



Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro

Paula Forteza • María Fernanda Potenza Dal Masetto

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 N° 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen ejecutivo | 4 |
| Agradecimientos | 4 |
| Introducción..... | 5 |
| 1. Situación política de la provincia..... | 7 |
| 2. Situación económico-social (2003-2010)..... | 12 |
| 3. Características de la institucionalidad social | 33 |
| 4. Los principales programas de protección social..... | 37 |
| 5. Conclusiones..... | 61 |
| 6. Anexos | 64 |
| Bibliografía..... | 65 |
| Normativa | 65 |
| Páginas web consultadas | 65 |
| Entrevistas realizadas..... | 66 |
| Acerca de las autoras..... | 67 |
| Acerca de CIPPEC..... | 67 |

Índice de cuadros y gráficos

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

| | |
|---|----|
| Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes)..... | 23 |
| Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)..... | 24 |
| Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)..... | 25 |
| Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)..... | 26 |
| Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)..... | 26 |
| Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: años 2003-2010 (en porcentajes)..... | 27 |
| Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)..... | 28 |
| Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes) | 29 |
| Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)..... | 29 |
| Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico, y 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)..... | 31 |
| Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundario, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)..... | 32 |
| Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)..... | 32 |
| | |
| Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007..... | 8 |
| Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores..... | 9 |
| Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas..... | 10 |
| Tabla 4. Evolución de la cantidad de inscriptos en el Plan Nacer – Río Negro: años 2007 a 2010..... | 56 |
| Tabla 5. Evolución de la cantidad de prácticas facturadas y total transferido a efectores en el Plan Nacer – Río Negro: años 2007 a 2010..... | 57 |

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de seis programas nacionales en la provincia de Río Negro. Los programas relevados son: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias, Plan Nacer, y Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

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.

En relación al contexto político-institucional de los últimos años, sobresale la continuidad de la UCR al frente de la provincia, manteniendo un vínculo formalmente cordial con el gobierno nacional.

En términos económico-sociales, la provincia está en una situación ventajosa respecto de su región en relación con algunos indicadores (sanitarios) pero más deficitaria en relación con otros (los vinculados con empleo y pobreza).

Dentro de la institucionalidad social, se destacan tres áreas: los Ministerios de Familia, de Salud y de Educación, junto con diferentes oficinas de organismos nacionales (GECAL del Ministerio de Trabajo, UDAI y Oficinas de la ANSES, CDR, CIC y CAL del Ministerio de Desarrollo Social).

El estudio de los seis programas revela los siguientes aspectos más relevantes: 1) la AUH ha logrado, en poco tiempo, una muy amplia cobertura y su articulación con otras iniciativas sociales se limita a acciones puntuales, 2) la iniciativa que se financia con los fondos del PNSA resulta secundaria dentro de la oferta provincial en materia alimentaria, 3) la gestión del programa Jóvenes ilustra las tensiones entre gobiernos (nacional y provincial) de diferente signo político, 4) se procura que las iniciativas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas contribuyan al proceso de reforma de la educación media encarado por la provincia (que no había adherido a la Ley Federal de Educación), 5) se buscó una mayor articulación del Nacer con la estructura y la política provincial, 6) el programa Ingreso Social con Trabajo no se implementa en la provincia, aunque sí otras iniciativas del MDS en materia de economía social. Por último, cabe mencionar que los intentos de coordinación de las políticas sociales resultan acotados y parecen estar enfocados, ante todo, a la articulación al interior de cada sector.

Agradecimientos

Las autoras agradecen muy especialmente a Ian Brand-Weiner y a Gala Diaz Langou por su apoyo al proyecto y su colaboración en la elaboración del documento. Además, las autoras quisieran reconocer y agradecer la asistencia brindada por Daniela Pardo en el proceso de investigación, por Paula Noguera en la elaboración del documento final y por Javier Snaidas en la redacción de la sección 2 del documento. Las autoras también agradecen 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 sub-nacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación de seis programas nacionales de protección social en la provincia de Río Negro.

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 Estero¹.

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 Río Negro.

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 provincia²

Esta provincia patagónica comparte un límite internacional con Chile y con las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Neuquén y Chubut. Con la de Neuquén mantiene una disputa limítrofe histórica. En el artículo 8 de su Constitución Provincial, Río Negro reclama que el territorio disputado se caracteriza por “la errónea traza del meridiano diez grados oeste de Buenos Aires” y varias islas” (Constitución Provincial de Río Negro). El territorio nacional de Río Negro se formó en 1884 y en 1955 recibió el estatuto de provincia autónoma. En el año 1957 se aprobó la constitución provincial, que fue modificada en 1988. En 2009 se trató nuevamente de modificar la reelección del gobernador, pero el intento no tuvo éxito. Río Negro se encuentra entre las provincias menos pobladas y consecuentemente designa la cantidad mínima de diputados (5). Como las demás provincias, elige a 3 de los 72 senadores nacionales.

Desde el retorno a la democracia, todos los gobernadores de la provincia de Río Negro provinieron de la Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, en la cámara legislativa la situación fue complicada por conflictos de intereses tanto al interior de la UCR misma como entre ésta y la oposición. En los municipios, por su parte, durante los últimos años tuvo presencia el Frente para la Victoria (FPV).

El siguiente capítulo está dividido en tres secciones que pretenden describir brevemente la situación político-institucional de la provincia de Río Negro entre los años 2003 y 2010. En la primera parte se 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.

1.El Poder Ejecutivo Provincial

El sistema electoral

El sistema electoral rionegrino para cargos ejecutivos es similar al de la mayoría de las provincias argentinas. Los electores de la provincia votan al gobernador y vicegobernador de forma directa en un sistema de simple pluralidad de distrito único³. El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos y también pueden sucederse recíprocamente por un período legal, en caso de que no hayan sido reelectos anteriormente en uno de los cargos mencionados.

² Esta sección fue elaborada completamente por Ian Brand Weiner, a quien se agradece su colaboración.

³En 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.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

Rio Negro ha sido gobernada, desde el año 1983, por la Unión Cívica Radical (UCR). A pesar de ser de diferente signo político, entre los años 2003 y 2010, sus relaciones con el gobierno nacional fueron buenas.

En las elecciones provinciales del año 2003, los cuatro candidatos principales para gobernador manifestaban apoyar al recién electo Presidente Kirchner. El candidato ganador, Miguel Saiz, era el favorito del gobernador anterior y era considerado un “radical K”⁴. En 2007, Kirchner consideró, incluso, apoyar directamente la reelección del gobernador Saiz, a pesar de haber un candidato propio del Frente para la Victoria (FPV) (Miguel Ángel Pichetto, aliado de Cristina Fernández de Kirchner en el Congreso Nacional). Finalmente, el ex Presidente se mantuvo neutral y casi no hubo presencia del oficialismo nacional en las elecciones. Este apoyo a Saiz dificultó su posición en la UCR oficial. Durante los últimos dos años de la gestión de Saiz, las relaciones entre el oficialismo rionegrino y el gobierno nacional parecieron enfriarse un poco. Uno de los temas dominantes en las políticas rionegrinas fueron las tensiones entre Saiz y su vicegobernador, Bautista Mendioroz, lo que se tratará en la siguiente sección.

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

| Fecha | 31/08/2003 | 20/05/2007 |
|--|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Ganador de la elección | Saiz – De Rege (UCR) ⁵ | Saiz – Mendioroz (UCR) ⁶ |
| Porcentaje de votos del 1° puesto | 32,62% | 47,20% |
| 2° puesto | Soria – Durán (PJ) ⁷ | Pichetto – Arriaga (FPV) ⁸ |
| Porcentaje de votos del 2° puesto | 30,27% | 40,83% |
| Total votantes (votos positivos) | 354.416 (73,97%) | 388.145 (72,05%) |
| Fórmula en el gobierno | Verani - Mendioroz | Saiz – De Rege (UCR) |
| ¿Se presentó la fórmula en el gobierno? | No permitido | Sí |

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

⁴ Él mismo se identificaba como un “radical concertador”.

⁵ Unión Cívica Radical, Movimiento de Integración y Desarrollo.

⁶ Alianza Concertación para el Desarrollo: Unión Cívica Radical, Intransigente, Demócrata Cristiano, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento Patagónico Popular, Unión y Libertad, Demócrata Progresista, Provincial Rionegrino.

⁷ Partido Justicialista, Provincial Rionegrino.

⁸ Alianza Frente para la Victoria: Justicialista, Frente Grande.

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores

| Período legal | Partido gobernante |
|----------------------|--------------------------------|
| 1983-87 | Oswaldo Álvarez Fuerrero (UCR) |
| 1987-91 | Horacio Massaccesi (UCR) |
| 1991-95 | Horacio Massaccesi (UCR) |
| 1995-99 | Pablo Verani (UCR) |
| 1999-03 | Pablo Verani (UCR) |
| 2003-07 | Miguel Saiz (UCR) |
| 2007-11 | Miguel Saiz (UCR) |

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

2.El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

Río Negro tiene cuenta solamente con una cámara de legisladores que se renueva completamente cada cuatro años. La cantidad de legisladores depende de un factor demográfico: debe haber un representante cada 22.000 habitantes (o fracción no menor a 11.000). Dados estos parámetros, el mínimo de representantes es de 36 y el máximo de 46. La reelección de los legisladores no está limitada.

La cámara rionegrina tiene dos tipos de legisladores: los representantes regionales y los representantes poblacionales. Los primeros representan a las ocho regiones electorales, su número es fijo e igualitario de 24 personas y son electos con método D'Hondt con un piso de 22% de los votos válidos⁹. Por su parte, la cantidad de representantes poblacionales depende de un factor demográfico y fueron 19 durante el período de observación. Ellos son electos en un distrito único¹⁰ con método D'Hondt con un piso mínimo de 5% de los votos válidos. En Río Negro las leyes tienen origen exclusivamente en la legislatura.

Composición de las cámaras legislativas

Entre los años 2003 a 2007, el funcionamiento de la cámara legislativa estuvo fuertemente influido por conflictos al interior del Poder Ejecutivo, los cuales fueron aumentando a lo largo del

⁹ Este sistema complejo de reparto de las bancas favorece a partidos grandes o alianzas multipartidarias y desalienta 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 desproporcionada del partido grande y la ausencia de los pequeños.

¹⁰ 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.

tiempo. Además, durante ese período, el Ejecutivo tuvo mayoría absoluta en el parlamento, situación que se modificó a partir del período siguiente (2007 a 2011) (ver cuadros en **Anexo**).

En el año 2003, la gobernación pasó de Pablo Verani a Miguel Saiz, ambos de la Unión Cívica Radical. Mendioroz, tenía aspiraciones de ser gobernador pero la Constitución Provincial se lo impedía (al haber sido vicegobernador por dos períodos legales). En lugar de eso, asumió la presidencia del bloque radical en la Legislatura rionegrina, donde tenía, por entonces, mayoría absoluta. A pesar de estar conformado por varios sectores del radicalismo y de haber tenido un presidente de bloque y un gobernador de diferentes corrientes internas, la situación fue favorable para el entonces gobernador. En el año 2005, Saiz y su sector dentro de la UCR se sumaron a la Concertación Plural¹¹. A pesar de que esto lo alejó más del Presidente del bloque radical en la Legislatura y de los miembros de su sector, las relaciones se mantuvieron en términos cooperativos.

En los comicios de 2007, Mendioroz (quien había sido Presidente de bloque de la UCR en la Legislatura) se presentó como vicegobernador. En la Legislatura, aunque ganó el apoyo de nuevos partidos, la alianza oficialista perdió cinco bancas y, con eso, la mayoría absoluta. A pesar de que el oficialismo (Concertación para el Desarrollo) quedó como segunda fuerza en la Cámara de Legisladores, la división del bloque del Frente para la Victoria en tres facciones (según información publicada en el Diario *Al Día*) hizo que, en la práctica, el oficialismo fuera la fuerza más numerosa. Durante los últimos años, los legisladores justicialistas se mantuvieron críticos respecto del gobernador Saiz.

Al interior del radicalismo rionegrino, los conflictos se intensificaron en 2009, al comenzar a discutirse la sucesión del gobernador Saiz. Tanto él como Mendioroz mantenían sus intenciones de ser elegidos gobernador en 2011. Mientras el primero intentó (sin lograrlo) reformar la Constitución Provincial para habilitar una segunda reelección, el segundo utilizó la influencia que aún tenía sobre los legisladores provinciales y consiguió que el bloque radical rechazara esa iniciativa. Después de este conflicto, Mendioroz y los legisladores que seguían su línea consiguieron que no se diera tratamiento a algunos proyectos legislativos que habían sido presentados por el Poder Ejecutivo. En el año 2010, Mendioroz aceptó su derrota en las internas de la UCR y dio su apoyo al candidato a gobernador de Saiz, con la condición de que no se hicieran alianzas con el kirchnerismo. Debido tanto a las críticas de la oposición como a los conflictos al interior del oficialismo, entre 2007 y 2010 al Ejecutivo le costó contar con mayorías que le permitiera la sanción de leyes e incluso no pudo tratar algunos proyectos.

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

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

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

¹¹ Un conjunto político multipartidario que dio apoyo a la política kirchnerista.

3.El sistema municipal de Río Negro

En la provincia de Río Negro hay un total de 75 administraciones locales: 38 de ellas son municipios mientras que las restantes 37 son comisiones de fomento (Barceli et ál., 2001) Además hay 6 centros urbanos con una población de entre 100 mil y 25 mil personas, y 44 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 institucional, político, administrativo, económico y financiero" (Constitución Argentina, Artículo 123).

En su artículo 225, la constitución rionegrina "asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica" (Constitución de Río Negro, Artículo 225). La autonomía municipal exige que cada municipio dicte una carta orgánica.

Los intendentes y los concejales son electos directamente por los residentes del municipio en un distrito único por cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos una única vez.

2.Situación económico-social (2003-2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de Río Negro 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)¹², y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación¹³, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)¹⁴ y del Ministerio de Educación de la Nación¹⁵.

1.Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de Río Negro llegan actualmente a las 633.374 personas y representan el 1,6% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 15%, lo que la ubica en una situación superior a la del promedio nacional pero inferior a la media de las provincias de su región (Región Patagónica) (**Gráficos 1 y 2**).

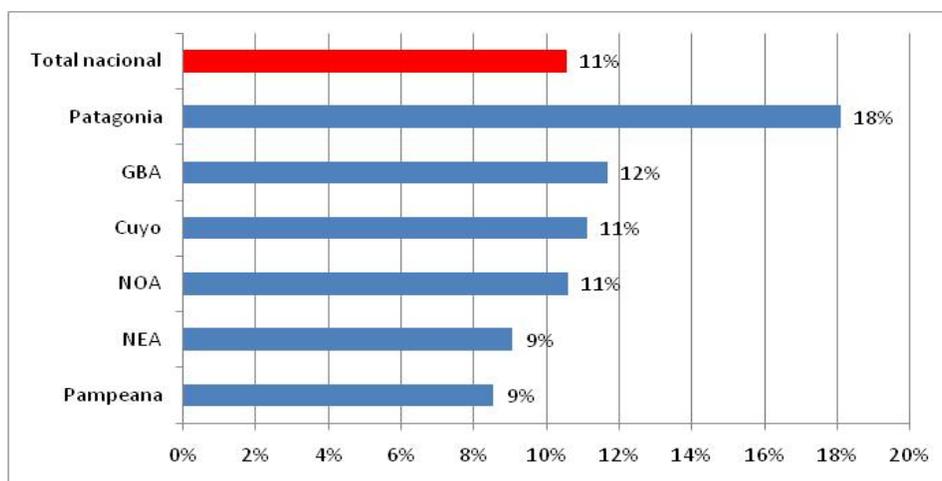
Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)

¹² 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.

¹³ Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en <http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm>

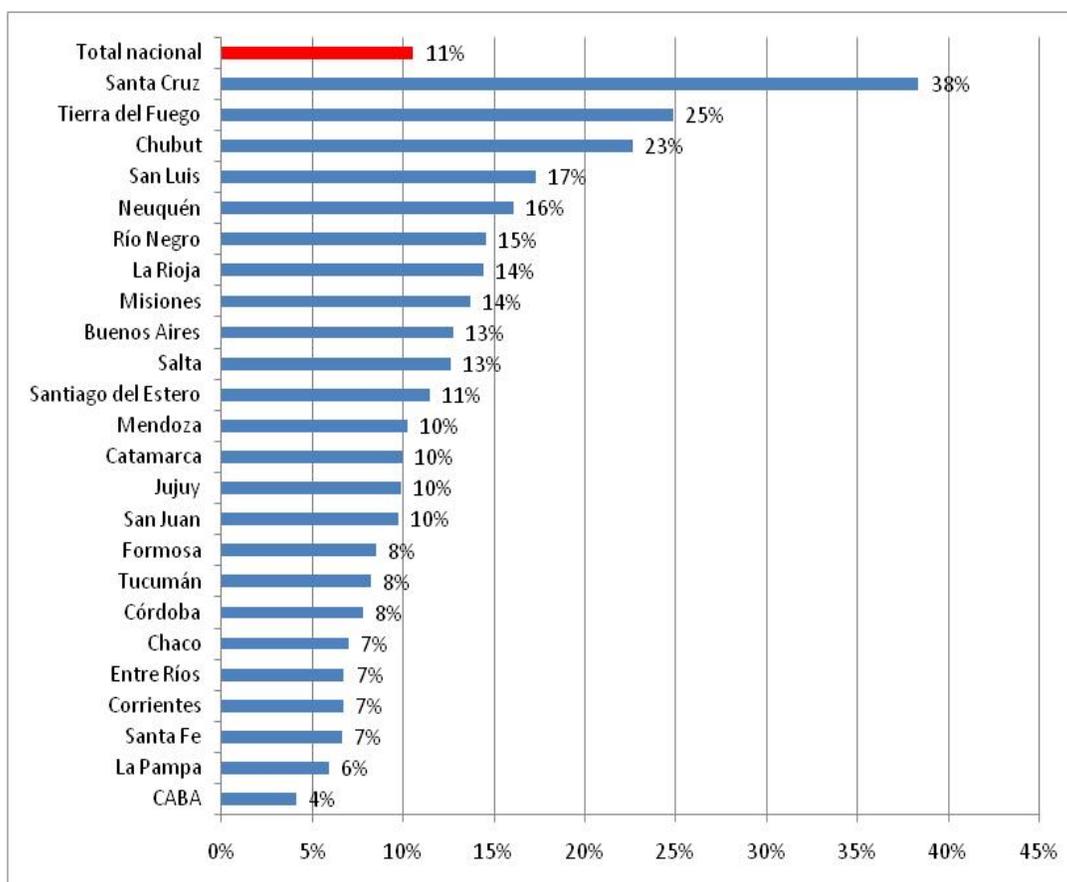
¹⁴ ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en <http://observatorio.anses.gov.ar/publicaciones.php>

¹⁵ Anuarios y otra información elaborada 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 provisionales), INDEC.

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



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

2. Pobreza e indigencia

Tanto la pobreza como la indigencia han experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción. 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 indigencia¹⁶ (**Gráfico 3**).

La Región Patagónica, a la cual pertenece la provincia de Río Negro, 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**).

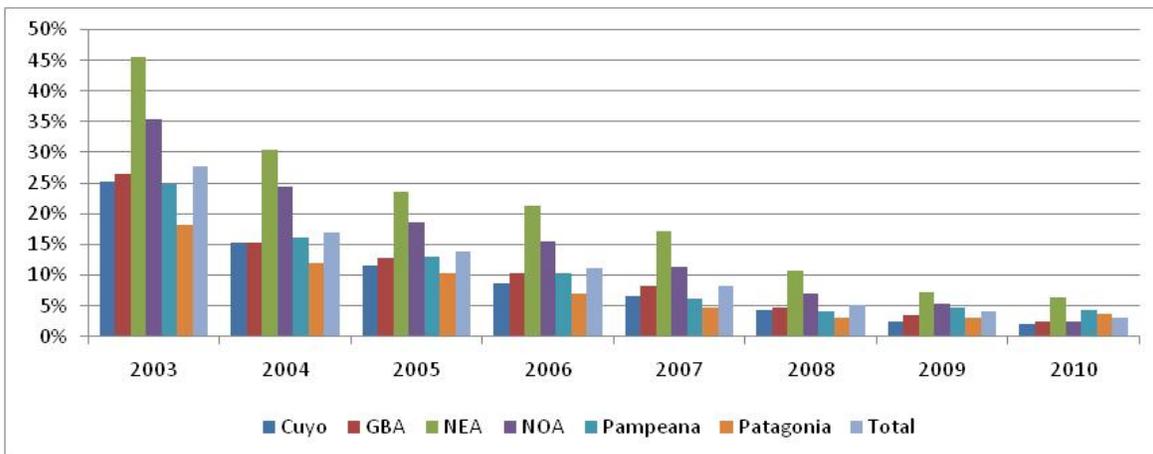
Los valores de estos indicadores para la provincia de Río Negro la ubican muy por encima del promedio regional en materia de pobreza (16,1% en 2010)¹⁷. En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación es también actualmente muy superior a la media regional (6,2%) (**Gráfico 4**).

Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región¹⁸: años 2003-2010 (en porcentajes)

¹⁶ 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.

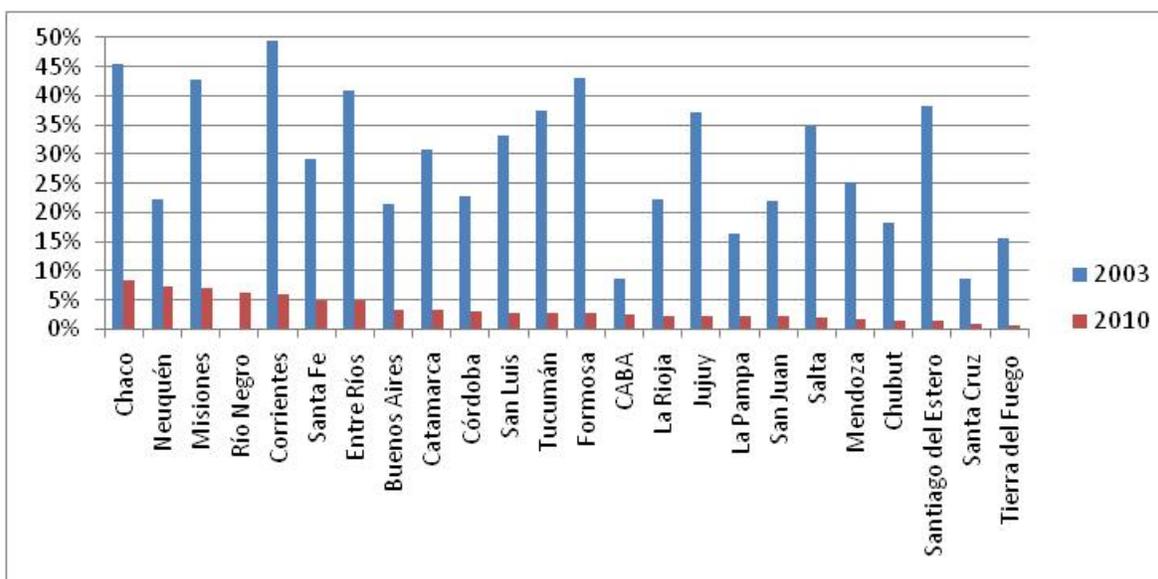
¹⁷ No existen datos de la EPH disponibles para el 2003.

¹⁸ 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 - Tafi 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 provincia¹⁹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



¹⁹ 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).

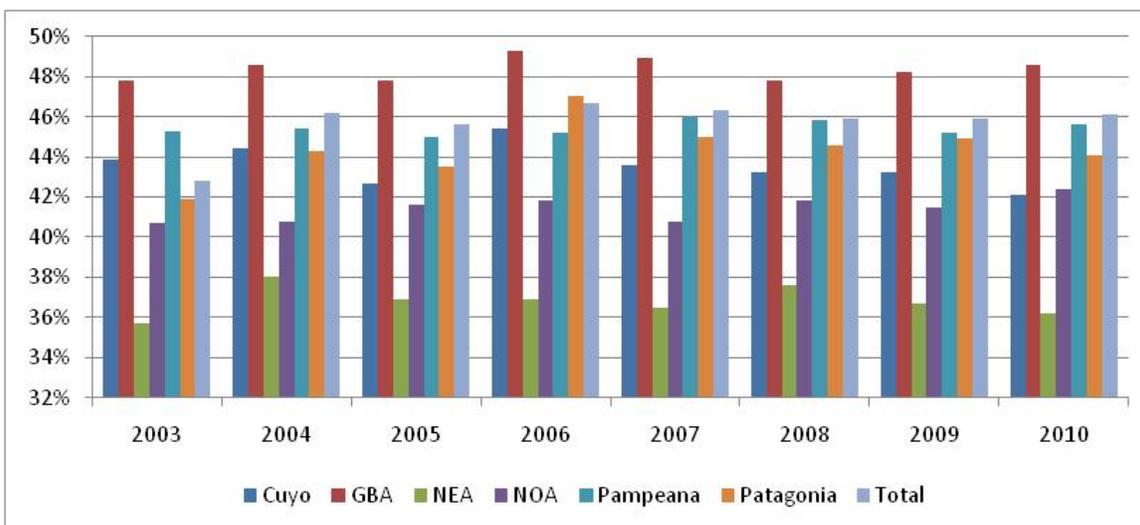
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

3. Actividad, empleo y desempleo

Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad²⁰ 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 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 Río Negro por su parte, la tasa de actividad exhibe valores similares a los del promedio regional, principalmente en lo que respecta a la situación actual. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador no varió, manteniéndose en 44% (**Gráfico 6**).

Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones²¹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



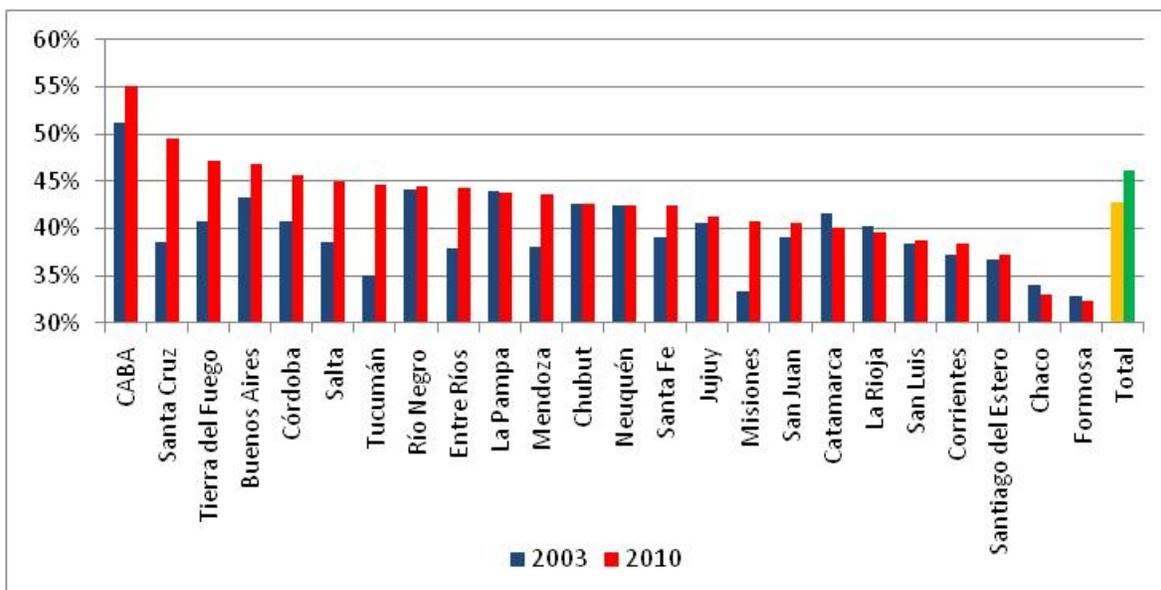
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias²²: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²⁰ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

²¹ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

²² 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.

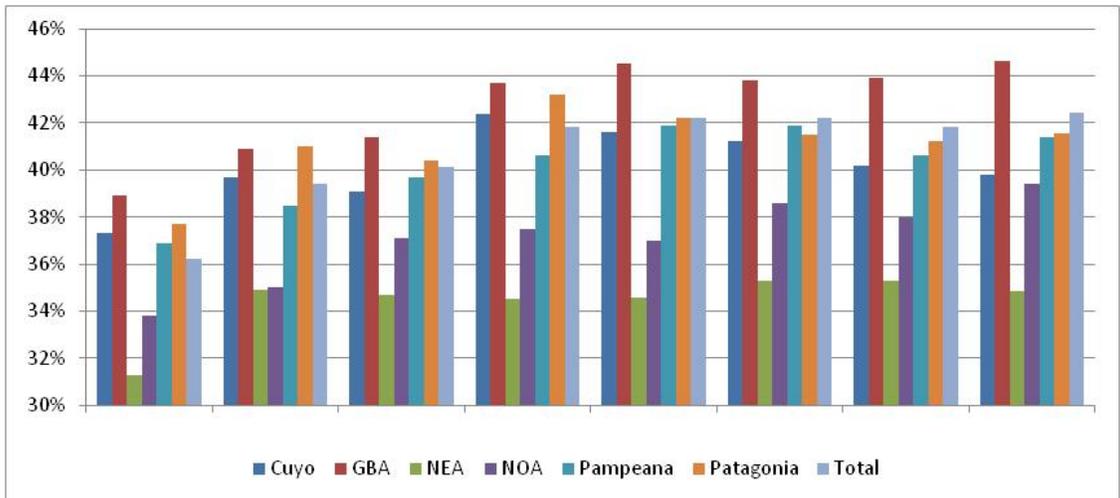
Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo²³ muestra una tendencia al alza. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (**Gráfico 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 Río Negro en particular, la tasa de empleo se ubica ligeramente por debajo del promedio de su región y si también registra un incremento, éste resulta de una magnitud menos considerable que para la media de la Región Patagónica. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 38% al 41% (**Gráfico 8**).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones²⁴: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²³ La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

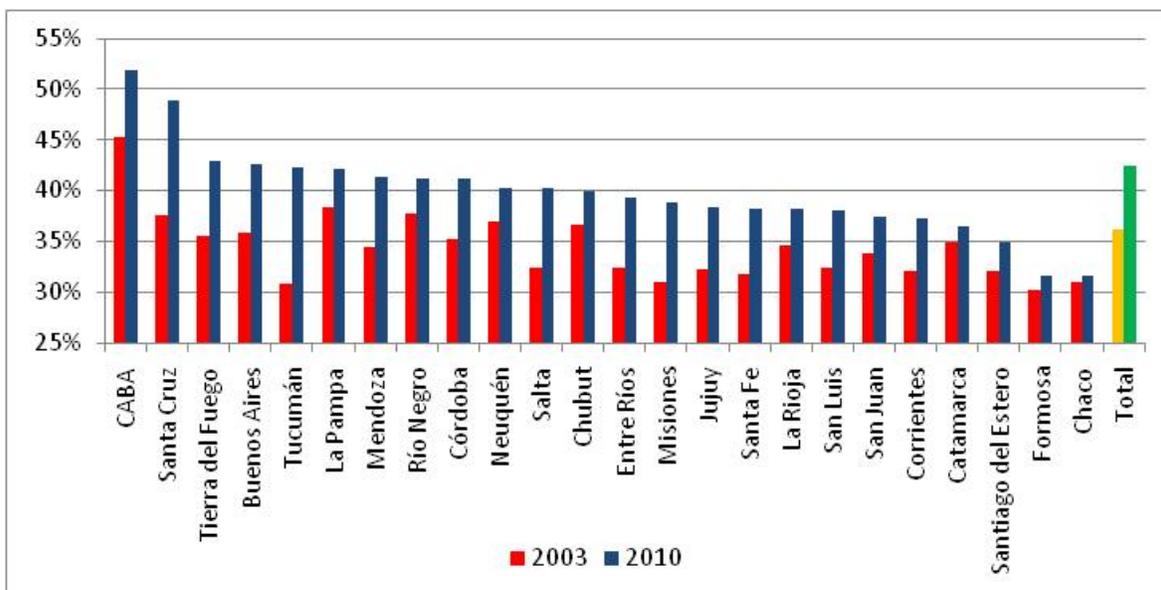
²⁴ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



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

Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias²⁵: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²⁵ 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.

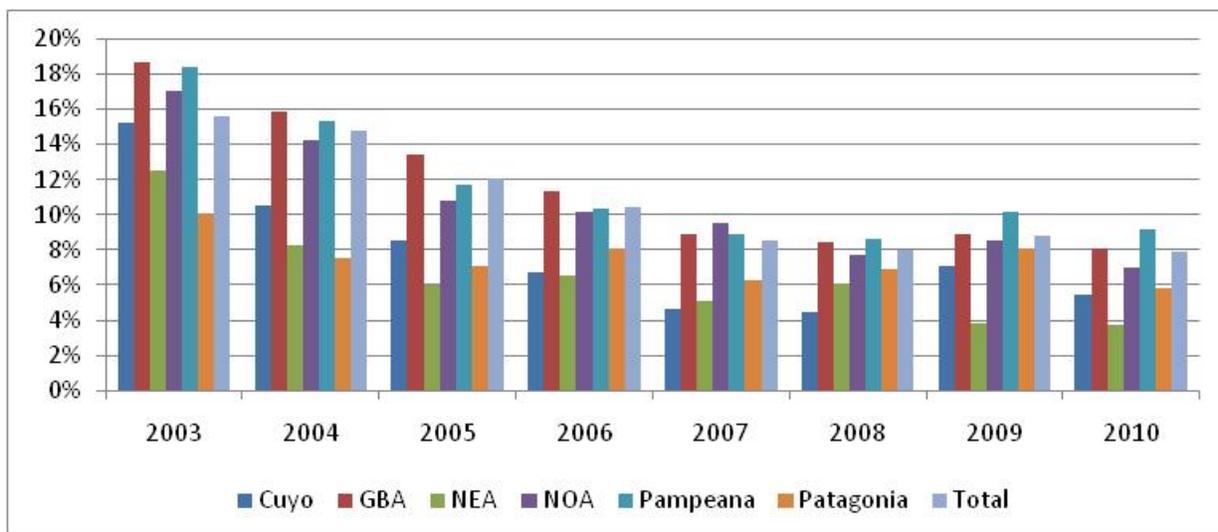
En lo que respecta al desocupación²⁶, entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador 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 6,0%, también inferior a la media nacional (**Gráfico 9**).

En Río Negro la tasa de desocupación se ubica, entre 2003 y 2010, sensiblemente por encima del promedio regional y más cerca del nacional. Sin embargo a lo largo de esos años, se registra una reducción notable de este indicador, que pasa de 15% a 7% (**Gráfico 10**).

Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones²⁷: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

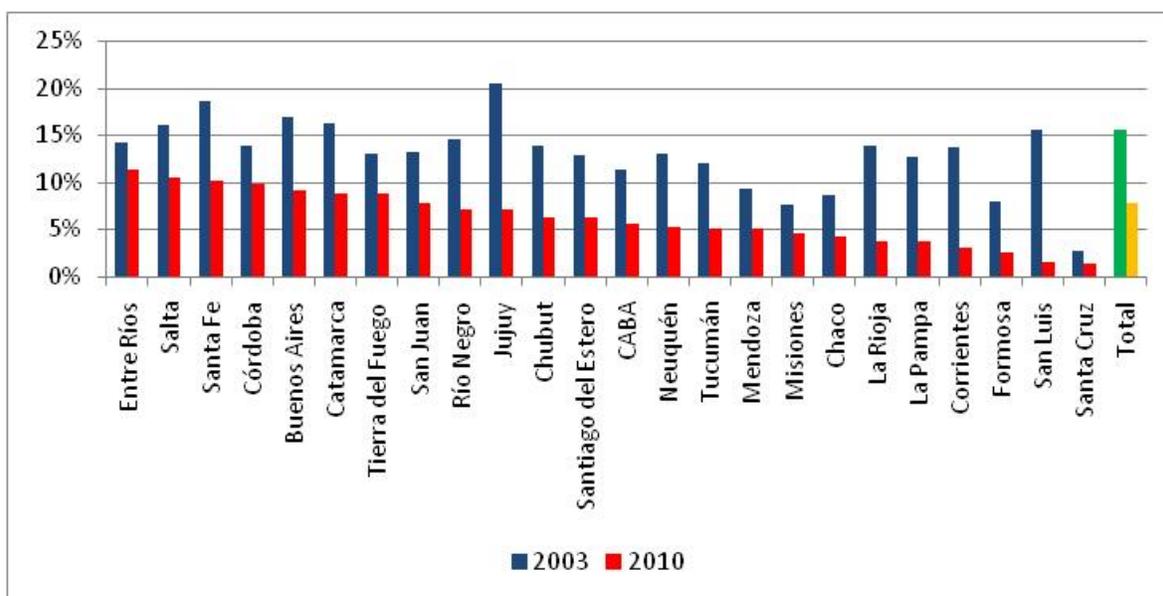
²⁶ La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

²⁷ 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 provincias²⁸: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

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 durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en

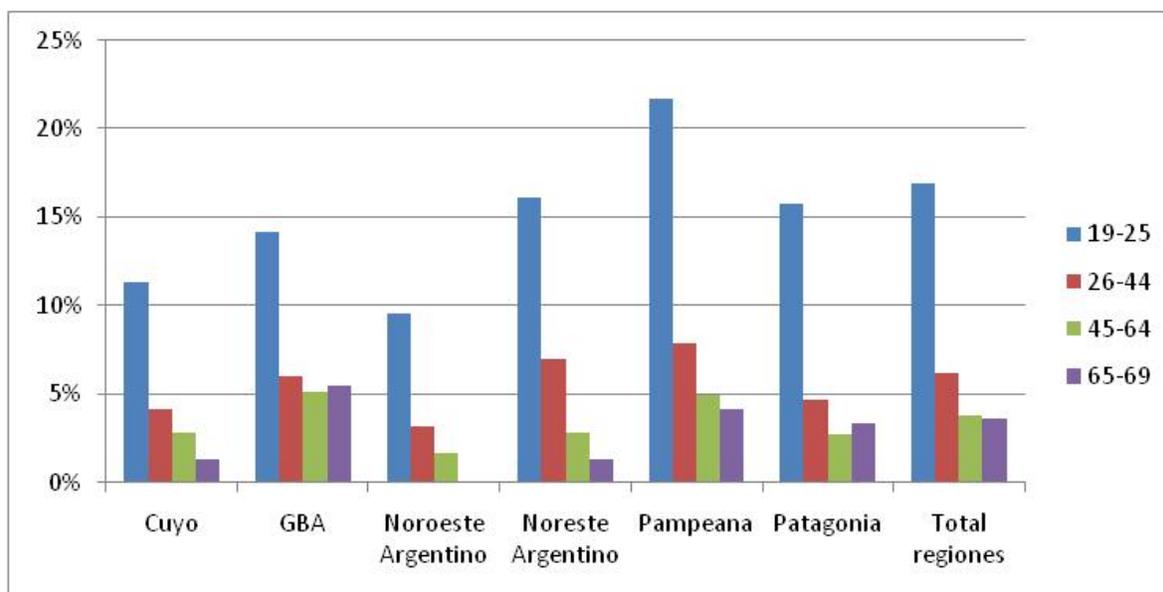
²⁸ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

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**).

En la Región Patagónica, 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**).

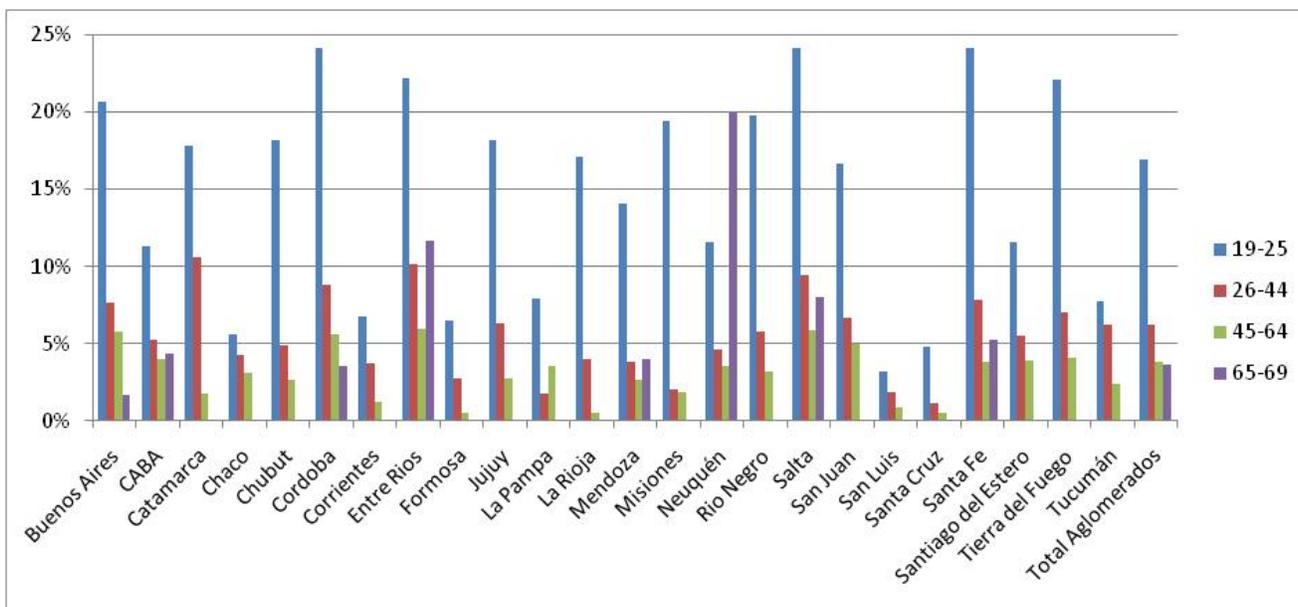
En lo que respecta a desocupación de los jóvenes, la provincia de Río Negro, en particular, muestra una situación menos favorable que las demás jurisdicciones de la Región Patagónica, y lo mismo sucede en relación con el promedio general. Actualmente, se considera desocupados al 20% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 6% (26 a 44 años), 3% (45 a 64 años) y 0% (65 a 69 años) respectivamente (**Gráfico 12**).

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.

4. Cobertura previsional

En Argentina, la tasa de cobertura previsional²⁹ 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**)³⁰. 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%)³¹.

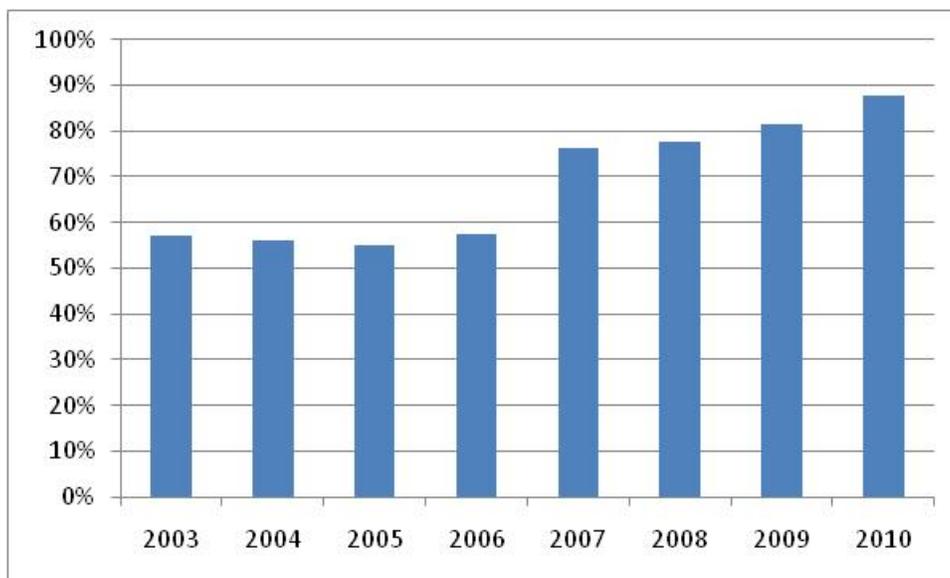
Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en Río Negro (53,10%) se encontraba por debajo del promedio nacional (57,6%). Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, 39% de los beneficios totales que se recibían en esta provincia correspondían a aquellos otorgados por la moratoria previsional (**Gráfico 14**).

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

²⁹ 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 de lo reciban o no.

³⁰ 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.

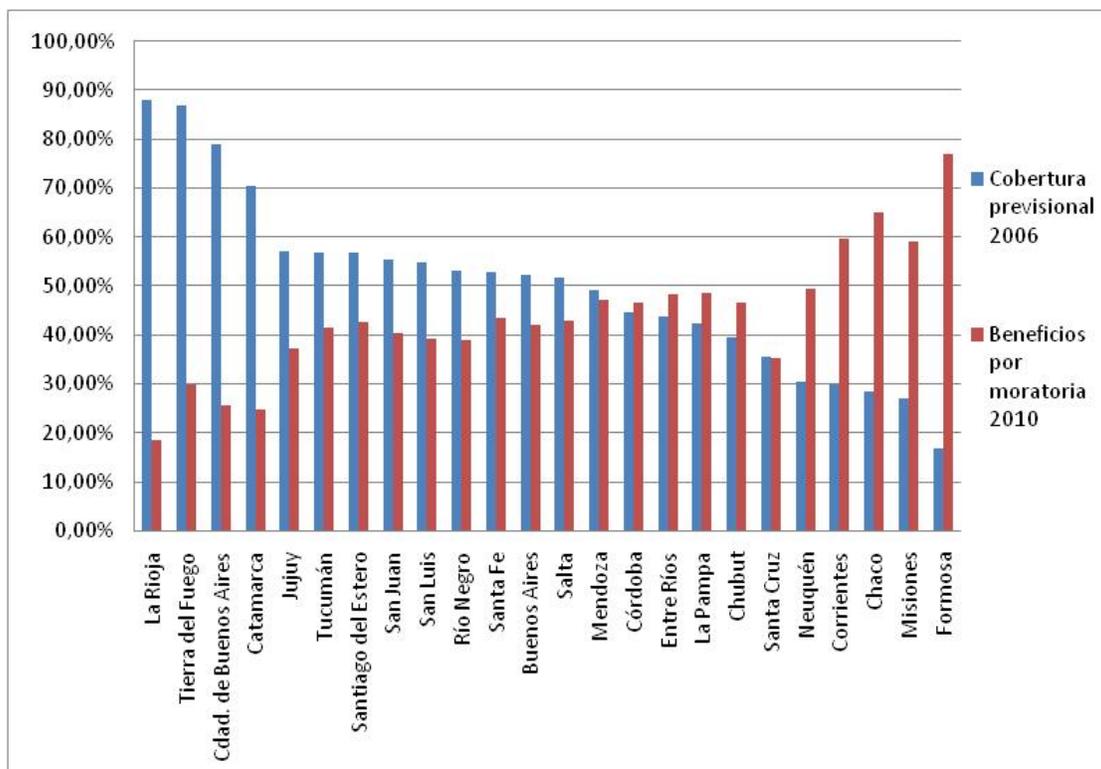
³¹ Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).



Nota: la tasa de cobertura para 2010 está calculada para el primer trimestre de ese año sólo para los beneficiarios del SIPA.

Fuente: ANSeS (2010).

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



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de ANSES (2010).

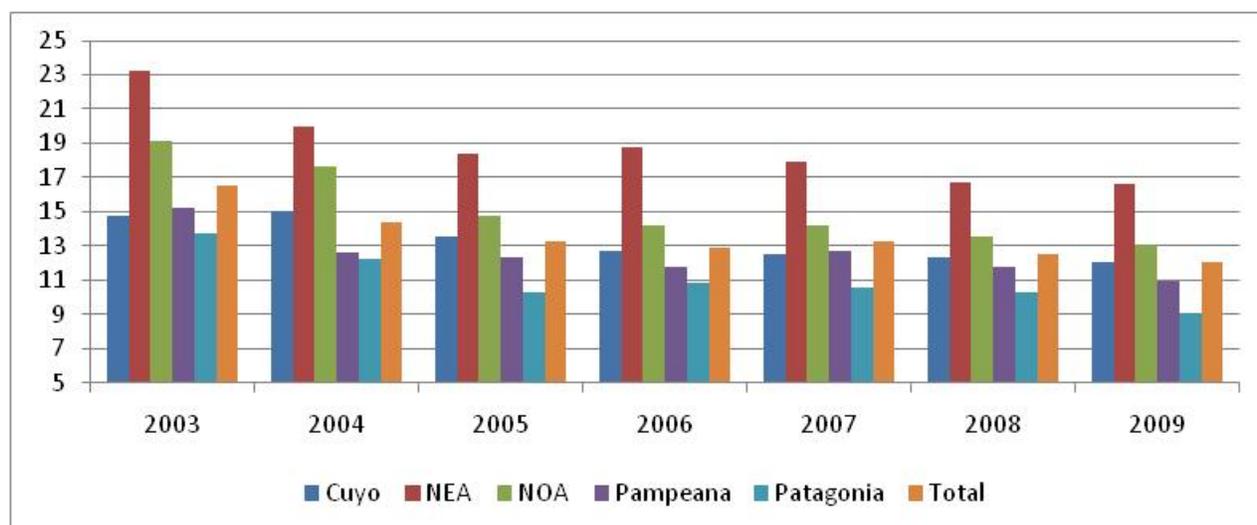
5. Mortalidad infantil y materna

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 12,2 por mil nacidos vivos (**Gráfico 15**).

Las provincias de la Región Patagónica 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 de casi tres puntos 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**).

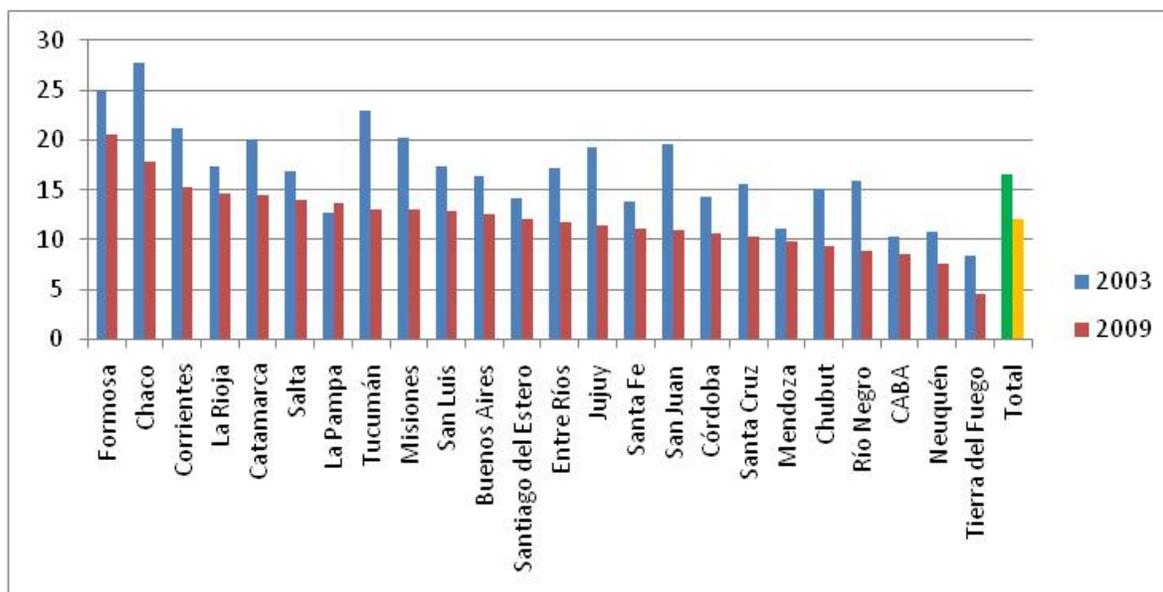
La provincia de Río Negro, por su parte, se encuentra actualmente en una situación de paridad con la media regional, siendo que en 2003 sus valores eran muy superiores. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 16 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó a 9 por mil nacidos vivos en 2009, apenas un 0,1 por sobre la media regional, y por ende muy por debajo de la nacional, lo que supone una progresión especialmente notable (**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 sobre la base de 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)



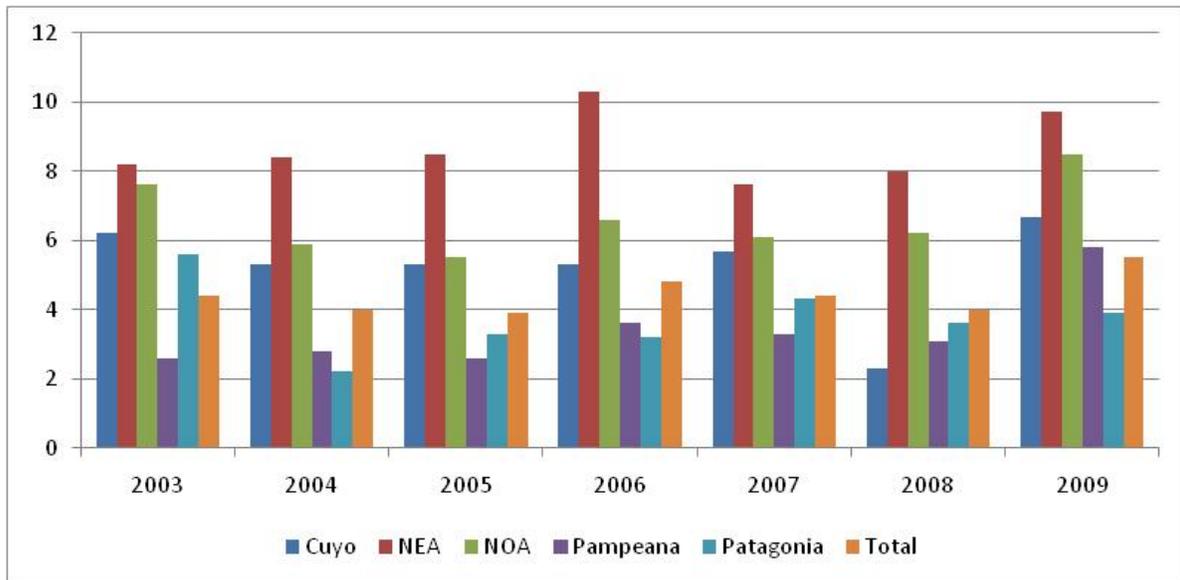
Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

La evolución de la tasa de mortalidad materna se muestra más errática. En 2003, el indicador 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 también 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 y ubicándose igualmente por debajo de la media nacional (**Gráfico 17**).

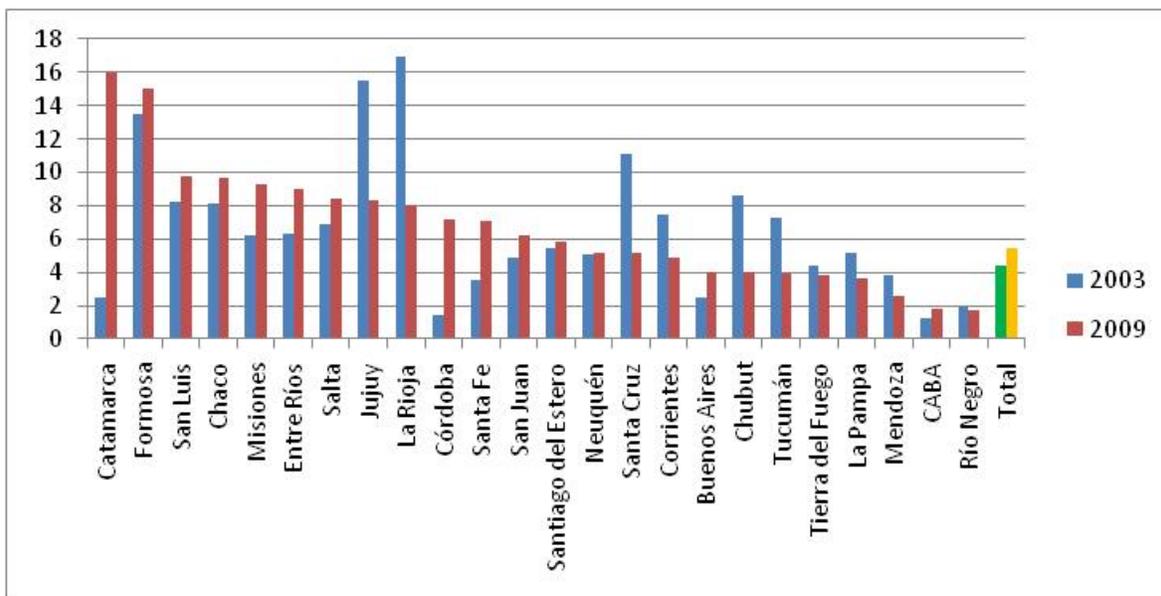
En lo específicamente referido a la situación de Río Negro, ésta es sensiblemente más favorable que la de las provincias de su región. Este indicador se situaba en 2 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y también en 2 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones no sólo ubican a la jurisdicción por debajo del promedio regional sino que sitúan a la provincia 3,5 puntos por debajo de la media nacional en la última medición, representando una de las jurisdicciones que mejor desempeño ha mostrado en todo el país (**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 sobre la base de 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 sobre la base de Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

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**).

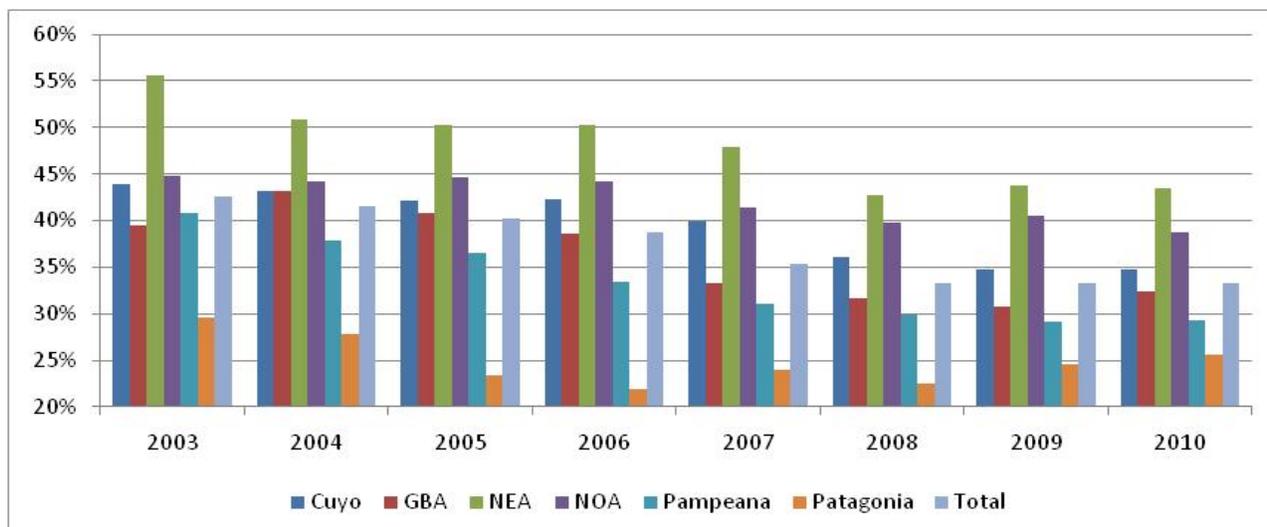
En las provincias de la Región Patagónica, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, sensiblemente inferior al promedio nacional, mostrando los mejores indicadores de todo el país. A pesar de esto, el período analizado muestra una tendencia errática, con incrementos y descensos inter-anales, 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**).

Actualmente en Río Negro, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados alcanza el 35%³². Estos valores sitúan a la provincia notablemente por encima de la media regional, con una diferencia de casi 10%, e incluso la colocan por encima de la media nacional (**Gráfico 20**).

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

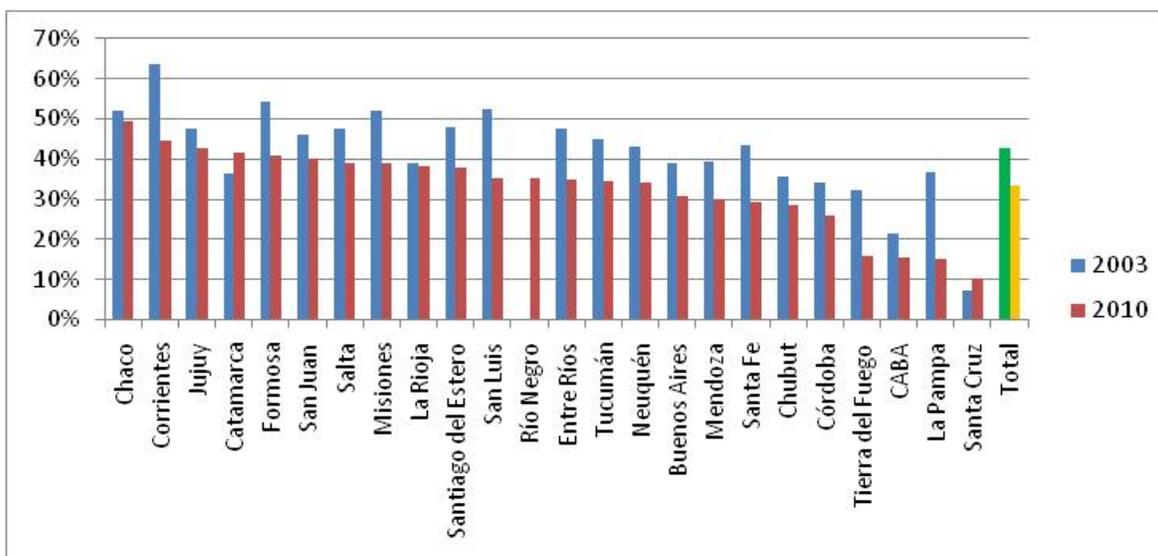
³² No existen datos de la EPH disponibles para el 2003.

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



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

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



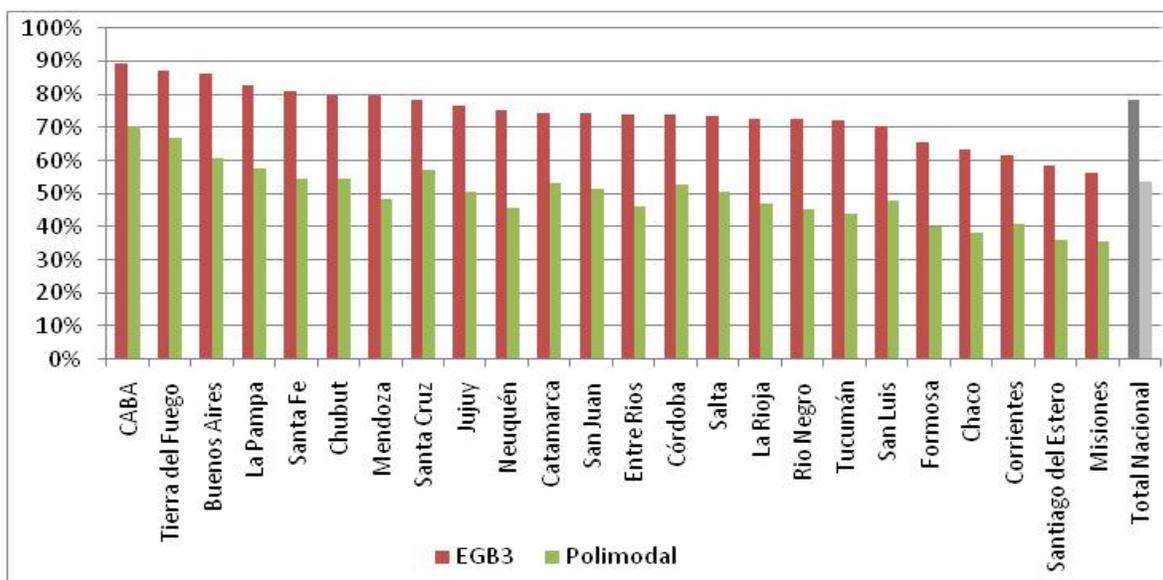
Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de microdatos EPH, INDEC. Tercer Trimestre 2003 y Segundo Trimestre 2004-2010.

7. Educación

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).

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización³⁵ 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 Río Negro, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, por debajo del promedio nacional, registrando valores de 73% para EGB3 y de 45% 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 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 Río Negro es del 11%, lo cual la posiciona muy por encima del promedio nacional (**Gráfico 22**).

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

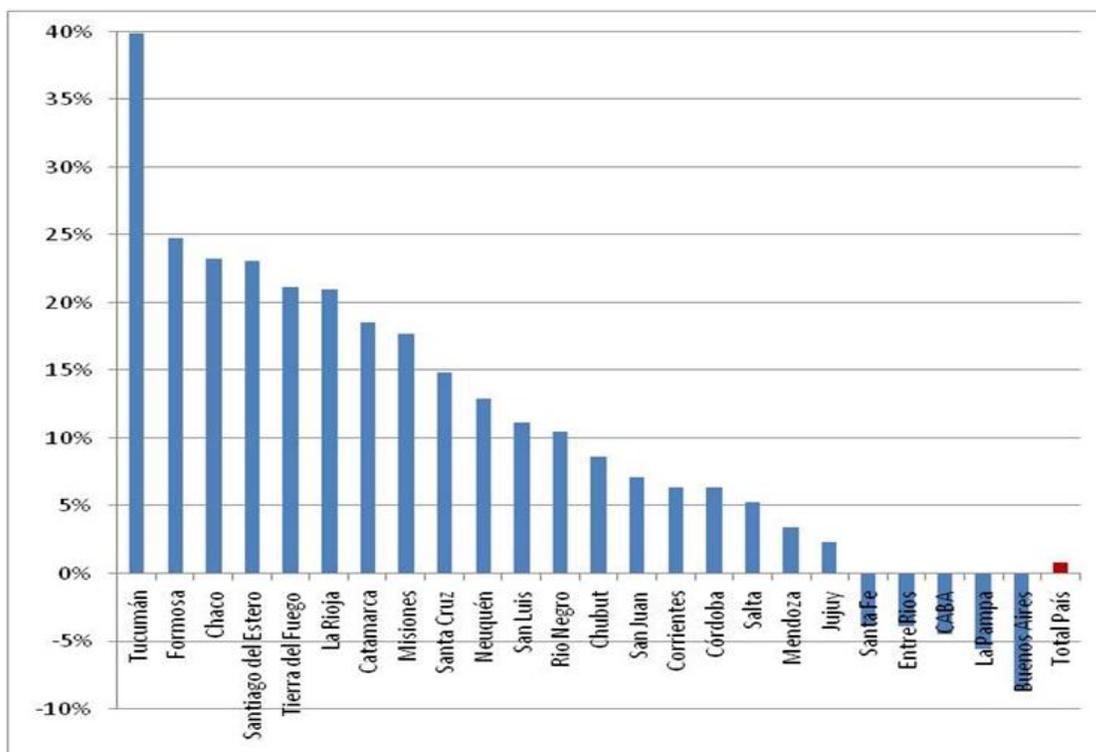


Nota: 3° EGB: 3° año de Primaria, 6° EGB: 6° año de Primaria, 9° EGB: 2º/3º año de la Educación Secundaria y Fin polimodal: 5º/6º año de la Educación Secundaria.

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

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

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

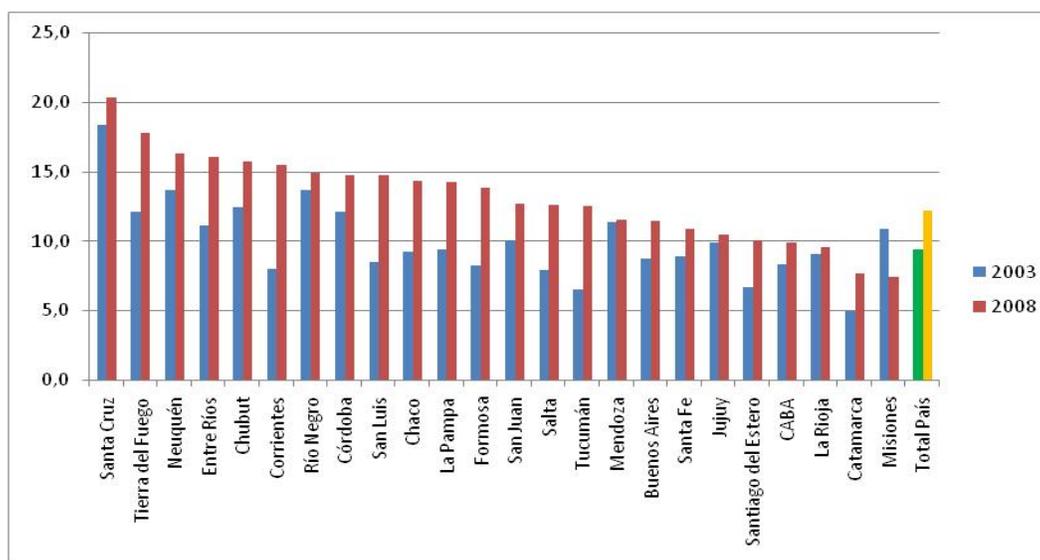


Nota: El nivel secundario incluye el octavo y noveno grado del EGB 3 y el Polimodal.

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

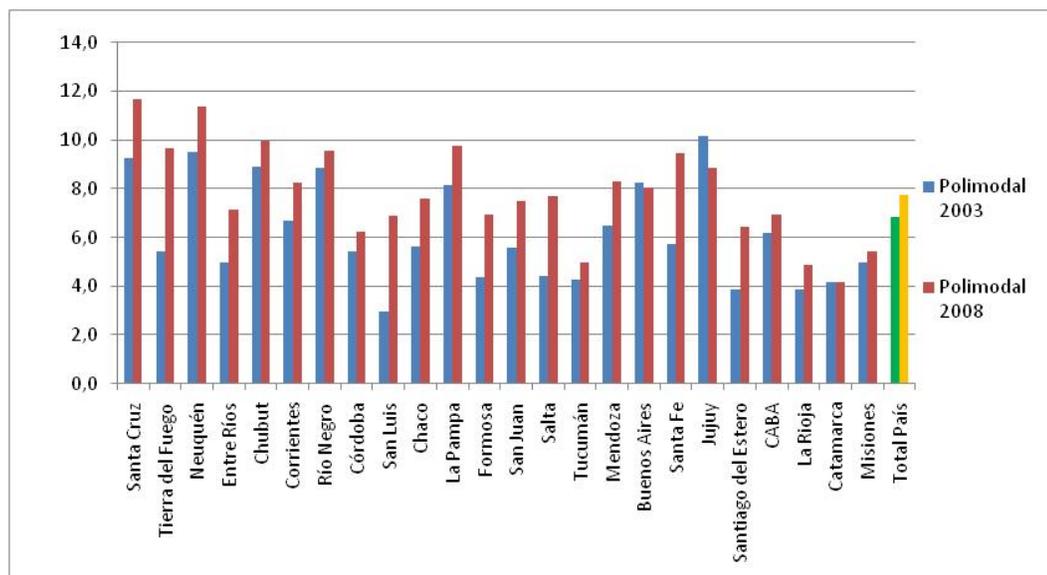
Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles. Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En Río Negro se registra la misma tendencia al alza, y tanto los valores iniciales como los finales se ubican por encima del promedio general. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 13,6% a 14,9% mientras que en Polimodal se registró un aumento de 8,9% a 9,5% (**Gráficos 23 y 24**).

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



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

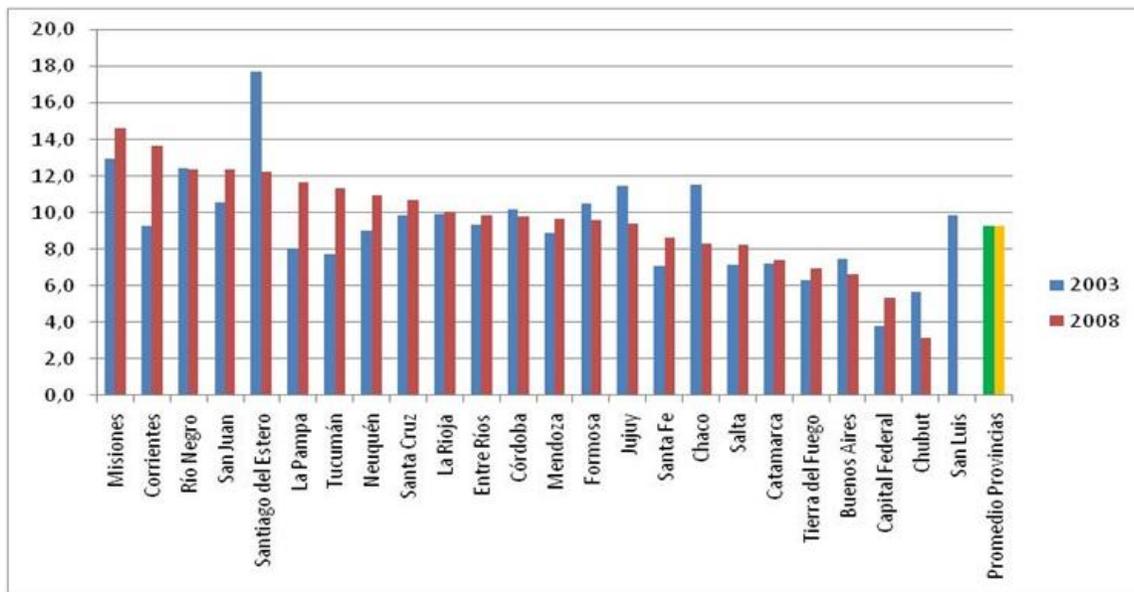
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de 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 Río Negro, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 se mantuvo estable y por encima del promedio general (12,4%). En el Polimodal, en cambio, el indicador pasó de 17,6% a 15,3% valor que resulta igualmente superior al promedio general de nivel de abandono actual (Gráficos 25 y 26).

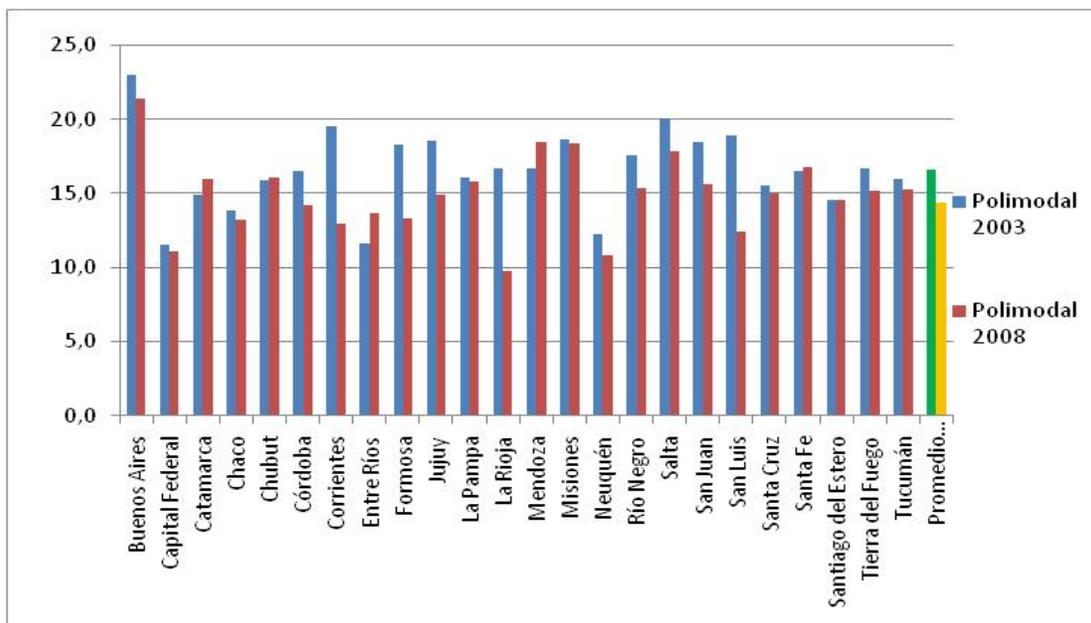
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundario, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente:

Elaboración de CIPPEC sobre la base de 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 la base de 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

En este apartado nos referiremos a las características de la institucionalidad social en la provincia de Río Negro. Para ello, haremos una breve presentación acerca de cuáles son, en esta jurisdicción, los organismos provinciales cuya misión se vincula con temáticas sociales, así como también sus rasgos centrales en cuanto a jerarquía, estructura y áreas de incumbencia. Asimismo, haremos mención a aquellos organismos dependientes del gobierno nacional que tienen presencia territorial. Finalmente, interesa también conocer acerca de la existencia de espacios institucionales formales creados para la coordinación de políticas sociales, ya sea entre niveles de gobierno (la provincia y sus municipios) o bien con los actores no gubernamentales.

Al analizar la estructura del gobierno provincial, se advierte la existencia de tres áreas principales abocadas a temáticas sociales. Estos son el Ministerio de Familia, de Salud y de Educación. Por su parte, lo concerniente a trabajo se gestiona desde la Secretaría de Trabajo, dependiente del Ministerio de Gobierno.

a. Ministerio de Familia

Al Ministerio de Familia le compete asistir en todo lo inherente a la promoción y asistencia de las familias y los grupos en situación de emergencia social. En particular, sus principales funciones se orientan a intervenir en todo lo atinente a: promoción, protección y desarrollo integral de la familia (hombres, mujeres, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores con indigentes y/o con necesidades básicas insatisfechas y personas con discapacidad); políticas de equiparación de género; prevención y rehabilitación de adicciones sociales; y promoción de nuevas modalidades de participación de los sectores interesados en la problemática social. También, ejerce la tutela de instituciones y hogares permanentes y transitorios e interviene en la determinación de las políticas sociales a seguir por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) y Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado (Ley Provincial 3779).

En cuanto a su estructura, cuenta con 3 Secretarías: la de Promoción y Desarrollo Social; de Interior y Políticas Nutricionales y de Desarrollo Institucional. De la Secretaría de Promoción y Desarrollo Social dependen las Subsecretarías de Promoción Familiar; de Coordinación de Asuntos Jurídicos de Promoción Familiar; y de Coordinación, Enlace y Articulación Institucional. También forman parte de esta Secretaría las Direcciones Generales de Niñez y Adolescencia; de Gestión Institucional de Promoción Familiar; de Adultos Mayores; de Emergencia Social y de Capacitación y Desarrollo Social.

Por su parte, la Subsecretaría de Interior y Políticas Nutricionales está integrada por las Subsecretarías de Coordinación de Programas Sociales y de Coordinación de Programas Sociales Zona Alto Valle Oeste. Dependen también de esta Subsecretaría la Coordinación General del programa Comer en Familia y la Dirección General de Políticas Nutricionales, entre otras reparticiones. En el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional se concentran las áreas de Control de Gestión, Administración, Planificación Estratégica e Infraestructura Informática, Rendición de Cuentas y Gestión Municipal, y Despacho y Subvenciones.

Finalmente, cabe mencionar que dentro del ámbito del Ministerio de Familia funcionan, también, el Consejo Provincial de la Mujer, el Consejo de Personas con Capacidades Diferentes y el Mercado Artesanal.

Este Ministerio cuenta con delegaciones en el territorio. Se encuentran ubicadas en 13 puntos de la provincia (San Carlos de Bariloche, Cipolletti, Cinco Saltos, General Roca, Beltrán, El Bolsón, Ing. Jacobacci, Choele Choel, Villa Regina, El Cóndor, Las Grutas, Allén y Fernández Oro). Los servicios disponibles difieren en cada caso.

b. Ministerio de Salud

El artículo 1° de la Ley Provincial 2570 (1992) establece que el Ministerio de Salud, a través del Consejo Provincial de Salud Pública, cumplirá la función indelegable de garantizar el derecho a la salud consagrado en el artículo 59 de la Constitución Provincial.

Las competencias específicas del Ministerio de Salud se refieren a: la planificación y el control de la prestación de servicios de atención de la salud; el desarrollo, administración y control de programas integrales de salud; la promoción del sistema de autogestión en los establecimientos hospitalarios; la realización de estudios y diagnósticos en materia de salud; la regulación, registro y control del funcionamiento de las obras sociales; el control de medicamentos, control de drogas y alimentos; el otorgamiento y fiscalización de permisos, habilitaciones y categorizaciones de los establecimientos sanitarios y la regulación del ejercicio profesional en el sector salud (Ley 4002/05).

La estructura del Ministerio de Salud se organiza en una Secretaría de Salud que contiene, a su vez, a las tres Subsecretarías principales: de Políticas de Salud, de Capacitación y de Administración. De la Subsecretaría de Políticas de Salud dependen 11 Coordinaciones Provinciales. Son las de Programas de Salud, de Salud Ambiental, de Salud Materno Infanto Juvenil, de Salud Bucal, de Atención Primaria, de Gestión Hospitalaria, de Salud Mental, de Política de Medicamentos, de Emergencias, de Planificación y de Control de Gestión Operativa.

Por su parte, la Subsecretaría de Capacitación está conformada por la Dirección General de Desarrollo de los Recursos Humanos y la Coordinación Provincial de Residencias. El resto de las áreas del Ministerio se abocan a cuestiones vinculadas directamente a la administración del organismo y del sistema de salud (tesorería, fiscalización, sistemas de información, legales, entre otras). Cabe mencionar que del Ministerio de Salud dependen funcionalmente y son fiscalizados en su gestión el Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP), el Programa Zonal de Medicamentos (PROZOME) y el Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS).

Para la administración del sistema sanitario, la provincia se divide en 6 zonas, cada una de las cuales cuenta con un hospital cabecera. Tanto los hospitales como los centros de salud son de dependencia provincial, lo cual constituye una nota característica de esta provincia. Los centros de atención primaria dependen del hospital ubicado en su misma ciudad. La política respecto del funcionamiento del segundo nivel de atención apunta a la descentralización: cada establecimiento se encarga del manejo de sus fondos y la compra de insumos.

c. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro está organizado en cuatro Subsecretarías: la de Educación, de Coordinación Pedagógica, de Planeamiento y Coordinación de Programas y de Administración y Finanzas. Funciona, también, un Consejo de Educación integrado por representación gubernamental y docente (gremios). Este ministerio cuenta, a su vez, con 15 delegaciones en territorio.

Las estrategias de política educativa implementadas en cada uno de los niveles del sistema educativo apuntan a fortalecer la inclusión, permanencia y egreso de los alumnos, brindándoles una mejor calidad educativa. Las principales líneas de acción implementadas son: extensión de la jornada escolar; talleres de apoyo pedagógico; jardines maternos comunitarios; talleres barriales; programa FINES (terminalidad educativa); transformación del nivel medio; planes de mejora, tecnicaturas de nivel superior, programas de apoyo a la inclusión (becas, transporte escolar, comedores, escuelas hogares y residencias) y programa RED (conectividad, laboratorios informáticos, aulas digitales, capacitación docente) (Ministerio de Educación, 2010d).

d. Secretaría de Trabajo

La Secretaría de Trabajo es una de las tres que funcionan en el ámbito del Ministerio de Gobierno³⁶. Las principales funciones de esta Secretaría se orientan a: la fijación de criterios y políticas en materia de resolución de conflictos laborales, convenios laborales, regulación gremial y de mercados laborales; la promoción del empleo y definición de estrategias tendientes a compatibilizar el impacto de la política laboral y social sobre la economía provincial; y la promoción de la capacitación, formación y reconversión laboral de los trabajadores (Ley Provincial 3779).

e. Agencias de organismos nacionales con presencia territorial

Junto con estos ministerios y secretarías provinciales, encontramos la existencia de oficinas dependientes de organismos nacionales, que han desarrollado presencia en el territorio. Unas de ellas son las Unidades de Atención Integral (UDAI) y Oficinas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Actualmente funcionan actualmente 4 UDAI (en las ciudades de Viedma, Cipolletti, General Roca y San Carlos de Bariloche) y 6 Oficinas donde se pueden realizar algunos de los trámites previsionales (en las ciudades de Choele Choel, Villa Regina, El Bolsón, Río Colorado, San Antonio Oeste y Sierra Grande).

A éstas se suman la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) y la Delegación Regional (para asuntos de inspección de trabajo), dependientes del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS). La primera tiene sede en la capital provincial mientras que la segunda se encuentra en la ciudad de General Roca. También en este municipio funciona la Dirección para toda la Región Cuyo (trabajo).

³⁶ Las otras dos Subsecretarías son las de Gobierno y de Seguridad y Justicia.

Por último, funcionan en esta provincia 3 Centros de Referencia Territorial (CDR)³⁷ dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Ellos están ubicados en las ciudades de Viedma, San Carlos de Bariloche y General Roca. La cantidad de CDR en esta jurisdicción se vincula con la extensión de la provincia y, particularmente, la distancia que media entre sus centros urbanos más poblados. Algunos de los testimonios relevados han indicado entre las razones, también, la diferencia político-partidaria entre el gobierno provincial y el nacional.

También, reportando a ese organismo, existen 2 Centros de Integración Comunitaria (CIC)³⁸ (en los municipios de Cipolletti y El Bolsón) y 3 Centros de Atención Local (CAL) para la gestión de las pensiones no contributivas (en los municipios de Viedma, San Carlos de Bariloche y General Roca).

³⁷ Son definidos como delegaciones locales del nivel central, cuya forma de trabajo consiste en articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales para conformar una “Red Federal de Políticas Sociales”. Están distribuidos en todo el país y se integran con equipos interdisciplinarios. Fuente: sitio web del Ministerio de Desarrollo Social.

³⁸ Se trata de espacios públicos de integración comunitaria que se presentan como una instancia de articulación entre el gobierno nacional, provincial y municipal, las organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil a través del funcionamiento de Mesas de Gestión Local. Están ubicados en las zonas más vulnerables del país y son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad. Fuente: sitio web del Ministerio de Desarrollo Social.

4.Los principales programas de protección social

1.Asignación Universal por Hijo para Protección Social

a.Inserción institucional y regulación normativa

La Asignación Universal por Hijo se implementa, en territorio provincial, a través de la red de Unidades de Atención Integral (UDAI) y Oficinas que dependen de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

En la provincia de Río Negro funcionan actualmente 4 UDAI (en las ciudades de Viedma, Cipolletti, General Roca y San Carlos de Bariloche) y 6 Oficinas donde se pueden realizar algunos de los trámites previsionales (en las ciudades de Choele Choel, Villa Regina, El Bolsón, Río Colorado, San Antonio Oeste y Sierra Grande)³⁹.

La implementación de la AUH está regulada por las resoluciones y disposiciones emitidas desde el nivel central de la ANSeS y no requieren ningún tipo de adaptación local.

b.Contexto de creación

En la provincia de Río Negro, la AUH comenzó a implementarse en el mismo momento en que fue lanzado el programa a nivel nacional. No se han encontrado particularidades al respecto.

c.Problemática y objetivos

A nivel local, el programa responde a la misma problemática y persigue los mismos objetivos que a nivel nacional. No se han encontrado particularidades al respecto.

d.Beneficiarios

El perfil de los beneficiarios que reciben el beneficio, así como también los requisitos que deben cumplir, se encuentran especificados en la normativa que regula el programa. A nivel local no hay posibilidad de hacer adecuaciones en este sentido.

De acuerdo con la información de Díaz Langou et ál (2010), en la provincia de Río Negro habría un total de 26.868 beneficiarios directos y 48.962 beneficiarios indirectos (niños y adolescentes hijos de los titulares de derecho) percibiendo la AUH.

De ellos, aproximadamente unos 6.800 corresponderían al ámbito de intervención de la UDAI Viedma. Se estima que el 80% habría ingresado entre noviembre y diciembre de 2009. Actualmente se estaría encarando un relevamiento en profundidad para captar potenciales beneficiarios que pueden haber quedado en zonas alejadas.

Lo que requirió de decisiones a nivel local fue lo vinculado a la compatibilidad entre la AUH con programas provinciales, en particular, con el denominado “Comer en familia” (dependiente

³⁹ La directora de UDAI consultada a los fines de este estudio fue la de la UDAI Viedma.

del Ministerio de Familia) que, entre otras prestaciones, hace entrega de módulos alimentarios y tickets o vales (con un valor que va de los \$65 a los \$410 según la composición del hogar). Las autoridades del Ministerio de Familia opinan que no habría incompatibilidad entre estos dos programas y argumentan que esa perspectiva es compartida por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Por el contrario, ANSeS los consideró inicialmente incompatibles y durante los primeros tramos en la implementación de la AUH habría dado de baja a algunos beneficiarios por este motivo. Ante esta situación y en un contexto de mucha incertidumbre respecto del alcance de la compatibilidad entre ambas prestaciones, muchos de los beneficiarios del programa provincial habrían optado por quedarse exclusivamente con la ayuda de la AUH⁴⁰. Finalmente, se estableció la compatibilidad entre ambos programas.

e.Prestaciones

Las prestaciones que se reciben como parte del programa consisten en un subsidio mensual, que se paga en forma directa a los beneficiarios a través de una cuenta bancaria y la correspondiente tarjeta de débito. A nivel local, no hay posibilidad de incidir en la modificación de las características de esta prestación.

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

La UDAI en la cual se relevó información es la de la ciudad de Viedma, de la cual dependen, a su vez, las oficinas de San Antonio Oeste, Río Colorado y Sierra Grande. El plantel de la UDAI asciende actualmente a 34 personas mientras que otras 11 trabajan en las oficinas. Todos ellos son empleados contratados desde la ANSeS.

No hay en la UDAI un equipo específico abocado a los trámites vinculados con la AUH. La sobrecarga de trabajo generada por este nuevo programa se dio principalmente entre noviembre y diciembre de 2009, momento en que se habrían anotado un 80% de los actuales beneficiarios. En esos meses pico, la cantidad de personas que se debió atender más que duplicó la cantidad normal, pasando de aproximadamente 200 a 450 personas por día. Como medida para hacer frente a la situación excepcional, y ante la expectativa que generaba el lanzamiento de la AUH, se decidió reubicar personal (por ejemplo, se asignó empleados para que recorrieran las colas informando sobre los requisitos de inscripción y documentación requerida, antes de que el postulante llegara a la ventanilla de atención) y se adicionó el sábado como día de trabajo para la carga de datos.

Otro momento pico de trabajo, aunque de menor intensidad, habría sido a mediados de 2010 debido a la recepción de las Libretas donde se registra el cumplimiento de las condicionalidades.

⁴⁰ La información acerca de la cobertura del Comer en familia da cuenta de esto: mientras que en noviembre de 2009 (momento en que se lanzó la AUH) había 52.460 beneficiarios de este programa, un año después, la cobertura había caído a 47.870 personas.

Recursos presupuestarios

Las erogaciones presupuestarias que se ejecutan en cada provincia se corresponden con la cantidad de beneficiarios que hay y sus características (composición de los hogares).

Los recursos asignados por la AUH a la provincia de Río Negro representan el 1% del total de los fondos del programa. De acuerdo con Díaz Langou et ál (2010), el monto asignado a esta provincia ascendía a aproximadamente \$7,1 millones mensuales.

Sistemas de información para el planeamiento

La operativa y la liquidación de la AUH se realizan a través de las bases de datos propias de la ANSeS. En el caso de Río Negro, una importante base de datos utilizada para chequear información ha sido la del Registro Único de Beneficiarios (RUB), que se administra desde el año 2006 en el ámbito de la Dirección de Planificación Estratégica del Ministerio de Familia. Este padrón cuenta actualmente con información nominalizada de más de 40 mil familias beneficiarias de diferentes programas.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La implementación en territorio de la AUH se realiza a través de las reparticiones de la ANSeS (UDAI y Oficinas) y la ayuda monetaria llega de manera directa a sus beneficiarios. Es por ello que en el marco de este programa, el rol tanto de los gobiernos provinciales como de los municipales resulta bastante acotado y se restringe mayormente a la provisión de bases de datos que contribuyan a los cruces de información y/o a la colaboración en la inscripción de beneficiarios.

Más allá de sus habituales tareas de registro de beneficiarios, liquidación y pago, en el caso de Río Negro, las UDAI cobraron protagonismo al momento de desarrollar una intensiva campaña en los medios de comunicación (radio y medios gráficos) para dar a conocer la AUH. También, organizaron operativos de inscripción en las localidades alejadas para informar sobre los requisitos para acceder al programa y recolectar la documentación necesaria (se equipó a la oficina móvil, incluso, con una fotocopiadora para hacer todo el trámite de una sola vez). Finalmente, se gestionó un convenio con la policía para que realizara la certificación de documentación en forma gratuita.

Los operativos de captación de beneficiarios generaron la necesidad de entablar relación con otros actores. Se coordinó con centros de jubilados, organizaciones sociales y juntas vecinales de localidades alejadas para que prestaran sus instalaciones. También colaboraron en el proceso de inscripción y carga de datos los funcionarios del Centro de Referencia Territorial (CDR) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los técnicos de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Las articulaciones generadas para la inscripción de beneficiarios motivaron instancias de colaboración entre diferentes organismos, pero éstas fueron puntuales y no dieron lugar a la creación de espacios institucionales de funcionamiento regular.

Algo similar sucedió con el proceso de acreditación de las condicionalidades. Cuando se inició esta etapa, se organizaron reuniones con los funcionarios de las áreas de Educación y Salud, a los fines de clarificar dudas respecto de la manera de completar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación con la información que sería requerida. Sin embargo, estos encuentros no tuvieron continuidad más allá de la organización de estas cuestiones operativas.

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

El principal logro de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de Río Negro, al igual que en otras jurisdicciones, ha sido la posibilidad de lograr una alta cobertura en muy poco tiempo. Esto se debe tanto a la capacidad institucional ya instalada por parte de la ANSeS y sus delegaciones en territorio (UDAI y oficinas) en términos de recursos tecnológicos y humanos, como así también a su flexibilidad para dar rápida respuesta a este nuevo desafío, desplegando variadas estrategias. Por su parte, las instancias de coordinación que se han generado responden a la resolución de cuestiones puntuales asociadas a la operatoria de la iniciativa. En el caso de Río Negro, la UDAI Viedma ha tenido un rol activo en la articulación con municipios, organizaciones sociales y otros organismos para facilitar la difusión del programa e inscripción inicial. Una nota característica acerca de la implementación de la AUH en esta provincia está dada por las discusiones acerca de la (in)compatibilidad con programas provinciales.

2.El hambre más urgente

a. Inserción institucional, oferta de programas alimentarios en la provincia y regulación normativa

En la provincia de Río Negro, los programas alimentarios se gestionan desde reparticiones dependientes de dos sectores y organismos: el Ministerio de Familia (Desarrollo Social) y el Ministerio de Educación (comedores escolares). Dentro del Ministerio de Familia, a su vez, las reparticiones encargadas de estos programas son la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados y la Coordinación General del Programa Comer en Familia (con rango de dirección). Ambas dependen de la Secretaría Interior y Políticas Nutricionales.

Lo que en esta provincia se financia con fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) son las intervenciones que se forman parte de la iniciativa denominada **El hambre más urgente**, que actualmente depende en forma directa del Secretario Interior y Políticas Nutricionales (tras la renuncia de su coordinador, fue asumido como función del propio Secretario).

Además de éste, se desarrollan otras iniciativas en materia alimentaria. Éstas son:

- **Comer en familia** – tiene su propia Coordinación General, con rango de dirección. Comenzó a implementarse en 2004 y se financia exclusivamente con recursos provinciales. Consiste en una reformulación del servicio de comedores comunitarios, con el propósito de promover la comensalidad familiar. Las acciones del programa están dirigidas a todas las familias que se encuentren por debajo de la línea de pobreza y tengan entre sus miembros a al menos un menor de 14 años, un mayor de 65 años sin pensión o una persona con discapacidad. Propone un abordaje integral de las necesidades de los hogares, partiendo de la prestación alimentaria⁴¹. Este programa es definido como el eje de la política social de la provincia, tiene una notable presencia en los medios de comunicación y es el único acerca del cual se presenta información específica en la página web institucional del Ministerio de Familia.

El programa se asienta en una estructura ramificada que contempla diferentes roles y funciones: Coordinación General (equipo técnico y administrativo); Equipo Técnico Regional (conformado por asistente social, nutricionista e informático, con sede en las ciudades cabecera); Coordinación Técnica Local; Promotores Sociales (uno cada 30 familias) y Operadores Comunitarios (uno cada 20 Promotores)⁴². A veces se suman también los Talleristas, que están a cargo de capacitaciones específicas. En algunos casos, el gobierno local se ha responsabilizado por el programa y los cargos de coordinadores locales, operadores y promotores son designados por el municipio y financiados con recursos

⁴¹ Para ello, el programa se estructura en diferentes niveles: 1er nivel – ayuda alimentaria (tickets, tarjetas, módulos); 2do nivel – estrategias de auto-sustento a través de huertas y granjas; 3er nivel – fortalecimiento familiar, prevención y promoción social. Se articula con otros programas del Ministerio de Familia y con programas del Ministerio de Trabajo de la Nación (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, por ejemplo) para capacitación en oficios y emprendimientos. En forma paralela a estos tres niveles de intervención, se desarrollan otros proyectos particulares orientados a la misma población objetivo: “Sonreír” (prevención y asistencia en la salud bucal); “Leer y jugar en familia” (desarrollo infantil); “Con corazón de barrio” (apoyo a iniciativas priorizadas por el barrio); operaciones de labio leporino; entrega de prótesis para adultos mayores.

⁴² La red de promotores sociales estructurada a partir del programa es vista como parte de un aparato clientelar, por parte de los opositores a la actual gestión de gobierno. Se argumenta que quienes cubren estos cargos no cuentan con el perfil técnico requerido para esa función.

propios. En otros casos, la gestión del programa se hace en forma centralizada (municipios que se niegan a poner una contraparte o que ya no quieren implementar el programa por cuestionamientos políticos o técnicos)⁴³. Actualmente, se vinculan con la administración del Comer en Familia unas 470 personas en toda la provincia.

Actualmente, el Comer en Familia se implementa en 37 de los 38 municipios de la provincia⁴⁴. Llega a cerca de 47.870 personas⁴⁵. El programa insume anualmente unos \$33 millones (incluyendo el financiamiento de recursos humanos).

En particular, la ayuda alimentaria que entrega el programa consiste en un ticket o tarjeta⁴⁶, a lo que se suma un módulo alimentario en el caso de las familias que se encuentran por debajo de la línea de indigencia. El valor del ticket o tarjeta se calcula según la cantidad de miembros del hogar y puede variar entre \$65 a \$410 mensuales. El módulo alimentario, por su parte, tiene un valor final aproximado (incluyendo gastos de distribución) de \$75. Se estima que el aporte que hace el programa garantizaría una comida diaria a lo largo de todo el mes. De acuerdo con la última información disponible, unas 2.843 familias reciben tickets otras 5.798 cuentan con tarjeta, mientras que se entregan anualmente unos 15.850 módulos alimentarios.

Es interesante destacar que la creación de la Asignación Universal por Hijo generó disputas y negociaciones acerca de la (in)compatibilidad con este programa. Las autoridades provinciales consideraron que las ayudas entregadas por cada uno de los programas eran compatibles, aunque la ANSeS inicialmente no lo consideró de esa forma. Finalmente, se estableció la compatibilidad entre ambos programas.

- **Comedores comunitarios** - dependen de la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados y se financian con recursos provinciales. Son considerados “residuales” ya que la mayoría de estos comedores están incluidos actualmente en el programa “Comer en Familia”.
- **Programa PEÑI** - depende de la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados. Brinda un refuerzo nutricional a niños desnutridos y embarazadas en riesgo.
- **Programa para Celíacos** - depende de la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados. Cuenta con financiamiento mixto entre nación y la provincia. Según los testimonios relevados en el Ministerio de Familia, habría dificultades y retrasos en la llegada de los fondos que fueron convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para el financiamiento de esta línea programática. La población que sería cubierta por estas acciones alcanzaría a unas 450 personas, a quienes se les entregarían tickets por valor de \$120 mensuales.

⁴³ Algunos ejemplos de municipios con gestión centralizada son los siguientes: Bariloche, Pillaniyen, Cinco Saltos, Conesa, Beltrán y San Antonio Oeste.

⁴⁴ El excluido es el municipio de Pomona, de 1.000 habitantes, que no habría querido participar por cuestiones políticas.

⁴⁵ De ellas, 21.250 son menores de 14 años, 840 son mayores de 65 años, 180 están embarazadas y 1440 son personas con discapacidad. Fuente: Área de Información Social y Estadísticas del Programa Comer en Familia (datos a diciembre de 2010).

⁴⁶ Actualmente se estaría avanzando, por etapas, en la conversión total a tarjetas.

- **Pequeños productores ganaderos** - depende de la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados. Cuenta con financiamiento mixto entre nación y la provincia. Brinda ayuda alimentaria durante un período acotado (3 meses) a productores de la región sur de la provincia.
- **Comedores escolares** - dependen del Ministerio de Educación. Se implementa en forma descentralizada en 39 municipios (con excepción de Cipolletti, General Roca, Bariloche y Dina Huapi). Cuentan con servicio de comedor 515 escuelas y casi 87 mil alumnos reciben almuerzo, desayuno y/o refrigerio reforzado. La provincia invierte poco más de \$30 millones en este programa (Ministerio de Educación, 2010d).
- En Viedma y en Bariloche se implementa el programa “**Abordaje comunitario**” (sucesor de los programas FOPAR Alimentario y proyecto PNUD). Como parte de esta iniciativa, algunas ONG que gestionan comedores reciben financiamiento para mejoras edilicias y capacitación. Este programa se gestiona desde los respectivos Centros de Referencia Territorial (CDR).

b. Contexto de creación y reformulación

Como en otras jurisdicciones, con el paso el tiempo, se han ido modificando la modalidad de entrega de la ayuda alimentaria que se financia con los fondos recibidos por el PNSA, dando prioridad progresivamente a la entrega de tarjetas de débito.

c. Problemática y objetivos

Las ayudas alimentarias que se materializan a través del Programa El hambre más urgente, al igual que las demás acciones encaradas en esta dirección, están orientados a cubrir las necesidades alimentarias de la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad. Si bien no se cuenta con información sobre pobreza e indigencia para el año 2003 (momento previo al comienzo del PNSA), se sabe que en la actualidad, los valores de estos indicadores ubican a Río Negro muy por encima del promedio regional y nacional: la pobreza afecta a un 12,8% de la población mientras que la indigencia al 6,2% (**Gráfico 4**).

d. Beneficiarios

Actualmente reciben la ayuda alimentaria del programa “El hambre más urgente” unos 17.000 beneficiarios. Aproximadamente un 30% de ellos recibe también el programa Comer en Familia, ya que la provincia no considera que sean incompatibles (esto se justifica en el hecho de que el aporte del programa El hambre más urgente resulta muy irregular).

e. Prestaciones

El programa hace entrega de una ayuda que actualmente representa un monto de \$60 mensuales.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

El programa “El hambre más urgente” depende formalmente de la Dirección General de Programas Alimentarios Focalizados, perteneciente a la Secretaría Interior y Políticas Nutricionales. Según nos fue informado, al momento de hacer el trabajo de campo para este estudio, el programa no contaba con coordinador propio y era gestionado en forma directa por el Secretario.

Recursos presupuestarios

De acuerdo con la información presentada en Díaz Langou et ál (2010), los fondos que recibe la provincia de Río Negro representan el 1% del total de los recursos del PNSA. En 2010 habría recibido un total de \$17,2 millones y \$101,4 millones entre 2002 y 2010.

Según los testimonios relevados de funcionarios provinciales, habría importantes demoras en la recepción de los fondos de este programa, lo cual hace que la provincia relativice la relevancia que este financiamiento tiene dentro de la oferta propia. Los retrasos estarían vinculados, a su vez, a la rendición de los fondos que los municipios deben entregar al Ministerio de Familia.

Sistemas de información para el planeamiento

La mayor parte de los programas del Ministerio de Familia (entre ellos, los programas alimentarios) están incorporados al Registro Único de Beneficiarios (RUB), que se implementa desde el año 2006. Este registro depende de la Dirección de Planificación Estratégica y cuenta actualmente con información nominalizada de más de 40 mil familias beneficiarias de diferentes acciones. La información del RUB se cruza con las bases de datos del SINTyS y de la ANSeS. Cabe mencionar que en entrevistas realizadas a funcionarios que no pertenecen al Ministerio de Familia se destacó el valor de esta iniciativa, así como también que otros ministerios (Salud, por ejemplo) no cuenta con este tipo de registros.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La vinculación que se da entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Familia se materializa en la suscripción de convenios para la ejecución del programa. La Secretaría Interior y Políticas Nutricionales se encarga de administrar los fondos recibidos desde nación y presentar las rendiciones correspondientes.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

No se detectó la existencia de espacios institucionales creados para la coordinación entre este programa y otros programas alimentarios (a pesar de que muchos de ellos dependen institucionalmente de la misma área) o de iniciativas orientadas a diferente temática.

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

El Programa El hambre más urgente -que se financia con los recursos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- se encuentra claramente en segundo plano dentro de la oferta provincial de intervenciones en materia alimentaria-nutricional. En este sentido, la apuesta de la jurisdicción está dada por el programa denominado Comer en familia, que ha desplegado una notable presencia a nivel territorial y que se propone articular sus acciones con otros diferentes tipos de intervenciones no acotadas a la asistencia alimentaria.

Llama la atención el hecho de que un porcentaje considerable de quienes reciben la ayuda alimentaria del Programa El hambre más urgente sean también beneficiarios del Comer en familia. Esto no genera un cuestionamiento por parte de las autoridades provinciales, quienes asumen que la ayuda recibida a través del primero es sumamente irregular y requiere ser complementada con otros recursos.

3. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Río Negro, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzó a implementarse en el año 2008, inicialmente con acciones de difusión en los municipios que se incorporarían. El programa se ejecuta desde la única Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) que existe en este territorio, ubicada en la capital provincial. La GECAL depende institucionalmente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación.

La implementación del Programa Jóvenes en la provincia de Río Negro, al igual que en las demás jurisdicciones, se rige por normativa nacional (Resolución N° 497 del MTEySS y su reglamentación a través de la Resolución N° 261 de la Secretaría de Empleo)⁴⁷. No cuenta con regulaciones específicas a nivel provincial, más allá de los convenios que se suscriben entre los municipios y el MTEySS.

b. Contexto de creación

En la provincia de Río Negro, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzó a desarrollarse en el año 2008, en el municipio de Cipolletti. En 2009 se incorporó San Carlos de Bariloche. Por su parte, se espera comenzar la implementación, hacia mediados de 2011, en General Roca y posteriormente en San Antonio Oeste. También, se está avanzando en la conformación de Unidades de Empleo⁴⁸ en otros tres municipios (Beltrán, Lamarque y Sierra Colorada), para poder prontamente sumarlos al programa.

Además de considerar la existencia de una Oficina Municipal de Empleo, se ha considerado como criterio en la priorización de los municipios la predisposición y el compromiso por parte de las autoridades locales⁴⁹. Si bien se prevé el pronto lanzamiento del Jóvenes en Viedma, diferentes circunstancias políticas han ido postergando el inicio⁵⁰.

c. Problemática y objetivos

Los objetivos que persigue el programa son aquellos definidos en la normativa nacional que le da creación y lo regula:

“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

⁴⁷ 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 et ál (2010).

⁴⁸ Las Unidades de Empleo son oficinas locales que no reciben fortalecimiento por parte de la GECAL en cuanto a financiamiento de recursos humanos. El municipio aporta el espacio físico y la figura de un coordinador, a quien la GECAL capacita para el manejo de la plataforma informática.

⁴⁹ El municipio de Cipolletti, por ejemplo, viene trabajando desde 2004 con los Acuerdos Territoriales del MTEySS.

⁵⁰ Actualmente, hay Oficinas Municipales de Empleo en Cipolletti, San Carlos de Bariloche, San Antonio Oeste, General Roca, Viedma, Regina y El Bolsón.

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. N°261 Secretaría de Empleo).

No se prevé la realización de adecuaciones a nivel jurisdiccional acerca de los objetivos del programa.

Para dar cuenta de la relevancia de la problemática atendida por este programa, baste mencionar que de acuerdo con información para 2010, la tasa de desocupación general en Río Negro era del 7% (**Gráfico 10**), pero excedía notablemente ese valor (llegando al 20%) entre los jóvenes de 19 a 25 años (**Gráfico 12**)⁵¹.

d. Beneficiarios

La definición de la población objetivo del programa es aquella indicada en la normativa nacional que dispone su creación y que lo regula. Pueden participar de esta iniciativa 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.

De acuerdo con información de la Coordinación Nacional del programa, en noviembre de 2010 el Jóvenes registraba un total de aproximadamente 1.800 beneficiarios en esta provincia (930 en Cipolletti y otros 870 en Bariloche). La cantidad de beneficiarios que tenía por entonces el programa en la provincia de Río Negro, de acuerdo con esta fuente, representaba el 1,3% del total nacional. Según datos más actualizados provistos por la GECAL, estarían participando actualmente poco más de 1.000 jóvenes en cada uno de estos municipios, y habría otros 500 en listas de espera.

e. Prestaciones

Tal como establece la normativa nacional que da origen y regula el programa, las prestaciones que se brindan en el marco del mismo conforman un Esquema Local de Prestaciones, que puede variar ligeramente en cada municipio. De los elementos que conforman este esquema, hay uno que se implementa invariablemente (la participación en esta instancia es obligatoria) y es el de Orientación e Inducción al mundo del trabajo (POI). En los dos municipios incorporados actualmente al programa, estos cursos estuvieron a cargo de una misma ONG.

El resto de los componentes que conforman el Esquema Local de Prestaciones es definido a nivel municipal, de acuerdo con las posibilidades que brinden los acuerdos sectoriales alcanzados y/u otros programas del MTEySS que se implementen a nivel local. En el caso de esta provincia, las iniciativas vinculadas con la capacitación laboral han tenido mayor demanda que aquellas orientadas a la terminalidad educativa.

⁵¹ Para los demás grupos etarios, este indicador registraba valores de 6% (26 a 44 años), 3% (45 a 64 años) y 0% (65 a 69 años).

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

En Río Negro, el programa Jóvenes es administrado por la única GECAL que existe en esta jurisdicción, radicada en la ciudad capital. El equipo de la GECAL está conformado por un total de 10 personas (incluyendo al Gerente). Si bien todos ellos conocen y manejan la oferta de programas, hay una persona especialmente asignada a la gestión del Jóvenes.

A nivel local, los recursos de las Oficinas Municipales de Empleo fueron fortalecidos con la contratación de personal directamente por parte del MTEySS. Se financiaron 3 personas en cada uno de los municipios que participan del programa, por un lapso de tiempo prefijado ya que los municipios deben incorporar progresivamente estos recursos a su planta de personal. En Bariloche, por ejemplo, actualmente sólo queda un profesional financiado por la GECAL.

Recursos presupuestarios

Si bien no se cuenta con el dato específico de los recursos asignados al Jóvenes para su implementación en Río Negro, de acuerdo con la información contenida en Díaz Langou et ál (2010)⁵², la cantidad de recursos que se preveía transferir a esta provincia para la ejecución de las acciones de capacitación laboral del MTEySS ascendía a \$1.321.500 para el año 2009 y \$2.420.000 para el año 2010. Estos montos representaban, respectivamente, el 0,60% y 0,70% del total de recursos que el programa transfirió a las jurisdicciones del país.

Sistemas de información para el planeamiento

A nivel provincial, al ejecutarse desde las oficinas de la GECAL, se utilizan los sistemas y herramientas usuales en este organismo, entre los cuales se encuentra la plataforma informática de la Secretaría de Empleo. Siguiendo lo establecido en el reglamento nacional del Jóvenes, 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.

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 procesos⁵³. No hay adaptaciones locales, en este sentido.

En la actualidad, el programa se implementa en 2 municipios, aunque se espera la pronta incorporación de otros 5. Además del sostenimiento de las Oficinas Municipales de Empleo, una de

⁵² En base a la información contenida en los Mensajes de Elevación del Presupuesto para los años 2009 y 2010.

⁵³ Para ver la división completa de responsabilidades para cada uno de los procesos, remitirse a Díaz Langou et ál (2010).

las principales tareas que queda en mano de los municipios es la de dar difusión al programa para que una mayor cantidad de jóvenes se inscriban. Los testimonios relevados en esta provincia respecto de la implementación del programa ponen de manifiesto cierta dificultad de llegada a algunos de los municipios afines al gobierno provincial (UCR) y contrarios gobierno nacional. Eso explica, por ejemplo, el hecho de que aún no se haya avanzado en la implementación de esta iniciativa en la capital provincial.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La experiencia del programa Jóvenes en la provincia de Río Negro pone de manifiesto una buena articulación y trabajo conjunto tanto con ONG que brindan capacitación como con las dos universidades nacionales que tienen presencia en la provincia (Universidad del Comahue y Universidad Nacional de Río Negro). También, se ha logrado una buena vinculación con el sector privado, principalmente para la implementación del programa en el municipio de Bariloche.

Respecto de la relación con los organismos y la oferta del gobierno provincial, se ha destacado que no se han desarrollado instancias de articulación o trabajo conjunto. Más bien, los testimonios relevados llamaron la atención respecto de la indiferencia por parte de algunas autoridades locales, lo cual no es atribuido a su falta de percepción respecto de la relevancia de esta problemática sino a enfrentamientos político-partidarios.

Uno de los organismos de la administración provincial con los cuales debería articular el Jóvenes es el Ministerio de Educación. Al respecto, se señaló que hasta el año pasado estuvo vigente un acuerdo entre ambos organismos respecto de la manera de gestionar las acciones orientadas a la terminalidad educativa. Ese convenio, no obstante, no fue ratificado para este año, de tal forma que la búsqueda de plazas para quienes quieren finalizar sus estudios se hace en forma directa con las escuelas de adultos, analizando la disponibilidad caso por caso.

Interesa destacar, también, que desde este Ministerio se desarrolla una oferta propia de capacitación orientada a jóvenes (y también a adultos) en situación de vulnerabilidad, para su inserción en el sistema educativo. Se implementa a través de diferentes modalidades (escuela de adultos, municipios, ONG) en 16 puntos de la provincia, entre los cuales se encuentra aquellos donde se ejecuta el programa Jóvenes⁵⁴ (Ministerio de Educación, 2010c).

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

La implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzó en 2008 y parece estar cobrando un fuerte impulso actualmente: a los dos municipios que ya vienen participando de esta iniciativa se sumarán, en el corto-mediano plazo, otros cinco. El programa es considerado una iniciativa valiosa ya que contribuye a abordar una problemática importante para la provincia (recordemos que la desocupación entre los jóvenes de 19 a 25 años llega al 20%).

⁵⁴ En Bariloche, las acciones se llevan a cabo a través de la Escuela de adultos Nro. 2, la Escuela de Hotelería, la Escuela Don Bosco, la Fundación Nueva Gente, el Taller Enrique Angelelli y el Taller Mugica. En Cipolletti, a través de la Escuela de educación básica de adultos Nro. 3.

La gestión en el territorio del Jóvenes está claramente cruzada por las diferencias en términos político-partidarios. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la recepción que los municipios dan a esta iniciativa -lo cual condiciona, a su vez, la efectiva incorporación-, pero también en la baja articulación lograda con los organismos de la administración pública provincial. Mayores parecen ser los logros, en materia de coordinación, con actores no estatales: ONG, universidades y el sector privado.

4. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Río Negro, las acciones implementadas desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación se ejecutan a través de la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas. Esta área fue creada en los años noventa, cuando comenzaron a ejecutarse en la provincia los programas compensatorios (particularmente, el Plan Social Educativo). Habría un proyecto para cambiar su denominación de Dirección de Políticas Socioeducativas.

Interesa destacar que desde esta Dirección no sólo se implementan programas nacionales sino también se implementan acciones propias del gobierno provincial y se gestiona un fondo de recursos que permite un acompañamiento rápido y puntual ante diferentes situaciones no cubiertas por las líneas de intervención.

b. Contexto de creación

Más allá del cambio que pueda operarse en cuanto a la denominación del área, su creación y posterior funcionamiento ha estado asociado a la llegada a territorio de programas del Ministerio de Educación de la Nación. Interesa notar, no obstante, que algunos programas nacionales se implementan directamente a través de las direcciones de línea (como es actualmente el caso del Programa Integral para la Igualdad Educativa - PIIE).

c. Problemática y objetivos

Durante los últimos años, el sistema escolar rionegrino se ha mostrado expansivo en lo que se refiere a la escuela media: entre 2001 y 2009, la matrícula de este nivel se incrementó en un 11%, ubicándose por encima del promedio nacional del 1% para este indicador (**Gráficos 21 y 22**). Al igual que en el resto del país, los indicadores vinculados a abandono y repitencia en la escuela secundaria presentan una situación preocupante, particularmente en este último caso. Las acciones implementadas desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas están orientadas a hacer frente a estas problemáticas.

La provincia de Río Negro ha encarado, durante los últimos años, un proceso orientado a la reforma del nivel medio⁵⁵⁵. Como pasos en esta dirección, en 2006 se constituyó la Comisión para la elaboración del diseño curricular, integrada por autoridades del Ministerio de Educación y del gremio UNTER. Durante ese mismo año se realizaron diez audiencias públicas en todo el territorio provincial, se organizaron diversos encuentros de centros de estudiantes, y se constituyeron instancias regionales de la Comisión, de las cuales participaron especialistas de cada una de las áreas disciplinares. En 2007, por su parte, se realizaron jornadas de trabajo institucional en las

⁵⁵⁵ Es interesante advertir que esta provincia no adhirió a la Ley Federal de los años noventa, por lo cual no introdujo las modificaciones allí prescriptas en cuanto a la estructura del sistema educativo provincial.

escuelas y capacitaciones específicas. Al año siguiente se aprobó la Resolución 345 que establece los lineamientos de la concentración horaria en las escuelas medidas y se incorporaron las primeras 6 escuelas que transitaron esta experiencia. Actualmente, ya hay 56 establecimientos incorporados a este nuevo régimen (Ministerio de Educación, 2010c).

En este contexto, los programas nacionales son recibidos y canalizados hacia aquellos aspectos que contribuyan y fortalezcan las reformas encaradas por la provincia para el nivel secundario de educación.

d. Beneficiarios

Cada una de las líneas de intervención desplegadas por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas tiene predefinido el perfil del destinatario al cual van dirigidas. Para mayor claridad, se detalla a continuación.

e. Prestaciones

Los principales programas nacionales que se articulan y llevan a terreno a través de la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas son los siguientes:

- **Propuestas Socioeducativas:** se financian proyectos presentados por las escuelas medias. Deben estar orientados a favorecer la inclusión y la permanencia escolar. Actualmente se da prioridad para que participen de esta línea las escuelas que no tienen Proyectos de Mejora⁵⁶. Estarían participando aproximadamente unas 50 establecimientos (principalmente aquellos que participaban anteriormente de los programas de becas nacionales de retención o inclusión). En noviembre de 2008, las escuelas recibieron el primer aporte para la puesta en marcha de los proyectos, durante 2009 se brindó acompañamiento para continuar las acciones que se habían iniciado y el segundo aporte se estaba esperando para fines de 2010.
- **Becas:** las líneas de becas que se gestionan actualmente son aquellas dirigidas a pueblos originarios, judicializados y madres y padres. En el caso de judicializados, no llegan a cubrir el cupo asignado por nación (de 400 becas de cada uno de estos tipos).

Hasta 2009 se implementaron las becas de retención e inclusión, que fueron dadas de baja por la Asignación Universal por Hijo. Al respecto, se comentó que la provincia tuvo una mala experiencia, en tanto los pagos solían retrasarse excesivamente.

El proceso de asignación de las actuales becas permitió que la provincia decidiera acerca de la manera en que se realizaría la convocatoria e inscripción. Para las becas a

⁵⁶ Ésta es una iniciativa implementada desde el Ministerio de Educación de la Nación, a partir del año 2010. Su propósito consiste en mejorar la educación secundaria, pero cada provincia y cada escuela puede diseñar e implementar las estrategias que considere adecuadas para lograrlo, de acuerdo con la evolución y situación particular de los indicadores educativos. Así, por ejemplo, el gobierno provincial puede priorizar las intervenciones orientadas a mejorar las trayectorias escolares y, en este marco, la escuela puede elegir actuar en relación con diferentes cuestiones (ingreso, repitencia, abandono). Actualmente, unas 50 escuelas secundarias de esta provincia estarían participando de la iniciativa.

pueblos originarios, se articuló con el consejo que reúne a las diferentes comunidades presentes en la provincia. Para el resto de las líneas, se capacitaron encuestadores, quienes hicieron la inscripción en terreno. Se trató de llegar incluso a los lugares más alejados. A fines de 2010 se estaba haciendo la carga de estos datos.

Es interesante notar que la provincia cuenta con un fondo de \$2 millones para becas (Ley 2950), el cual es gestionado por una comisión integrada con representantes de los Ministerio de Educación, de Salud y de Familia, y dos legisladores (uno por el oficialismo y otro por la oposición). Esta comisión decidió que los fondos para becas serían destinados exclusivamente a estudiantes del nivel universitario/terciario, de tal forma que no existe superposición con aquellas recibidas desde nación.

- Aporte para la movilidad: se envía directamente desde nación a las escuelas, a través de una cuenta bancaria. Los primeros aportes se habría recibido a fines de 2010 y algunas escuelas pidieron prórroga para hacer la rendición de los fondos. Se evalúa como positivo el hecho de que esta modalidad esté bancarizada aunque también se destacó que genera mucha responsabilidad para los directores (como otras líneas que llegan de la misma manera).

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo de la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas está integrado por unas 12 personas, cada una de las cuales está abocada a la gestión de uno o dos programas. Para su llegada a territorio, el Ministerio (en general) se organiza en zonas, donde tiene representantes.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La división de tareas entre los niveles de gobierno varía según el tipo de iniciativa. Muchos de los aportes que se realizan desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas se canalizan en forma directa a los establecimientos educativos (por ejemplo, aportes para la movilidad). En el caso en que se financian proyectos elaborados por las escuelas, hay una mayor intervención del nivel provincial, en la definición de las líneas estratégicas respecto de las cuales versarán esas iniciativas o bien como instancia de consulta y asesoramiento (en los Proyectos Socioeducativos o de Mejora). Los equipos escolares tienen un rol protagónico en la elaboración y puesta en marcha de estas acciones. La experiencia de esta provincia se destaca por haber aprovechado el margen de acción planteado por las iniciativas nacionales para organizar la convocatoria para la asignación de las líneas de becas actualmente vigentes.

Los municipios, por su parte, no parecen tener un rol relevante en la implementación de estas políticas.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas, a través de la cual se plasman en territorio las iniciativas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, se presenta como un ámbito institucional de coordinación de programas y proyectos. Su alcance está limitado a aquellas líneas que se implementan al interior del Ministerio de Educación y no se han detectado experiencias de coordinación con otros organismos.

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

Más allá de algunas dificultades vinculadas con la irregularidad en la recepción de los fondos, las líneas de la Dirección de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación se implementan efectivamente en esta provincia, a través de la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas. Es interesante notar que la provincia –que nunca suscribió a la Ley Federal de Educación- ha encarado durante el último tiempo algunas reformas en el nivel medio, las cuales se orientan a la concentración horaria de los docentes y la actualización de los contenidos curriculares. Así, se procura que los programas nacionales contribuyan en esa dirección. Por último, merece destacarse la posibilidad que ha tenido la provincia para introducir algunos ajustes locales a la implementación de las líneas de acción en materia socioeducativa, particularmente en lo que respecta a las becas.

5. Plan Nacer

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Río Negro, el Plan Nacer se ejecuta a través de una Unidad Ejecutora que es coordinada por la Directora del área provincial de Maternidad e Infancia. A diferencia de esto, en sus comienzos, el programa funcionaba por fuera de esta área. Si bien físicamente se encontraba dentro del Ministerio de Salud, la información generada por el Nacer no era considerada a la hora de tomar decisiones.

La renuncia del primer coordinador del Programa, en 2009, motivó que los miembros del equipo del Nacer insistieran en un acercamiento a la dirección de línea maternidad e infancia. Entre los argumentos planteados estaba el de evitar repetir la mala experiencia previa que la provincia había tenido con el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)⁵⁷, como resultado de cuya implementación se había generado en una estructura paralela al área de Maternidad e Infancia. Este cambio en la dependencia institucional del Plan Nacer quedó formalmente plasmado recién en 2010, a través de una Resolución del Ministerio de Salud. En la actualidad, lograr una mayor integración al ministerio provincial fue destacado como uno de los desafíos que enfrenta actualmente el programa.

La implementación del Nacer se regula por la normativa emitida desde la Coordinación Nacional del Plan y los Compromisos de Gestión suscriptos con los prestadores. A estos se suma la Resolución del Ministerio de Salud respecto de su reorganización.

b. Contexto de creación

El convenio marco que dio lugar al Plan fue firmado en 2007 y la ejecución se inició en el mes de octubre. El cambio de coordinador, en 2009, y el traspaso al área de Maternidad e Infancia dieron un nuevo impulso a la implementación de este programa.

c. Problemática y objetivos

La provincia de Río Negro entró en la segunda fase de implementación del Nacer, por pertenecer a la región de Patagonia. En 2003, previamente a la incorporación al Plan, la tasa de mortalidad infantil en esta jurisdicción era del 15,9 por mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad materna registraba un valor de 1,9 por 10 mil nacidos vivos (**Gráficos 16 y 18**). De acuerdo con la última información disponible (2009), la mortalidad infantil se ha reducido a 8,8 por mil nacidos vivos y la mortalidad materna afecta a 1,7 por mil nacidos vivos⁵⁸.

Por su parte, los objetivos que orientan la implementación del Plan en esta provincia son los mismos que los vigentes a nivel nacional.

⁵⁷ Programa con financiamiento internacional implementado desde el Ministerio de Salud en los años noventa.

⁵⁸ Para un análisis más pormenorizado acerca de las tendencias nacionales y regionales de estos indicadores, véase la sección 2 de este informe.

d. Beneficiarios

La información acerca de la evolución en la cantidad de beneficiarios del programa ilustra claramente la expansión sostenida que éste ha tenido a lo largo del tiempo. Actualmente, los inscriptos ascienden a más de 21 mil, lo cual representa una cobertura de aproximadamente el 57% de la población objetivo (estimada en 37 mil personas). Si bien este desempeño es considerado aceptable por parte de quienes forman parte del Plan, también se reconoce que el nivel de cobertura podría mejorarse aún más y éste constituye uno de los desafíos que enfrenta hoy en día el programa.

La Asignación Universal por Hijo tuvo un impacto positivo en la inscripción, que para el momento del lanzamiento de este programa, había llegado a una situación de “amesetamiento”. Por entonces, había 400 nuevos beneficiarios cada mes y costaba captar a los niños mayores de 2 años. Actualmente, la inscripción mensual se ha incrementado a 800 nuevos beneficiarios mensuales.

Tabla 4. Evolución de la cantidad de inscriptos en el Plan Nacer – Río Negro: años 2007 a 2010

| Año | Cantidad de inscriptos |
|------|------------------------|
| 2007 | 5.353 |
| 2008 | 13.720 |
| 2009 | 17.888 |
| 2010 | 21.238 |

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

e. Prestaciones

Hasta el momento, hay en la provincia aproximadamente 230 efectores con convenio. Según fue informado por el equipo del Plan Nacer en la provincia, esta cantidad representaría aproximadamente el 90% de los efectores. Estarían quedando aún sin incorporar algunos lugares donde se brinda atención pero que no tienen un funcionamiento cotidiano.

No hay en la provincia un registro acerca de cuáles son las prestaciones más frecuentes. A través de la valorización del nomenclador se apunta a promover las prácticas preventivas, pero se reconoce que esta estrategia tiene una incidencia acotada: por lo general, lo que más se factura suele ser lo más fácil de rendir y no necesariamente aquello que se busca incentivar. La evolución en la cantidad de prestaciones (**Cuadro 5**) muestra un incremento sostenido en el tiempo (a pesar de que la información disponible para 2010 no refleja el año completo).

Tabla 5. Evolución de la cantidad de prácticas facturadas y total transferido a efectores en el Plan Nacer – Río Negro: años 2007 a 2010

| Año | Cantidad de prácticas facturadas | Total transferido a efectores (\$) |
|--------------|---|---|
| 2007 | 1.796 | 28.484 |
| 2008 | 57.647 | 1.017.933 |
| 2009 | 102.626 | 1.937.640 |
| 2010 | 70.286 | 1.087.665 |
| Total | 232.355 | 4.071.722 |

Nota: la información para 2010 cubre los meses de enero a octubre.

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo que gestiona el Plan Nacer a nivel provincial está conformado por unas 15 personas. Los contratados por la Coordinación Nacional ascienden a 7 (administrativo, asesor legal, responsable de comunicación, auditores). Según nos fue informado, incluso, quedan puestos sin cubrir entre aquellos que podrían ser financiados con recursos nacionales (por ejemplo, auditor médico). Los miembros del equipo que conforman la contraparte provincial están abocados principalmente a tareas de carga de datos.

A lo largo de la historia del Nacer en esta provincia, hubo sólo dos coordinadores. El primero de ellos era un profesional contratado desde nación. En cambio, la coordinadora actual, en funciones desde 2009, es la responsable del área de Maternidad e Infancia.

Recursos presupuestarios

Hasta fines de 2010, el Plan Nacer había transferido poco más de \$4 millones a los efectores de esta provincia (**Cuadro 5**). Además, durante este último año, se recibió una ambulancia 4x4 (por un valor aproximado de \$222 mil), como parte de las acciones que históricamente viene desarrollando la Coordinación Nacional para fortalecer el equipamiento provincial destinado a la atención materno-infantil.

Aumentar el nivel de facturación fue destacado como uno de los desafíos que enfrenta el programa. Actualmente, reciben facturación regularmente sólo del 40% a 50% de los efectores con los que tienen convenios. Otros efectores facturan esporádicamente, ya sea porque son muy pequeños o bien porque se encuentran alejados. Por su volumen de facturación, se destacan los efectores de Bariloche, Cipolletti y Viedma, pero los municipios donde se factura en mayor medida –en relación con su población– son Allén y General Roca.

Los encargados de la facturación son los hospitales, tanto la propia como aquella de los centros de salud de su ciudad⁵⁹. El encargado final puede ser un administrativo, médico o enfermera,

⁵⁹ Recordemos que en esta provincia, todos los centros de atención primaria son de dependencia provincial.

según cuál sea la prestación. A pesar de las acciones de capacitación organizadas por el Plan, subsisten los problemas para lograr que los efectores facturen, lo cual es atribuido a la alta movilidad de su personal⁶⁰.

En cuanto al uso que los efectores pueden hacer de los fondos, no está permitida su asignación para incentivos al personal, por malas experiencias previas en este sentido. Con excepción de esta restricción, los efectores pueden hacer uso libre de los recursos, incluso los centros de salud, cuyas decisiones no pueden ser vetadas por los hospitales de los cuales dependen. En la práctica, los fondos se han usado mayormente para cubrir reclamos no atendidos de equipamiento no médico (mesas, sillas) y mejoras en la infraestructura. Al respecto, se mencionó que los fondos del Nacer es a lo primero que recurren los centros ante una necesidad, por su pronta disponibilidad.

Actualmente, el Nacer se enfrenta a un dilema respecto del uso de los fondos, particularmente por parte de los centros de salud. Desde el programa se considera que los centros de salud ya cuentan con equipamiento básico y que adquirir aquel de mayor complejidad escaparía a las funciones del nivel primario de atención. Ante esta situación, una de las estrategias desplegadas por la Coordinación Provincial consiste en promover la asociación entre efectores para el uso de los fondos (por ejemplo, para la adquisición conjunta de un ecógrafo portátil).

Sistemas de información para el planeamiento

En la provincia de Río Negro, los efectores realizan la facturación de las prestaciones en papel y los datos son cargados posteriormente al sistema informático en forma centralizada, por parte de la Coordinación Provincial. Se está planteando actualmente la posibilidad de hacer la carga on line.

El padrón del programa se actualiza mensualmente. Se lo cruza con el Padrón Único Consolidado de Obras Sociales (PUCO) y con la información de la obra social estatal de la provincia (IPROSS). El hecho de contar con una importante base de datos nominalizados (aún a pesar de que se trata de un grupo acotado de la población) es considerado uno de los mayores logros del Nacer en esta provincia.

Las características de los sistemas de información y registros, tanto del programa como aquellos del sistema de salud provincial, han tenido, en el caso de Río Negro, una incidencia directa sobre la evaluación que se hace sobre el desempeño de las trazadoras. En efecto, algunas prestaciones se brindan pero no quedan debidamente registradas de acuerdo con los criterios establecidos por el programa, de tal forma que la Coordinación Nacional no las puede dar por válidas. Esto ha sucedido, por ejemplo, respecto de la vacunación, cuya cobertura se estima en un 90% pero no está respaldada por registros que permitan satisfacer los requisitos planteados por la auditoría del Plan (la madre se lleva consigo la ficha donde consta la vacunación del hijo y este dato no queda en la historia clínica).

⁶⁰ Mensualmente queda disponible un 50% de los recursos que el programa tiene asignado al pago a efectores.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La distribución de funciones entre los niveles de gobierno sigue lo establecido en la normativa del programa y toma como punto de referencia los convenios suscriptos entre la nación y la provincia. La particularidad de la experiencia del Nacer en esta provincia es que los municipios no participan de su gestión, debido a que no hay prestadores de salud que dependan de ellos (tanto los hospitales como los centros de salud son provinciales).

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Como se ha señalado, el Plan Nacer está coordinado actualmente por la responsable Maternidad e Infancia, lo cual ha facilitado la relación entre el programa y esta área. La relación se pone de manifiesto, por ejemplo, en el trabajo que se está realizando para la definición del nomenclador de prestaciones. Asimismo, participan conjuntamente en reuniones organizadas por el Ministerio de Salud de la Nación.

Desde el Nacer también se ha avanzado en ciertas gestiones con la UDAI (ANSeS) y con el Ministerio de Familia (particularmente, con responsables del programa Comer en familia) en relación con la compatibilidad de los registros de beneficiarios de cada organismo⁶¹.

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

En los últimos años, se ha buscado una mayor articulación entre el Plan Nacer y las acciones que en materia de maternidad e infancia se desarrollan desde la estructura de línea del Ministerio de Salud. La cobertura del programa, por su parte, si bien resulta medianamente satisfactoria (está inscripto el 57% de la población meta) podría mejorarse aún más. Es interesante notar el impulso que dio a este indicador la vinculación del Plan Nacer con la Asignación Universal por Hijo.

Una de las notas características de la gestión del Nacer en esta provincia está dada por el hecho de que todos los efectores (ya sea hospitales o bien centros de atención primaria) dependen del gobierno provincial. Finalmente, merece notarse que la gestión del programa impone la necesidad de modificar y ajustar los registros de la administración pública y de los efectores.

⁶¹ Recordemos que, como se ha mencionado, desde este Ministerio se implementa el Registro Único de Beneficiarios (RUB), que cuenta actualmente con información nominalizada de más de 40 mil familias beneficiarias de diferentes acciones.

6.Ingreso Social con Trabajo (“Argentina Trabaja”)

En la provincia de Río Negro no se implementa el Programa Ingreso Social con Trabajo, aunque sí tienen llegada los programas de economía social que forman parte de la oferta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estos se gestionan a través de los Centros de Desarrollo Territorial, que en esta provincia son 3 y están ubicados en Viedma, San Carlos de Bariloche y General Roca⁶².

Las líneas que actualmente se ejecutan son las relacionadas con subsidios a talleres familiares individuales o asociativos, proyectos financiados por el programa Manos a la Obra, banco de la buena fe (con diferentes organizaciones ejecutoras), apoyo a la comercialización, marca colectiva y registro de efectores. Todas estas iniciativas presentan un grado bajo de articulación con organismos y/o políticas provinciales.

Cabe mencionar que desde los CDR se gestiona el conjunto de la oferta del mencionado ministerio nacional, incluyendo otras acciones como las de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el programa Abordaje Comunitario (financiamiento para mejoras edilicias y capacitación en comedores comunitarios) y la gestión de las pensiones no contributivas.

⁶² La cantidad de CDR en esta jurisdicción se vincula con la extensión de la provincia y, particularmente, la distancia que media entre sus centros urbanos más poblados. Algunos de los testimonios relevados han indicado entre las razones, también, la diferencia político-partidaria entre el gobierno provincial y el nacional.

5. Conclusiones

A lo largo de este documento se han presentado los rasgos centrales que permiten caracterizar la implementación de seis programas nacionales de protección social en la provincia de Río Negro. A su vez, como contexto a esta información, se ha establecido un marco situacional en términos políticos, socio-económicos e institucionales, con el objetivo de alcanzar una comprensión más acabada de la función y de los resultados obtenidos por los programas en esta jurisdicción, así como de su interacción con la administración pública provincial.

En primer lugar, la modalidad de implementación de la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** siguió los patrones generales establecidos desde la administración nacional (presentes en la mayoría de las provincias estudiadas) y logró resolver exitosamente las dificultades encontradas en los tramos iniciales de su implementación. Al igual que en otras jurisdicciones, este programa ha logrado alcanzar una importante cobertura en un corto lapso de tiempo. La gestión de la AUH requiere el establecimiento de pautas mínimas de coordinación con las áreas de Educación y Salud. La articulación con estas áreas ha estado dirigida a resolver situaciones puntuales (por ejemplo, informar acerca de los requisitos de la documentación a emitir) pero no ha generado instancias regulares y sostenidas de consulta y/o trabajo conjunto. La actividad para la cual se observa un –comparativamente– mayor margen de adaptación al contexto local se refiere a la difusión del programa (particularmente en sus comienzos) y la coordinación con otros actores locales (entre ellos, los municipios y organizaciones sociales) para contar con soporte al momento de la inscripción inicial. Una nota característica acerca de la implementación de la AUH en esta provincia está dada por las discusiones acerca de la (in)compatibilidad con programas provinciales.

Por su parte, con los fondos recibidos desde el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)** se financia actualmente el Programa “El hambre más urgente”. Ésta constituye una más entre las líneas de intervención que se gestionan desde el Ministerio de Familia. Dentro de este conjunto de programas, ciertamente “El hambre más urgente” no es la más relevante: la apuesta de las autoridades provinciales está dada por el programa Comer en familia, que apunta a lograr una intervención social más integral –partiendo de lo alimentario-nutricional– y despliega una muy fuerte presencia en el territorio.

La interacción que se da entre el gobierno nacional y el provincial en el caso de este programa está enfocada principalmente en cuestiones administrativas (rendición de fondos y regularidad en la transferencia de los aportes). Por su parte, se observa una baja articulación entre El hambre más urgente y el resto de la oferta de asistencia alimentaria. Particularmente, llama la atención el hecho de que un porcentaje considerable de quienes reciben la ayuda alimentaria de ese programa sean también beneficiarios del Comer en familia. Esto no genera un cuestionamiento por parte de las autoridades provinciales, quienes asumen que la ayuda recibida a través del primero es sumamente irregular y requiere ser complementada con otros recursos.

Al momento de realización del trabajo de campo, el programa **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** llegaba a dos municipios, pero se preveía la pronta incorporación de varios más. Un rasgo particular de la implementación de este programa en Río Negro está dado por el hecho de que su gestión se ve claramente cruzada por las diferencias político-partidarias entre el gobierno provincial (y algunos municipios fuertemente alineados con él) y el gobierno nacional. Esto se expresa, por ejemplo, en la recepción que los municipios dan a esta iniciativa –lo cual condiciona, a su vez, la efectiva incorporación–, pero también en la baja articulación lograda con los organismos de la administración pública provincial. Mayores parecen ser los logros, en materia de

coordinación, con actores no estatales: ONG, universidades y el sector privado. Finalmente, debe notarse la relevancia que tiene la problemática de la desocupación entre los jóvenes en esta provincia, ya que afecta a una de cada cinco personas entre los 19 y 25 años.

Las acciones implementadas desde la Dirección de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación –presentadas bajo la denominación **de Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias**- se implementan en la provincia a través de la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas. Como estrategia general, se procura que estas iniciativas contribuyan al proceso de reforma de la educación media encarado por la provincia durante los últimos años (vale la pena recordar que Río Negro no adhirió a la Ley Federal de Educación, por lo cual no realizó los cambios de estructura prescriptos en la misma). Según los testimonios relevados, la provincia habría tenido margen de acción para tomar decisiones propias respecto de la implementación de algunas líneas en particular, como es el caso del relevamiento de postulantes para las becas.

Actualmente, el **Plan Nacer** es coordinado por la responsable del área de Maternidad e Infancia. El cambio en su dependencia institucional –originalmente era una Unidad Ejecutora con mayor autonomía- se explica por el intento de buscar una mayor articulación con la estructura y las políticas provinciales. En la favorable, aunque aún medianamente satisfactoria, evolución de su cobertura ha incidido la asociación entre este programa y la Asignación Universal por Hijo. La estructura del sistema provincial de salud, en el cual los centros de atención primaria dependen exclusivamente del gobierno provincial, plantea un escenario de implementación diferente al de la mayoría de las provincias analizadas en este proyecto de investigación. Finalmente, la experiencia del Nacer pone en evidencia la necesidad de ajustar los registros tradicionalmente utilizados por la administración pública y los efectores para satisfacer nuevas exigencias en términos de nominalización y seguimiento de beneficiarios, entre otras cuestiones.

Por último, el programa **Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”** no se implementa aún en esta provincia. Los programas de economía social promovidos desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se ejecutan a través de los tres Centros de Referencia Territorial que funcionan en esta jurisdicción y muestran poca interacción con organismos y/o políticas provinciales.

Los programas aquí analizados muestran muy diversas modalidades de gestión. Algunos de ellos, como la AUH y el Jóvenes son administrados centralmente desde los ministerios y agencias nacionales, y llegan al territorio a través de sus oficinas locales. En estos casos, la provincia ejerce un rol marginal en la implementación, y no tiene participación en las decisiones relevantes que hacen a la gestión.

Un caso intermedio es el constituido por el Plan Nacer y, en alguna medida, por la Propuesta de Apoyo Socioeducativo. En éstos, los lineamientos son definidos por el nivel central, pero la implementación está a cargo de la provincia. De este modo, los ministerios sectoriales provinciales cuentan con un margen de acción mayor en lo que respecta a las decisiones sobre la implementación de estas dos iniciativas, aunque los objetivos, la población meta y las prestaciones se encuentren predeterminados. La mayor o menor integración de estos programas a la política y a la estructura burocrática provincial estará supeditada a algunas decisiones que pueden tomar los actores locales (por ejemplo, inserción institucional o dependencia del coordinador).

Por su parte, el PNSA es el que otorga (potencialmente) un mayor margen de autonomía y mejores posibilidades de adaptación a la realidad local. En este caso, se observa una más amplia participación del gobierno provincial en la definición de la política.

Esta heterogeneidad en cuanto a las modalidades de gestión parece estar vinculadas a la configuración particular de actores que encontramos en cada sector de las políticas sociales y a la específica distribución de funciones entre niveles de gobierno para aquellas cuestiones que exceden a estos programas puntuales.

Para cerrar estas observaciones finales, valga una mención al tema de la coordinación. Como hemos visto para cada uno de los programas, los avances respecto de la articulación con otras acciones o servicios sociales han sido dispares. Parece haber cierta articulación de acciones, particularmente de aquellas iniciativas impulsadas desde los ministerios nacionales de Salud y de Educación respecto de la estructura de la administración pública y la oferta de políticas provinciales. En el caso de la AUH, las articulaciones son acotadas y estuvieron centradas en cuestiones puntuales relativas a la operatoria. Diferente es la situación del programa Jóvenes, con escasa vinculación con los organismos provinciales, lo cual es atribuido, entre otras cuestiones, a las diferencias político-partidarias entre el gobierno provincial y el nacional. Igualmente poco coordinados con la política provincial están los programas de economía social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que llegan a terreno a través de los Centros de Desarrollo Territorial. Por último, las intervenciones alimentarias que se financian en esta jurisdicción con los recursos del PNSA resultan secundarias para los funcionarios provinciales y no aparecen vinculadas al resto de las ayudas que se brindan en esta materia. Más allá de los avances que puedan lograrse a través de cada una de estas iniciativas, resulta fundamental atender a la cuestión de la articulación general de una estrategia de protección social que, centrada en estos elementos mínimos, pueda ofrecer a los ciudadanos una respuesta integral a sus necesidades.

6. Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en la Cámara de Legisladores rionegrina, año 2003

| Partido/Alianza | Cámara de Legisladores | | |
|--|----------------------------|-------------------------|--------------------|
| | Legisladores poblacionales | Legisladores regionales | Total Legisladores |
| Alianza Concentración para el Desarrollo ⁶³ | 7 | 17 | 24 |
| Partido Justicialista | 5 | 4 | 9 |
| Alianza Encuentro para los Rionegrinos ⁶⁴ | 4 | 3 | 7 |
| Alianza Mara ⁶⁵ | 2 | | 2 |
| Provincial Rionegrino | 1 | | 1 |

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

Anexo 2. Distribución de bancas en la Cámara de Legisladores rionegrina, año 2007

| Partido/Alianza | Cámara de Legisladores | | |
|--|----------------------------|-------------------------|--------------------|
| | Legisladores Poblacionales | Legisladores regionales | Total Legisladores |
| Alianza Concentración para el Desarrollo ⁶⁶ | 7 | 12 | 19 |
| Alianza Frente para la Victoria ⁶⁷ | 9 | 12 | 21 |
| Provincial Rionegrino | 2 | | 2 |
| Afirmación para una República Igualitaria | 1 | | 1 |

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

⁶³ Unión Cívica Radical, Movimiento de Integración y Desarrollo.

⁶⁴ Frente Grande, Afirmación por una República Igualitaria, Demócrata Progresista.

⁶⁵ Movimiento Patagónico Popular, Intransigente, Socialista Popular.

⁶⁶ Unión Cívica Radical, Intransigente, Demócrata Cristiano, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento Patagónico Popular, Unión y Libertad, Demócrata Progresista.

⁶⁷ Partido Justicialista, Frente Grande.

Bibliografía

ANSeS (2010) “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad”. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php>

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

Braceli, Orlando Andrés; María Silvana Braceli 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, Paula Forteza y Fernanda Potenza Dal Masetto (2010). “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio de los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”, Documento de Trabajo Nro. 45, CIPPEC, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010a) *Foco educativo – Suplemento informativo del Ministerio de Educación Nro 30: Comedores escolares*, marzo de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010b) *Foco educativo – Suplemento informativo del Ministerio de Educación Nro 33: Transformación de la escuela secundaria*, mayo de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010c) *Foco educativo – Suplemento informativo del Ministerio de Educación Nro 38: Educación y trabajo*, julio de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010d) *Foco educativo – Suplemento informativo del Ministerio de Educación Nro 39: Hoy la educación rionegrina rinde cuentas*, agosto de 2010.

Normativa

Constitución de la Provincia de Río Negro.

Constitución de la Nación Argentina.

Leyes Provinciales 2570, 3779 y 4002.

Páginas web consultadas

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

Diario Fiscal de Mesa, <http://www.fiscaldemesa.com.ar/>, consultado en febrero 2011

Agencia de Noticias DERF, <http://derf.com.ar/>, consultado en marzo 2011

Agencia de Noticias de la República Argentina, <http://www.telam.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Agencia CNA, <http://www.agenciacna.com/>, consultado en abril 2011.

Diario Clarín, <http://www.clarin.com/>, consultado en abril 2011.

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

Diario Perfil, <http://www.perfil.com/>, consultado en abril 2011.

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

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

Agencia de Noticias Bariloche, <http://www.anbariloche.com.ar>, consultado en abril 2011.

Agencia Digital de Noticias de Río Negro, <http://www.adnrionegro.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Bariloche Digital, <http://www.barilochedigital.com/>, consultado en abril 2011.

Diario Al Día, <http://www.diarioaldia.com.ar/>, consultado en marzo y abril 2011.

Diario Río Negro, <http://www.rionegro.com.ar/>, consultado en febrero, abril 2011

Frecuencia VYP, <http://www.frecuenciavyp.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Poder Local, <http://www.poderlocal.net/>, consultado en abril 2011.

Viedma 24, <http://www.viedma24.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Visión Federal, <http://www.visionfederal.com/>, consultado en marzo 2011

Municipio de Viedma, <http://www.viedma.gov.ar/intendentes-antecedentes.html>

ANSES, <http://www.anses.gob.ar>, consultado en junio de 2011.

Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cic/105>

Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio el Interior,
<http://www.mininterior.gov.ar/municipios>

Gobierno de la provincia de Río Negro, <http://www.rionegro.gov.ar/>

Ministerio de Familia de la provincia de Río Negro,
<http://www.familia.rionegro.gov.ar/portal/index.php>

Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro,
<http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/sitio/>

Ministerio de Salud de la provincia de Río Negro, <http://www.salud.rionegro.gov.ar/inicio/>

Entrevistas realizadas

Juan Carlos Peña, Coordinador del Programa Comer en Familia, Secretaría Interior y Políticas Nutricionales, Ministerio de Familia.

María Marcela Mancuso, Directora General de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Familia.

Esteban Ansola, miembro del equipo del Plan Nacer, Ministerio de Salud.

Renata Scaleza, responsable del Programa de Inclusión Educativa, Ministerio de Educación.

Néstor Marchetto, Gerente de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de Río Negro, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Verónica Lastra, Jefa de la Unidad de Atención Integral (UDAI) de Viedma, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Acerca de las autoras

Paula Forteza: analista del Programa de Protección Social. Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (en curso). Estudios de Posgrado en “Investigación socio-laboral de base empírica”, FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la cátedra “Teoría Política I” de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales.

María Fernanda Potenza Dal Masetto: becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) para proyecto desarrollado por el programa de Protección Social de CIPPEC. Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Integró equipos de investigación sobre políticas sociales para estudios financiados por diferentes organismos nacionales e internacionales.

Ian Brand-Weiner y Gala Diaz Langou colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro”, *Documento de Trabajo N°68*, 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 las autoras 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.

