a los recursos estimados para el ejercicio 2010 y los recursos previstos inicialmente en la LP 2010, respectivamente.

Es decir, las proyecciones de recursos para el 2010 correspondientes a la APN prevén un excedente por \$ 43.000 millones respecto a las estimaciones de la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso<sup>4</sup>.

Además cabe destacar, que se observa un incremento de la presión tributaria, en el PLP 2011, los ingresos totales de la APN representan el 23% del PIB, mientras que en la Ley de Presupuesto 2010 representaban el 19,6%

Por su parte, los gastos totales suman \$372.912 millones y crecen un 18,3% y un 35,1% en relación al gasto estimado para el ejercicio 2010 y al gasto previsto inicialmente en la LP 2010, respectivamente. Es decir, que se reconoce de manera implícita que en el año 2010 el gobierno nacional finalizará gastando \$39.341 millones más de lo previsto. Asimismo, hubo un incremento de la importancia del gasto con respecto al 2010. En el actual PLP 2011 el gasto de la APN representa el 23% del PIB, mientras que en la LP 2010 representaba 19,7%.

<sup>4</sup> Este excedente asciende a \$50.000 millones para el Sector Público Nacional no Financiero.

**Cuadro 2: Principales variables fiscales de la Administración Pública Nacional.**

En millones de \$ y %

Principales agregados fiscales	LP 2010		2010*		2011	
	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB
Ingreso total	273.751	19,6	316.553	22,6	374.505	23,1
Gasto primario	249.103	17,8	287.002	20,5	336.529	20,8
Servicios de Deuda Pública	26.676	1,9	28.118	2,0	36.382	2,2
Gasto total	275.779	19,7	315.120	22,5	372.912	23,0
Resultado primario	24.648	1,8	29.551	2,1	37.976	2,3
Resultado financiero	-2.028	-0,1	1.433	0,1	1.593	0,1

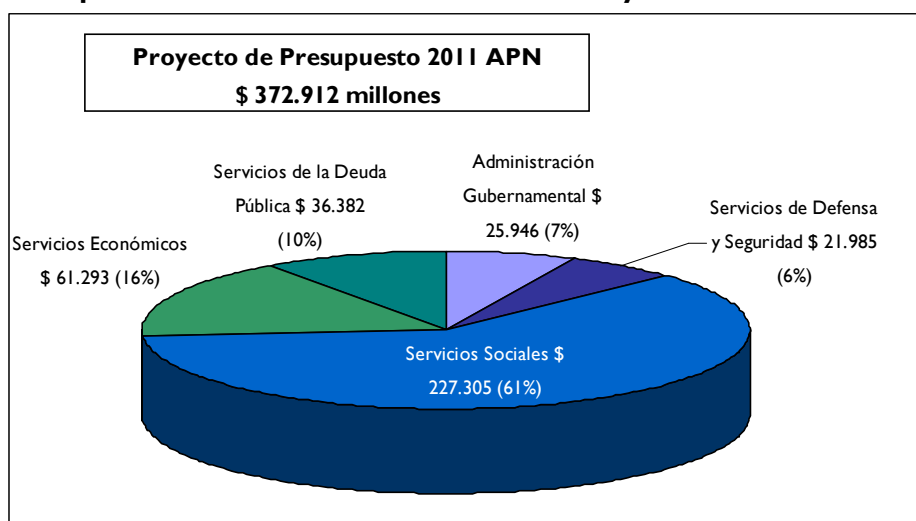
Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, ONP.  
Notas: (\*) Cierre 2010 estimado en el Mensaje de Remisión del PLP 2011, ONP.

Finalmente, cabe señalar, que se prevé que el superávit primario de la APN para el año 2011 asciende a \$37.976 millones, lo que equivale al 2,3% del PBI, mientras que el superávit primario de 2010 aumentaría \$4.903 millones, del 1,8% al 2,1% del PBI.

**1.2. Las finalidades del gasto en el Presupuesto Nacional: la relevancia del Gasto Público Social.**

Las finalidades del gasto constituyen una clasificación del Presupuesto Nacional que permite analizar a grandes rasgos el destino de los recursos de acuerdo al tipo de servicio o bien que se brinda a la sociedad.

Tal como puede observarse en el Gráfico 2, la composición del gasto de la APN muestra una importancia significativa de la finalidad Servicios Sociales (\$227.305 millones), ya que representa el 61% del gasto total previsto en el PLP 2011. En segundo lugar, se encuentran los Servicios Económicos (\$61.293 millones) que representan el 16% del gasto total. En tercer lugar, se ubican los Servicios de la Deuda Pública (\$26.382 millones) que representan el 10%. Por su parte el gasto en Administración Gubernamental (\$25.946 millones), representa el 7% del gasto total, mientras que una participación similar tienen los Servicios en Defensa y Seguridad (\$21.985 millones) que alcanzan el 7% del mismo.

**Gráfico 2: Composición del Gasto por Finalidad en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011. En millones de \$ y %.**

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, ONP.

En un análisis comparativo del PLP 2011 con respecto a la Ley de Presupuesto (LP) 2010 y el cierre estimado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para el año 2010, se puede observar un incremento del 35,2% y 18,3% del mismo, respectivamente<sup>5</sup> (ver Cuadro 3). Sin embargo, estos incrementos son disímiles en el análisis de las finalidades. Se observa un incremento significativo en la finalidad Servicios Sociales, equivalente al 37,3% y 21,4%, respectivamente. Este aumento obedece, en gran medida, a la implementación de nuevos programas sociales que no estaban incorporados en la LP 2010 y al aumento de los créditos para la función Seguridad Social. Asimismo, los Servicios de la Deuda Pública se incrementaron un 36,4% y 28,1%, respectivamente. Por su parte, los Servicios Económicos aumentaron un 31,3% y 10,2%; en particular, por la ampliación de las partidas presupuestarias de subsidios a los sectores económicos de energía y transporte. La finalidad Administración Gubernamental creció un 30,7% y 9,4% a partir de que la LP 2010 no previó ninguna política salarial. Por último, los Servicios de Defensa y Seguridad crecieron un 29,5% y 9%, respectivamente.

**Cuadro 3: Participación del Gasto Público Social en el Gasto Público Total.  
En millones de \$ y % (2010-2011)**

Finalidad	LP 2010		2010*		PLP 2011		PLP 2011 / LP 2010	PLP 2011 / 2010*
Administración Gubernamental	19.846	7,2	23.712	7,5	25.946	7,0	30,7	9,4
Servicios de Defensa y Seguridad	16.979	6,2	20.169	6,4	21.985	5,9	29,5	9,0
Servicios Sociales	165.595	60,0	187.220	59,4	227.305	61,0	37,3	21,4
Servicios Económicos	46.683	16,9	55.621	17,7	61.293	16,4	31,3	10,2
Servicios de la Deuda Pública	26.676	9,7	28.398	9,0	36.382	9,8	36,4	28,1
<b>Total</b>	<b>275.779</b>	<b>100,0</b>	<b>315.120</b>	<b>100,0</b>	<b>372.912</b>	<b>100,0</b>	<b>35,2</b>	<b>18,3</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, ONP, y Ley de Presupuesto 2010 y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010).

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Cierre 2010 estimado por el Ministerio de Economía en el Mensaje de Remisión del PLP 2011.

En suma el Gasto Público Social sigue teniendo en el PLP 2011 una gran importancia en el gasto de la APN, ya que representa el 61% de la misma. Esto lo convierte, en un mecanismo clave de asignación de prioridades. En el punto siguiente se analiza, la composición y las prioridades asignadas al gasto social en el PLP 2011 y por lo tanto las jurisdicciones (ministerios) de mayor importancia en materia de recursos sociales.

### **1.3. Composición y prioridades del Gasto Público Social por jurisdicciones.**

El análisis del GPS que se realiza en este trabajo es sobre la base de las ocho principales jurisdicciones responsables de ejecutar el 90% del gasto de la Finalidad Servicios Sociales.

Tal como se observa en el Cuadro 4, el PLP 2011 prevé en promedio un incremento del 35% de los principales programas sociales con respecto a la LP 2010. Sin embargo, estos incrementos presentan disparidades entre las diferentes jurisdicciones. Es posible distinguir tres grupos de jurisdicciones: las que tuvieron un incremento por encima del promedio: ANSeS 41%, y Obligaciones a Cargo del Tesoro (corresponde sólo al programa de AySA), 39%. Un segundo grupo, por debajo del promedio: como es el caso del Ministerio de Salud

<sup>5</sup> La brecha entre el PLP 2011/LP 2010 y el PLP 2011/2010\* se explica por los mayores gastos que realizará el Poder Ejecutivo Nacional en 2010 con la incorporación de los recursos excedentes, no autorizados en la sanción de la LP 2010 por el Congreso Nacional.

(30,5%), Ministerio de Educación y Cultura (27,9%), Desarrollo Social (29,9%) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (21,6%). Por otra parte, el tercer grupo que se redujeron los recursos: es el caso de los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (-0,2%), mientras que el resto de los programas del ministerio tuvieron incrementos y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSeS) que tuvo una reducción del -3,7%.

Por otra parte, el análisis del crédito vigente del 2010 al 5 de septiembre (incorpora las modificaciones presupuestarias que afectan el crédito inicial aprobado en la Ley de Presupuesto) presenta pocas variaciones en el promedio del GPS con respecto a la Ley de Presupuesto 2010. Sin embargo, las modificaciones en las jurisdicciones y programas sociales se analizan en detalle en la Sección II.

#### Cuadro 4: Gasto Público Social por jurisdicción. En miles de \$ y % (2010-2011)

Jurisdicción	LP 2010	CV 2010	% Ejecución a Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / LP 2010
ANSeS	101.813.838	102.307.033	69,1	143.991.653	41,4
Ministerio de Educación	15.612.758	15.540.758	65,5	19.961.415	27,9
Ministerio de Desarrollo Social	14.393.319	13.721.919	68,7	18.696.338	29,9
Ministerio de Planificación Federal**	7.353.985	6.905.091	60,0	7.341.988	-0,2
Ministerio de Salud	5.665.272	6.210.396	65,0	7.390.710	30,5
Ministerio de Trabajo (sin ANSeS)	2.846.842	2.747.947	50,8	2.742.622	-3,7
Ministerio de Ciencia y Técnica	2.115.730	2.099.035	60,9	2.571.678	21,6
Obligaciones a Cargo del Tesoro**	1.685.000	1.565.300	65,2	2.350.000	39,5
<b>Subtotal Gasto Social</b>	<b>151.486.744</b>	<b>151.097.479</b>	<b>67,6</b>	<b>205.046.404</b>	<b>35,4</b>
Resto***	97.717.127	103.125.519	67,5	131.599.980	34,7
<b>GASTO PRIMARIO</b>	<b>249.203.871</b>	<b>254.222.998</b>	<b>67,6</b>	<b>336.646.384</b>	<b>35,1</b>
Intereses de la deuda	26.575.553	26.575.553	54,1	36.265.553	36,5
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>275.779.424</b>	<b>280.798.551</b>	<b>66,3</b>	<b>372.911.937</b>	<b>35,2</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Corresponde a los programas sociales que ejecuta. (\*\*\*) Incluye el 8% del gasto social que ejecutan el resto de Ministerios y el resto del gasto de la Administración Pública Nacional.

Con respecto al nivel de ejecución del gasto primario alcanzó el 67,6% del crédito vigente, y muestra un grado de sobre-ejecución en relación al nivel teórico (64%), pero que no es elevada<sup>6</sup>. No obstante, se observa un comportamiento dispar en el nivel de ejecución de las distintas jurisdicciones que ejecutan el GPS<sup>7</sup>. ANSeS y el Ministerio de Desarrollo Social presentan un nivel de ejecución del 69,1% y 68,7%, respectivamente<sup>8</sup>, superando en 4,2 y 4,6

<sup>6</sup> Por otro lado, el gasto primario de la APN aumentó un 32,3% entre los primeros ocho meses del 2010-2009.

<sup>7</sup> Cabe decir que para efectuar un análisis más preciso del ritmo de ejecución de una jurisdicción y/o entidad resulta necesario conocer las características de ejecución temporal de cada uno de los programas, las cuotas de compromiso y de devengado asignadas y el nivel esperado y observado de los recursos del Tesoro Nacional y de los fondos afectados a determinados programas y proyectos, en especial de aquellos financiados con préstamos externos (ASAP 2010:5).

<sup>8</sup> De acuerdo a los cálculos realizados por ASAP (2010), dicho porcentaje "teórico" se basa en ejecuciones pasadas y en los tiempos lógicos de ejecución de cada gasto. Por ejemplo, en la obra pública se observa cierto nivel de sub-ejecución en el transcurso del año ya que generalmente se ejecuta mayormente a fin de año.

puntos porcentuales al nivel teórico correspondiente al período considerado. En menor medida, el nivel de ejecución de los Ministerios de Salud (65%) y Educación (65,5%) supera en 2 y 3 puntos porcentuales a los porcentajes “teóricos” del período bajo análisis. En el otro extremo, se encuentran los Ministerios de Trabajo (50,8%) y de Ciencia y Técnica (60,9%) y los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal (60%), los cuales presentan niveles de ejecución inferiores a los niveles teóricos (64,9%, 63,6% y 62,6% respectivamente).

En relación al resto de las jurisdicciones comprendidas en la APN y a cargo de la ejecución del gasto público (no social) que no se analiza en el informe, los casos más notorios de acuerdo a su sub-ejecución son la Jefatura de Gabinete de Ministros (41,2%) y el Ministerio de Industria y Turismo (43,8%). En el otro extremo, los programas (no sociales) del Ministerio de Planificación Federal, el Poder Legislativo y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos presentan una sobre-ejecución del 74,8%, 72,7% y 71,3%, respectivamente.

### **Análisis general del GPS incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- Las pautas de inflación (8,9%) y crecimiento económico (4,3%) incluidas en el PLP 2011, probablemente, generarán recursos excedentes a los previstos. A su vez, se estima un gasto total para 2010 que es un 18,3% mayor al aprobado en la LP 2010, el cual se financia con la incorporación de recursos excedentes a los previstos inicialmente por \$42.802 millones.
- La participación del GPS incluido en el PLP 2011 continúa siendo importante, ya que representa el 61% del gasto total.
- Los Servicios Sociales son la finalidad del gasto que más se incrementa en el PLP 2011 (37,3% y 21,4% en relación a la LP 2010 y el cierre estimado para 2010, respectivamente).
- En el marco de las jurisdicciones que ejecutan el GPS, ANSeS (41,4%) es la más favorecida; le siguen los Ministerios de Salud (30,5%), Desarrollo Social (29,9%) y Educación (27,9%). En cambio, se recortan los recursos para el Ministerio de Trabajo (-3,7%) y los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (-0,2%).
- En relación a la variación del crédito vigente 2010, se observa que el gasto (no social) aumenta un 5,5% con respecto al crédito inicial, mientras que el GPS se reduce un -0,3%. En particular, se destaca que el crédito vigente del Ministerio de Salud aumentó un 9,6%, mientras que el crédito vigente de los programas de infraestructura social básica (vivienda y agua potable y cloacas) cayó un -6,1%, Desarrollo Social un -4,7% y Ministerio de Trabajo un -3,5%.
- Finalmente, las jurisdicciones que ejecutan gasto social y presentan los niveles de ejecución más bajos son: Ministerio de Trabajo –sin ANSeS- (50,8%), programas sociales del Ministerio de Planificación Federal (60%), y el Ministerio de Ciencia y Técnica (60,9%). En cambio, ANSeS (69,1%) y el Ministerio de Desarrollo Social (68,7%) presentan los niveles de ejecución más altos.

## SECCIÓN II

### **Análisis de los principales programas sociales del Gasto Público Social incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.**

---

En esta sección se analizan las prioridades asignadas por el PLP 2011 a los principales programas sociales que componen cada una de las jurisdicciones que ejecutan el GPS, comparando el PLP 2011 con la Ley de Presupuesto 2010 y el crédito vigente. Asimismo, se analiza el nivel de ejecución de dichos programas, con el propósito de identificar los principales desvíos respecto del nivel de ejecución que se esperaría alcanzar en el período considerado. Esto permitirá contar con indicadores precisos del comportamiento del GPS durante este año y que sirven de referencia comparativa para lo previsto en el 2011.

#### **2.1. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)**

En el Cuadro 5 se señala que el PLP 2011 de ANSeS asciende a \$143.992 millones, aumenta entorno al 41% en relación al presupuesto 2010 y al crédito vigente. Esto se debe principalmente a la incorporación de los programas nuevos que no estaban incluidos en la LP 2010. Por un lado, el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) que tiene previsto un presupuesto de \$10.083 millones y el programa Conectar Igualdad (creado por el Decreto N° 459/10) con un presupuesto de \$3.198 millones para el 2011. Por su parte, el programa AUH atendería a un promedio de 3,6 millones de niños/as menores de 18 años durante 2010, mientras que se prevé un crecimiento aproximado a los 200.000 beneficiarios para el 2011 y, de este modo, la cobertura del programa será de 3.819.444 niños menores de 18 años. Mientras que en el caso del programa Conectar Igualdad entregaría 1.500.000 netbooks en las escuelas públicas del país durante el 2011.

Asimismo, se destaca el incremento del 30% para el pago de jubilaciones y pensiones en el 2011, que responde a contemplar los aumentos por la ley de movilidad jubilatoria. Por el contrario, las Asignaciones Familiares del Sistema Contributivo, aumentan sólo un 9,4% entre el PLP 2011 y su crédito inicial. Llama la atención dicha variación si se considera que se incrementaron un 22% en 2010.

En tanto que el crédito vigente de ANSeS creció sólo un 0,5% con respecto al presupuesto aprobado para 2010. En particular, cabe destacar la disminución que han tenido los fondos asignados a las prestaciones previsionales (-5,2%) y a las asignaciones familiares del sistema contributivo (-12,2%), si consideramos que los haberes de jubilados y pensionados se aumentaron un 26,5% en el marco de la ley de movilidad jubilatoria<sup>9</sup>, y el monto de las prestaciones de todas las asignaciones familiares (activos, pasivos y universal por hijo) crecieron un 22%. Cabe destacar que estas reasignaciones en las partidas presupuestarias financiaron el crédito de la AUH<sup>10</sup> por \$5.000 millones, que no estaba prevista en el presupuesto 2010, al igual que Conectar Igualdad.

El nivel de ejecución hasta septiembre de 2010 de ANSeS (69,1%) es el más alto de todas las jurisdicciones que ejecutan el GPS. Todos sus programas presentan un elevado nivel de ejecución, particularmente las asignaciones familiares, lo cual indica que hacia fines del año 2010 el Poder Ejecutivo, probablemente, ampliará todas las partidas presupuestarias de la jurisdicción a través de reasignaciones de recursos y/o con la incorporación de recursos

---

<sup>9</sup> La jubilaciones y pensiones aumentaron un 8,21% a partir del 1° de marzo de 2010 y un 16,49% a partir del 1° septiembre de 2010. El impacto fiscal anual de dichos aumentos junto a la suba en las asignaciones familiares ascendería a \$18.000 millones, un 1,35% del PBI.

<sup>10</sup> No obstante, ANSeS (2009) estimó que el costo anual del programa Asignación Universal por Hijo ascendería a \$7.053 millones para el 2010, cifra que se elevaría a \$8.365,4 millones con el incremento del 22% otorgado a las asignaciones familiares (Mensaje del PLP 2011).

excedentes<sup>11</sup>. No obstante, el programa Conectar Igualdad –cuyo fin es proporcionar una computadora a los alumnos y docentes de educación secundaria de escuela pública, de educación especial y de Institutos de Formación Docente- no ha comenzado a ejecutar aún su presupuesto. Cabe destacar, que no se haya registrado la ejecución del gasto, en tanto la página web del programa informa la entrega de 111.884 netbooks, a la fecha de elaboración del informe.

**Cuadro 5: Principales programas de ANSeS incluidos en el PLP 2011.  
En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución a Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / LP 2010
Prestaciones previsionales	78.036.505	73.991.505	67,7	101.892.639	30,6
Asignación Universal por Hijo (Subsistema no contributivo)	0	5.000.000	88,4	10.083.349	n/c
Asignaciones Familiares (Subsistema contributivo)	8.994.987	7.894.987	81,7	9.844.451	9,4
Atención Ex Cajas Provinciales	5.127.845	5.127.845	69,0	6.885.005	34,3
Transferencias a PAMI, AFIP y Cajas Previsionales Provinciales	5.422.856	5.176.343	74,1	6.556.834	20,9
Programa Conectar Igualdad.Com.Ar	0	493.090	0,0	3.198.786	n/c
Resto***	4.231.645	5.116.353	45,6	5.530.588	30,7
<b>TOTAL</b>	<b>101.813.838</b>	<b>102.307.033</b>	<b>69,1</b>	<b>143.991.653</b>	<b>41,4</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011. Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas.

**Gasto social de ANSeS incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- ANSeS (41,4%) es la entidad que tiene el mayor incremento en el PLP 2011 con respecto a la LP2010.
- Esto se explica principalmente por los dos nuevos programas que no estaban incluidos en la LP 2010: AUH (\$10.083 millones) y Conectar Igualdad (\$3.198 millones).
- Por el contrario, se prevé un aumento sólo del 9,4% para las Asignaciones Familiares del subsistema contributivo. El mismo resultaría insuficiente si consideramos que las mismas aumentaron un 22% en el 2010.
- En relación a las Prestaciones Previsionales (70,8% de los fondos previstos para ANSeS), las mismas se incrementan un 30,6% para cumplir con la Ley N°26.417 de Movilidad Jubilatoria.
- Los recortes del crédito vigente 2010 de las Prestaciones Previsionales (-5,2%) y Asignaciones Familiares del Subsistema Contributivo (-12,2%) se realizaron para financiar la AUH, no prevista inicialmente en la LP 2010. Esto sumado a los aumentos en las jubilaciones y pensiones (26,9%) y en las asignaciones familiares (22%), ha generado un alto nivel de ejecución en dichos programas, lo cual requerirá incrementos en sus partidas hacia fines del 2010.
- Existen problemas de transparencia en la información presupuestaria que se reflejan a partir de que el programa Conectar Igualdad aún no ha devengado los gastos.

<sup>11</sup> La LP 2010 se elaboró sin previsiones de política salarial y previsional, cuestión que en la práctica se resuelve incrementando las partidas de personal, transferencias a universidades nacionales y prestaciones de la seguridad social (ASAP 2010:4).

## 2.2. Ministerio de Educación y Cultura.

El presupuesto previsto para el Ministerio de Educación y Cultura asciende a \$19.961 millones en el PLP 2011 (Cuadro 6), y aumenta alrededor del 28% en relación al Presupuesto 2010 y al crédito vigente. Los mayores incrementos en términos relativos están previstos por un lado, en el programa Infraestructura y Equipamiento, busca a mejorar los espacios educativos en todo el territorio nacional, que aumenta un 283,7% con respecto a la LP 2010 y por lo tanto contará con un presupuesto de \$741 millones en el 2011. Por otra lado, en el programa Fondo Nacional de Incentivo Docente (FNID) que se incrementa un 36,1% en relación a la LP 2010, y contará con un presupuesto de \$3.011 millones en el 2011.

Por el contrario, se reducen significativamente los fondos asignados a los programas Acciones Compensatorias en Educación (-69,6%) y Mejoramiento de la Calidad Educativa (-55,1%). En el caso del primer programa, que otorga becas a alumnos para finalizar el secundario y también la provisión de libros, la reducción se debe al traspaso de beneficiarios al programa AUH. Sin embargo, llama la atención que sus metas físicas de provisión de materiales de estudio (libros de texto, lectura y manual) para alumnos de primaria y secundaria prevén un aumento de 6.600.050 (en 2010) a 11.053.724 (en 2011), a pesar de su recorte presupuestario.

Por su parte, el programa Desarrollo de la Educación Superior –que atiende los salarios docentes de todas las universidades nacionales del país- aumenta un 28,2% y los fondos asignados ascienden a \$13.809 millones para el 2010.

**Cuadro 6: Principales programas del Ministerio de Educación incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / CV 2010
Desarrollo de la Educación Superior	10.774.688	10.770.891	68,3	13.809.255	28,2
Fondo Nacional de Incentivo Docente	2.212.946	2.212.946	78,5	3.011.591	36,1
Acciones Compensatorias en Educación	961.524	689.600	32,7	291.999	-69,6
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	635.914	635.459	51,0	842.072	32,4
Infraestructura y Equipamiento	193.384	306.746	46,8	741.973	283,7
Mejoramiento de la Calidad Educativa	188.932	183.751	11,9	84.853	-55,1
<b>Subtotal Ministerio de Educación</b>	<b>14.967.388</b>	<b>14.799.393</b>	<b>66,3</b>	<b>18.781.741</b>	<b>25,5</b>
Resto**	645.370	741.365	48,9	1.179.674	82,8
<b>TOTAL</b>	<b>15.612.758</b>	<b>15.540.758</b>	<b>65,5</b>	<b>19.961.415</b>	<b>27,9</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

Con respecto al crédito vigente del Ministerio de Educación, el mismo descendió un -0,5% con respecto al presupuesto inicial. En particular, se observa que los recursos asignados al programa Acciones Compensatorias en Educación cayeron un -28,3% con respecto al crédito inicial, a partir de la incompatibilidad de sus beneficios con la AUH. Por el contrario, el crédito vigente del programa Infraestructura y Equipamiento aumentó un 58,6% en relación al crédito

original. Llama la atención dicha ampliación presupuestaria considerando su bajo ritmo de ejecución.

En tanto que el nivel de ejecución del Ministerio asciende al 65,5% y supera en 3 puntos porcentuales el nivel teórico correspondiente al período considerado. No obstante, sus programas presentan un comportamiento dispar. En primer lugar, el FNID –consiste en transferencias a las provincias para compensar desigualdades salariales del sistema educativo público y privado subsidiado- tiene un elevado nivel de ejecución del crédito vigente (78,5%). En el otro extremo, los programas Acciones Compensatorias en Educación y Mejoramiento de la Calidad Educativa presentan un nivel de ejecución muy bajo del 32,7% y 11,9% del crédito vigente, respectivamente. En menor medida, el programa Infraestructura y Equipamiento también presenta un nivel de ejecución menor al esperado (46,8%).

#### **Gasto social del Ministerio de Educación incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- El crédito proyectado para el Ministerio se incrementa un 28% con respecto a la LP 2010.
- Los programas que se incrementan en mayor medida con relación a la LP 2010 son Infraestructura y Equipamiento (283,7%) y el FNID (36,1%). El primero busca a mejorar los espacios educativos en todo el territorio nacional y el segundo FNID consiste en transferencias a las provincias para compensar desigualdades en los salarios docentes de establecimiento públicos y privados subsidiados.
- En el otro extremo, los programas que se recortan son: Acciones Compensatorias en Educación un -69,6%, producto de su incompatibilidad con la AUH a pesar de proveer bienes y servicios complementarios, y Mejoramiento de la Calidad Educativa un -55,1%.
- El crédito vigente de Acciones Compensatorias en Educación cayó un -28,3% en relación al crédito inicial, mientras que para Infraestructura y Equipamiento aumentó un 58,6%.
- Por último, el alto nivel de ejecución del FNID (78,5%) durante el año 2010 muestra la dinámica que tienen los salarios docentes en el actual contexto inflacionario que atraviesa el país.

### **2.3. Ministerio de Desarrollo Social**

El PLP 2011, prevé recursos para el Ministerio de Desarrollo Social que ascienden a \$18.696 millones, aumenta un 29,9% en relación al Presupuesto 2010 y un 36,3% en relación al crédito vigente. El programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) aumenta un 123% y 42,5% con respecto al presupuesto 2010 y al crédito vigente, respectivamente. Su meta para 2011 es crear 100.000 nuevos puestos de trabajo (Mensaje de Remisión del PLP 2011) y para ello se le asignan \$3.345 millones.

Por su parte, las Pensiones no Contributivas, -otorgadas a personas con discapacidades, vejez, madres con 7 o más hijos, entre otras- tienen un incremento del 47,2%. Es decir su presupuesto pasa de \$7.744 a \$ 11.400 millones. De acuerdo, al PLP 2011 se prevé un incremento de 76.000 beneficiarios aproximadamente, es decir que se llegaría a cubrir a 1.028.253 personas en el 2011, el mayor incremento se explica por las pensiones por invalidez. Al respecto, cabe decir que los haberes de las pensiones no contributivas siguen los aumentos otorgados por la movilidad jubilatoria.

El otro programa que tiene prioridades asignadas para el 2011 es el de Seguridad Alimentaria, que se incrementa en un 42,4%, con respecto a la LP 2010. Este programa se destina a distribuir alimentos, tickets para la compra de alimentos y apoyo a los comedores comunitarios. De esta manera, en el 2011 contará con un presupuesto de \$1.833 millones.

Por el contrario, el PLP 2011 prevé un recorte del -94% y -47% en el programa Familias para la Inclusión Social<sup>12</sup>, con respecto al presupuesto 2010 y al crédito vigente, respectivamente, producto del traspaso de sus beneficiarios al programa AUH.

Cabe destacar que durante el año 2010, el Ministerio de Desarrollo Social sufrió un recorte del -4,7% en su crédito vigente con respecto al crédito inicial. La contracción más significativa la tuvo el programa Familias por la Inclusión Social (-88,8%) producto del traspaso de beneficiarios a la AUH. Esto refleja que la administración de una parte importante de la política de asistencia y promoción social pasó de estar a cargo en el Ministerio al ANSeS. Pero, se incrementó el crédito vigente del programa Argentina Trabaja, Promoción de empleo social, economía social y desarrollo local (Plan Manos a la Obra) y Acciones de promoción y protección social un 56,5%, 62,1% y 32,1%, respectivamente.

#### **Cuadro 7: Principales programas del Ministerio de Desarrollo Social incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

<b>Programa</b>	<b>LP 2010</b>	<b>CV 2010</b>	<b>% Ejecución Sep-10*</b>	<b>PLP 2011</b>	<b>PLP 2011 / LP 2010</b>
Pensiones no contributivas	7.744.959	7.761.535	75,8	11.400.819	47,2
Familias por la Inclusión Social	2.374.565	267.099	4,8	141.595	-94,0
Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja)	1.500.000	2.348.000	62,5	3.345.587	123,0
Seguridad Alimentaria	1.287.508	1.458.200	70,5	1.833.205	42,4
Promoción de empleo social, economía social y desarrollo local	325.113	527.025	33,9	440.529	35,5
Acciones de promoción y protección social	320.223	422.932	68,8	352.128	10,0
Acciones para la promoción y protección integral de los derechos del niño	165.334	163.986	59,8	191.450	15,8
<b>Subtotal Ministerio de Desarrollo Social</b>	<b>13.717.702</b>	<b>12.948.777</b>	<b>69,2</b>	<b>17.705.312</b>	<b>29,1</b>
Resto**	675.617	773.142	60,1	991.026	46,7
<b>TOTAL</b>	<b>14.393.319</b>	<b>13.721.919</b>	<b>68,7</b>	<b>18.696.338</b>	<b>29,9</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

Con respecto al nivel de ejecución del Ministerio, el mismo alcanzó el 68,7% del crédito vigente, superando en 4,6 puntos porcentuales al nivel teórico. No obstante, se observa que sus programas presentan un ritmo de ejecución muy dispar. Las Pensiones no Contributivas tienen un elevado nivel de ejecución del 75,8%, mientras que los programas Familias por la Inclusión Social y Plan Manos a la Obra tienen un nivel de ejecución muy bajo del 4,8% y 33,9%.

<sup>12</sup> El programa fue reestructurado durante el primer trimestre de 2010, debido a la implementación de la AUH. Se estima que la AUH cubriría 381.000 familias que formaban parte del Familias. Por lo tanto, la Resolución 491/2010 del MDS reformuló sus objetivos hacia la restitución de derechos, el fortalecimiento familiar, el afianzamiento del Estado en el territorio y el acceso a la identidad. Para ello prevé otorgar un ingreso monetario a grupos de familias, niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad.

**Gasto social del Ministerio de Desarrollo Social incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- El crédito proyectado para 2011 del Ministerio aumenta un 29,9% y un 36,3% en relación a la LP 2010 y al crédito vigente, respectivamente.
- Los programas que más crecen en el PLP 2011 son Argentina Trabaja (123% y 42,5% en relación a la LP 2010 y crédito vigente, respectivamente), Pensiones no Contributivas (47,2%) y Seguridad Alimentaria (42,4% y 25,7% en relación a la LP 2010 y crédito vigente, respectivamente).
- Por el contrario, el programa Familias para la Inclusión Social se reduce un -94%, ya que se reestructuró a partir de que la mayoría de sus beneficiarios pasaron a la AUH.
- Las modificaciones más relevantes del crédito vigente fueron para el programa Familias para la Inclusión Social (-88,8%), Manos a la Obra (62,1%) y Argentina Trabaja (56,5%). El programa Pensiones no Contributivas presenta un alto nivel de ejecución del 75,8%, mientras que el nivel de ejecución del programa Familias para la Inclusión Social es del 4,8% del crédito vigente.

**2.4. Ministerio de Planificación Federal y Obligaciones a Cargo del Tesoro.**

El Cuadro 8 refleja el PLP 2011 de los principales programas del Ministerio de Planificación Federal<sup>13</sup> y Obligaciones a Cargo del Tesoro destinados a la provisión de infraestructura social básica (vivienda, urbanismo, agua potable y alcantarillado). Se observa que el gasto previsto en el PLP 2011 para los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal asciende a \$7.342 millones, cae levemente un -0,2% en relación a la LP2010 y aumenta un 6,3% en relación al crédito vigente. En general, todos los programas sociales del Ministerio presentan reducciones en sus partidas.

No obstante, se prevé que el principal programa de vivienda **“Techo Digno”** caerá un -9,5% y entonces su presupuesto para el 2011 asciende a \$2.778 millones. Es importante señalar, que las metas establecidas en la construcción de viviendas en el 2009 no se cumplieron. De acuerdo a los datos de la Cuenta de Inversión de 2009, este programa tenía previsto la construcción de 27.457 viviendas y sólo se construyeron 18.852. Es decir el programa ejecutó el 68% de las metas previstas. Sin embargo, parecería que este dato no es tenido en cuenta para la previsión del 2011 ya que a pesar del recorte de recursos, las metas previstas para 2011 no distan mucho de las metas 2010: terminación de 55.679 viviendas; ejecución de 101.366 viviendas; terminación de 28.688 soluciones habitacionales y ejecución de 62.239 soluciones habitacionales.

El otro programa que sufre recortes significativos es **“Mas escuelas Mejor Educación”**, destinado al mejoramiento y construcción de escuelas, un -13,6%. Nuevamente, cabe destacar que no se cumplieron las metas previstas en la construcción de escuelas de 2009. De acuerdo a la Cuenta de Inversión 2009, se construyeron sólo 78 escuelas de las 189 programadas. Es decir se ejecutó solo el 41% de lo previsto.

Por otra parte, también sufren recortes los programas “Fortalecimiento comunitario del hábitat” un -19,7%; y, Urbanización de villas y asentamientos precarios un -4,1%.

El crédito para los programas sociales del Ministerio cayó un -6,1% con respecto al presupuesto 2010, mientras que el crédito del resto de los programas de la jurisdicción aumentó un 16,9%, producto de la ampliación en las partidas de subsidios a los sectores

<sup>13</sup> En este caso, no se realiza un abordaje completo de los programas de la jurisdicción en tanto destina sólo algo menos del 20% de su presupuesto al gasto social, lo cual se debe a que atiende principalmente la obra pública (vial) y gran parte de los subsidios a los sectores económicos de energía y transporte.

económicos<sup>14</sup>. En el marco del gasto social del Ministerio, se observa que el crédito vigente para Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica aumentó un 74,6%, mientras que los recursos del principal programa de vivienda ("Techo Digno") descendieron un -16,3% (\$500 millones) en relación al crédito inicial. Algo similar sucedió con los programas Fortalecimiento comunitario del hábitat, Más Escuelas y Mejor Educación, y Recursos Hídricos; cuyos fondos se contrajeron un 23,1%, 14,4% y 24,5% con respecto al crédito original, respectivamente. Finalmente, el crédito del subprograma Empresas Públicas de Agua Potable y Saneamientos (AySA)<sup>15</sup> de Obligaciones a Cargo del Tesoro cayó un -7,1% con respecto al crédito inicial.

**Cuadro 8: Principales programas sociales del Ministerio de Planificación y Obligaciones a Cargo del Tesoro. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / CV 2010
Infraestructura Habitacional "TECHO DIGNO"	3.068.558	2.569.058	58,9	2.778.558	-9,5
Ente Nacional Obras Hídricas y Saneamiento	1.197.464	1.138.765	51,7	1.326.449	10,8
"Más Escuelas, Mejor Educación"- BID N° 1345 y 1966	783.723	670.823	64,1	677.359	-13,6
Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	602.815	1.052.815	64,1	1.002.815	66,4
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	588.866	452.866	74,3	472.866	-19,7
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	484.967	464.967	66,7	464.967	-4,1
Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social	398.175	382.563	48,8	406.064	2,0
Recursos hídricos	229.417	173.234	60,1	212.910	-7,2
<b>Principales programas sociales</b>	<b>7.353.985</b>	<b>6.905.091</b>	<b>60,0</b>	<b>7.341.988</b>	<b>-0,2</b>
Resto de los programas**	31.476.193	36.798.364	74,8	46.707.538	48,4
<b>TOTAL Ministerio de Planificación Federal</b>	<b>38.830.178</b>	<b>43.703.455</b>	<b>72,5</b>	<b>54.049.526</b>	<b>39,2</b>
Empresas públicas Agua potable (AySA) (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	1.685.000	1.565.300	65,2	2.350.000	39,5

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

Por otra parte, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios presenta uno de los niveles de ejecución más altos de todas las jurisdicciones de la APN, alcanzando el 72,5% del crédito vigente. Sin embargo, una vez más se observa un comportamiento dispar entre el ritmo de ejecución de sus programas sociales y el resto de los programas. Mientras que el nivel promedio de ejecución de los programas sociales es bajo (60%), existe en promedio una

<sup>14</sup> La relevancia adquirida por los programas del Ministerio destinados a subsidiar al sector energético y al transporte (automotor, ferroviario y aerocomercial) se manifiesta a partir de que no sólo representan el 44% del crédito vigente, sino que también superan en un 40% al crédito vigente que tiene el Ministerio de Desarrollo Social para el 2010. En particular, el crédito del programa Formulación y Ejecución de la Política del Sector Energético - que transfiere recursos a la empresa estatal CAMMESA- para mantener congeladas las tarifas de energía eléctrica de todos los usuarios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)- aumentó un 72,4% con respecto al crédito inicial, pasando de \$5.987 millones a \$10.320 millones (fecha de corte: 5/9/2010).

<sup>15</sup> El cual incluye la asistencia financiera del Tesoro Nacional a la empresa pública AySA S.A. para financiar sus operaciones y extender la red de agua potable y cloacas.

sobre-ejecución del 74,8% en el resto de los programas. Esto se refleja con el mayor ritmo de ejecución de los subsidios a la energía y transporte; por ejemplo, el programa Formulación y ejecución de la política de energía eléctrica (CMMESA S.A.) y el programa Formulación y ejecución de políticas de transporte aerocomercial (Aerolíneas Argentinas S.A.) ejecutaron \$9.718 millones y \$1.841 millones, el 94,2% y 89,3% de su crédito vigente, respectivamente. Lo cual estaría indicando que estos programas continuarán absorbiendo hacia fin de año las reasignaciones de partidas del Poder Ejecutivo, como así también la incorporación de los recursos excedentes del ejercicio, no aprobados por el Congreso en el Presupuesto 2010.

Dentro de los programas infraestructura social básica, se observan disparidades importantes en el ritmo de ejecución. Por un lado, el programa Desarrollo de la Infraestructura Social y el Ente Nacional Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) ejecutaron el 48,8% y 51,7% de su crédito vigente, respectivamente. En cambio, los programas Fortalecimiento Comunitario del Hábitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios ejecutaron el 74,3% y 66,7% del crédito vigente, superando ampliamente al promedio de los programas sociales del Ministerio.

Finalmente, cabe destacar que los recursos destinados a la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) para la extensión de red cloacales tuvo un incremento significativo del 39,5% con respecto a la LP 2010, pasando de \$1.685 millones a \$2.350 millones su presupuesto.

**GPS del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- Los programas de infraestructura social básica del Ministerio de Planificación se recortan –en términos nominales- un -0,2%, mientras que el resto de los programas (subsidios a la energía y transporte, obra pública, etc.) crecen un 48,4%.
- El principal programa de vivienda (Techo Digno) cae un -9,5%; Mas Escuelas, Mejor Educación (construcción de escuelas), un -13,6%; y, Recursos Hídricos, un -7,2%.
- Asimismo, los recursos del ENOHSA –acceso al agua potable y cloacas- aumentan sólo un 10,8%. Por el contrario, el programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica aumenta un 66,4%. Por su parte, las transferencias del Tesoro Nacional a la empresa pública AySA S.A. aumentan un 39,5% con respecto a la LP 2010.
- En relación al crédito vigente de los programas sociales del Ministerio, el mismo cayó un -6,1% con respecto a la LP 2010. En cambio, el crédito vigente del resto de los programas –no destinados a servicios sociales- del Ministerio se incrementó un 16,9%.
- Una vez más, el nivel de ejecución de los programas sociales del Ministerio fue bajo (60%), mientras que el nivel de ejecución del resto de los programas fue alto (74,8%).

**Recuadro 1: Obra Pública en la Dirección Nacional de Vialidad**

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, es la entidad descentralizada responsable de la ejecución de la obra pública vial en todo el territorio nacional. A pesar de que dichas erogaciones no forman parte del universo de gasto social bajo análisis, en el Cuadro 8.1 se presenta la información presupuestaria de los principales programas de la DNV, la cual representa el 16,9% del presupuesto total del Ministerio de Planificación previsto para 2011.

Al respecto, se observa que el PLP 2011 contiene un gasto en vialidad de \$9.155 millones, superando en un 16,5% y un 10,8% al presupuesto 2010 y al crédito vigente, respectivamente. El PLP 2011 prioriza el Mantenimiento de rutas con relación a las Construcciones de nuevas rutas, por cuanto el primer programa aumenta un 82,8% y el segundo lo hace en un 11,6%.

A pesar de que el crédito vigente de la DNV aumentó un 5,1% con respecto al crédito inicial, se observa que sus programas presentan diferencias importantes. Las partidas para el programa de Recuperación y Mantenimiento de rutas y caminos con financiamiento parcial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aumentaron un 55,3% en relación a lo previsto originalmente. En igual sentido, los fondos para el programa Recuperación crecieron un 25,7%. En cambio, los recursos para Construcciones prácticamente no variaron.

Con respecto al nivel de ejecución, se observa que la DNV presenta una sobre-ejecución que supera en 5,2 puntos porcentuales al nivel teórico del Ministerio (62,6%) correspondiente al período considerado. El nivel de ejecución de las Construcciones de rutas también asciende al 67,8% del crédito vigente y es algo inferior al nivel de ejecución del programa Mantenimiento y Contratos de Recuperación y Mantenimiento, que alcanzan el 69,2% y 72%, respectivamente.

**Cuadro: Principales programas de la Dirección Nacional de Vialidad incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / CV 2010
Construcciones viales	5.637.160	5.524.829	67,8	6.290.367	11,6
Mantenimiento	686.779	863.348	69,2	1.255.320	82,8
Contratos de Recuperación y Mantenimiento	530.444	823.798	72,0	497.148	-6,3
Resto**	1.004.192	1.049.508	63,6	1.112.659	10,8
<b>Total Dirección Nacional de Vialidad</b>	<b>7.858.575</b>	<b>8.261.483</b>	<b>67,8</b>	<b>9.155.494</b>	<b>16,5</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la Dirección Nacional de Vialidad.

## 2.5. Ministerio de Salud

Los recursos previstos para el Ministerio de Salud en el PLP 2011 ascienden a \$7.390 millones y aumenta un 30,5% y un 19% con relación a la LP 2010 y al crédito vigente 2010 respectivamente (Cuadro 9). Los programas más favorecidos son **Prevención y control de enfermedades** que se incrementa un 70,2%, y **Lucha contra el Sida y ETS** que aumenta un 43,5%.

Asimismo también se prioriza el programa **Atención a la Madre y el Niño**, ya que su presupuesto crecería un 35,1% con respecto a la LP 2010, y entonces su presupuesto ascenderá a \$759 millones en el 2011. Este incremento es como consecuencia del aumento en los inscriptos al Seguro Universal Materno-Infantil (Plan Nacer) para cumplir con las condicionalidades sanitarias de la AUH en materia de controles y vacunación. En este sentido, está previsto que la asistencia financiera a las provincias para el seguro de salud materno-infantil aumente un 36% en los beneficiarios a cubrir, es decir pasaría de 1.267.346 beneficiarios previstos atender actualmente a 1.728.064 beneficiarios en 2011.

Por el contrario, el programa Fortalecimiento de la capacidad del sistema público de salud (programa Remediar, que distribuye medicamentos a los Centros de Atención Primaria de la Salud) se reduce un 21%, mientras que Atención de Programas Especiales (subsida prestaciones médicas de las Obras Sociales) aumenta sólo un 9%.

**Cuadro 9: Principales programas del Ministerio de Salud incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / CV 2010
Atención médica a los beneficiarios de las PNC	964.510	1.115.380	82,3	1.240.469	28,6
Atención a la Madre y el Niño (Plan Nacer)	562.367	574.547	69,4	759.516	35,1
Prevención y control de enfermedades	320.855	933.698	68,5	546.212	70,2
Lucha contra el SIDA y ETS	275.632	341.310	29,8	395.408	43,5
Desarrollo de estrategias en salud familiar y comunitaria	200.641	182.345	65,0	274.236	36,7
Fortalecimiento de la capacidad del sistema público de salud (Remediar)	190.091	177.472	28,3	146.421	-23,0
<b>Subtotal Ministerio de Salud</b>	<b>2.514.097</b>	<b>3.324.752</b>	<b>67,0</b>	<b>3.362.262</b>	<b>33,7</b>
Hospital Garrahan, Posadas y otros	761.616	761.616	70,9	864.180	13,5
Atención de Programas Especiales	1.057.403	1.057.142	59,4	1.152.269	9,0
<b>Subtotal Entidades</b>	<b>1.819.019</b>	<b>1.818.758</b>	<b>64,2</b>	<b>2.016.449</b>	<b>10,9</b>
Resto**	1.332.156	1.066.886	60,1	2.011.999	51,0
<b>TOTAL</b>	<b>5.665.272</b>	<b>6.210.396</b>	<b>65,0</b>	<b>7.390.710</b>	<b>30,5</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

El Ministerio de Salud fue la jurisdicción que tuvo el mayor incremento del crédito vigente (9,6%) durante el 2010. Al interior del Ministerio, se observa que los fondos para Prevención y control de enfermedades prácticamente se triplicaron (191%) para atender los riesgos derivados de la Gripe A (H1N1). En menor medida, el crédito vigente de los programas Lucha

contra el SIDA y ETS y Atención médica a los beneficiarios de las PNC aumentaron un 23,8% y 15,6% en relación al crédito inicial, respectivamente. En cambio, el crédito vigente de los programas Desarrollo de estrategias en salud familiar y comunitaria y Fortalecimiento de la capacidad del sistema público de salud (Remediar) cayeron 9,1% y 6,6%, respectivamente. Por su parte, los fondos para el programa “Atención a la Madre y el Niño” crecieron sólo un 2,2%, a pesar que todos los beneficiarios de la AUH tienen que estar inscriptos al Plan Nacer y cumplir con la condicionalidad en materia de controles médicos y vacunación infantil.

Finalmente, el nivel de ejecución en el 2010 del Ministerio de Salud asciende al 65% de su crédito vigente y es algo mayor que el nivel teórico correspondiente al período considerado (62%). Sin embargo, los programas presentan un comportamiento dispar. Por un lado, el programa Atención médica a los beneficiarios de las PNC tuvo un ritmo de ejecución del 82,3% del crédito vigente, mientras que, por otro lado, Lucha contra el SIDA y ETS y Fortalecimiento de la capacidad del sistema público de salud tuvieron un muy bajo nivel de ejecución del 29,8% y 28,3%, respectivamente.

#### **Gasto social del Ministerio de Salud incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- El crédito proyectado para 2011 del Ministerio se incrementa un 30,5% y un 19% en relación a la LP 2010 y al crédito vigente, respectivamente. Sin embargo, el comportamiento de los programas es dispar.
- El programa Prevención y Control de Enfermedades (gripe A) y Lucha contra el Sida y ETS aumentan un 70,2% y 43,5%, respectivamente.
- Cabe decir que el aumento del 35,1% previsto para Atención a la Madre y el Niño podría resultar insuficiente si consideramos que los inscriptos al Seguro Universal Materno-Infantil (Plan Nacer) crecieron significativamente a partir de la implementación de la AUH.
- Por el contrario, los programas Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud (Remediar) se ajusta un -23%, y Atención a Programas Especiales (Asistencia Financiera a Obras Sociales) aumenta sólo un 9%.

#### **2.6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluido ANSeS).**

El presupuesto previsto para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (excluyendo ANSeS) asciende a \$2.743 millones en el PLP 2011, cae un -3,7% y un 0,2% en relación al Presupuesto 2010 y al crédito vigente, respectivamente (Cuadro 10).

Al interior de la jurisdicción existe un comportamiento dispar de sus programas. La prioridad está puesta en los subprogramas Acciones de Empleo y Seguro de Capacitación y Empleo (SCEyE) que aumentan un 21,8% y 40% respectivamente. Mientras que ya no se asignan recursos al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), producto que sus beneficiarios con hijos menores de 18 años pasaron a la AUH y sin hijo pasaron al SCyE.

Por otra parte, la prioridad del gasto está puesta en el programa Regularización del Empleo, a pesar que representa sólo el 3,1% de los recursos totales de la jurisdicción, ya que se incrementará su presupuesto un 64,2% con respecto a la LP 2010.

Con respecto al crédito vigente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, disminuyó un -3,5% con relación al crédito inicial. Al respecto, se observa que cayeron -47,3% los recursos del PJJHD ya que continúa su desactivación y sus beneficiarios con hijos menores de 18 años pasaron a la AUH. En cambio, el crédito vigente del subprograma Acciones de Empleo creció un 22,7%.

El nivel de ejecución del Ministerio de Trabajo es el más bajo (50,8%) de todas las jurisdicciones responsables de ejecutar el GPS y es 14 puntos porcentuales inferior al nivel teórico del período bajo análisis (64,9%). No obstante, se aprecia un comportamiento dispar en el ritmo de ejecución de sus programas. El programa Acciones de Capacitación Laboral presenta un bajo nivel de ejecución del 27,6%, al igual que los subprogramas PJJHD y Seguro de Capacitación y Empleo, que ejecutaron el 32,3% y 35,8% del crédito vigente, respectivamente. En menor medida, el programa Regularización del Trabajo ejecutó el 46,2% del crédito vigente. Por el contrario, el subprograma Acciones de Empleo ejecutó el 77,3% del crédito vigente.

#### **Cuadro 10: Principales programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución a Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / LP 2010
Acciones de Empleo	2.011.807	1.940.627	54,3	1.758.343	-12,6
<i>Acciones de Empleo</i>	880.034	1.080.127	77,3	1.071.943	21,8
<i>Plan Jefes y Jefas</i>	641.657	338.307	32,3	0	n/a
<i>Seguro de Capacitación y Empleo</i>	490.116	491.090	35,8	686.400	40,0
Acciones de Capacitación Laboral	349.905	351.375	27,6	396.855	13,4
Regularización del Trabajo	51.923	56.044	51,2	85.251	64,2
<b>Subtotal Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>2.413.635</b>	<b>2.348.046</b>	<b>50,2</b>	<b>2.240.449</b>	<b>-7,2</b>
Resto**	433.207	399.901	54,3	502.173	15,9
<b>TOTAL</b>	<b>2.846.842</b>	<b>2.747.947</b>	<b>50,8</b>	<b>2.742.622</b>	<b>-3,7</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

#### **GPS del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

- El Ministerio de Trabajo (excluido ANSeS) es uno de los ministerios que sufre un recorte de su presupuesto.
- El PLP 2011 prevé una reducción del -3,7% en los recursos del Ministerio con respecto a la LP 2010 y se eliminan los créditos para el PJJHD, ya que la AUH y el Seguro de Capacitación y Empleo absorbieron a sus beneficiarios.
- Las prioridades se concentran en el programa Regularización del Trabajo y el subprograma Seguro de Capacitación y Empleo ya que aumentan un 64,2% y un 40%, respectivamente.
- Finalmente, cabe señalar que en el transcurso del 2010 ya se habían reducido un -47,3% los créditos del PJJHD, y en tanto que se aumentaron un 22,7% los fondos para el subprograma Acciones de Empleo.
- Finalmente, el programa Acciones de Capacitación Laboral presenta un bajo nivel de ejecución (27,6%), al igual que el PJJHD (32,3%), mientras que el subprograma Acciones de Empleo ejecutó el 77,3% del crédito vigente.

## 2.7. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Los recursos previstos para el Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva en el PLP 2011 ascienden a \$2.572 millones, se incrementa un 21,6% con respecto a la LP 2010 y al crédito vigente.

Los principales programas ejecutados por el Ministerio aumentan solamente un 11,4% y un 7,6% con respecto a la LP 2010, mientras que el programa más importante de CONICET – entidad descentralizada del Ministerio- crece un 25% y por lo tanto, su presupuesto previsto para el 2011 es \$1.488 millones.

Con respecto al análisis del crédito vigente del Ministerio, cabe destacar que se redujo un -0,8% con respecto al presupuesto original. En particular, se redujeron un -34,8% los fondos del programa Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología, con el objetivo de ampliar en un 18,3% el presupuesto del programa Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por su parte, el nivel de ejecución total de la jurisdicción asciende al 60,6% y es algo inferior al nivel teórico (63,6%). Sin embargo, el ritmo de ejecución del Ministerio –excluyendo al CONICET- es 52,4% del crédito vigente. Al analizar el nivel de ejecución por programas, se aprecia que el programa Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología obtuvo un bajo nivel de ejecución del 36% del crédito vigente, mientras que el programa Formación RRHH y Promoción Científica y Tecnológica a cargo de CONICET ejecutó el 67,5% del crédito vigente.

**Cuadro 11: Principales programas del Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva incluidos en el PLP 2011. En miles de \$ y % (2010-2011)**

Programa	LP 2010	CV 2010	% Ejecución Sep-10*	PLP 2011	PLP 2011 / CV 2010
Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación	436.611	516.611	59,1	486.203	11,4
Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología	321.533	209.528	36,0	345.962	7,6
<b>Subtotal Ministerio de Ciencia y Técnica</b>	<b>758.144</b>	<b>726.139</b>	<b>52,4</b>	<b>832.164</b>	<b>9,8</b>
Formación RRHH y Promoción Científica y Tecnológica (CONICET)	1.190.231	1.186.009	67,5	1.488.251	25,0
Resto**	167.355	186.887	51,6	251.263	50,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.115.730</b>	<b>2.099.035</b>	<b>60,9</b>	<b>2.571.678</b>	<b>21,6</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

Notas: LP: Ley de Presupuesto Nacional; CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Incluye al resto de los programas de la jurisdicción.

**Gasto social del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva  
incluido en el PLP 2011 ~ Síntesis**

-El crédito proyectado del Ministerio se incrementa un 21,6% con respecto a la LP 2010, es decir en menor medida que el GPS total (37,3%). Sin embargo, el comportamiento de los programas es dispar. Los programas ejecutados en la órbita del Ministerio crecen sólo un 9,8% mientras que los recursos de CONICET aumentan un 25%.

-Por su parte, el crédito vigente del programa Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación creció un 18,3%, mientras que el crédito vigente de Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología cayó un -34,8%.

- Nuevamente, el nivel de ejecución de los programas gestionados en el ámbito del Ministerio fue menor (52,4%) al nivel de ejecución del CONICET (67,5%).

### SECCIÓN III

#### **Análisis de la distribución geográfica de los principales programas del gasto público social incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.**

Una de las principales funciones del gobierno nacional en el marco del federalismo fiscal es asegurar niveles mínimos de equidad entre las distintas provincias que conforman el territorio nacional. De acuerdo con esta lógica, una parte significativa del Presupuesto Nacional debería asignarse para complementar la provisión de bienes públicos en provincias con mayores carencias relativas, particularmente en materia social y económica. (Uña, Cogliandro y Bertello 2009:23). Con el fin de evaluar en qué medida este mandato se observa en el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2011, en esta sección se analiza la distribución geográfica de los principales programas sociales de las jurisdicciones seleccionadas en la sección anterior. Es decir, se analiza la distribución territorial de los siete principales programas sociales en el PLP 2011 considerando la utilización de criterios objetivos de reparto. Asimismo se analiza como es la situación actual, contemplando el crédito vigente 2010 y su ejecución presupuestaria.

De esta forma los programas analizados son: Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, Argentina Trabaja, Techo Digno, Atención a la Madre y al Niño, Seguridad Alimentaria y ENHOSA. El total de estos programas representan el 29% del GPS (excluida la Seguridad Social).

El criterio utilizado para la selección de estos programas fue: a) la relevancia presupuestaria en su jurisdicción, b) representación de las jurisdicciones responsables del gasto social, c) programas que no impliquen un gasto rígido (como por ejemplo las jubilaciones y pensiones), es decir que la asignación de recursos a las provincias implica una decisión del PEN.

De esta manera, a los fines de evaluar los criterios utilizados para la distribución se seleccionaron indicadores sociales que se consideran de referencia para el análisis. A continuación en el Cuadro 12 se presenta un detalle de los mismos:

**Cuadro 12: Indicadores sociales de referencia**

<b>Programa</b>	<b>Indicador social de referencia</b>
a) Asignación Universal por Hijo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asalariados no registrados</li> <li>▪ Tasa de desempleo</li> <li>▪ Población de 0 a 17 años</li> </ul>
b) Argentina Trabaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantidad de población</li> <li>▪ Tasa de desempleo</li> </ul>
c) Conectar Igualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promedio de alumno por computadora</li> </ul>
d) Techo Digno	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Índice de privación material de hogares</li> </ul>
e) Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Población de 0 a 17 años</li> <li>▪ Nivel de pobreza</li> </ul>
f) Atención de la Madre y el Niño	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tasa de mortalidad materna</li> <li>▪ Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>
g) Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso a agua corriente y agua por parte de los hogares</li> </ul>

### 3.1. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

El programa AUH se creó mediante el Decreto N° 1602/2009 en noviembre de 2009. Su objetivo principal es mejorar la situación de cerca de 5 millones de niños/as y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social. De esta manera, se incorporó al ya existente Régimen de Asignaciones Familiares Ley N° 24.714 un subsistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes que no cuentan con otra asignación familiar prevista por el régimen existente. Por lo tanto, los beneficiarios<sup>16</sup> son los padres de los niños/as y adolescentes que sean monotributistas sociales, o se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, están comprendidos los trabajadores incorporados al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. El beneficio inicial consistía en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual de \$180 –elevada a \$220 a partir del 1° de septiembre de 2010- por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores<sup>17</sup>. A cambio deberá probarse el cumplimiento de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio para los niños/as hasta los 4 años inclusive, provisto por el Seguro Universal Materno-Infantil; y la asistencia escolar para los niños/as de los 5 hasta los 18 años<sup>18</sup>.

En el Cuadro 13 se observa que los recursos del programa se distribuyen, en gran medida, de acuerdo a la cantidad de población menor de 17 años que reside en las provincias. Por ello, las provincias con más habitantes (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) concentran el 55% de los fondos previstos en el PLP 2011. Luego se ubican los distritos con mayor tasa de empleo no registrado (Tucumán, Salta, Corrientes, Misiones, Chaco). Sin embargo, Chaco obtiene algo más de fondos que Misiones y Salta, a pesar que tiene menos empleo informal, desempleo y población menor a 17 años. Asimismo, se prevé un aumento de recursos superior al 350% en ciertas provincias (Catamarca, Chubut, Córdoba, Mendoza, Neuquén Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego), mientras que en Buenos Aires solamente crecen un 7,8%.

En relación a la información disponible sobre la ejecución del programa en el 2010, la misma muestra que la totalidad de los recursos se asignaron a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires. La primera obtuvo el 68% de los fondos y la segunda el 32% restante y, por lo tanto, estos distritos obtuvieron un nivel de ejecución del 3295,8% y 45,6%, respectivamente. Por el contrario, el resto de las provincias no presenta ejecución del crédito vigente (\$1.792 millones). La provincia de Buenos Aires concentra el 62,3% del crédito vigente para 2010 y, a la vez, el 35,8% de la población menor a 17 años. Sin embargo, Córdoba y Santa Fe disponen, en conjunto, de sólo el 5,2% del crédito vigente, a pesar que en ellas reside el 15,4% de la población menor a 17 años<sup>19</sup>. Además, Chaco tiene un 60,4% más de crédito vigente que Corrientes, a pesar que tiene un porcentaje similar de población menor a 17 años y 9 puntos porcentuales menos de informalidad.

En suma, esta situación refleja debilidades importantes en materia de calidad y transparencia de la ejecución presupuestaria en las provincias.

<sup>16</sup> De acuerdo a la información de ANSES al 1° de marzo de 2010, 3,5 millones de niños/as y adolescentes cobraron el beneficio.

<sup>17</sup> El monto de \$720 previsto para el caso de los hijos con discapacidad se aumentó a \$880 desde el 1° de septiembre de 2010.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación mencionadas anteriormente.

<sup>19</sup> Asimismo, algunas de sus ciudades (Gran Córdoba, Río Cuarto y Gran Rosario) presentan niveles de empleo no registrado y desocupación superiores al resto de las provincias.

**Cuadro 13: Distribución geográfica del programa Asignación Universal por Hijo.  
En miles de \$ y %.**

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejec. Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	Empleo no reg. (%)	Desempleo (%)	Población 0-17 años (%)
	\$	%		\$	%				
PBA	3.117.000	62,3	45,6	3.358.787	33,3	7,8	36,0	9,0	35,8
CABA	91.000	1,8	3295,8	340.406	3,4	274,1	24,6	5,6	5,5
Catamarca	40.000	0,8	0,0	208.884	2,1	422,2	35,0	5,2	1,2
Chaco	178.000	3,6	0,0	454.385	4,5	155,3	35,0	4,2	3,2
Chubut	18.000	0,4	3,8	87.184	0,9	384,4	31,9	6,3	1,2
Córdoba	161.000	3,2	0,0	808.764	8,0	402,3	35,1	10,7	7,8
Corrientes	111.000	2,2	0,0	358.331	3,6	222,8	44,0	3,1	3,0
Entre Ríos	88.000	1,8	0,0	305.493	3,0	247,2	29,3	10,2	3,3
Formosa	95.000	1,9	0,0	241.343	2,4	154,0	38,4	2,5	1,7
Jujuy	65.000	1,3	0,0	238.320	2,4	266,6	42,7	7,1	2,1
La Pampa	37.000	0,7	0,0	71.516	0,7	93,3	25,4	3,7	0,8
La Rioja	39.000	0,8	0,0	88.504	0,9	126,9	39,1	3,8	1,0
Mendoza	76.000	1,5	0,4	441.740	4,4	481,2	36,5	5,0	4,4
Misiones	163.000	3,3	0,0	393.060	3,9	141,1	41,0	4,7	3,5
Neuquén	23.000	0,5	0,0	112.276	1,1	388,2	25,0	5,3	1,5
Río Negro	31.000	0,6	0,0	141.527	1,4	356,5	28,8	7,1	1,6
Salta	133.000	2,7	0,0	446.637	4,4	235,8	41,9	10,6	3,8
San Juan	69.000	1,4	0,0	205.492	2,0	197,8	43,5	7,8	1,9
San Luis	36.000	0,7	0,0	68.493	0,7	90,3	38,3	1,5	1,2
Santa Cruz	9.000	0,2	3,0	32.827	0,3	264,7	20,1	1,4	0,6
Santa Fe	102.000	2,0	0,0	795.161	7,9	679,6	37,8	8,4	7,6
Stgo. del Estero	129.000	2,6	0,0	378.329	3,8	193,3	43,9	6,2	2,6
Tierra del Fuego	3.000	0,1	18,2	18.862	0,2	528,7	12,7	8,8	0,4
Tucumán	186.000	3,7	0,0	487.028	4,8	161,8	41,9	8,9	4,1
No Asignado	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>5.000.000</b>	<b>100,0</b>	<b>88,5</b>	<b>10.083.349</b>	<b>100,0</b>	<b>101,7</b>	<b>34,6</b>	<b>7,9</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011. Empleo no registrado: Encuesta Permanente de Hogares, 1er. trimestre de 2010. Desempleo correspondiente al total de aglomerados urbanos del país de la EPH del 2do. trimestre de 2010. Población 0-17 años: Dirección de Estadísticas Poblacionales, Programa Análisis Demográfico de INDEC, correspondiente a 2007.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

### 3.2. Ingreso Social con Trabajo. “Argentina Trabaja”.

El programa Argentina Trabaja tiene como objetivo promover el desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo en organizaciones comunitarias. Es por ello, que los indicadores seleccionados para analizar los criterios de la distribución geográfica de los recursos son la tasa de desempleo y el tamaño de la población de las provincias.

**Cuadro 14: Distribución geográfica del programa Argentina Trabaja.**  
En miles de \$ y %.

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejec. Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	Desempleo (%)	Población (%)
	\$	%		\$	%			
Buenos Aires	1.717.697	73,2	69,8	3.205.010	95,8	86,6	9,0	37,8
CABA	22.950	1,0	1.045,7	57.976	1,7	152,6	5,6	7,5
Catamarca	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	5,2	1,0
Chaco	3.764	0,2	0,0	0	0,0	n/a	4,2	2,6
Chubut	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	6,3	1,2
Córdoba	36.193	1,5	0,0	0	0,0	n/a	10,7	8,4
Corrientes	7.556	0,3	0,0	0	0,0	n/a	3,1	2,6
Entre Ríos	13.568	0,6	0,0	0	0,0	n/a	10,2	3,2
Formosa	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	2,5	1,4
Jujuy	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	7,1	1,7
La Pampa	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	3,7	0,8
La Rioja	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	3,8	0,9
Mendoza	324.263	13,8	0,0	0	0,0	n/a	5,0	4,4
Misiones	13.337	0,6	0,0	0	0,0	n/a	4,7	2,7
Neuquén	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	5,3	1,4
Río Negro	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	7,1	1,5
Salta	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	10,6	3,1
San Juan	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	7,8	1,8
San Luis	6.105	0,3	0,0	0	0,0	n/a	1,5	1,1
Santa Cruz	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	1,4	0,6
Santa Fe	119.968	5,1	0,0	0	0,0	n/a	8,4	8,1
Santiago del Estero	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	6,2	2,2
Tierra del Fuego	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	8,8	0,3
Tucumán	82.600	3,5	34,2	82.600	2,5	0,0	8,9	3,7
No Asignado	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>2.348.001</b>	<b>100,0</b>	<b>62,5</b>	<b>3.345.586</b>	<b>100,0</b>	<b>3345486</b>	<b>7,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011. Población - Proyección 2010, Censo 2001 del INDEC. Tasa de desempleo correspondiente al total de aglomerados urbanos del país de la EPH del 2° trimestre de 2010.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

Al observar en el Cuadro 14 la distribución de los recursos previstos en el PLP 2011 a las provincias, se destaca que Buenos Aires concentra el 95,8% de los fondos. Asimismo, sólo se

asignaron recursos a otros dos distritos, Ciudad de Buenos Aires (1,7%) y Tucumán (2,5%). Asimismo, la ejecución presupuestaria 2010 refleja que el 81,7% de la misma se realizó en la provincia de Buenos Aires, la cual ejecutó el 69,8% de su crédito vigente. Esto puede explicarse, parcialmente, a que el programa se implementó en una primera etapa en los partidos del conurbano bonaerense y posteriormente, en una segunda etapa, se extendería en la mayoría de las provincias del país<sup>20</sup>. En tanto que la Ciudad de Buenos Aires obtuvo el 16,3% de la ejecución y una sobre-ejecución del 1045,7%, a pesar que tiene una tasa de desempleo muy inferior y menos población que, por ejemplo, Santa Fe y Córdoba. Estas últimas, al igual que el resto de las provincias, no presentan ejecución del crédito vigente (\$ 607,3 millones)<sup>21</sup>.

En suma, existen debilidades significativas en materia de transparencia presupuestaria que no permiten realizar un análisis de los criterios de distribución de fondos hacia las provincias.

### **3.3. Conectar Igualdad**

El programa Conectar Igualdad fue creado por el Decreto N° 459/2010 con el fin de proporcionar 3 millones de netbooks a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Las condiciones de ejecución del programa son determinadas por el Comité Ejecutivo presidido por el Director Ejecutivo de ANSeS e integrado por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y del ANSeS. El artículo 8° del Decreto 459/2010 establece que el que crea el programa dentro del ámbito de ANSeS y en el artículo 9° establece que se financia con reasignación de partidas presupuestarias del Presupuesto Nacional. El programa prevé financiar la entrega de 700.000 netbooks en 2010, 1.500.000 en 2011 y 900.000 en 2012.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 le asigna \$3.198 millones, pero cabe destacar que no están distribuidos a las provincias. Se han asignados todos a la Ciudad de Buenos Aires. Por otro parte, también cabe destacar que durante el 2010 se han asignado \$493 millones pero aún no se han ejecutado de acuerdo a la información de la ONP (Sitio de Consulta al Ciudadano).

La falta de información presupuestaria del programa limita el análisis de la distribución geográfica de los recursos a las provincias.

### **3.4. Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno"**

El propósito general de este programa es disminuir el déficit habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas como así también la ejecución de obras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, desagües pluviales, pavimentos, plantas de tratamiento, perforaciones y tanques de agua) que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas. Entre los programas habitacionales que se ejecutan en el marco de este programa, se destacan los siguientes planes federales de vivienda:

- Plan Federal Construcción de Viviendas Etapa I (120.000 Viviendas) y Plurianual;
- Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementaria;
- Construcción de Viviendas en Municipios Etapa I y Plurianual; y Terminación de Viviendas.

<sup>20</sup> Para mayor información, ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp>.

<sup>21</sup> Con la excepción de Tucumán que recibió \$28 millones.

**Cuadro 15: Distribución geográfica del programa Techo Digno.**  
En miles de \$ y %.

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejecución. Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	IPMH (%)
	\$	%		\$	%		
Buenos Aires	993.902	38,7	52,0	815.186	29,3	-18,0	33,8
C. de Buenos Aires	12.807	0,5	3,1	64.989	2,3	407,4	2,0
Catamarca	65.196	2,5	13,7	69.974	2,5	7,3	1,5
Chaco	111.561	4,3	41,8	130.667	4,7	17,1	5,4
Chubut	45.534	1,8	0,0	58.724	2,1	29,0	3,0
Córdoba	113.951	4,4	12,7	125.234	4,5	9,9	3,9
Corrientes	28.413	1,1	10,2	39.984	1,4	40,7	1,3
Entre Ríos	88.735	3,5	70,2	86.593	3,1	-2,4	3,3
Formosa	92.724	3,6	39,6	80.584	2,9	-13,1	2,6
Jujuy	14.349	0,6	70,8	38.452	1,4	168,0	3,7
La Pampa	42.341	1,6	261,0	86.343	3,1	103,9	0,6
La Rioja	81.776	3,2	38,5	75.400	2,7	-7,8	1,1
Mendoza	78.862	3,1	74,7	74.813	2,7	-5,1	4,2
Misiones	57.598	2,2	88,0	120.775	4,3	109,7	3,9
Neuquén	54.591	2,1	69,7	68.484	0,1	25,4	1,4
Río Negro	119.736	4,7	73,5	106.854	3,8	-10,8	1,9
Salta	39.909	1,6	125,6	104.961	3,8	163,0	5,4
San Juan	48.228	1,9	123,3	87.467	3,1	81,4	3,0
San Luis	12.350	0,5	0,0	9.045	0,3	-26,8	0,8
Santa Cruz	20.476	0,8	236,1	72.134	2,6	252,3	0,4
Santa Fe	78.643	3,1	0,0	183.681	6,6	133,6	7,1
Santiago del Estero	132.333	5,2	43,2	104.747	3,8	-20,8	3,3
Tierra del Fuego	65.023	2,5	40,5	48.873	1,8	-24,8	0,2
Tucumán	170.020	6,6	113,8	124.594	4,5	-26,7	6,0
No Asignado	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>2.569.058</b>	<b>100,0</b>	<b>58,9</b>	<b>2.778.558</b>	<b>100,0</b>	<b>8,2</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010), Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 y Censo 2001 del INDEC.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto; el IPMH (Índice de Privación de Materiales del Hogar) (%) refleja la participación que tiene cada provincia en el total de hogares con privación patrimonial. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

El Cuadro 15 presenta la distribución geográfica prevista en el PLP 2011 para el programa Techo Digno en cada provincia. La provincia de Buenos Aires concentra el 29,3% de los fondos y tiene el 33,8% de las viviendas con privación material en el acceso a los servicios e infraestructura social básica. Sin embargo, los recursos asignados a la provincia en el PLP 2011 caen un -18% con relación al crédito vigente de 2010.

Algo similar ocurre con otros distritos que presentan un alto IPMH: Tucumán, Santiago del Estero y Formosa, y donde los recursos descienden en el orden del -20%. Por el contrario, se

observa que los recursos de la Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz aumentan un 407,4% y 252,3%, respectivamente, a pesar de que no tienen un IPMH elevado.

Asimismo, se prevé que Río Negro reciba un 171,4% más de recursos que Jujuy, cuando presenta la mitad de los hogares con privación material. Por su parte, La Pampa obtiene un 10% más de fondos que Mendoza, y el IPMH de ésta última es siete veces mayor.

Pese a que el nivel promedio de ejecución del programa es 58,9%, existen fuertes disparidades entre los distritos. Cabe destacar que el programa no se ha ejecutado en Santa Fe –la segunda provincia con mayor IPMH-, Chubut, Ciudad de Buenos Aires y San Luis. En menor medida, se aprecia un muy bajo nivel de ejecución del crédito vigente en Córdoba (12,7%) y Corrientes (10,2%) y Catamarca (13,7%). En el otro extremo, La Pampa y Santa Cruz ejecutaron el 261% y 236,1% del crédito vigente, respectivamente, a pesar que presentan un IPMH menor al 0,6%. Por último, cabe destacar que Río Negro tiene un crédito vigente significativamente mayor que Jujuy, Chaco, Formosa, Misiones y Salta, pese a que tiene un déficit habitacional mucho menor

### **3.5. Seguridad Alimentaria**

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (que da cumplimiento a la Ley N° 25.724), es uno de los planes nacionales articuladores y da prioridad a las familias indigentes (personas que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos), a las embarazadas, niños menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores que se encuentren en situación de riesgo social. El programa brinda asistencia alimentaria directa a todas las personas que necesiten apoyo alimentario (comedores infantiles, escolares y de organizaciones sociales).

Con respecto al análisis de la distribución geográfica del PLP 2011, se observa en el Cuadro 16 una concentración significativa en la Ciudad de Buenos Aires (22,8%), porque uno de los componentes del programa es la compra de alimentos que se centraliza en este distrito -por economías de escala- para luego distribuirse en el interior del país. Por su parte, las provincias con mayor población (Buenos Aires y Córdoba) también concentran gran parte de los recursos (35,6%). No obstante, no queda claro por qué Santa Fe recibe menos de la mitad de los fondos que Córdoba, cuando presentan similares indicadores de población y pobreza.

Asimismo, Formosa, Santiago del Estero y Misiones tienen los niveles de pobreza más elevados<sup>22</sup> del país y, a pesar de ello, obtienen solamente el 1,5%, 2% y 2,2% de los fondos previstos en el PLP 2011. Además, llama la atención que los recursos asignados a Chaco en el PLP 2011 aumenten un 262,8% con respecto al crédito vigente 2010, mientras que los de Jujuy y Salta crezcan menos del 20%.

En relación a la ejecución del presupuesto 2010, Formosa, Santiago del Estero y Corrientes presentan un nivel de ejecución inferior al promedio del país, a pesar que son algunas de las provincias más pobres. En el otro extremo, Neuquén y Santa Fe muestran un nivel de ejecución del 157,9% y 211,2%, respectivamente, y tienen tasas de pobreza inferiores al promedio del país. En síntesis, las disparidades que presentan las provincias en la distribución geográfica del PLP 2011 y los niveles de ejecución 2010 no responden a criterios objetivos de reparto de acuerdo a indicadores sociales de referencia.

---

<sup>22</sup> Cabe señalar que se utilizan los índices de pobreza vigentes en cada una de las provincias al segundo semestre de 2006, es decir antes de que estos indicadores sufran las distorsiones generadas al índice de precios al consumidor calculado por el INDEC.

**Cuadro 16: Distribución geográfica del programa Seguridad Alimentaria.**  
En miles de \$ y %.

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejec. Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	Pobreza	Población 0-17 años (%)
	\$	%		\$	%			
Buenos Aires	228.421	15,7	65,7	441.808	24,1	93,4	30,2	35,8
C. de Buenos Aires	553.973	38,0	36,3	417.824	22,8	-24,6	10,1	5,5
Catamarca	12.848	0,9	162,4	20.936	1,1	63,0	37,2	1,2
Chaco	34.766	2,4	215,8	126.124	6,9	262,8	48,1	3,2
Chubut	13.349	0,9	53,4	25.138	1,4	88,3	20,6	1,2
Córdoba	152.972	10,5	53,9	209.904	11,5	37,2	25,3	7,8
Corrientes	49.166	3,4	45,0	69.483	3,8	41,3	46,0	3,0
Entre Ríos	38.635	2,6	168,1	72.661	4,0	88,1	27,0	3,3
Formosa	22.193	1,5	67,2	26.634	1,5	20,0	43,7	1,7
Jujuy	26.124	1,8	137,9	30.239	1,6	15,8	40,0	2,1
La Pampa	9.872	0,7	97,4	12.175	0,7	23,3	24,5	0,8
La Rioja	12.842	0,9	166,5	15.389	0,8	19,8	29,9	1,0
Mendoza	38.415	2,6	59,3	45.503	2,5	18,5	20,3	4,4
Misiones	33.758	2,3	115,3	39.968	2,2	18,4	43,6	3,5
Neuquén	3.685	0,3	157,9	3.685	0,2	0,0	20,5	1,5
Río Negro	17.156	1,2	27,4	20.679	1,1	20,5	27,3	1,6
Salta	34.660	2,4	131,0	41.705	2,3	20,3	41,4	3,8
San Juan	22.004	1,5	101,3	26.966	1,5	22,6	37,8	1,9
San Luis	11.679	0,8	40,0	14.282	0,8	22,3	27,0	1,2
Santa Cruz	5.758	0,4	42,5	7.519	0,4	30,6	5,8	0,6
Santa Fe	60.539	4,2	211,2	73.557	4,0	21,5	22,9	7,6
Santiago del Estero	30.644	2,1	41,1	37.303	2,0	21,7	44,2	2,6
Tierra del Fuego	3.730	0,3	20,3	4.809	0,3	28,9	7,6	0,4
Tucumán	41.008	2,8	82,1	48.912	2,7	19,3	37,4	4,1
No Asignado	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>1.458.197</b>	<b>100,0</b>	<b>70,5</b>	<b>1.833.203</b>	<b>100,0</b>	<b>25,7</b>	<b>26,9</b>	<b>100</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011. EPH 2º semestre 2006. INDEC.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

### 3.6. Atención a la Madre y el Niño

El programa Atención de la Madre y el Niño, tiene por objetivo mejorar la salud de madres, niños y adolescentes de todo el país y reducir la mortalidad materno-infantil. Las acciones se distribuyen en dos subprogramas: el Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño (suministro de medicamentos, leche fortificada, asistencia para la detección de enfermedades, capacitaciones, etc.) y el Seguro Universal de Maternidad e Infancia - Plan Nacer (transferencias de un subsidio en base a cápitas, con montos que se ajustan en función del cumplimiento de la agenda sanitaria y las metas establecidas por provincia). Este último subprograma adquirió mayor relevancia con la implementación de la AUH, la cual establece condicionalidades en

materia de controles sanitarios y vacunación que deben cumplir los beneficiarios. Es por ello que los indicadores seleccionados para analizar el criterio de distribución geográfica del programa son: la Tasa de Mortalidad Materna<sup>23</sup> (TMM) y la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI).

En el Cuadro 17 se observa que la mayoría de los fondos en el PLP 2011 están asignados a la Ciudad de Buenos Aires (62,3%), lo cual puede explicarse porque el programa requiere una administración centralizada para la compra de leche y medicamentos en la Ciudad de Buenos Aires y su posterior distribución en el resto de las provincias del país. Sin embargo, sería deseable que pueda asignarse el gasto correspondiente a cada provincia.

No obstante, cabe resaltar algunas características de la distribución geográfica del PLP 2011 en las diferentes provincias. La provincia que recibe más recursos es Buenos Aires (11,5%), seguida por Córdoba (2,5%) y Tucumán (2,5%). Sin embargo, estas provincias no son las que tienen mayores tasas de mortalidad materna e infantil. De esta manera en estos casos prima el criterio de provincia con mayor población. Las que presentan las tasas de mortalidad infantil más elevados son: Formosa (19,2), Chaco (18), y Corrientes (17,1). Sin embargo, el PLP 2011, les asigna sólo el 1,2%, 1,9% y 1,7% de los recursos, respectivamente.

Con respecto a la a la Tasa de Mortalidad Materna, las provincias con índices más elevados son Formosa (11,5), Jujuy (10) y Chaco (8,2); mientras que el porcentaje de los fondos asignados a Jujuy y Formosa es 1% y 1,2% del total. A su vez, llama la atención que La Pampa reciba la mitad de recursos que Neuquén y Río Negro, a pesar que tiene tasas de mortalidad materna-infantil significativamente mayores.

Por otra parte, del análisis de la ejecución presupuestaria resultan llamativos los casos de Neuquén (84,6%) y Tierra del Fuego (98,5%), que son las jurisdicciones con los índices de mortalidad materna-infantil más bajos del país. En el otro extremo están Chaco, Santiago del Estero y Tucumán, que presentan los niveles de ejecución más bajos (59,5%, 55,8% y 57,8% respectivamente) y tienen los indicadores más altos de mortalidad materna-infantil.

---

<sup>23</sup> TMM: expresa la relación entre el número de defunciones por causas maternas acaecidas en la población femenina de un área geográfica dada durante un año determinado, y el número de nacidos vivos registrados en la misma área geográfica y para el mismo año.

TMI: relaciona las defunciones de menores de un año ocurridas durante un año y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo periodo de tiempo.

**Cuadro 17: Distribución geográfica del programa Atención a la Madre y el Niño. En miles de \$ y %.**

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejec. Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	TMI (2008)	TMM (2008)
	\$	%		\$	%			
Buenos Aires	51.039	8,9	66,2	87.170	11,5	70,8	12,4	3,2
<b>CABA</b>	<b>369.856</b>	<b>64,4</b>	<b>67,2</b>	<b>472.925</b>	<b>62,3</b>	<b>27,9</b>	<b>7,7</b>	<b>0,9</b>
Catamarca	2.144	0,4	85,7	4.142	0,5	93,2	15,3	4,2
<b>Chaco</b>	<b>12.156</b>	<b>2,1</b>	<b>59,5</b>	<b>14.562</b>	<b>1,9</b>	<b>19,8</b>	<b>18,0</b>	<b>8,2</b>
Chubut	2.881	0,5	73,4	3.266	0,4	13,4	10,4	5,1
Córdoba	17.435	3,0	71,8	18.751	2,5	7,5	12,1	3,4
<b>Corrientes</b>	<b>9.484</b>	<b>1,7</b>	<b>69,6</b>	<b>12.848</b>	<b>1,7</b>	<b>35,5</b>	<b>17,1</b>	<b>6</b>
Entre Ríos	9.218	1,6	60,1	10.065	1,3	9,2	13,5	4,2
<b>Formosa</b>	<b>5.041</b>	<b>0,9</b>	<b>78,9</b>	<b>8.839</b>	<b>1,2</b>	<b>75,3</b>	<b>19,2</b>	<b>11,5</b>
<b>Jujuy</b>	<b>5.051</b>	<b>0,9</b>	<b>78,8</b>	<b>7.868</b>	<b>1,0</b>	<b>55,8</b>	<b>14,0</b>	<b>10</b>
<b>La Pampa</b>	<b>2.260</b>	<b>0,4</b>	<b>76,4</b>	<b>2.386</b>	<b>0,3</b>	<b>5,6</b>	<b>14,9</b>	<b>7,3</b>
La Rioja	3.491	0,6	69,6	3.096	0,4	-11,3	15,0	4,6
Mendoza	10.999	1,9	68,8	12.419	1,6	12,9	10,8	2,6
Misiones	12.718	2,2	69,7	14.945	2,0	17,5	13,9	7,6
<b>Neuquén</b>	<b>1.898</b>	<b>0,3</b>	<b>84,6</b>	<b>3.736</b>	<b>0,5</b>	<b>96,8</b>	<b>7,4</b>	<b>2,6</b>
<b>Río Negro</b>	<b>4.335</b>	<b>0,8</b>	<b>60,4</b>	<b>4.730</b>	<b>0,6</b>	<b>9,1</b>	<b>11,7</b>	<b>2,5</b>
Salta	7.493	1,3	69,5	16.174	2,1	115,9	14,4	6,1
San Juan	4.439	0,8	85,4	6.627	0,9	49,3	14,4	0,7
San Luis	3.847	0,7	65,7	3.850	0,5	0,1	13,1	2,4
Santa Cruz	535	0,1	66,2	1.174	0,2	119,4	10,6	1,8
Santa Fe	4.426	0,8	77,6	14.827	2,0	235,0	11,5	3,3
Santiago del Estero	11.231	2,0	55,8	14.960	2,0	33,2	10,4	7,9
<b>Tierra del Fuego</b>	<b>891</b>	<b>0,2</b>	<b>98,5</b>	<b>962</b>	<b>0,1</b>	<b>8,0</b>	<b>6,8</b>	<b>3,8</b>
Tucumán	17.480	3,0	57,8	19.194	2,5	9,8	13,8	4,1
No Asignado	4.200	0,7	362,7	0	0,0	n/a	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>574.548</b>	<b>100,0</b>	<b>69,4</b>	<b>759.516</b>	<b>100,0</b>	<b>32,2</b>	<b>12,5</b>	<b>4,0</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010), Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 y Ministerio de Salud de la Nación. Notas: TMI por 1.000 nacidos vivos y TMM por cada 10.000 nacidos vivos.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

### 3.7. Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA)

El objetivo del programa es administrar y ejecutar los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Sus acciones buscan garantizar la prestación de un servicio esencial con especial atención en los sectores donde no llega la participación privada, y reducir el contagio de enfermedades de origen hídrico-sanitarias. En este sentido, están previstas acciones de promoción, capacitación y asistencia técnica destinadas a los actores que participan en el sector. Además, continuar la ejecución de las iniciativas: “Obras Menores de Saneamiento”, “Saneamiento en Áreas de Riesgo Sanitario”, “Programa de Agua y Saneamiento”, “Plan Agua + Trabajo” y “Proyectos Especiales y Transferencias Especiales”; entre otras. Por último, a través de las obras ejecutadas en forma centralizada por el ente, se destaca la intención de impulsar las obras de infraestructura en las capitales de las provincias del Norte Grande<sup>24</sup>, el tratamiento de efluentes en cuencas de ríos y lagos, y la construcción de acueductos.

**Cuadro 18: Distribución geográfica del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento. En miles de \$ y %.**

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejecución Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010	Acceso a Ss básicos**
	\$	%		\$	%		
Buenos Aires	391.955	34,4	57,0	416.268	31,4	6,2	62,0
C. de Buenos Aires	28.907	2,5	115,3	71.107	5,4	146,0	0,0
Catamarca	7.692	0,7	52,7	13.852	1,0	80,1	0,3
Chaco	56.238	4,9	74,6	73.330	5,5	30,4	3,2
Chubut	35.457	3,1	28,5	27.681	2,1	-21,9	0,2
Córdoba	125.730	11,0	50,8	136.574	10,3	8,6	5,6
Corrientes	800	0,1	299,1	12.876	1,0	1509,5	2,0
Entre Ríos	32.822	2,9	31,6	66.896	5,0	103,8	2,3
Formosa	74.053	6,5	45,4	28.919	2,2	-60,9	1,7
Jujuy	10.399	0,9	58,7	17.181	1,3	65,2	0,7
La Pampa	46.507	4,1	0,3	2.442	0,2	-94,7	0,8
La Rioja	4.340	0,4	197,1	26.582	2,0	512,5	0,2
Mendoza	23.111	2,0	66,1	34.659	2,6	50,0	1,4
Misiones	44.182	3,9	31,5	49.820	3,8	12,8	3,7
Neuquén	26.800	2,4	46,6	36.337	2,7	35,6	0,5
Río Negro	3.366	0,3	112,9	27.699	2,1	722,9	0,9
Salta	17.092	1,5	73,7	33.286	2,5	94,7	1,2
San Juan	11.063	1,0	52,3	28.319	2,1	156,0	0,4
San Luis	0	0,0	n/a	0	0,0	n/a	0,5
Santa Cruz	63.120	5,5	44,0	29.130	2,2	-53,8	0,1
Santa Fe	36.171	3,2	59,5	71.050	5,4	96,4	8,2
Santiago del Estero	24.108	2,1	43,0	15.206	1,1	-36,9	2,8
Tierra del Fuego	0	0,0	n/a	9.597	0,7	n/a	0,1
Tucumán	40.310	3,5	68,4	76.941	5,8	90,9	1,4
No Asignado	34.541	3,0	0,0	20.696	1,6	-40,1	n/a
<b>Total</b>	<b>1.138.764</b>	<b>100,0</b>	<b>51,7</b>	<b>1.326.448</b>	<b>100,0</b>	<b>16,5</b>	<b>100,0</b>

<sup>24</sup> Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Tucumán y La Rioja.

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, y Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010) y al Censo 2001 del INDEC.

Notas: CV: Crédito Vigente. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente. (\*\*) Mide la participación de cada provincia en el total de viviendas que no acceden a agua corriente y cloacas.

Con respecto a la distribución geográfica de los recursos del ENOHSA prevista en el PLP 2011, se observa en el Cuadro 18 que la provincia de Buenos Aires obtiene el 31,4% de los recursos y concentra el 62% de las viviendas sin acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. En menor orden, Santa Fe y Córdoba reciben el 5,4% y 10,3% de los fondos, respectivamente, a pesar que la primera tiene el 46,4% más de hogares sin acceso a agua potable y cloacas que la segunda. Asimismo, Tucumán (5,8%) recibe más fondos que Misiones (3,8%) y Santiago del Estero (1,1%), con una cantidad significativamente menor de viviendas que no tienen servicios básicos. Algo similar sucede entre Neuquén (2,7%) y Corrientes (1%). En particular, se destaca que la Ciudad de Buenos Aires recibe el 5,4% de los fondos y prácticamente no incide en el total de viviendas del país que no acceden a los servicios básicos de agua y cloacas.

A pesar que el PLP 2011 prevé que los fondos del programa aumenten un 16,9% en relación al crédito vigente para 2010, se aprecia que en la provincia de Buenos Aires aumentan sólo un 6,2%, mientras que en Santiago del Estero y Formosa caen un -36,9% y -60,9%, respectivamente. En cambio, se prevé que los fondos para Río Negro crezcan un 722,9%.

En relación a la ejecución del presupuesto 2010, se observa un comportamiento dispar por jurisdicción. En La Pampa se observa una sub-ejecución del 0,3% del crédito vigente, mientras que Corrientes y La Rioja tienen una sobre-ejecución del 299,1% y 197,1%, respectivamente.

### **Distribución geográfica de los principales programas sociales ~ Síntesis**

#### Asignación Universal por Hijo:

El principal criterio distributivo es la cantidad de población menor de 18 años: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza suman el 53,6%. En segundo lugar, los distritos con mayor tasa de empleo no registrado: Tucumán, Salta, Corrientes, Misiones y Chaco suman el 21,2%. Pero se observan debilidades en la ejecución presupuestaria: la totalidad de los recursos ejecutados en 2010 se asignaron a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires. El resto de las provincias no presenta ejecución del crédito vigente. Esta situación refleja debilidades importantes en materia de calidad y transparencia de la ejecución presupuestaria en las provincias.

#### Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja):

La provincia de Buenos Aires concentra el 95,8% de los fondos previstos en el PLP 2011. Sólo se asignaron recursos a otros dos distritos, Ciudad de Buenos Aires y Tucumán. El 82% de la ejecución presupuestaria 2010 también se realizó en la provincia de Buenos Aires, mientras que la Ciudad de Buenos Aires obtuvo el 16,3% de la ejecución y una sobre-ejecución del 1045,7%. El resto de las provincias no presentan ejecución del crédito vigente 2010. Hay serias debilidades en materia de transparencia presupuestaria que no permiten realizar un análisis de los criterios de distribución de fondos que se utilizan y para la ejecución del programa.

Conectar Igualdad: el PLP 2011 asigna todos los fondos a la Ciudad de Buenos Aires y no los distribuye a las provincias. Por otra parte, en el 2010 le asigna un crédito vigente de \$493 millones pero aún no se han ejecutado los fondos.

Techo Digno:

Pese a que la provincia de Buenos Aires concentra el 29,3% de los recursos previstos para 2011 y tiene el mayor IPMH, sus fondos caen un -18% en relación al crédito vigente 2010. Algo similar ocurre con otros distritos (Tucumán, Santiago del Estero y Formosa) que presentan un IPMH elevado. El programa asigna más recursos en provincias con un IPMH bajo (Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, Río Negro y La Pampa) que con un IPMH alto (Jujuy y Mendoza).

Seguridad Alimentaria:

La Ciudad de Buenos Aires (22,8%) y algunas de las provincias con mayor población (Buenos Aires, un 24,1%, y Córdoba, un 11,5%) concentran la mayor parte de los recursos previstos para 2011. No obstante, los recursos asignados a Santa Fe y a algunas de las provincias con mayores tasas de pobreza (Formosa, Santiago del Estero, Misiones, Jujuy y Salta) no responden a criterios objetivos de reparto de acuerdo a indicadores sociales de referencia.

Atención a la Madre y el Niño:

La Ciudad de Buenos Aires tiene el 62,3% del crédito proyectado para 2011. No hay una correlación entre recursos asignados a las provincias y los indicadores de mortalidad materna e infantil. Formosa, Chaco, Corrientes, Jujuy y Misiones tienen altas TMM y TMI y una muy baja asignación de fondos.

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento:

Pese a que la provincia de Buenos Aires recibe el 31,4% de los recursos previstos para 2011 y concentra el 62% de las viviendas sin acceso a servicios básicos, sus fondos aumentan sólo un 6,2% en relación al crédito vigente para 2010. Se prevé que la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán reciban más fondos que Santa Fe, Misiones y Santiago del Estero, respectivamente; a pesar que las primeras presentan menos viviendas sin acceso a agua potable y alcantarillado que las segundas. En tanto que la variación de los recursos asignados a Santiago del Estero (-36,9%), Formosa (-60,9%) y Río Negro (722,9%) no responde a la cantidad de viviendas que tiene cada provincias sin acceso a servicios básicos de agua potable y cloacas.

**Recuadro 2: Distribución Geográfica del Programa Construcciones Viales**

Este programa concentra todas las nuevas obras viales de rutas, priorizando la ejecución de obras financiadas con entidades crediticias internacionales, con el objetivo de resolver soluciones de continuidad de la Red Troncal Nacional y pavimentar las rutas identificadas como estratégicas. Cabe decir que la DNV no publica un Plan Estratégico de Construcciones que permita identificar la priorización geográfica de rutas, y si la asignación de fondos responde a criterios objetivos de reparto. Asimismo, el programa incorpora intervenciones destinadas a solucionar problemas vinculados a la seguridad vial. Para analizar si la asignación geográfica de recursos responde a criterios objetivos de reparto, se incorpora la densidad poblacional de cada provincia. Se supone que las provincias con mayor extensión geográfica y menor densidad poblacional requieren mayores recursos para la construcción de rutas y caminos que el resto.

En el Cuadro se observa que la provincia de Buenos Aires obtiene el 15,8% de los recursos previstos en el PLP 2011, mientras que los recursos asignados a Córdoba, Santa Fe y Mendoza suman el 18,3% de los recursos totales. En otro orden, se prevé que los distritos de la Región Patagónica (Santa Cruz, Chubut y Río Negro) reciban el 15,5% de los fondos. Sin embargo, no quedan claros los criterios de distribución: por qué Entre Ríos (12,2%) y Corrientes (6,3%) son el segundo y quinto distrito que recibiría más fondos. En el otro extremo están La Pampa, Catamarca y La Rioja, donde se asigna solamente el 3,8% de los fondos. Por otro lado, Chaco y Neuquén se ven favorecidas, ya que sus recursos del PLP 2011 aumentan un 235,7% y 312%, respectivamente. Por el contrario, los fondos asignados a Córdoba caen un -5,6% en relación al crédito vigente 2010, mientras que los recursos para Santa Fe aumentan levemente un 5,3%.

Con respecto a la ejecución del presupuesto 2010, hay distritos que presenta un nivel de ejecución muy alto (Chaco 112,5% y La Pampa 116,2%), mientras que existen otros donde el nivel de ejecución es muy bajo, tales como Tierra del Fuego (0%) y Corrientes (14,9%). En síntesis, aunque se observa cierta relación entre la distribución geográfica de los recursos y las provincias con mayor población, existen distritos donde la asignación de fondos no responde a criterios objetivos de reparto.

**Recuadro 2: Distribución Geográfica del Programa Construcciones Viales (Continuación)****Cuadro: Distribución geográfica del programa Construcciones viales.  
En miles de \$ y %.**

Provincia	CV a Sep-2010		% Ejecución Sep-10*	PLP 2011		PLP 2011 / CV 2010
	\$	%		\$	%	
Buenos Aires	906.063	16,4	66,3	1.023.805	16,3	13,0
C. de Buenos Aires	280	0,0	127,1	6.518	0,1	2227,9
Catamarca	46.800	0,8	44,8	72.471	1,2	54,9
Chaco	56.036	1,0	112,5	188.122	3,0	235,7
Chubut	171.715	3,1	79,3	198.564	3,2	15,6
Córdoba	554.211	10,0	43,2	523.204	8,3	-5,6
Corrientes	246.862	4,5	14,9	399.275	6,3	61,7
Entre Ríos	424.121	7,7	36,6	765.925	12,2	80,6
Formosa	223.934	4,0	116,1	99.112	1,6	-55,7
Jujuy	53.240	1,0	57,6	108.951	1,7	104,6
La Pampa	18.606	0,3	116,2	74.560	1,2	300,7
La Rioja	34.727	0,6	25,7	88.410	1,4	154,6
Mendoza	156.965	2,8	72,5	316.540	5,0	101,7
Misiones	51.990	0,9	51,6	101.178	1,6	94,6
Neuquén	22.184	0,4	98,1	91.399	1,5	312,0
Río Negro	283.623	5,1	68,0	271.246	4,3	-4,4
Salta	112.797	2,0	70,9	256.869	4,1	127,7
San Juan	102.748	1,9	89,3	243.767	3,9	137,2
San Luis	17.838	0,3	93,1	51.821	0,8	190,5
Santa Cruz	227.575	4,1	133,3	506.109	8,0	122,4
Santa Fe	300.242	5,4	51,7	316.158	5,0	5,3
Santiago del Estero	121.026	2,2	111,7	149.812	2,4	23,8
Tierra del Fuego	18.170	0,3	0,0	32.556	0,5	79,2
Tucumán	122.392	2,2	51,3	240.313	3,8	96,3
No Asignado	1.260.960	22,8	80,9	163.682	2,6	-87,0
<b>Total</b>	<b>5.535.105</b>	<b>100,0</b>	<b>68,5</b>	<b>6.290.367</b>	<b>100,0</b>	<b>13,6</b>

Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010, ONP, Ejecución Presupuestaria Nacional (Sitio de Consulta para el Ciudadano, fecha de corte: 5 de septiembre de 2010), Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 e INDEC.

Notas: CV: Crédito Vigente. PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto. (\*) Mide la relación ejecución/crédito vigente.

## SECCIÓN IV

### Principales conclusiones y desafíos pendientes

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 prevé un incremento del 37,3% con respecto a la LP 2010, levemente superior al incremento de la Administración Pública Nacional (35,2%). Sin embargo, cabe destacar que en el Mensaje de Elevación se señala que el gasto social previsto a ejecutar durante 2010 será un 13% superior (\$21.625 millones) al aprobado por el Congreso (\$165.595 millones). Pero, a pesar de este reconocimiento implícito, no se ha modificado el presupuesto 2010 para incorporar el gasto, y tampoco se aclara como será distribuido a las provincias este excedente.

De esta manera, el incremento del GPS para el 2011 es 21,4% con respecto al cierre estimado para el 2010.

Sin embargo, cuando se analiza en detalle las jurisdicciones y los programas sociales se observan fuertes disparidades: incrementos muy superiores al promedio y por otra parte reducciones de los recursos. Así, pueden diferenciarse tres grupos: un primer grupo que tiene una variación del gasto por encima del promedio, un segundo grupo que tiene un crecimiento nominal del gasto algo menor al promedio general, y un tercer grupo cuyos créditos proyectados decrecen nominalmente.

En el primer grupo están ANSeS (41,4%) y Obligaciones a Cargo del Tesoro (39,5%)<sup>25</sup>. Mientras que en el segundo grupo se encuentran: el Ministerio de Desarrollo Social (29,9%), el Ministerio de Salud (30,5%), el Ministerio de Educación y Cultura (27,9%) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (21,6%). Por último, en el tercer grupo están: los programas sociales del Ministerio de Planificación Federal, destinados a infraestructura social básica (-0,2%), y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -sin ANSeS- (-3,7%).

A los fines de explicar estas variaciones, es necesario analizar las variaciones más relevantes hacia el interior de las jurisdicciones que gestionan la política social. En este sentido, cabe destacar:

**ANSeS:** los mayores incrementos se explican por los programas nuevos que no estaban en la LP 2010: AUH (\$10.083 millones) y el programa Conectar Igualdad (\$3.198 millones). Las Prestaciones Previsionales aumentan un 30,6% para dar cumplimiento a la movilidad jubilatoria. En cambio, las Asignaciones Familiares del Subsistema Contributivo crecen sólo un 9,4%, lo cual probablemente resulte insuficiente si consideramos que aumentaron un 22% en 2010. Para financiar a la AUH –no estaba incluida en la Ley de Presupuesto 2010- se disminuyó el crédito vigente de las Asignaciones Familiares (-12,2%) y de las Prestaciones Previsionales (-5,2%). El alto nivel de ejecución que tienen las Asignaciones Familiares (84,3%) requerirá ampliaciones en los créditos presupuestarios hacia fines de año.

**Obligaciones a Cargo del Tesoro:** el programa que corresponden a Agua Potable y Alcantarillado, transferencia a la empresa AySA para extender la red cloacal, se incrementó un 39,5% con respecto a la LP. Es decir el presupuesto pasó de \$1685 millones a \$2.350 millones.

**Ministerio de Desarrollo Social:** los incrementos más notables previstos para 2011 son para los programas de transferencia monetaria y alimentaria: Argentina Trabaja (123% y 42,5% en relación a la LP 2010 y crédito vigente, respectivamente), Pensiones no Contributivas (47,2%) y Seguridad Alimentaria (42,4% y 25,7% en relación a la LP 2010 y crédito vigente, respectivamente). Por el contrario, el programa Familias para la Inclusión Social se reduce un -94%, ya que se reestructuró a partir de que la mayoría de sus beneficiarios pasaron a la AUH.

<sup>25</sup> Incluye solamente al Grupo "Empresas Públicas de Agua Potable que está dentro del programa Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Entes Binacionales, y realiza transferencias del Tesoro Nacional a AySA S.A. para financiar operaciones y plan de obras.

**Ministerio de Salud:** los programas con mayor crecimiento son Prevención y Control de Enfermedades -gripe A- (70,2%) y Lucha contra el Sida y ETS (43,5%) y la Atención a los Beneficiarios de las PNC (28,6%). En cambio, Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud (Remediar) se ajusta un -23%, y Atención a Programas Especiales (Asistencia Financiera a Obras Sociales) aumenta sólo un 9%. Probablemente, el aumento de Atención a la Madre y el Niño (35,1%) resultará insuficiente para cubrir todas las prestaciones si consideramos que los inscriptos al Seguro Universal Materno-Infantil (Plan Nacer) crecieron significativamente con la implementación de la AUH.

**Ministerio de Educación y Cultura:** los programas que más aumentan son Infraestructura y Equipamiento (283,7%) y el FNID (36,1%). El primero apunta a mejorar los espacios educativos en todo el territorio nacional y el segundo FNID consiste en transferencias a las provincias para compensar desigualdades en los salarios docentes de escuelas públicas y privadas subsidiadas. En el otro extremo, los programas que se ajustan son Acciones Compensatorias en Educación (Becas) (-69,6%), producto de su incompatibilidad con la AUH a pesar de proveer bienes y servicios complementarios, y Mejoramiento de la Calidad Educativa (-55,1%).

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva:** el programa con mayor incremento es del destinado a los recursos humanos del CONICET 25%, mientras que el resto de los programas del Ministerio crecen un 9,8%

**Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:** los programas de infraestructura social básica (vivienda y urbanismo y agua potable y alcantarillado) se recortaron un -0,2%, mientras que el resto de los programas (subsidios a la energía y transporte, obra pública, etc.) crecen un 48,4%. El principal programa de vivienda (Techo Digno) cae un -9,5%; Mas Escuelas, Mejor Educación, un -13,6%; y, Recursos Hídricos, un -7,2%. Asimismo, ENOHSA –obras de agua potable y cloacas- aumenta sólo un 10,8%. En cambio, el programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica aumenta un 66,4%.

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (excluido ANSeS): los programas en trabajo se reducirán en promedio un (-3,7%) con respecto a la LP 2010. Existió una reasignación de los recursos en el 2010 por la implementación del AUH. El Plan Jefes y Jefas de Hogar cuyo presupuesto 2010 ascendió a \$642 millones, ya no cuenta con créditos proyectados para 2011, porque sus beneficiarios con hijos pasaron a AUH y sus beneficiarios sin hijos pasaron al Seguro de Capacitación y Empleo. Los fondos previstos para éste último aumentan un 40% con respecto al presupuesto 2010.

Por otra parte, en base al análisis de la distribución geográfica de los 7 principales programas sociales que representan el 29% del GPS (excluida la Seguridad Social) siguientes programas sociales: Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, Argentina Trabaja, Techo Digno, Atención a la Madre y el Niño, Seguridad Alimentaria y ENOHSA, es posible destacar los siguientes principales hallazgos:

- **Debilidad en los criterios de distribución geográfica:** el principal criterio de distribución entre las provincias es la cantidad de población. En segundo lugar, criterios más objetivos como por ej. línea de pobreza, desempleo, déficit habitacional, etc., de las provincias. Sin embargo, estos indicadores no tienen demasiada importancia y se observan inequidades en la distribución de las provincias. Por ejemplo, con el programa Seguridad Alimentaria: Formosa, Santiago del Estero, Misiones, Jujuy y Salta tienen los niveles de pobreza más elevados, y recibieron sólo entre el 1% y 2,3% de los fondos. En el caso del programa Atención a la Madre y al Niño: Formosa, Chaco, Corrientes, Jujuy y Misiones tienen las tasas de mortalidad materna e infantil más altas y reciben pocos recursos. Asimismo, el programa Techo Digno distribuye más fondos a distritos que tiene menos déficit habitacional (Río Negro, La Pampa, Ciudad de Buenos Aires) que otros (Mendoza y Jujuy). Por último, se prevé que para obras de agua potable y saneamiento (ENOHSA), la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán reciban más fondos que Santa Fe, Misiones y Santiago del Estero; a pesar que

las primeras tiene menos viviendas sin acceso a agua potable y cloacas, que las segundas.

- **Fondos asignados a la Ciudad de Buenos Aires y no distribuidos a las provincias:** este es el caso del programa Conectar Igualdad, 100% de los fondos. En el programa Atención a la Madre y al Niño: el 62,3%, y mientras que en el programa Seguridad Alimentaria el: 22,8% de los fondos son asignados a ciudad de Buenos Aires.

La falta de asignación correcta de fondos a las provincias dificulta el análisis sobre los fondos que reciben cada una de las jurisdicciones y los criterios utilizados.

En suma, el incremento del GPS en el PLP 2011 es del 37% con respecto a la LP 2010. Sin embargo al considerar el Crédito Vigente informado en el Mensaje de Remisión al Congreso, el incremento se reduce al 21%. Si se tiene en cuenta, que las estimaciones de la tasa de inflación para el próximo año sería en torno del 20% - 25%, el GPS se mantiene constante o disminuye en términos reales, situación no deseable en un contexto inflacionario que impacta con mayor fuerza sobre la población en situación de pobreza.

Por otra parte, cuando se analiza en detalle las jurisdicciones y los programas sociales se observan fuertes disparidades: incrementos muy superiores al promedio y por otra parte reducciones de los recursos.

Las jurisdicciones más beneficiadas con respecto a la Ley de Presupuesto 2010 principalmente son: ANSeS (41,4%) y Obligaciones a Cargo del Tesoro, en los fondos destinados a AySA (39,5%), ya que sus incrementos están por encima del promedio de las mejoras al Gasto Social. Pero también se destacan por sus aumentos relativos, si bien por debajo del promedio del GPS, el Ministerio de Salud (30,5%) priorizando los programas Atención a la Madre y al Niño (Plan Nacer), Control de las enfermedades y Lucha Contra el Sida; y el Ministerio de Desarrollo Social (29,9%). En este sentido, se prioriza el incremento de fondos a los programas de transferencia de ingresos –monetarios y no monetarios- (AUH y Conectar Igualdad de ANSeS; Argentina Trabaja, Seguridad Alimentaria y Pensiones no Contributivas de Desarrollo Social).

Por el contrario, se recortan los fondos previstos para la obra pública en infraestructura social básica (vivienda, agua potable y cloacas) a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Excepto el programa correspondiente a Agua Potable y Alcantarillado que ejecuta AySA y depende de Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Por otra parte, el criterio de redistribución que prima en las provincias es el tamaño de población y luego en menor medida criterios más objetivos de acuerdo a los indicadores sociales de las provincias. Se mantiene la misma situación observada para la Ley de Presupuesto 2010 y para el 1º semestre de ejecución de este año.

Considerando esta situación aún se plantean desafíos pendientes:

- Lograr una mayor previsibilidad del GPS en el Presupuesto Nacional. Para ello es necesario:
  - revertir la tendencia a la subestimación de las variables macroeconómicas en particular la de ingresos, para evitar luego una asignación discrecional de los excedentes. Esto ha generado que se incorporen una cantidad cada vez mayor de recursos excedentes - no autorizados inicialmente por el Congreso Nacional en la Ley de Presupuesto- hacia fines de cada año a través de Decretos de Necesidad y Urgencia. Asimismo, la reestructuración del presupuesto de distintos programas -intra-jurisdiccional e inter-jurisdiccional- se realiza a los fines de financiar programas o incrementos de gastos no previstos en la Ley de Presupuesto, y disminuye los programas sociales y una mayor explicitación de los criterios utilizados oportunidad del presupuesto como herramienta de planificación y gestión.

- Mejorar la calidad y transparencia en la información presupuestaria de programas sociales importantes como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo y el Argentina Trabaja.
- Otorgar mayor importancia a criterios más objetivos de asignación del gasto social, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias.
- Fortalecer la información de la distribución geográfica tanto en la Ley de Presupuesto como en la ejecución presupuestaria.

En suma, se presenta como un desafío relevante mejorar la información de gasto social incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto, las modificaciones que se realizan a la Ley de Presupuesto y en especial la distribución geográfica de los recursos a las provincias. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y al mismo tiempo mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades sociales.

## Bibliografía

ANSeS (2009). Presentación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad a la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación. A cargo del Lic. Diego Bossio, Director Ejecutivo de ANSES. Buenos Aires, Diciembre. ANSES

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP): “Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional”. Agosto 2010. Disponible en [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP): “Partes de Prensa 06/2010, 20/2010 y 25/10”, del Observatorio Fiscal. Disponible en [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP): “Primer informe sobre el Proyecto de Presupuesto 2011”. Septiembre de 2010. Disponible en: [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel: “Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010”. Documento de Trabajo N° 1. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Siena. Mayo 2010. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel: “Informe de ejecución del gasto público social en el presupuesto nacional. 1° Semestre 2010” Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Siena. Mayo 2010. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

Contaduría General de la Nación (2009). Cuenta de Inversión 2009. Ministerio de Economía y Finanzas.

Oficina Nacional de Presupuesto (2010). Ley de Presupuesto Nacional 2010. Ley N°26.546. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2010/mensadosdiez.html>

Oficina Nacional de Presupuesto (2010), Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011. Disponible en:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2011/mensadosonce.html#titulouno>

Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello (2009). “Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007). Fundación Siena, Documento de Trabajo N° 07/09, Septiembre 2009. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

Uña, Gerardo (2009) “Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso”. Apuntes N° 9, Fundación Siena, Agosto 2009. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

## Gisell Cogliandro

Directora Ejecutiva de la Fundación Siena. Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Egresada de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora Principal de la Fundación Observatorio de la Maternidad. Realizó investigaciones en políticas sociales para Cáritas Argentina y sobre gasto público para la Fundación Konrad Adenauer. Desarrolló investigaciones sobre instituciones y gobernabilidad de la Argentina para el Banco Mundial.

## Ariel Melamud

Investigador asociado de la Fundación Siena. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Realiza investigaciones sobre gasto público, federalismo fiscal y servicios públicos. Es consultor del Banco Mundial y desempeñó funciones en el Ministerio de Economía de la Nación, CIPPEC y Banco Interamericano de Desarrollo.

Para citar este documento:

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel (2010). “Análisis del Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011”. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Documento de Trabajo N° 10/10, Octubre 2010.



La Fundación Siena es un centro de estudios sin fines de lucro, cuya misión es aportar propuestas de políticas públicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.

[www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar) / [info@fundacionsiena.org.ar](mailto:info@fundacionsiena.org.ar)



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana fundada en el año 1964, comprometida con el movimiento demócrata cristiano, cuyo nombre honra al primer Canciller Federal. Sus actividades, tanto en Alemania como en el resto del mundo, se rigen por los principios que determinaron la obra de Konrad Adenauer.

En la cooperación internacional, los objetivos de la Fundación se centran en mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras. Para esto, tiene presencia en más de cien países con alrededor de doscientos proyectos y programas de formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas e investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea y los procesos de integración regional, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo.

[www.kas.de](http://www.kas.de) / [info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)



FUNDACION  
**siena**

investigación aplicada de políticas públicas

---

Av. Raúl Scalabrini Ortíz 2019 8° E - (C1425DBB) - Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
(54-11) 4832-5047 - [info@fundacionsiena.org.ar](mailto:info@fundacionsiena.org.ar) - [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)