



Ministerio de Economía
Argentina



Inversión Social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2021

Mayo 2023



Autoridades

MINISTRO DE ECONOMÍA

Sergio Tomás MASSA

SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Gabriel Ernesto RUBINSTEIN

SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA

Germán PLESSEN

DIRECTORA NACIONAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

María Victoria BUCCIERI

DIRECTORA DE ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS

Natalia Soledad MARTÍNEZ

REPRESENTANTE DE UNICEF

Luisa BRUMANA

REPRESENTANTE ADJUNTO DE UNICEF

Sebastián WAISGRAIS

Autores

COORDINACIÓN GENERAL – DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS

Natalia Soledad MARTÍNEZ

COORDINACIÓN TÉCNICA – DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS

Corina IGLESIAS

Karina Gabriela RODRIGUEZ

EQUIPO DE TRABAJO – DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS

Sofía ALBERRO

Luciana CÁNCER

Luciana GUAZZARONI

Fernanda ITURMENDI

Sofía LAURITO

DIRECCIÓN EDITORIAL DE UNICEF

Carolina AULICINO, Especialista en Inclusión Social y Monitoreo

COORDINACIÓN TÉCNICA DE UNICEF

Javier CURCIO

Julia FRENKEL

“La inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia 2001-2021”

El presente documento es el resultado de un trabajo de cooperación entre la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina y UNICEF.

© Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo de 2023.



Siglas

ANSES Administración Nacional de la Seguridad Social

ATP Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

AAFF Asignaciones familiares

AUH Asignación Universal por Hijo

CDN Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

EPH Encuesta Permanente de Hogares

FONID Fondo Nacional de Incentivo Docente

GA Gasto ampliado

GBP Gasto en bienes públicos

GE Gasto específico

GI Gasto indirecto

GnoE Gasto no específico

GPC Gasto público consolidado

GPN Gasto público nacional

GPP Gasto público provincial

GPS Gasto público social

GPSC Gasto público social consolidado

GPSdN Gasto público social dirigido a la niñez

GPSNdA Gasto público social nacional dirigido a la adolescencia

GPSNdN Gasto público social nacional dirigido a la niñez

GPSN Gasto público social nacional

GPSPdN Gasto público social provincial dirigido a la niñez

GPSPdA Gasto público social provincial dirigido a la adolescencia

GPSPdPI Gasto público social provincial dirigido a la primera infancia

GTP Gasto dirigido a toda la población

GTr Gasto tributario

GTrN Gasto tributario nacional

GTrNdA Gasto tributario nacional dirigido a la Adolescencia

GTrNdN Gasto tributario nacional dirigido a la niñez

GTrNdPI Gasto tributario nacional dirigido a la primera infancia

IFE Ingreso Familiar de Emergencia

IG Impuesto a las ganancias

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos

INSSJyP Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

ISPI Inversión social dirigida a la primera infancia

IVA Impuesto al valor agregado

N-P Nación - provincias

NyN Niño y niña

NNyA Niño, niña y adolescente

PI Primera infancia

PIB Producto interno bruto

SIDIF Sistema Integrado de Información Financiera

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Índice

Resumen ejecutivo.....	5
1. Introducción	7
2. Definiciones, metodología y fuentes de información.....	10
3. Gasto Público Social dirigido a la Niñez del sector público consolidado Nación-Provincias 2001-2021.....	15
3.1 Nivel Nacional	22
3.1.1 Transferencias nacionales a las provincias	27
3.2 Nivel Provincial	31
4. Inversión Social en Primera Infancia del sector público consolidado Nación-Provincias 2016-2021.....	34
4.1 Nivel Nacional	40
4.2 Nivel Provincial	44
5. Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia del sector público consolidado Nación-Provincias 2019-2021.....	46
5.1 Nivel Nacional	54
5.2 Nivel Provincial	57
6. Gasto Tributario Nacional dirigido a primera infancia, niñez y adolescencia	60
7. Conclusiones finales	69
Bibliografía.....	71

Resumen ejecutivo

El objetivo del presente documento, elaborado por el Ministerio de Economía de la Nación en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), consiste en exponer los resultados del ejercicio de actualización al año 2021 de las mediciones del gasto público social dirigido a la niñez y la adolescencia (GPSdN) (0 a 17 años) y de la inversión social dirigida a la primera infancia en la Argentina (ISPI) (0 a 5 años). El documento incluye también una primera aproximación del gasto público social dirigido a la adolescencia para el período 2019-2021 (12 a 17 años).

Se incluyen datos para el sector público consolidado que contempla al gobierno nacional y los gobiernos provinciales (es decir, Nación y provincias, en adelante N-P) y para cada nivel de gobierno por separado discriminando el efecto financiador-ejecutor. Es importante resaltar que no se consolida el gasto con los gobiernos municipales.

Asimismo, se incorpora la medición del gasto tributario en el ámbito nacional dirigido a la primera infancia y a la niñez para el período 2016-2021 y la medición dirigida a la adolescencia para los años 2019 a 2021, basada en la estimación de los ingresos que el fisco deja de percibir debido a la aplicación de beneficios tributarios tales como exenciones, reintegros, deducciones o reducciones de alícuotas.

Del análisis de los datos se observa que, en 2021, el GPSdN alcanzó el 7,5% del PIB, el 17,9% del gasto público total consolidado y el 27,7% del gasto público social consolidado. La mayor parte de este gasto está explicada por la categoría *educación* (42,1%), cuya ejecución recae mayoritariamente en las provincias. El segundo lugar es representado por el gasto en *ayuda directa* (14,9%) que consiste primordialmente en la cuantificación de programas de transferencias de ingresos y descende su participación respecto a 2020 producto del menor gasto extraordinario debido a la pandemia por COVID-19. Por su parte, en el tercer lugar se ubica el gasto en *salud* (12,8%) y en *obras sociales* (10,6%), responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y las provincias.

Al analizar la distribución de la inversión social en NNyA en 2021 por subgrupo etario, se observa que la dirigida a la primera infancia representa el 24,3% del GPSdN mientras que la correspondiente a la adolescencia alcanza el 36,7%.

Para la primera infancia, la inversión social para el último año analizado fue de 1,8% del PIB, 4,3% del gasto consolidado N-P y 6,7% del gasto público social de ambos niveles de gobierno. Las categorías que tienen mayor representación son *cuidado y educación* (29,8%), *salud* (18,9%) y *ayuda directa* (18,4%).

Asimismo, la primera medición del gasto público social consolidado dirigido a la adolescencia asciende en 2021 a 2,7% del PIB, 6,6% del gasto público consolidado N-P y 10,2% del gasto público social nación y provincias. La categoría *educación* es la más significativa, con una participación del 53,5%. Le siguen *ayuda directa* (14%), *obras sociales* (10%) y *salud* (9,6%).

A su vez, en esta edición se incorpora un análisis de las transferencias presupuestarias nacionales al nivel de gobierno provincial. En 2021 representan 10,4% de la inversión social en NNyA del gobierno nacional y superan levemente la participación de 2019 (10,1%). En términos del PIB representan 0,3% (+0,09 p.p. respecto a 2019).

Por último, al gasto social dirigido a la niñez se puede adicionar el gasto tributario en niñez, estimado sólo para el nivel nacional, el cual representa el 0,9% del PIB en 2021. En pesos por niño/a, la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia N-P en 2021 fue de \$261.875; mientras que el gasto tributario nacional por niño/a se estimó en \$32.818. Sumando los dos conceptos, el esfuerzo fiscal total por niño/a y adolescente ascendió a \$294.694 en 2021.

1. Introducción

En su artículo 4, la Convención sobre los Derechos del Niño/a de 1989 establece que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. Se destaca entonces la necesidad de conocer cuántos recursos se invierten en los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la información presupuestaria y las distintas formas en que se procesa y clasifica no permiten identificar fácilmente quiénes son los beneficiarios de las políticas públicas, es decir que no es sencillo saber qué parte del gasto público beneficia a la primera infancia, a la niñez y a la adolescencia.

En este marco, el Ministerio de Economía de la República Argentina y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabajan en conjunto desde hace ya dos décadas con el fin de contar con estadísticas fiscales oficiales, anuales y actualizadas, sobre el esfuerzo financiero que hace el Estado argentino para avanzar en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. En esta oportunidad, además de continuar con el análisis expuesto en las presentaciones anteriores, en las cuales se consideraron las políticas públicas destinadas a niños y niñas de 0 a 17 años a través del Gasto Público Social dirigido a la Niñez (GPSdN) y a los niños y niñas de 0 a 5 años a través de la Inversión Social dirigida a la Primera Infancia (ISPI), en el presente estudio se incorporan los resultados de una primera medición del Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia (GPSdA), considerando al subgrupo etario de personas entre los 12 a 17 años de edad inclusive. Cabe resaltar que se trata de un primer ejercicio que tiene por objetivo aproximar el esfuerzo financiero que realiza el Estado para la implementación de políticas dirigidas a esta población (con sus especificidades dentro del colectivo de NNYa) sujeto a lo que se defina en una mesa intersectorial que espera constituirse para generar y legitimar los acuerdos metodológicos necesarios para realizar estas mediciones.

El objetivo del presente documento consiste en presentar los resultados obtenidos para la estimación del GPSdN de los últimos veinte años (2001-2021); para la ISPI durante el período 2016-2021; y para el GPSdA durante los años 2019-2021, tanto de la Administración Nacional como de las provincias. El universo del gasto considerado corresponde al sector público no

financiero consolidado del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, es decir, Nación y Provincias, en adelante N-P¹.

Tanto el GPSdN, como el GPSdA y la ISPI se construyen a partir de la identificación presupuestaria de aquellas iniciativas, programas y políticas que, directa o indirectamente, tienen un impacto en cada grupo etario y la aplicación de una metodología de medición desarrollada específicamente con este fin hace más de dos décadas y que fue perfeccionándose en los años sucesivos. Esto es así debido a que ninguna de las clasificaciones presupuestarias conocidas – según jurisdicción, finalidad, función o fuente de financiamiento– permite identificar cuál es el gasto que se destina a un grupo determinado de la población: niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, varones, mujeres, población con discapacidad, pueblos originarios, etc. Cabe destacar que la Secretaría de Hacienda desde 2019 realiza un seguimiento trimestral del Presupuesto Nacional con alto impacto en niñez² a partir de etiquetar las partidas presupuestarias del gasto destinadas a este colectivo. Si bien existen diferencias metodológicas entre ambas mediciones, se realiza un trabajo permanente de armonización junto a la Oficina Nacional de Presupuesto con el objetivo de fortalecer el proceso de institucionalización de la perspectiva de niñez en la producción de información fiscal y presupuestaria.

Al igual que en el documento anterior, se llevó a cabo una clasificación excepcional del gasto analizado para el año 2020 y 2021 en la cual se identificaron programas, actividades y líneas de acción nacionales destinados a mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19 que se consideraron con impacto en NNYA. De esta manera, se pudo identificar qué parte del gasto público nacional dirigido a la niñez y a la primera infancia corresponde a gasto realizado en el marco de la pandemia, es decir, cómo hubiese sido la medición de no existir tal situación sanitaria.

Se presenta además la actualización del Gasto Tributario Nacional (GTrN) dirigido a la niñez y a la primera infancia para el período 2016-2021, y a la adolescencia para el período 2019-2021, definido como la estimación de los ingresos que el fisco deja de percibir debido a la aplicación

¹ No se incluyen los gobiernos municipales.

² También realiza análisis transversales del gasto de la Administración Pública Nacional tales como género y discapacidad.

de beneficios tributarios tales como exenciones, reintegros, deducciones o reducciones de alícuotas, que tienen impacto en los grupos etarios en los que se enfoca el presente trabajo.

La estructura del documento es la siguiente: en la próxima sección se presenta la metodología implementada en la estimación de cada uno de los indicadores y las fuentes de información utilizadas como insumo. Luego, se desarrollan cuatro secciones principales en el cuerpo del trabajo: 1) referente al gasto público social dirigido a la niñez y a la adolescencia (GPSdN) del sector público consolidado N-P, con subsecciones por nivel de gobierno que permiten conocer los distintos objetivos perseguidos por cada uno de ellos a través de sus políticas presupuestarias; 2) referente a la inversión social en primera infancia (ISPI) del sector público consolidado, también incluyendo lo obtenido para el nivel nacional y provincial, por separado; 3) relativo a la primera aproximación del gasto público social dirigido a la adolescencia (GPSdA) del sector público consolidado N-P, con las mismas desagregaciones de análisis que para los grupos etarios previos; y 4) por último, la actualización de la serie de gasto tributario nacional (GTrN) dirigido a la primera infancia, niñez y adolescencia.

2. Definiciones, metodología y fuentes de información

Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia

El gasto público social dirigido a la niñez se define como la suma de todas las erogaciones públicas con fines sociales que tienen algún grado de impacto en la niñez, ya sea a través de políticas diseñadas para atender las necesidades o situaciones específicas de NNyA de 0 a 17 años, o a través de otras políticas dirigidas a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños, niñas y adolescentes forman parte. Se aplica la misma definición para la inversión social dirigida a la adolescencia y a la primera infancia, tomando para estos casos las franjas etarias de 12 a 17 años y de 0 a 5 años, respectivamente. Para la medición de estos indicadores se requiere información de ejecución presupuestaria con un nivel de desagregación de estructura programática o menor, clasificada según su finalidad y función. El universo del gasto considerado en el análisis es el correspondiente a la finalidad *Servicios Sociales*.

Para el nivel nacional se utiliza como fuente de información el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), que permite acceder a partidas presupuestarias a nivel de programa, subprograma y actividad. Esto permite que el cálculo tenga mayor calidad en la información y un grado de detalle elevado en la identificación presupuestaria. Respecto de las provincias, la calidad de la información y su grado de desagregación depende de cada uno de los casos. En todos ellos, se utiliza la información que se encuentra publicada en los respectivos sitios oficiales de las Secretarías de Hacienda, Contadurías Generales o Direcciones de Presupuesto, a través de la Cuenta de Inversión o ejecuciones presupuestarias que permitan estimar el gasto incluido en la finalidad *Servicios Sociales* de la Administración Provincial.

Una vez identificadas las líneas presupuestarias a utilizar se lleva a cabo una doble clasificación. Por un lado, se tipifican las *clases* del gasto según su grado de especificidad respecto del grupo poblacional al cual están dirigidas. Por otro lado, se identifican las *categorías* del gasto, según la naturaleza funcional o área temática de la política pública.

Según la primera clasificación, aquellas partidas que se consideran destinadas específicamente al grupo etario bajo análisis, se contabilizan por su monto total en el indicador. Para el caso de las partidas que se considera que impactan de manera indirecta o sobre un grupo poblacional

más amplio, se aplica un *distribuidor* o *ponderador* que determina qué proporción de los recursos de dicha partida impacta en el grupo etario analizado.

Los *distribuidores* del gasto se seleccionan en función de la población objetivo, el grado de focalización de las actividades y programas, y otras características de cada programa en particular de acuerdo a la información disponible en cada caso. Las posibilidades de acceso a la información para la elaboración de los distribuidores son muy variables y, en muchos casos, la información es inexistente o carece de la continuidad y/o periodicidad necesaria para su uso en la construcción de una serie. El ponderador ideal es siempre aquel que informa qué proporción de cada programa va dirigido al grupo etario bajo análisis. Si la disponibilidad de información y las características del programa lo permiten, se utilizan datos de registro de beneficiarios. Cuando no hay información detallada del gasto ni registros administrativos de beneficiarios, los ponderadores se construyen a partir de fuentes estadísticas como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), las proyecciones poblacionales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la matrícula por nivel educativo y modalidad de cada una de las provincias que surgen del Relevamiento Anual del Ministerio de Educación de la Nación y el Registro de población con Certificado Único de Discapacidad por grupo etario y jurisdicción, entre otros³.

A continuación, se presenta la descripción detallada de las *clases* y las *categorías* del gasto en base a las cuales se realiza la clasificación de la ejecución presupuestaria.

³ Para el caso de las provincias, durante el proceso de recolección de información de ejecución presupuestaria y de datos administrativos para la elaboración de los ponderadores, se obtuvo información de años anteriores o actualización de fuentes que estaban desactualizadas, lo cual fue incorporado al presente trabajo. Es por ello que resulta posible encontrar diferencias con los resultados expuestos en ediciones anteriormente publicadas.



CLASES DEL GASTO

CLASES	NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (0 a 17 años)	PRIMERA INFANCIA (0 a 5 años)	ADOLESCENCIA (12 a 17 años)
Específico	Programas e iniciativas dirigidos específicamente a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años (enseñanza básica, comedores escolares, becas estudiantiles, salud pediátrica, entre otros).	<i>Específico en PI:</i> programas e iniciativas dirigidos específicamente a la primera infancia (por ej., instituciones de guarda, enseñanza inicial, salud materno-infantil, fomento de la lactancia materna). <i>Específico en niñez pero no específico en PI:</i> programas destinados a la población de 0 a 17 años que por los objetivos propuestos no permiten diferenciar servicios específicos para la franja etaria que corresponde a la PI (ej. hospital pediátrico).	<i>Específico en A:</i> programas e iniciativas dirigidos específicamente a la adolescencia (por ej., instituciones de enseñanza secundaria). <i>Específico en niñez pero no específico en A:</i> programas destinados a la población de 0 a 17 años que por los objetivos propuestos no permiten diferenciar servicios específicos para la franja etaria que corresponde a la A (ej. Competencias deportivas escolares).
Indirecto	Programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de menores de 18 años, cuya pertenencia al grupo familiar es requisito para la recepción del beneficio (ej., AUH, AAFF, etc.).	Programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de niños y niñas en la primera infancia (ej., AUH, AAFF, etc.).	Programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de niños y niñas en la adolescencia (ej., AUH, AAFF, etc.).
Ampliado	Programas e iniciativas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños y niñas forman parte (por ej., programas de atención a grupos vulnerables, agua potable y alcantarillado, saneamiento, acceso a vivienda, etc.).	Programas e iniciativas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños y niñas en la primera infancia forman parte (por ej., programas de atención a grupos vulnerables, agua potable y alcantarillado, acceso a vivienda, etc.).	Programas e iniciativas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios de los cuales los adolescentes forman parte (por ej., programas de atención a grupos vulnerables, agua potable y alcantarillado, acceso a vivienda, etc.).
Acciones dirigidas a toda la población (Bienes Públicos)	Proporción del gasto en bienes públicos que beneficia a niños y niñas menores de 18 años (gastos en ciencia y técnica, cultura, servicios de alumbrado y cuidado de espacios públicos, etc.).	Proporción del gasto en bienes públicos que beneficia a niños y niñas de 0 a 5 años (gastos en ciencia y técnica, cultura, servicios de alumbrado y cuidado de espacios públicos, etc.).	Proporción del gasto en bienes públicos que beneficia a niños y niñas de 12 a 17 años (gastos en ciencia y técnica, cultura, servicios de alumbrado y cuidado de espacios públicos, etc.).

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación



CATEGORÍAS DEL GASTO

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
1. Ayuda directa	Transferencias de ingresos o subsidios a las familias para promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo y evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza o emergencia, entre otros.
2. Ciencia y técnica	Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de posgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
3. Condiciones de vida	Gastos que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica como vivienda, saneamiento y agua potable y alcantarillado, entre otros.
4. Educación (niñez y adolescencia) y Cuidado y Educación (primera infancia)	Acciones integrales y/o multisectoriales orientadas al desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia (ADEPI); gastos en educación; acciones orientadas a fomentar la terminalidad educativa de madres o embarazadas adolescentes, etc.
5. Deportes, recreación y cultura	Programas de promoción y fomento del deporte y la cultura, el establecimiento y manutención de parques recreativos y juegos, y aquellos programas de promoción y acción cultural como bibliotecas, teatros, museos, coros, actividades artísticas, etc.
6. Desarrollo e integración	Programas destinados a la integración y desarrollo de grupos vulnerables como personas con discapacidad, pueblos originarios e inmigrantes.
7. Nutrición y alimentación	Programas de entrega de leche, comedores escolares, comunitarios y/o familiares, distribución de bolsones de alimentos, entre otros.
8. Obras sociales	Se incluyen como categoría del gasto debido a que son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados, además de ser financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de las y los trabajadores.
9. Otros servicios urbanos	Acciones inherentes a servicios urbanos como mercados, alumbrado y limpieza urbana.
10. Protección del niño/a (niñez y primera infancia) y Protección del adolescente (adolescencia)	Programas dirigidos a niños y niñas en riesgo, iniciativas de protección de los derechos del niño, erradicación del trabajo infantil, prevención y asistencia de violencia familiar y de la mujer, y acciones para el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y de adopciones.
11. Salud	Programas materno-infantiles de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, salud sexual y reproductiva, atención y prevención del VIH-SIDA, etc.

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Gasto tributario nacional dirigido a la primera infancia, niñez y adolescencia

Se denomina gasto tributario (GTr) a los ingresos que el fisco deja de percibir cuando otorga un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria con el fin de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Asimismo, se consideran GTr los casos en los que existen pérdidas definitivas de recaudación, es decir que no implican el diferimiento del pago, la amortización acelerada del impuesto a las ganancias o la devolución anticipada de créditos fiscales del impuesto al valor agregado (IVA). Para la identificación de los casos de GTr, se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación (su objeto, alícuotas, deducciones generales, exenciones, etc.), señalándose luego los que son beneficiados por un tratamiento especial.

El universo analizado corresponde al gasto tributario nacional (GTrN), dado que se carece de información detallada de las jurisdicciones provinciales y municipales. Las fuentes de información utilizadas son: 1) la sección de gasto tributario del Mensaje de Presupuesto de la Administración Pública Nacional; 2) el boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo de ANSES; 3) el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC; y 4) la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

A continuación, se presenta un detalle de las políticas tributarias nacionales seleccionadas para llevar a cabo la medición.

POLÍTICAS TRIBUTARIAS NACIONALES SELECCIONADAS

TRIBUTO	TIPO DE BENEFICIO	DESCRIPCIÓN
IG	Exención	Ganancias asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas
IG	Deducción	Por hijo/a (2016: menor a 24 años; desde 2017: menor a 18 años)
IG	Deducción	Intereses de préstamos hipotecarios a personas físicas
IVA	Exención	Servicios educativos
IVA	Exención	Venta mayorista y minorista de medicamentos de uso humano
IVA	Exención	Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJyP
IVA	Exención	Intereses de préstamos para vivienda
IVA	Exención	Exención ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones de leche sin aditivo
IVA	Exención	Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateur
IVA	Exención	Libros, folletos e impresos
IVA	Exención	Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas
IVA	Exención	Canasta alimentaria
IVA	Alícuota reducida	Construcción de viviendas

IVA	Alícuota reducida	Carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas frescas
IVA	Alícuota reducida	Productos de panadería
IVA	Alícuota reducida	Medicina prepaga y sus prestadores
IVA	Reintegro	IVA a jubilados/as, pensionados/as y personas beneficiarias de asignaciones para protección social, Ley N° 27.253

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

3. Gasto Público Social dirigido a la Niñez del sector público consolidado Nación-Provincias 2001-2021

El gasto público social dirigido a la niñez del sector público consolidado N-P (GPSCdN N-P) considera las erogaciones del sector público nacional y provincial no financiero⁴, para lo cual sigue la metodología de consolidación de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos⁵ y no contempla el gasto ejecutado a nivel municipal⁶.

En 2021 el GPSCdN N-P alcanzó los \$3.452.207 millones. Esto representa una disminución de 0,7 puntos porcentuales (p.p.) respecto de 2020 si se analiza el gasto como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)⁷. Si bien se observa una contracción para el último año, dicho valor es mayor que en 2019 (período prepandemia COVID-19) y se mantiene la tendencia creciente en el período 2001-2021 (6,3% en 2001; 7,5% en 2021). Cabe aclarar que, en 2020, al mayor GPSCdN N-P impulsado por las medidas nacionales implementadas para afrontar la pandemia por COVID-

⁴ El gasto público nacional no consolida el gasto de los fondos fiduciarios ni universidades nacionales mientras que el gasto público provincial no incluye las empresas y sociedades del Estado.

⁵ La Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, dentro de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, consolida la información del gasto público por finalidad y función de Nación, provincias y municipios. El criterio adoptado para la consolidación del GPC consiste en imputar el gasto en la jurisdicción que lo ejecuta y no en la que lo financia. En este sentido, a fin de evitar duplicaciones, las transferencias de fondos de la Nación a las provincias se descuentan de la jurisdicción financiadora y se incluyen en la ejecutora.

⁶ No se incluye el gasto del nivel municipal debido a que no se dispone de información suficientemente desagregada para la metodología aplicada.

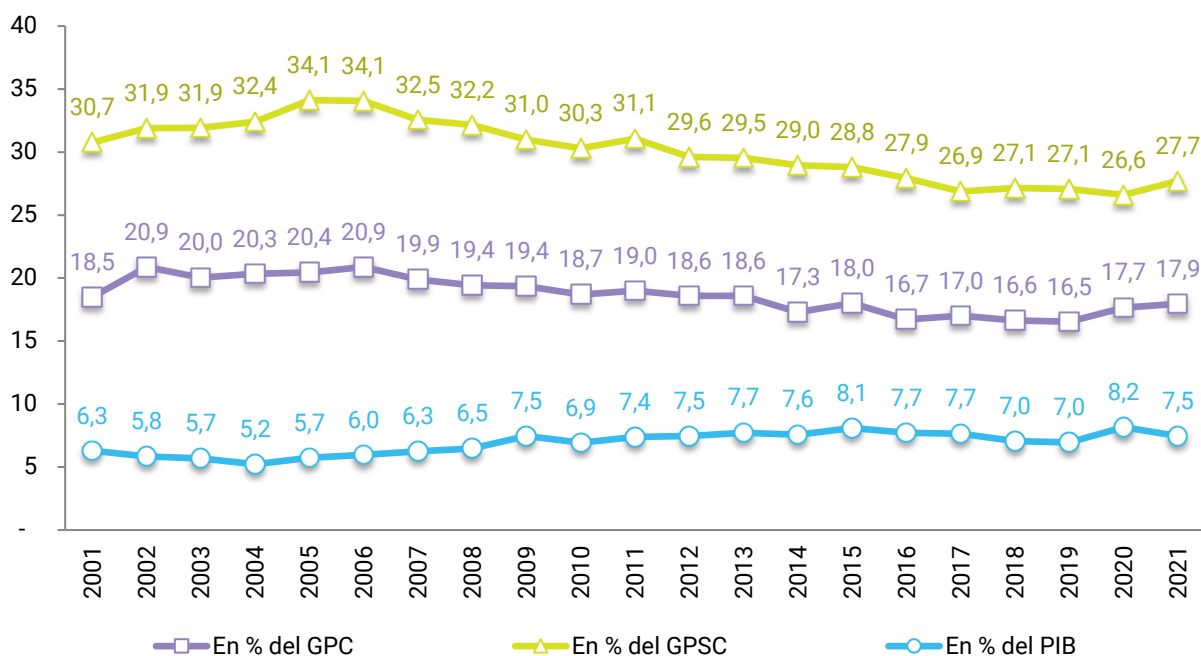
⁷ Para el período 2001-2003 se considera el PIB a precios corrientes de Cuentas Nacionales base 1993. A partir de 2004 se utiliza el PIB a precios corrientes de Cuentas Nacionales base 2004, publicado por INDEC.

19 enfocadas en NPyA, se suma el efecto dado por la contracción de la economía respecto de 2019 (ver Gráfico 1).

En tanto, el GPSCdN N-P como porcentaje del gasto total aumentó durante el último año de análisis alcanzando un 17,9%, valor similar al registrado en 2015 (18,0%). Si se analiza la serie, se observa que desde el 2001 el GPSCdN N-P se ha ubicado entre el 16,5% (valor mínimo en 2019) y el 20,9% (valor máximo en 2002), con una tendencia decreciente hasta el 2019, que a partir de 2020 se vuelve creciente.

En el mismo sentido, el GPSCdN N-P como porcentaje del gasto social presenta una leve tendencia decreciente, explicado principalmente por el mayor crecimiento de otros rubros tales como el gasto en jubilaciones y, en 2020, el mayor gasto social extraordinario COVID-19 destinado a otros grupos etarios. En 2021, sin embargo, se observa una recuperación de la participación del GPSCdN N-P en el gasto social alcanzando el 27,7%, equivalente a un aumento de 1,1 p.p. respecto del año anterior y 0,6 p.p. respecto de 2019.

GRÁFICO 1. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2001-2021
Indicadores agregados



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

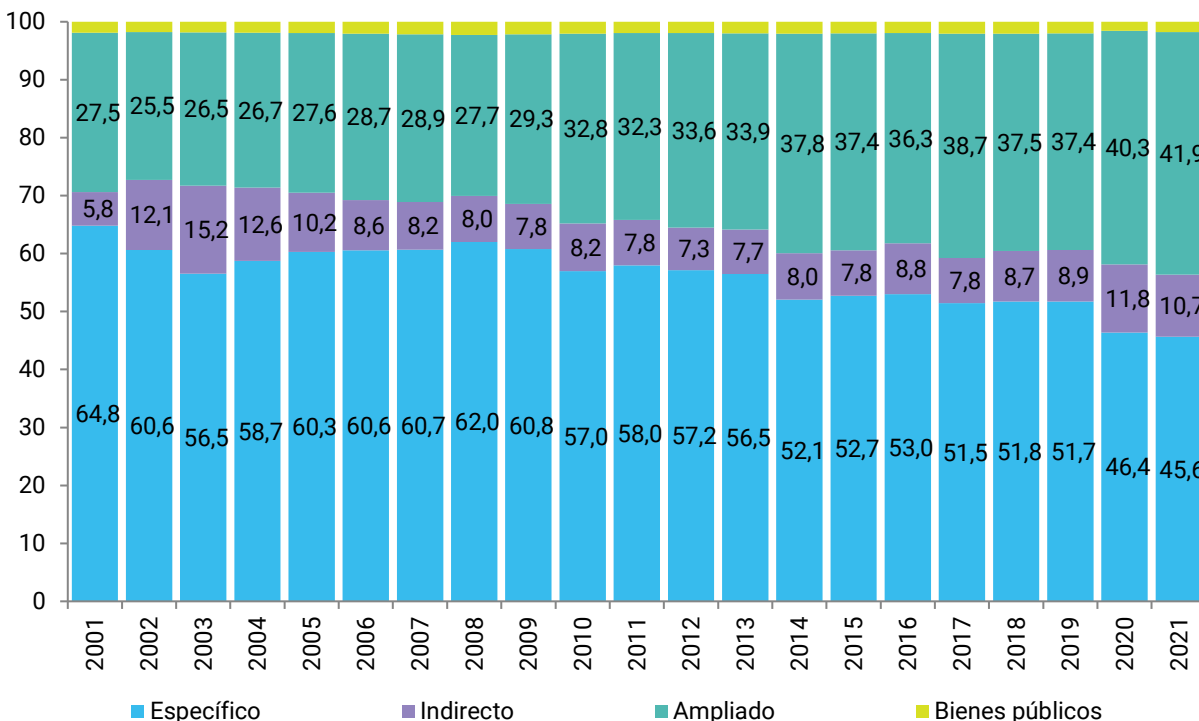
En términos de gasto per cápita⁸, se destinó, por cada niño/a de 0 a 17 años, un total de \$261.875 durante el año 2021, casi duplicando en términos constantes lo invertido por cada niño/a en 2001 (\$135.631).

Si se analiza el gasto público por *clases*, el *gasto específico* (GE) es el que tiene mayor peso relativo dentro del GPSCdN N-P, con una participación promedio del 56,1% para el período bajo análisis (ver Gráfico 2). Es decir, más de la mitad del gasto en NNyA corresponde a partidas dirigidas específicamente a este grupo etario, principalmente las dirigidas a cubrir la inversión en educación. De todos modos, la participación del GE inicia una tendencia decreciente desde el año 2015, con la contrapartida de aumentos del *gasto indirecto* (GI) y del *gasto ampliado* (GA), compuestos fundamentalmente por políticas de *ayuda directa* (transferencias de ingresos) en el primer caso, y gastos destinados a *salud, obras sociales, vivienda y agua potable*, en el segundo.

La composición del gasto en niñez según *clases* se fue modificando con los años. Por su parte, la participación del GI creció 3,1 p.p. entre 2001 y 2019, y dio un salto significativo de 2,9 p.p. sólo en 2020; luego, en 2021, se contrajo 1,1 p.p. La primera parte se explica principalmente por la implementación de la AUH, uno de los programas de transferencias más importantes, clasificado como GI dado que se asigna a las familias por hijo/a menor de 18 años. El salto excepcional en 2020 se debe a las políticas implementadas por el gobierno nacional para enfrentar la emergencia sanitaria, por esta misma razón disminuye el último año, aunque se mantiene por encima de la participación de 2019. En síntesis, se pone de manifiesto el rol activo del gobierno nacional a través de las políticas de transferencias monetarias para reducir la pobreza y la desigualdad y para brindar una mayor protección social, dando una importancia particular a la niñez.

⁸ Se utilizan las proyecciones poblacionales de INDEC.

GRÁFICO 2. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2001-2021
Según clases, estructura porcentual vertical

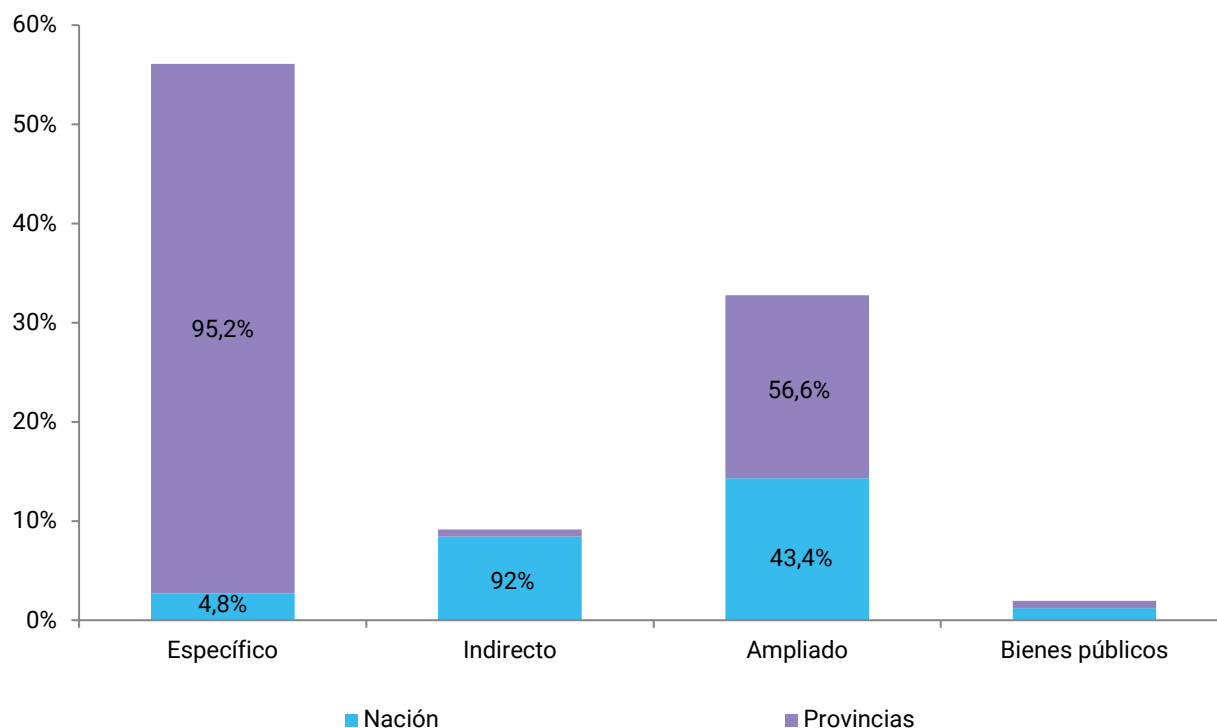


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 3 se presenta la participación de cada nivel de gobierno en cada una de las *clases* del gasto para el promedio del período 2001-2021. Las provincias enfrentan el 95,2% del GE y el gobierno nacional el 92% del GI. Por su parte, en los últimos dos años bajo análisis, el gobierno nacional alcanzó el 48% del GA, superando el promedio de la serie histórica (43,4%), debido principalmente a los programas extraordinarios para hacer frente a la pandemia en 2020 y a los programas de vivienda, como el PRO.CRE.AR, en 2021. Por último, también se destaca el aumento de la participación nacional en el GE en el último año, llegando a representar el 6,2%, como consecuencia del mayor gasto en programas destinados a la educación.

GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LAS PROVINCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, PROMEDIO 2001-2021

Como porcentaje del GPSCdN N-P, según clase



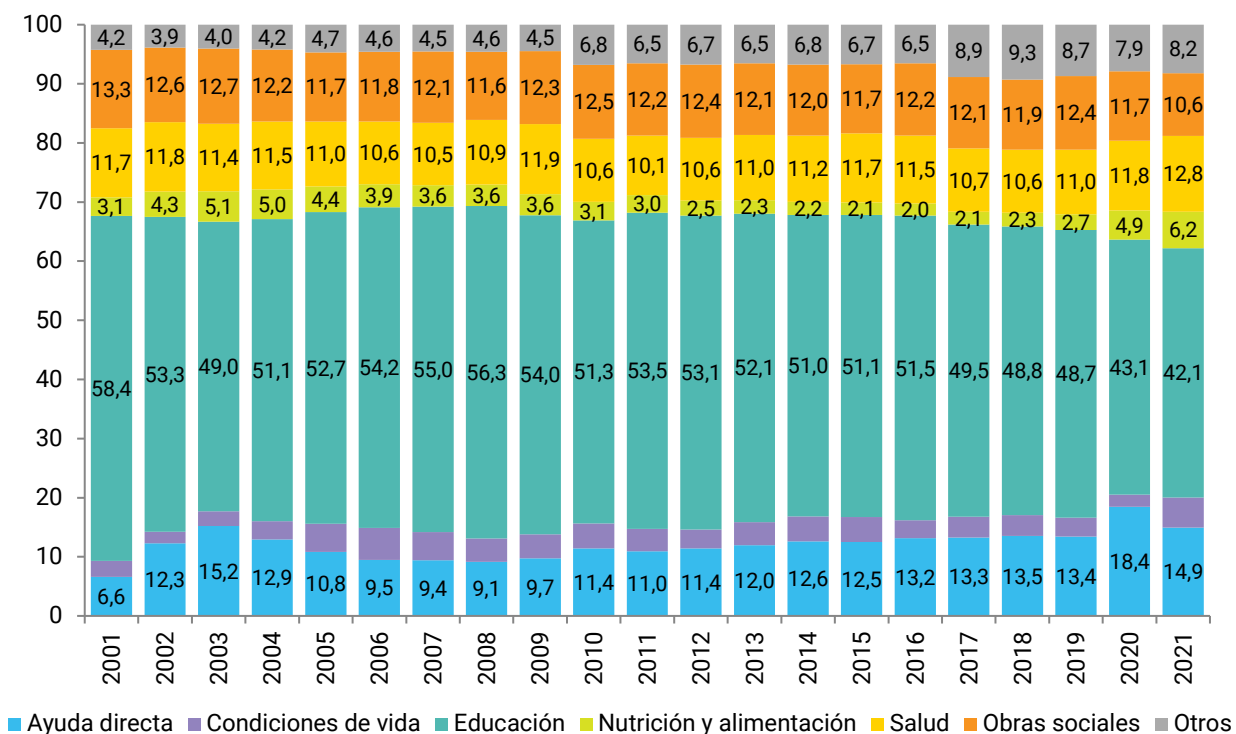
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 4 se presenta la clasificación del gasto según *categorías*. La categoría *educación* predomina significativamente con una participación promedio del 50,4% a lo largo del período estudiado. Las provincias se ocupan mayoritariamente de su financiación y administración (participación promedio 97,3%, ver Gráfico 5), pero la Nación financia en parte obras de construcción y mejoras edilicias, como así también parte de la retribución de los docentes de escuelas a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Respecto del gasto incluido en la categoría *ayuda directa*, la Nación se ocupa primordialmente del diseño, el financiamiento y la regulación de políticas de transferencias de ingreso como las asignaciones familiares y la AUH (participación promedio del 95,5%). Las provincias, en cambio, se ocupan de programas complementarios de asistencia social, diseñados para atender necesidades específicas de la población de cada jurisdicción. Existe una tendencia creciente del gasto en esta categoría, que

alcanza su máximo histórico en 2020 (18,5%), debido a los programas de transferencias implementados para afrontar la emergencia sanitaria por COVID-19.

Respecto de la categoría *salud*, el gobierno nacional define, coordina y financia parte de las políticas públicas y programas de prevención de enfermedades, y tiene una participación promedio de 11,2%. Por su parte, las provincias financian y ejecutan la mayor porción de la provisión pública de servicios de salud (participación promedio 81,4%, ver Gráfico 5), a través de hospitales, centros de atención primaria y otros servicios sanitarios.

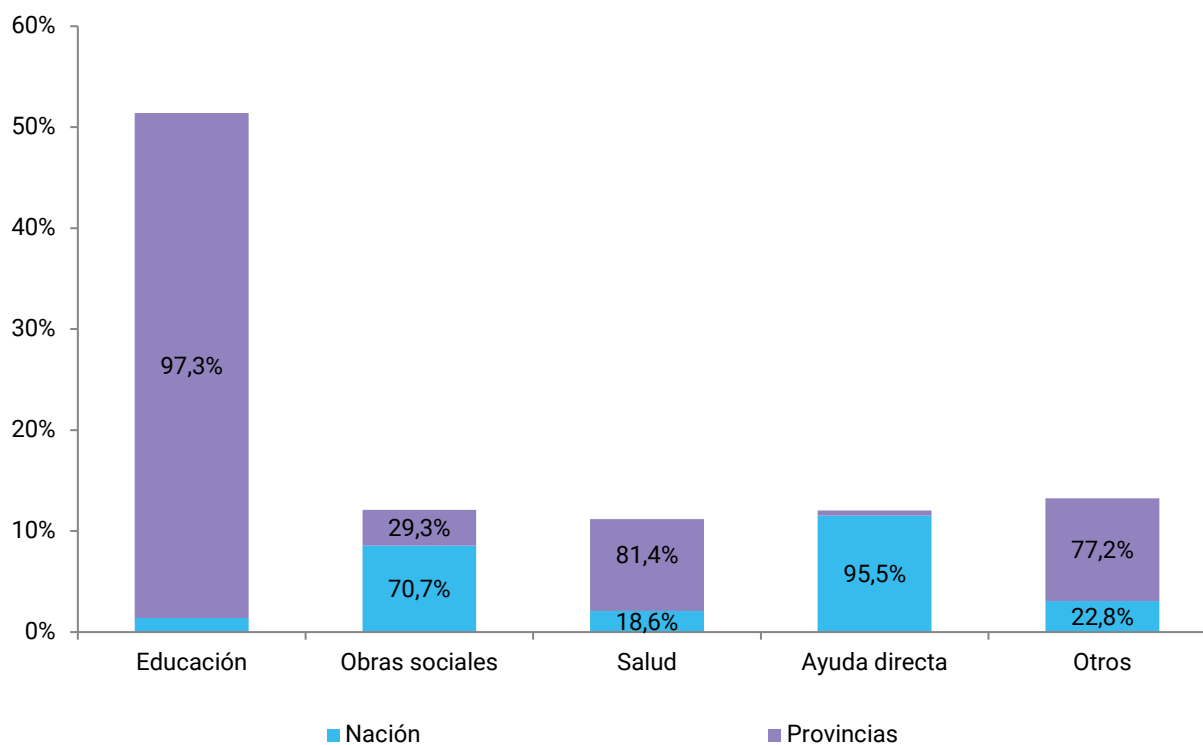
GRÁFICO 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2001-2021
Según categorías, estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

GRÁFICO 5. PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, PROMEDIO 2001-2021

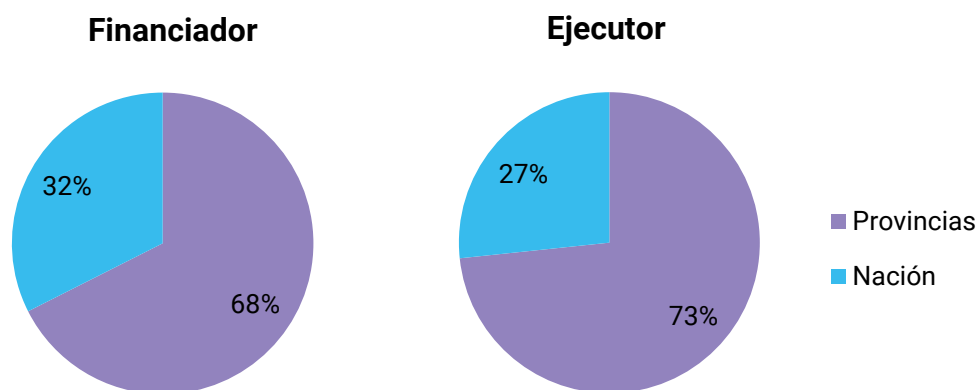
Según categorías, estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En términos generales, las provincias ejecutan el 73% del GPSCdN N-P y la Nación devenga el 27% restante, en promedio, para el período 2001-2021. Sin embargo, si se considera el gasto desde el punto de vista del financiador, el gobierno nacional tiene una participación de 32% dado que financia, en promedio, el 5% del GPSCdN vía transferencias a las provincias.

GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO N-P DIRIGIDO A LA NIÑEZ, POR NIVEL DE GOBIERNO, PROMEDIO 2001-2021



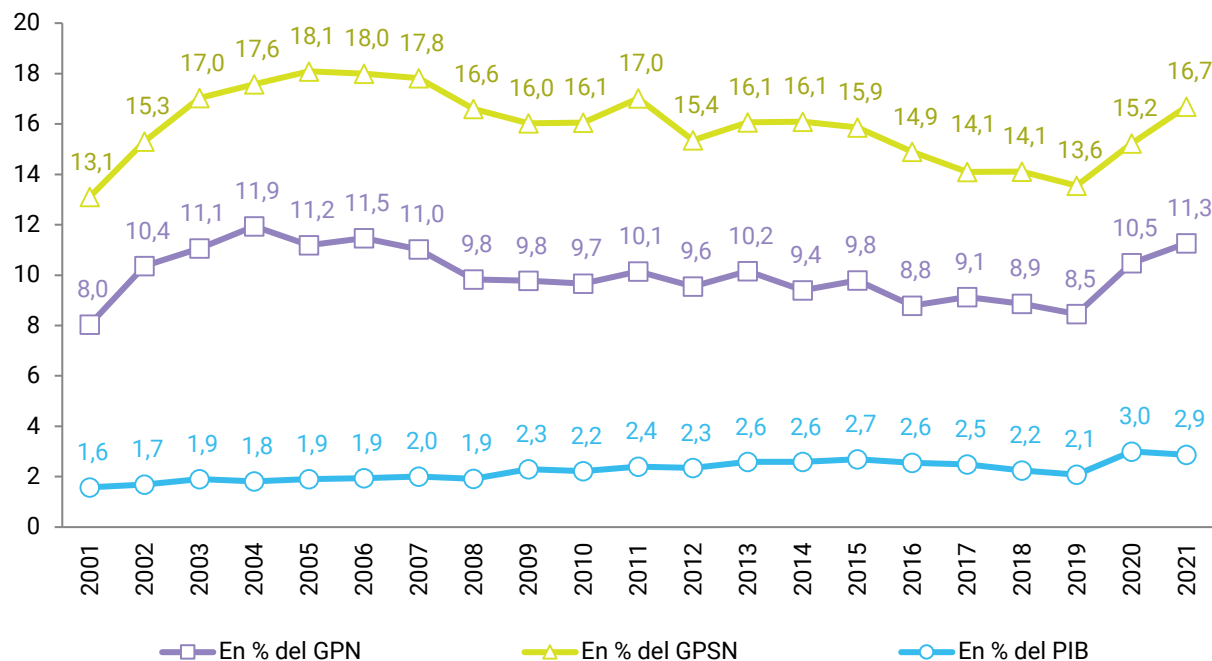
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

3.1 Nivel Nacional

En esta sección se analiza el gasto público social financiado por el estado nacional dirigido a niños/as y adolescentes (GPSNdN), es decir que se consideran las transferencias hacia las provincias dentro del gasto del gobierno nacional.

En 2021, el GPSNdN alcanzó los \$1.330.841 millones, que representa un 11,3% del gasto público total nacional (GPN) y un 16,7% del gasto público social nacional (GPSN). En el Gráfico 7 se presenta la evolución del GPSNdN como proporción de los mencionados indicadores agregados para el período 2001-2021, en los cuales se observa un crecimiento de la participación en los últimos dos años, provocando un cambio de tendencia respecto a los años anteriores. En este sentido, entre 2019 y 2021, el GPSNdN creció 2,8 p.p. en función del GPN, y 3,1 p.p. en función del GPSN.

GRÁFICO 7. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL, 2001-2021
Indicadores agregados



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Por su parte, la participación del gasto público social dirigido a la niñez del sector público nacional en términos del PIB, en 2021, presenta una leve caída respecto del año anterior, dado que pasa del 3,0% al 2,9%. Sin embargo, este efecto desaparece cuando se examina el gasto excluyendo las erogaciones destinadas a programas creados específicamente para hacer frente a la pandemia COVID-19⁹ durante 2020 y 2021. Estos resultados se pueden observar en el Gráfico 8, en el cual se presenta la evolución del GPSNdN como porcentaje del PIB, con y sin gasto asociado a la pandemia, acompañado de los hitos y programas más relevantes e influyentes durante el período analizado. Así, se destaca que, en 2021, el GPSNdN medido como proporción

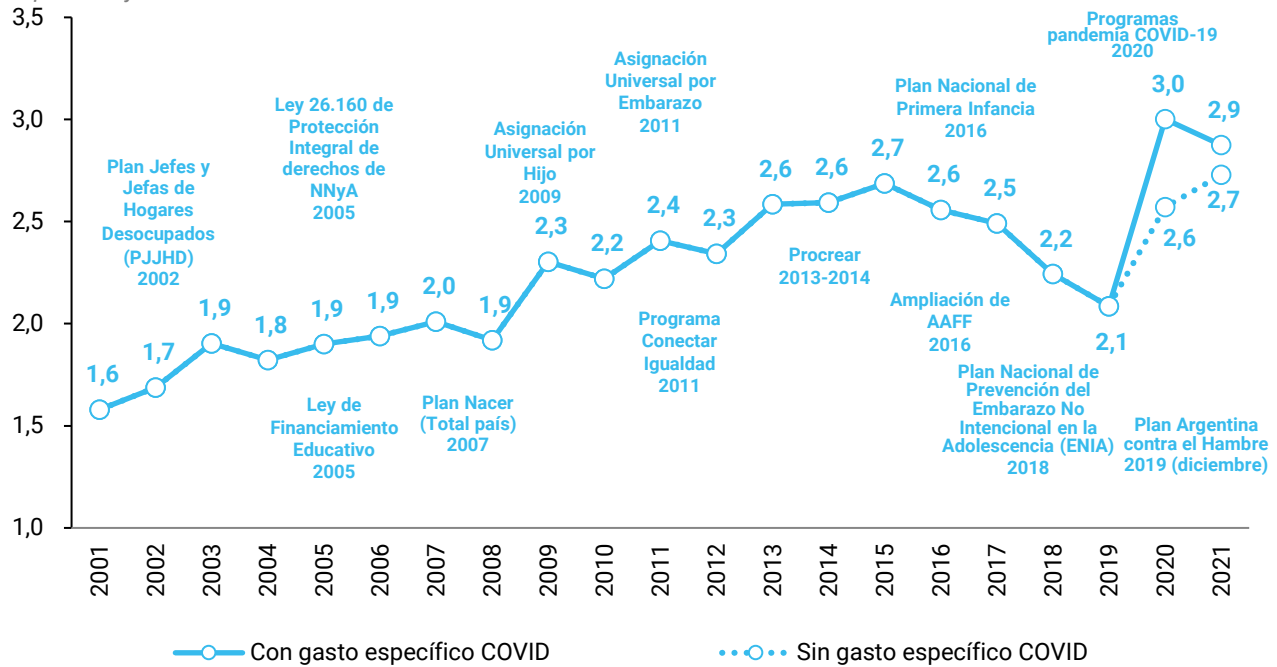
⁹ Se contemplan sólo los programas que fueron creados con el objetivo específico de hacer frente a la pandemia, pero no los refuerzos o modificaciones de programas preexistentes como la ampliación de la Tarjeta Alimentar (en el marco del Plan Argentina contra el Hambre), entre otros. En estos casos, los programas se contabilizan en el gasto total del gobierno nacional dirigido a la niñez.



del PIB, sin considerar el gasto específico asociado a la emergencia sanitaria, es el más alto de la serie histórica, ubicándose levemente por encima de 2015.

GRÁFICO 8. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ FINANCIADO POR EL GOBIERNO NACIONAL, 2001-2021

En porcentaje del PIB

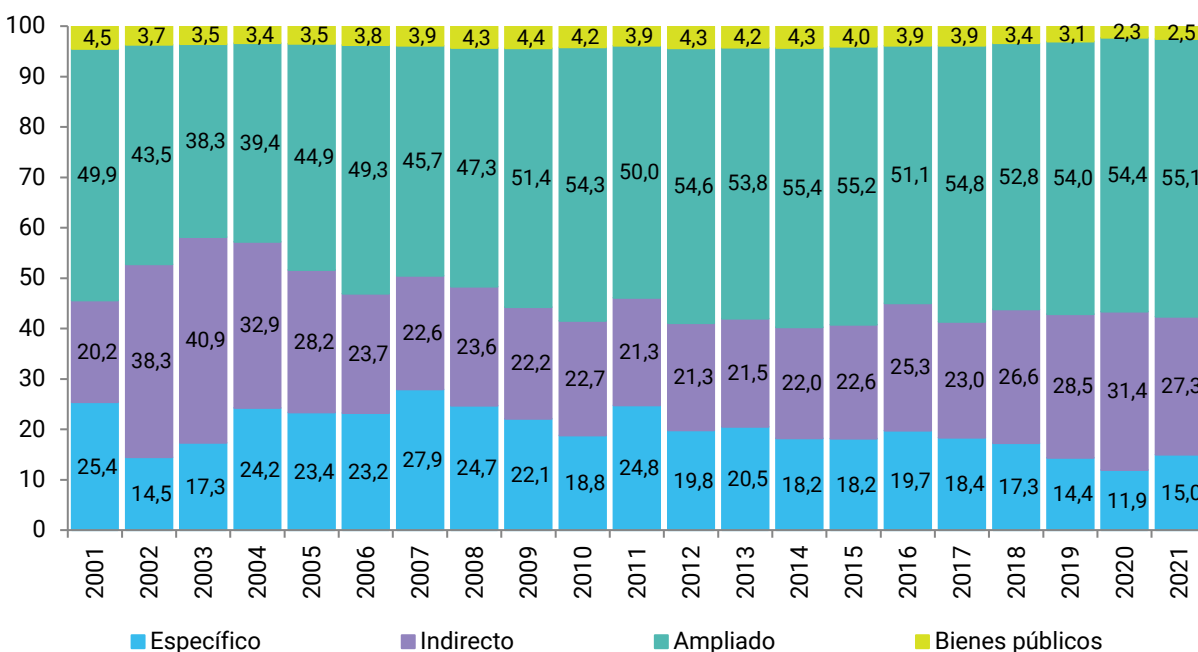


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en el Gráfico 9, se observa la evolución del GPSNdN según las *clases* de gasto. A lo largo de la serie, el *gasto ampliado* (GA) presenta el mayor peso relativo, alcanzando en 2021, 55% del total. Por su parte, el *gasto específico* (GE) representa el 15% del gasto en el último año, lo cual equivale a un aumento del 3,1 p.p. respecto de 2020, y modifica la tendencia decreciente que experimentaba desde 2016. El incremento del último año se explica, principalmente, por el aumento del gasto para financiar la educación, lo cual se detalla con mayor precisión a continuación, en el análisis del gasto según las *categorías*. En contraposición, se observa una disminución en la participación del *gasto indirecto* (GI) en el último año, incluso respecto a 2019, con un 27,3%. Se debe tener en cuenta que el aumento de esta clase en 2020 se encontraba relacionado con la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) –repartido entre el GI y el GA– y la Tarjeta Alimentar; esta última continuó vigente en 2021. Por último, si bien se observa

un leve crecimiento en la participación del *gasto en bienes públicos* (GBP), su representación se encuentra muy por debajo del resto de las clases de gasto.

GRÁFICO 9. GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CLASE DE GASTO, 2001-2021
Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 10 se presenta la evolución del gasto público nacional dirigido a la niñez según las principales *categorías*. En promedio para el período analizado, el 65% del gasto financiado por el estado nacional se destina a programas de *ayuda directa* como AUH, asignaciones familiares y pensiones no contributivas (PNC), así como a *obras sociales*. Sin embargo, estas dos categorías disminuyeron su participación en 2021: el gasto en *obras sociales* presenta la participación más baja de la serie (20,2%) y el gasto en *ayuda directa* disminuye 10,9 p.p. respecto de 2020, debido principalmente a la finalización de los programas extraordinarios, tales como el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

En contrapartida, las principales categorías que aumentaron su participación en 2021 fueron *educación, condiciones de vida y salud*. En cuanto al gasto en *educación*, esta categoría aumentó

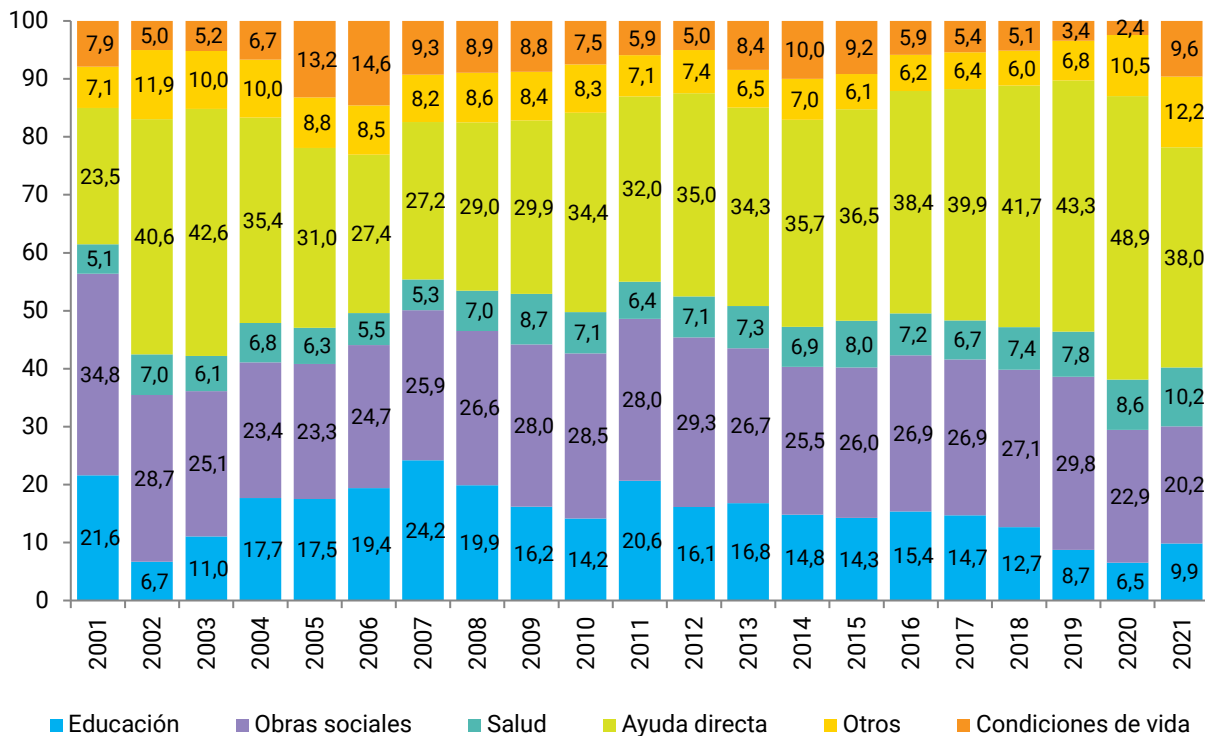
un 64%, en términos constantes, entre 2020 y 2021, y pasó de representar el 7% al 10% del GPSNdN, superando incluso la participación de 2019. Dentro de los programas que explican este incremento se destaca el Plan Federal Juana Manso (continuidad del programa Conectar Igualdad), el cual tiene por objetivo la introducción y aplicación en el sistema educativo de tecnologías de la información y comunicación a través de la adquisición de equipamiento, otros programas de conectividad, y el desarrollo pedagógico en Tecnologías de la información y comunicación (TICs). Estos programas representan el 13% del gasto en *educación* en el último año analizado, mientras que en 2020 su representación fue del 4%. Por otra parte, se resalta el importante crecimiento de los montos destinados a programas para el fortalecimiento edilicio de jardines infantiles y programas de gestión educativa y políticas socioeducativas.

Respecto de las categorías restantes, *condiciones de vida*, cuya financiación venía perdiendo representación en el gasto total desde 2015, creció un 329% en términos constantes en 2021 respecto del último año (2020: 2%; 2021: 9%). La participación de la categoría crece impulsada por mayores gastos del gobierno nacional en apoyo a la ejecución de programas de vivienda (transferencias al Fondo Fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar –PRO.CRE.AR– y al Fondo Fiduciario de Vivienda Social), los cuales representaron el 66% de esta categoría en 2021, mientras que en 2020 representaban el 25%.

Por último, la inversión en *salud* en el último año alcanzó su mayor participación dentro del gasto en el período analizado, representando un 10,2% del gasto total, y manteniendo una tendencia creciente desde 2017. Uno de los gastos más importantes de esta categoría es el suministro de vacunas que, particularmente en 2021, tuvo un gran incremento debido a la provisión de vacunas de COVID-19 (sólo estas últimas representaron el 20% del gasto total de la categoría).

GRÁFICO 10. GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO, 2001-2021

Estructura porcentual vertical



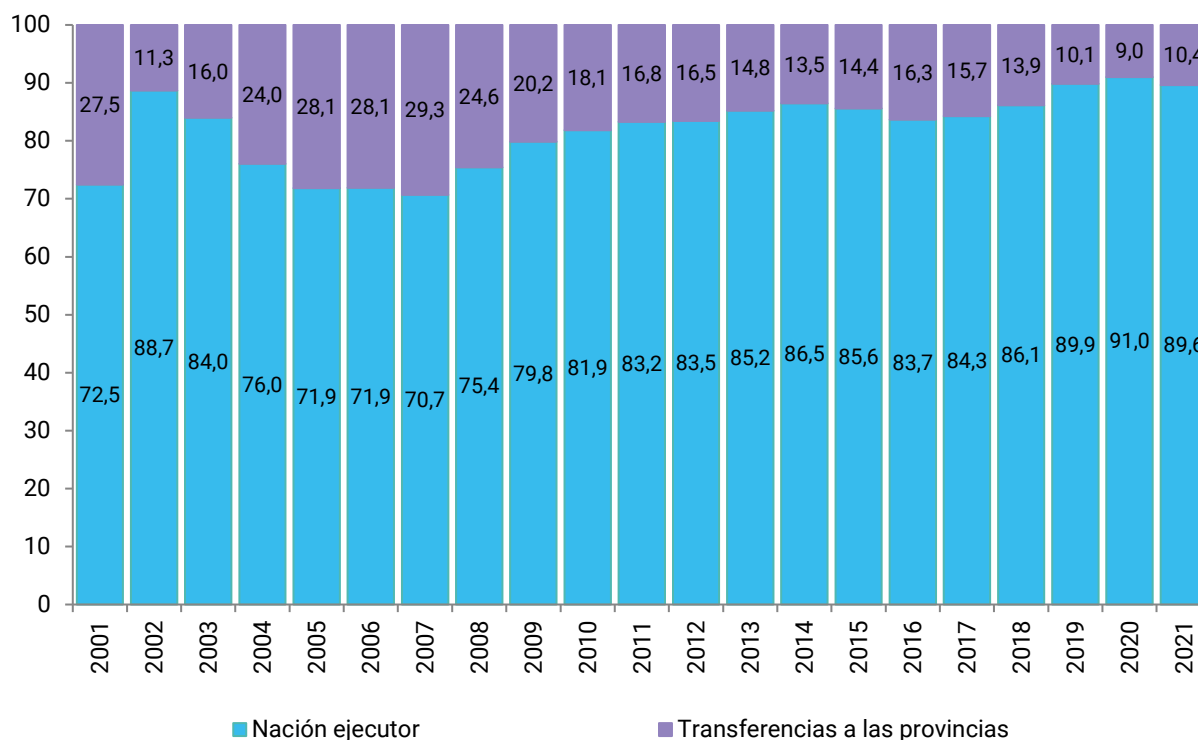
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

3.1.1 Transferencias nacionales a las provincias

Con el objetivo de dimensionar el peso de las transferencias a las provincias en la composición del GPSNdN, en el Gráfico 11 se observa que las transferencias nacionales representan, en promedio para el período analizado, el 18% del GPSNdN. El mayor peso relativo fue en el período 2005-2007, luego se observa una tendencia decreciente hasta el 2020, ya que fueron ganando participación los programas ejecutados por el gobierno nacional. Por último, en 2021 la incidencia de las transferencias creció 1,4 p.p. respecto al año anterior, llegando a representar el 10,4% del GPSNdN, superando levemente la participación de 2019 (10,1%).

GRÁFICO 11. GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ EJECUTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL Y EROGACIONES TRANSFERIDAS A PROVINCIAS, 2001-2021

Estructura porcentual vertical

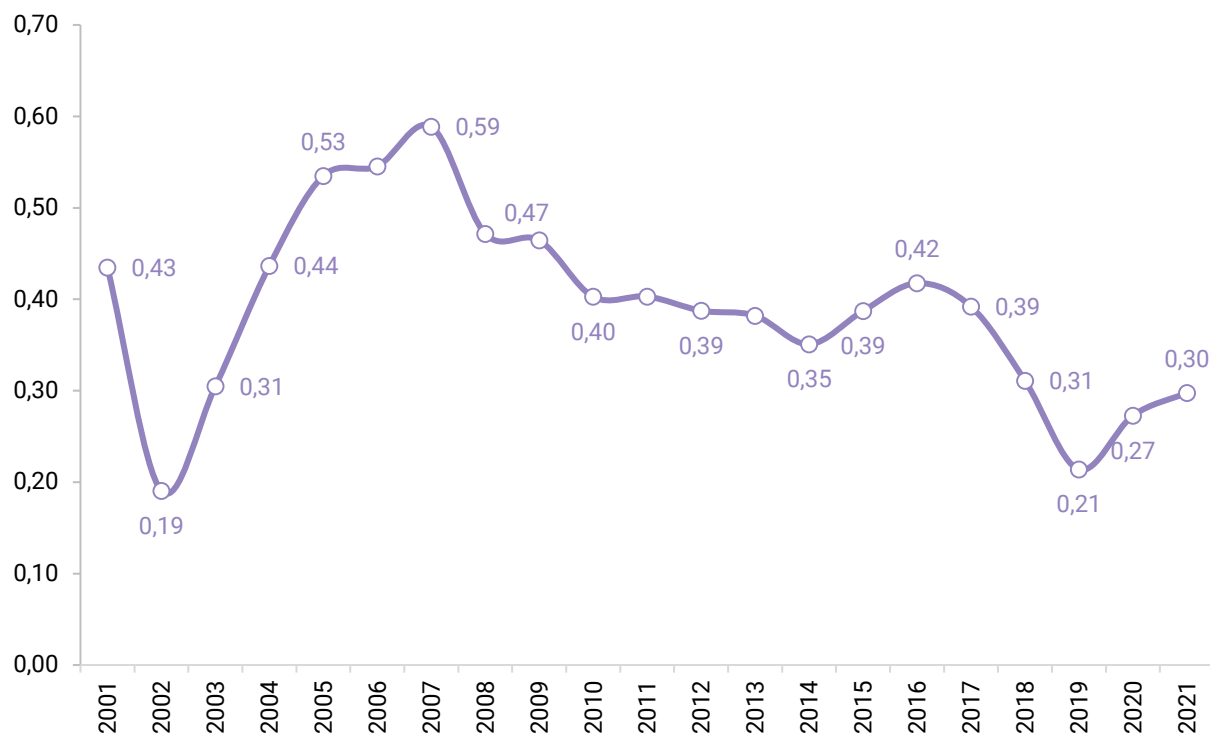


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en el Gráfico 12 se presenta la evolución de las transferencias nacionales destinadas a la inversión social en niñez y a la adolescencia como porcentaje del PIB. Al inicio representan 0,43% del PIB, en 2002 descienden al mínimo de la serie (0,19%) y luego exhiben cinco años de crecimiento alcanzando el pico en 2007 (0,59% del PIB). A partir de allí, se observa una tendencia decreciente hasta 2014, que se profundiza entre 2016 a 2019. En los últimos dos años analizados, las transferencias nacionales destinadas a financiar gasto social en NNyA exhiben un incremento, alcanzando el 0,3% del PIB en 2021.

GRÁFICO 12. TRANSFERENCIAS NACIONALES A LAS PROVINCIAS DESTINADAS LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, 2001-2021

En porcentaje del PIB



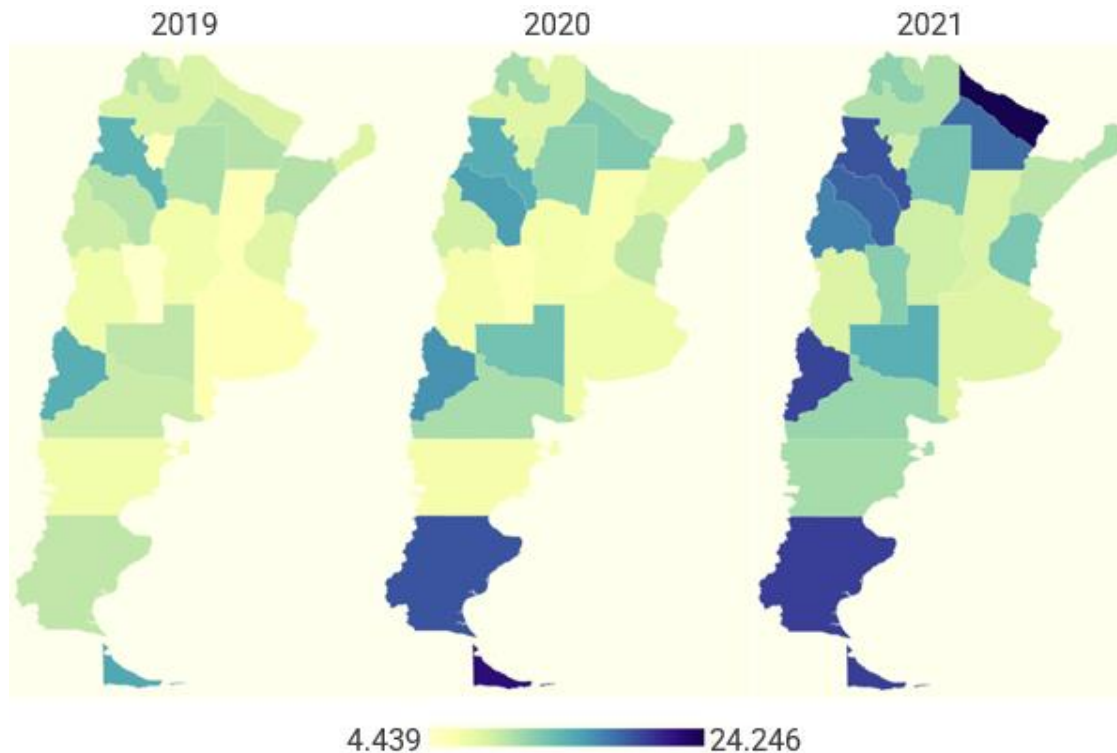
Por su parte, la suma promedio en concepto de transferencias por cada niño/a de Argentina fue de \$10.449 en el último año, lo cual equivale a un incremento del 25% en términos constantes respecto de 2020. Se verifica de este modo la continuidad de una tendencia creciente, ya experimentada en 2020 respecto de 2019, con un 13% de aumento en términos constantes.

En la Figura 1 se muestra el gasto en transferencias por niño/a desagregado por provincia, en pesos de 2021, para el período 2019-2021. Por un lado, se observa un incremento del monto en transferencias destinado a la niñez y adolescencia en la gran mayoría de las provincias durante los últimos dos años. Por otro, se verifica un escenario heterogéneo según de qué región geográfica se trate: las provincias del norte (principalmente Formosa, Chaco y Catamarca) y algunas provincias de la Patagonia (Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén) se destacan por recibir mayores montos por cada niño/a, mientras que las provincias del centro del país, tales como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, reciben una menor cantidad de transferencias nacionales presupuestarias por niño/a respecto al resto del país. Es importante considerar que

estas últimas tres provincias concentran alrededor del 43% del gasto total en transferencias, pero también son las provincias más pobladas, donde residen más de la mitad de los niños y niñas del país.

FIGURA 1. TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS DE NACIÓN A LAS PROVINCIAS DESTINADAS A LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA POR NIÑO/A Y POR PROVINCIA, 2019-2021

En pesos de 2021



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Cuando se aborda el análisis desde el punto de vista de la composición de las transferencias, se observa que, en su mayor parte, tienen como objetivo financiar programas que se clasifican como *gastos específicos* para la inversión en educación. Así, en 2021, alrededor de tres de cada cuatro pesos enviados a las provincias correspondieron a GE, mientras que el resto a GA. A su vez, según las categorías de gasto, el 67% de las transferencias en 2021 se destinaron a *educación*, seguido por *condiciones de vida* (13%), *salud* (10%) y *nutrición y alimentación* (8%).

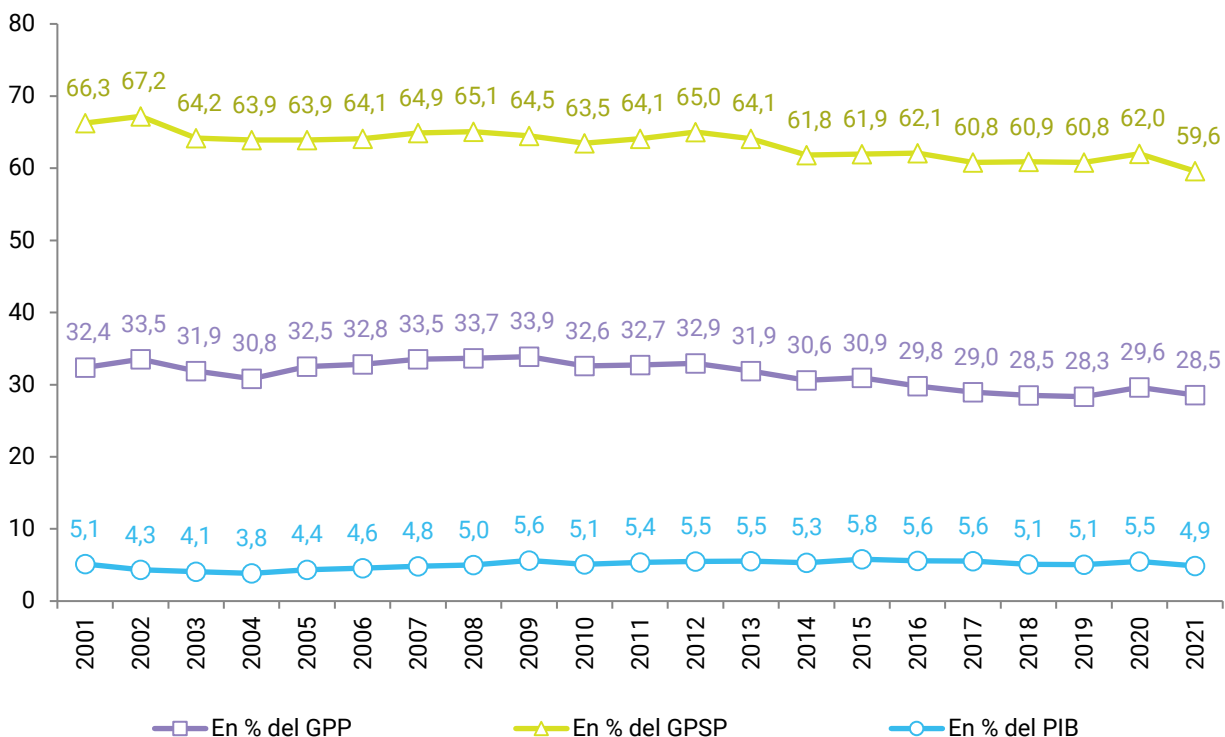
El principal programa con transferencias presupuestarias nacionales a las provincias dentro de la categoría *educación* es el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). En 2021, este

programa representó el 61% de las transferencias del total de la categoría. Se destacan asimismo las transferencias asignadas a la construcción, ampliación y refacción de jardines infantiles. Por su parte, dentro de la categoría *condiciones de vida*, los principales programas fueron aquellos relacionados al desarrollo de obras de saneamiento y agua potable. En el último año analizado, una suma importante del total del gasto de esta última categoría fue dirigida a las provincias de Formosa y Chaco (24% del total). Luego, en la categoría *salud*, las mayores transferencias se asignaron a hospitales y al desarrollo de seguros de salud. Por último, los comedores escolares representaron el 97% de las transferencias en *nutrición y alimentación*, y el 54% del total de esta categoría se destinó a la provincia de Buenos Aires.

3.2 Nivel Provincial

En esta sección se exponen los principales indicadores del gasto público social provincial dirigido a la niñez (GPSPdN) durante el período 2001-2021. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la inversión social en la niñez experimenta una disminución luego de la significativa recuperación de 2020. Dicho comportamiento del GPSPdN se relaciona con las categorías *educación y salud* y se contempla en los tres indicadores principales: como porcentaje del gasto público provincial (GPP); como porcentaje del gasto público social provincial (GPSP); y como porcentaje del PIB. En los dos últimos casos, los valores de 2021 alcanzan niveles menores que en 2019 (prepandemia).

GRÁFICO 13. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ, 2001-2021
Indicadores agregados

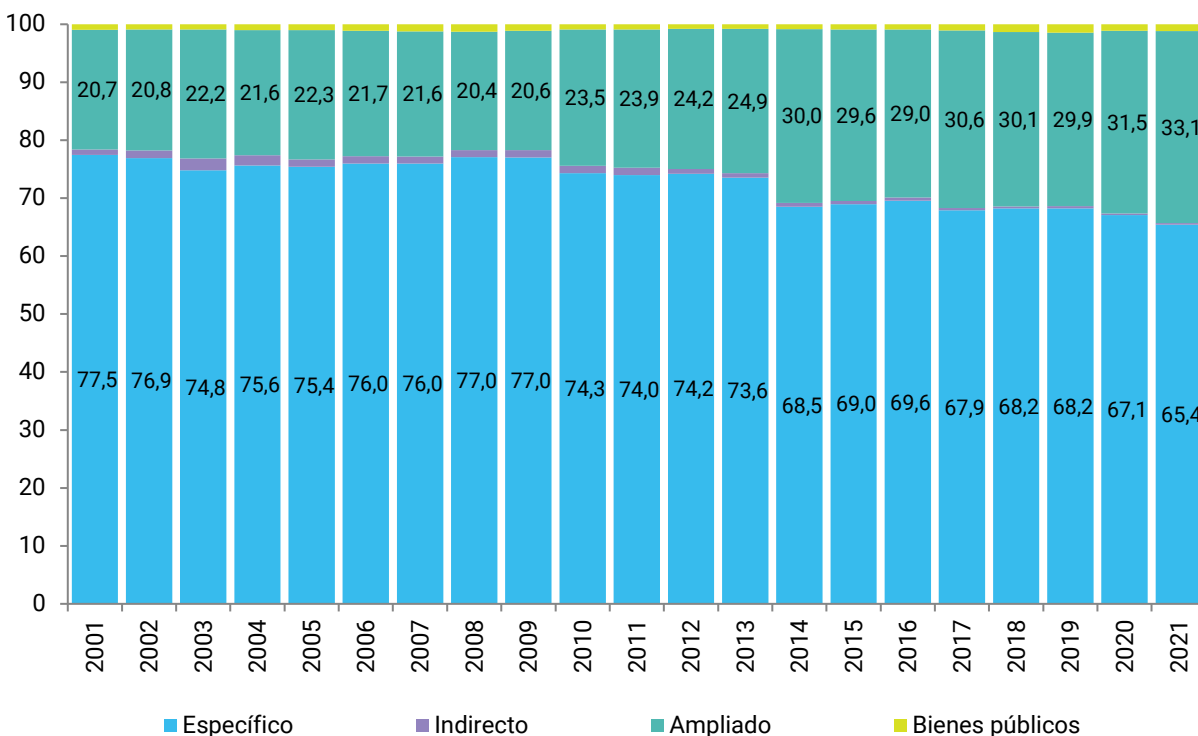


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Como muestra el Gráfico 14, el GE es la clase de gasto más importante, con una participación promedio de 73%. Sin embargo, va perdiendo participación a lo largo del período (77,5% en 2001 y 65,4% en 2021), lo cual se traduce en un aumento creciente de la participación del GA, que representa la segunda clase más relevante, con una participación promedio del 25%. La representación del GI y del GBP resulta poco significativa para el período analizado.

GRÁFICO 14. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CLASE DE GASTO VERTICAL, 2001-2021

Estructura porcentual vertical



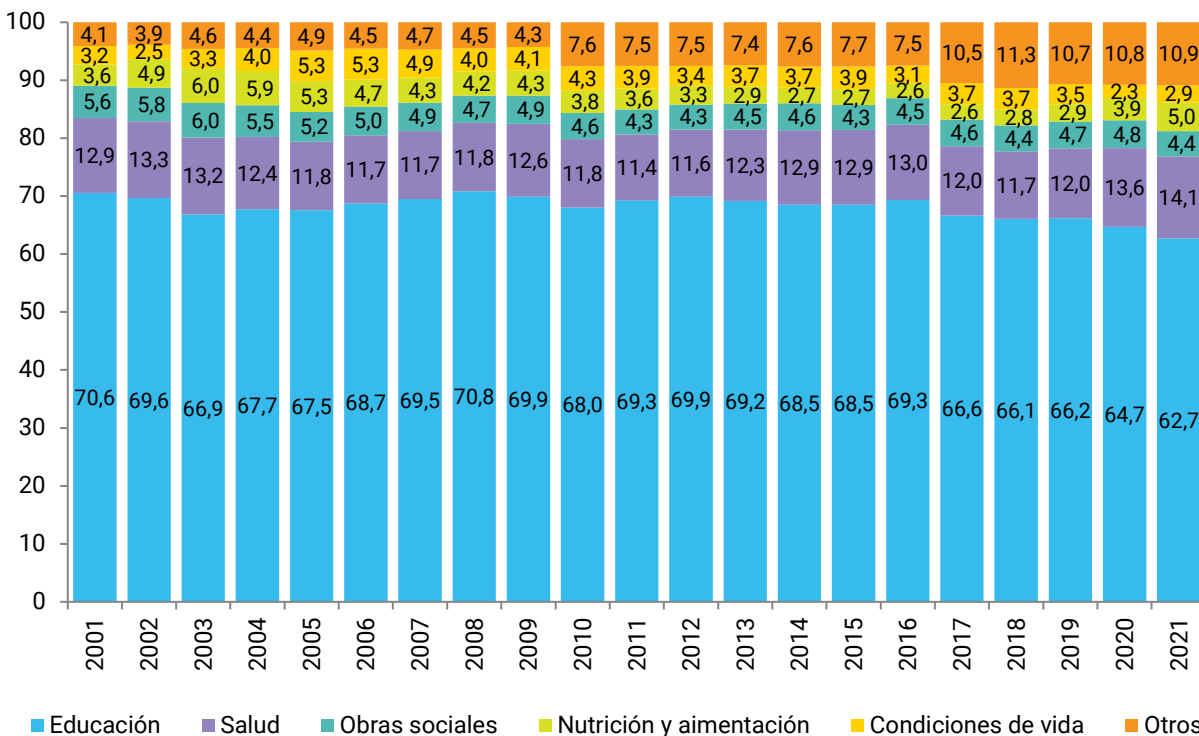
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Como se observa en el Gráfico 15, la categoría *educación* representa, en promedio para 2001-2021, el 68,4% del gasto social provincial dirigido a la niñez, y no presenta grandes oscilaciones a lo largo del período. La segunda categoría más relevante es *salud*, con una participación promedio del 12,3% durante el período considerado.



GRÁFICO 15. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO VERTICAL, 2001-2021

Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

4. Inversión Social en Primera Infancia del sector público consolidado Nación-Provincias 2016-2021

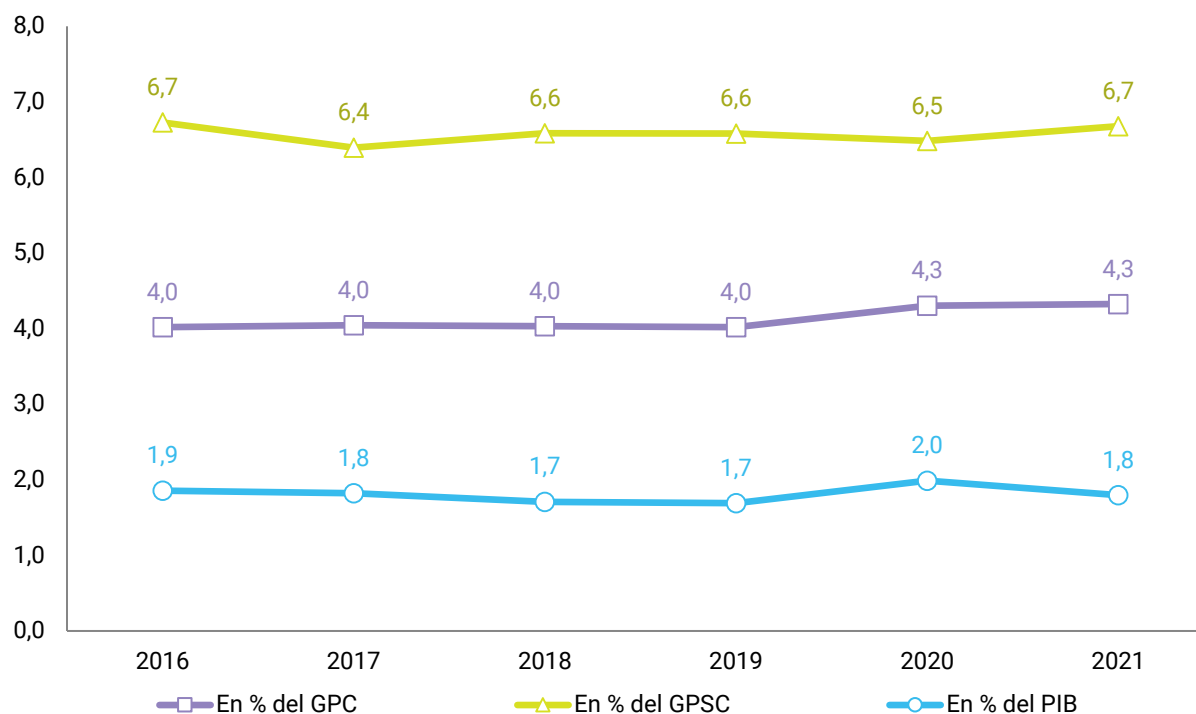
En este apartado se analiza la inversión social dirigida a niños/as de 0 a 5 años para el sector público consolidado N-P en el período comprendido entre 2016 y 2021, de acuerdo con la metodología antes mencionada.

En el Gráfico 16, se presenta la inversión destinada a primera infancia como proporción de indicadores agregados (Gasto Público Consolidado, Gasto Público Social Consolidado y PIB). Se observa una tendencia levemente creciente desde 2017, tanto en términos del GPC como del GPSC, llegando a representar en 2021 el 4,3% del GPC y 6,7% del GPSC. Por su parte, cuando se

analiza el gasto respecto del PIB, la ISPI cae 0,2 p.p. en 2021 respecto de 2020; sin embargo, aumenta 0,1 p.p. respecto de 2019.

GRÁFICO 16. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A PRIMERA INFANCIA SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2016-2021

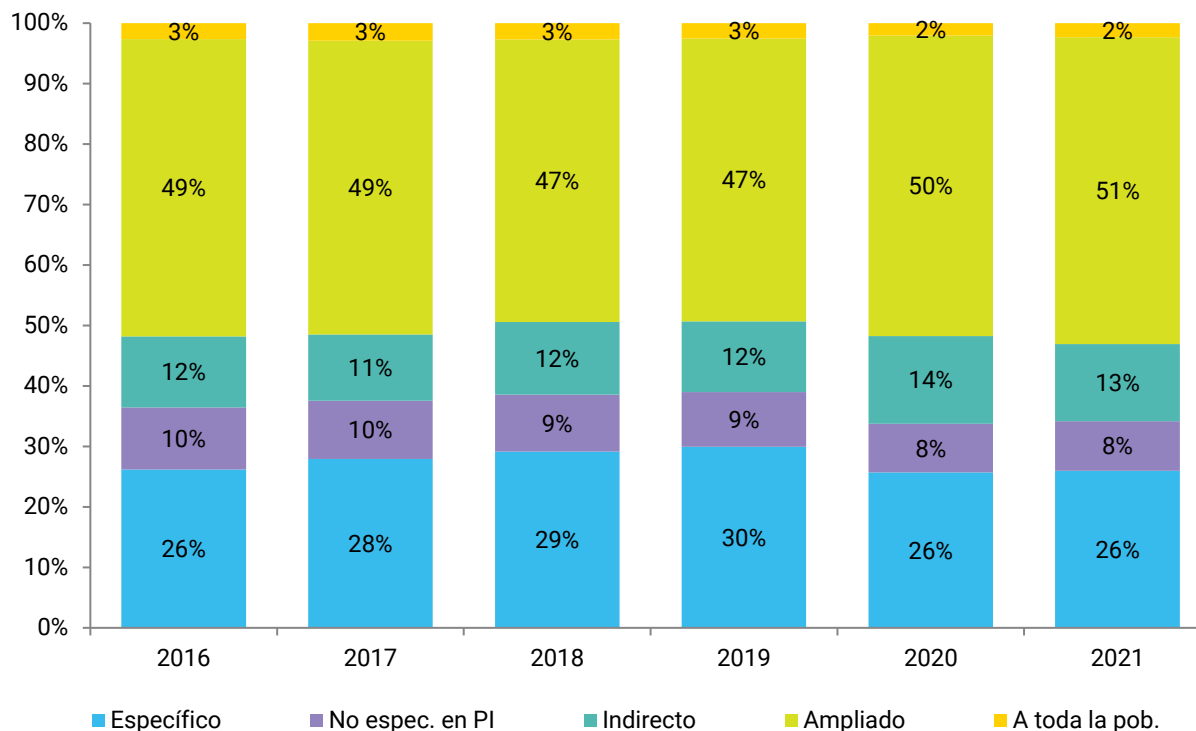
Indicadores agregados



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 17 se presenta la clasificación de la ISPI de acuerdo a las *clases* de gasto. Se observa que, a lo largo de los años, el *gasto ampliado* es el de mayor participación. En 2021, esta clase aumentó su representación 1 p.p. respecto de 2020, y alcanzó el 51% del gasto total. Este incremento se compensa con una caída en igual magnitud de la participación del *gasto indirecto* que representó el 13% de la ISPI. El resto de las categorías no reflejan cambios respecto del año anterior: *gasto específico* (26%); *gasto no específico en PI* (8%); *gasto dirigido a toda la población* (2%).

GRÁFICO 17. ISPI DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CLASES DEL GASTO, 2016-2021
Estructura porcentual

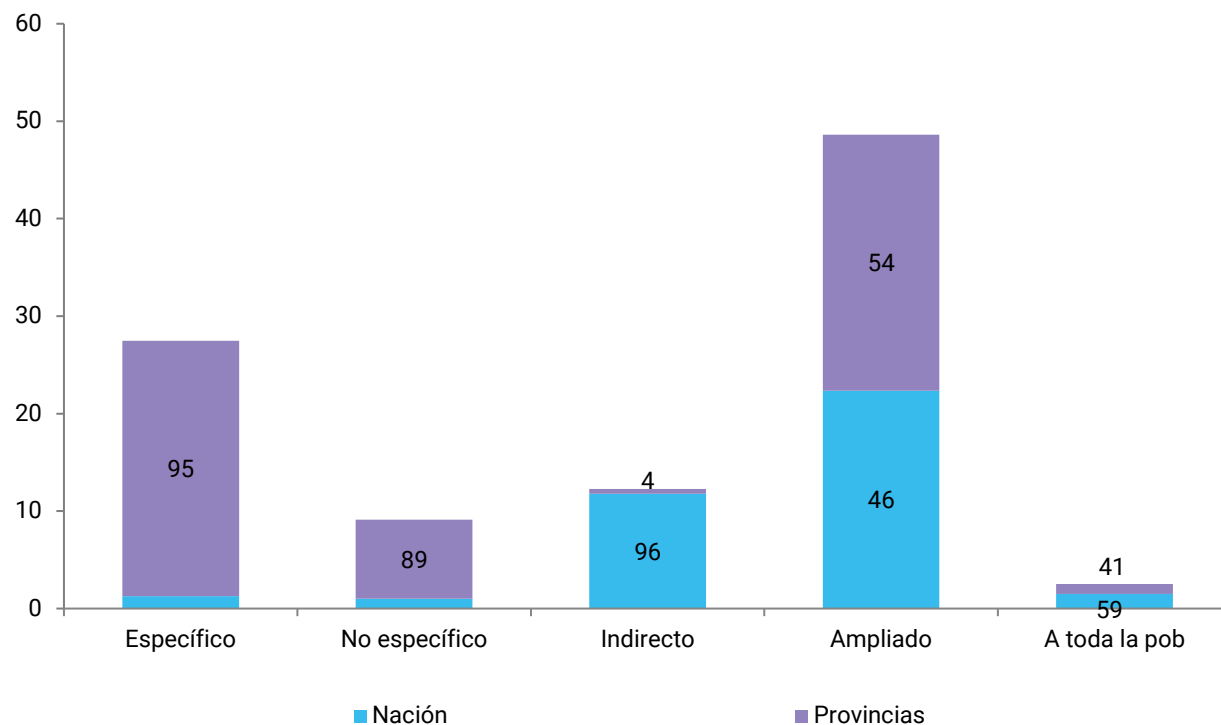


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en el Gráfico 18 se presenta la participación de cada clase de gasto según nivel de gobierno, promedio para el período 2016-2021. Se puede observar que el nivel nacional se encarga principalmente del *gasto indirecto*, ejecutando, en promedio, el 95%. Por su parte, las provincias presentan una mayor participación en el *gasto específico* en primera infancia, así como en el *gasto no específico* en PI. Esto se explica principalmente por la descentralización de los sistemas de educación y salud, provistos por las provincias. Asimismo, se observa que el gobierno nacional y el sector provincial comparten esfuerzos en cuanto al *gasto ampliado* y al *gasto dirigido a toda la población*.

GRÁFICO 18. ISPI DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CLASES Y NIVEL DE GOBIERNO PROMEDIO, 2016-2021

Como porcentaje del ISPI N-P



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 19 se expone la evolución de la ISPI durante el período 2016-2021, según la participación de las principales categorías del gasto. A lo largo de la serie, *cuidado y educación*, es la categoría con mayor representación, con un promedio de 31% de la ISPI. Luego sigue *salud*, con un promedio del 21%. Así, ambas categorías sumadas representan más de la mitad de la inversión dirigida a niños/as de 0 a 5 años (52% del total). Cabe destacar que la categoría *cuidado y educación* perdió 5 p.p. de participación en 2020 respecto de 2019, y se mantuvo constante en 2021.

La tercera categoría más influyente en el total del gasto es *ayuda directa*, la cual experimenta una caída en 2021 respecto del año anterior y retoma una participación cercana a su porcentaje histórico luego del aumento excepcional de 2020, producto de la creación de programas destinados a mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19. Por el contrario, la participación

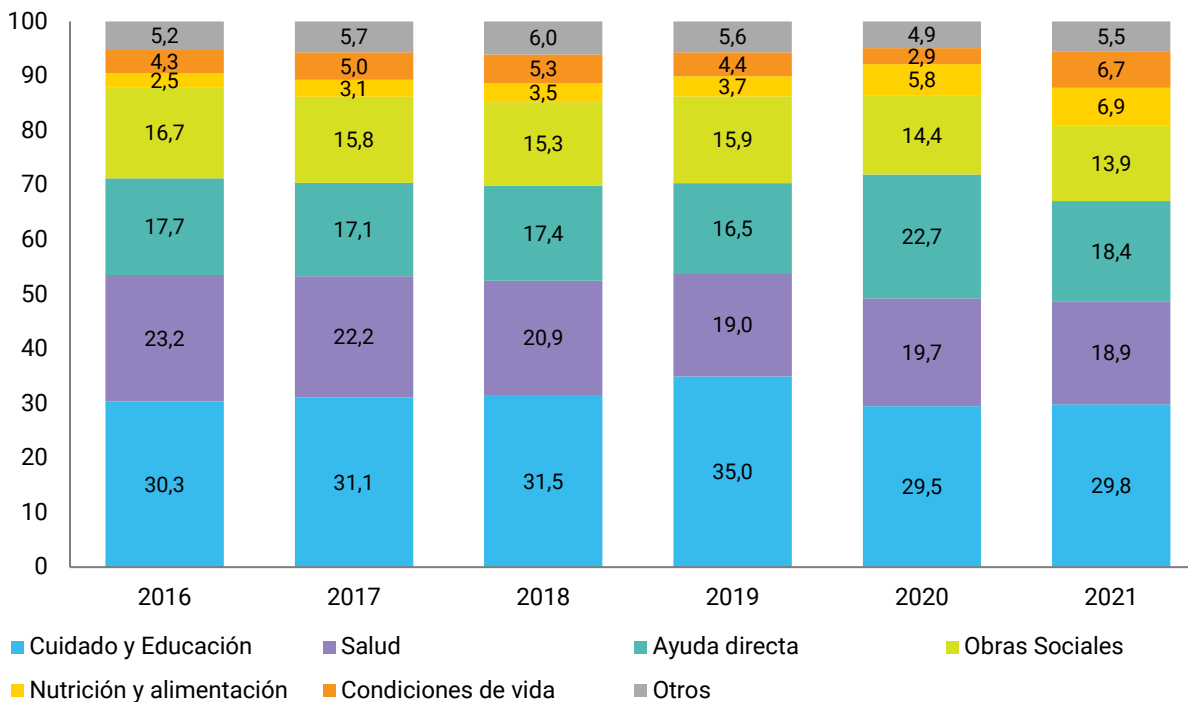
de la categoría *condiciones de vida* alcanza en 2021 el valor máximo de la serie (7%), con un aumento de 4 p.p. respecto de 2020, debido principalmente al incremento de los montos en programas de viviendas, como el PRO.CRE.AR.

Respecto de la inversión en *nutrición y alimentación*, mantiene una tendencia creciente desde 2016, y alcanza su mayor participación en 2021, con una participación del 7% del gasto total dirigido a niños de 0 a 5 años.

Por último, el gasto en *obras sociales*, que representa, en promedio para el período 2016-2021, el 15% del gasto, se ubica en 2021 en su mínimo histórico, con una participación del 13,9% del total.

GRÁFICO 19. ISPI DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO, 2016-2021

Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

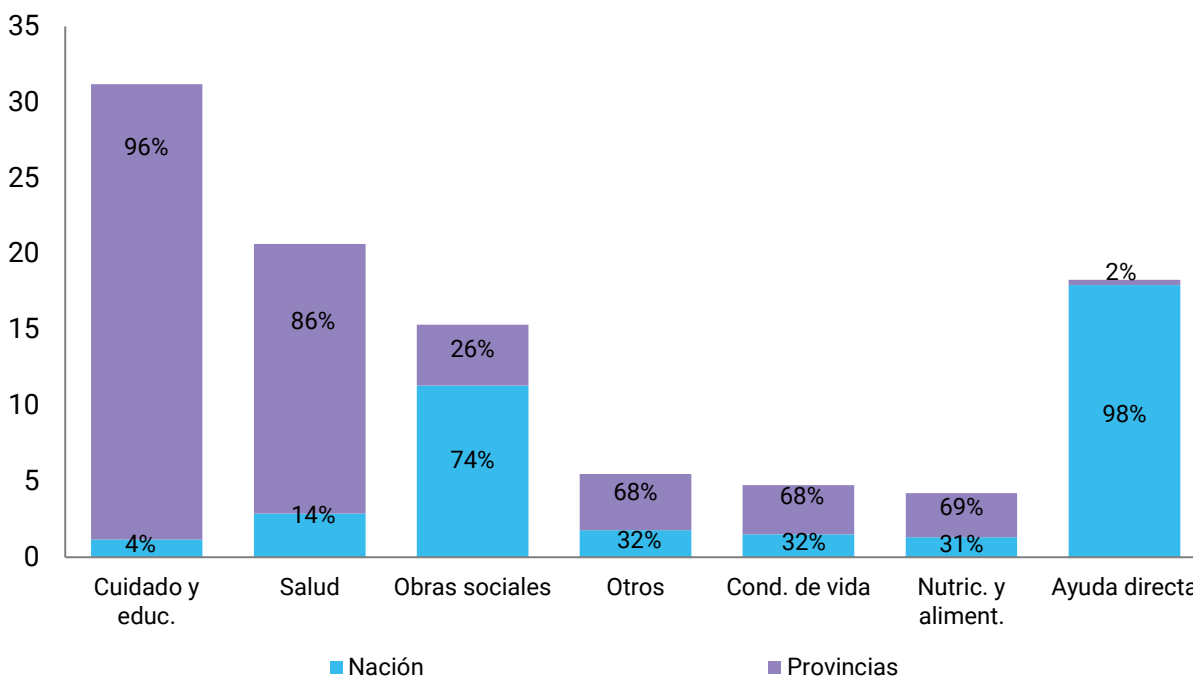
A continuación, en el Gráfico 20 se analiza la participación de cada nivel de gobierno en las principales *categorías* de la ISPI, en promedio entre 2016 y 2021. El gobierno nacional destina sus esfuerzos fiscales principalmente a inversiones en *ayuda directa* y *obras sociales*, mientras

que las provincias invierten mayormente en *cuidado y educación* y en *salud*. Para el resto de las categorías, las provincias ejecutan aproximadamente dos de cada tres pesos.

Por otra parte, en los últimos años se destaca el incremento de la inversión nacional en *salud, cuidado y educación, nutrición y alimentación y condiciones de vida*. Con respecto a la categoría *salud*, si bien el gobierno nacional ejecuta, en promedio, el 14%, se observa un crecimiento sostenido de su participación desde 2019, año en el que representaba el 11% de esta categoría, pasando al 21% en 2021. Asimismo, el gobierno nacional ejecuta el 7% de la inversión en *cuidado y educación* en 2021, superando ampliamente el promedio para el período 2016-2020 (3%). Esto último se explica principalmente por el aumento del gasto nacional destinado a la construcción y refacción de jardines infantiles. Por último, a partir de 2020, el nivel nacional ejecuta alrededor de la mitad del gasto en *Nutrición y Alimentación*; este incremento se debe principalmente al programa Tarjeta Alimentar.

GRÁFICO 20. ISPI DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CATEGORÍA Y NIVEL DE GOBIERNO, 2016-2021

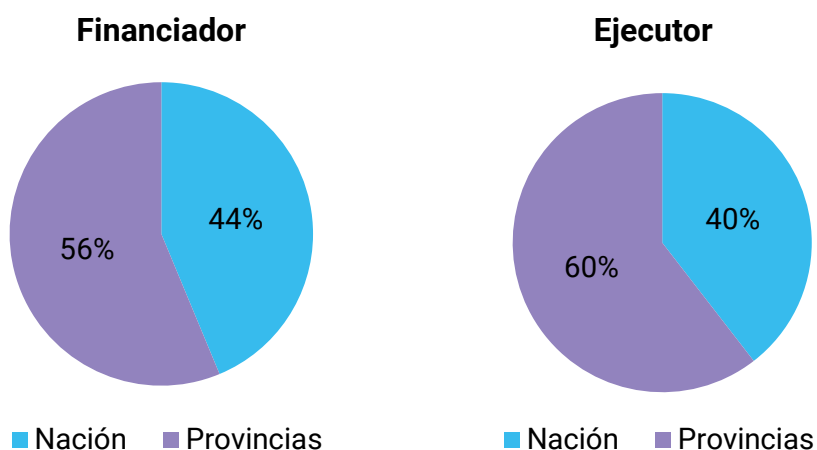
Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Finalmente, en el Gráfico 21 se muestra la distribución total de la ISPI por nivel de gobierno, desde los puntos de vista financiador y ejecutor, para el período 2016-2021. Se observa que el nivel provincial financia el 56% de la inversión social en primera infancia, mientras que el nivel nacional se encarga del 44% restante. Desde el punto de vista de la ejecución del gasto, se destaca que la participación del gobierno provincial aumenta 4 p.p., debido a las transferencias que reciben las provincias por parte del gobierno nacional. Adicionalmente, y en relación a la inversión social total realizada en niños/as y adolescentes, se destaca que la participación del nivel nacional, desde el punto de vista financiador, es mayor en la inversión social destinada a la primera infancia (44%) que al total de niños/as de 0 a 17 años (32%).

GRÁFICO 21. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN PRIMERA INFANCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, POR NIVEL DE GOBIERNO, SEGÚN SI ES EJECUTOR O FINANCIADOR
Promedio 2016-2021



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

4.1 Nivel Nacional

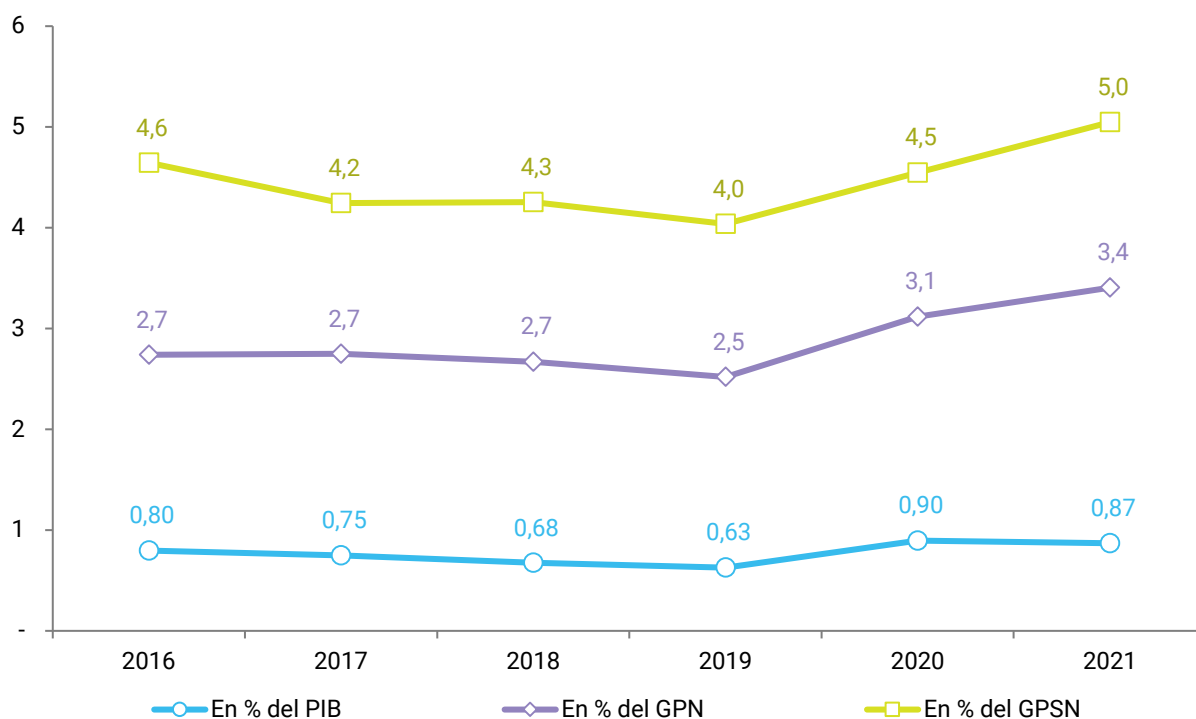
En esta sección se presenta un análisis del gasto público nacional dirigido a primera infancia desde el punto de vista financiador, el cual representa, en promedio, el 44% de la ISPI del sector público consolidado N-P. Asimismo, la inversión en primera infancia del gobierno nacional alcanza el 30% del GPSNdN.

Si se analiza la inversión del gobierno nacional en niños/as de 0 a 5 años como proporción de los principales indicadores agregados (Gráfico 22), se observa un crecimiento sostenido desde

2019, tanto en porcentaje del gasto público total nacional (GPN) como del gasto público social nacional (GPSN). Por su parte, la inversión en PI como proporción del PIB presenta un leve descenso respecto de 2020. Sin embargo, si se excluyen del análisis aquellos programas creados extraordinariamente para mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19, la inversión como porcentaje del PIB crece desde 2019 y se ubica en 0,77% en 2020 y 0,82% en 2021, verificando un comportamiento similar al gasto destinado a niñez y adolescencia.

GRÁFICO 22. INVERSIÓN SOCIAL NACIONAL DIRIGIDA A LA PRIMERA INFANCIA, 2016-2021

Indicadores agregados

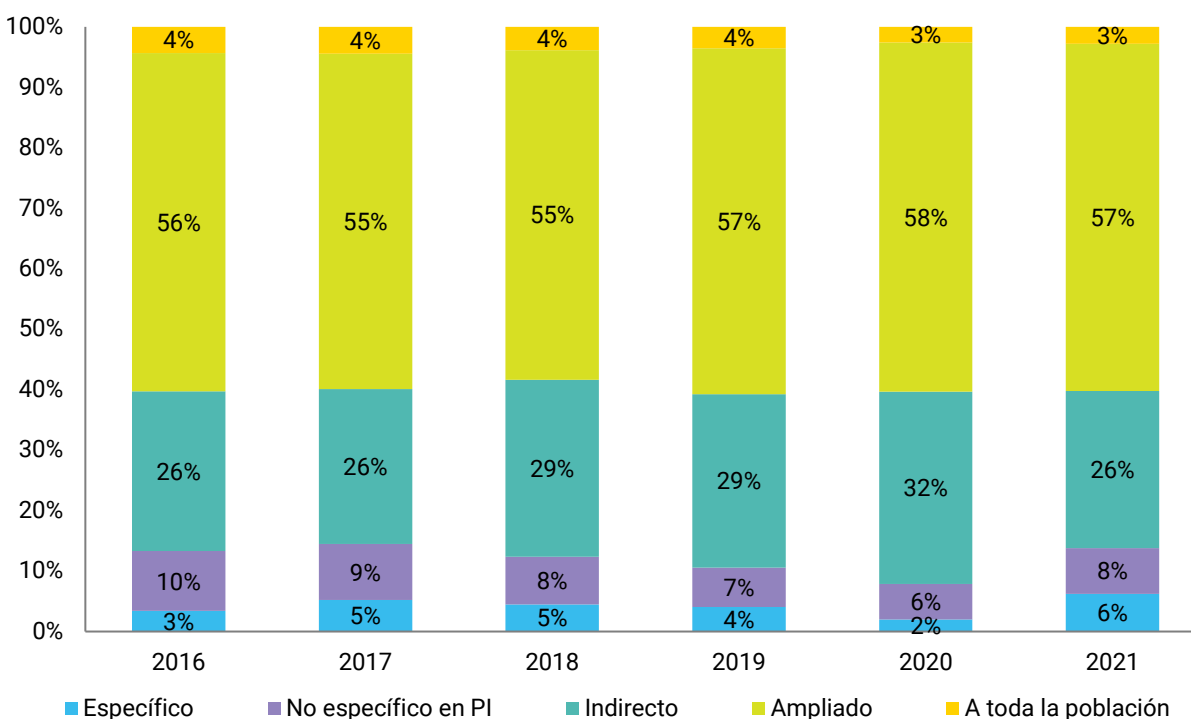


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en el Gráfico 23 se presenta la inversión nacional en primera infancia según las clases del gasto. Al igual que en el GPSNdN para gobierno nacional, el *gasto ampliado* presenta la mayor participación, superando la mitad de la inversión destinada a la primera infancia en todos los años analizados. También se observa que, en 2021, el *gasto específico* obtiene la mayor participación respecto a los años anteriores y revierte la tendencia decreciente que presentaba desde 2017: 2% en 2020; 6% en 2021. Esto se debe principalmente al aumento del gasto en

programas de *cuidado y educación*, cuya participación asciende al 86% del *gasto específico*, entre los cuales se destacan los montos destinados al fortalecimiento edilicio de jardines infantiles y espacios de primera infancia. Como contrapartida, se observa una disminución de la participación del *gasto indirecto*, que presenta un retroceso de 6 p.p. respecto de 2020, explicado principalmente por el menor gasto en programas de ayuda a los hogares creados para mitigar los efectos de la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

GRÁFICO 23. INVERSIÓN SOCIAL NACIONAL DIRIGIDA A LA PI SEGÚN CLASES DE GASTO, 2016-2021
Estructura porcentual vertical



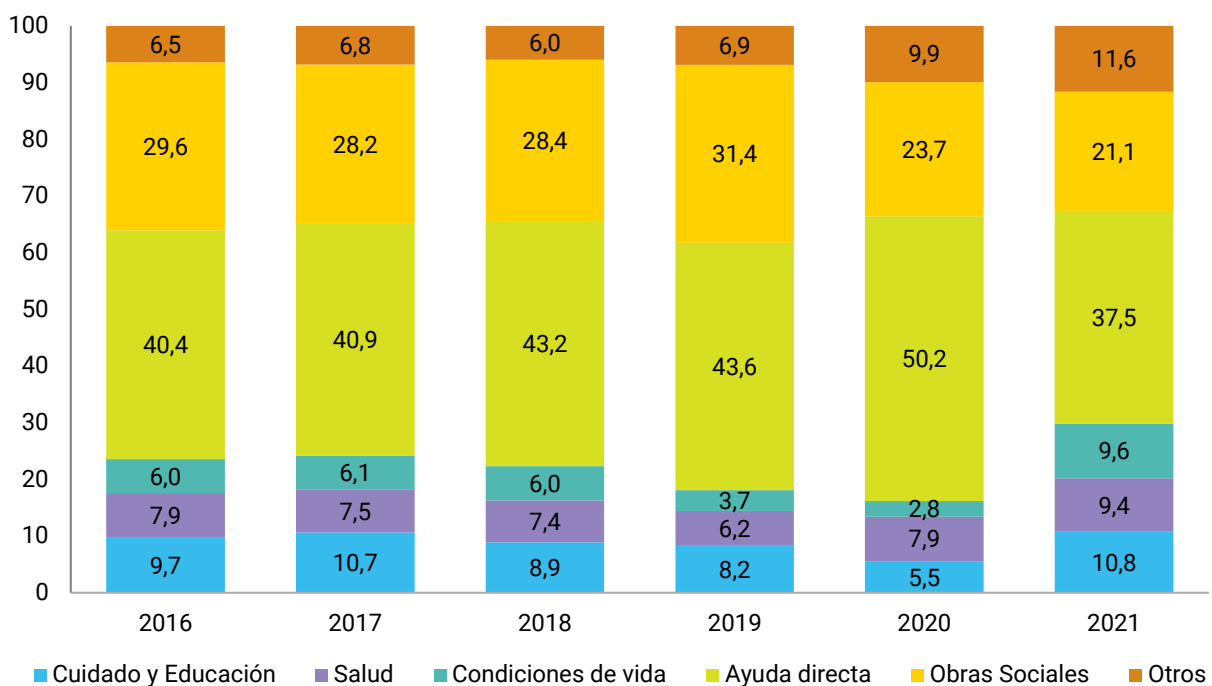
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Finalmente, en el Gráfico 24 se expone el gasto nacional en primera infancia según las principales *categorías* del gasto. En este sentido, *ayuda directa y obras sociales* son las categorías con mayor representación en el gasto total, con un promedio del 72% a lo largo de la serie. Sin embargo, en 2021 se observa una caída en la participación de ambas categorías, que alcanzan, en conjunto,

el 59% del gasto en PI, vinculado a la finalización de los programas extraordinarios creados en el primer año de pandemia por COVID-19.

Como contrapartida, las principales categorías que aumentaron su participación en 2021 fueron *salud, cuidado y educación y condiciones de vida*, sumando el 30% del gasto en 2021 y alcanzando cada una de ellas su mayor participación a lo largo de la serie. En cuanto al gasto en *condiciones de vida*, aumenta considerablemente su participación en el último año: 3% en 2020; 10% en 2021. Dicho incremento se explica principalmente con el aumento del gasto en los programas PRO.CRE.AR y fideicomiso para vivienda social, que representaron en conjunto el 63% de la categoría. La categoría *cuidado y educación*, experimenta un crecimiento de 5 p.p. respecto de 2020, debido, por un lado, a la construcción y refacción de jardines de infantes y, por otro, al Plan Federal Juana Manso. Por último, la categoría *salud* verifica un crecimiento de 1 p.p. respecto de 2020; se destacan las acciones para mitigar la pandemia de COVID-19, como la compra de vacunas (24% del gasto de la categoría).

GRÁFICO 24. INVERSIÓN SOCIAL NACIONAL DIRIGIDA A LA PI SEGÚN CATEGORÍAS DE GASTO, 2016-2021
Estructura porcentual vertical



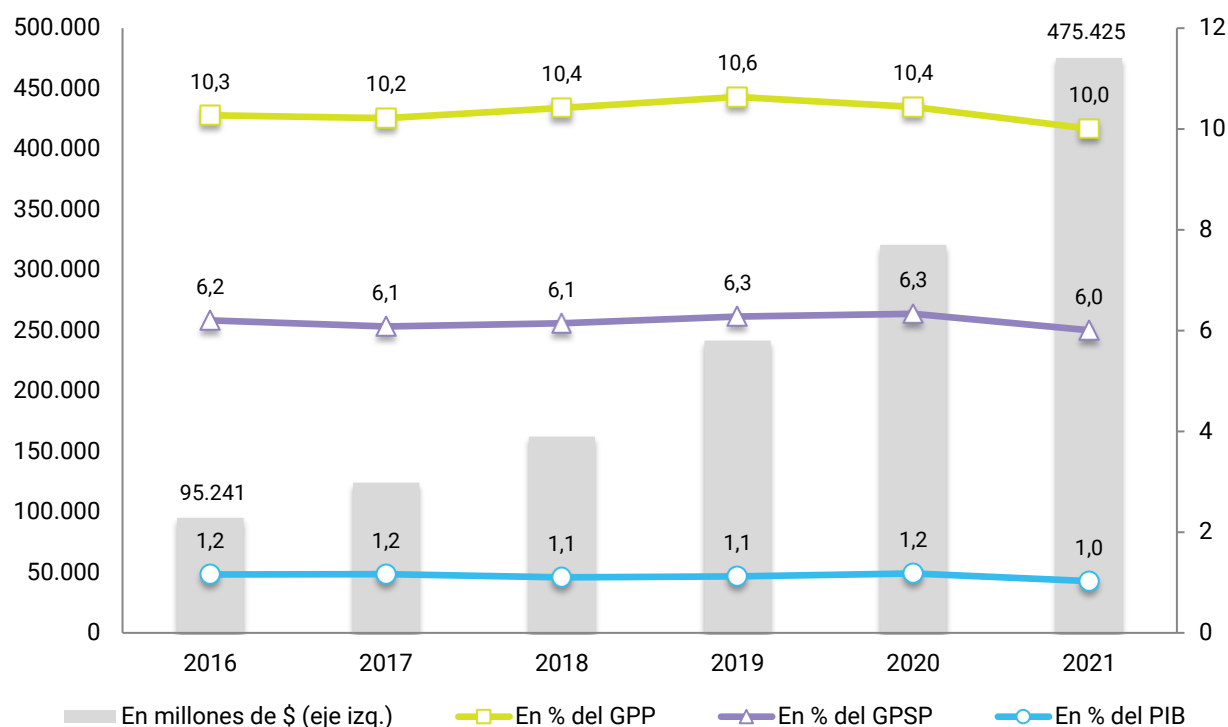
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

4.2 Nivel Provincial

La inversión social en primera infancia del sector público provincial alcanzó en 2021 los \$475.425 millones, lo que representa un total de \$122.288,5 por niño/a entre 0 y 5 años. En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los principales indicadores agregados que muestran una caída para el último año: en términos del PIB, el indicador se contrae 0,2 p.p. respecto de 2020; como porcentaje del gasto social provincial, el gasto experimenta una variación interanual de -4,8%, alcanzando el mínimo de la serie bajo estudio (6,0%); se verifica un comportamiento similar en el gasto como porcentaje del gasto total provincial, que también alcanza su mínimo en 2021 (10,0%).

GRÁFICO 25. INVERSIÓN SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDA A LA PRIMERA INFANCIA, 2016-2021

Indicadores agregados

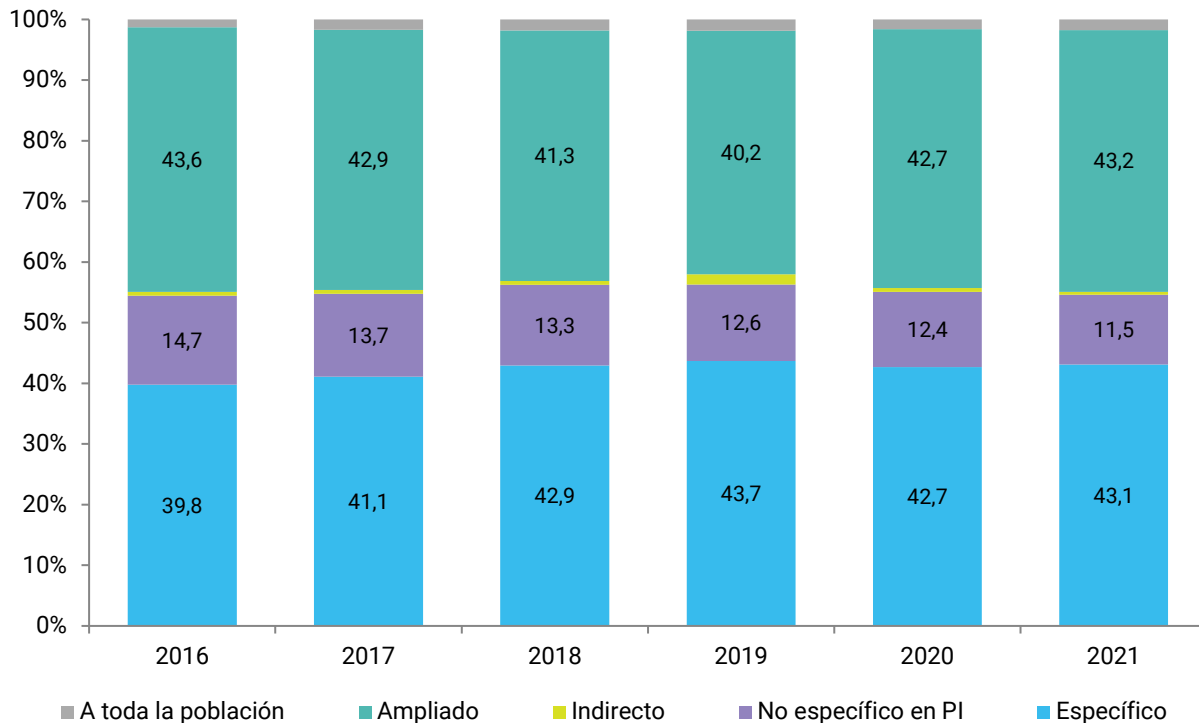


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Respecto de la clasificación según *clases* (Gráfico 26) y *categorías* (Tabla 1) del gasto, no se observan variaciones significativas a lo largo del período bajo análisis, salvo la tendencia del

gasto específico que se mantiene ascendente, experimentando un crecimiento entre puntas de 3.3 p.p. Este incremento se explica por el crecimiento en los programas provinciales destinados a garantizar la educación en el nivel inicial.

GRÁFICO 26. INVERSIÓN SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDA A LA PI SEGÚN CLASES DE GASTO, 2016-2021
Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Tanto el *gasto específico* como el *gasto ampliado* alcanzan una participación de poco más del 40% de la ISPI provincial a lo largo del período bajo análisis, es decir que, sumados, superan el 80%.

En cuanto a las categorías, *cuidado y educación* es la más relevante, con una participación promedio del 49%, seguida por *salud*, con una participación promedio cercana al 28%.

TABLA 1. INVERSIÓN SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDA A LA PI SEGÚN CATEGORÍAS DE GASTO, 2016-2021
En millones de pesos, estructura porcentual vertical

Categorías	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
Ayuda directa	557	0,6	609	0,5	783	0,5	1.276	0,5	1.889	0,6	3.303	0,7
Condiciones de vida	4.915	5,2	7.554	6,1	9.994	6,2	13.250	5,5	11.499	3,6	22.742	4,8
Deporte, recreac. y cultura	1.085	1,1	1.482	1,2	3.379	2,1	3.376	1,4	3.495	1,1	6.216	1,3
Desarrollo e integración	1.397	1,5	1.890	1,5	2.469	1,5	3.942	1,6	3.854	1,2	6.120	1,3
Cuidado y Educación	44.721	47,0	58.190	46,8	76.757	47,3	123.977	51,3	157.638	49,2	232.289	48,9
Nutrición y alimentación	3.451	3,6	5.317	4,3	7.721	4,8	10.543	4,4	16.829	5,2	29.449	6,2
Protección del niño	1.792	1,9	2.539	2,0	3.691	2,3	5.996	2,5	8.909	2,8	14.033	3,0
Salud	30.889	32,4	37.692	30,3	46.064	28,4	61.725	25,5	92.269	28,8	125.477	26,4
Obras Sociales	6.112	6,4	8.122	6,5	10.269	6,3	15.738	6,5	21.078	6,6	31.242	6,6
Ciencia y técnica	67	0,1	121	0,1	186	0,1	245	0,1	866	0,3	631	0,1
Servicios Urbanos	255	0,3	743	0,6	1.116	0,7	1.779	0,7	2.377	0,7	3.923	0,8
Total General	95.241	100	124.258	100	162.428	100	241.847	100	320.703	100	475.425	100

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

5. Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia del sector público consolidado Nación-Provincias 2019-2021

Como se remarcó en secciones anteriores, existe cierto consenso entre los distintos gobiernos, la sociedad y los/as decisores de la política acerca de la importancia de colocar a la niñez y a la adolescencia en el centro de las políticas sociales. En este sentido, resulta clave la existencia de un Estado que garantice el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes; por ello, en los últimos años se registra una mirada a nivel regional que pone el foco sobre la importancia de identificar y hacer un seguimiento a la inversión en niñez y adolescencia. Argentina es pionera en este sentido y tiene una larga data en cuanto a la producción de estadísticas fiscales que permiten entender en qué se invierte, cómo se invierte y cómo es la evolución de la inversión en la niñez y en la adolescencia (CIPPEC-UNICEF, 2022).

Con el objetivo de enriquecer la producción de datos que midan la inversión social destinada a los NNyA, en el presente documento se consideró la necesidad de poner un foco especial en el gasto social dirigido al subgrupo etario de los y las adolescentes, del cual no se tiene antecedente

en nuestro país. En este apartado se exponen los resultados obtenidos para la estimación del gasto público social consolidado nación-provincias destinado a las y los adolescentes de Argentina.

Pero, antes de exponer dichos resultados, es necesario definir el rango etario sobre el cual se realizará el análisis. Para ello, se revisó la literatura existente, y se llegó a la conclusión de que no existe actualmente un consenso sobre la edad inferior y superior que delimita este grupo.

Por un lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) definen a la adolescencia como el período que se extiende entre los 10 y los 19 años de edad, y la juventud, como el período entre los 15 y los 24 años (Maddaleno & Breinbauer, 2005). Ambos desglosan la adolescencia según el sexo para incluir cambios específicos en el desarrollo. Asimismo, por lo general, se denomina preadolescencia al período de 9 a 12 años; adolescencia temprana al período de 12 a 14; adolescencia intermedia, 14 a 16; adolescencia tardía, 16 a 18; juventud, 18 a 21; y edad adulta joven, 21 a 24.

Por su parte, UNICEF, considera adolescentes a los niños y niñas de 10 a 19 años. Definiendo la adolescencia temprana entre los 10 y 13 años de edad; la adolescencia media entre los 14 y 16; y la adolescencia tardía entre 17 y 21. Cada una de estas etapas está definida por los cambios que experimentan los adolescentes en cuanto a su nivel psicológico, la construcción de su identidad, cómo se ven, cómo quieren que los vean, cómo se sienten en relación a su cuerpo, su futuro, entre otros (UNICEF, 2021).

Cuando se habla de adolescencia es necesario abarcar de manera conjunta e integral distintos determinantes de la situación social de las y los adolescentes. La OPS identifica como factores de riesgo y de protección aquellos relacionados con la violencia, la salud sexual y reproductiva, el embarazo adolescente, la salud mental y trastornos de conducta, el consumo de bebidas alcohólicas, drogas y tabaco, el género, la educación, el grupo étnico, los ingresos, el empleo, las redes sociales, el entorno, entre otros (OPS, 2010).

Independientemente del rango exacto de edad que se establezca en el análisis, es importante destacar que, para crecer y desarrollarse sanamente, las y los adolescentes necesitan información, en particular una educación sexual integral que sea apropiada para la edad; oportunidades para adoptar aptitudes para la vida; servicios de salud aceptables, equitativos,

apropiados y eficaces; y la creación de entornos seguros y propicios. Resulta fundamental responder a sus necesidades y derechos específicos.

Para propiciar respuestas de política pública que tiendan a garantizar lo establecido en el párrafo anterior, se impone la necesidad de contar con información del estado actual de la inversión social dirigida a la adolescencia. En este marco, se presentan por primera vez los resultados obtenidos para la medición del Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia (GPSCdA) del sector público consolidado N-P para el período 2019-2021, siguiendo la metodología MECON-UNICEF utilizada para las mediciones que se realizan para la niñez (0 a 17 años) y la primera infancia (0 a 5 años). Respecto al rango etario a considerar, es importante aclarar que, si bien existen diversas definiciones de adolescencia y no hay un consenso entre diferentes estudios para determinar un rango etario, como ya fue expuesto, este primer análisis expone resultados para un universo poblacional entre los 12 y 17 años de edad inclusive. Se decidió considerar esta definición luego de analizar la información disponible en cada una de las ejecuciones presupuestarias de las provincias, como así también la disponibilidad de aquellos datos necesarios para la construcción de los ponderadores utilizados. No obstante, como se menciona más arriba, tanto esta como las demás definiciones están sujetas a los acuerdos que se definan en una mesa intersectorial que espera constituirse para generar y legitimar los acuerdos metodológicos necesarios para realizar estas mediciones.

A continuación, en la Tabla 2 se presentan los resultados para los principales indicadores agregados del GPSCdA. Allí se observa que la inversión dirigida a la adolescencia del consolidado N-P alcanzó 2,7% del PIB en 2021 y exhibe una tendencia creciente a valores constantes durante el período analizado. En cambio, como porcentaje del PIB, el GPSCdA alcanza en 2020 el valor máximo de la serie (3,1%), y desciende en 2021 (2,7%). En relación con los agregados de gasto social y total, la inversión en adolescencia representa alrededor del 10% del GPSC y entre 6 y 7% del GPC. Respecto de la inversión en la niñez y adolescencia (GPSdN, 0 a 17 años), la inversión realizada en el subgrupo particular de la adolescencia representa poco más de un tercio.



TABLA 2. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P 2019-2021

Indicadores agregados

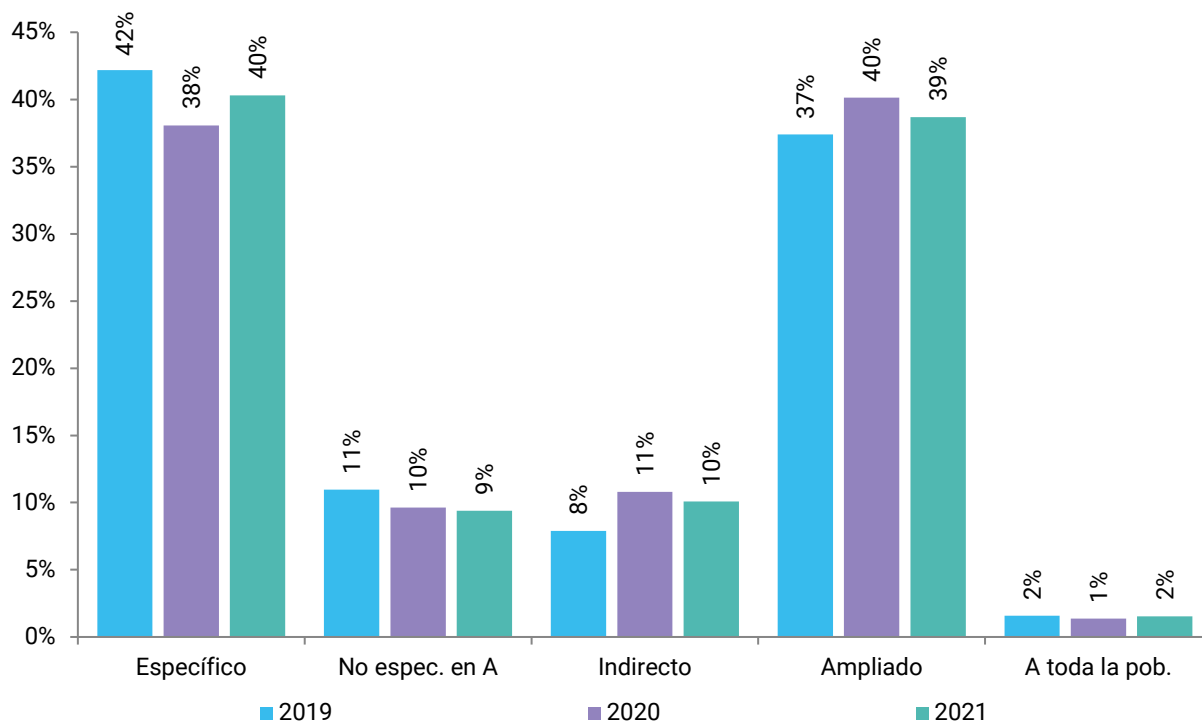
GPSCdA	2019	2020	2021
En millones de \$	556.699	829.488	1.267.123
En millones de \$ de 2021	1.173.319	1.231.039	1.267.123
\$ por niño/a 12-17	132.086	196.337	298.644
\$ por niño/a 12-17 en \$ de 2021	278.390	291.383	298.644
% del GPC	6,1	6,6	6,6
% del GPSC	10,1	9,9	10,2
% del PIB	2,6	3,1	2,7
% del GPSCdN	37,1	37,4	36,7

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Respecto de la clasificación del GPSCdA por *clases* del gasto, en el Gráfico 27 puede verse que tanto el *gasto específico* como el *gasto ampliado* representan alrededor del 40% del total del gasto, es decir que, sumados, alcanzan el 80%. Respecto del *gasto específico*, se observa que en 2020 desciende levemente, pero se recupera en 2021; dentro de esta clase se encuentran clasificados programas presupuestarios para la educación secundaria y técnica, programas destinados a la población juvenil como por ejemplo de justicia penal y políticas transversales de juventudes como educación sexual, prevención del embarazo adolescente, entre los principales. Como contrapartida, el *gasto ampliado* presenta el comportamiento inverso, esto se debe a que dentro de esta clase se clasifica la mayor parte del gasto en *salud*, que aumenta en 2020 debido a la pandemia por COVID-19. En cuanto a las *clases* restantes, cabe mencionar que el *gasto no específico en adolescencia* (GNoEA) alcanza una participación promedio del 10% a lo largo del período analizado.

GRÁFICO 27. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CLASE DE GASTO, 2019-2021

Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

**TABLA 3. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P
SEGÚN CLASE DE GASTO, 2019-2021**

En millones de pesos y estructura porcentual

Clase	2019			2020			2021		
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
Específico	1.218,4	233.677,5	234.895,8	483,2	315.313,4	315.796,6	1.058,9	509.592,9	510.651,9
No esp. en A	3.321,0	57.679,7	61.000,7	4.987,3	74.869,8	79.857,1	16.249,5	102.843,1	119.092,6
Indirecto	43.550,9	382,6	43.933,5	88.674,1	861,4	89.535,5	126.219,0	1.578,6	127.797,6
AAFF	35.489,0	0,0	35.489,0	55.512,4	0,0	55.512,4	83.872,6	0,0	83.872,6
Resto GI	8.061,9	382,6	8.444,5	33.161,6	861,4	34.023,1	42.346,5	1.578,6	43.925,0
Ampliado	80.385,8	127.740,6	208.126,4	148.122,3	184.849,6	332.971,9	241.484,7	248.642,3	490.127,0
OO.SS.	45.575,4	17.115,7	62.691,1	63.500,2	26.238,2	89.738,4	90.283,0	36.671,6	126.954,6
Resto GA	34.810,4	110.624,9	145.435,4	84.622,1	158.611,4	243.233,5	151.201,7	211.970,6	363.172,4
A toda la pob.	4.419,2	4.323,0	8.742,2	5.965,5	5.361,8	11.327,3	10.891,9	8.562,2	19.454,2
Total General	132.895,3	423.803,4	556.698,7	248.232,3	581.256,1	829.488,4	395.904,2	871.219,2	1.267.123,3

Clase	2019			2020			2021		
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
Específico	0,5	99,5	100	0,2	99,8	100	0,2	99,8	100
No esp. en A	5,4	94,6	100	6,2	93,8	100	13,6	86,4	100
Indirecto	99,1	0,9	100	99,0	1,0	100	98,8	1,2	100
AAFF	100	-	100	100	-	100	100	-	100
Resto GI	95,5	4,5	100	97,5	2,5	100	96,4	3,6	100
Ampliado	38,6	61,4	100	44,5	55,5	100	49,3	50,7	100
OO.SS.	72,7	27,3	100	70,8	29,2	100	71,1	28,9	100
Resto GA	23,9	76,1	100	34,8	65,2	100	41,6	58,4	100
A toda la pob.	50,5	49,5	100	52,7	47,3	100	56,0	44,0	100
Total General	23,9	76,1	100	29,9	70,1	100	31,2	68,8	100

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en la Tabla 4 se exponen los resultados obtenidos para la el GPSCdA 2019-2021 según la participación de cada una de las categorías del gasto en el total. Se observa que la categoría *educación* es la más significativa, con una participación promedio del 56%. Le siguen *ayuda directa* (14,4%), *obras sociales* (10,7%) y *salud* (8,7%). El resto de las categorías alcanza una participación promedio inferior al 4%.



**TABLA 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P
SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO, 2019-2021**

En millones de pesos y estructura porcentual vertical

Categoría	2019		2020		2021	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
Ayuda directa	67.406,1	12,1	140.834,6	17,0	177.834,0	14,0
Condiciones de vida	17.573,3	3,2	17.324,9	2,1	61.668,2	4,9
Deporte, recreación y cultura	4.987,3	0,9	4.839,5	0,6	11.064,4	0,9
Desarrollo e integración	5.918,2	1,1	7.908,6	1,0	12.614,9	1,0
Educación	333.939,8	60,0	448.780,3	54,1	678.668,1	53,6
Nutrición y alimentación	9.997,9	1,8	30.735,1	3,7	49.705,5	3,9
Protección del adolescente	6.623,3	1,2	8.524,2	1,0	13.572,8	1,1
Salud	41.909,5	7,5	73.321,7	8,8	121.831,8	9,6
Obras Sociales	62.691,1	11,3	89.738,4	10,8	126.954,6	10,0
Ciencia y técnica	4.019,4	0,7	5.206,8	0,6	9.153,0	0,7
Servicios Urbanos	1.632,8	0,3	2.274,4	0,3	4.055,9	0,3
Total General	556.698,7	100	829.488,8	100	1.267.123,3	100

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Por último, se presenta la Tabla 5 con el objetivo de mostrar la participación de cada nivel de gobierno según las categorías del GPSCdA. La estructura es similar al resto de las franjas etarias, con una mayor participación del sector nacional en la categoría *ayuda directa*, cercana al 98%, mientras que las provincias se ocupan de administrar las partidas destinadas a *educación y salud*, con una participación promedio del 99% y 79%. En cuanto a la categoría *condiciones de vida* se observa un importante incremento en la participación nacional en el último año debido al impulso en la ejecución de los programas de vivienda.



TABLA 5. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO, POR NIVEL DE GOBIERNO, 2016-2021

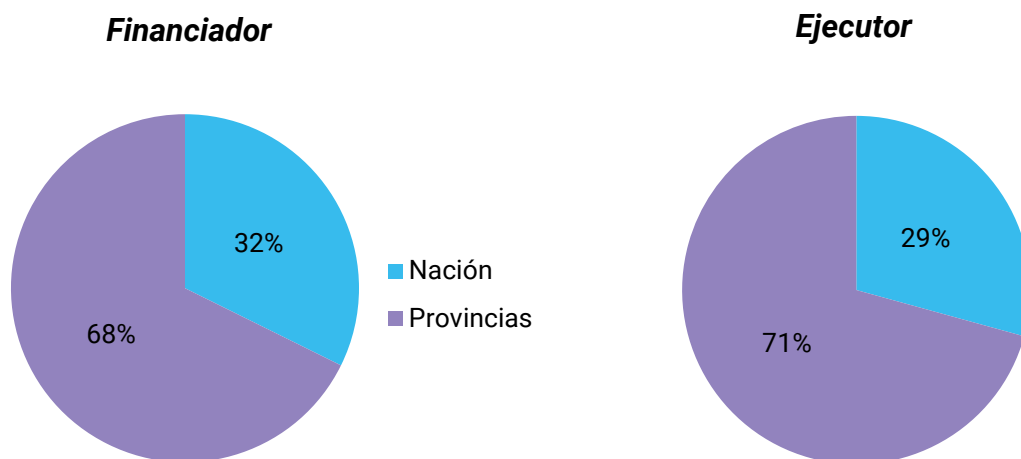
Estructura porcentual vertical

Categoría	Nación			Provincias		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ayuda directa	98,2	98,6	98,3	1,8	1,4	1,7
Condiciones de vida	17,3	25,0	63,2	82,7	75,0	36,8
Deporte, recreación y cultura	14,8	25,5	25,0	85,2	74,5	75,0
Desarrollo e integración	5,0	4,4	13,0	95,0	95,6	87,0
Educación	0,8	0,5	1,7	99,2	99,5	98,3
Nutrición y alimentación	24,4	56,2	67,7	75,6	43,8	32,3
Protección del adolescente	17,5	9,0	10,1	82,5	91,0	89,9
Salud	16,9	20,2	26,7	83,1	79,8	73,3
Obras Sociales	72,7	70,8	71,1	27,3	29,2	28,9
Ciencia y técnica	92,4	93,1	93,1	7,6	6,9	6,9
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Finalmente, en el Gráfico 28 se puede ver que las provincias ejecutan el 71% de la inversión social en adolescencia del sector público consolidado N-P y la Nación el 29% restante, en promedio, para el período 2001-2021. De todos modos, si se considera el gasto desde el punto de vista financiador, el gobierno nacional tiene una participación promedio de 32%, dado que financia el 3% del GPSCdA vía transferencia a las provincias.

GRÁFICO 28. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, POR NIVEL DE GOBIERNO, SEGÚN SI ES EJECUTOR O FINANCIADOR
Promedio 2019-2021



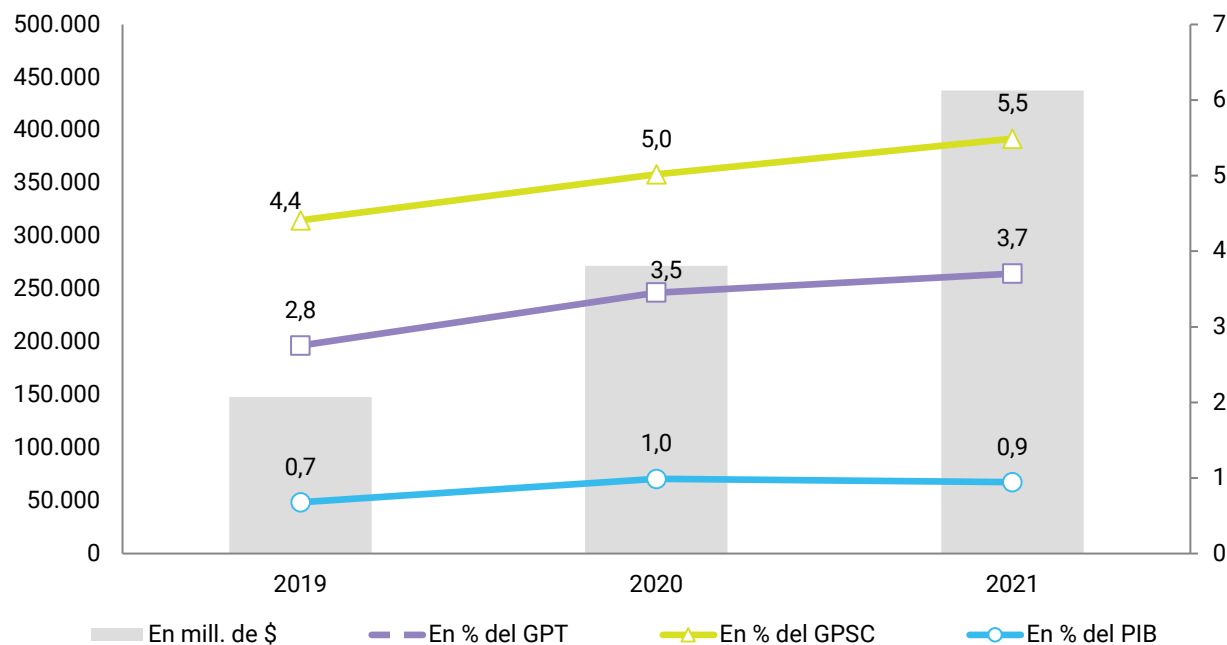
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

5.1 Nivel Nacional

En esta sección se analiza la inversión financiada por el nivel nacional destinada a adolescentes de entre 12 y 17 años para el período 2019 a 2021. Dicha inversión representa, en promedio para el período analizado, el 32% del GPSNdN. En el Gráfico 29 se observa un crecimiento del gasto destinado a adolescentes desde 2019 en términos del gasto público total y del gasto público social, representando en promedio el 3% del GPT y 5% del GPS. Por su parte, la inversión social nacional destinada a adolescentes representa, en promedio, el 1% del producto, con un leve descenso en el año 2021 respecto de 2020, efecto que desaparece si no se contabilizan los programas extraordinarios creados para afrontar la emergencia sanitaria (Tabla 6).

GRÁFICO 29. GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA, 2019-2021

Indicadores agregados



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

TABLA 6. GASTO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A ADOLESCENCIA, INDICADORES AGREGADOS, 2019-2021

Indicadores agregados	2019	2020	2021
En millones de \$	147.897	271.758	437.697
En millones de \$ de 2021	311.712	403.315	437.697
En % del GPN	2,75	3,45	3,70
En % del GPSN	4,41	5,02	5,49
En % del PIB	0,68	0,99	0,95
En % del PIB sin gasto COVID		0,84	0,90

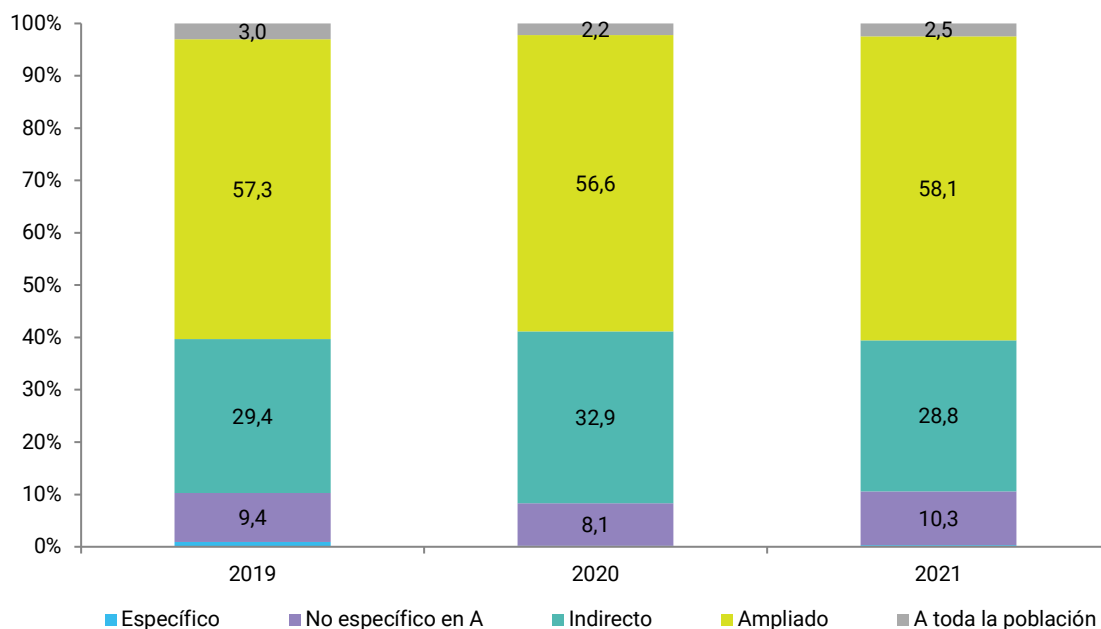
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el Gráfico 30 se presenta la inversión en adolescencia del nivel nacional según las clases del gasto. Se observa que, en promedio para el período analizado, el 57% del gasto nacional se destina al *gasto ampliado* y el 30% al *gasto indirecto*. Si bien la participación del *gasto ampliado* se mantiene constante durante los tres años, existen cambios en su composición, dado que disminuye la participación del gasto en *obras sociales* y crece el resto del *gasto ampliado*. Con

respecto al *gasto indirecto*, la mayor representación en 2020 se explica por los programas extraordinarios por la pandemia. Por último, se observa que el *gasto no específico* en adolescentes representa en promedio el 9% del gasto, donde los principales programas están destinados a la educación.

En cuanto al gasto financiado por nación destinado específicamente a adolescentes, se puede notar que representa menos del 1% del total, dedicado principalmente al financiamiento del programa de prevención del embarazo adolescente (62% de esta categoría en 2021; 59% en 2020). Asimismo, se destacan los programas de gestión educativa en el nivel secundario y las políticas federales destinadas a adolescentes infractores a la ley penal que implementa la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) entre las que se destaca la capacitación a las fuerzas policiales y de seguridad en materia de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y la promoción del enfoque de la Justicia Restaurativa.

GRÁFICO 30. GASTO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A ADOLESCENCIA SEGÚN CLASES DE GASTO, 2019-2021
Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

A continuación, en la Tabla 7 se detalla la inversión social nacional dirigida a la adolescencia por categorías del gasto. Se observa que el gasto en *ayuda directa* es el que presenta una mayor

participación, con un promedio de 45% en los tres años bajo análisis. En segundo lugar, se ubica el gasto en *obras sociales*, que, si bien desciende en participación a lo largo del período, representa en promedio un 25% del gasto. Por su parte, la participación del gasto en *nutrición y alimentación* experimenta una tendencia creciente (2,6% en 2019; 8,3% en 2021), debido principalmente al programa de la Tarjeta Alimentar. En el mismo sentido, el gasto en *salud* también aumenta su participación (5,3% en 2019; 8,4% en 2021).

TABLA 7. GASTO SOCIAL NACIONAL DIRIGIDO A ADOLESCENCIA SEGÚN CATEGORIAS, 2019-2021

En millones de pesos y estructura porcentual vertical

Categoría	2019		2020		2021	
	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %
Ayuda directa	66.170	44,7%	139.081	51,2%	175.221	40,0%
Condiciones de vida	5.080	3,4%	6.626	2,4%	44.398	10,1%
Deporte, recreación y cultura	766	0,5%	1.235	0,5%	2.775	0,6%
Desarrollo e integración	302	0,2%	388	0,1%	1.797	0,4%
Educación	13.503	9,1%	18.049	6,6%	40.135	9,2%
Nutrición y alimentación	3.840	2,6%	20.174	7,4%	36.526	8,3%
Protección del adolescente	1.176	0,8%	811	0,3%	1.442	0,3%
Salud	7.769	5,3%	17.047	6,3%	36.595	8,4%
Obras Sociales	45.575	30,8%	63.500	23,4%	90.283	20,6%
Ciencia y técnica	3.715	2,5%	4.848	1,8%	8.525	1,9%
Total	147.897	100%	271.758	100%	437.697	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

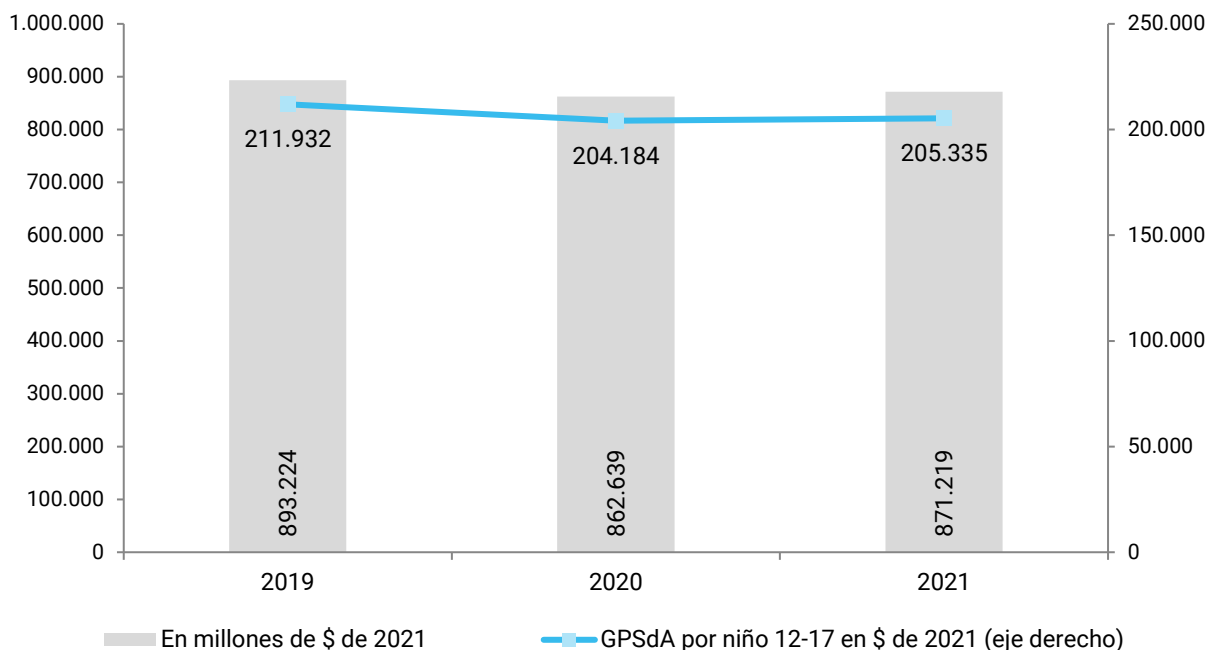
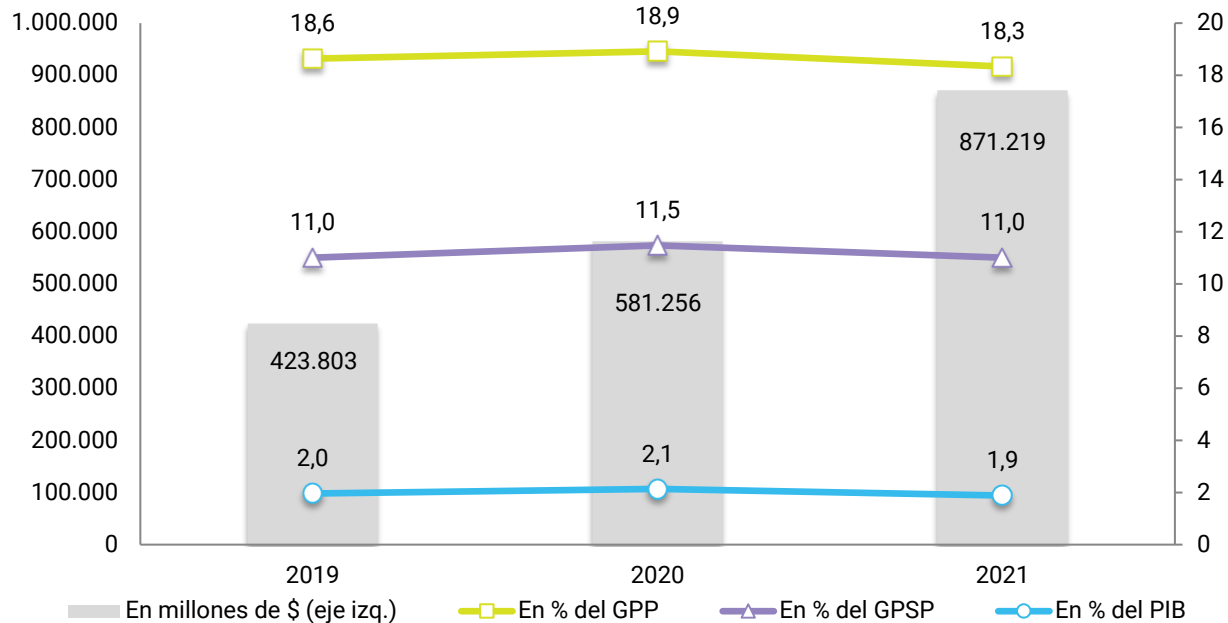
5.2 Nivel Provincial

En este apartado se presentan los resultados del gasto público social dirigido a la adolescencia del sector provincial. El Gráfico 31 se divide en dos recuadros, el primero contiene la serie en millones de pesos a valores nominales con los principales indicadores y en el segundo se muestran la serie en millones de pesos y la inversión por adolescente a valores constantes de 2021.

En valores nominales el GPSdA del consolidado provincial, el gasto se duplica, pasando de \$423.803 millones en 2019 a \$871.219 millones, lo cual representa un aumento de 105%. No obstante, en términos reales, la inversión en adolescencia experimenta una caída del 2,5%. El gasto por adolescente se comporta de manera similar, alcanzando un monto mínimo de \$204.184 en 2020.



GRÁFICO 31. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA, 2019-2021
Indicadores agregados

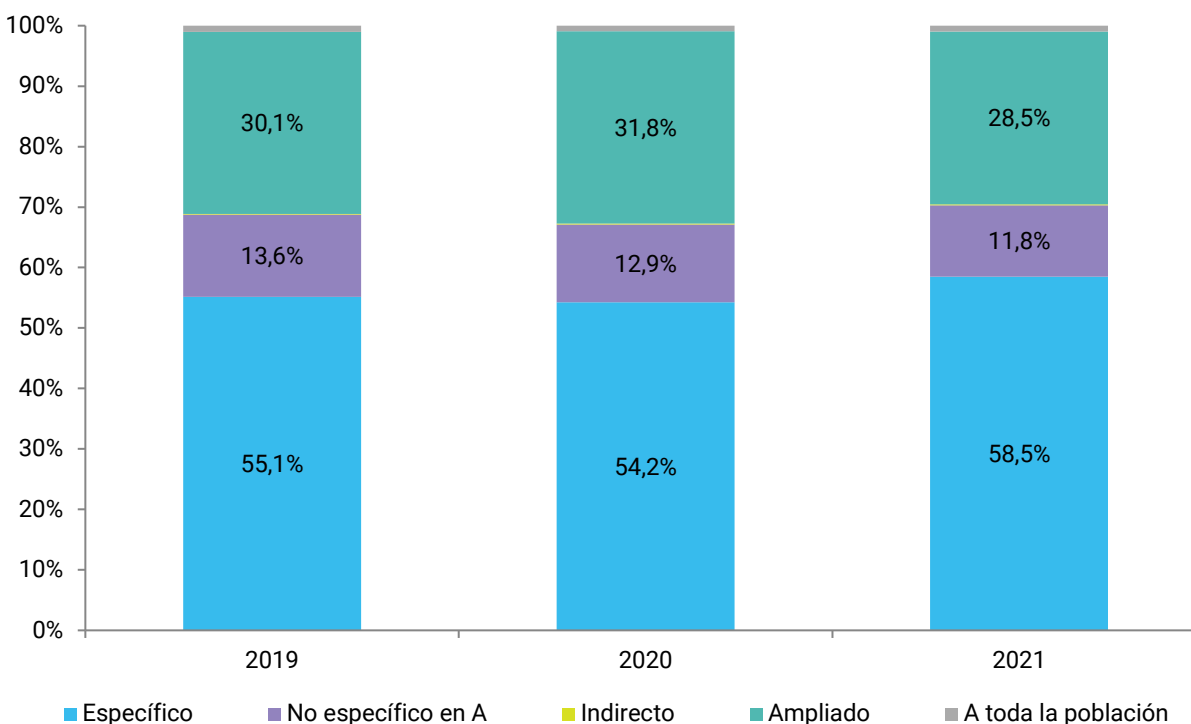


Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Respecto de la clasificación según *clases* (Gráfico 32), al igual que en otros grupos etarios, las provincias presentan una mayor participación del *gasto específico* respecto de las otras clases; en 2021 alcanza su máximo, con una participación cercana al 60% del gasto total en adolescencia. En cuanto a las *categorías* (Tabla 8), *educación* alcanza la mayor parte del gasto consolidado de provincias en adolescencia, con \$667.290 millones en 2021, lo que representa el 76,6% del total. Le sigue muy por debajo la categoría *salud*, con una inversión de \$89.242 millones (10,2% del total). Finalmente, la estructura del gasto en las provincias se mantuvo relativamente estable desde 2019, esto quiere decir que no se visualizan grandes cambios en las prioridades de gasto.

GRÁFICO 32. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA SEGÚN CLASES DEL GASTO, 2019-2021

Estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación



TABLA 8. GASTO PÚBLICO SOCIAL PROVINCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA SEGÚN CATEGORÍAS DEL GASTO, 2019-2021

Estructura porcentual vertical

Categorías	2019		2020		2021	
	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %
Ayuda directa	1.236	0,3	2.026	0,3	3.074,9	0,4
Condiciones de vida	14.537	3,4	12.997	2,2	22.715,3	2,6
Deporte, recreación y cultura	4.251	1,0	3.606	0,6	8.302,3	1,0
Desarrollo e integración	5.625	1,3	7.560	1,3	10.980,3	1,3
Educación	331.270	78,2	446.482	76,8	667.290,7	76,6
Nutrición y alimentación	7.559	1,8	13.457	2,3	16.055,3	1,8
Protección del adolescente	5.467	1,3	7.759	1,3	12.199,0	1,4
Salud	34.807	8,2	58.498	10,1	89.242,1	10,2
Obras Sociales	17.116	4,0	26.238	4,5	36.671,6	4,2
Ciencia y técnica	304	0,1	359	0,1	631,8	0,1
Otros Servicios Urbanos	1.633	0,4	2.274	0,4	4.055,9	0,5
Total General	423.803	100	581.256	100	871.219	100

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

6. Gasto Tributario Nacional dirigido a primera infancia, niñez y adolescencia

A continuación, se presentan los indicadores agregados del gasto tributario dirigido a niños/as de 0 a 17 años y de 0 a 5 años, y se incluye por primera vez una nueva franja etaria, 12 a 17 años, correspondiente a adolescencia.

En términos del PIB, en el caso de los niños/as de 0 a 17 años, la serie permanece estable; en 2020, sin embargo, experimenta un aumento de 0,3 p.p. respecto de 2019 (ver Tabla 9); en términos reales, se verifica una tendencia creciente en la totalidad de la serie, a excepción de 2017, año en el que se verifica una leve disminución.

Si se suman estos resultados a los obtenidos para el gasto público social nacional dirigido a la niñez (GPSNdN), se verifica que la inversión total nacional en NNyA, como porcentaje del PIB,

representa alrededor del 2,5% entre 2016 y 2019, y 3% en 2020 y 2021; equivalente a \$100.954,0 pesos por niño/a en el último año.

TABLA 9. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ, 2016-2021
Indicadores agregados

Indicadores agregados en NNyA	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En millones de \$	57.434	68.395	110.842	170.373	291.559	432.634
En millones de \$ 2021		297.371	357.553	362.497	435.162	432.634
\$ por NNyA de 0 a 17 años	4.418	5.245	8.475	12.989	22.171	32.818
\$ por NNyA de 0 a 17 años, en \$ 2021		22.805	27.338	27.637	33.090	32.818
% del Gasto Tributario Total	12,7	12,3	13,5	14,2	15,4	18,5
% del PIB	0,7	0,6	0,7	0,8	1,1	0,9

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En el caso de niños/as de 0 a 5 años, la serie se presenta también razonablemente estable, con un leve pico en los indicadores agregados en el año 2020 (ver Tabla 10).

TABLA 10. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A LA PRIMERA INFANCIA, 2016-2021
Indicadores agregados

Indicadores de Gasto Tributario en PI	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En millones de \$	19.832	22.654	37.146	51.628	87.859	122.932
En millones de \$ 2021		98.446	120.213	108.813	130.390	122.932
\$ por niña/o de 0 a 5 años	4.405	5.031	8.270	11.529	19.689	27.650
\$ por niña/o de 0 a 5 años, en \$ 2021		21.862	26.763	24.299	29.220	27.650
% del Gasto Tributario Total	4,1	4,0	4,5	4,3	4,6	5,3
% del PIB	0,24	0,21	0,25	0,24	0,32	0,27

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Si se repite el ejercicio anterior, podría concluirse que la inversión total nacional en primera infancia representa cerca del 2% del PIB a lo largo de toda la serie, escalando al 2,3% en 2020.

En cuanto al grupo etario adolescencia, para la franja que se extiende entre los 12 y 17 años, se observa que los indicadores se mantienen estables, es decir, con variaciones poco significativas (ver Tabla 11).

TABLA 11. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA, 2016-2021

Indicadores agregados

Indicadores de Gasto Tributario en Adolescencia	2019	2020	2021
En millones de \$	57.032	100.757	143.274
En millones de \$ 2021	120.203	149.533	143.274
\$ por adolescente de 12 a 17 años	13.532	23.849	33.768
\$ por adolescente de 12 a 17 años, en \$ 2021	28.520	35.394	33.768
% del Gasto Tributario Total	4,7	5,3	6,1
% del PIB	0,3	0,4	0,3

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

En relación a la clasificación por clases, la Tabla 12 muestra que en 2021, el gasto tributario, tanto dirigido a la primera infancia como a la niñez, y a la adolescencia, se distribuye fundamentalmente entre el gasto indirecto (47%, 48% y 50%, respectivamente) y el gasto ampliado (46%, 47% y 45%, respectivamente); el resto corresponde al gasto en bienes públicos.

En el Gráfico 33 se muestra la evolución de la serie completa, tanto para primera infancia, como para niñez y adolescencia.

TABLA 12. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2021

Según clases del gasto, en millones de pesos y participación porcentual

Clase / Franja etaria	Primera infancia		Niñez y adolescencia		Adolescencia	
	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %	En mill. de \$	En %
Indirecto	57.658	47%	209.110	48%	71.960	50%
Ampliado	56.893	46%	201.243	47%	64.593	45%
A toda la población	8.382	7%	22.280	5%	6.721	5%
Total	122.932	100%	432.634	100%	143.274	100%

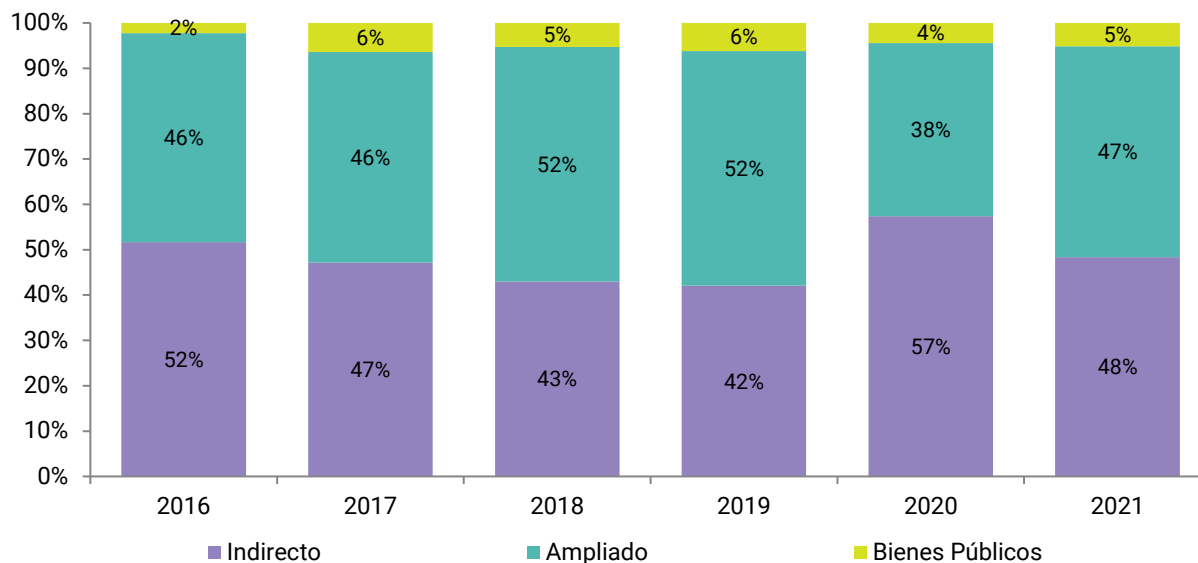
Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación



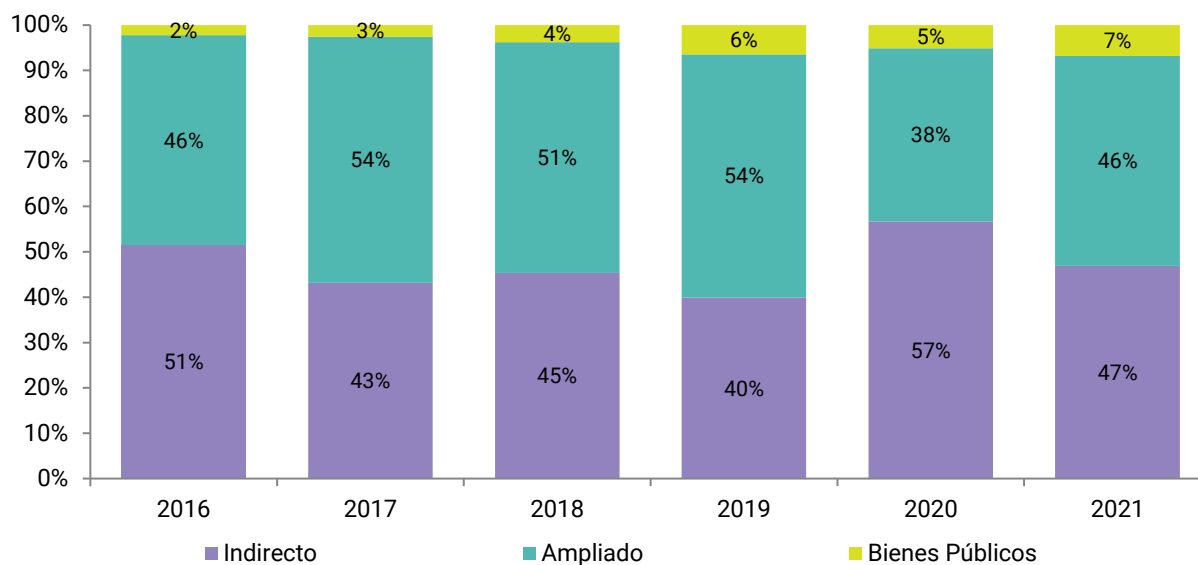
GRÁFICO 33. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2016-2021

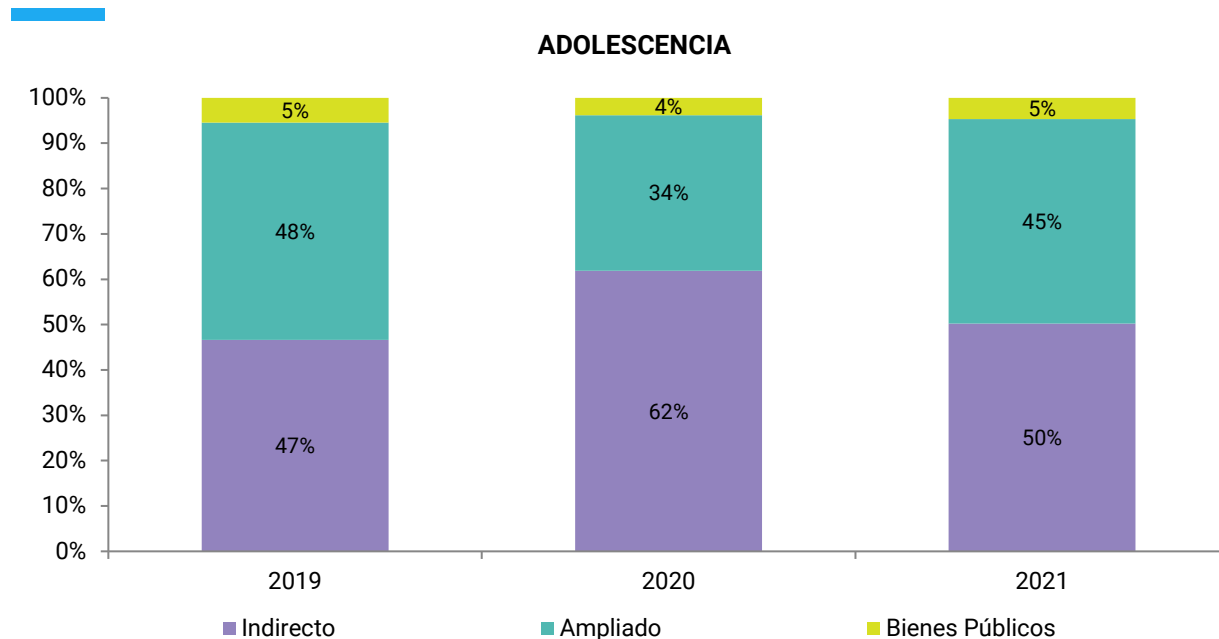
Según clases del gasto, estructura porcentual vertical

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



PRIMERA INFANCIA





Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Respecto de la clasificación por *categorías*, la Tabla 13 muestra que, en 2021, la participación de *ayuda directa* se destaca ampliamente en el total del gasto tributario: 47% del GTrNdPI; 48% del GTrNdPN, y 50% del GTrNdA. Como se puede ver, los valores correspondientes a la clase *gasto indirecto* antes citados coinciden con el total de la categoría *ayuda directa*. Es la política tributaria de mayor peso en la medición realizada en el presente estudio. Siguen *nutrición y alimentación*, que representa alrededor del 15% para las tres franjas etarias, *condiciones de vida*, con el 9% aproximadamente y *educación*, que crece del 5% al 12% según se trate de primera infancia, niñez y adolescencia. Las categorías restantes presentan participaciones inferiores al 10%.



TABLA 13. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2021
Según categorías del gasto

Categoría / Franja etaria	Primera infancia		Niñez y adolescencia		Adolescencia	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
Ayuda directa	57.400	47%	208.346	48%	71.714	50%
Condiciones de vida	10.928	9%	36.927	9%	10.968	8%
Deportes, recreación y cultura	4.691	4%	13.909	3%	4.477	3%
Desarrollo e integración	5.250	4%	17.920	4%	5.291	4%
Educación	6.579	5%	45.582	11%	17.387	12%
Nutrición y alimentación	20.272	16%	60.107	14%	19.346	14%
Salud	7.074	6%	20.290	5%	6.080	4%
Obras Sociales	10.738	9%	29.553	7%	8.011	6%
Totales	122.932	100%	432.634	100%	143.274	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Como se muestra en la Tabla 14, en 2021, alrededor del 45% del gasto tributario en las tres franjas etarias analizadas corresponde a la recaudación del impuesto a las ganancias que el fisco deja de percibir en concepto de deducción personal por hijo de la cuarta categoría del impuesto, tanto de trabajadores en relación de dependencia como de trabajadores autónomos: 45% para el caso de primera infancia, 46% para el caso de niñez, y 48% para adolescencia.

Los principales conceptos que integran el resto del gasto tributario, tanto dirigido a NNYA como a PI y a adolescencia, corresponden a beneficios fiscales impulsados a través del impuesto al valor agregado, distribuido en varias exenciones y reducciones de alícuota.



TABLA 14 . DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2021

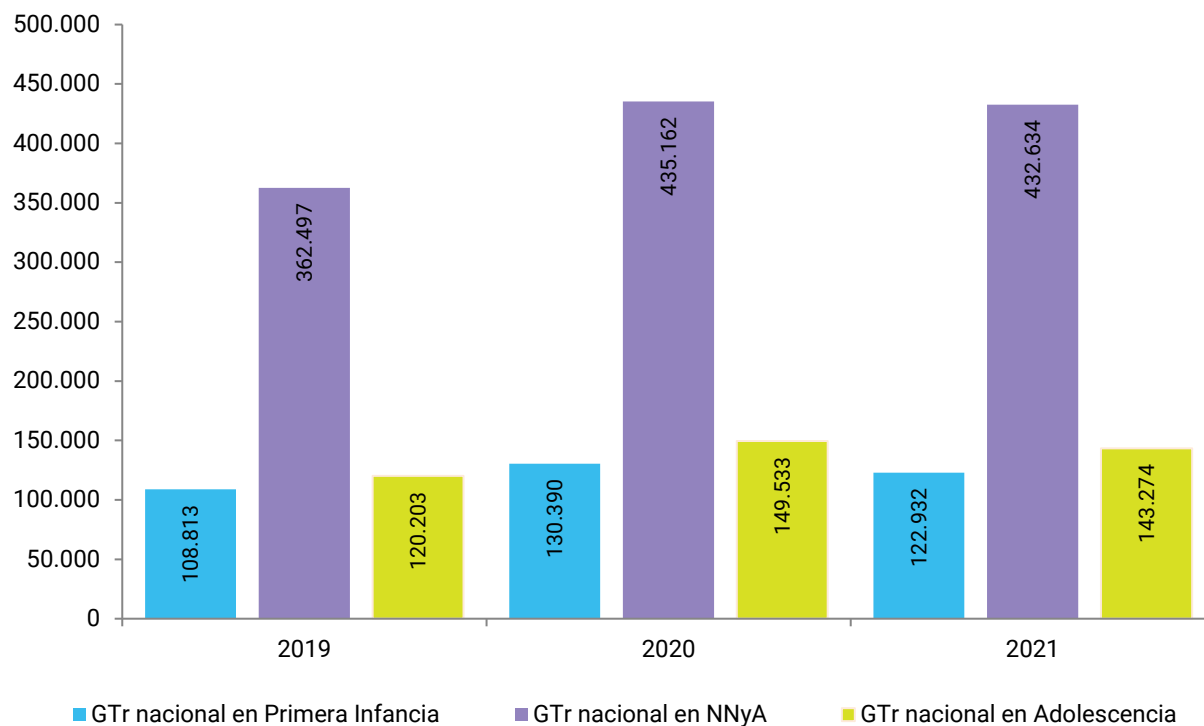
Según tributo y beneficio fiscal

Beneficio fiscal	Primera Infancia		Niñez y adolescencia		Adolescencia	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
Impuesto a las Ganancias	62.650	51,0%	226.266	52,3%	77.004	53,7%
Exención de asoc. civiles, fundaciones, mutuales y coop.	5.250	4,3%	17.920	4,1%	5.291	3,7%
Deducción de intereses de préstamos hipotecarios PF	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Exención de los ingresos de los Poderes Judiciales	2.218	1,8%	8.052	1,9%	2.771	1,9%
Deducción especial para trabajadores Patagonia	379	0,3%	1.375	0,3%	473	0,3%
Deducción personal por hijo PF	54.803	44,6%	198.920	46,0%	68.469	47,8%
Impuesto al Valor Agregado	60.282	49,0%	206.368	47,7%	66.269	46,3%
Exención prestaciones médicas a O.S. y al INSSJyP	10.738	8,7%	29.553	6,8%	8.011	5,6%
Exención servicios educativos	6.579	5,4%	45.582	10,5%	17.387	12,1%
Exención intereses préstamos vivienda	833	0,7%	2.470	0,6%	795	0,6%
Exención medicamentos de uso humano	3.855	3,1%	11.431	2,6%	3.679	2,6%
Exención ventas de leche sin aditivo	258	0,2%	764	0,2%	246	0,2%
Exención asoc. deportivas y espectáculos dep. amateur	165	0,1%	488	0,1%	157	0,1%
Exención libros, folletos e impresos	1.661	1,4%	4.926	1,1%	1.585	1,1%
Exención edición y venta de diarios, revistas, publicaciones	2.865	2,3%	8.496	2,0%	2.734	1,9%
Exención canasta alimentaria	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Alícuota reducida construcción de viviendas	10.095	8,2%	34.457	8,0%	10.173	7,1%
Alícuota reducida alimentos	15.914	12,9%	47.186	10,9%	15.187	10,6%
Alícuota reducida medicina prepaga y sus prestadores	3.219	2,6%	8.859	2,0%	2.401	1,7%
Alícuota reducida productos de panadería	4.100	3,3%	12.156	2,8%	3.913	2,7%
Reintegro del IVA a jubilados, pensionados y otros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total general	122.932	100,0%	432.634	100,0%	143.274	100,0%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

Finalmente, en los gráficos siguientes se muestra una comparación del gasto tributario dirigido a la primera infancia respecto del dirigido a la niñez y a la adolescencia, en millones de pesos de 2021 y en pesos por niño o niña y adolescente también en pesos constantes del último año analizado. En los tres grupos etarios, el gasto tributario nacional por niño o niña y adolescente en términos contantes de 2021 es superior a la medición de 2019 (prepandemia COVID-19).

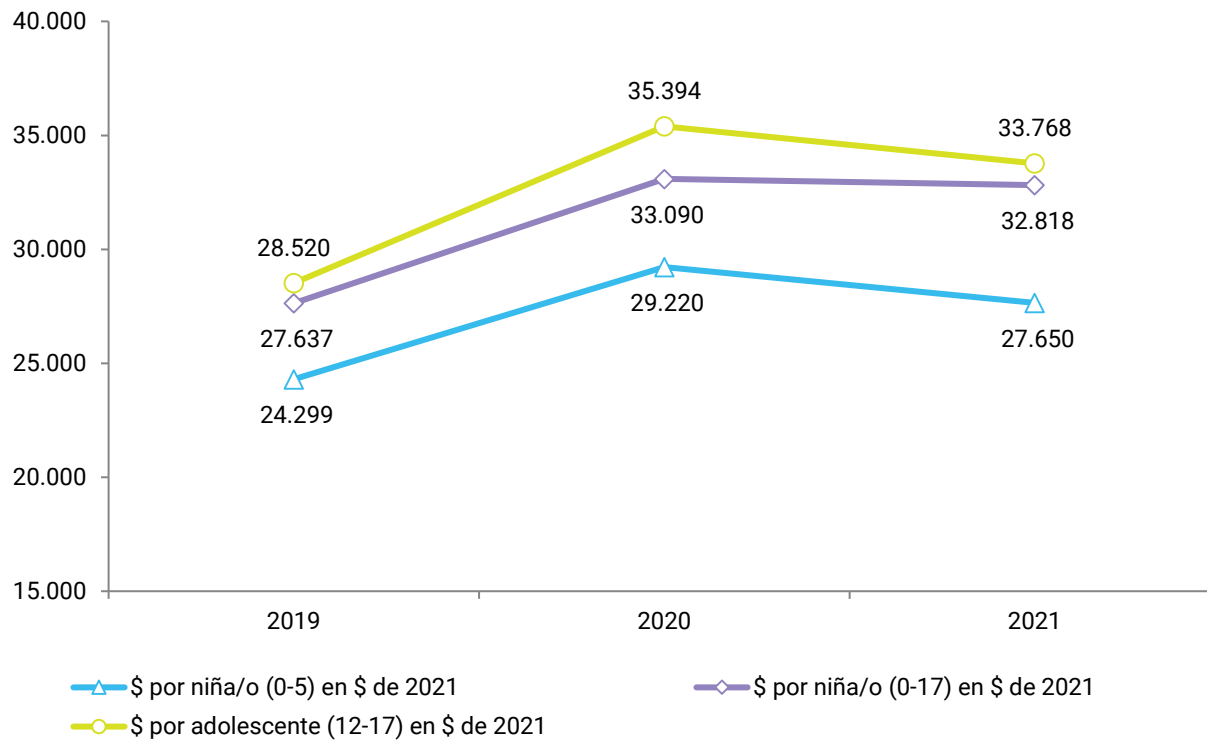
GRÁFICO 34. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2019-2021
En millones de \$ de 2021 y en pesos por niña/o



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación



GRÁFICO 35. GASTO TRIBUTARIO NACIONAL DIRIGIDO A NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y PRIMERA INFANCIA, 2019-2021
En pesos por niña/o y adolescente en \$ de 2021



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

7. Conclusiones finales

Analizar los resultados obtenidos para el año 2021 en comparación con el año anterior no sería correcto, sin considerar que el año 2020 se caracterizó por gastos extraordinarios relevantes destinados a mitigar los efectos de la pandemia COVID-19. Resulta conveniente entonces mirar hacia atrás, y utilizar períodos fiscales con comportamiento similar al incorporado en el presente trabajo.

Es importante destacar que, para los tres grupos etarios considerados, el gasto público social del consolidado nación-provincias del año 2021 como porcentaje del PIB, del gasto total y del gasto social, es superior a los resultados obtenidos para el año 2019. De la misma manera, en relación a las clases del gasto durante los últimos tres años, se observa una caída del *gasto específico* y un aumento del *gasto ampliado*, impulsado principalmente por políticas que garantizan el derecho al acceso a una vivienda digna. Por su parte, la inversión en educación destinada tanto a primeros infantes, como niño/as y adolescentes, sigue siendo la categoría del gasto con mayor porcentaje de inversión social.

Cuando los resultados se analizan considerando por separado los niveles de gobierno, surgen distintas situaciones a tener en cuenta.

En el gasto social dirigido a la niñez (0 a 17 años) se observa que, tanto en el *gasto específico* como en el *gasto ampliado*, a partir del año 2019, se registra una tendencia creciente de la participación del gobierno nacional y, por ende, una tendencia decreciente del gasto ejecutado por los gobiernos provinciales. La mayor incidencia del nivel de gobierno nacional en 2021 se vincula al aumento de partidas destinadas al Plan Federal Juana Manso, a la construcción y refacción de jardines de infantes y al Fondo Nacional de Incentivo Docente clasificados como *gasto específico* en la categoría *educación* y; al programa de vivienda PRO.CRE.AR clasificado como *ampliado* en la categoría *condiciones de vida*.

En la inversión social dirigida a la primera infancia (0 a 5 años), es importante resaltar que el *gasto específico* se reduce en los últimos tres años y aumenta el *gasto ampliado*. En el primero, las provincias incrementan su participación en detrimento del nivel nacional –excepto en 2021– y en el segundo, el gobierno nacional amplía su contribución y disminuye la de los gobiernos provinciales. Respecto al *gasto específico*, compuesto fundamentalmente por la inversión en el nivel inicial de educación y la atención médica materno-infantil, es necesario destacar que el



esfuerzo de las provincias realizado durante el año 2021 se ve afectado negativamente en los resultados obtenidos, ya que los indicadores de matrícula de nivel inicial disminuyen para el último año analizado¹⁰. De la misma manera, se obtiene una disminución en la participación de la categoría de *obras sociales* explicado por una caída en los indicadores¹¹ para el año 2021.

Respecto al gasto social dirigido a la adolescencia (12 a 17 años) resulta ser un contenido totalmente innovador por no tener precedentes de tal medición en nuestro país. Se presenta como primera aproximación a una línea de base el período 2019-2021. Si bien, de acuerdo a la metodología, la adolescencia al igual que la primera infancia es un subgrupo que contiene seis años de la niñez, los resultados obtenidos reflejan diferencias. Para el caso de los y las adolescentes, se observa una mayor participación del gasto *específico* que en el caso de las y los primeros infantes. Esto se debe a que dicha clase está traccionada por el gasto provincial compuesto, fundamentalmente, por las políticas destinadas al nivel educativo secundario, programas de educación sexual integral, políticas de responsabilidad penal juvenil y adolescentes en conflicto con la ley, consumo de drogas y sustancias peligrosas, deporte juvenil, entre otros.

Por último, al incorporar a la medición el análisis del gasto tributario nacional se brinda una visión más acabada de la perspectiva fiscal en relación a la niñez, la primera infancia y la adolescencia. En los tres rangos etarios, el gasto tributario nacional se distribuye principalmente entre las clases de gasto *indirecto* y *ampliado*. La primera se explica por *ayuda directa*, categoría que contempla la recaudación del impuesto a las ganancias que el fisco deja de percibir en concepto de deducción personal por hijo de la cuarta categoría, y se convierte en la política tributaria de mayor peso en la medición realizada en el presente estudio.

¹⁰ La fuente de información utilizada para la elaboración de estos indicadores es el Relevamiento Anual realizado por el Ministerio de Educación de la Nación en cada una de las provincias que componen nuestro país.

¹¹ En este caso se utiliza como fuente de información para la confección de los ponderadores el porcentaje de niños/as con obra social según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2021 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Bibliografía

CIPPEC-UNICEF. (2022). *Diálogos por la niñez y la adolescencia*.

Maddaleno, & Breinbauer. (2005). *Youth: Choices and Change. Promoting healthy behaviors in adolescents*.

Ministerio de Salud y desarrollo social de la Nación. (2018). *Guía sobre derechos de adolescentes para el acceso al sistema de salud*.

OPS. (2010). *Estrategia y plan de acción regional sobre los adolescentes y los jóvenes 2010-2018*.

OPS. (2022). *Desigualdades en la salud en América Latina y el Caribe. Una línea de base de los objetivos de desarrollo sostenible para mujeres, niños y adolescentes*.

Sanjo, C. (2019). *Adolescencia ¿10 a 24 años?* OPS.

UNICEF. (2021). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*.

UNICEF. (2021). *Qué cambios y conductas son esperables en la adolescencia*.