

# PRESUPUESTO PARA LA SALUD MENTAL

# Índice

Índice	2
Resumen Ejecutivo	3
Presentación	4
Definiciones y aclaraciones previas	5
Análisis del Presupuesto para la Salud Mental	7
1. Actividad de Apoyo y Promoción de la Salud Mental del Ministerio de Salud	7
2. Hospitales monovalentes en salud mental nacionales	10
a. Colonia “Dr. Manuel A. Montes de Oca”	11
b. Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental “Lic. Laura Bonaparte”	14
3. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	17
4. Pauta presupuestaria del 10%	19
Consideraciones finales	23

# Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

- » Si bien la Ley Nacional de Salud Mental obliga al Estado a destinar, como mínimo, el 10% del gasto total de salud a salud mental, en el proyecto 2023 este porcentaje será del 1,68%.
- » Los recursos destinados a la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones aumentan un 119,38% para el año 2023.
- » El presupuesto 2023 de los hospitales monovalentes nacionales, Laura Bonaparte y Colonia Montes de Oca, no presenta variaciones significativas, y si bien sus proyectos contemplan objetivos acordes a la Ley Nacional de Salud Mental, para el 2023 se mantiene un alto número de personas internadas.
- » El presupuesto para el 2023 de la SEDRONAR aumenta un 14,77% en relación con el original del 2022, pero presenta una disminución del 2,72% en relación con el vigente actual.
- » El proyecto de presupuesto del Ministerio de Salud menciona la Estrategia Federal de Abordaje Integral en Salud Mental, sin embargo, no incorpora una línea de financiamiento específica para su implementación.
- » En conclusión, el análisis de los recursos que se proyectan invertir en materia de salud mental en el año 2023, evidencia que el Estado Nacional estará, otra vez, muy lejos de alcanzar la pauta presupuestaria prevista en la legislación nacional, y de sustituir el sistema de atención manicomial por uno basado en la comunidad.
- » Para avanzar hacia un presupuesto transparente, inclusivo y con enfoque de derechos en materia de salud mental es necesario que el Estado incremente las partidas presupuestarias, implemente un sistema de etiquetado eficaz e incorpore indicadores y metas que evidencien que efectivamente la asignación de los recursos del Estado está redirigiéndose del manicomio hacia la comunidad.

<sup>1</sup> Este informe se publicó el 24 de octubre de 2022. Autoría: Florencia Álvarez Taboada. Revisión: Belén Arcucci.

# Presentación

El presupuesto es un instrumento fundamental del sector público que tiene por objetivo ordenar y reflejar en términos monetarios las decisiones de política según prioridades económicas y sociales, a fin de lograr la programación y proyección de los gastos para alcanzar los objetivos y las metas propuestas. **En este sentido, el análisis presupuestario es una herramienta valiosa para indagar sobre las prioridades y compromisos reales de los gobiernos**, porque permite conocer cómo, cuándo y cuántos recursos se gastarán en cada una de las actividades. **Una asignación de recursos suficiente determina que se alcancen (o no) los objetivos y metas de las distintas políticas públicas, incluidas aquellas determinantes para la garantía de los derechos humanos. Los presupuestos tienen impactos muy concretos en la vida de las personas y en el ejercicio efectivo de sus derechos.**

Es por ello que en el contexto de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2023 y su debate en el Congreso, **el presente informe tiene por objetivo analizar desde una mirada crítica los recursos que el Estado destinó en los últimos años y los que tiene proyectado destinar para el 2023 en materia de la salud mental.**

En este sentido, cabe recordar que la Ley Nacional de Salud Mental (Ley N° 26.657), sancionada en el 2010, obliga al Estado a diseñar e implementar políticas públicas que garanticen la transición del modelo de atención actual, basado en la internación de las personas en hospitales psiquiátricos, a uno de base comunitaria que asegure un abordaje integral, humanizado, de calidad e interdisciplinario, y que promueva la vida independiente y la inclusión de las personas con discapacidad psicosocial. Para llevar a cabo esta reestructuración del sistema de atención, **el artículo 32 de la Ley 26.657 establece la obligación de destinar al menos el 10% del gasto total de salud a salud mental.** Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben adoptar el mismo criterio.

A los efectos de este informe, **analizaremos los recursos proyectados para el 2023 para cuatro entidades con gasto en salud mental**, según consta en los documentos presupuestarios del Estado Nacional: **la actividad "Apoyo y Promoción de la Salud Mental", del Programa 42 del Ministerio de Salud, los dos hospitales monovalentes sujetos a su jurisdicción (Colonia "Dr. Manuel A. Montes de Oca" y Hospital Nacional en**

**Red especializado en Salud Mental y Adicciones “Lic. Laura Bonaparte”) y la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (en adelante, “SEDRONAR”).**

No obstante, es importante mencionar que existe inversión en salud mental por fuera de dichos organismos. Por ejemplo, los fondos destinados al Subprograma 02 del Programa 17 de la Defensoría General de la Nación, denominado “Ejercicio del Derecho a la Protección de la Salud Mental” y referido al financiamiento del cuerpo de abogadas y abogados públicos que brindan asistencia jurídica gratuita a las personas internadas de forma involuntaria en la Ciudad de Buenos Aires que no cuentan con un defensor o una defensora privada. A su vez, también hay gasto en salud mental que no está desagregado en el presupuesto, como el correspondiente a los hospitales generales que brindan atención en esta especialidad, pero que al no poder identificarlo y cuantificarlo, no resulta posible evaluarlo.

Por último, es importante señalar que **en abril del 2022 el Estado Nacional anunció el lanzamiento de la Estrategia Federal de Abordaje Integral de la Salud Mental**, compuesta por una serie de acciones y políticas públicas destinadas a garantizar la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental en todo el país. Dentro de las medidas informadas se encuentra el fortalecimiento de la atención de la salud mental en los servicios generales, la formación de recursos humanos y la construcción de viviendas para la externación. Además, **se comunicó una inversión de 4 mil millones de pesos para implementar las medidas anunciadas.**

## Definiciones y aclaraciones previas

- » En el presente informe se mencionan **tres tipos de presupuesto: el original, el vigente y el devengado**. El original es el sancionado por la ley de presupuesto; el vigente representa el monto que el Estado efectivamente tuvo disponible para cada programa o actividad durante un ejercicio, luego de las modificaciones a la citada ley, generadas por resoluciones o decisiones administrativas; y el devengado es el monto que efectivamente se gastó durante un período.
- » Los **porcentajes de ejecución** del presupuesto **se calculan en relación al presupuesto vigente**.

- » Al analizar la **variación interanual**, se compara el presupuesto vigente de ese año<sup>2</sup> **con respecto al presupuesto vigente del año anterior**, a excepción del año 2023, que se toma como referencia el presupuesto proyectado sobre el vigente de 2022.
- » Debido a que tanto en el **año 2020** como en el **año 2022** no hubo ley anual de presupuesto aprobada por el Congreso, al identificar **los montos originales correspondientes a esos años se utilizan los recursos distribuidos inicialmente por el Poder Ejecutivo**<sup>3</sup>.
- » El presupuesto devengado correspondiente al año 2022 se encuentra actualizado al 31 de agosto y las metas físicas al primer trimestre, la última información disponible.
- » **Todos los créditos incluidos en este informe se han ajustado a valores reales** con el objetivo de incorporarles el efecto de la inflación y así posibilitar comparaciones interanuales de la inversión<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> El presupuesto vigente del año 2022 corresponde al 31 de agosto.

<sup>3</sup> Para el año 2022, estos montos son los establecidos por la Decisión Administrativa N° 4/2022.

<sup>4</sup> A los efectos de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales del año 2023. La serie de precios utilizada surge de los cálculos realizados por EPYCA Consultores, basados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Institutos de Estadística Provinciales (hasta marzo de 2016) y en el IPC Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (desde marzo de 2016 en adelante). Para ajustar los datos correspondientes a 2022 se utilizó la inflación proyectada por el PEN en el proyecto de 2023 para fines de este año (95%).

# Análisis del Presupuesto para la Salud Mental

## 1. Actividad de Apoyo y Promoción de la Salud Mental del Ministerio de Salud

La Actividad “Apoyo y Promoción de la Salud Mental” forma parte del Programa 42 (“Prevención y Tratamiento de Patologías Específicas”) del Ministerio de Salud, y tiene como unidad ejecutora a la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Las acciones vinculadas a salud mental que se proponen para el año 2023 en el marco de dicho programa son las siguientes<sup>5</sup>:

- » Brindar capacitaciones a la comunidad, equipos de salud y formadores universitarios sobre modalidad de abordaje comunitario en salud mental e implementación de la Ley N°26.657.
- » Llevar a cabo la actualización y adecuación de las prestaciones desde el paradigma de la salud mental comunitaria y la desinstitucionalización.
- » Elaborar estrategias de intervención en salud mental comunitaria destinadas a grupos de riesgo.
- » Realizar el seguimiento de la adecuación de las instituciones monovalentes de salud mental, públicas y privadas, a la Ley N°26.657.
- » Fortalecer la red de servicios de salud mental con base en la comunidad a través del desarrollo y/o fortalecimiento de los dispositivos intermedios: casas de medio camino, viviendas asistidas, dispositivos socio-laborales, centros de día, etc.
- » Promover la externación sustentable de personas que no cuentan con criterio de internación.
- » Desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para la prevención específica frente al uso nocivo de alcohol, la detección temprana y el tratamiento temprano.

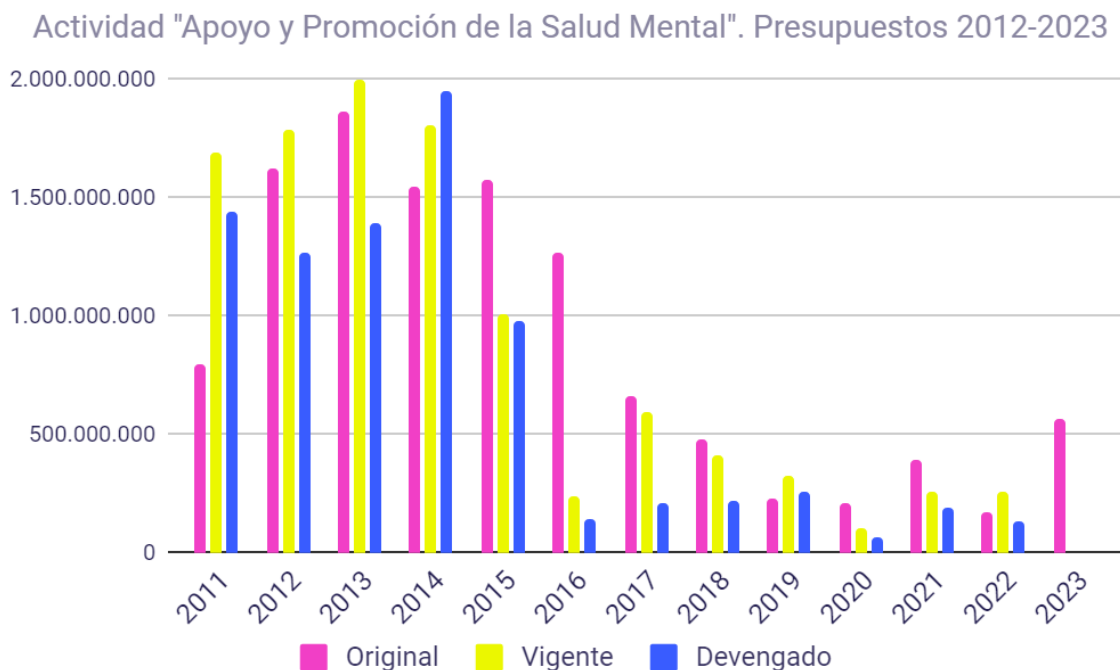
<sup>5</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2023, Planilla detalle Jurisdicción Entidad, Jurisdicción N° 80, Ministerio de Salud, páginas 105 y 106. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/prov2023/iurent/pdf/P23J80.pdf>

- » Implementar medidas que disminuyan la tolerancia social frente al uso nocivo de alcohol.
- » Priorizar la temática del suicidio como problemática de salud pública mediante capacitaciones y la elaboración del Plan Nacional de Prevención del Suicidio, con sus respectivas guías y registros, de acuerdo a la Ley N° 27.130.
- » Facilitar la formación, actualización, desarrollo de contenidos y promoción de la difusión de buenas prácticas en salud mental.
- » Promover las investigaciones en salud mental y adicciones para generar los registros y protocolos para las problemáticas relacionadas.

A continuación, se presenta la evolución interanual de su presupuesto original, vigente y devengado, junto a los porcentajes de ejecución, desde 2011 hasta 2022, así como el presupuesto estipulado para el año 2023 en el proyecto de ley presentado.

AÑO	PRESUPUESTO				
	Original	Vigente	Devengado	% de ejecución	% de variación interanual
2011	798.927.238	1.687.371.983	1.444.286.674	85,59%	
2012	1.621.415.227	1.782.694.265	1.265.271.951	70,98%	<b>5,65%</b>
2013	1.867.504.038	1.996.825.513	1.394.713.330	69,85%	<b>12,01%</b>
2014	1.546.439.318	1.803.865.920	1.947.183.647	107,95%	<b>-9,66%</b>
2015	1.579.460.555	1.012.392.834	982.613.058	97,06%	<b>-43,88%</b>
2016	1.266.170.894	243.119.454	143.509.629	59,03%	<b>-75,99%</b>
2017	659.825.496	591.581.459	212.884.246	35,99%	<b>143,33%</b>
2018	481.698.076	413.381.137	222.765.920	53,89%	<b>-30,12%</b>
2019	234.097.412	323.263.730	262.017.769	81,05%	<b>-21,80%</b>
2020	210.184.480	104.557.822	69.126.470	66,11%	<b>-67,66%</b>
2021	394.333.023	259.829.069	191.037.599	73,52%	<b>148,50%</b>
2022	172.186.262	256.486.827	130.743.542	50,97%	<b>-1,29%</b>
2023	<b>562.668.847</b>	-	-	-	<b>119,38%</b>





Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

Si analizamos la evolución de los recursos destinados a la Actividad a lo largo de la última década, se observa que su presupuesto original comenzó a disminuir sostenidamente a partir del año 2016. Esta tendencia se profundiza al analizar el presupuesto vigente, donde se observa un abrupto recorte entre 2015 y 2016. A pesar de incrementarse nuevamente en 2017, la inversión nunca volvió a recuperar los niveles previos.

Con respecto al presupuesto devengado, solo en el año 2014 se utilizó el total de los fondos disponibles, mientras que en el resto de los años analizados el porcentaje de ejecución fue muy variable, alcanzando su piso en 2017 con un 35,99%. Hasta el 31 de agosto del 2022 solo se ejecutó el 50,97%. En este sentido, **a las variaciones presupuestarias, se suma la subejecución de los créditos disponibles.**

Con respecto al **presupuesto proyectado para el 2023**, si bien el **aumento interanual proyectado es del 119,38%**, el monto es un **71,82%** más bajo que el presupuesto vigente del año 2013 (año de la última década en el que el presupuesto fue el más elevado) lo que implica una diferencia que supera los mil cuatrocientos millones de pesos.

Para profundizar el análisis, es relevante observar las metas físicas comprendidas en esta actividad. En el marco del Programa 42 se contemplan dos metas vinculadas

**específicamente a salud mental: “Talleres de Cooperación Técnica en APS/Salud Mental”, cuya unidad de medida es participantes, y “Asistencia Financiera a Proyectos de Salud Mental” (informada a partir de 2015), cuya unidad de medida es proyecto financiado.**

En relación con los “Talleres de Cooperación Técnica en APS/Salud Mental”, para el año 2023 el número proyectado de participantes aumenta un 83,33% en relación con las del 2022. De todas formas, cabe señalar que el nivel de ejecución hasta el 31 de agosto de 2022 es muy bajo, ya que sólo participaron 820 personas de las 12.000 proyectadas, lo que representa tan solo un 7% de ejecución. Asimismo, la falta de información sobre estos espacios de cooperación técnica impide conocer en profundidad cómo son estas instancias de capacitación y hacer valoraciones al respecto. A su vez, la falta de indicadores de resultados y de impacto nos priva de conocer cómo estos talleres inciden en la promoción y atención de la salud mental y si fueron alcanzados los objetivos que perseguían.

La situación cambia al analizar la meta de “Asistencia Financiera a Proyectos de Salud Mental”. Hasta el año 2018 la cantidad de proyectos contemplados en los presupuestos originales y vigentes se mantuvieron constantes, descendiendo considerablemente a partir del año 2019. Sin embargo, **para el año 2023 se observa un aumento del 320% en la cantidad de proyectos que se prevén financiar en comparación con el año en curso, dado que se pasa de 15 a 48 proyectos.** En este caso, en todo el período analizado se observan altos niveles de subejecución, que varían entre el 0 y el 46%. En el año en curso, hasta el 31 de agosto se han financiado tan solo 3 proyectos, que representan un 20% del total de proyectos vigentes. En definitiva, dadas las diferencias históricas entre las metas proyectadas y las ejecutadas, y la falta de información sobre las actividades que se realizan efectivamente en el marco de cada una de ellas, es muy complejo extraer conclusiones relevantes.

## 2. Hospitales monovalentes en salud mental nacionales

El Ministerio de Salud de la Nación tiene a su cargo dos hospitales monovalentes en salud mental, la Colonia “Dr. Manuel A. Montes de Oca” y el Hospital en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones “Licenciada Laura Bonaparte”. A continuación, analizamos la

evolución del presupuesto original, vigente y ejecutado de ambas instituciones, y de las metas físicas destinadas a asistir a las personas que residen allí en sus procesos de externación.

### a. Colonia "Dr. Manuel A. Montes de Oca"

De acuerdo al proyecto de presupuesto para el 2023, la política presupuestaria de la Colonia Montes de Oca tiene como objetivo **"la definitiva superación de un modelo asilar y su correspondiente reemplazo por un modelo de comunidad"**<sup>6</sup>, de conformidad con lo que establece la Ley de Salud Mental y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Para avanzar en ese sentido, se definen tres ejes principales: la consolidación de un modelo de comunidad<sup>7</sup>, la consolidación de la organización interna<sup>8</sup> y la consolidación de la institución como referente nacional<sup>9</sup>.

A continuación, se detalla la evolución de los recursos originales, vigentes y devengados de la Colonia en el período 2012-2022, el porcentaje de ejecución en cada uno de esos años, la variación interanual entre presupuestos vigentes y el presupuesto proyectado para 2023.

AÑO	PRESUPUESTO				
	Original	Vigente	Devengado	% de ejecución	% de variación interanual
2012	6.201.946.687	6.883.631.589	6.523.066.794	94,76%	-
2013	6.409.122.009	6.790.096.175	6.424.719.521	94,62%	-1,36%
2014	7.114.784.205	7.748.125.801	7.453.465.678	96,20%	14,11%
2015	7.080.616.498	7.753.811.432	7.390.801.991	95,32%	0,07%
2016	7.081.185.871	8.500.020.372	7.953.246.412	93,57%	9,62%
2017	6.456.481.042	7.434.933.545	7.307.513.962	98,29%	-12,53%

<sup>6</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2023, Planilla detalle Jurisdicción Entidad, Entidad N° 909, Colonia Nacional "Dr. Manuel A. Montes de Oca", página 2. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2023/jurent/pdf/P23E909.pdf>

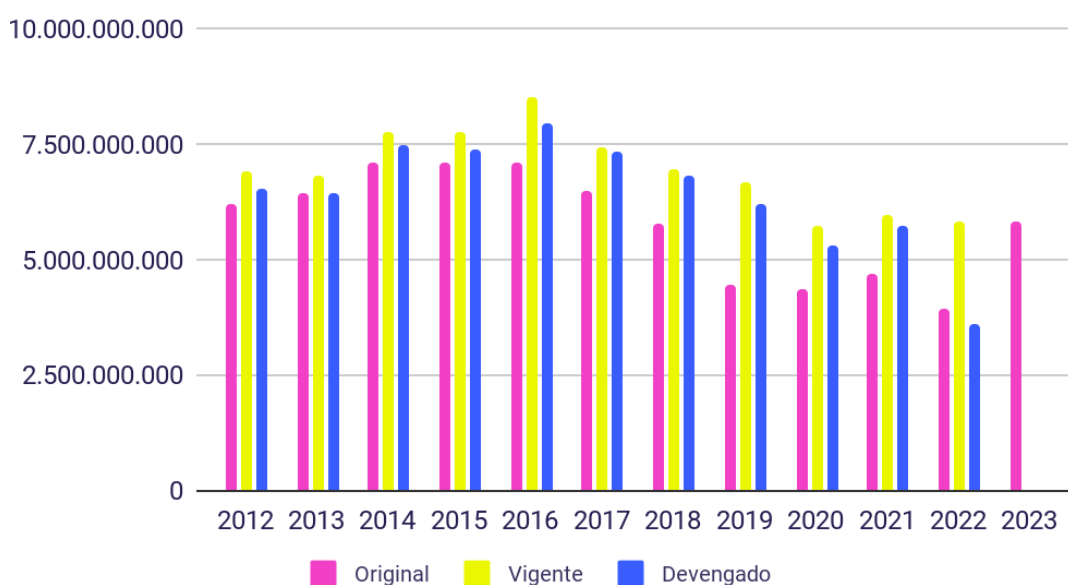
<sup>7</sup> Las actividades que se enmarcan en este eje tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las y los usuarios alojados y la apertura de nuevos dispositivos, así como la indiferenciación entre un "adentro" y un "afuera" institucional. Ello resulta esencial para la transformación institucional, desde un modelo asilar a un modelo de base comunitaria.

<sup>8</sup> Este eje supone el logro de una atención de calidad, centrada en el paciente y desde un abordaje integral, para lo cual resulta necesario el establecimiento de procesos, así como contar con un registro de datos e información adecuado y sistematizado.

<sup>9</sup> El eje de consolidación apunta a lograr una red integrada, a fin de alcanzar una complementación de las prestaciones entre los distintos efectores de salud y, en particular, con relación a la Colonia Montes de Oca se buscará que este eje aporte al proceso de superación definitiva del modelo asilar, en tanto contribuiría a la diversificación de la población asistida, así como a posicionar a la propia institución como referente en la atención en salud integral por diversas especialidades.

2018	5.781.631.857	6.956.414.355	6.812.696.785	97,93%	-6,44%
2019	4.431.325.083	6.670.966.235	6.180.346.346	92,65%	-4,10%
2020	4.337.429.281	5.720.410.605	5.279.395.284	92,29%	-14,25%
2021	4.686.075.729	5.943.345.267	5.718.075.057	96,21%	3,90%
2022	3.938.598.587	5.822.538.797	3.578.056.795	61,45%	-2,03%
2023	5.832.363.116	-	-	-	0,17%

Colonia "Dr. Manuel Montes de Oca". Presupuestos 2012-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

El análisis de la evolución de los recursos totales de la institución, muestra que el presupuesto original se mantuvo relativamente constante entre los años 2012 y 2016, descendió entre 2017 a 2020, subió en 2021 y volvió a bajar en 2022. Por su parte, en el presupuesto vigente se registra una tendencia creciente entre los años 2012 y 2016, la que se revierte a partir de 2017. En este sentido, los recursos disponibles en 2022 disminuyen un 31,50% respecto de los de 2016.

Con respecto al presupuesto proyectado para el 2023, como se observa en la tabla y el gráfico precedentes, es de **5.832.363.116**. Este monto representa un aumento del **48,08%**

respecto del original del 2022, aunque es similar al vigente del año en curso (aumenta tan sólo un 0,17%).

A su vez, el proyecto de presupuesto de la Colonia Montes de Oca para 2023 incluye un indicador y 11 metas<sup>10</sup>, a diferencia del presupuesto original del año 2021 que, además del indicador, contenía 7 metas. De las metas contempladas en el 2021, solamente 3 mantienen la misma denominación para el año próximo: "Asistencia Financiera para la Inserción Social", que duplica el número de personas asistidas de 60 a 120; "Atención de Pacientes Ambulatorios", que pasa de 30.000 a 40.000; y "Certificación de la Discapacidad", que mantiene el mismo valor de 300 certificados.

Para el año 2022 la única información física disponible corresponde al primer trimestre y, salvo una meta que no está para 2022 (Rehabilitación e Inclusión Social, cuya unidad de medida es Concurrente Asistido en 2023) y otra que para 2023 proyecta ser superior en 10.000 unidades de medida a la de 2022 (Atención de Pacientes Ambulatorios, cuya unidad de medida es Consulta Profesional), las otras 9 metas se mantienen con las mismas cantidades en 2022 y 2023.

Por otro lado, si bien algunas denominaciones de las metas indicarían una inversión tendiente a favorecer la inclusión de las personas, como la denominada "Rehabilitación e Inclusión Social", la falta de información acerca de su finalidad, impiden realizar un análisis adecuado.

Por último, el proyecto de la Colonia incorpora el indicador Rehabilitación y Externación Asistida de Pacientes que -según consta en la cuenta de inversión del año 2020- refleja la tasa de externación asistida de personas usuarias de la institución. A pesar de los objetivos enunciados en el presupuesto de la Colonia y de las obligaciones que establece la Ley Nacional de Salud Mental, el porcentaje de usuarios y usuarias que se proyecta externar el año próximo es de 21,43%, un 0,14% menos que el de 2021.

<sup>10</sup> Alojamiento y Apoyo a Usuarios en Situación de Discapacidad Intelectual (Persona Asistida), Asistencia Financiera para la Inserción Social (Persona Asistida) Atención a la Demanda Espontánea (Persona Asistida), Atención de Pacientes Ambulatorios (Consulta Profesional), Certificación de la Discapacidad (Certificado Otorgado), Estudios Genéticos (Estudio Realizado) Estudios de Diagnóstico -Imágenes, Laboratorio, Técnicas- (Estudio Realizado), Internación Aguda por Salud Mental (Paciente/Día), Internación Clínica Médica de Baja Complejidad (Paciente/Día), Intervenciones Quirúrgicas (Procedimiento Realizado) y Rehabilitación e Inclusión Social (Concurrente Asistido)

Año <sup>11</sup>	Indicador	
	Rehabilitación y Externación Asistida de Pacientes (porcentaje)	
	Proyectada	Ejecutada
2013	-	12,91
2014	-	16,17
2015	-	16,78
2016	25,33	19,41
2017	18,94	17,60
2018	18,87	21,08
2019	20,26	17,67
2020	-	17,83
2021	21,57	-
2022 <sup>12</sup>	-	-
<b>2023</b>	<b>21,43</b>	

## b. Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental "Lic. Laura Bonaparte"

De acuerdo al proyecto de 2023, la política presupuestaria del Hospital "Lic. Laura Bonaparte" es acorde al nuevo perfil institucional y a los lineamientos de la Ley de Salud Mental, la Ley Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud (Ley N° 26.529) y la adecuación de los hospitales monovalentes que se pactó en el acta acuerdo que realizó la Dirección Nacional de Salud Mental para la implementación de las citadas leyes<sup>13</sup>.

En este marco, la institución articula sus acciones en tres ejes: desplegar acciones de atención primaria de la salud mental en la comunidad, brindar una respuesta integral e interdisciplinaria al paciente y su familia, y desarrollar actividades de investigación, docencia y formación especializada en salud mental y consumos problemáticos<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> A diferencia de otras tablas que inician en 2012, esta parte de 2013 porque en 2012 no hubo indicador planeado ni ejecutado.

<sup>12</sup> En el único informe trimestral disponible para 2022 no se menciona este indicador.

<sup>13</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2023, Planilla detalle Jurisdicción Entidad, Entidad N° 902, Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental "Lic. Laura Bonaparte", página 2. Disponible en:

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2023/jurent/pdf/P23E902.pdf>

<sup>14</sup> Ibidem, pág 2.

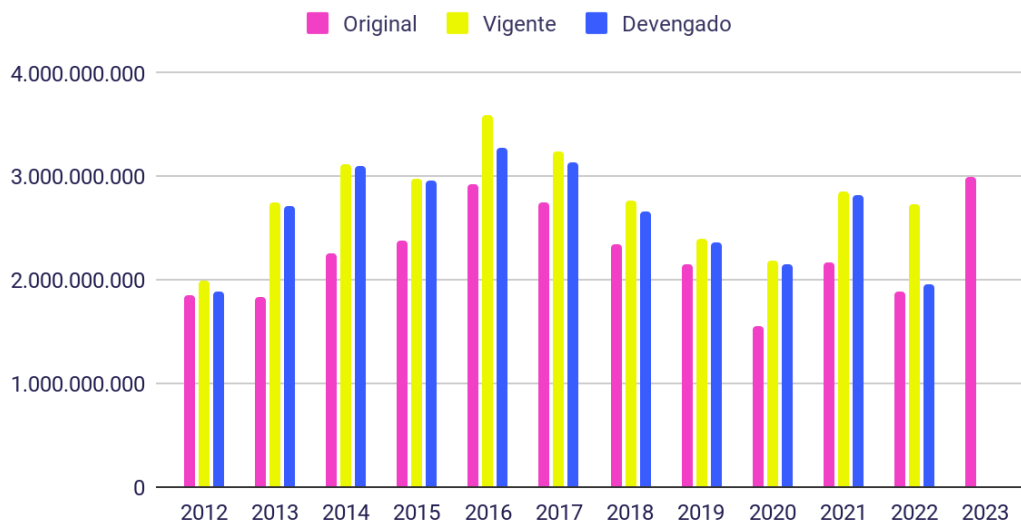
Algunos de los objetivos de la política presupuestaria para el 2023 son la ampliación de las prestaciones según el plan de adecuación de los monovalentes, acorde a la Ley 26.657; la ampliación de la atención de guardia interdisciplinaria y de las prestaciones en los consultorios externos y el fortalecimiento de estrategias grupales; el trabajo en la externación; la creación de un dispositivo móvil que pueda recorrer los barrios donde se encuentran las personas en situación de calle; la creación de un centro cultural de formación profesional; la profundización y ampliación en las acciones del Dispositivo de Niñas, Niños y Adolescentes; la optimización del proyecto del dispositivo de Cuidados en la Urgencia de Niñas, Niños y Adolescentes; la conformación de una línea 0800 para atención las 24 horas con personal especialista en atención en salud mental y consumos problemáticos; y la conformación de equipos para llevar a cabo la Estrategia Federal<sup>15</sup>.

En el siguiente cuadro, puede observarse la evolución del presupuesto original, vigente y devengado de la institución en el período 2012-2022, los porcentajes de ejecución en cada uno de esos años, y el monto proyectado para 2023.

AÑO	PRESUPUESTO				
	Original	Vigente	Devengado	% de ejecución	% de variación interanual
2012	1.860.743.411	1.994.129.069	1.896.048.428	95,08%	
2013	1.827.793.695	2.742.500.731	2.715.017.891	99,00%	37,53
2014	2.260.766.943	3.113.279.608	3.108.632.204	99,85%	13,52
2015	2.378.440.578	2.970.986.189	2.953.787.403	99,42%	-4,57
2016	2.930.952.425	3.588.379.153	3.276.277.051	91,30%	20,78
2017	2.756.343.578	3.235.736.212	3.142.061.957	97,11%	-9,83
2018	2.351.671.844	2.768.079.020	2.665.535.649	96,30%	-14,45
2019	2.155.391.123	2.400.964.406	2.357.715.178	98,20%	-13,26
2020	1.561.095.192	2.188.379.482	2.159.595.363	98,68%	-8,85
2021	2.169.018.638	2.852.685.965	2.827.319.638	99,11%	30,36
2022	1.890.447.956	2.739.890.117	1.954.045.924	71,32%	-3,95
<b>2023</b>	<b>2.999.299.504</b>				<b>9,47%</b>

<sup>15</sup> Ibidem.

Hospital en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Licenciada Laura Bonaparte". Presupuestos 2012-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

Como se observa en el gráfico, **el presupuesto proyectado para el año 2023 es el más alto en el período 2012-2023 al compararlo con los presupuestos originales y, en relación con el vigente actualmente, implica un aumento del 9,47%**. Sin embargo, el monto proyectado para el año entrante resulta inferior al presupuesto vigente para el año 2016 (el más alto del período analizado), lo que representa una caída de 589 millones de pesos.

El proyecto de presupuesto del hospital "Lic. Laura Bonaparte" para el año próximo incluye 8 metas<sup>16</sup>. Del total, 2 se refieren a asistir a las personas en sus procesos de externación: "Acompañamiento en la Externación" y "Asistencia Financiera para la Externación". Si bien este objetivo es acorde a la Ley Nacional de Salud Mental, para el próximo año, el número de personas que prevé asistirse es igual al vigente del año 2021 y 2022, 30 y 25 respectivamente.

Asimismo, el número de usuarias y usuarios que son alcanzados por estas acciones de asistencia y acompañamiento en la externación es menor en relación con las 110 personas

<sup>16</sup> Acciones de Prevención en la Comunidad (Actividad Colectiva), Acciones de Prevención en la Comunidad (Persona Asistida), Acompañamiento en la Externación (Paciente Asistido), Asistencia Ambulatoria (Prestación Efectuada), Asistencia Ambulatoria Intensiva en Hospital de Día (Paciente Asistido), Asistencia Financiera para la Externación (Paciente Asistido), Asistencia a Internados de Tiempo Completo (Paciente Asistido), Atención a la Demanda Espontánea (Paciente Asistido), Capacitación Profesional Técnica (Actividad de Capacitación), Capacitación Profesional Técnica (Persona Capacitada).



que según el proyecto se encontrarán internadas en 2023, contempladas en la meta “Asistencia a Internados de Tiempo Completo”.

### 3. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)

La SEDRONAR es el organismo nacional que tiene a su cargo la coordinación de las políticas públicas en materia de adicciones. En el proyecto de presupuesto de 2023 cuenta con 3 programas<sup>17</sup>:

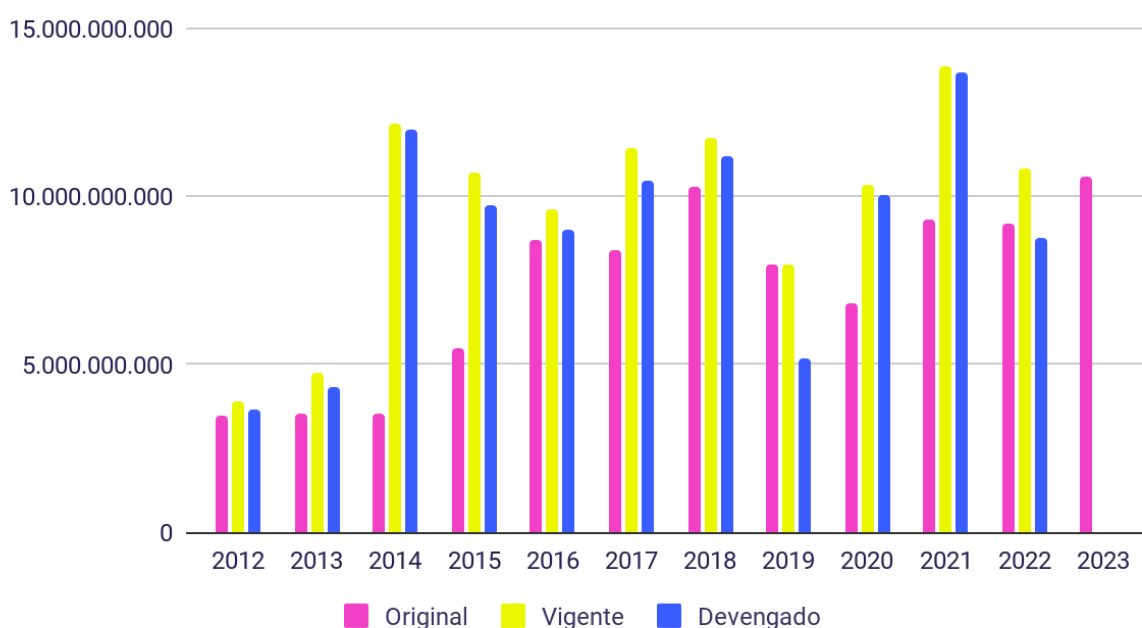
- » “Actividades Centrales” (Categoría 01): incluye los gastos inherentes a la administración general del organismo y todas las erogaciones necesarias para garantizar su funcionamiento.
- » “Prevención, Estadísticas e Investigación sobre Consumos Problemáticos” (Programa 16): en el marco de este programa se coordinan las políticas nacionales de investigación, estadísticas, prevención y cuidado en materia de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, y sus acciones se orientan al ámbito educativo, comunitario, laboral, a los contextos de encierro, a la situación de calle y a la ruralidad.
- » “Atención y Acompañamiento a Personas con Consumos Problemáticos” (Programa 17): este programa busca garantizar asistencia a las personas que se encuentran atravesando una situación de consumo problemático y no cuentan con obra social ni medicina prepaga.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del presupuesto original, vigente y devengado de SEDRONAR entre 2012 y 2022, el porcentaje de ejecución en esos años y el proyectado para 2023.

<sup>17</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2023, Planilla detalle Jurisdicción Entidad, Jurisdicción N° 25, Jefatura de Gabinete de Ministros, página 72 y ss. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/prov2023/iurent/pdf/P23J25.pdf>

AÑO	PRESUPUESTO				
	Original	Vigente	Devengado	% de ejecución	% de variación interanual
2012	3.455.862.566	3.872.404.710	3.679.934.954	95,03%	
2013	3.519.360.892	4.765.596.399	4.332.735.515	90,92%	<b>23,07%</b>
2014	3.503.976.835	12.154.986.067	12.010.620.688	98,81%	<b>155,06%</b>
2015	5.506.454.599	10.683.545.820	9.740.694.566	91,17%	<b>-12,11%</b>
2016	8.718.399.877	9.639.764.467	8.989.837.532	93,26%	<b>-9,77%</b>
2017	8.384.645.105	11.432.502.612	10.455.857.524	91,46%	<b>18,60%</b>
2018	10.303.202.618	11.757.806.197	11.193.579.388	95,20%	<b>2,85%</b>
2019	7.958.770.688	7.958.770.688	5.168.881.489	64,95%	<b>-32,31%</b>
2020	6.836.602.118	10.322.515.873	10.029.385.699	97,16%	<b>29,70%</b>
2021	9.284.140.714	13.884.988.787	13.667.029.262	98,43%	<b>34,51%</b>
2022	9.201.450.488	10.856.007.544	8.777.201.326	80,85%	<b>-21,81%</b>
2023	10.560.291.247	-	-	-	<b>-2,72%</b>

SEDRONAR. Presupuestos 2012-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

Como surge del gráfico anterior, los recursos originales de la SEDRONAR aumentaron un 198,14% entre 2012 y 2018, y disminuyeron un 33,65% en los dos años siguientes. En 2021 volvieron a crecer, aunque en 2022 disminuyeron levemente. Con respecto al presupuesto vigente, éste evolucionó de forma errática, y registró un abrupto aumento en 2021, año en el que alcanzó su valor más alto.

Salvo en 2019, siempre los recursos disponibles superaron a los previstos originalmente. Con respecto a la ejecución presupuestaria, si bien en todos los años del período analizado existió subejecución, con excepción del 2019, esta no fue muy pronunciada, lo que quiere decir que **en general se utiliza la mayor parte de los fondos que el organismo tiene disponible.**

**En relación al presupuesto proyectado para el 2023, el monto previsto aumenta un 14,77% en relación con el presupuesto original del 2022, pero presenta una disminución del 2,72% en relación con el vigente actualmente.**

En lo que respecta a las metas físicas a cargo de la SEDRONAR, es prácticamente imposible realizar un análisis exhaustivo de sus variaciones interanuales porque cambian cada año sus nombres y sus unidades de medida, al mismo tiempo que en muchos casos aparecen discontinuadas en los documentos de rendición de cuentas o no contemplan metas proyectadas pero sí vigentes y ejecutadas. Esta situación hace que entre 2012 y 2023 se hayan mencionado 30 metas diferentes, de las cuales solo dos se mantienen similares entre 2020 y 2023 y otras cuatro entre 2021 y 2023<sup>18</sup>. A esto se suma la poca claridad en el contenido de muchas de ellas, que impide inferir de que forma corresponde compararlas, razón por la cual **en este informe no se han analizado en profundidad las metas proyectadas para 2023.**

## 4. Pauta presupuestaria del 10%

**El artículo 32 de la Ley 26.657 obliga al Estado a destinar, como mínimo, el 10% del gasto total de salud a salud mental.** Para evaluar su cumplimiento, sumamos los recursos totales hasta aquí analizados (los destinados a la Actividad de "Apoyo y Promoción de la Salud

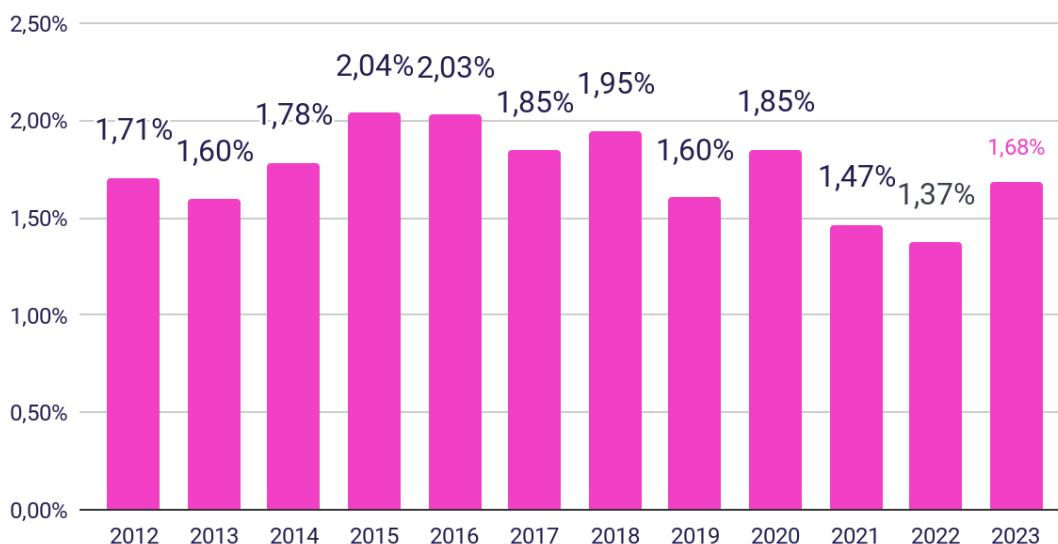
<sup>18</sup> "Asistencia en Materia de Prevención, Estadísticas e Investigación", "Asistencia para el Fortalecimiento de sus Actividades de Prevención"; "Publicación de Datos en Materia de Consumos Problemáticos" y "Asistencia Financiera para Programas de Prevención.

Mental” del Ministerio de Salud, la Colonia “Dr. Manuel A. Montes de Oca”, el Hospital “Licenciada Laura Bonaparte” y la SEDRONAR), y comparamos ese valor con el presupuesto total asignado a la función salud. Si bien como se ha aclarado previamente por fuera de estos organismos existen recursos destinados a salud mental no desagregados en el presupuesto, consideramos que por el monto que podrían representar, en lo sustancial no se verían alteradas las conclusiones expuestas en este apartado.

A continuación, se observa la proporción del gasto destinado a salud mental sobre el gasto total asignado a la función salud entre 2012 y 2022, tanto original como vigente, junto con la proyección para 2023.

AÑO	Porcentaje del gasto en salud mental del total del gasto nacional en salud	
	Original	Vigente
2012	1,71%	1,60%
2013	1,60%	1,55%
2014	1,78%	2,20%
2015	2,04%	1,43%
2016	2,03%	1,82%
2017	1,85%	2,04%
2018	1,95%	1,95%
2019	1,60%	1,79%
2020	1,85%	1,29%
2021	1,47%	1,27%
2022	1,37%	1,45%
<b>2023</b>	<b>1,68%</b>	-

Evolución del presupuesto destinado a salud mental sobre la función salud. Presupuestos originales 2012-2023.

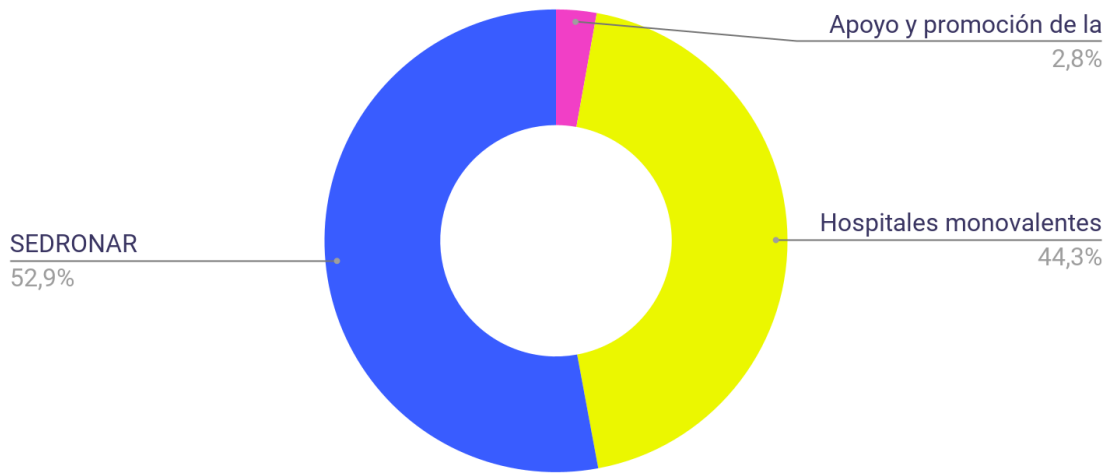


Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

Como se observa previamente, el presupuesto destinado a salud mental desde la sanción de la Ley 26.657 siempre estuvo muy lejos de alcanzar los parámetros estipulados en dicha norma. En el momento de mayor inversión, apenas llegó a representar el 2,2%. Con respecto al **proyecto de 2023, el gasto en salud mental representa el 1,68% del presupuesto total de salud, lo que implica un aumento del 0,31% sobre el original del 2022 y de 0,23% sobre el vigente. Sin embargo, este continúa muy lejos de cumplir la pauta que establece la Ley Nacional.**

Por último, si analizamos esta composición del 1,68%, observamos que la mayor parte de los recursos se destinan a la SEDRONAR y a los hospitales psiquiátricos, y que las actividades del Ministerio de Salud dirigidas a apoyar y promover la salud mental representan apenas el 2,8% del total de la inversión proyectada para salud mental.

### Composición del gasto en salud mental 2023



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Economía en Presupuesto Abierto y en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 2023.

# Consideraciones finales

El análisis de los recursos que se proyectan invertir en materia de salud mental en el año 2023, evidencia que el Estado Nacional estará, otra vez, muy lejos de alcanzar la pauta presupuestaria prevista en la legislación nacional, y de sustituir el sistema de atención manicomial por uno basado en la comunidad.

A pesar de lo anterior, **el Proyecto Presupuesto 2023 incorpora algunas cuestiones que pueden destacarse**, como la duplicación de los fondos asignados a las acciones de apoyo y promoción de la salud mental ejecutadas por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, o la incorporación de objetivos y ejes de trabajo acordes a los lineamientos de la ley 26.657 en los proyectos del Ministerio de Salud y de los hospitales monovalentes nacionales. **Sin embargo, la falta de desagregación de los montos asignados, la ausencia de indicadores** de proceso, de resultados y de impacto, **la falta de metas físicas claras** y la escasa o nula información referida a las efectivamente incorporadas en los diferentes programas, **impiden conocer y monitorear aspectos fundamentales de la política pública en la materia**, por ejemplo la cantidad de instituciones monovalentes que se encuentran en procesos de adecuación a la Ley 26.657, de dispositivos comunitarios fueron creados o que se prevé crear, y el número de personas asistidas en sus procesos de externación, entre otras.

Por otro lado, es importante señalar que **el proyecto del Ministerio de Salud de la Nación menciona la Estrategia Federal de Abordaje Integral en Salud Mental y enuncia políticas necesarias y fundamentales para avanzar en la implementación de la ley 26.657 en todo el país**, tales como asegurar el acceso a la atención integral, interdisciplinaria e intersectorial en todo el territorio, la creación de dispositivos de cuidados de la urgencia y guardias interdisciplinarias 24 hs. en los Hospitales Nacionales y SAMIC, la creación de un programa para el fortalecimiento de la red asistencial para el abordaje intersectorial en la atención integral de los consumos problemáticos, el fortalecimiento de las residencias interdisciplinarias en salud mental (RISAM) en 12 Provincias, completando las 24 jurisdicciones y garantizando la formación de recursos humanos especializados en Salud Mental comunitaria, la creación de diplomaturas en Salud Mental Comunitaria en las regiones de todo el país con una proyección de alcance de 350 estudiantes por región, la promoción de capacitaciones sobre salud mental el marco del Plan Nacional de Acción

contra las Violencias por Motivos de Género, el desarrollo de estrategias de red activa en la prevención del suicidio y de reducción de consumos problemáticos de drogas, entre otras. Sin embargo, estas acciones no se traducen en metas físicas ni se incorpora una línea de financiamiento específica para su implementación, lo que impide conocer cuántos recursos se invertirán efectivamente en la Estrategia, y cómo será su distribución y forma de ejecución.

En este contexto, para avanzar hacia un presupuesto transparente, inclusivo y con enfoque de derechos en materia de salud mental es necesario que el Estado incremente las partidas presupuestarias para alcanzar el mínimo legal y reestructurar el sistema de atención en todo el país, implemente un sistema de etiquetado eficaz que permita identificar la totalidad de actividades y programas que asignan fondos a la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental, e incorpore indicadores y metas que evidencien que efectivamente la asignación de los recursos del Estado está redirigiéndose del manicomio hacia la comunidad.