PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL

Documento de Trabajo Nº67 | Julio de 2011

Los principales programas de protección social en la provincia de Neuquén

• Gala Díaz Langou •

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad”, dirigido por Fabián Repetto [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT Nº 10/2206, convocatoria 2007].

Av. Callao 25, 1°B • C1022AAA Buenos Aires, Argentina.
Teléfono: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org • www.cippec.org

Índice

Resumen ejecutivo 4
Agradecimientos 5
Introducción 6
1. Situación política de la provincia 8
2. Situación económico-social de la provincia de Neuquén (2003 – 2010) 13
3. Características de la institucionalidad social 34
4. Los principales programas de protección social 43
5. Conclusiones 66
6. Anexos 69
Bibliografía 72
Páginas Web 72
Acerca de las autoras 75
Acerca de CIPPEC 75

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes) 13
Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes) 14
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región: años 2003-2010 (en porcentajes) 15
Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 16
Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 17
Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 17
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 18
Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 19
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) ... 20
Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 21
Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes) 22
Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes) 22
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes) 24

Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes) 24

Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos) 25

Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos) 26

Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos) 27

Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos) 27

Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: años 2003-2010 (en porcentajes) 28

Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 29

Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes) 30

Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes) 30

Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes) 31

Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes) 32

Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes) 33

Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes) 33

Gráfico 27. Organigrama de la Subsecretaría de Salud de Neuquén. 50

Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007 9

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores 10

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas 11

Tabla 4. Inscriptos en el Plan Nacer Neuquén. Por zona sanitaria. Octubre 2010. 51

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de cinco programas nacionales en la provincia de Neuquén. Los programas relevados son: Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Nacer, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias. Por su parte, el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" no se implementa en la provincia.

El estudio considera y describe la situación político-institucional de la provincia durante los últimos años, la evolución de sus principales indicadores socio-económicos y los rasgos centrales de la institucionalidad social (en particular, las características de los organismos nacionales y provinciales abocados a temáticas sociales y la existencia de mecanismos formales de articulación entre ellos) como marco de la implementación.

La situación política neuquina se vio marcada por un predominio del MPN (Movimiento Popular Neuquino), fuerza política que ha dominado el cargo ejecutivo de gobernador y ha sido el bloque más numeroso en la Legislatura. Desde 2007, con la asunción del gobernador Sapag, Neuquén ha tenido una buena relación con el gobierno nacional.

La situación social de la provincia es dispar. Por un lado, en algunas áreas existen indicadores favorables, tales como una baja tasa de desocupación (y una menor participación de los jóvenes en ella), menor mortalidad infantil y mayor cobertura en salud que la media nacional y regional. Sin embargo, Neuquén también presenta rasgos preocupantes: una de las más altas tasas de indigencia y un índice de pobreza mayor que la media nacional. A esto se le suma la baja tasa de escolarización y un peor desempeño en educación (mayores tasas de abandono y repitencia).

Para hacer frente a estas problemáticas, el estado neuquino se organiza en varios Ministerios y Secretarías (con rango ministerial) que trabajan en el área social: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y la Secretaría de Estado de Salud, la Secretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo, y la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte. Además, existe en la provincia de Neuquén presencia institucional (limitada) de agencias de algunos Ministerios Nacionales (como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ANSES).

En este contexto, el análisis de los cinco programas de protección social muestra un panorama heterogéneo. Dos de ellos (la Asignación Universal por Hijo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) son implementados a través de las agencias territoriales de los ministerios nacionales, estableciendo articulaciones mínimas con el gobierno provincial. Por otra parte, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias es incorporada a la burocracia provincial, pero opera de manera independiente del resto de la Secretaría de Estado de Educación. Finalmente, el Plan Nacer y el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se encuentran insertos en la estructura de la administración pública provincial, y sus intervenciones son incorporadas a las políticas provinciales en la materia.

A las disimilitudes en los modelos de gestión de las políticas de protección social estudiadas, se agregan las graves limitaciones en términos de integralidad, tanto entre el nivel nacional y provincial como dentro de cada uno de ellos. Resultará fundamental seguir avanzando en este sentido, promoviendo más y mejores articulaciones entre y dentro de los niveles de gobierno para lograr un abordaje integral en las políticas de protección social que les permita incidir sobre la situación socio-económica neuquina.

Agradecimientos

La autora agradece muy especialmente a Ian Brand-Weiner, a Fernanda Potenza y a Paula Forteza por su apoyo al proyecto y su colaboración en la elaboración del documento. Además, la autora quisiera reconocer la asistencia brindada por Daniela Pardo en el proceso de investigación, por Carolina Aulicino en la elaboración del documento final y agradecer a Javier Snaidas por su apoyo en la sección 2 del documento. La autora también agradece a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación de seis programas nacionales de protección social en la provincia de Neuquén.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero[1].

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación de los seis programas nacionales en la provincia de Neuquén.

El informe se estructura en cinco secciones. En la primera se presenta el panorama general en materia político-institucional durante el período 2003 y 2010. En particular, se abordan la pertenencia político-partidaria de los gobernadores que han estado al frente de la provincia durante los últimos siete años y se caracteriza la relación que han mantenido con el Poder Ejecutivo Nacional. También, se muestra información que permite caracterizar al Poder Legislativo provincial, su composición y su relación con el Ejecutivo provincial. Por último, se describen los rasgos principales del sistema municipal.

[1] Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento "Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales".

En la segunda sección, se caracteriza la situación económico-social de la provincia entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite).

La tercera sección apunta al núcleo central de este trabajo y aporta, como primer paso, el análisis y la descripción de los rasgos fundamentales de la institucionalidad social en la provincia. A continuación de eso, se desarrollan la descripción y el análisis acerca de la implementación en territorio de cada uno de las iniciativas estudiadas. En particular, se ha buscado dilucidar en qué medida los programas nacionales se incorporan (o no) a las estructuras burocráticas de la provincia, qué margen de adaptación muestran sus diseños para adaptarse a las necesidades y requerimientos locales y en qué medida se logran articulaciones con otros programas u organismos, ya sean nacionales o provinciales.

En la quinta parte, se retoman las consideraciones planteadas en las secciones anteriores y se concluye en una sistematización de los hallazgos y las observaciones respecto de la implementación de estos seis programas nacionales en la provincia.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas en la sección de Bibliografía.

1. Situación política de la provincia[2]

La provincia de Neuquén se ubica en la región patagónica. Comparte un límite internacional con Chile y, al interior del país, con las provincias de La Pampa, Mendoza y Río Negro. Con esta última mantiene una disputa limítrofe histórica[3]. En el año 1884 se formó el Territorio Nacional del Neuquén y en 1955 recibió el estatuto de provincia autónoma. Neuquén se encuentra entre las provincias menos pobladas y consecuentemente elige a una menor cantidad de diputados nacionales (5, que es el mínimo).

La fuerza política dominante en Neuquén es el Movimiento Popular Neuquino (MPN), que proviene del justicialismo y se conformó como partido en 1961. Desde el regreso a la democracia, el MPN domina todos los niveles de poder: todos los gobernadores provinieron de esta fuerza, al igual que los bloques más numerosos en la Legislatura y también muchos de los intendentes.

El siguiente capítulo está dividido en tres secciones que pretenden describir brevemente la situación político-institucional de la provincia de Neuquén entre los años 2003 y 2010. La primera sección presenta un panorama general sobre los gobernadores y sus relaciones con el gobierno nacional. Le sigue una descripción del poder legislativo, su composición y su relación con el ejecutivo provincial. Y finalmente, se describe brevemente el sistema municipal de la provincia.

El Poder Ejecutivo Provincial

El sistema electoral

El sistema electoral neuquino para cargos ejecutivos es similar a otras provincias argentinas. Los electores de la provincia votan al gobernador y vicegobernador de forma directa en un sistema de simple pluralidad en distrito único[4]. Tanto el gobernador como el vicegobernador pueden ser reelectos por segunda vez en uno de los cargos. Después de haber sido reelectos, no se permite un tercer período en ninguno de los dos cargos. No obstante, luego de haber dejado pasar un período electoral fuera del Poder Ejecutivo, pueden volver a presentarse en las elecciones.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

Como fue mencionado, desde la transición a la democracia, la provincia de Neuquén ha sido gobernada por el Movimiento Popular Neuquino (MPN). El MPN surgió del peronismo en el año

---

[2] Esta sección se basa en el trabajo realizado por Ian Brand-Weiner.

[3] En el artículo 8 de su Constitución, la provincia de Río Negro reclama que el conflicto toca "la errónea traza del meridiano diez grados oeste de Buenos Aires" y varias islas (Constitución Provincial de Río Negro).

[4] En la simple pluralidad alcanza con tener la simple mayoría de los votos y no hay ningún mínimo que se requiera para que un candidato resulte ganador. Por ejemplo, puede suceder que el ganador reciba el 30% de los votos, mientras el segundo reciba el 28% y el restante 42% esté dividido entre otros candidatos. Distrito Único significa que la provincia no está dividida en sectores electorales o departamentos sino que todas las personas en la provincia votan exactamente la misma lista.

1961 (época en que el peronismo estaba proscripto). Sin embargo, con el tiempo, el MPN se fue alejando del peronismo. Neuquén se caracteriza por el dominio de dos familias políticas: los Sapag y los Sobisch, ambos del MPN.

Para las elecciones presidenciales de 2003, Jorge Sobisch – el entonces gobernador neuquino – se alineó tras Carlos Menem, lo cual le generó un enfrentamiento con Néstor Kirchner. En las elecciones provinciales de ese mismo año, Sobisch logró su reelección tras derrotar a un candidato respaldado por el kirchnerismo (que por entonces ya ocupaba la Presidencia de la Nación). Los cuatro años del gobierno de Sobisch (2003 a 2007) estuvieron marcados por fuertes enfrentamientos con el gobierno nacional[5].

Tras dos períodos como gobernador, en 2007 Sosbich se presentó como candidato a Presidente de la Nación (obtuvo el 1,40% de los votos y quedó en séptimo lugar). En la gobernación, fue sucedido por Jorge Sapag, un rival interno y sobrino de Felipe Sapag (quien había sido fundador del MPN y cuatro veces gobernador de Neuquén). Una de las prioridades del gobernador electo fue mejorar las relaciones con la Presidencia de la Nación, las cuales se han mantenido durante toda la gestión, aún cuando se destaca la autonomía del MPN.

Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007

Fecha	Elecciones a gobernador 2003 (26/10/2003)	Elecciones a gobernador 2007 (28/10/2007)
Ganador de la elección	Sobisch – Brollo (MPN) [6]	J. Sapag – Pechen (MPN) [7]
Porcentaje de votos del 1° puesto	56,07%	48,27%
2° puesto	Duzdevich – Solano Rioseco (PJ) [8]	Quiroga – Panessi (NPV) [9]
Porcentaje de votos del 2° puesto	19,92%	35,00%
Total votantes (votos positivos)	322.109 (77,94%)	369.077 (73,89%)
Fórmula en el gobierno	Sobisch – J. Sapag (MPN)	Sobisch – Brollo (MPN)
¿Se presentó la fórmula en el gobierno?	Sí	No permitido

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

[5] Durante su gestión, Sobisch denunció reiteradamente discriminación por parte del gobierno nacional (a modo de ejemplo, ver Diario La Nación 05/08/2005). Asimismo, el gobernador calificó a Kirchner de 'miserable' y 'cobarde', en respuesta a las críticas recibidas por su responsabilidad en el asesinato de un docente, por parte de la policía, durante una manifestación en Neuquén (Diario La Nación 12/04/2007).

[6] Movimiento Popular Neuquino, Apertura Popular de Neuquén, Opción Federal.

[7] Movimiento Popular Neuquino, Servicio y Comunidad, Apertura Popular de Neuquén, Opción Federal.

[8] Partido Justicialista, El Frente y la Participación Neuquina, Movimiento de Integración y Desarrollo.

[9] Concentración Neuquina para la Victoria.

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores

Período legal	Partido gobernante
1983-87	Felipe Sapag (MPN)
1987-91	Pedro Salvatori (MPN)
1991-95	Jorge Sobsich (MPN)
1995-99	Felipe Sapag (MPN)
1999-03	Jorge Sobsich (MPN)
2003-07	Jorge Sobsich (MPN)
2007-11	Jorge Sapag (MPN)

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

El Poder Legislativo neuquino consiste solamente de una Cámara de Diputados con un mínimo de 35 diputados (1 representante cada 20.000 habitantes). En contraste con otras provincias, en Neuquén la Legislatura se renueva completamente cada cuatro años. La reelección consecutiva de diputados provinciales está limitada a una vez. Para la distribución de bancas se utiliza el método D'Hondt[10] con un piso mínimo de 3% de los votos válidos. En el año 2003 se modificó la Constitución para aclarar que los votos en blanco no cuentan como votos válidos. Legalmente cada lista tiene que estar constituida, por lo menos, por un 30% de mujeres. Si la Constitución no lo exceptúa, la Cámara tiene poder de iniciativa en el trámite legislativo.

Composición de las cámaras legislativas

Ninguno de los dos gobernadores en gestiones desde el año 2003 pudo contar oficialmente con una mayoría absoluta en la única cámara legislativa. Pero el Movimiento Popular Neuquino (MPN) – el partido gobernante – fue siempre el bloque más fuerte en cuanto a la cantidad de bancas.

La diferencia entre las dos configuraciones de la Cámara de Diputados durante estos períodos (2003-2007 y 2007-2011) es que durante el primero, la oposición estuvo muy fragmentada y se registró una diferencia significativa entre el MPN y el partido que le seguía en cantidad de

[10] Este sistema complejo de reparto de las bancas favorece a partidos grandes o alianzas multipartidarias y desfavorece la existencia de múltiples partidos pequeños. En el caso de haber un partido muy fuerte y varios partidos débiles (en términos de votos) puede resultar en una representación desproporcionalmente del partido grande y la ausencia de los pequeños.

escaños (el Partido Justicialista). El hecho de que 8 de los 9 partidos opositores hayan tenido 3 diputados o una cantidad menor es ilustrativo de una oposición débil y segmentada. A pesar de no contar con mayoría propia entre los años 2003 y 2007, Sosbich habría contado con apoyo de algunos diputados cercanos al ex Presidente Menem[11].

En el año 2007, la situación cambió levemente. La oposición quedó menos segmentada y la distancia, en términos de bancas retenidas, por las dos principales alianzas (el MPN y la Concentración Neuquina para la Victoria) fue mucho menor. También se redujo la cantidad de fuerzas opositoras presentes en la Legislatura (el número disminuyó de 9 a 6), pero 4 de éstas siguieron conformando bloques unipersonales. Entre los años 2007 a 2010, el bloque oficialista renovó varias veces su apoyo al gobernador Jorge Sapag. No obstante, el apoyo no impidió al bloque de expresar las opiniones que resultaban divergentes de las del gobernador. Para aprobar leyes, el bloque oficialista tuvo que cooperar con otros diputados de tal forma de obtener la mayoría necesaria (en varias situaciones recurrió a los bloques unipersonales) [12].

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

	2003	2007
¿Gobierno tiene mayoría absoluta?	No	No
¿Gobierno tiene el bloque más fuerte?	Sí	Sí

Fuente: Elaboración de CIPPEC basado en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

El sistema municipal de Neuquén

En la provincia de Neuquén hay un total de 57 administraciones locales: 36 de ellas son municipios mientras que las restantes 21 son comisiones de fomento (Balbo, 2010). Los municipios se clasifican, según su población, en tres categorías, que se diferencian por la población y, por ende, tienen diferentes cantidades de concejales. Los de primera categoría suman 13, los de segunda categoría suman diez y otros 13 son de segunda categoría (Balbo, 2010). Además hay un centro urbano (en torno a la ciudad de Neuquén capital) con una población entre 250 mil y 100 mil, cuatro entre 50 mil y 25 mil, y otros 29 con menos de 2.500 habitantes (Balbo, 2010).

Gracias a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 gozan los municipios autonomía. El artículo 123 lo aclara de la forma siguiente:

> "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden

[11] Según información del diario La Gaceta hubo "seis legisladores que [respondían] a sectores sobischistas-menemistas" que le garantizó a Sobisch una mayoría legislativa (Diario La Gaceta, 08/04/2007). En una previa edición el Diario de Cuyo confirmó que gracias a una mayoría en la legislatura Sobisch pudo pasar las leyes rápidamente.

[12] A sabiendas de su importancia para aprobar leyes, hacían reclamos de diferente tipo: tanto "mayor participación en el gobierno… [como]… la vicepresidencia segunda de la Legislatura". Las demandas también llegaban a exigir que el gobierno provincial se distanciara del gobierno nacional (Diario Río Negro, 03/03/2010).

institucional, político, administrativo, económico y financiero"(Constitución Argentina, Artículo 123).

Con la reforma constitucional provincial del 2006, los municipios neuquinos obtuvieron autonomía[13]. En su artículo 271 establece que **"l**os municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones – dentro de la esfera de sus facultades – no pueden ser revocadas por otra autoridad" (Constitución de la Provincia de Neuquén). Este artículo es difuso y no define claramente sus implicaciones para la autonomía municipal (Balbo, 2010).

[13] Según Balbo (2010) Neuquén ya le consagraba en el año 1994 autonomía a sus municipios.

2. Situación económico-social de la provincia de Neuquén (2003 – 2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de Neuquén entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que en la provincia han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite). Las fuentes de los datos presentados son el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)[14], y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación[15], de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) [16] y del Ministerio de Educación de la Nación[17].

2.1. Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de Neuquén llegan actualmente a las 550.344 personas y representan el 1,37% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 16%, lo que la ubica en una situación de superior crecimiento respecto a la media nacional, pero de inferior crecimiento respecto a la media regional (Región Patagónica) (**Gráficos 1 y 2**).

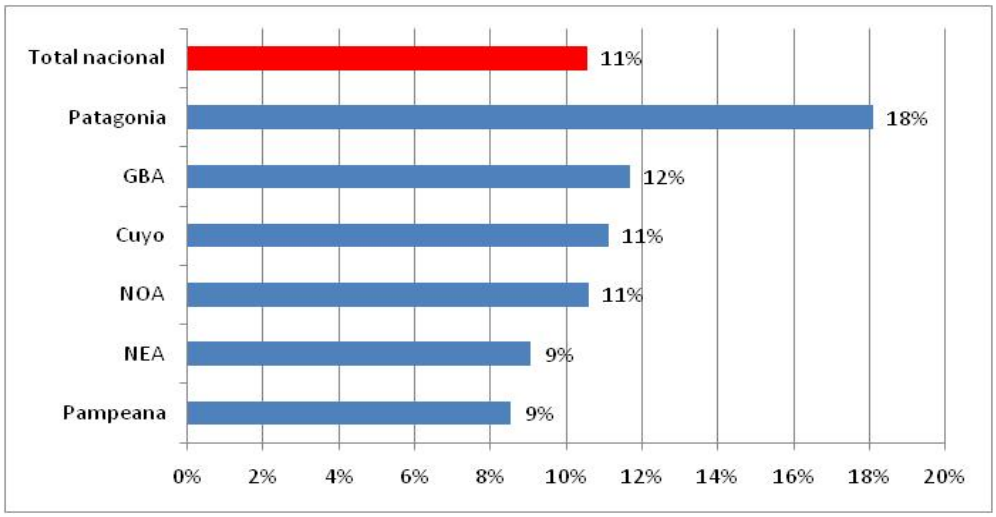
Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)

[14] Se utilizan los datos de la EPH del INDEC para caracterizar la situación social de la provincia debido a que es la única fuente de información disponible con la magnitud necesaria para permitir una comparación. Consideramos que la intervención del índice de precios del consumidor del INDEC desde 2007, si bien puede afectar los valores absolutos de los indicadores que utilizan las canastas básicas en sus cálculos (como la pobreza y la indigencia), no debería invalidar la comparación entre jurisdicciones.

[15] Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm

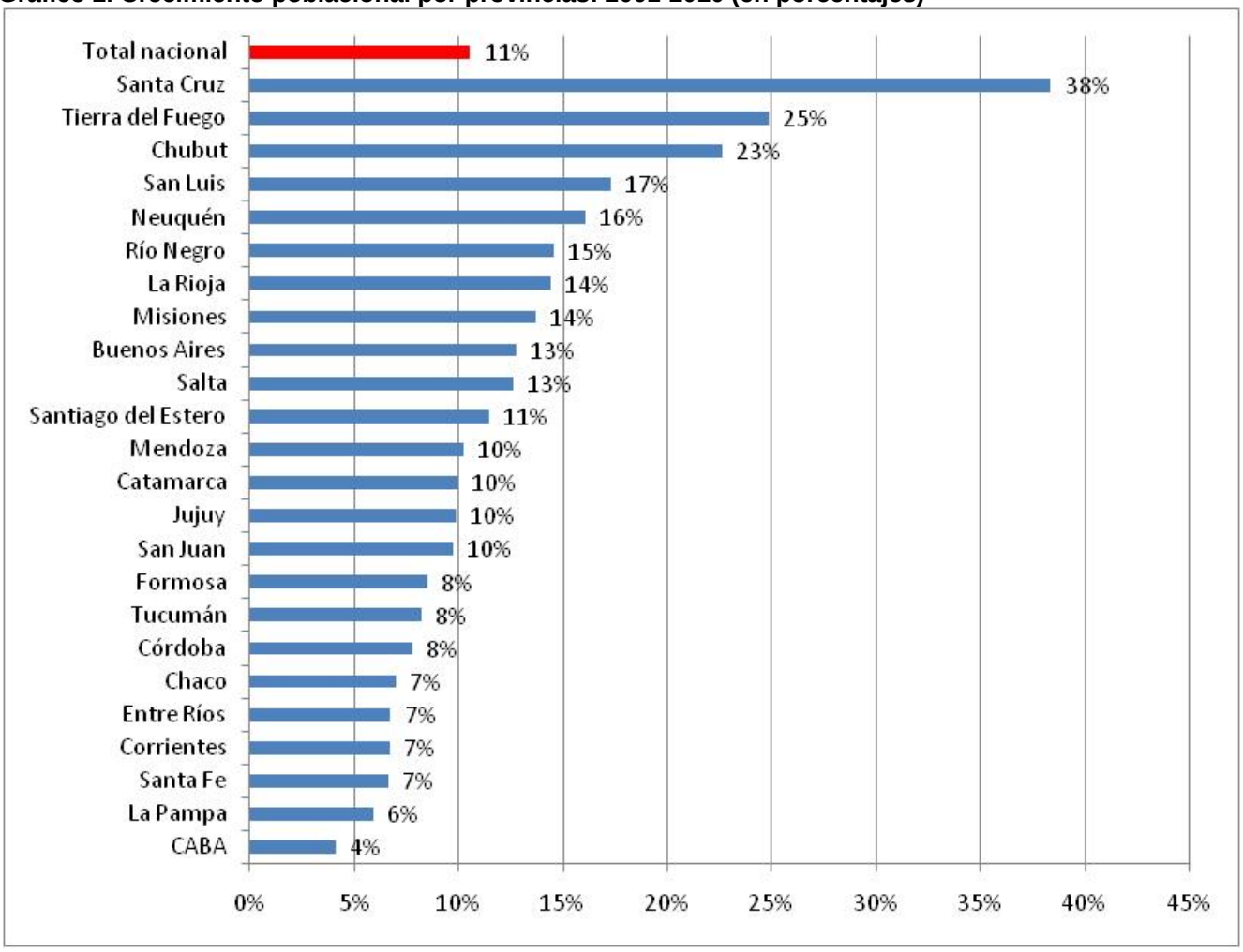
[16] ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php

[17] Anuarios y otra información elaborara por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisorios), INDEC.

Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisorios), INDEC.

2.2. Pobreza e indigencia

Tanto la pobreza como la indigencia han experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción a nivel nacional. De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2003, la pobreza alcanzaba al 54% de la población del país, mientras que la indigencia llegaba al 28%. Siete años más tarde, un 12% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza mientras que un 3% estaba por debajo de la línea de indigencia[18] (**Gráfico 3**).

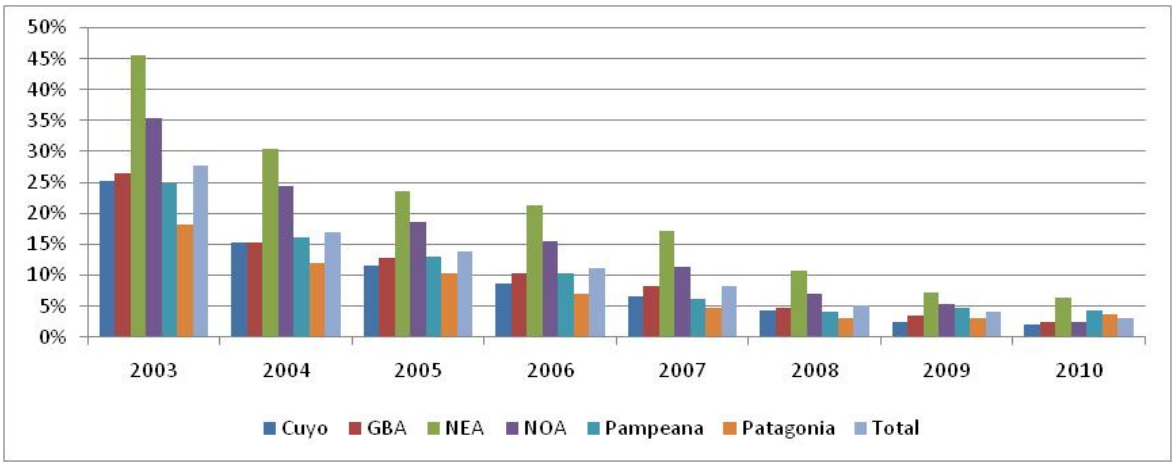
La región patagónica, a la cual pertenece la provincia de Neuquén, registra los mejores indicadores en términos socio-económicos y se registran allí valores de pobreza e indigencia sensiblemente inferiores a los del promedio nacional. En 2003, el 39,3% de la población de la región patagónica era pobre y el 18,2% era indigente. En 2010, por su parte, un 8,5% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un 3,7% por debajo de la de indigencia (**Gráfico 3**).

Los valores de estos indicadores para la provincia de Neuquén la ubican sensiblemente por encima del promedio regional en materia de pobreza (45,5%% y 14,1% respectivamente en 2003 y 2010) e incluso del índice nacional. En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era superior, aunque no excesivamente, a la media regional al comienzo del período (22,4%) y notablemente superior también al finalizarlo (7,4%), lo que implica que en esta jurisdicción, la pobreza extrema registra una reducción menos notoria que en las provincias vecinas. (**Gráfico 4**). Además, la el nivel de indigencia de la provincia era menor al nacional en 2003 pero mayor en 2010.

Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región[19]: años 2003-2010 (en porcentajes)

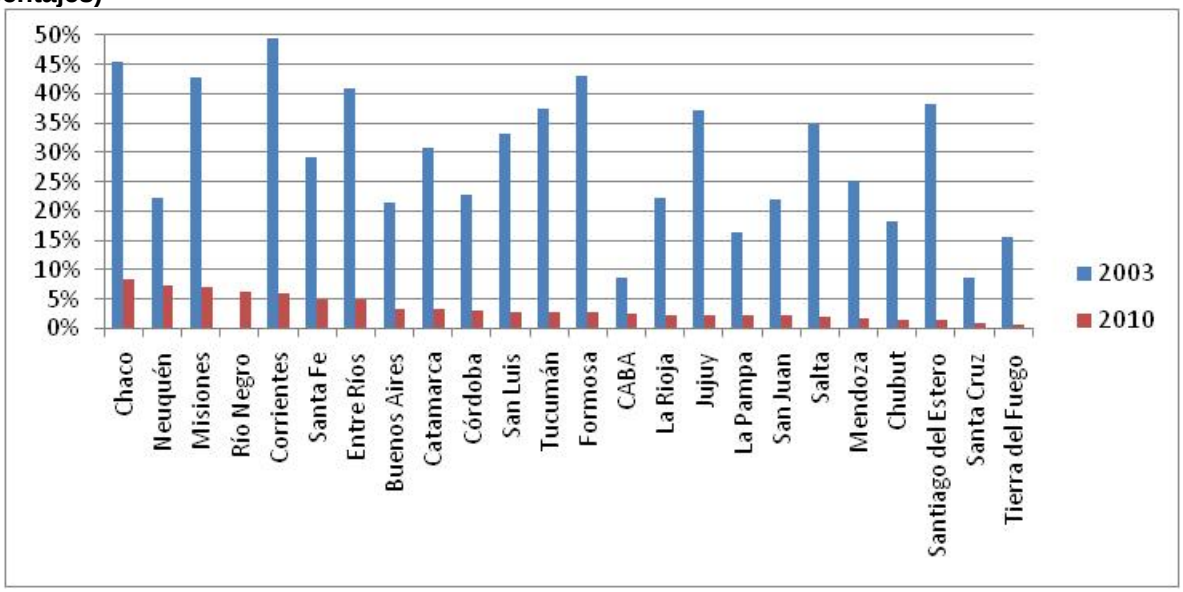
[18] Según la definición que da el INDEC, la línea de indigencia se establece a partir del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria, que representa a los productos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas de cada miembro del hogar. La línea de pobreza representa el valor monetario de una Canasta Básica Total (CBT), canasta de bienes y servicios obtenida a través de la ampliación de la Canasta Básica Alimentaria. Estas canastas no son homogéneas para toda la población y se ajustan de acuerdo con algunas características de los hogares y sus componentes.

[19] Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla a continuación: Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo / Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano / Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas / Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero - La Banda / Pampeana: Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata - Batán, Río Cuarto, Santa Rosa - Toay. San Nicolás - Villa Constitución / Patagonia: Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande, Rawson -Trelew, Viedma - Carmen de Patagones.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia[20]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

2.3. Actividad, empleo y desempleo

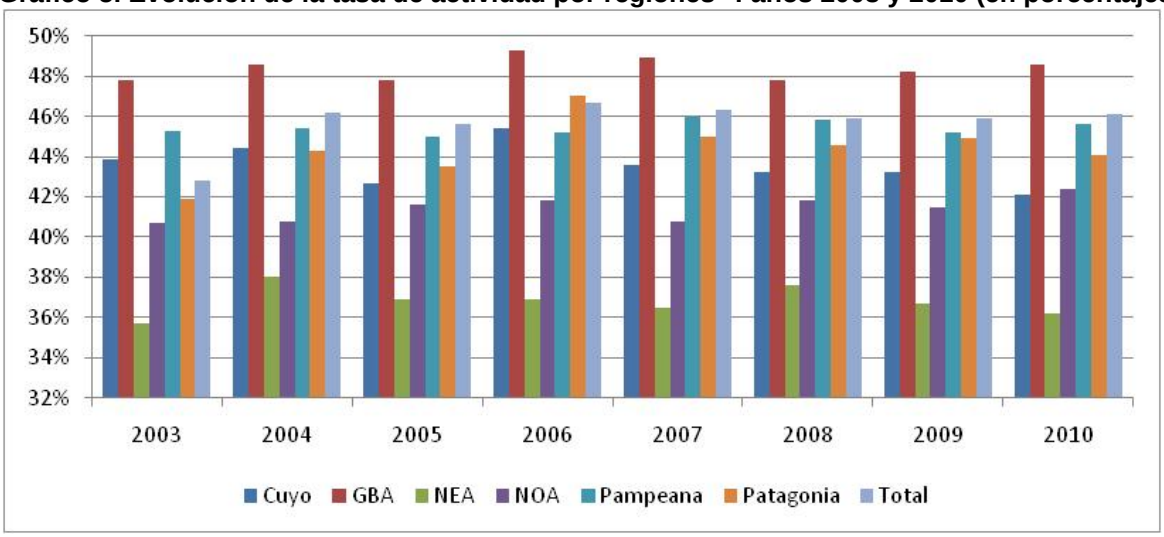
Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad[21] muestra un incremento. Entre los años 2003 y 2004 pasó de 42,8% a 46,2% y, a partir de entonces, se mantuvo en valores

[20] Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

cercanos (Gráfico 5). En la región patagónica, los valores se muestran bastante estables a lo largo de todo el período (entre 42% y 44%) y resultan inferiores al promedio nacional. El máximo valor se registro en 2006, momento en que la tasa de actividad llega al 47% (Gráfico 5).

En Neuquén, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores inferiores a los del promedio regional, y en lo que respecta a la situación actual se encuentra por debajo de la media regional en 1%. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador se incrementó levemente, pasando de 42% a 43% (**Gráfico 6**).

Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones[22]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



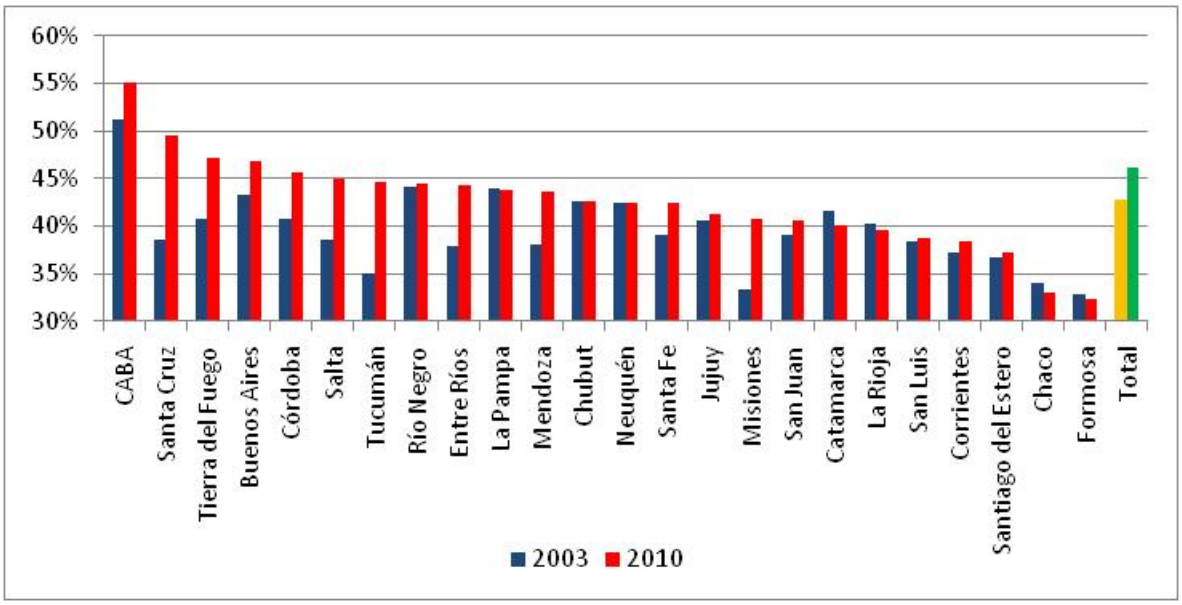
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias[23]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

[21] La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

[22] Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

[23] Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

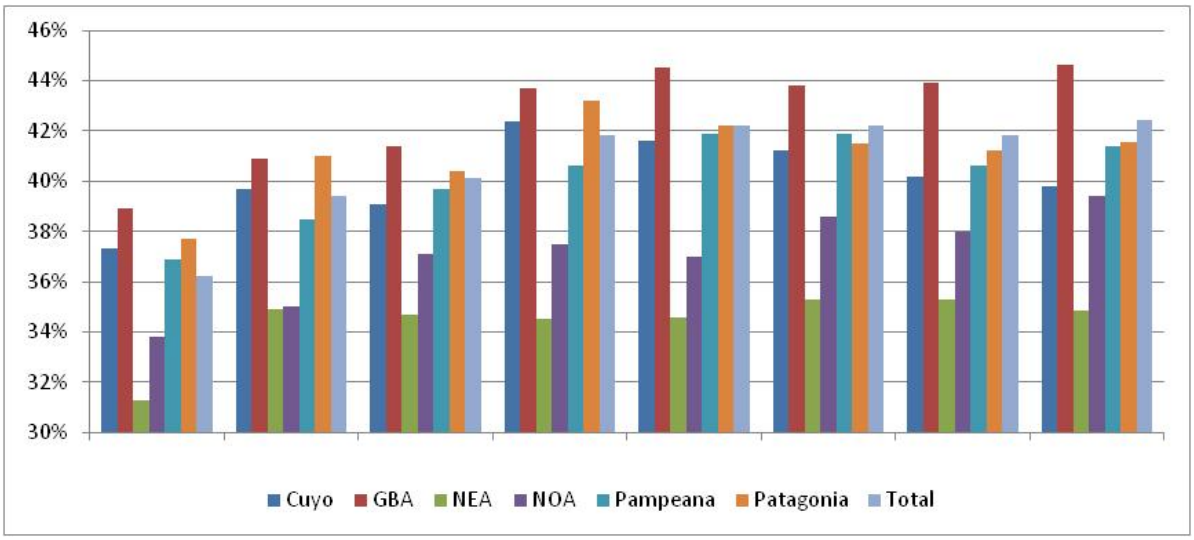
Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo[24] muestra una tendencia al alza a nivel país. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en el que pasó de 36,2% a 39,4%), subió progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (**Gráfico 7**). En la región patagónica también se verifica esta tendencia, y los valores de este indicador resultan levemente superiores a los del promedio nacional en casi todos los años. En 2003, la tasa de empleo se ubicaba, en esta región, en el 38% y llegó al 42% en 2010 (**Gráfico 7**).

En Neuquén, en particular, la tasa de empleo se ubica por debajo del promedio de su región y si bien también registra un incremento, éste resulta de una magnitud menos considerable que para la media de la Patagonia. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 37% al 40% (**Gráfico 8**).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones[25]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

[24] La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

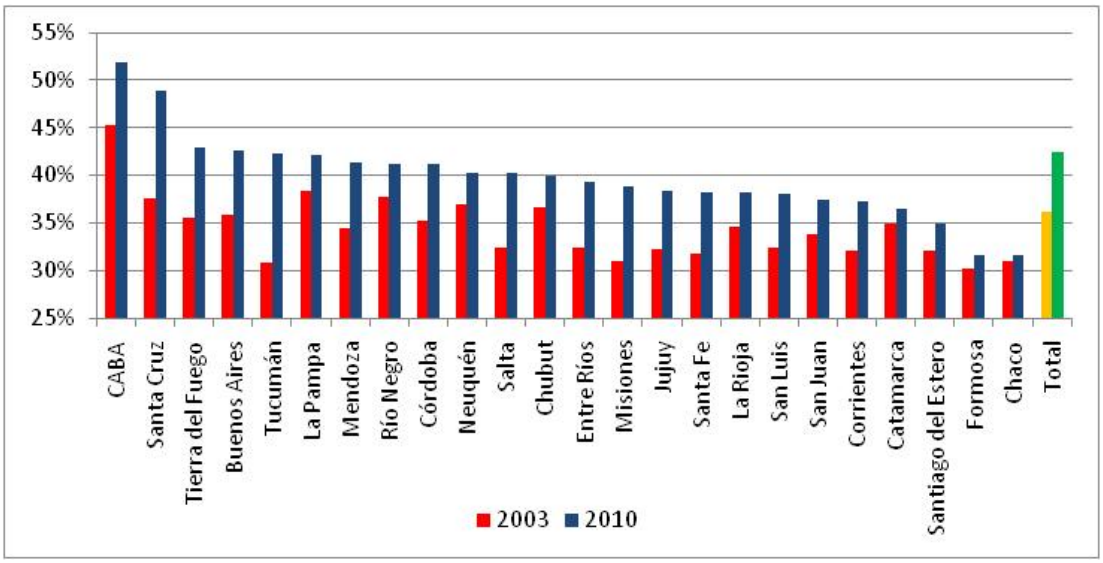
[25] Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias[26]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

[26] Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

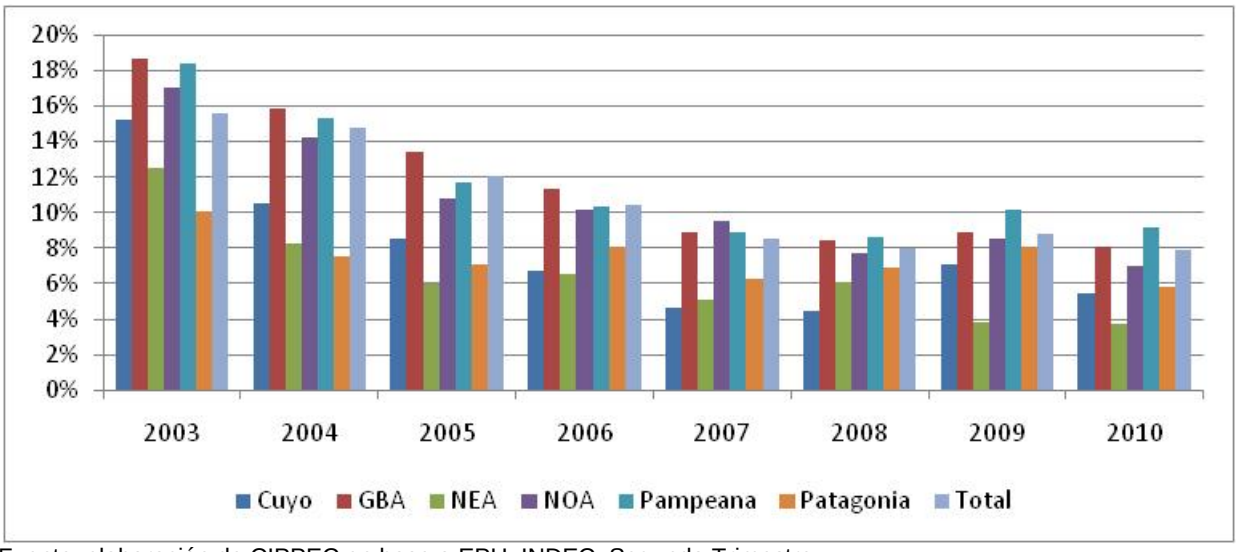
A nivel nacional, en lo que respecta a la desocupación[27], entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009 (**Gráfico 9**). En la región patagónica, la tasa de desocupación era inferior, en 2003 al promedio nacional, registrando un valor de 10%.En la actualidad, la tasa de desocupación para la región es del 6%, también inferior a la media nacional (**Gráfico 9**).

En Neuquén, la tasa de desocupación se ubicaba para 2003 por encima de la media regional, pero por debajo de la media nacional, y para 2010, no sólo por debajo de la media nacional sino de la media regional. Es notable la reducción del indicador a lo largo de esos años, que pasa de 13% a 5% (**Gráfico 10**).

Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones[28]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

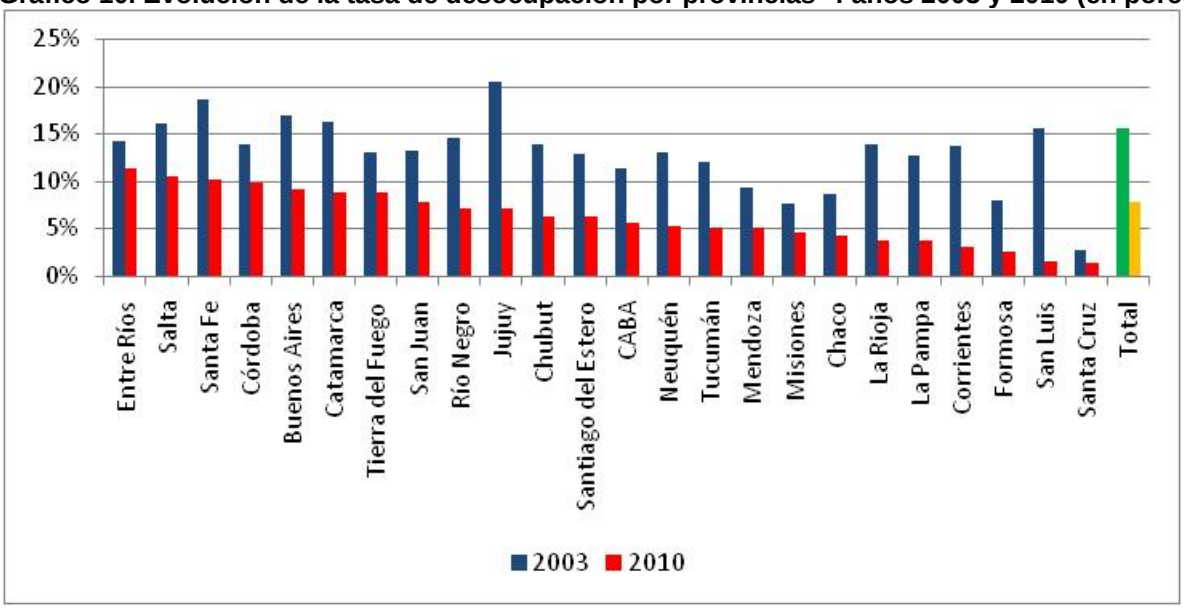
[27] La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

[28] Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias[29]: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

Volviendo al nivel nacional, si se analiza la tasa de desocupación por grupos etarios, se advierte que este indicador alcanza mayores valores entre los jóvenes (19 a 25 años), y que esa característica se mantiene a pesar de la reducción que muestra este indicador durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en 2010 la tasa de desocupación para personas de entre 19 a 25 años era del 17%, se ubicaba en el 6% para quienes tenían entre 26 y 44 años, en el 4% para las personas de 45 a 64 años y en el 4% para el tramo etario 65 a 69 años (**Gráfico 11**).

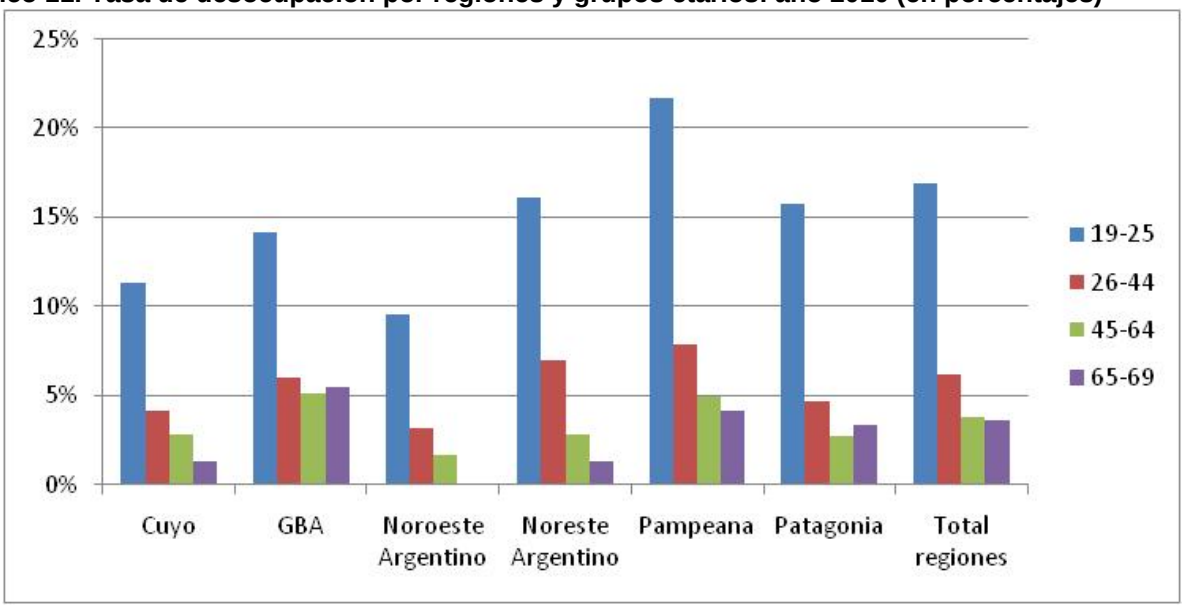
[29] Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

En la Patagonia, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2010 sigue este mismo patrón, aunque los valores para cada grupo se ubican algo por debajo del promedio general. La tasa de desocupación para 2010 era del 16% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 5%, 3% y 3% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (**Gráfico 11**).

En lo que respecta a desocupación de los jóvenes, la provincia de Neuquén, en particular, muestra una situación más favorable que las demás jurisdicciones de la región patagónica, y también más favorable en relación con el promedio general. Actualmente, se considera desocupados al 12% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 5% (26 a 44 años), 4% (45 a 64 años) y 20% (65 a 69 años) respectivamente (**Gráfico 12**).

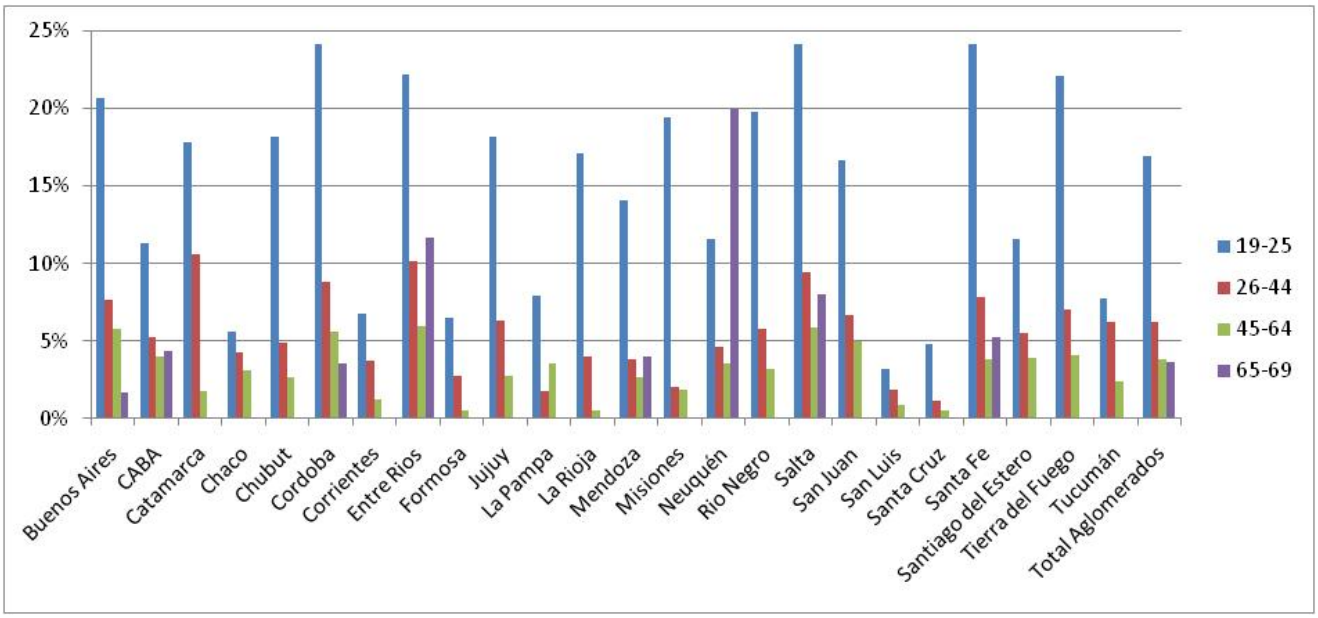
Llama la atención en el **Gráfico 12** la alta tasa de desempleo para la provincia de Neuquén del grupo de trabajadores de entre 65 y 69 años, esto probablemente se deba a una particularidad de la muestra, que debido a su pequeño tamaño en la provincia neuquina (se conforma solamente por el aglomerado Neuquén - Plottier en la Encuesta Permanente de Hogares).

Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

2.4. Cobertura previsional

En Argentina, la tasa de cobertura previsional[30] se expandió notablemente durante los últimos años. Mientras que en el año 2003 estaba incluido en la previsión social el 57,0% de los adultos mayores, esta proporción se incrementó sustancialmente en 2007, pasando al 76,4%, y a partir de entonces aumentó de manera paulatina hasta llegar actualmente al 87,6% (**Gráfico 13**) [31]. El salto que muestra la cobertura a partir de 2007 es atribuida al Plan de Inclusión Previsional, lo que permitió revertir la tendencia a la baja en la cobertura que venía registrándose desde 1997 y que alcanzó su mínimo en 2002 (54,5%)[32].

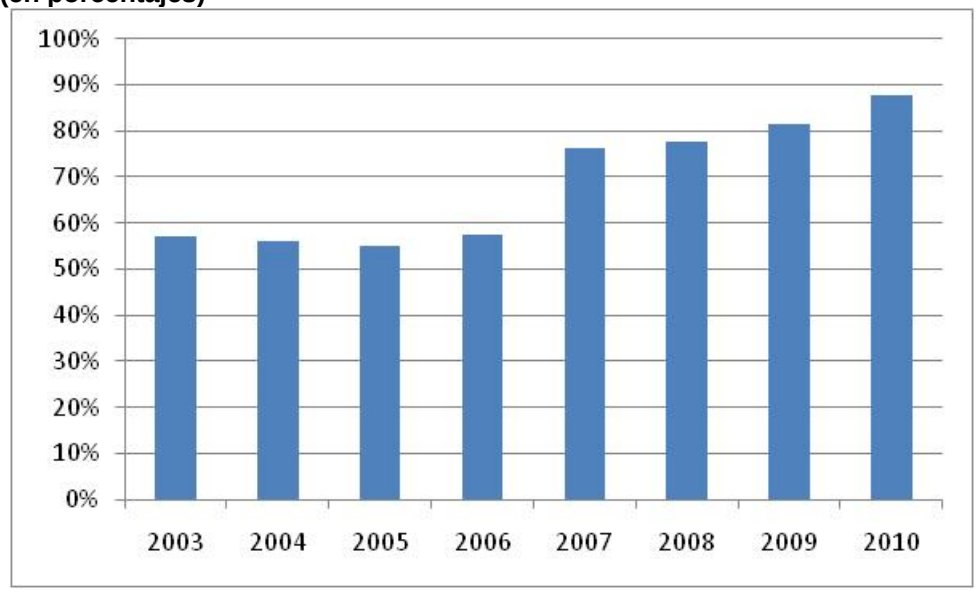
Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en Neuquén (30,50%) se encontraba notablemente por debajo del promedio nacional (57,6%), ubicándose en una posición muy desfavorable entre las provincias del país. Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, el 50% de los beneficios totales que se recibían en esta provincia correspondían a aquellos otorgados por la moratoria previsional (**Gráfico 14**).

[30] Este indicador mide la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional y la población que, por su edad, estaría en condiciones de recibirlo, independientemente que lo reciban o no.

[31] Según datos de la ANSeS (2010), entre enero de 2003 y mayo de 2010, el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74,2%, al pasar de 3,2 millones a 5,6 millones respectivamente.

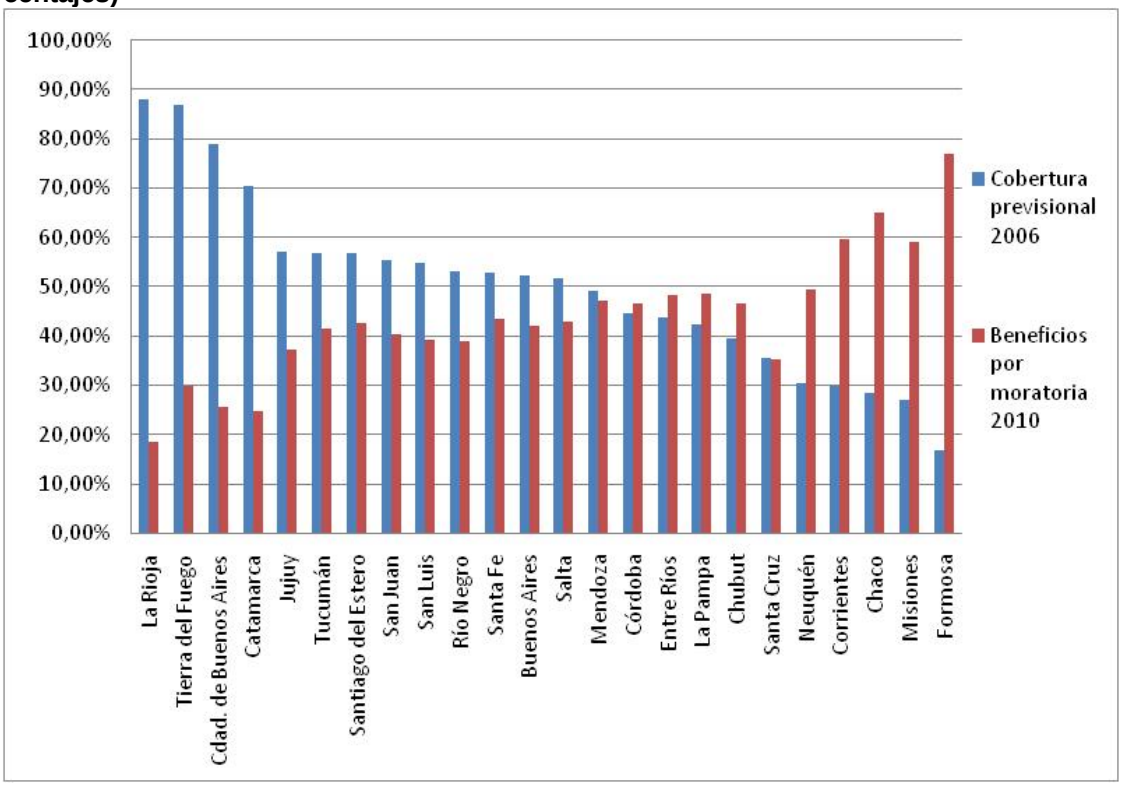
[32] Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).

Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de ANSES (2010)
Nota: la tasa de cobertura para 2010 está calculada para el primer trimestre de ese año sólo para los beneficiarios del SIPA.

Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de ANSES (2010)

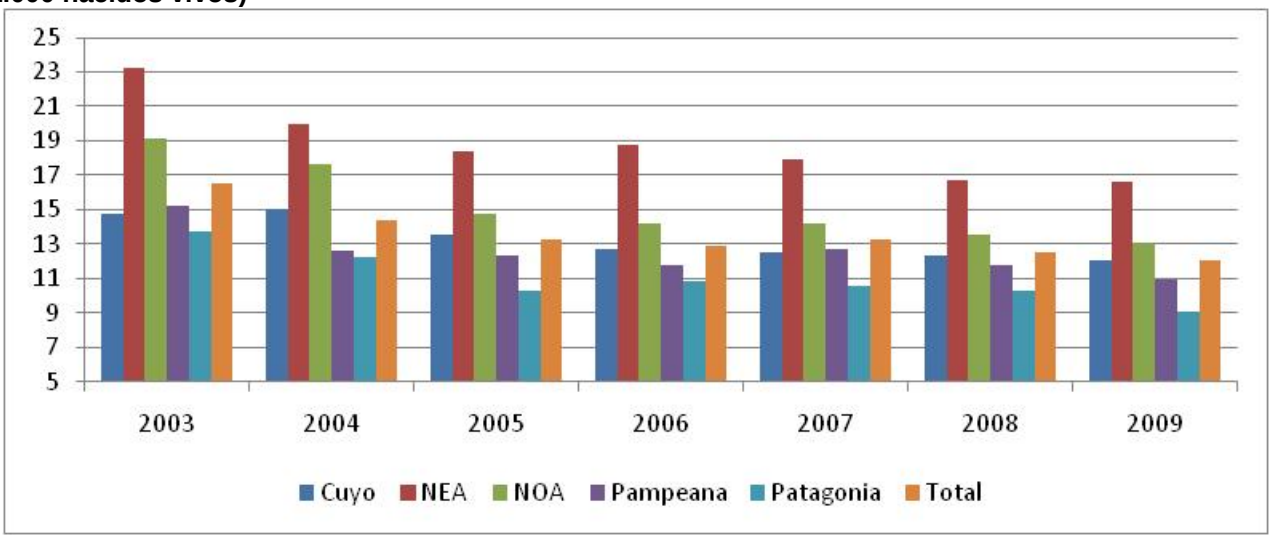
2.5. Mortalidad infantil y materna

En Argentina, la tasa de mortalidad infantil muestra, a lo largo de los últimos 20 años, una tendencia a la baja. Entre 1990 y 2009, el porcentaje de muertes se redujo a más de la mitad (la tasa se ubicaba en 25,6 por 1.000 nacidos vivos en 1990). Esta tendencia se verifica también durante los años recientes, aunque con un leve repunte del indicador en 2007. Entre 2003 y 2009, la mortalidad infantil pasó de 16,5 a 12,1 por mil nacidos vivos (**Gráfico 15**).

Las provincias de la Patagonia se ubican, a lo largo de todo este período, sensiblemente por debajo del promedio nacional, y además sus indicadores han ido mejorando sostenidamente a través de los años. Mientras que en 2003 la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 13,7 por mil nacidos vivos (diferencia casi tres puntos menor respecto del promedio nacional), en 2009 se situaba en 9,1 por mil nacidos vivos (mostrando una diferencia de exactamente tres puntos menos respecto al promedio nacional) (**Gráfico 15**).

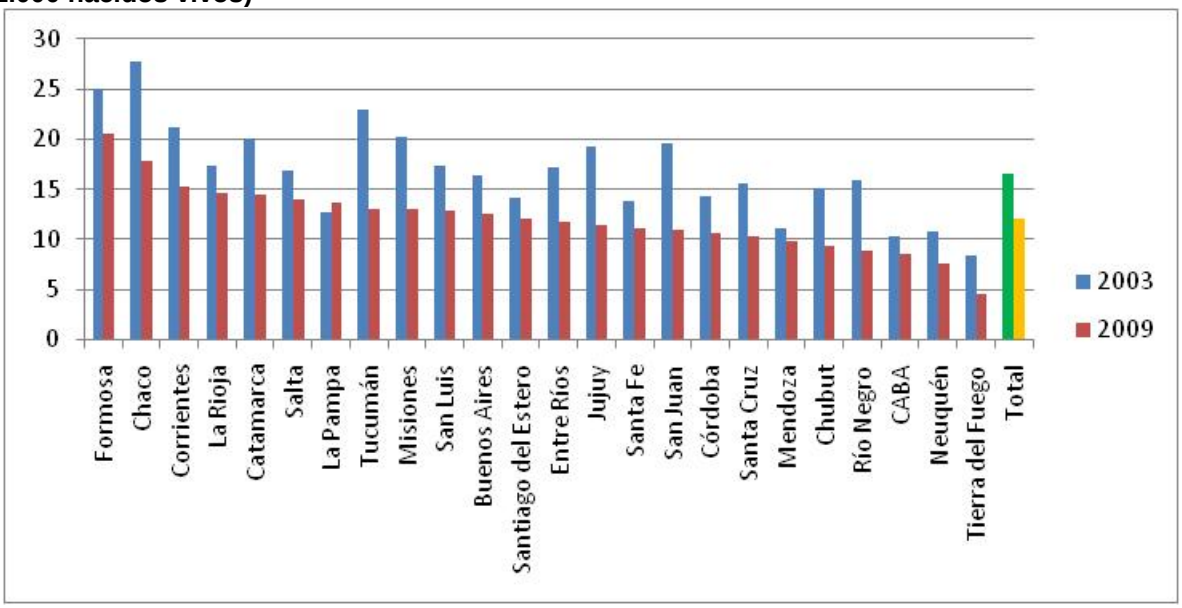
La provincia de Neuquén, por su parte, se encuentra en una situación ventajosa entre las provincias vecinas. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 11 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó al 8 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones la ubican, en ambos casos, por debajo del promedio nacional e incluso del regional (**Gráfico 16**).

Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)



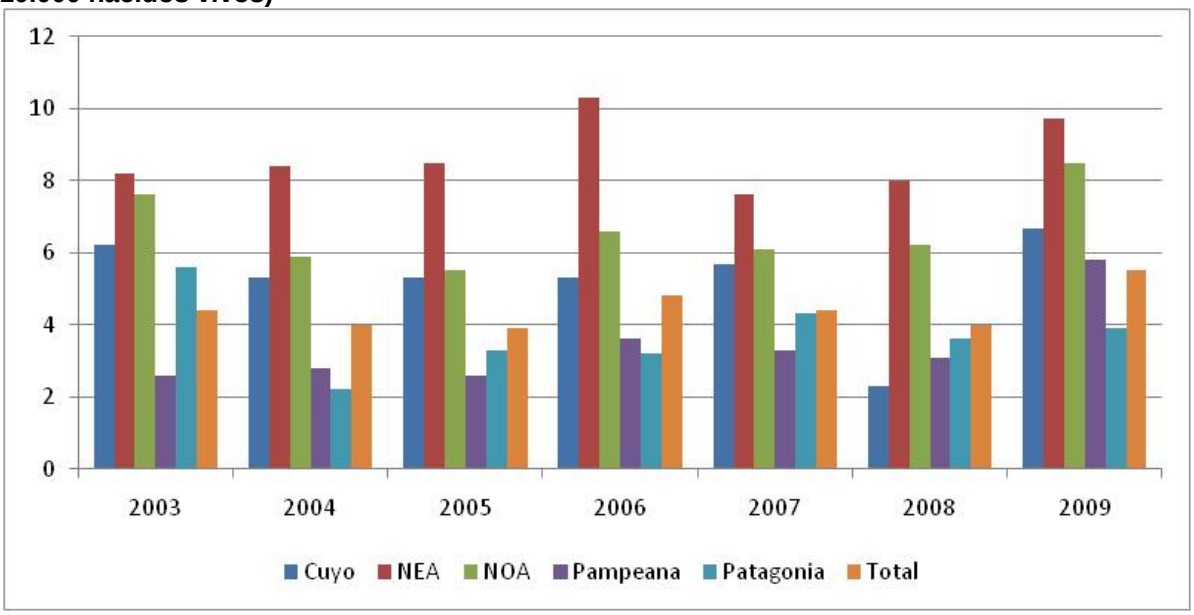
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

La evolución de la tasa de mortalidad materna se muestra más errática. En 2003, el indicador nacional se situaba en 4,4 por 10 mil nacidos vivos, se redujo durante los dos años siguientes (llegó a 3,9) y tuvo un repunte en 2006 (4,8). Posteriormente, volvió a disminuir pero se observa un nuevo pico en 2009, que alcanza al 5,5 por 10 mil nacidos vivos, cifra que supera todos los registros de los últimos veinte años e incluso su valor en el año 1990 (5,2 por 10 mil nacidos vivos) (**Gráfico 17**).

Los indicadores de mortalidad materna para las provincias de la región patagónica, durante los últimos siete años, han mostrado una tendencia errática, superando a la media nacional en algunos años y colocándose sensiblemente por debajo de la misma en otros. La tasa inicial (año 2003) era de 5,6 por 10 mil nacidos vivos, superior al promedio nacional, mostrando valores menores a este en todos los años siguientes, pero con amplias variaciones interanuales. El mejor registro se logró en 2004 (2,2 por 10 mil nacidos vivos), alcanzando el valor de 3,9 por 10 mil nacidos vivos según la última información disponible, ubicándose igualmente por debajo de la media nacional (**Gráfico 17**).

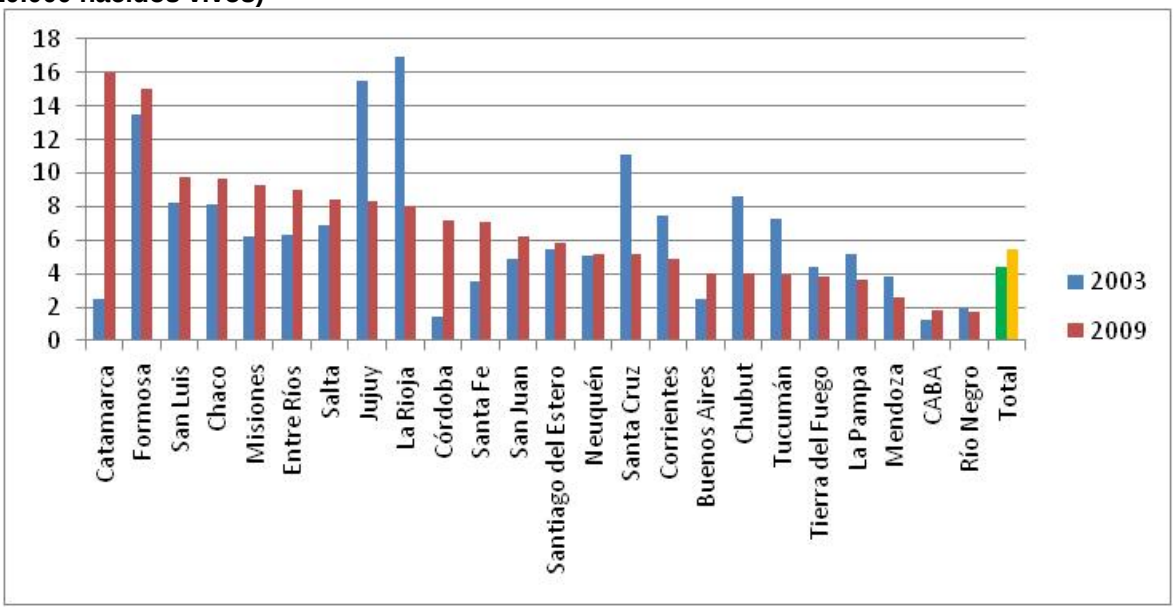
En lo que respecta a la provincia de Neuquén, la situación es menos favorable que la de las provincias de su región. Este indicador se situaba en 5 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y también en 5 por 10 mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones ubican a la jurisdicción sensiblemente por encima del promedio regional, y apenas por debajo de la media nacional, incluso luego de que esta sufriera un notable repunte en 2009 (**Gráfico 18**).

Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

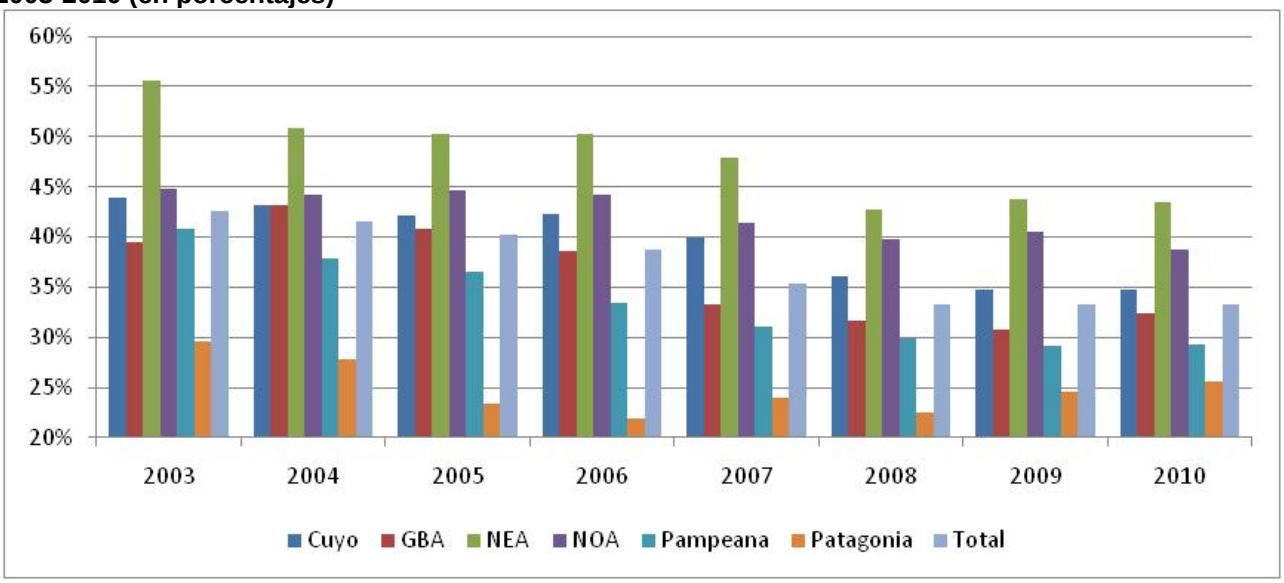
2.6. Cobertura en materia de salud

Durante los últimos años, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o planes médicos se ha ido reduciendo, de manera sostenida: mientras que en el año 2003 se encontraba en esta situación el 43% de la población argentina, el porcentaje alcanzaba a 33% en 2008 y se mantuvo en ese nivel durante los años siguientes (**Gráfico 19**).

En las provincias de la región patagónica, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, sensiblemente inferior al promedio nacional, mostrando los mejores indicadores de todo el país. A pesar de esto, el período analizado muestra una tendencia errática, con incrementos y descensos inter-anuales, aunque el valor porcentual siempre se ubicó, sin excepciones, por debajo de la media nacional. En 2003, un 30% de quienes habitaban en la Región Patagónica podía recurrir solamente a la atención pública de la salud mientras que actualmente esta situación afecta al 26% (**Gráfico 19**).

En el caso de Neuquén, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados era del 43% en 2003 y cayó al 34% en 2010. Estos valores sitúan a la provincia sensiblemente por encima del promedio regional tanto al comienzo del período analizado como al finalizarlo. Sin embargo, la reducción de la tasa en 9% es de una magnitud mayor que la registrada en la región en el período analizado (**Gráfico 20**).

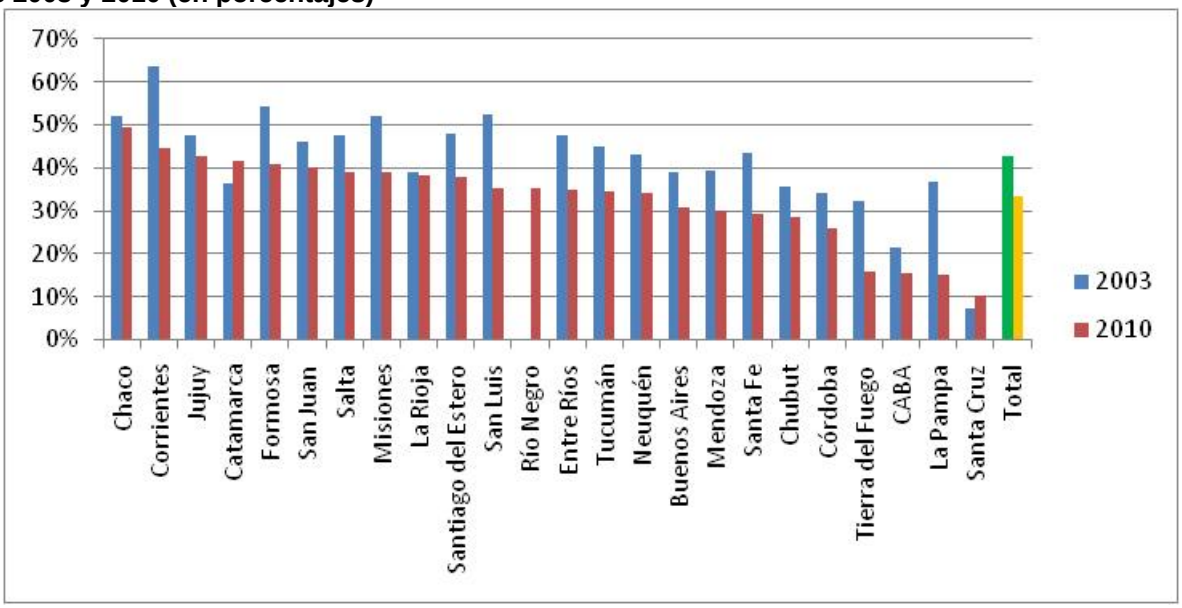
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones33: años 2003-2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a microdatos EPH, INDEC. Tercer Trimestre 2003 y Segundo Trimestre 2004-2010.

[33] Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias34: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a microdatos EPH, INDEC. Tercer Trimestre 2003 y Segundo Trimestre 2004-2010.

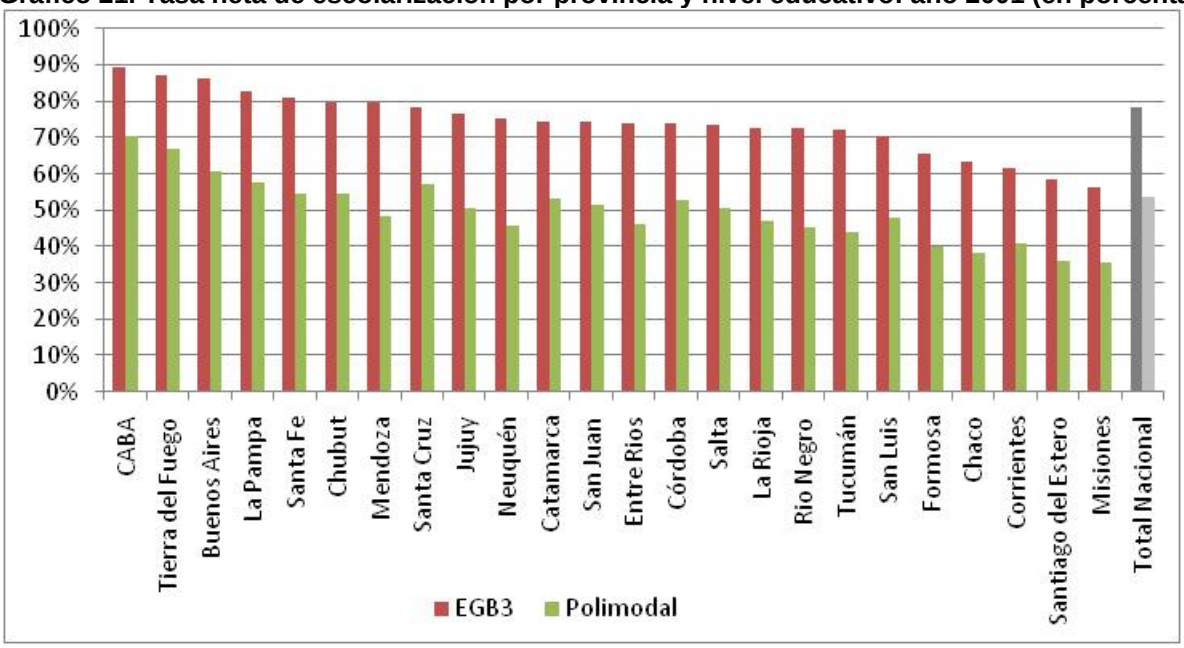
2.7. Educación

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización para nuestro país[35] en el nivel secundario se ha ido incrementando notablemente hasta alcanzar, en 2001, al 78% de los alumnos que por entonces estaban en EGB3 y al 54% de aquellos en nivel Polimodal. En Neuquén, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, por debajo del promedio nacional, registrando valores de 75% para EGB3 y de 46% para Polimodal (**Gráfico 21**). Para tener una idea más acabada respecto de la escolarización en el nivel medio, se pueden complementar estos datos (últimos disponibles, hasta que estén disponibles los resultados del nuevo Censo Nacional) con la evolución de la matrícula. Entre los años 2001 y 2009, la matrícula del nivel medio se incrementó en un 1% para el total país. La variación que ha tenido este indicador en la provincia de Neuquén es del 13%, lo cual la posiciona muy por encima del promedio nacional (**Gráfico 22**).

[34] Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

[35] La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

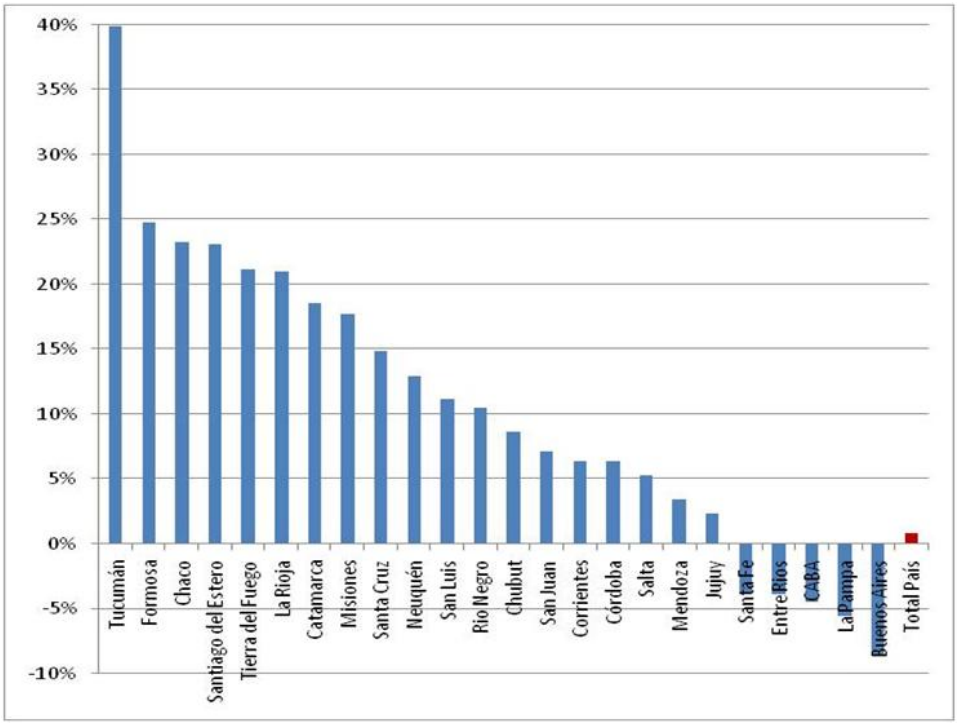
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.

Nota: 3° EGB: 3º año de Primaria, 6° EGB: 6º año de Primaria, 9° EGB: 2º/3° año de la Educación Secundaria y Fin polimodal: 5°/6° año de la Educación Secundaria.

Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)



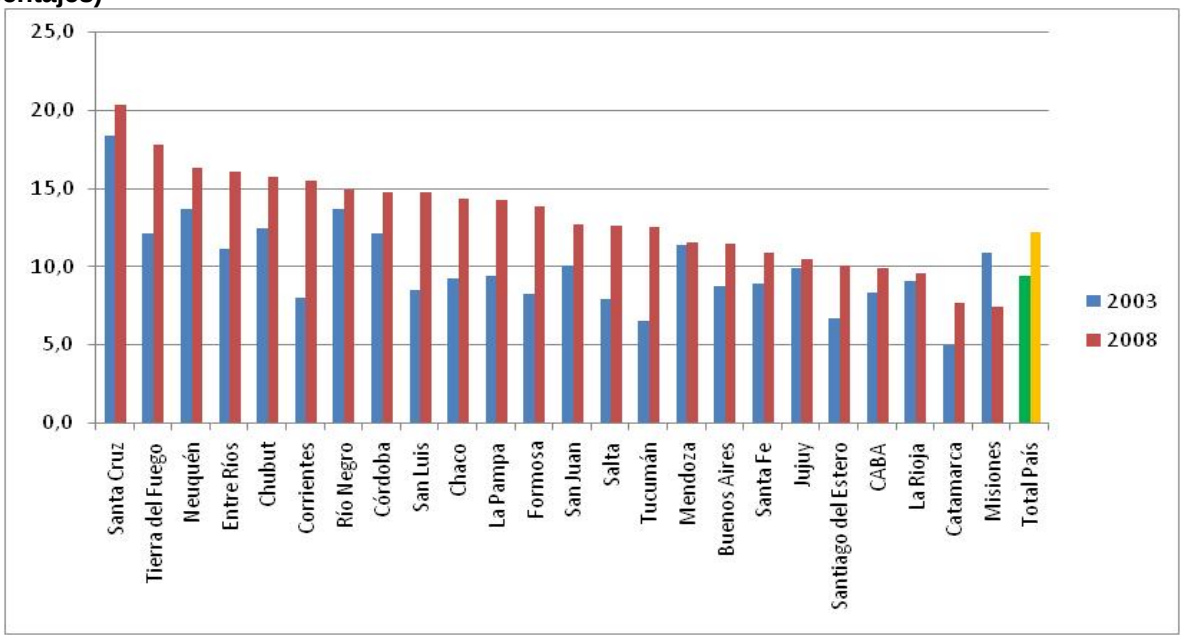
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación - Anuarios Estadísticos.

Nota: El nivel secundario incluye el octavo y noveno grado del EGB 3 y el Polimodal.

Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles.

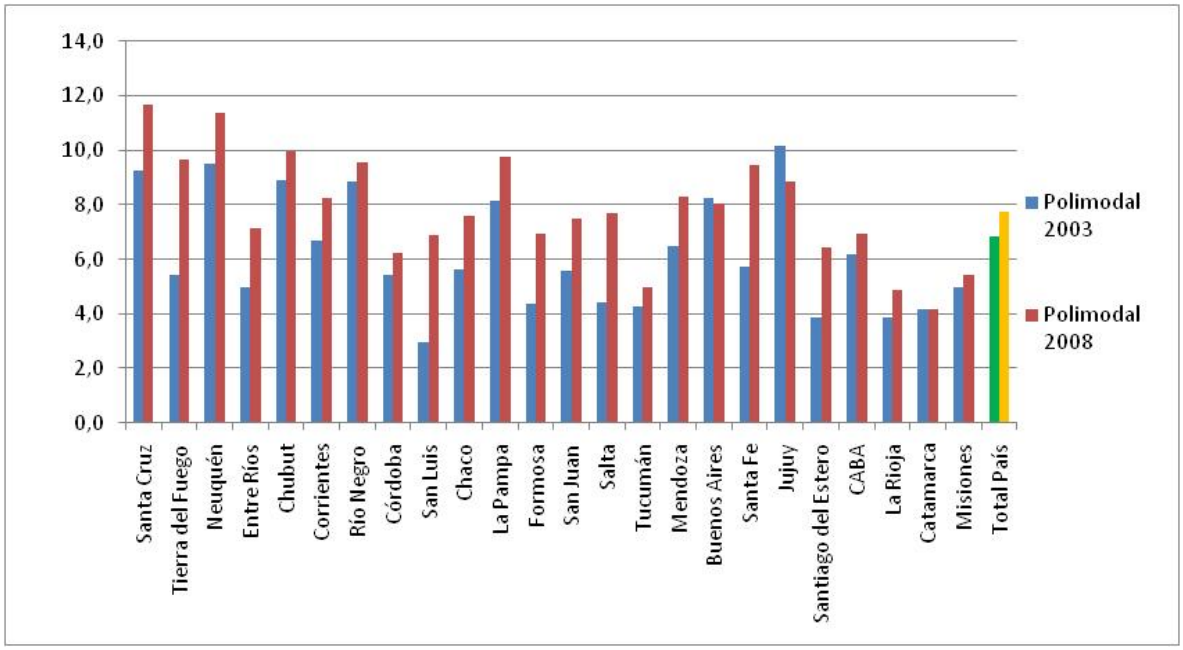
Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (ascendió de 6,9% a 7,7%). En Neuquén se registra la misma tendencia al alza, y tanto los valores iniciales como los finales se ubican notablemente por encima del promedio general. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 13,7% a 16,3% mientras que en Polimodal se registró un aumento de 9,5% a 11,4% (**Gráficos 23 y 24**).

Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

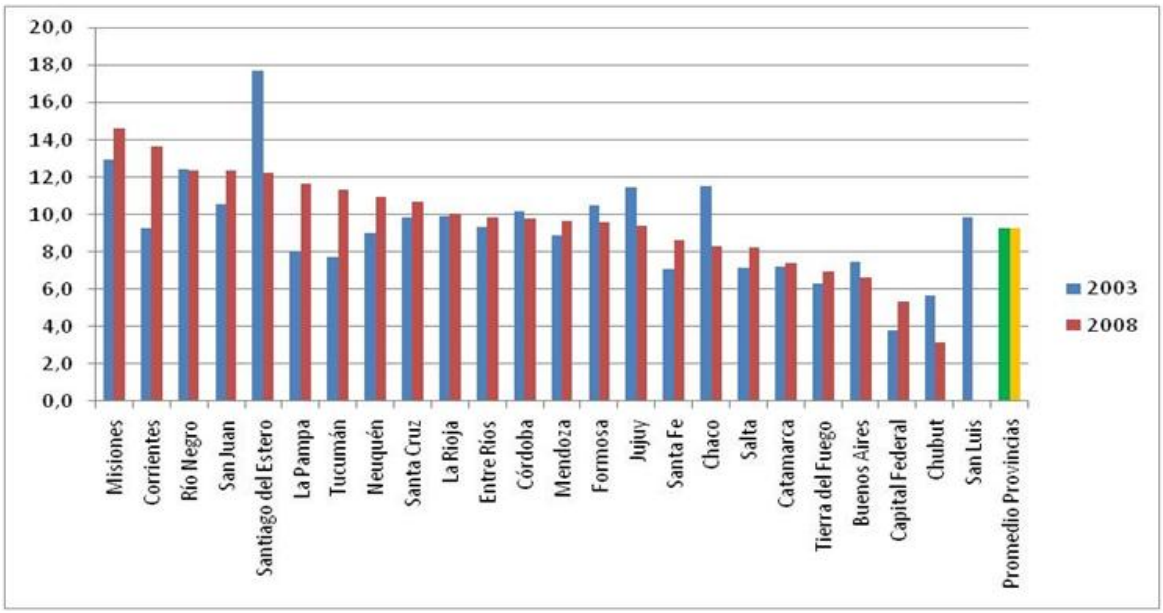
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

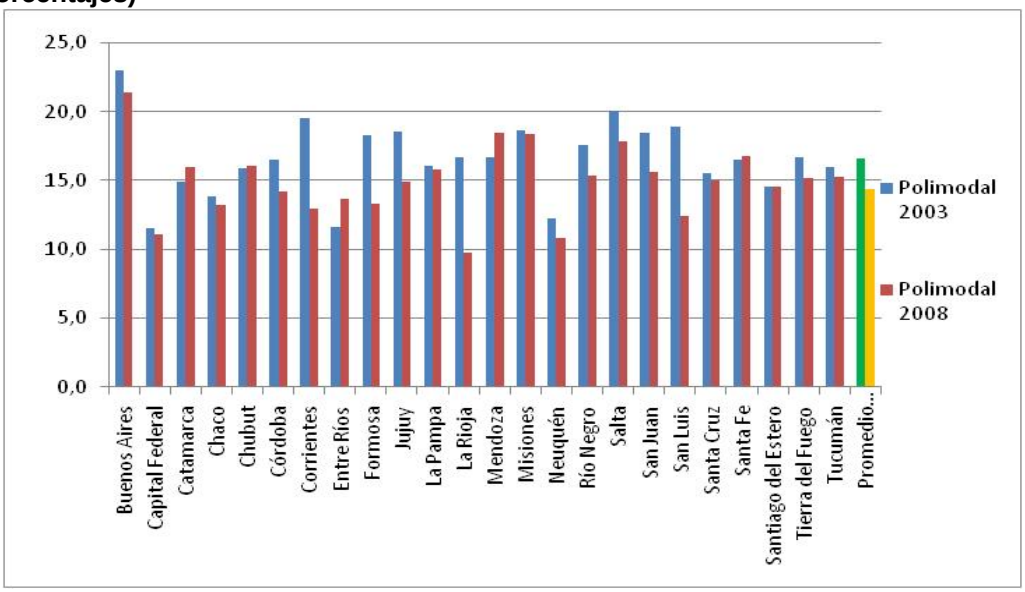
A nivel país, entre 2003 y 2008, la tasa de abandono se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal. En Neuquén, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró un incremento (pasando de 9,0% a 10,9%) y se ubica por encima del promedio general para la última medición. En el Polimodal, en cambio, el indicador descendió de 12,2% a 10,9% valor que resulta sensiblemente inferior al promedio general de nivel de abandono actual ( ).

Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

3. Características de la institucionalidad social[36]

La institucionalidad social de la provincia de Neuquén combina instituciones provinciales y nacionales. En lo que respecta a las instituciones provinciales, éstas incluyen al Ministerio de Desarrollo Social, la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE, que coordina todas las acciones integrales de planificación), el Ministerio de Salud, la Secretaría de Estado de Salud, la Secretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo y la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte. Estas últimas tres Secretarías de Estado tienen rango ministerial. La actual organización ministerial de la provincia es el resultado de la Ley Provincial de Ministerios (2.571, de diciembre de 2007) y, más recientemente, de la reorganización realizada en marzo de 2010 a través del decreto 0036/2010.

En lo que se refiere a las instituciones nacionales en el territorio neuquino, sobresalen las agencias territoriales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Detallaremos a continuación las características, las metas, las responsabilidades y el alcance de cada uno de los componentes de la institucionalidad social de Neuquén.

Instituciones sociales del gobierno provincial[37]

Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social tiene un lugar preferencial en la institucionalidad social de la provincia neuquina. Las funciones de este Ministerio han sido modificadas recientemente, con la Ley Provincial de Ministerios de 2007. Esta norma, establece en su art. 18 las funciones que debe llevar adelante el Ministerio de Desarrollo Social. Las mismas, giran en torno a la rectoría, formulación, coordinación y ejecución de las políticas sociales. Dentro de este conjunto, se incluyen los temas vinculados a:

- la generación de empleo,
- el acceso a la vivienda digna,
- el fortalecimiento de la familia,
- la prevención, asistencia y promoción social (especialmente de los niños/as, adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades especiales y madres solteras),
- el fomento de la complementariedad étnica,
- las problemáticas de género,
- la articulación de políticas deportivas con organismos locales, los programas de becas para deportistas de mediano y alto rendimiento y la infraestructura deportiva provincial, y
- la participación de los jóvenes, entre otros.

---

[36] Esta sección se basa en el trabajo realizado por Carolina Aulicino.

[37] Esta sección se basa en la información disponible en la página web de la provincia, http://w2.neuquen.gov.ar/index.php consultada en junio de 2011.

Para desarrollar estas actividades, la ley establecía 4 subsecretarías: una Subsecretaría de Promoción Social, una Subsecretaría de Asistencia Social, una Subsecretaría de Deportes y una Subsecretaría de Capacitación y Empleo.

El Decreto 0036 de marzo del año 2010 modifica la estructura de Ministerios y otorga rango institucional propio a varias de las subsecretarías antes dependientes de este Ministerio: entre ellas, crea la Subsecretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo y la Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte que serán desarrolladas en breve.

A pesar de esto, el Ministerio de Desarrollo Social sigue manteniendo un lugar institucional preferencial a la hora del diseño e implementación de las políticas sociales, especialmente en lo que se refiere a la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas sociales, contemplando las problemáticas detalladas anteriormente (con la excepción de la generación de empleo).

Para desarrollar estas funciones, el Ministerio cuenta con dos subsecretarías: **Subsecretaría de Familia, Niñez y Adolescencia** y la **Subsecretaría de Gestión Social y Desarrollo.**

Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE)

La Subsecretaría del COPADE depende del Ministerio de Desarrollo Territorial y tiene como objetivo la planificación de la provincia, definiendo la agenda de desarrollo a mediano y largo plazo a través de la participación de otros organismos provinciales, municipales, nacionales, empresas, instituciones educativas y organismos del tercer sector. Es decir, asume una visión integral de las problemáticas de la provincia coordinando y aglutinando las acciones de planificación. Esta función del COPADE queda reflejada en el art. 78 de la Constitución de la Provincia de Neuquén que establece que "la planificación será dirigida y permanentemente actualizada por el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con aprobación de la Legislatura. Estará compuesto por profesionales y técnicos universitarios de todas las disciplinas conducentes a su fin y representantes de las fuerzas de la producción, la ciencia y el trabajo". La Ley Provincial N° 386 de 1964 crea este Consejo estableciendo como responsabilidad del mismo la elaboración, dirección y coordinación del planeamiento general de la Provincia en cuanto a la promoción económica-social y realización de obras públicas y de interés general. De esta manera, desde la normativa, podemos identificar en esta Subsecretaría un espacio institucional de coordinación entre áreas y niveles de gobierno, así como con actores no gubernamentales.

Es importante destacar que la visión del organismo, como se menciona en su página web, "reafirma, entre sus grandes desafíos institucionales, un lugar central a la lucha contra la pobreza, entendida en un sentido amplio y no solo relacionada con las carencias de ingresos; asimismo promueve la modernización del Estado, la búsqueda del equilibrio territorial, la integración micro-regional y el desarrollo local a partir de una fuerte inversión pública y privada en toda la Provincia" (COPADE). Para conseguir estos objetivos, se propone una modalidad de trabajo que implique la coordinación interjurisdiccional y así como un abordaje multidimensional, multisectorial e intertemporal a la hora de planificar las políticas públicas pertinentes.

En cuanto a las acciones concretas que realiza, utiliza como instrumento de gestión el Sistema Provincial de Planificación vinculado a resultados en educación, empleo, infraestructura, vivienda, medio ambiente, género y salud que se orientan al desarrollo sustentable de la provincia y sus comunidades, a través de un proceso de integración con todos los actores. Para eso, este

Sistema cuenta con representantes de las áreas de planificación de cada organismo del Gobierno provincial.

A nivel organizativo, esta Subsecretaría se divide en una **Secretaría Técnica** y dos coordinaciones provinciales: la **Coordinación Provincial de Desarrollo Territorial** y la **Coordinación Provincial de Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial.**

La función de la **Secretaría Técnica** consiste en asistir técnicamente al Subsecretario del COPADE en la gestión institucional del organismo, sus planes y programas para la concentración de los esfuerzos institucionales. Está conformada por la Unidad de Sistemas de Información Territorial, la Dirección de Tecnología de Información y Comunicación, la Dirección de Gestión de Indicadores Territoriales y la Dirección de Asistencia Legal. En el marco de esta Secretaría se ha desarrollado el Programa de Desarrollo de Información Territorial (DITer).

El objetivo de la **Coordinación Provincial de Desarrollo Territorial** consiste en "impulsar la planificación integral del desarrollo territorial provincial con procesos participativos, coordinando infra y supra regionalmente y articulando intra e intersectorial, e institucionalmente, con el objeto de contribuir a la promoción de políticas públicas y acciones sustentables" (COPADE). Además, lleva adelante políticas públicas de desarrollo local y economía social para asegurar el desarrollo equitativo de la provincia. Para realizar todas estas funciones cuenta con cuatro Unidades: de Vinculación Territorial y Sectorial, de Vinculación con la Sociedad Civil, de Inversión Pública y de Vinculación Exterior. Ha desarrollado los siguientes programas: Programa de Promoción y Organización del Desarrollo Local y la Economía Social (ECOS), el Programa de Impulso a la Planificación Territorial (IPIT) y el Programa de Impulso a la Vinculación Externa Provincial (IVEX).

La **Coordinación Provincial de Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial,** por su parte, asiste directamente al Subsecretario y cuenta con tres Unidades: de Información Científica y Técnica, de Vinculación Científica y Tecnológica y de Proyectos de Innovación Territorial. En el marco de las mismas se han desarrollado tres programas: el Programa de Gestión de Proyectos de Innovación Territorial (INNoVAT), el Programa de Información Científica y Tecnológica (INFOCIT) y el Programa de Vinculación CTeIT-P (CiTIP).

Es importante destacar que el COPADE también participa del Plan Estratégico Provincial del gobierno nacional (que busca el desarrollo de un país más equilibrado a partir de la provisión de infraestructura y equipamiento) con el objetivo de dirigir las inversiones públicas hacia objetivos que permitan alcanzar el Modelo Territorial Deseado.

Ministerio de Salud y Seguridad Social y la Subsecretaría de Salud

El Ministerio de Salud cuenta con una Subsecretaría de Salud que funciona, en la práctica, como la autoridad máxima en esta temática, en lo que se refiere a la implementación de los programas. El Ministerio de Salud y Seguridad Social, opera como órgano rector del sistema, con un grado de independencia importante de la Subsecretaría.

Como se menciona en su página web, la actual organización del sector público de salud en la provincia es el resultado del reordenamiento llevado adelante en 1970 para superar los graves problemas que el sistema enfrentaba en ese momento. Estos cambios consistieron en una reorganización del Nivel Central, una Zonificación que regionaliza y descentraliza el sistema de salud, una integración de todos los efectores oficiales asumiendo la estrategia de Atención Primaria

de la Salud como eje vertebral y el establecimiento de un énfasis especial sobre el desarrollo de los recursos humanos, asumiendo el régimen de dedicación exclusiva como modo de contratación preferencial.

Hoy en día, el Sistema de Salud Provincial está conformado por el Sistema público de salud, el ámbito privado y el de obras sociales: el primero cuenta con 30 hospitales (1105 camas), 71 centros de salud y 100 puestos sanitarios rurales (incluyendo lugares de visita periódica) mientras que el ámbito privado y de obras sociales cuenta con 14 establecimientos con internación (638 camas).

La **Subsecretaría de Salud** conduce el nivel central y las Jefaturas de las Zonas Sanitarias. El modelo organizacional elegido para el Sistema de Salud Pública consiste en una Red de Establecimientos escalonados en niveles de complejidad creciente que son agrupados en las denominadas Zonas Sanitarias. Para ello, se divide el territorio provincial en las Áreas Programáticas Locales administradas por las ya mencionadas Zonas Sanitarias que se encargan de garantizar el funcionamiento de los servicios de salud de su área. Actualmente, existen seis zonas sanitarias además del Hospital Provincial Neuquén, que depende directamente de la Subsecretaría de Salud (y posee, a su vez rango de zona sanitaria) y cada una de ellas posee un Hospital Cabecera Zonal (de mediana complejidad) y hospitales de baja complejidad, con una vinculación permanente entre éstos últimos y los de Cabecera. Además, la provincia cuenta con un Hospital de Referencia Provincial (máxima complejidad del sistema) en la ciudad de Neuquén. A su vez, en algunas localidades hay Centros de Salud, que dependen del hospital local, asistidos diariamente por profesionales del mismo, y en diferentes parajes de las áreas rurales existen Puestos Sanitarios, que están a cargo de agentes sanitarios y reciben visitas médicas y odontológicas periódicas.

Las Zonas Sanitarias existentes son: la Zona Metropolitana que conduce los servicios de Salud de la Ciudad de Neuquén (con excepción del Hospital Provincial Neuquén); la Zona Sanitaria I que se encarga de la atención de salud del este de la provincia; la Zona Sanitaria II que se encarga del sector oeste; la III que atiende el norte de la provincia; la Zona IV que se ocupa del sector sur y la Zona V que brinda servicios de salud en el área centro sur.

Como menciona el propio ministerio en su página web: "esta organización sectorial se traduce en grupos de programas, proyectos y acciones, subdivididos en grandes áreas o temáticas tendientes a favorecer la atención de la demanda espontánea y la cobertura poblacional; priorizar los grupos bajo control; priorizar la atención de grupos vulnerables y patología prevalente y facilitar el seguimiento del paciente y su familia en consultorio externo, internación y domicilio y posterior derivación si fuera necesario" (MS).

El Ministerio cuenta además con dos direcciones. Por un lado, la **Dirección General de Atención Primaria de la Salud** cuyo objetivo consiste en promover la inclusión de la estrategia como marco referencial en otras áreas desde la perspectiva de la salud como derecho. Para eso, trabaja en conjunto con las autoridades y direcciones provinciales en pos de definir las líneas estratégicas. A su vez, tiene a su cargo el monitoreo del desarrollo de los programas provinciales generando las actividades de capacitación, coordinación, y apoyo a los equipos locales necesarias para el sostén de la estrategia. Por otro lado, podemos observar la **Dirección de Problemas de Salud Prevalentes** que desarrolla los programas de Salud Sexual y Reproductiva, Control de VIH/Sida, Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Programa de Tuberculosis, de Salud Bucal, de Control y Prevención del Tabaquismo y de Rehabilitación y cuenta con un área de Nutrición. Además, podemos encontrar **5 Departamentos de Salud**: Materno-Infantil y del Adolescente (que cuenta con un programa de análisis de la mortalidad infantil y materna, una

comisión de leche materna, un área de salud infantil y un área de salud respiratoria); del Adulto y el Adulto Mayor; de Salud Ambiental; de Salud Psicosocial y de Salud Comunitaria (cuyo objetivo es que la comunidad alcance el mayor nivel de salud posible mediante la plena participación de sus integrantes, sus organizaciones y el estado en las estrategias de intervención sobre los determinantes sociales). El Ministerio también cuenta con programas de tratamiento de adicciones, diabetes, bajo peso al nacer, con un programa de promoción y concientización sobre la donación de órganos y con un área de bioética.

Subsecretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo

Como se menciona en su página web, la Subsecretaría de Estado de Trabajo, Capacitación y Empleo cuenta, a su vez, con dos subsecretarías: la Subsecretaría de Trabajo, por un lado, y la Subsecretaría de Capacitación y Empleo, por el otro.

La **Subsecretaría de Trabajo** es el órgano con competencia y jurisdicción para entender en materia de trabajo en la provincia del Neuquén. Cuenta con 4 Delegaciones Regionales que dependen directamente de la Subsecretaría: Este, con base en la ciudad de Neuquén Capital; Centro, con base en la ciudad de Zapala; Norte, con base en la localidad de Rincón de los Sauces y Sur, con base en la localidad de Junín de los Andes. Cada Delegación tendrá a su cargo el Departamento de policía del Trabajo y un Departamento de Relaciones Laborales. Además cuenta con una Dirección Provincial de Empleo.

Las funciones específicas de esta Subsecretaría consisten, a grandes rasgos, en coordinar la labor de las Delegaciones Regionales e Inspectorías Zonales; promover el perfeccionamiento de la legislación laboral; difundir, aplicar y vigilar la legislación laboral vigente; prevenir y solucionar conflictos de trabajo; organizar en todo el territorio de la provincia la Policía de Trabajo; intervenir o decidir en la conciliación y arbitraje de los conflictos individuales del trabajo y los de instancia voluntaria; intervenir en los conflictos colectivos de trabajo que se susciten; promover la capacitación y formación profesional de los trabajadores; intervenir en la fijación y contralor de la política salarial; y aplicar sanciones por la inobservancia de las disposiciones que regulen el trabajo, entre otras.

Además cuenta con 5 direcciones: Dirección de Higiene y Seguridad, Dirección de Policía de Trabajo, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Relaciones Laborales, Dirección de Sumarios y Dirección de Informática. La **Dirección de Higiene y Seguridad** desarrolla una acción preventiva y educativa, así como acciones punitivas en el caso de infracciones a las normas. Actúa en todo el ámbito provincial. La **Dirección de Policía de Trabajo** tiene a su cargo el cuerpo de inspección, control y vigilancia en los lugares donde se preste trabajo en relación de dependencia, cualquiera sea su modalidad, para verificar el efectivo cumplimiento de las leyes, decretos, convenciones colectivas, reglamentaciones y resoluciones que rigen la relación laboral. Desarrolla una tarea informativa, educativa de contralor y sancionadora, en el caso que corresponda, conforme lo establecido en las normas legales que regulan la actividad. Cuenta con una División de Inspecciones Laborales que ejerce el control y la vigilancia en los lugares de trabajo. La **Dirección de Asuntos Jurídicos** ofrece asesoramiento jurídico, asesora al director provincial de trabajo en las materias administrativas y laborales y dictamina en los expedientes que se tramiten en la Dirección Provincial de Trabajo. Cuenta con cuatro departamentos: de Asesoramiento Jurídico al Trabajador, de Apremios, Legal y Técnico y de Accidentes y Enfermedades Laborales. **La Dirección de Relaciones Laborales** es el lugar donde se presentan los conflictos individuales y colectivos referidos a litigios legales de cuestiones laborales solamente para la Delegación Este. Su objetivo es

brindar asesoramiento a los trabajadores y empleadores en un ambiente que permita facilitar la negociación de sus intereses y arribar a acuerdos consensuados, así como también entre los sindicatos y asociaciones de empresas en el caso de conflictos colectivos. Cuenta con un área de Información de Reclamos Laborales que brinda asesoramiento gratuito a trabajadores individuales frente a incumplimientos por parte de sus empleadores. La **Dirección de Sumarios**, por su parte, supervisa las actuaciones sumariales iniciadas por infracción a la normativa laboral, realiza las investigaciones y controla la legalidad de los procedimientos. Finalmente, la **Dirección de Informática** cuenta con varias áreas (infraestructura tecnológica, help desk y servicio técnico) y es la encargada de garantizar, actualizar y solucionar inconvenientes referidos al centro de cómputos, el sistema de comunicaciones institucional y los servicios informáticos. La Subsecretaría cuenta además con dos áreas encargadas de brindar información sobre derechos, trámites y obligaciones referidas al personal de servicio doméstico y los trabajadores agrarios y forma parte de la **Comisión Provincial de Trabajo Infantil,** que debe elaborar los instrumentos necesarios para erradicar el trabajo infantil.

Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte

Analizando la información presente en su página web, es posible establecer que la **Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte** está conformada por dos Subsecretarías, la **Subsecretaría de Educación** y la **Subsecretaría de Cultura y Deporte**, y dos Direcciones Provinciales: la **Dirección Provincial de Deporte** y la **Dirección Provincial de Cultura.**

Los objetivos de la **Subsecretaría de Educación** se concentran en la búsqueda de aumentar los índices de retención actuales de toda la población estudiantil, mejorando la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, facilitando el desarrollo de experiencias significativas que impliquen más tiempo de escolarización y mejor educación. Para ello, "está previsto promover estrategias y dispositivos que contengan y atiendan a los alumnos en sus necesidades y en sus demandas pedagógicas concretas, fortaleciendo la institución escolar para que pueda enriquecer su propuesta pedagógico-didáctica, brindando igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento"[38], según palabras de su Subsecretaria. El objetivo de máxima en construir un nuevo Proyecto Educativo Provincial.

La organización de esta Subsecretaría se establece a la manera de un Cuerpo Colegiado conformado por un presidente y 5 vocales: el primero representa al nivel inicial/primario, el segundo al secundario/técnico/superior, el tercero y el cuarto constituyen las vocalías gremiales de esos niveles y el quinto representa a los consejos escolares. Además cuenta con 12 Direcciones de Nivel: Inicial, Primario, Adultos, Mapuche e Internacional, Nivel Medio, Técnica, Formación Profesional, Superior, Enseñanza Privada, Educación Especial, Estético Experimental y Educación Física. A nivel de organización jurisdiccional se divide a la provincia en 10 distritos educativos con una coordinación general.

Dentro de esta Subsecretaría de Educación se realizan varios programas. Uno de ellos el Programa "Equipo Interdisciplinario" que busca favorecer la construcción colectiva de espacios de trabajo que permita a los distintos actores institucionales centrarse en la Enseñanza. Para ello, asiste

[38] Mensaje de Prensa de Patricia Ruiz, Subsecretaria de Educación, http://www.neuquen.edu.ar/institucional.html, consultado en junio 2011.

y orienta, técnica y profesionalmente, a los actores escolares, en las temáticas vinculadas con las situaciones psico-sociales y educativas, que obstaculizan la tarea pedagógica. También pueden destacarse los Programas de "Planeamiento Físico", que analizan las problemáticas y define prioridades de inversión según las necesidades edilicias, y "Planeamiento Educativo" que establece los objetivos en esta materia.

La **Dirección Provincial de Deportes** lleva adelante, principalmente, tres programas. Por un lado, el Programa "Juegos Neuquinos" que consiste en una competencia destinada a la población de la provincia entre 13 y 25 años, en las disciplinas de básquetbol, voleibol, fútbol, atletismo, ajedrez y balonmano. La competencia provincial es clasificatoria para los Juegos Nacionales Evita y tiene como objetivo "promover la inclusión, integración y participación de los diferentes barrios y localidades neuquinas, para desarrollar el deporte en la provincia a través de la práctica deportiva. Además los Juegos Neuquinos ofrecen la posibilidad de formar y proyectar a los deportistas en el ámbito nacional e internacional". En segundo lugar podemos encontrar el Programa "Juegos Patagónicos" organizados por el Ente Patagónico del Deporte (EPADE), integrado por La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Chubut y Ushuaia, que tiene como meta principal el desarrollo del deporte en estas provincias. Participan deportistas hasta 18 años de toda la Patagonia Argentina en las disciplinas de fútbol, vóley, atletismo, judo, ciclismo, natación y fútbol. Finalmente, el Programa "Araucanía" es la competencia Binacional más importante de la Patagonia donde participan Chile y Argentina. Se celebra todos los años, alternándose las sedes entre un país y otro y entre los Objetivos Fundacionales se destacan "la aspiración de profundizar los lazos de amistad y confraternidad de ambos países en el marco de la integración binacional, y consolidar la política pública del Deporte Social, destinada a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto. Es importante aclarar que entiende como "deporte social" la práctica de actividades físicas deportivas orientadas a la población en su conjunto, sin ninguna discriminación, pero sí generadora de situaciones de inclusión y de un ámbito propicio para el desarrollo social". Además, esta dirección es la encargada de entregar las becas deportivas.

Instituciones del gobierno nacional en la provincia de Neuquén

Oficinas y Unidades de Atención Integral (UDAI) de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

En la provincia de Neuquén ANSES cuenta con dos UDAI en las ciudades de Neuquén y Zapala. Las Unidades de Atención Integral (UDAI) son oficinas de atención al público en las que se pueden efectuar trámites y pedir asesoramiento con respecto a las prestaciones previsionales, las prestaciones para trabajadores en actividad y las prestaciones para desempleados. Las UDAI son las sedes más importantes de ANSES en el territorio provincial. Estas Unidades centralizan las decisiones políticas y administrativas claves para la provincia de Neuquén y en ellas se puede realizar trámites vinculados a la Seguridad Social y se brinda asesoramiento acerca de las prestaciones de la ANSES. Además, ANSES cuenta con cuatro Oficinas en las localidades de Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes, Chos Malal, y Cutral Co.

Oficinas de Empleo Municipal (OEM) y Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) cuenta, en la provincia de Neuquén con una única GECAL, ubicada en la ciudad de Neuquén. Las GECAL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS. Específicamente, estas Gerencias tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; recepcionar, evaluar y aprobar proyectos; y realizar su seguimiento posterior (Díaz Langou y Potenza, 2010)

Adicionalmente, el MTEySS cuenta también con cuatro Oficinas de Empleo Municipales en el territorio neuquino[39]. La principal función de las OEM consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. En otras palabras, hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados.

En relación a la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel Central, las GECAL y las Oficinas Municipales de Empleo. Estas siguen las mismas pautas para los diferentes casos. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECAL son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información. Tal es el caso del programa analizado en este documento: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Centros de Referencia (CdR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

En la provincia de Neuquén, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuenta con un solo CIC[40]. Los CIC tienen como objetivo la promoción del desarrollo local para la inclusión social y la mejora de la calidad de vida de las comunidades, a partir de la participación de diversos actores (el gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil). Dentro de estos espacios funciona una Mesa de Gestión Local desde donde dichos actores impulsan y desarrollan, de manera conjunta, acciones dirigidas a mejorar la coordinación de las políticas de desarrollo social en el nivel local. Los CIC están ubicados en las zonas más vulnerables del país, y son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad.

---

[39] Ubicadas en las localidades de Chos Malal, en la ciudad de Neuquén, en San Martín de los Andes y en Zapala.

[40] Ubicado en la localidad de Zapala.

Además, el Ministerio de Desarrollo Social nacional cuenta con un CDR ubicado en la ciudad de Neuquén. Los CDR son dependencias del Ministerio que articulan sus líneas de acción, funcionando como delegaciones locales del nivel central. Su función principal se centra en articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales. Por otra parte, las distintas áreas de decisión técnico-administrativas del Ministerio, apoyan a los Centros de Referencia en el planteo de estrategias que faciliten la implementación de las políticas sociales integrales en el territorio (página web del MDS, 2011).

4. Los principales programas de protección social

1. Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social

a. Inserción institucional y regulación normativa

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social comenzó a implementarse en noviembre de 2009 en la provincia de Neuquén, al igual que en el resto del país. El día 12 de noviembre de ese año se firmó un convenio marco entre el Gobierno Nacional, representado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, y el Gobierno de la Provincia de Neuquén, representado por el Gobernador Jorge Sapag, para la implementación del Programa.

La AUH es implementada en la provincia por las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES en la provincia, ubicadas en las ciudades de Neuquén y Zapala, sin integrarse en la estructura burocrática provincial. Como fue mencionado anteriormente, en la provincia hay 2 UDAI y 4 Oficinas de ANSES.

b. Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

El lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de Neuquén implicó, como en el resto del país, la implementación de un horario extendido de trabajo (de 7 a 18 horas) y de atención (de 7.15hrs a 17.15hrs) en los meses de noviembre y diciembre de 2009.

En la provincia, la AUH fue recibida con gran expectativa, pero sin mucho intercambio con las autoridades provinciales por parte de la UDAI. La provincia de Neuquén se destaca por el grado de organización y el desempeño de los sectores de salud y educación, lo cual, según Raúl Radonich, gerente de la UDAI, generó una buena base para la implementación de la AUH. Sin embargo, se observaron algunas reticencias por parte del sector de Educación a la hora de completar la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación, especialmente en el interior de la provincia.

Anteriormente al surgimiento de la AUH, la provincia implementaba algunos programas de empleo que fueron declarados incompatibles con la AUH y resultaron disueltos (el ejemplo más conocido había sido la el programa de empleo conocido como “la Ley 2128” y la “Resolución 658”, que regularon el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional).

c. Problemática y objetivos

Los objetivos generales y específicos de la AUH en la provincia de Neuquén tampoco difieren de aquéllos definidos en el nivel nacional, a saber: atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley Nº 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09).

d. Beneficiarios / cobertura

La definición de los titulares de derecho de la AUH es tomada por el nivel central y determinados en el Decreto 1.602/09 y en su reglamentación. La provincia de Neuquén no tiene margen para introducir modificaciones o ajustes respecto del perfil de los beneficiarios.

En la provincia de Neuquén, en el mes de marzo de 2010, había 37.521 niños/as y adolescentes titulares de derecho (el 6.8% de los habitantes de la provincia), representados por 20.399 titulares del beneficio. Este número de niños/as y adolescentes representa un 1.1% del total nacional. De acuerdo con la información disponible, no existen estimaciones acerca de la población meta en la provincia, por lo que no es posible calcular el porcentaje de cobertura de la AUH en la provincia. Para octubre de 2010 se habían repartido ya 38.800 libretas, lo cual indica una ampliación marginal de la cantidad de titulares en el trascurso del año.

En los inicios de la implementación de la AUH se produjo un gran aumento en la demanda de los servicios del Registro Civil, especialmente en la emisión de nuevos Documentos Nacionales de Identidad, lo cual lleva a suponer que la indocumentación puede representar un problema para la ampliación de la cobertura de la AUH en la provincia.

e. Prestaciones

Las prestaciones de la AUH en la provincia de Neuquén, al igual que en el resto del país, consistían del 100% de la Asignación Familiar por Hijo prevista en la Ley 24.714 ($180 mensuales a julio de 2010[41]). El 80% de este monto ($144) era percibido directamente por los titulares todos los meses; mientras que el 20% restante ($36) se acumulaba y era accesible una vez al año, una vez realizado el control de las condicionalidades. En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma del beneficio se cuadriplicaba ($720). La provincia no cuenta con margen de acción para introducir modificaciones en las prestaciones del programa.

f. Recursos y capacidades

En la UDAI de Neuquén, la AUH es implementada por un coordinador y un equipo de 18 personas. Ese equipo está compuesto por 5 personas en el área de orientación, 6 en el área de pre-orientación y 6 activos (los cuales son reforzados en épocas de mayor actividad). Asimismo, se hicieron operativos móviles para fortalecer la llegada a territorio, en coordinación con municipios[42]. Ocasionalmente, la UDAI de Neuquén recibe apoyo de la UDAI de La Pampa. Este fue el caso cuando se comenzó a implementar la AUH.

La AUH en Neuquén se financia, al igual que en todo el país, con recursos de la Seguridad Social. En marzo de 2010, su erogación presupuestaria fue de $ 5.452.561,4, lo cual representa un 1.1% del total del presupuesto para ese mes del programa. La transferencia se corresponde exactamente a la cantidad de beneficiarios de la AUH en la provincia. Estos recursos son

---

[41] Este monto fue actualizado en octubre de 2010 a $220.

[42] Estos se desarrollaron en las localidades de Plotiier, Centenario, San patricio Chañar, Piedra del Águila Picun Leufu, Aluminé, San Martín de los Andes, y Villa la Angostura.

transferidos desde el nivel central directamente a los titulares de derecho de la provincia. De este modo, los recursos no son intermediados por la provincia.

En la gestión de la Asignación Universal se utilizan las bases de datos de la ANSES ("el emulador"). Estas bases se constituyeron con información previa de ANSES, complementada por la información enviada por provincias, municipios y otros organismos públicos (Díaz Langou y Potenza, 2010). Sobre esa base se realizan cruces de información y validaciones en el nivel central. Si surgen errores o resultados que deben ser revisados, estos son devueltos desde el nivel central a la UDAI para ser chequeados (especialmente en lo que se refiere a los números de DNI, CUIT y CUIL).

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La implementación de la AUH requirió, tal como fue mencionado anteriormente, de la firma de un convenio entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Neuquén. A través de dicho acuerdo, la provincia y el gobierno nacional se comprometieron al intercambio de datos a fin de facilitar los procesos de otorgamiento y control de la Asignación Universal por Hijo. Concretamente, la provincia se comprometió a remitir a ANSES la información referida a beneficiarios de planes sociales, de empleo y de toda otra prestación no contributiva, de jubilaciones provinciales, empleados de la administración pública provincial y grupo familiar a cargo, personas inscriptas en el Registro Civil provincial, alumnos que concurren a establecimientos públicos y privados de enseñanza oficial, el cumplimiento del plan de vacunación y cualquier otra información que se le requiera desde ANSES. Mediante el convenio se responsabiliza a la Provincia por los "pagos indebidos" que puedan realizarse basados en esa información. Finalmente, la provincia se compromete a implementar los mecanismos que aseguren la gratuidad de todos los trámites administrativos y judiciales necesarios para obtener la documentación a fin de tramitar la asignación y a facilitar el uso gratuito, por parte de la ANSES, de los espacios físicos que le fueran requeridos para asegurar la puesta en funcionamiento y ejecución del programa, expresa el documento.

Todas las otras funciones referidas a la implementación de la AUH quedan bajo la responsabilidad de ANSES y sus agencias en territorio.

Espacios institucionales y reglas formales e informales para coordinación

En lo que se refiere a la coordinación intersectorial, los esfuerzos para garantizar las condicionalidades para la implementación de la Asignación Universal por Hijo en la provincia han implicado coordinaciones con los sectores de Educación y Salud.

En términos generales, la coordinación tiene como objetivo garantizar la posibilidad y la gratuidad de todos los trámites necesarios para la certificación de las condicionalidades. En particular, la coordinación que se establece a nivel nacional con el Ministerio de Salud sobre el Plan de Salud para la Asignación Universal, se replica en la provincia. Este Plan busca facilitar la inscripción de los/as niños/as menores de 6 años al Plan Nacer, cumplir con el calendario de vacunaciones y propone el seguimiento del esquema de controles médicos necesarios. Para el

cumplimiento de este Plan se publica en la página web del gobierno provincial el listado de establecimientos y efectores de salud susceptibles de proveer estos servicios.

Por otro lado, en lo que se refiere a las articulaciones con Educación, para la implementación de la Libreta, se llevaron a cabo capacitaciones para los Directores de las escuelas y los efectores de salud (y administradores zonales), organizadas por la UDAI de Neuquén.

También existieron articulaciones más generales con el gobierno provincial, que apoyó sostenidamente la implementación de la AUH. Por ejemplo, para la carga de libretas, la provincia le brindó a la UDAI de Neuquén un espacio con 10 computadoras entre el 22 de junio y el 30 de septiembre de 2009.

También se establecieron puentes de diálogo con ONG, con las que se realizaron reuniones en las sedes de las comisiones vecinales, especialmente para la distribución de las libretas.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La llegada de la AUH a la provincia de Neuquén implico un cambio en la forma de gestionar los programas sociales, especialmente al eliminarse las instancias de intermediación.

La implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la provincia de Neuquén también ha enfrentado algunos desafíos en los inicios de la misma. Estos se refirieron a la capacidad de dar respuesta a un aumento en la demanda de los servicios de las UDAI y a lograr alcanzar a la población objetivo. El primero de los problemas fue resuelto con un aumento en el personal de las UDAI, así como mediante el apoyo de otras UDAI y del gobierno provincial. Esto volvió a ocurrir cuando se tuvieron que cargar las Libertas, pero fue solucionado rápidamente.

El segundo desafío, referido a llegar a la población objetivo es el que aun sigue presente de manera importante. En este sentido, resulta necesario fortalecer el alcance a la periferia geográfica mediante una mejor coordinación con los gobiernos municipales y especialmente promover una mayor comunicación con las comunidades indígenas.

2. Plan Argentina Trabaja

En la provincia de Neuquén no se implementa la línea de acción "Ingreso Social con Trabajo" (IST) del Plan Argentina Trabaja. Sin embargo, desde el gobierno provincial se gestionan líneas que podrían ser complementarias, en caso de decidirse la implementación de la línea IST del Argentina Trabaja.

La Dirección Provincial de Planeamiento y Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén implementa el Programa de Microcréditos para el Desarrollo de la Economía Social. Este programa cuenta con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y es implementado bajo el paraguas del Plan Argentina Trabaja.

El programa de Microcréditos para el Desarrollo de la Economía Social fue establecido a partir de la Ley Nacional Nº 26.117 "Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la economía social" de 2006. Neuquén adhirió a esta norma en el 2009, al sancionar la ley Nº 2.619.

Según la información disponible en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén, los Microcréditos consisten en la entrega de créditos a emprendedores que apuntan a garantizar espacios que faciliten el desarrollo de la economía social y apoya actividades de comercialización, control de calidad, productividad y modernización de infraestructura, entre otros. Al mismo tiempo, con esta iniciativa se busca estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales que se asocian en el cumplimiento de la iniciativa.

La implementación del programa se realiza a través del Consorcio de Gestión Asociada para el Desarrollo Local, que está conformado por las carteras provinciales de Desarrollo Social, a través de su área de Planeamiento; de Desarrollo Territorial, mediante el COPADE; y de Hacienda y Obras Públicas. También participan la Honorable Legislatura neuquina, la Red de Bancos Populares, la Universidad Nacional del Comahue, y distintas organizaciones sociales. Para la implementación del Programa, el Consorcio celebra acuerdos con distintas organizaciones sociales de las localidades neuquinas.

En cada uno de estos acuerdos se detallan los términos de la ejecución del programa. Por ejemplo, en el acuerdo firmado entre el Consorcio y la asociación Pro Eco en diciembre de 2010 para la implementación del programa en la localidad de Chos Malal, se establece que el proyecto se ejecutará por 10 meses y se brindarán $75.000 para fondos de microcréditos[43]. En el convenio también se establece que, durante el tiempo de ejecución del programa, la organización ejecutora (en este caso Pro Eco) deberá garantizar un soporte administrativo y un sistema ágil en el otorgamiento del microcrédito, además de conformar un Comité interno de Crédito Local para evaluar la solicitud de crédito de los emprendedores. Además, deberá elaborar los criterios de evaluación de los proyectos de las unidades productivas para garantizar su sustentabilidad; efectuar el seguimiento de los proyectos socio-productivos financiados; y presentar al Consorcio un informe trimestral sobre la evolución de los fondos que incluya créditos entregados, cuotas cobradas, gastos operativos y/o de capacitación y asistencia técnica realizados, entre otros puntos.

[43] El presupuesto total es de $97.460 en carácter de subsidio, de los cuales $75.00 serán destinados a fondos para microcréditos; $4.460 en concepto de gastos de funcionamiento; y $18.000 para el financiamiento de los recursos humanos necesarios.

Las funciones del Consorcio, por otra parte, se centran en brindar un plan de capacitaciones permanentes a la organización ejecutora para asegurar la correcta implementación del programa según las normas establecidas por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) del ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Además, tiene a su cargo el seguimiento de la ejecución de los fondos en la localidad y la evaluación y aprobación de los planes de negocios y/o las propuestas presentadas por la organización, que posteriormente serán elevados a la CONAMI para su aceptación.

Hasta diciembre de 2010, se firmaron convenios con organizaciones pertenecientes a las localidades de: Las Lajas, Zapala, Chos Malal, Andacollo, Senillosa, Plottier, Centenario, San Patricio del Chañar, Buta Ranquil, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, El Cholar, Piedra del Águila, y Neuquén capital.

El ministro Rodríguez señaló que la implementación del programa en la provincia forma parte de "un cambio de eje en las políticas públicas de desarrollo social" y reiteró que "si hay que subsidiar algo, que sea el trabajo". Además, destacó el esfuerzo conjunto que realizan la nación, la provincia, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante el proyecto.

3. Plan Nacer

a. Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacer en Neuquén se integra con el Plan de Salud de la provincia. Ambos programas se implementan conjuntamente con las mismas normas y lineamientos.

La implementación del Plan Nacer es ejecutada por la Unidad de Gestión Provincial (UGP) que depende directamente de la Dirección Provincial de Salud, dependiente, a su vez, de la Subsecretaria de Salud del Ministerio de Salud y Seguridad Social de la Provincia. A pesar de ello, las otras acciones de maternidad e infancia son implementadas por otra Dirección, la de Atención Primaria, que también pertenece a la Dirección Provincial de Salud (**Gráfico 27**)

b. Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

El Plan Nacer comenzó a ser implementado en la provincia de Neuquén en julio de 2007. A partir de diciembre de 2006 había comenzado a tomar forma, a partir de su presentación en el ámbito de la Subsecretaría de Salud de la provincia. En enero de 2007 se firmó el convenio marco entre la nación y la provincia.

El Plan se implementa en el marco del Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil de la provincia (dependiente de la Dirección de Atención Primaria), por la Disposición ministerial 1914/06, aún sin depender institucionalmente de esa área.

c. Problemática y objetivos

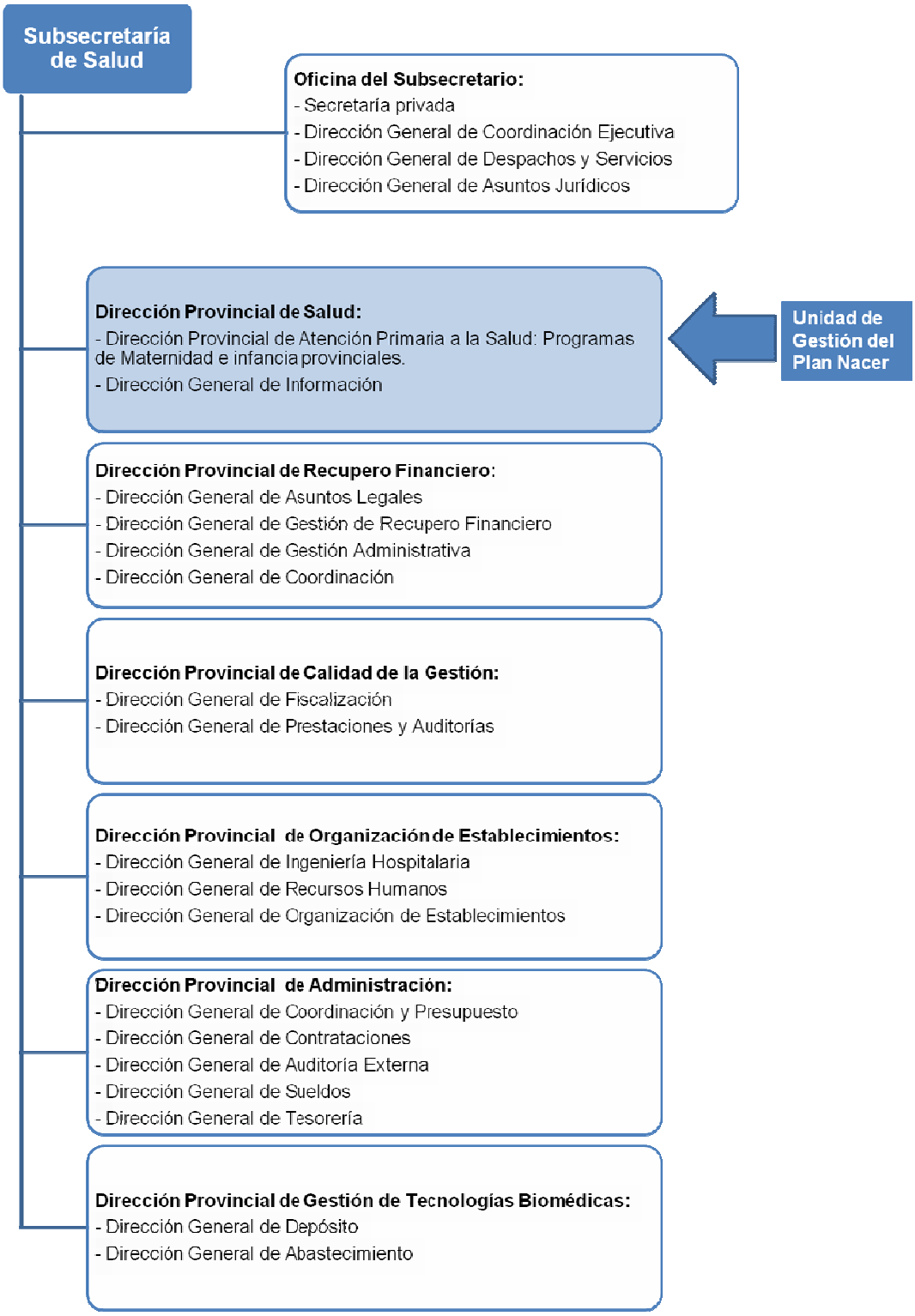
El Plan Nacer es una estrategia de salud, destinada a las mujeres embarazadas, hasta los 45 días después del parto, y a los niños/as hasta los 6 años de edad, que no tengan cobertura explícita en salud. Los objetivos principales del Plan son:

- contribuir efectivamente a la disminución de la morbimortalidad materna e infantil,
- favorecer la accesibilidad a los servicios de salud, y
- reducir inequidad existentes en el logro de resultados sanitarios para la población sin cobertura formal.

El plan se centra en un modelo de gestión por resultado, basado en metas sanitarias e inscripción. Las metas sanitarias del Plan son:

- Captación temprana de las mujeres embarazadas
- Efectividad en la atención del parto y la atención neonatal
- Efectividad en el cuidado prenatal y prevención de la prematurez
- Efectividad en la atención prenatal y del parto
- Auditoria de muertes infantiles y maternas
- Cobertura de inmunizaciones
- Cuidado sexual y reproductivo
- Seguimiento del niño sano hasta 1 año
- Seguimiento del niño sano de 1 a 6 años
- Inclusión de la población indígena

Gráfico 27. Organigrama de la Subsecretaría de Salud de Neuquén.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de http://www.saludneuquen.gov.ar/, consultado el 14 de enero de 2011.

d. Beneficiarios / cobertura

El padrón de beneficiarios de la provincia de Neuquén, al mes de octubre de 2010, contaba con 16.351 inscriptos, con lo cual se alcanzó la meta establecida por Nación (**Tabla 4**). Sin embargo, la población objetivo del Plan en la provincia son 24.311 personas, por lo que se estaría alcanzando una cobertura del 67%.

Tabla 4. Inscriptos en el Plan Nacer Neuquén. Por zona sanitaria. Octubre 2010.

Zona Sanitaria	Número de inscriptos
Castro Rendon	317
Zona Metropolitana	6.387
Zona 1	2.688
Zona 2	1.961
Zona 3	1.043
Zona 4	1.522
Zona 5	2.433
Total	**16.351**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos del Plan Nacer Neuquén.

e. Prestaciones

Las prestaciones del Plan en la provincia de Neuquén, al igual que en el resto del país, son aquéllas incluidas en el Nomenclador Único del Plan (75 prestaciones), y son brindadas por los efectores.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

La UGP del Plan Nacer está conformada por un consultor de cada una de las siguientes áreas: administración, control de gestión, legales, operaciones, asistencia técnica, y difusión y promoción. Adicionalmente, la UGP cuenta con el apoyo de personal administrativo de la Subsecretaría de Salud de la provincia, alcanzando un equipo de 15 personas. Los consultores son financiador por la nación, mientras que el personal administrativo es financiado por la provincia.

La UGP es coordinada, desde septiembre de 2010, por la Dra. Solange Destaillats. La actual Coordinadora Ejecutiva anteriormente se desempeñaba como Directora del Centro de Salud Valentina Sur en la capital neuquina.

Recursos presupuestarios

En lo que se refiere al financiamiento, el Plan Nacer, en la provincia de Neuquén, representa un complemento al financiamiento provincial que se realiza anualmente al área de salud materno-infantil. Sin embargo, dado el esquema del Plan, sus sistemas contables y de gestión de la información se mantienen autónomos.

Desde el inicio del Plan en la provincia (en julio de 2007) y hasta diciembre de 2009, se habían realizado transferencias a los efectores neuquinos por un monto de $597.342 en concepto de las prestaciones realizadas a los beneficiarios del Plan (para ver el total de transferencias realizadas a los efectores, referirse al **Anexo 3**). Además de estas transferencias, a los efectores se les ha asignado equipamiento médico y mobiliario cedido por nación. En el período 2008-2009 se entregó equipamiento[44] por un valor de $849.700. A este equipamiento se le suma la entrega, en 2008, de dos ambulancias de alta complejidad que fueron destinadas a los hospitales de Zapala y Rincón de los Sauces.

Sistemas de información para el planeamiento

La gestión de la información es realizada a través de un sistema basado en papel, debido a problemas en la conectividad, especialmente en el interior de la provincia. De este modo, todos los efectores remiten su información y documentaciones a la UGP, quien se responsabiliza de cargar los datos de facturación y de inscriptos al sistema informático para remitirlos a nación. A fines de 2010 se estaba planificando la implementación de un sistema online de facturación, que estaría siendo implementado en 2011.

Con estas bases, se realizan cruces de información con los datos del Instituto de Seguridad Social de Neuquén y otras bases de la provincia.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La Unidad Ejecutora Central del proyecto (nivel nacional) transfiere los fondos a la provincia de Neuquén a una cuenta única y exclusiva del Plan Nacer en el Banco Nación. Estos fondos son utilizados exclusivamente al pago de prestaciones por efector. Las transferencias a los efectores se realizan en función de los beneficiarios inscriptos y del cumplimiento de las trazadoras. El monto se acredita a los efectores en concepto de consultas y prácticas médicas a los destinatarios inscriptos, y que respondan a las prestaciones incluidas en el Nomenclador Único del Plan. Así, el efector (hospital, centro de salud o puesto sanitario) que realiza las prestaciones recibe recursos para efectuar mejoras edilicias, adquisición de equipamiento, capacitación o destinar el dinero a lo que considere necesario.

Adicionalmente, desde la UGP se desarrollan actividades de capacitación destinadas al conocimiento de los diferentes procesos del programa (como, por ejemplo, capacitaciones para la inscripción, y para la facturación). Estas capacitaciones son desarrolladas por las distintas áreas de la UGP y de la Coordinación Ejecutiva del Plan Nacer, en articulación con el Departamento de

[44] El equipamiento entregado incluyó: un ecógrafo ecodopler, un equipo de Rx portátil, una incubadora de transporte, autoclaves, transductores electrónicos, camillas pediátricas, ginecológicas y universales, balanzas de pie y para lactantes, cajas para suturas y de curación, nebulizadores y aspiradores con carro, vitrinas, cajas de examen ginecológico, cunas de acrílico para maternidad, soportes para suero, nebulizadores aspiradores con carro, y ficheros contenedores para historias clínicas.

Maternidad e Infancia, la Dirección General de Atención Primaria de la Salud, la Dirección Provincial de Salud, la Subsecretaría de Salud y el Ministerio de Salud.

La UGP tiene la responsabilidad de negociar los compromisos de gestión con los efectores, para incorporarlos a la red del Plan Nacer. Hasta octubre de 2010, se habían firmado compromisos de gestión con 173 efectores del sistema de salud neuquino (sobre un total de 203).

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

El Plan Nacer coordina con diversos organismos con el fin de fortalecer la atención sanitaria en la red pública de salud de la provincia, y en especial a los titulares del Plan. Para ello, por ejemplo, en septiembre de 2009, el Plan Nacer de Neuquén firmó un acuerdo de trabajo conjunto con el Consejo Provincial de las Mujeres, con el objetivo de potenciar la inscripción activa de las mujeres embarazadas y los/as niños/as menores de seis años.

También se coordinan esfuerzos con organismos de otros niveles de gobierno. Por ejemplo, para la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), se trabajó conjuntamente desde la UGP neuquina con ANSES. Sobre este punto, la Coordinadora Ejecutiva del Plan señaló que en la provincia, la articulación con la AUH, representa una oportunidad que debe ser aprovechada para evaluar la situación sanitaria de Neuquén. Sin embargo, no existe ningún tipo de coordinación en la provincia con las estrategias del Consejo Nacional de Políticas Sociales (como el Plan Ahí y el Plan Primeros Años).

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La Coordinadora Ejecutiva del Plan en la provincia resaltó como principal logro el hecho de haber mejorado los registros y la información con la que contaba la Subsecretaría de Salud en materia de salud materno-infantil. También resaltó, como punto a mejorar, el cumplimiento de las trazadoras.

Como factores a fortalecer, resalta la extensión de la cobertura para brindar así una oportunidad concreta a los sectores más vulnerables de la provincia a mejorar su situación de salud.

4. Tarjeta Crecer

a. Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) comenzó a implementarse en la provincia en 2003, al financiar una de las intervenciones del denominado "Plan Provincial de Seguridad Alimentaria" (PPSA): las transferencias a las familias. Hasta 2009, las transferencias consistían de tickets alimentarios y bolsones de alimentos, pero en ese ano fueron reemplazados por la Tarjeta Crecer. De este modo, en la actualidad se utilizan los fondos del PNSA exclusivamente para el financiamiento de la Tarjeta Crecer.

Para ello, se suscribió un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A partir de ese momento, el Plan provincial es implementado por la Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. No fue necesario emitir, desde el nivel provincial, normativa específica para la implementación del programa. Sin embargo, es necesario resaltar que al momento de elaboración del presente informe, existía un ante-proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria debatiéndose en la Legislatura provincial.

b. Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

El Plan Provincial de Seguridad Alimentaria existía en Neuquén previamente al surgimiento del PNSA. En este sentido, los fondos brindados por el PNSA fueron utilizados para financiar una de sus líneas de intervención: la Tarjeta Crecer, que era considerada estratégica para la provincia.

c. Problemática y objetivos

No existe, en el nivel provincial, una explicitación de los objetivos del PPSA ni de la Tarjeta Crecer. Sin embargo, se puede hacer referencia a los objetivos del PNSA a nivel nacional (Díaz Langou y Potenza, 2010).

Según la Ley 25.724, el PNSA se crea para cumplir con el "deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía" (art. 1º, Ley Nº 25.724). Según el Decreto 1018/03, el objetivo principal del Programa es propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población (art. 1º). Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

a) Realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar:
   - brindar asistencia alimentaria del hogar, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país;

b) Fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad:
   - facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos;
   - impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales;
   - realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

d. Beneficiarios / cobertura

Los beneficios de la Tarjeta Crecer son los grupos familiares compuestos por adultos mayores de 60 años y/o con miembros menores de 14 años, discapacitados y embarazadas. El criterio de priorización utilizado para la selección de beneficiarios es la tasa de indigencia. La cobertura geográfica de la Tarjeta Crecer se limita a las 8 localidades más grandes de la provincia: Neuquén, Centenario, Chos Malal, Rincón de los Sauces, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co, Plaza Huincul.

e. Prestaciones

La Tarjeta Crecer consiste de una transferencia mensual realizada a las familias beneficiarias. El monto transferido varía de acuerdo a las características del núcleo familiar, oscilando entre los $70 y $205. La tarjeta es emitida por el Banco Provincia del Neuquén de manera gratuita, con el fin exclusivo de la compra de alimentos y puede utilizarse en todos los comercios que estén adheridos a esta red bancaria.

f. Recursos y capacidades

Características del coordinador y su equipo

El equipo que implementa el programa está conformado por 52 personas en el nivel provincial, de los cuales 7 son técnicos. La mayoría de estas personas trabaja directamente en el territorio con los efectores descentralizados. Todas estas personas son financiadas por la provincia.

Recursos presupuestarios

En el presupuesto Nacional para el año 2010 figura una transferencia correspondiente a la Provincia de Neuquén por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria por $ 3.685.265. Sin embargo, no se cuenta con la información referida a la contraparte provincial, en términos de recursos presupuestarios, para la Tarjeta Crecer.

Sistemas de información y evaluación

Desde la Dirección Provincial se lleva registro de los legajos de las familias beneficiarias, en los cuales se plasman las principales características de los núcleos familiares con todos sus antecedentes. Estos legajos se llevan en papel. Desde la Dirección, se cargan esas bases en un sistema informático, que luego es enviado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y es utilizado para realizar los cruces de información con el SyNTIS y ANSES, así como también como la Dirección provincial de Capacitación y Empleo.

Por su parte, las rendiciones administrativas son presentadas por cada municipio a la Dirección Provincial, y ésta luego las presenta, sistematizadas, a la Administración Provincial. Más adelante, todas las rendiciones son remitidas a la Nación.

La única evaluación que fue realizada sobre el programa fue acerca del funcionamiento de la bancarización de las prestaciones monetarias, y no se encuentra disponible.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La Tarjeta Crecer opera con una modalidad de gestión descentralizada. Los efectores son los encargados de la implementación del programa, mientras que el nivel provincial se responsabiliza de la auditoria y de la transferencia de fondos. Los efectores pueden ser centros de promoción o centros de alimentos (estos dos, conocidos como "agentes comunitarios", trabajan solamente en la capital provincial), unidades de gestión (en el interior de la provincia, municipios y comisiones de fomento). En los últimos años, según la coordinadora del programa, se mejoró mucho el vínculo de la Dirección con los efectores, posibilitando un mayor empoderamiento y visibilidad de los mismos. Adicionalmente, las ONG asisten en la detección de potenciales titulares. Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se ocupa de brindar capacitaciones, aprobar las propuestas de proyectos y auditar las rendiciones

Modalidad de intervención territorial

La decisión acerca de los municipios que se van incorporando la toma el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. El programa fue implementado primero en Neuquén y después se fue ampliando al resto de la provincia, según la relación de los municipios con la administración provincial: Centenario, Chos Malal, Rincón de los Sauces, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co, Plaza Huincul.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

Existen algunos espacios de coordinación para la implementación del programa, aunque parecieran ser limitados. En lo que se refiere a los vínculos con la administración nacional, más allá de los requerimientos formales, existen articulaciones con las agencias territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En este sentido, llama la atención el rol de los CIC. En el nivel provincial, la Dirección se vincula con la Subsecretaría de Salud, específicamente en lo que se refiere a los temas nutricionales.

Sin embargo, más allá de los requisitos formales para la implementación de la Tarjeta, no existen mayores vinculaciones con los gobiernos locales. Esto produce que surja una gran superposición en la oferta programática del nivel provincial y local. Por ejemplo, en Neuquén capital se brinda la tarjeta "Comer en Casa" (de la Municipalidad) y la tarjeta "Crecer" sin coordinación alguna.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La bancarización del programa implico un gran avance en términos de eliminar a los intermediarios y empoderar a los titulares.

Sin embargo, aun quedan desafíos por delante. En este sentido, es necesario señalar que la implementación de la Asignación Universal por Hijo produjo una renuncia masiva del programa. Luego, con el dictamen desde el nivel nacional de gobierno, que la incompatibilidad de la AUH con los programas de seguridad alimentaria no era tal, se comenzó a realizar un re-empadronamiento para las personas que habían renunciado puedan volver a estar bajo programa. En este sentido, sería necesario que la provincia adopte un rol más proactivo en la búsqueda de estos titulares, así como de grupos nuevos.

Por otro lado, se presenta el reto de la cobertura, tanto en alcance geográfico, como en la suficiencia de la prestación. Sería necesario, en este sentido, determinar un criterio vinculado a la situación nutricional de la población para la incorporación de nuevas localidades a la Tarjeta Crecer, así como un análisis de las necesidades de los grupos familiares para determinar la cuantía del beneficio.

Finalmente, un desafío sustancial, a fines de garantizar un abordaje integral en el territorio, surge de la coordinación de las intervenciones de la provincia y de los municipios destinadas a fortalecer la seguridad alimentaria de la población.

5. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

a. Inserción institucional y regulación normativa

El programa se ejecuta desde la única Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) en la Provincia (en las ciudad de Neuquén), que depende institucionalmente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación.

La implementación del Programa Jóvenes en la provincia se rige a través de la normativa nacional (creado por la Resolución Nº 497 del MTEySS y reglamentado por la Resolución Nº 261 de la Secretaría de Empleo[45]), y no cuenta con regulaciones específicas a nivel provincial, más allá de los convenios específicos que se suscriben entre los Municipios y el MTEySS.

b. Contexto de creación

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzó a implementarse en la provincia de Neuquén en 2010 en dos localidades (Zapala y San Martin de los Andes). Al momento de realización del trabajo de campo, se estaba negociando la implementación en 3 otras localidades para 2011 (Neuquén capital, Centenario y Chas Malal). El Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no se vinculó directamente con ningún programa provincial existente.

c. Problemática y objetivos

Al igual que en el nivel nacional, el Programa Jóvenes en la provincia de Neuquén tiene como objetivo "generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo" (Res. Nº261 Secretaría de Empleo).

d. Beneficiarios

Pueden participar del Programa las y los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

En octubre de 2010, el Programa solamente había firmado convenios en Zapala y San Martin de los Andes. En Zapala se había planificado, para noviembre de 2010, el primer Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI), para el cual existían alrededor de 500

[45] La gestión del programa también se complementa con otras normas. Para ver el listado completo de la normativa nacional en torno al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

inscriptos. El POI para San Martin de los Andes estaba planificado para enero de 2011 y aun no se había definido el cupo.

Para 2011 se esperaba un total de inscriptos de 4500 jóvenes, repartidos en los municipios de Zapala (500 jóvenes), San Martin de los Andes (500 jóvenes), Chas Malal (500 jóvenes), Centenario (1000 jóvenes) y Neuquén Capital (2000 jóvenes).

e. Prestaciones

Los beneficios que se brindan en el marco del Programa Jóvenes en la provincia de Neuquén se constituyen en un Esquema Local de Prestaciones. Las prestaciones se determinan entre el MTEySS (representado por al GECAL o por la Secretaría de Empleo) y el Municipio, de acuerdo a diversos factores. Éstos giran en torno a los acuerdos sectoriales y territoriales existentes en cada lugar y a los otros programas del MTEySS que se implementan en el territorio. El componente de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo se implementa en todos los Municipios de la provincia. En el caso de los municipios de Zapala y San Martin de los Andes, el Esquema Local de Prestaciones se iba a definir sobre la base del esquema pre-existente que es brindado a los titulares del Seguro de Capacitación y Empleo, otra de las intervenciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la provincia. Este esquema contaba con fuertes componentes de capacitaciones en informática, forestal de la madera, producción apícola y para porteros y personal de edificios. Existían, asimismo, algunas dificultades en las negociaciones por plazas en las instituciones educativas para los componentes de terminalidad educativa.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

La GECAL de Neuquén cuenta con un total de 15 empleados y gerentes. Dos de estas personas se destinan exclusivamente a la gestión del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. El resto del personal se vincula indirectamente a la implementación del Programa, dado que se dedican a la gestión de las distintas líneas de prestaciones de la GECAL en el territorio.

Recursos de infraestructura

Desde el nivel provincial, el Programa es ejecutado desde las oficinas de la GECAL, utilizando sus recursos de infraestructura. En los niveles locales, el Programa se ejecuta en las Oficinas de Empleo Municipales, que son provistas de los recursos necesarios por el MTEySS.

Sistemas de información para planeamiento

Para la gestión del Programa Jóvenes en la provincia se utiliza el sistema de información de la Secretaría de Empleo, la "plataforma informática" www.empleo.gov.ar. Como se establece en el reglamento del Programa a nivel nacional, en este sistema se registran los beneficiarios, las prestaciones no-monetarias tomadas, la liquidación de las prestaciones monetarias y otros aspectos fundamentales que hacen a la ejecución del Programa.

Adicionalmente, la GECAL de Neuquén cuenta con un tablero de control propio, con un sistema de información independiente. Este se constituyo como una prueba piloto de la implementación de la herramienta y cuenta con el apoyo del nivel nacional, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La división de responsabilidades entre los niveles de gobierno se realiza según lo establecido en el manual operativo para cada uno de los procesos[46].

Espacios institucionales y reglas formales e informales para coordinación

Los esfuerzos de coordinación por parte de la GECAL y del MTEySS se centran, por un lado, en la ampliación del programa a nuevas localidades. Es así como se negocia con los gobiernos municipales la implementación del Programa y la creación de nuevas Oficinas de Empleo Municipales.

Por otra parte, también existen espacios de coordinación para la conformación del esquema de prestaciones no-monetarias. Para ello, se establecen espacios de coordinación con diversos organismos:

1. **Coordinación con el Ministerio de Educación neuquino.** Se deben acordar protocolos de intervención con el Ministerio de Educación provincial para los componentes de formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios y para los componentes de formación profesional.
2. **Coordinación con Empresas.** Con el objetivo de garantizar las prácticas profesionales para los titulares del programa, la GECAL lleva adelante negociaciones con empresas neuquinas a fin de establecer plazas de desarrollo profesional.
3. **Coordinación con la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE).** Se iniciaron negociaciones con la COPADE para la capacitación de los equipos técnicos de los municipios que se ocuparan de la implementación del Programa.

Modalidad de intervención territorial

La llegada a los municipios de la provincia es gestionada directamente a través de la GECAL. Los municipios, a través de las Oficinas de Empleo Municipales, cuentan con el apoyo directo del equipo técnico de la GECAL. Para ello, los técnicos de la GECAL viajan frecuentemente a las localidades.

---

[46] Para ver la división completa de responsabilidades para cada uno de los procesos, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

La selección de los municipios en los cuales se implementa el Programa fue realizada por la Secretaría de Empleo y la GECaL. Un criterio fundamental tomado en cuenta fue la existencia de Oficinas de Empleo Municipales en la provincia, dado el rol fundamental que deben desempeñar en la implementación del Programa. De este modo, fueron seleccionadas las localidades que contaban con OEM con buen desempeño.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la gestión del programa

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la provincia de Neuquén ha sido implementado según las normativas emitidas a nivel nacional y, al momento de realización del trabajo de campo, aun se encontraba en una etapa muy incipiente. Para avanzar en este sentido, cobraran gran importancia las articulaciones que puedan establecerse con diversos organismos (públicos y privados, y locales y provinciales) para garantizar los Esquemas Locales de Prestaciones que atiendan las necesidades de los jóvenes titulares del Programa. La expansión de la Red de Servicios de Empleo, a través de las Oficinas de Empleo Municipales, también jugara un rol crucial para la extensión territorial del Programa.

6. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

a. Inserción institucional y regulación normativa

La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias en la provincia de Neuquén se implementa desde la Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte provincial. La Propuesta es implementada por la Unidad de Coordinación Provincial (UCP), que depende directamente de la Subsecretaria de Educación. De esta Unidad dependen todos los programas nacionales de educación que son implementados en la provincia.

Respecto a la regulación normativa, esta es definida desde el nivel nacional de gobierno. Tanto la reglamentación para la implementación, como los cupos anuales de beca son establecidos a través de Resoluciones del Ministerio de Educación de la Nación, eximiendo a la provincia de responsabilidades al respecto. Solamente para el caso de las becas para alumnos con vulnerabilidad educativa se debió elaborar, desde el nivel provincial, un nuevo instructivo de becas.

b. Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

La implementación de la Propuesta en la provincia de Neuquén cuenta con el antecedente de las políticas socio-educativas previamente existentes en el país, especialmente del Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE). Para la implementación de ese Plan, la provincia había emitido normativa específica, con el objetivo de promover aun más la inclusión de los alumnos.

c. Problemática y objetivos

La problemática y los objetivos perseguidos por la Propuesta son los mismos que los definidos a nivel nacional, por diseño del programa.

De acuerdo con la información publicada en la página web institucional del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), la Propuesta "propicia el diseño y la implementación de acciones y estrategias institucionales e intersectoriales que promuevan la inclusión y la permanencia hacia la promoción de los adolescentes y jóvenes que pertenecen a sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica del sistema educativo". El logro de este propósito se plantea en articulación con las demás políticas de transformación de la educación secundaria que se llevan adelante desde el Ministerio de Educación de la Nación. Los objetivos específicos que se plantean para esta iniciativa son los siguientes:

- Promover el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes.
- Garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.
- Reducir los niveles de abandono y repitencia.
- Apoyar el desarrollo de Proyectos Socioeducativos Escolares.

d. Beneficiarios / cobertura

En la provincia de Neuquén, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias llega al territorio con tres tipos de intervenciones: las becas para padres, madres embarazadas, para miembros de pueblos originarios y para alumnos ligados a causas judiciales; el financiamiento de proyectos institucionales en las escuelas; y las becas de movilidad.

Hasta antes de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, en la provincia había un total de 24.800 alumnos becados con fondos nacionales. Sin embargo, a lo largo del año 2010 no se han renovado las becas nacionales de retención o de inclusión, debido a que las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación informaron que estos beneficios serían incompatibles con la Asignación Universal por Hijo. En la actualidad se cuenta con un cupo para becar solamente 400 alumnos becados por su condición de padres, madres o embarazadas, por pertenecer a pueblos originarios, o por estar ligados a una causa judicial.

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Coordinación Provincial, durante el 2010 se contaron con aportes para proyectos escolares en 86 Centros Provinciales de Enseñanza Media (CPEM) y 20 Escuelas Provinciales de Educación Técnica (EPET), lo cual representa el total de estos establecimientos. Ocasionalmente, también se financian proyectos escolares en escuelas de gestión privada con cuota cero, como es el caso de la escuela "Nuestra Señora de la Guardia" en la ciudad de Neuquén. Por su parte los aportes para la movilidad son otorgados a las mismas escuelas que reciben los aportes para proyectos escolares.

e. Prestaciones

Las prestaciones de la Propuesta otorgadas actualmente en la provincia son las siguientes:

- Becas específicas destinadas a alumnos en condiciones de vulnerabilidad: Becas para alumnos padres y alumnas embarazadas y madres; becas para alumnos con causas judiciales, becas para alumnos provenientes de pueblos originarios. Desde 2010, el monto de las becas pasó de 900 a 1000 pesos anuales, que se pagan en 2 o 3 cuotas.
- Aportes para proyectos escolares: Se recibe un aporte de 7.000, 9.000 o 11.000 pesos. El financiamiento permite a las escuelas la adquisición de recursos materiales como también la posibilidad de cubrir gastos de recursos humanos que se presenten de acuerdo al proyecto puesto en marcha, que sostenga como objetivo principal la inclusión y retención de los alumnos.
- Aportes para la movilidad: Los aportes tienen como objetivo facilitar el transporte de los alumnos con menores recursos. Todas aquellas escuelas secundarias que reciban el Aporte para Proyectos Escolares, serán también acreedoras de este tipo de beneficios, aunque no se habrían determinado aún lineamientos concretos para estas acciones. En las escuelas ubicadas en zonas urbanas, los aportes para movilidad toman la forma de un abono mensual en una tarjeta de transporte; mientras que en las aéreas rurales, se entregan bicicletas a los alumnos.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

Las políticas socioeducativas son implementadas por un equipo de 30 personas. Todos los miembros del equipo cuentan con perfiles técnico-profesionales (siendo estos principalmente docentes, abogados, contadores y arquitectos). Particularmente, el equipo de becas, encargado de gestionar los aportes de movilidad y las becas, cuenta con una coordinadora y 6 personas técnicas que recorren el interior y llevan una conexión directa con las escuelas.

Recursos presupuestarios

La gran mayoría de los recursos humanos es financiada por la provincia (con la excepción de 3 casos, que cuentan con contratos con el Ministerio de Educación de la Nación). La Secretaria de Educación provincial también brinda el equipamiento necesario (equipos de computación y vehículos para visitar las escuelas).

La Nación, por su parte, aporta los recursos necesarios para la implementación de las líneas que constituyen la política (los fondos para becas, movilidad y proyectos institucionales. La línea de becas de movilidad cuenta con $169.000 anuales para las 86 CPEM que cubre.

Sistemas de información

La información referida a la implementación de la Propuesta es llevada en registros de papel. Para el caso de los proyectos institucionales, esta se constituye por las propuestas de proyectos elaboradas por las escuelas, así como por notas que resumen la comunicación entre la UCP y las escuelas y por resúmenes de las visitas realizadas a los establecimientos educativos. Para el caso de las becas, las escuelas llevan los registros, en papel, que luego son centralizadas (también en papel) por la UCP. Al nivel nacional se le envía una base (digital) que cuenta con los nombres de los alumnos beneficiarios así como de los adultos que son responsables por ellos. Toda esta información es auditada por el Ministerio de Educación de la Nación cada 6 meses.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La división de responsabilidades entre niveles de gobierno para la implementación de este programa obedece a lo establecido en la normativa. El nivel de gobierno nacional emite la normativa y financia las prestaciones. Por su parte, el nivel de gobierno provincial se ocupa de coordinar la implementación de las distintas líneas de acción. Para ello debe establecer un contacto directo con los Directores de escuelas.

Específicamente, para el caso de los proyectos institucionales, los proyectos son diseñados por las escuelas y enviados a la UCP. En la UCP, junto con los supervisores zonales, se realiza una revisión integral de todos los proyectos presentados y se aprueban, rechazan o se sugieren cambios. Este proceso es repetido en todos los meses de marzo de cada año. Durante el trascurso del año, se realiza, desde la UCP, un seguimiento a los distintos proyectos mediante la visita a las escuelas y la solicitud de informes de avance. Finalmente, en diciembre se realiza dese las escuelas la rendición final. Las rendiciones financieras, a su vez, son enviadas desde la UCP al Ministerio de Educación Nacional en ese mismo mes.

Para las becas y los aportes de movilidad, los fondos son transferidos directamente a las escuelas, quienes son las encargadas de seleccionar a los alumnos (con la aprobación de la UCP). En algunas escuelas, se decidió requerir el cumplimiento de ciertas condicionalidades (generalmente vinculadas al desempeño escolar) para la percepción de los beneficios.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

En la implementación de la Propuesta existen espacios de coordinación con diversas instituciones. Por un lado, se observa la coordinación con el Consejo Provincial de Educación, especialmente en lo que se refiere al abordaje territorial y al acceso a las escuelas. En esta articulación se intenta aunar las pautas para la llegada al territorio, representadas en la elaboración conjunta de planes de mejora para las escuelas. En lo que se refiere a las becas, también se ha coordinado con otras instituciones. Entre ellas, cabe mencionar el rol de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia para los casos de los alumnos con causas judiciales. Finalmente, también se realizan articulaciones con las instituciones bancarias a fin de agilizar los procesos de entregas de tarjetas bancarias.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias aun se encuentra en un estado de implementación incipiente en la provincia de Neuquén.

En el caso de los proyectos institucionales de los establecimientos educativos, se ha logrado construir sobre lo existente en las políticas anteriores y así brindar un cierto sentido de continuidad. En este sentido, las escuelas han mostrado ser capaces de elaborar propuestas para el desarrollo de proyectos de retención e inclusión de los alumnos, con el apoyo de la UCP. Sin embargo, para mejorar su calidad, sería necesario poder incrementar la asistencia técnica brindada desde esa unidad.

En el caso de las becas, la implementación de la Asignación Universal por Hijo ha implicado un cambio radical en el escenario. Previamente a la AUH, Neuquén contaba con 24.800 alumnos becados, y en la actualidad cuenta con un cupo exclusivamente para 400 alumnos, un 1.6% del total anterior. Debido a la relativa novedad de la implementación de las nuevas líneas de becas, aun no es posible determinar su eficiencia. Sin embargo, el simple análisis de la caída en la cobertura llevaría a suponer que podría ser necesaria una ampliación en ese sentido.

5. Conclusiones

En el presente documento hemos detallado la implementación y las características principales de seis programas de protección social nacionales en la provincia de Neuquén. De estos seis programas, uno no se implementa (el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"). De este modo, solamente se ha realizado el análisis de la implementación de cinco de los seis programas relevados: la Asignación Universal por Hijo, el Plan Nacer, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (la Tarjeta Única de Ciudadanía y la Tarjeta Institucional) y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias.

La **Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social** en la provincia de Neuquén es implementada siguiendo las normativas diseñadas desde el nivel nacional, por las agencias territoriales de ANSES en el territorio (UDAI y oficinas). En este sentido, la provincia no tiene participación en las definiciones relevantes que hacen a la implementación de la política. La articulación que se establece desde ANSES con el gobierno provincial neuquino no sólo se limitó a la firma de un convenio macro, mediante el cual la provincia se comprometió a brindar sus bases y se responsabiliza por las incompatibilidades que puedan generarse, sino que también incluyó algunas articulaciones puntuales para la carga de las Libretas, y la capacitación a los efectores de las áreas de salud y educación. La implementación de la AUH implicó el cierre de varios programas de empleo que se gestionaban en la provincia (tales como el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional). Asimismo, existen indicios de que existen inconvenientes en alcanzar a toda la población objetivo de esta iniciativa en la provincia (especialmente vinculado a la falta de documentación de algunas poblaciones). En la provincia de Neuquén donde los índices de pobreza e indigencia superan sensiblemente al promedio nacional, alcanzando niveles del 14.1% y 7.4% respectivamente, la AUH alcanza al 6.8% de la población. La Asignación puede cumplir un rol centrar en revertir estas situaciones de vulnerabilidad por ingresos, pero para resultar realmente efectiva, sería fundamental tanto promover una mayor y mejor llegada a los sectores que podrían estar siendo excluidos del beneficio de la AUH como fortalecer su articulación con otras políticas destinadas a este mismo fin.

Por otra parte, el **Plan Nacer** es implementado en la provincia de Neuquén por la Unidad de Gestión Provincial (UGP) que depende directamente de la Dirección Provincial de Salud de la Subsecretaría de Salud, sin integrarse con otras intervenciones de maternidad e infancia. El Plan opera según el convenio firmado entre el Ministerio de Salud de la Nación y el gobierno de la provincia de Neuquén, integrándose con el Plan de Salud Provincial. La provincia de Neuquén presenta una situación favorable en mortalidad infantil (menor al promedio nacional y regional), pero con mayores índices de mortalidad materna. En este sentido, el desempeño del Plan Nacer puede ayudar a mejorar la situación materno-infantil. Sin embargo, para su logro será fundamental alcanzar al total de la población objetivo del Plan en el territorio neuquino.

La **Tarjeta Crecer,** como intervención implementada en el marco del **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria** en Neuquén, depende de la Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. La Tarjeta Crecer constituye una de las líneas de acción del Plan Provincial de Seguridad Alimentaria. Los objetivos, prestaciones, población objetivo y modalidad de gestión de esta intervención son definidos por la provincia, en el marco de lo establecido previamente por el PNSA. La Tarjeta cuenta con un alcance limitado (tanto en su cobertura geográfica, al cubrir solamente 8 municipios neuquinos -cuya incorporación fue definida

políticamente-, como en lo que se refiere al monto de la prestación). La modalidad de implementación para esta intervención es de naturaleza descentralizada, teniendo la Dirección General sólo un rol de monitoreo y asistencia técnica. En este sentido, las grandes responsabilidades de la gestión de la Tarjeta quedan en manos de los municipios y de ONG. En este contexto, llama la atención el gran tamaño del equipo provincial (52 personas), y el bajo porcentaje de técnicos en él (únicamente 7 personas). Al igual que la AUH, la Tarjeta Crecer brinda ingresos a las familias vulnerables y puede constituirse en una herramienta importante para revertir la situación actual de pobreza e indigencia de la provincia. Nuevamente aquí, será crucial lograr una mayor articulación entre iniciativas complementarias que hagan frente a las diversas dimensiones de las problemáticas sociales para lograr un abordaje integral, así como lograr una ampliación de su cobertura.

El **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** en la provincia de Neuquén es implementado por las agencias territoriales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (la GECAL de Neuquén y las 4 Oficinas de Empleo Municipales en el interior). La gestión del Programa en la provincia se encuentra en un estado incipiente. Al momento de realizar el trabajo de campo, el programa solamente estaba comenzando a ser implementado en dos municipios. En esos casos, la gestión era realizada siguiendo la normativa emitida por el nivel nacional de gobierno, por lo que la provincia no cuenta con margen de acción para realizar cambios relevantes en su diseño. Las articulaciones que se establecen con el nivel provincial de gobierno eran limitadas, existiendo dificultades para garantizar las plazas en los establecimientos educativos para los titulares del Programa. Se otorgaba un rol de mayor relevancia a las localidades, quienes a través de las Oficinas de Empleo Municipales participan de la definición de prestaciones que serán ofrecidas a los titulares. La provincia de Neuquén contaba, en 2010, con una tasa de desocupación de los jóvenes (de entre 19 y 25 años) menor al promedio nacional y patagónico, alcanzando en al 12%. Sin embargo, esta tasa de desocupación resultaba mayor que para los otros grupos etarios. Para mejorar esta situación resultará fundamental poder ampliar el Programa, tanto en cantidad de inscriptos como en alcance territorial.

Por su parte, la **Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias** depende de la Unidad de Coordinación Provincial de la Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte provincial (que tiene rango ministerial). Esta Unidad se encarga de la implementación de todos los programas nacionales de educación que llegan al territorio neuquino, y opera separadamente del resto de la Secretaría de Estado. Los indicadores sociales para la provincia de Neuquén muestran una situación desfavorable para el nivel medio, tanto respecto del promedio nacional como del regional. En este sentido, Neuquén presentaba una menor tasa de escolarización y un aumento de la tasa de repitencia y de abandono por encima del promedio nacional para el nivel medio[47]. Frente a este escenario, es necesario señalar la gran reducción en becas educativas para el nivel medio que se ha evidenciado en la provincia. Para hacer frente a esta preocupante situación educativa será necesario que las políticas de protección social destinadas a mejorar la inclusión socio educativa de los/as niños/as y adolescentes amplíen su cobertura y mejoren su coordinación pro-integralidad, comprendiendo que la incompatibilidad no debería ser implementada en intervenciones que buscan atacar distintas problemáticas.

[47] Con la excepción de la tasa de abandono para el Polimodal.

Finalmente, el **Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"** no es implementado en la provincia de Neuquén. La provincia presenta menores índices de desocupación que el promedio nacional, pero se observan tasas más altas de pobreza e indigencia, por lo cual sería positivo promover la implementación de intervenciones que apunten a mejorar la situación socio-laboral de los neuquinos, ya sea en el marco del Plan "Argentina Trabaja" o de otras políticas. En cualquiera de los casos, será fundamental observar la actual oferta programática provincial (por ejemplo, el Programa de Microcréditos para el Desarrollo de la Economía Social) e intentar establecer articulaciones pro-integralidad.

En síntesis, la provincia de Neuquén presenta una situación heterogénea en lo que se refiere a los cinco programas de protección social aquí analizados. Dos de los programas (la Asignación Universal por Hijo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) son implementados a través de las agencias territoriales de los ministerios nacionales, estableciendo articulaciones mínimas con el gobierno provincial. El Programa Jóvenes otorga un rol mayor en su implementación a las localidades, pero aún así se rige por la normativa y el diseño definido en el nivel nacional. Por otra parte, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias, es incorporada a la burocracia provincial, pero opera de manera independiente del resto de la Secretaría de Estado de Educación. Finalmente, el Plan Nacer y el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se encuentran insertos en la estructura de la administración pública provincial, y sus intervenciones son incorporadas a las políticas provinciales en la materia. Es así como, en estos dos casos, se logra una mayor amalgama con los objetivos y modalidades de gestión provinciales.

Las disimilitudes en los modelos de gestión de las políticas de protección social analizadas se suman a las graves limitaciones en términos de integralidad. La coordinación pro-integralidad muestra importantes deficiencias entre los niveles nacional y provincial, pero también dentro de cada uno de estos ámbitos. El hecho de que algunos de los programas sean gestionados desde la estructura provincial, por ejemplo, no garantiza que se logre o se aproxime a una integralidad en el abordaje. En este sentido, llama la atención en el análisis de los programas la ausencia de un rol coordinador de la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). Del mismo modo, las políticas que son gestionadas desde el nivel central tampoco logran una articulación eficiente que se traduzca en una lógica coherente de intervención.

Resultará fundamental seguir avanzando en este sentido, promoviendo más y mejores articulaciones entre y dentro de los niveles de gobierno para lograr un abordaje integral en las políticas de protección social para que éstas puedan incidir sobre la situación socio-económica neuquina.

6. Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en la Cámara de Diputados neuquina, año 2003

Partido/Alianza	Cámara de Diputados
Movimiento Popular Neuquino	17
Partido Justicialista	5
Apertura Popular de Neuquén	3
Alianza Afirmación por una República Igualitaria – Encuentro Neuquino[48]	3
Opción Federal	2
Recrear para el Crecimiento	1
Movimiento de Integración y Desarrollo	1
Unión Cívica Radical	1
Corriente Patria Libre	1
El Frente y la Participación Neuquina	1

Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow

Anexo 2. Distribución de bancas en la Cámara de Diputados neuquina, año 2007

Partido/Alianza	Cámara de Diputados
Movimiento Popular Neuquino	15
Concentración Neuquina para la Victoria	13
Alianza Frente Alternativa Neuquina	3
Frente UNE – Socialista	1
Opción Federal	1
Servicio y Comunidad	1
Apertura Popular de Neuquén	1

Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow

[48] Afirmación por una República Igualitaria, Intransigente, Socialista Popular, Demócrata Cristiano.

Anexo 3. Transferencias a los efectores del Plan Nacer en la provincia de Neuquén (diciembre 2009)

Efector	Tipo	Localidad	Transferencias totales ($)	Facturación ($)	Saldo al efector ($)
Horacio Heller	Hospital	Ciudad de Neuquén	205.119	141.212	63.907
Cutral Có - Plaza Huincul	Hospital	Cutral Có	158.747	118.551	40.196
Dr. Natalio Burd	Hospital	Centenario	61.305	58.464	2.842
Dr. Oscar Arraiz	Hospital	Villa la Angostura	17.878	14.753	3.125
Plottier	Hospital	Plottier	15.056	14.738	318
Valentina Sur	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	14.681	14.121	560
Otaño	Centro de Salud	Plaza Huincul	13.743	10.568	3.175
Rincón de los Sauces	Hospital	Rincón de los Sauces	12.124	10.832	1.291
Vista Hermosa	Centro de Salud	Centenario	9.258	-	9.258
Senillosa	Hospital	Senillosa	8.349	7.712	637
Dr. Carlos Burdes	Hospital	Mariano Moreno	6.271	4.509	1.762
Aeroparque	Centro de Salud	Cutral Có	5.937	4.273	1.664
Belgrano	Centro de Salud	Cutral Có	5.767	3.129	2.637
El Progreso	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	5.562	5.561	1
Barrio Centenario	Centro de Salud	Plaza Huincul	5.311	4.540	771
Pampa	Centro de Salud	Plaza Huincul	4.001	1.556	2.445
Bouquet Roldan	Hospital		3.423	3.423	-
San Martín	Centro de Salud	Cutral Có	3.274	2.502	772
Brentana	Centro de Salud	Cutral Có	2.996	1.669	1.328
Parque Oeste	Centro de Salud	Cutral Có	2.879	2.879	-
Los Aromos	Centro de Salud	Plottier	2.506	1.638	868
Villa Pehuenia	Centro de Salud	Villa Pehuenia	2.503	2.253	250
S.P. del Chañar	Hospital	San Patricio del Chañar	2.465	-	2.465
La Esperanza	Centro de Salud	Plottier	2.444	1.065	1.379
Aluminé	Hospital	Aluminé	2.058	-	2.058
Peñi Trapun	Centro de Salud	Cutral Có	1.871	1.871	-
El Huecu	Hospital	El Huecú	1.841	-	1.841
Barrio El Chacay	Centro de Salud	Plottier	1.749	1.075	674
Confluencia	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	1.736	1.252	483
Ruca Quimey	Centro de Salud	Cutral Có	1.625	-	1.625
Trailer Toma Esfuerzo	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	1.578	552	1.026
El Chocón	Hospital	El Chocón	1.527	1.527	-
Valentina Norte	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	1.513	499	1.014
Dr. José Venier	Hospital	Las Lajas	1.142	-	1.142
Las Margaritas - Josegina Nogues	Centro de Salud	Villa la Angostura	1.131	982	149
Barrio Unión	Centro de Salud	Cutral Có	1.050	723	327
Los Álamos	Centro de Salud	Plottier	1.031	779	251
Las Piedritas	Centro de Salud	Villa la Angostura	981	673	309
Soldado Águila	Centro de Salud	Plottier	900	285	615
Sapere	Centro de Salud	Ciudad de Neuquén	687	228	459
Barrio Unión	Centro de Salud	Plottier	626	-	626
Barrio Sarmiento 2	Centro de Salud	Centenario	582	-	582

Efector	Tipo	Localidad	Transferencias totales ($)	Facturación ($)	Saldo al efector ($)
Los Hornos	Centro de Salud	Plottier	552	75	477
Nueva Esperanza	Centro de Salud	Zapala	438	-	438
CGT	Centro de Salud	Zapala	294	-	294
Barrio Campamento	Centro de Salud	Cutral Có	252	252	-
Las Ovejas	Hospital		244	244	-
Las Latas	Centro de Salud	Aluminé	187	187	-
Vista Alegre Norte	Centro de Salud	Vista Alegre Norte	97		97
Añelo	Centro de Salud	Añelo	51	-	51
TOTAL			**597.342**	**441.154**	**156.188**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos brindados por la UGP del Plan Nacer Neuquén.

Bibliografía

ANSES, "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php, Buenos Aires, julio de 2010.

Balbo, Elvira H: "Municipios argentinos: Incubadoras de empresas en la formalidad" en *Separata Temática No. 7.* Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP). Buenos Aires, 2010.

Braceli, Orlando Andrés; Braceli, María Silvana y Rosana María Jan Casaño. (2001). "Sistema Municipal Argentino con Énfasis en los Municipios de la Provincia de Mendoza – Análisis comparado de su organización y estructura fiscal". Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas de protección social: una mirada desde el nivel nacional", *Documento de Trabajo N°45*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

Ministerio de Salud de la Nación, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina" en *Dirección Nacional de Salud Materno Infantil*. Disponible en http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/archivos/pdf/Anuario%20SIP%202005.pdf, Buenos Aires, 2006.

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Neuquén

Constitución Provincial de Río Negro

Decreto 0036/2010 Estructura Orgánica de Ministerios. Marzo 2010.

Ley provincial N°2.571: Ley Orgánica de Ministerios de la Provincia de Neuquén. Diciembre 2007.

Ley provincial N°386: Creación del Consejo de Planificación de Neuquén

Páginas Web

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), http://www.anses.gob.ar/, consultada en mayo de 2011.

Atlas Electoral de Andy Tow, http://towsa.com/wordpress/, consultado en febrero 2011

Agencia CNA, http://www.agenciacna.com/, consultado en marzo 2011

Diario 8300, http://www.8300.com.ar/, consultado en marzo 2011.

Diario Clarín, http://www.clarin.com/ciudades/, consultado en marzo 2011.

Diario Diariamente Neuquén, http://www.diariamenteneuquen.com.ar/, consultado en febrero y marzo 2011

Diario de Cuyo, http://www.diariodecuyo.com.ar/, consultado en marzo 2011

Diario La Gaceta, http://www.lagaceta.com.ar/, consultado en marzo 2011

Diario La Nación, http://www.lanacion.com.ar/, consultado en, febrero 2011

Diario La Mañana, http://www.lmneuquen.com.ar/, consultado en febrero y marzo 2011

Diario Página 12, http://www.pagina12.com.ar/, consultado en febrero y marzo 2011

Diario La Política, http://www.lapoliticaonline.com/, consultado en febrero 2011

Diario Río Negro, http://www.rionegro.com.ar/, consultado en marzo 2011

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), http://diniece.me.gov.ar/, consultada en mayo 2011

IP Noticias, http://www.informaciondelpais.com.ar/, consultado en marzo 2011

Ministerio de Educación de la Nación, http://portal.educacion.gov.ar/, consultado en junio 2011

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, http://www.desarrollosocial.gov.ar/, consultado en mayo 2011

Ministerio de Salud de la provincia de Neuquén, http://www.saludneuquen.gob.ar/, consultado en junio 2011

Ministerio el Interior, http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=BUE004&idName=municipios&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal, consultado en marzo 2011

Página oficial de la provincia de Neuquén, http://w2.neuquen.gov.ar/index.php, consultada en junio 2011.

Poder Local, http://www.poderlocal.net/, consultado en marzo 2011

Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deportes de la provincia de Neuquén, http://www.neuquen.edu.ar/ y http://www.deportesneuquen.gov.ar/, consultadas en junio 2011

Subsecretaría de Trabajo, Capacitación y Empleo de la provincia de Neuquén, http://www.trabajoneuquen.gov.ar/, consultada en junio 2011

Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la provincia de Neuquén, http://www2.neuquen.gov.ar/copade/, consultada en junio 2011

Entrevistas realizadas

Bárbara Bruberis, Dirección Provincial de Planeamiento y Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén.

Claudia Borri, Responsable de Políticas Socio-Educativas, Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte de la Provincia de Neuquén.

Daniel Vincent, Ministro, Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén.

Flavia Duarte, Responsable de Becas, Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte de la Provincia de Neuquén.

Isabel Mosna, Directora de la Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Neuquén.

Juan Carlos Rodríguez, Director, Dirección Provincial de Planeamiento y Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén.

Nilda Callieri, Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Neuquén.

Pablo Todero, Gerente de la Gerencia de Capacitación Laboral y Empleo de Neuquén, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Raúl Radonich, Gerente de la Unidad de Atención Integral de Neuquén, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Solange Destaillats, Coordinadora del Plan Nacer, Secretaría de Salud de la Provincia de Neuquén.

Acerca de la autora

Gala Díaz Langou: coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (en curso). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Ian Brand-Weiner y Carolina Aulicino colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Díaz Langou, Gala: "Los principales programas de protección social en la provincia de Neuquén", *Documento de Trabajo N°67*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

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

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Notas