



Los principales programas de protección social en la provincia de Santiago del Estero

• 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.....	11
3. Características de la institucionalidad social.....	30
4. Los principales programas de protección social.....	32
Conclusiones	53
Anexos	56
Bibliografía	57
Normativa	57
Páginas web consultadas	57
Entrevistas realizadas.....	58
Acerca de la autora	59
Acerca de CIPPEC	59

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)	11
Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes).....	12
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región: años 2003-2010 (en porcentajes)	13
Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	14
Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	15
Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	15
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	16
Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	17
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	18
Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	18
Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)	19
Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)	20
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)	21
Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes)	22

Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos).....	23
Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos).....	23
Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos).....	24
Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos).....	24
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: años 2003-2010 (en porcentajes)	25
Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	26
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)	27
Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)	27
Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	28
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)	28
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundario, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	29
Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)	29
Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2001, 2004, 2005 y 2008	8
Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores.....	8
Tabla 3. Resumen de la situación de la cámara legislativa	9

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de seis programas nacionales en la provincia de Santiago del Estero. Los programas relevados son: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), 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, se destaca la interrupción del predominio del Partido Justicialista y el alineamiento del gobierno provincial (Frente Cívico por Santiago) con el anterior y el actual gobierno nacional.

En términos económico-sociales, sobresale la mejora de los principales indicadores, acompañando la tendencia a nivel nacional, en particular en lo que se refiere a reducción de la pobreza, la indigencia, el desempleo y la mortalidad infantil.

Dentro de la institucionalidad social de esta provincia se destacan dos ministerios: el de Educación y el de Salud (que subsume a Desarrollo Social), 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 análisis de los seis programas revela que: 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) los fondos del PNSA se destinan actualmente a financiar tarjetas sociales y comedores escolares, prestaciones y servicios que ya están incorporados a la política alimentaria provincial; 3) el programa Jóvenes ha comenzado muy recientemente, pese a lo cual ya se han establecido algunas articulaciones necesarias para su implementación; 4) las iniciativas de la Dirección de Políticas Socioeducativas son entendidas, en la perspectiva de las autoridades provinciales, como parte de las acciones generales de la cartera educativa; 5) el Plan Nacer, a pesar de sus 6 años de implementación, sólo ha logrado trabajar en forma conjunta con las áreas sanitarias tradicionales en el último tiempo; y 6) el programa Ingreso Social con Trabajo ha sido lanzado recién este año y se aplica sólo en un municipio. Por último, cabe mencionar que no se ha detectado en esta provincia la existencia de espacios institucionales formales para la coordinación regular entre las áreas sociales.

Agradecimientos

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

Introducción

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

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 Santiago del Estero.

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.

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

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”.

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.

Situación política de la provincia²

La provincia de Santiago del Estero forma parte de la región del Noroeste Argentino (NOA) y limita con las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Salta, Santa Fe y Tucumán. Su primera Constitución Provincial data del año 1856. En virtud de la magnitud de su población, los santiagueños eligen a 7 de los 257 diputados nacionales³.

Santiago del Estero se ha caracterizado históricamente por una fuerte presencia del Partido Justicialista (PJ). Hasta el año 2004, los gobernadores pertenecieron a este partido, pero luego de la intervención federal, fue elegido un gobernador de la Unión Cívica Radical (UCR). En el Poder Legislativo, durante los últimos años, la UCR también ha sido la fuerza política con mayor cantidad de representantes.

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

1. El Poder Ejecutivo Provincial

El sistema electoral

El sistema electoral santiagueño para cargos ejecutivos es similar al de la mayoría de las provincias argentinas. Los electores votan al gobernador y vicegobernador de forma directa en un sistema de simple pluralidad de distrito único⁴. El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos una vez. También se pueden suceder recíprocamente por un período legal si no han sido reelectos previamente en alguno de los cargos mencionados.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

La intervención federal ordenada por la Presidencia de la Nación en marzo de 2004 puso fin a la larga historia de predominio del Justicialismo en la provincia. Su punto cúlmine fue la salida del poder de Mercedes Aragonés de Juárez (esposa de Carlos Juárez, quien dominó la escena política provincial durante décadas), en un contexto de denuncias de corrupción y de violación de los derechos humanos por parte del Poder Ejecutivo.

En el año 2005 fue elegido por primera vez desde la vuelta a la democracia un gobernador radical, Gerardo Zamora, quien se presentaba alineado con el gobierno nacional (los conocidos como “radicales K” por su apoyo a quien entonces era el Presidente, Néstor Kirchner). Para su reelección en el año 2008, Zamora recibió apoyo del oficialismo nacional.

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

³ Y, al igual que las demás provincias, elige a 3 de los 72 senadores nacionales.

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

Su alianza con las autoridades nacionales del Frente para la Victoria le significó la expulsión de la Unión Cívica Radical.

Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2001, 2004, 2005 y 2008

Fecha	Elecciones a gobernador 2001 (15/09/2001)	Elecciones a gobernador 2004 (01/04/2004)	Elecciones a gobernador 2005 (27/02/2005)	Elecciones a gobernador 2008 (30/11/2008)
Ganador de la elección	Díaz – Aragonés de Juárez (PJ)	Pablo Lanusse (Interventor)	Zamora – Rached (FCS) ⁵	Zamora – Niccolai (FCS)
Porcentaje de votos del 1° puesto	68,13%	-	46,48%	85,05%
2° puesto	Zavalía - Lugones (UCR)	-	Figueroa – Salim (PJ)	Lugones – Bertero (FUP) ⁶
Porcentaje de votos del 2° puesto	13%	-	39,81%	5,04%
Total votantes (votos positivos)	517.358 (59,53%)	-	522.101 (65,84%)	566.375 (57,88%)
Fórmula en el gobierno		Aragonés de Juárez (PJ)	Pablo Lanusse (Interventor)	Zamora – Rached (FCS)
¿Se presentó la fórmula en el gobierno?		Intervención Federal	-	Sí

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

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores

Período legal	Partido gobernante
1983-87	Carlos Juárez (PJ)
1987-91	César Iturre (PJ)
1991-93	Carlos Mujica (PJ)
1993-95	Juan Schiaretta (Intervención federal)
1995-98	Carlos Juárez (PJ)
1998-99	Darío Augusto Moreno
1999-01	Carlos Juárez (PJ)
2001-02	Carlos Ricardo Díaz (PJ)
2002-04	Mercedes Aragonés de Juárez (PJ)
2004-05	Pablo Lanusse (Intervención federal)
2005-08	Gerardo Zamora (UCR/FCS)
2008-12	Gerardo Zamora (UCR/FCS)

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

⁵ Frente Cívico por Santiago.

⁶ Fuerza de Unidad Popular.

2.El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

El Poder Legislativo de la provincia de Santiago del Estero es unicameral. Los 40 diputados⁷ ejercen su cargo durante cuatro años y tienen la posibilidad de ser reelectos por un período consecutivo. La Cámara se renueva completamente cada 4 años, en un distrito único. Para lograr un equilibrio político-geográfico, se garantiza por lo menos un 50% de representación al interior de la provincia. Los cargos son distribuidos según el método D'Hondt con un piso de 2% por lista. 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.

Composición de las cámaras legislativas

Con posterioridad a la intervención federal, la fuerza política más importante en la provincia pasó a ser el Frente Cívico por Santiago (radicalismo alineado con el gobierno nacional), que retuvo la gobernación durante dos períodos electorales (2005-08 y 2008-12) y constituye el bloque más numeroso dentro del Poder Legislativo.

Como resultados de los comicios de 2005, el oficialismo logró posicionarse como el bloque más numeroso dentro de la Cámara de Diputados, pero no obtuvo la mayoría absoluta. Otros bloques al interior de la Legislatura provincial (el Partido Justicialista y el Movimiento Viable) también se mostraban cercanos al kirchnerismo, lo cual facilitó la concreción algunos acuerdos.

En las últimas elecciones legislativas del año 2008, el Frente Cívico por Santiago –con apoyo de grupos del Peronismo y del Movimiento Viable– logró la mayoría absoluta. Zamora no se aseguró solamente el respaldo de los 27 diputados oficialistas, sino también de aquellos de las listas “colectoras”⁸ del Frente Compromiso Social y de la Corriente Renovadora (DERF, 19/03/2009), de tal forma que obtuvo un amplio respaldo en la Cámara Legislativa (más información en **Anexos**).

Tabla 3. Resumen de la situación de la cámara legislativa

	2005	2008
¿Gobierno tiene mayoría absoluta?	No	Sí
¿Gobierno tiene el bloque más fuerte?	Sí	Sí

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

⁷ Previo a la reforma constitucional, en noviembre 2005, la cantidad de diputados estaba fijado en 50.

⁸ Las “colectoras” permiten que un candidato a un alto cargo (por ejemplo, a Presidente de la Nación o a gobernador) se presente en diferentes listas, con candidatos alternativos a puestos inferiores al de él (senador, diputado, intendente, permitiéndole obtener una mayor cantidad de votos (como resultado de la suma de las listas en las que aparece).

3.El sistema municipal de Santiago del Estero

La provincia de Santiago del Estero está compuesta de 28 municipios que son las entidades político-administrativas más pequeñas que existen en aquella provincia (Braceli et ál., 2001). En Santiago del Estero los municipios y los departamentos no coinciden exactamente. Además hay solamente un centro urbano con una población mayor de 100 mil habitantes y otros tres con población de entre 100 mil y 25 mil personas (Balbo, 2010)

Gracias a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, los municipios gozan de 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).

Durante los últimos años, la Constitución Provincial fue renovada dos veces: en 2002 y en 2005. La Constitución vigente de 2002 a 2005 respetaba la autonomía municipal, definida en términos institucional, política, administrativa, económica y financiera (Constitución Santiago del Estero, Artículo 202).

Por su parte, en la nueva Constitución del año 2005 se establece que:

"Esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico política autónoma y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución" (Constitución de Santiago del Estero, Artículo 204).

Según las disposiciones de la Constitución de 2002, los intendentes y los concejales eran electos directamente por cuatro años. La reelección de los intendentes estaba limitada a solamente una vez, mientras que no figuraba limitación para los concejales. Los Consejos Deliberantes eran renovados por mitades, cada dos años.

La Constitución del 2005 se diferencia de la anterior en tanto limita la reelección consecutiva de concejales a sólo un mandato consecutivo, y no menciona que el Consejo Deliberantes se renueve por mitad cada dos años.

Situación económico-social de Santiago del Estero (2003-2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de Santiago del Estero 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)⁹, y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación¹⁰, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)¹¹ y del Ministerio de Educación de la Nación¹².

4.Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de Santiago del Estero llegan actualmente a las 896.460 personas y representan el 2,2% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 11%, lo que la ubica en una situación semejante tanto a la del promedio nacional como a la media de las provincias de su región (Noroeste Argentino - NOA) (Gráficos 1 y 2).

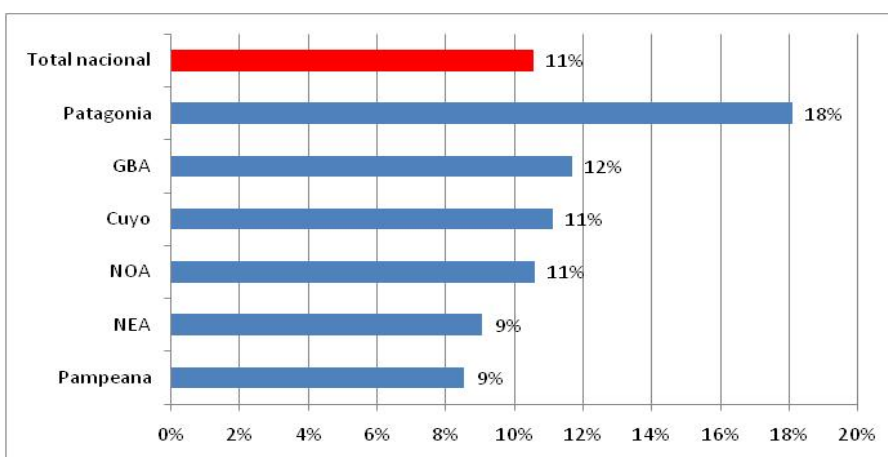
Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)

⁹ 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.

¹⁰ Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en <http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm>

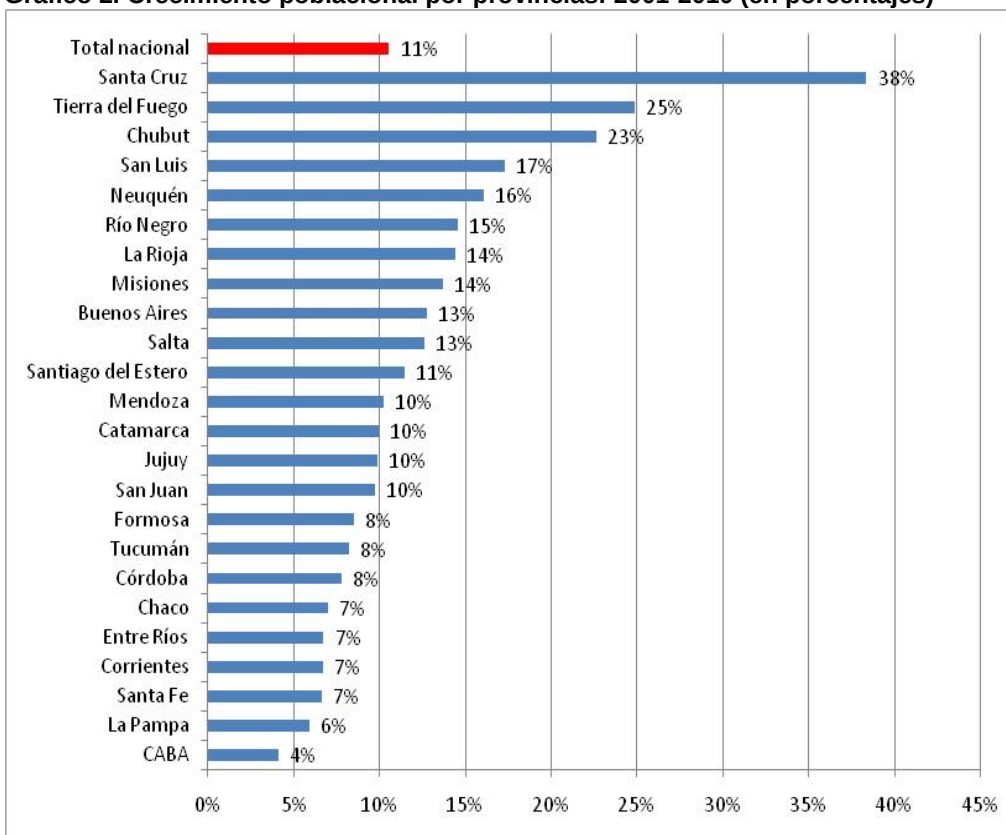
¹¹ ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php>

¹² 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 provisorios), INDEC.

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



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

5. Pobreza e indigencia

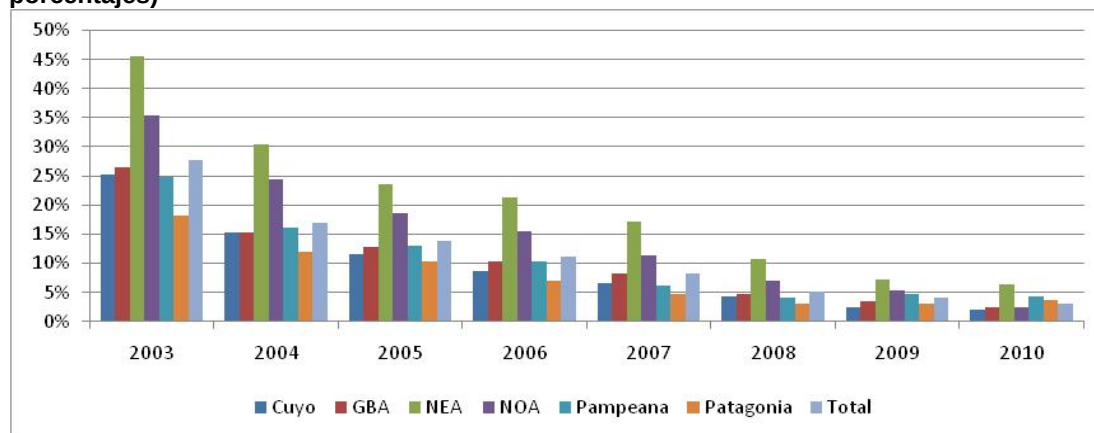
Tanto la pobreza como la indigencia han experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción. De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2003, la pobreza alcanzaba al 54% de la población del país, mientras que la indigencia

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 indigencia¹³ (Gráfico 3).

La región del Noroeste Argentino (NOA), a la cual pertenece la provincia de Santiago del Estero, es una de las más desventajadas en términos socio-económicos y se registran allí valores de pobreza e indigencia superiores a los del promedio nacional. En 2003, el 64,8% de la población del NOA era pobre y el 35,4% era indigente. En 2010, por su parte, un 14,7% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un 2,4% por debajo de la de indigencia. Merece destacarse que en este último caso, la proporción de población indigente se sitúa levemente por debajo del promedio nacional (Gráfico 3).

Los valores de estos indicadores para la provincia de Santiago del Estero la ubican levemente por encima del promedio regional en materia de pobreza (65,6% y 15,4% en 2003 y 2010, respectivamente). En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era superior a la media regional al comienzo del período (38,3%) pero inferior al finalizarlo (1,5%), lo que implica que en esta jurisdicción, la pobreza extrema registra una reducción más notoria que en las provincias vecinas (Gráfico 4).

Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región¹⁴: años 2003-2010 (en porcentajes)

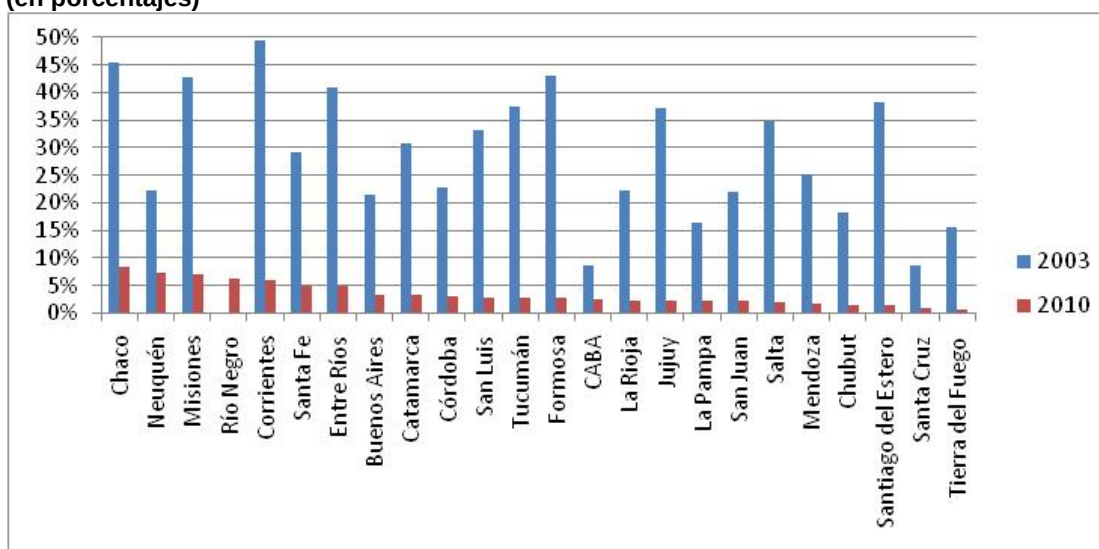


Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Primer Semestre.

¹³ 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.

¹⁴ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla a continuación: Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo / Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano / Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas / Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero - La Banda / Pampeana: Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata - Batán, Río Cuarto, Santa Rosa - Toay. San Nicolás - Villa Constitución / Patagonia: Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande, Rawson - Trelew, Viedma - Carmen de Patagones.

Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia¹⁵: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

6. Actividad, empleo y desempleo

Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad¹⁶ 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 NOA, los valores se muestran bastante estables a lo largo de todo el período (entre 41% y 42%) y resultan inferiores al promedio nacional. El máximo valor se registra en la actualidad, momento en que la tasa de actividad llega al 42,4% (Gráfico 5).

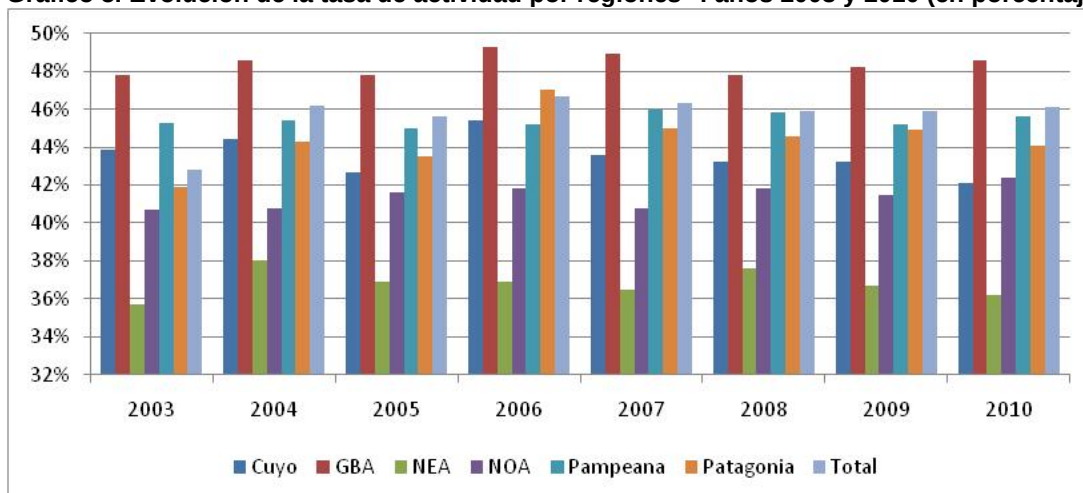
En Santiago del Estero, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores inferiores a los del promedio regional, principalmente en lo que respecta a la situación actual. Si se comparan los

¹⁵ 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).

¹⁶ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador se incrementó levemente, pasando de 36,7% a 37,2% (Gráfico 6).

Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones¹⁷: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

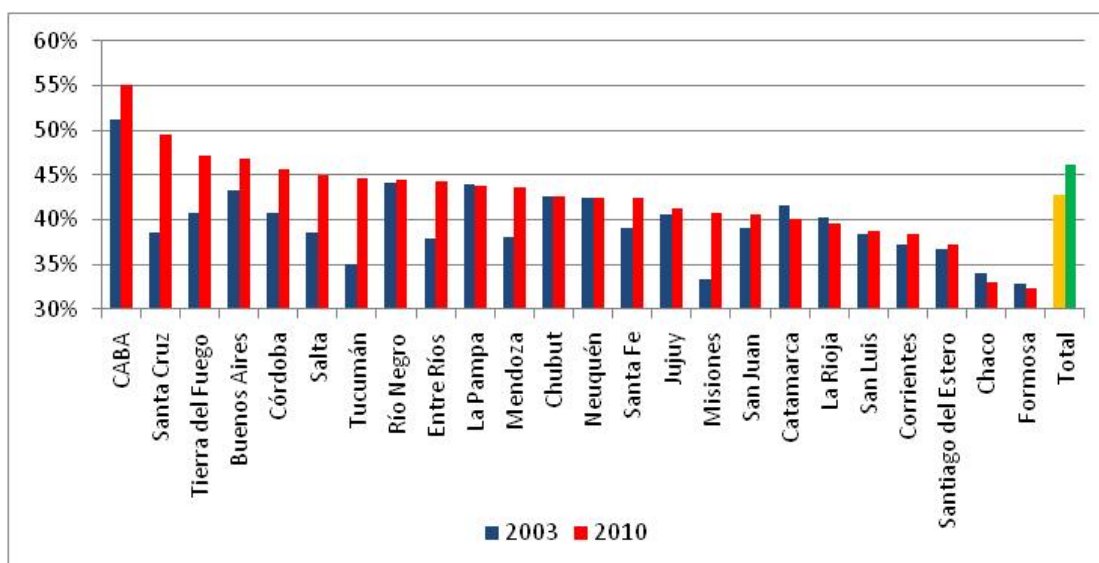


Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias¹⁸: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

¹⁷ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

¹⁸ 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.

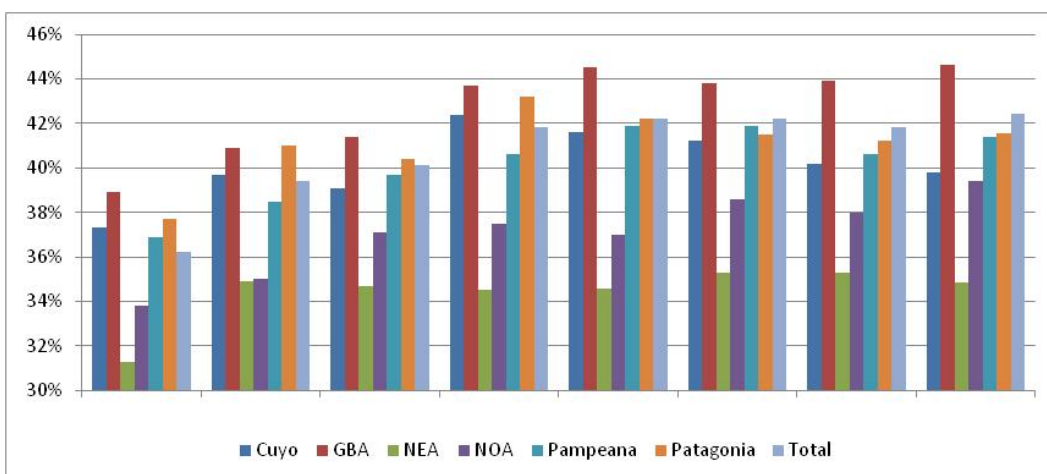
Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo¹⁹ muestra una tendencia al alza. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (Gráfico 7). En el NOA también se verifica esta tendencia, aunque los valores de este indicador resultan inferiores a los del promedio nacional. En 2003, la tasa de empleo se ubicaba, en esta región, en el 33,8% y llegó al 39,4% en 2010 (Gráfico 7).

En Santiago del Estero, en particular, la tasa de empleo se ubica por debajo del promedio de su región y si bien también registra un incremento, éste resulta de una magnitud menos considerable que para la media del NOA. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 32,0% al 34,9% (Gráfico 8).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones²⁰: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

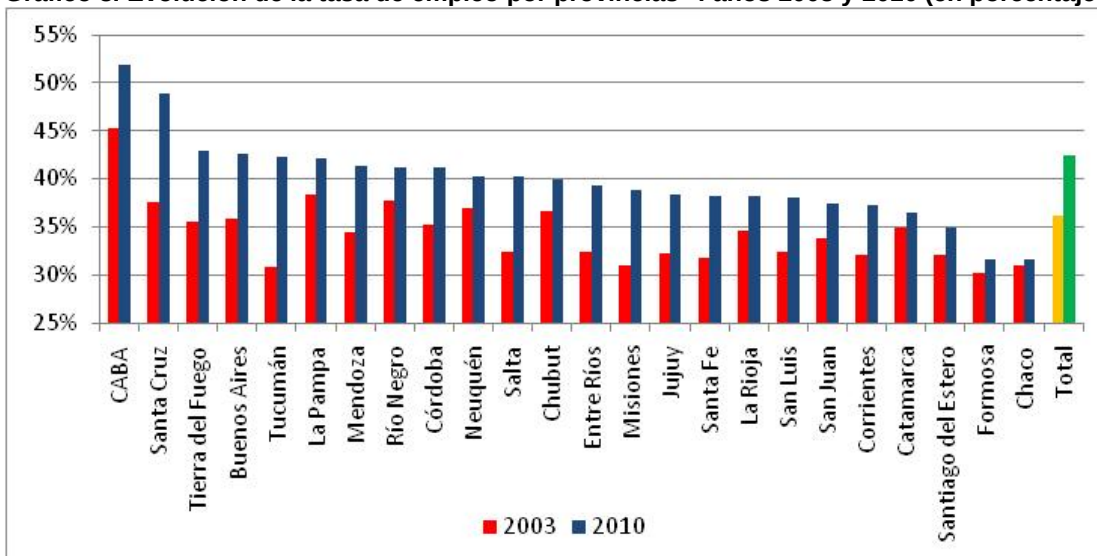
¹⁹ La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

²⁰ 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 provincias²¹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

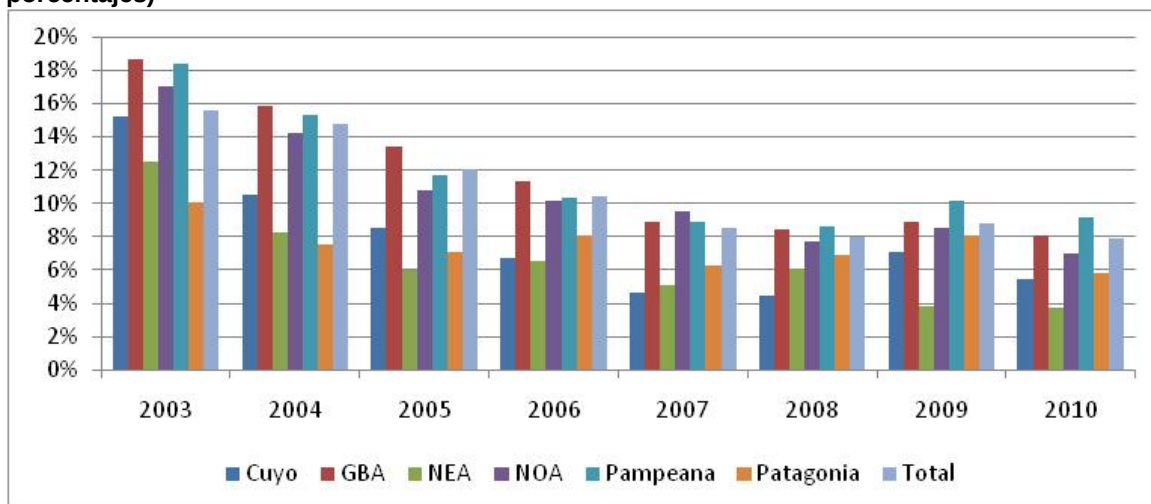
En lo que respecta al desocupación²², entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009 (Gráfico 9). En el NOA, la tasa de desocupación superaba, en 2003 al promedio nacional, registrando un valor de 17,0%. Sin embargo, la significativa reducción que muestra en estos últimos tiempos hace que este indicador se ubique, con excepción de un único año, por debajo del promedio nacional. En la actualidad, la tasa de desocupación para la región es del 7,0% (Gráfico 9).

²¹ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

²² La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

En Santiago del Estero, la tasa de desocupación se ubica, entre 2003 y 2010, no sólo por debajo del promedio regional sino también del nacional. Además, a lo largo de esos años, se registra una reducción notable de este indicador, que pasa de 12,9% a 6,2% (Gráfico 10).

Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones²³: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

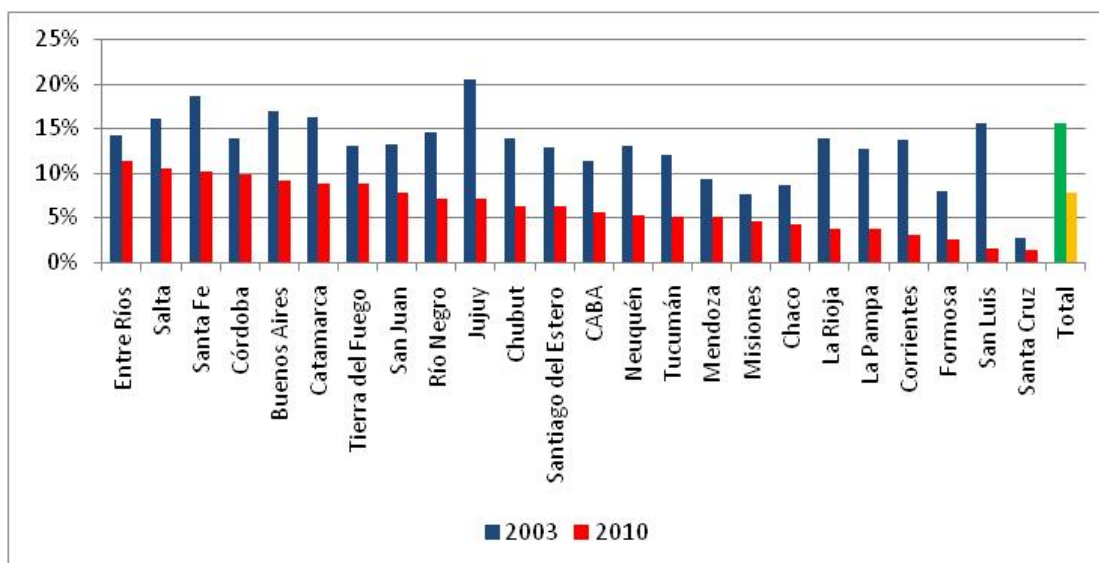


Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias²⁴: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²³ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

²⁴ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



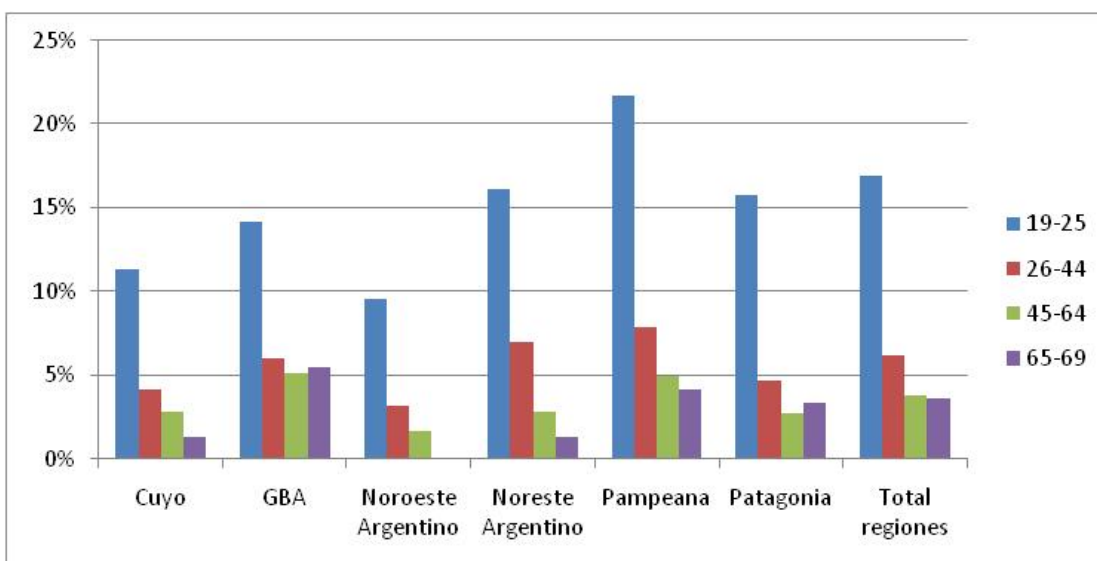
Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

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 este indicador durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en 2010 la tasa de desocupación para personas de entre 19 a 25 años era del 17%, se ubicaba en el 6% para quienes tenían entre 26 y 44 años, en el 4% para las personas de 45 a 64 años y en el 4% para el tramo etario 65 a 69 años (Gráfico 11).

En el NOA, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2003 sigue este mismo patrón, a pesar de que los valores para cada grupo se ubican por debajo del promedio general. La tasa de desocupación para 2010 era del 10% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 3%, 2% y 0% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (Gráfico 11).

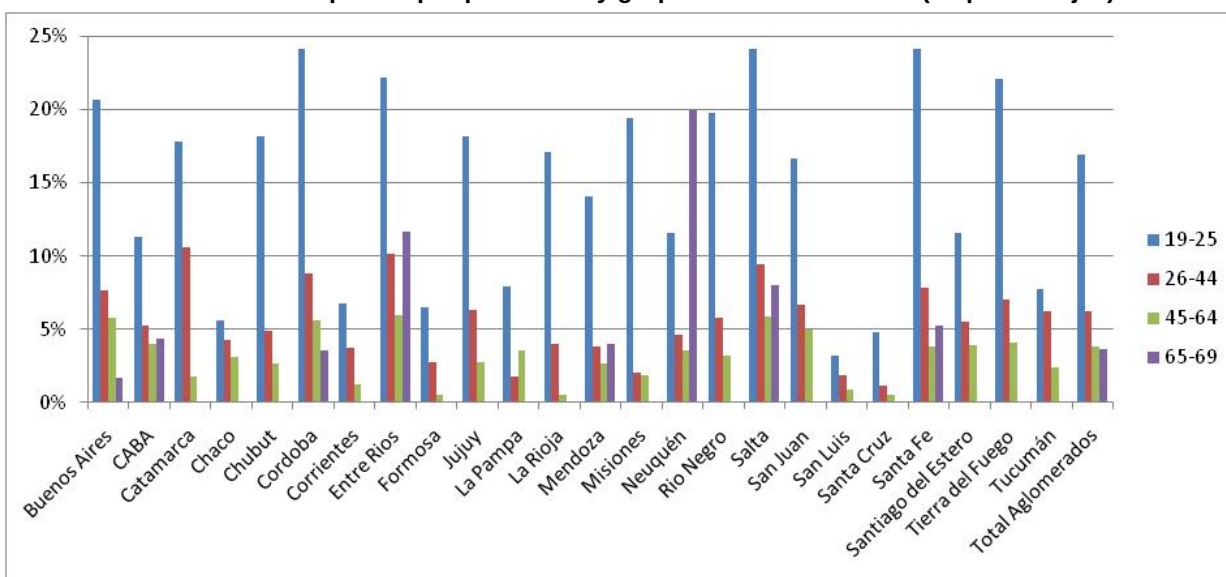
En lo que respecta a desocupación de los jóvenes, la provincia de Santiago del Estero, en particular, muestra una situación menos favorable que las demás jurisdicciones del NOA, aunque más favorable en relación con el promedio general. Actualmente, se considera desocupados al 12% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 6% (26 a 44 años), 4% (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.

Cobertura previsional

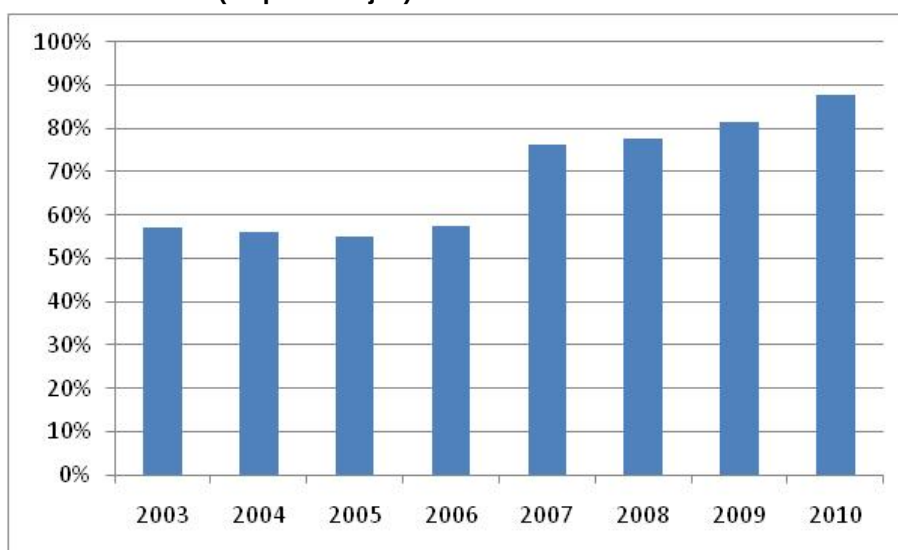
En Argentina, la tasa de cobertura previsional²⁵ se expandió notablemente durante los últimos años. Mientras que en el año 2003 estaba incluido en la previsión social el 57,0% de los adultos mayores, esta proporción se incrementó sustancialmente en 2007, pasando al 76,4%, y a partir de entonces aumentó de manera paulatina hasta llegar actualmente al 87,6% (Gráfico

²⁵ Este indicador mide la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional y la población que, por su edad, estaría en condiciones de recibirlo, independientemente que lo reciban o no.

13)²⁶. 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%)²⁷.

Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en Santiago del Estero (56,7%) se encontraba levemente por debajo del promedio nacional (57,6%), ubicándose en una posición intermedia entre las provincias del país. Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, el 42,7% 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)



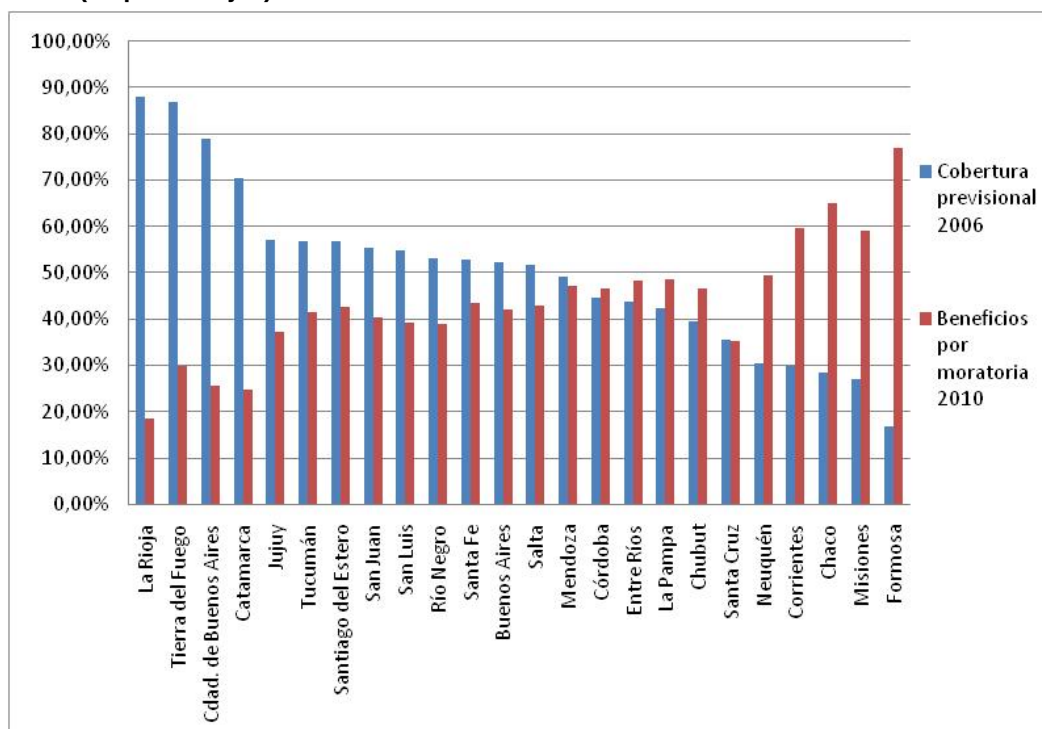
Nota: la tasa de cobertura para 2010 está calculada para el primer trimestre de ese año sólo para los beneficiarios del SIPA.

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

²⁶ 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.

²⁷ Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).

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



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

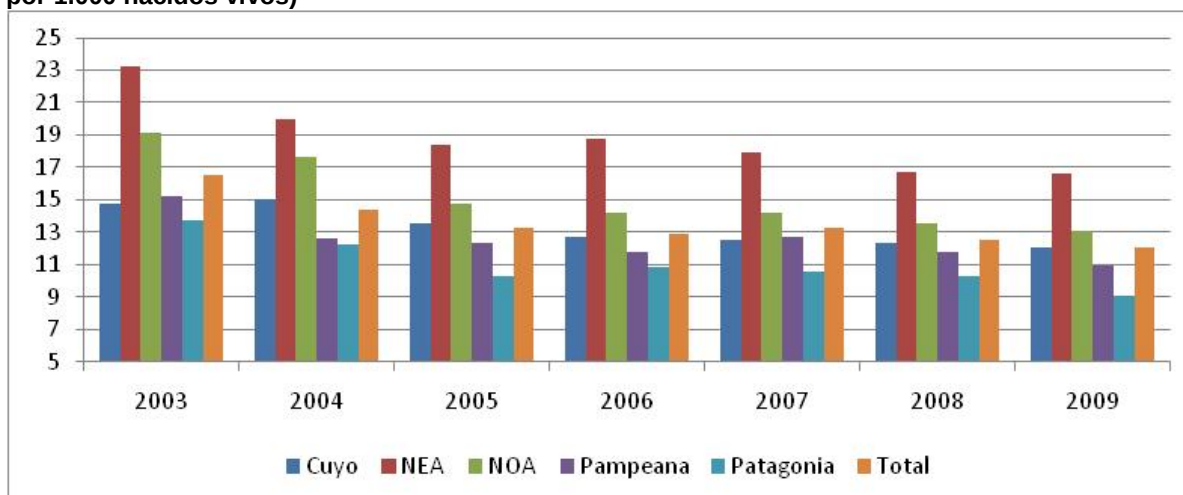
8.Mortalidad infantil y materna

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).

Si bien las provincias del NOA se ubican, a lo largo de todo este período, por encima del promedio nacional, sus indicadores no sólo muestran una tendencia sostenida a la reducción sino que además, progresivamente, se han ido acercando a los valores generales. Mientras que en 2003 la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 19,1 por mil nacidos vivos (diferencia de 2,6 puntos respecto del promedio nacional), en 2009 se situaba en 13 por mil nacidos vivos (mostrando una diferencia de menos de un punto con el promedio nacional) (Gráfico 15).

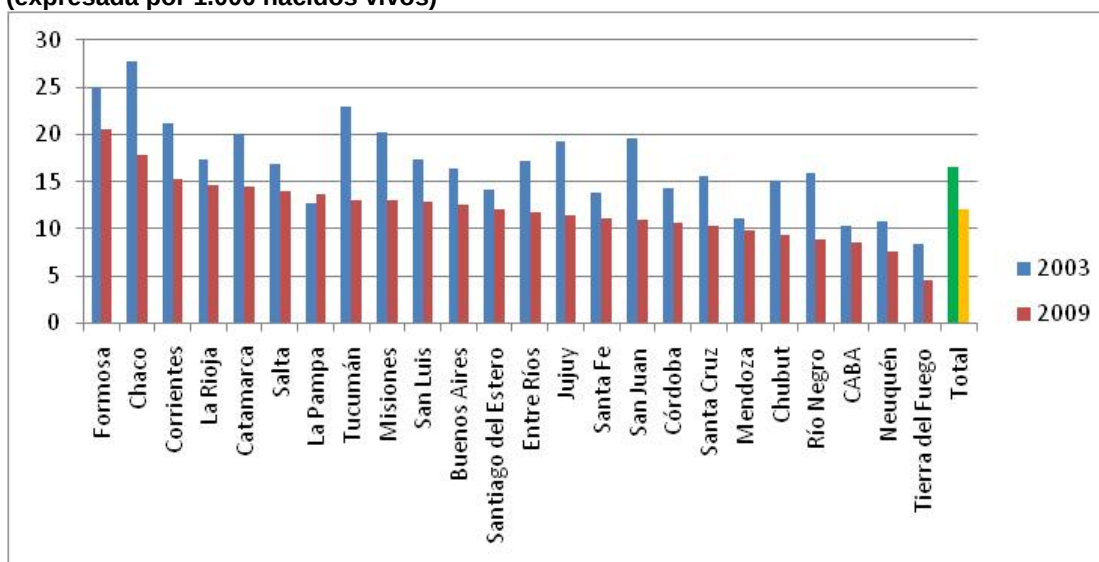
La provincia de Santiago del Estero, por su parte, se encuentra en una situación ventajosa entre las provincias vecinas. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 14,2 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó al 12,1 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones la ubican, en ambos casos, por debajo del promedio regional e incluso del nacional (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.

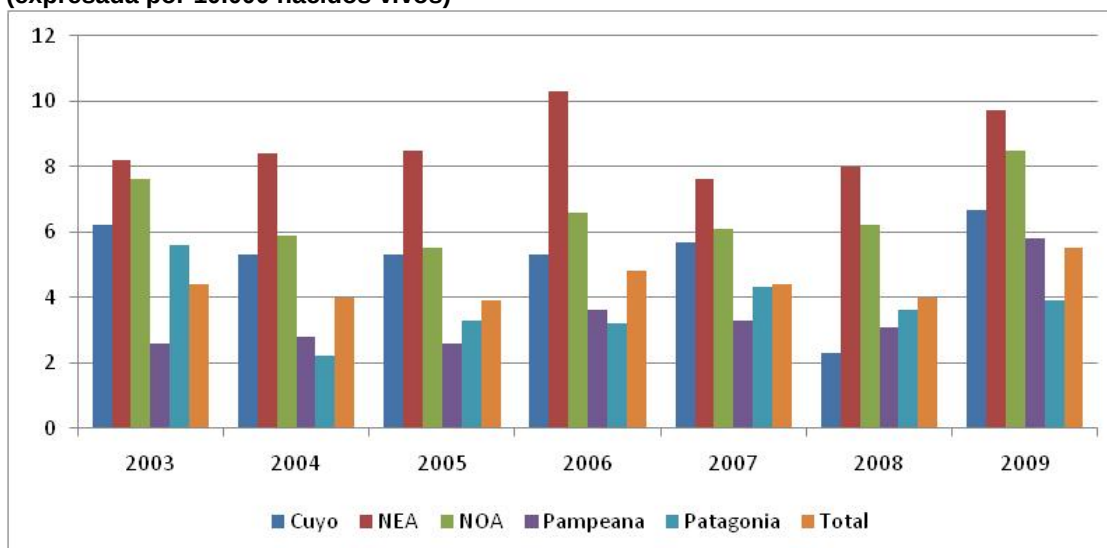
La evolución de la tasa de mortalidad materna se muestra más errática. En 2003, el indicador se situaba en 4,4 por 10 mil nacidos vivos, se redujo durante los dos años siguientes (llegó a 3,9) y tuvo un repunte en 2006 (4,8). Posteriormente, volvió a disminuir pero se observa un nuevo pico en 2009, que 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 del NOA se sitúan, durante los últimos siete años, por encima del promedio nacional. A pesar de algunas reducciones, que acercaron la tasa inicial (año 2003) de 7,6 por 10 mil nacidos vivos al promedio general, a partir

de 2008 este indicador se disparó y según la última información disponible, llega al 8,5 por 10 mil nacidos vivos (**Gráfico 17**).

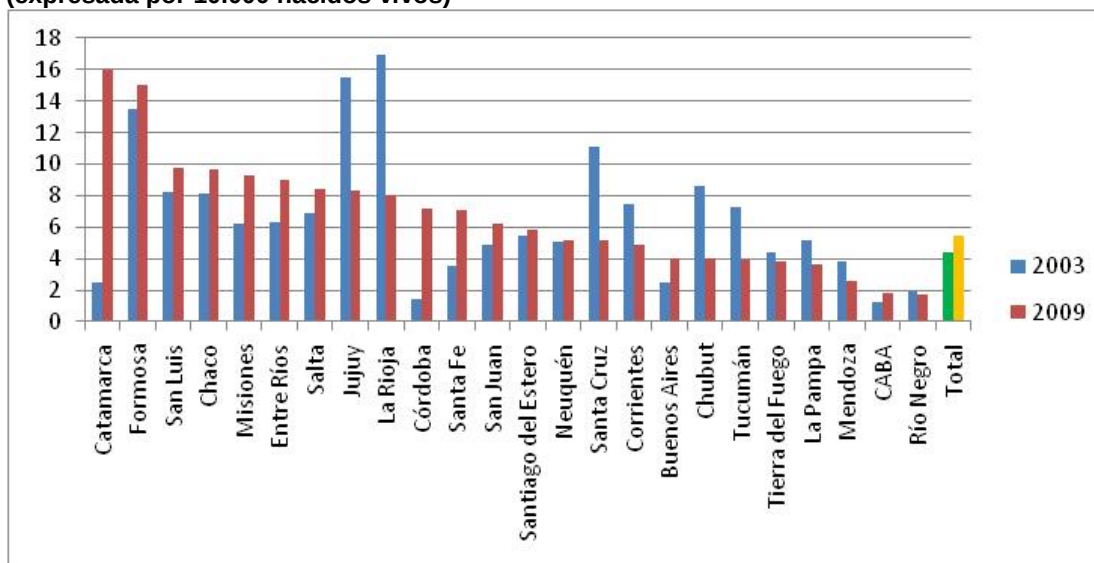
También en lo que respecta a mortalidad materna, la situación de Santiago del Estero es más favorable que la de las provincias de su región. Este indicador se situaba en 5,5 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y en 5,8 por 10 mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones no sólo ubican a la jurisdicción por debajo del promedio regional sino que estarían indicando que en este caso, el aumento de los últimos años no ha tenido similar magnitud a lo acontecido en términos generales (**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.

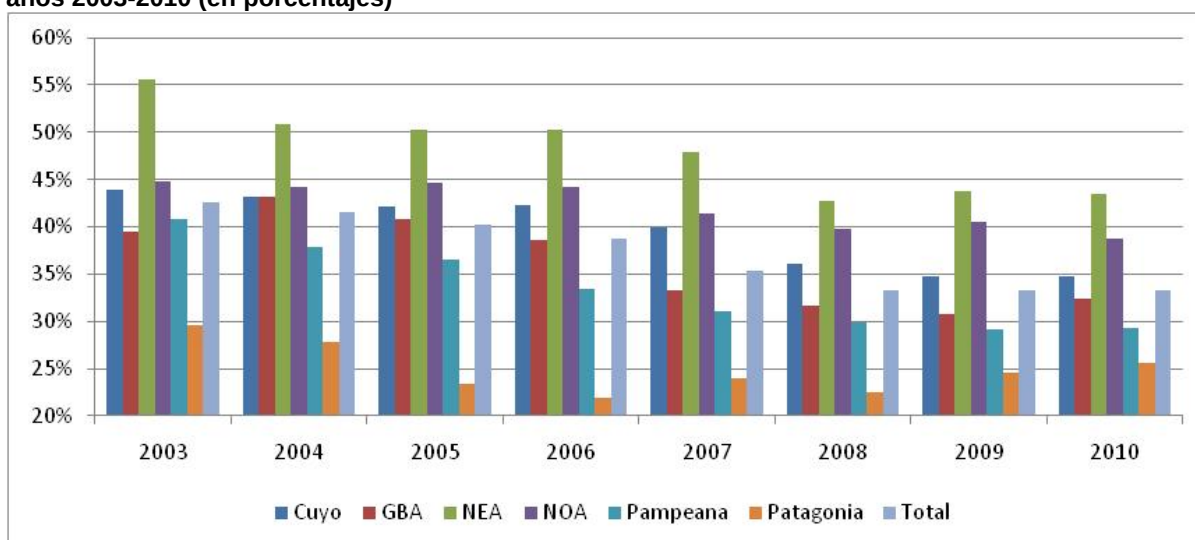
9. Cobertura en materia de salud

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 del NOA, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, superior al promedio nacional. Si bien se registra, también en este caso, una reducción del indicador, la magnitud de la disminución es menor que la observada en términos generales. En 2003, un 45% de quienes habitaban en el NOA podía recurrir solamente a la atención pública de la salud mientras que actualmente esta situación afecta al 39% (**Gráfico 19**).

En el caso de Santiago del Estero, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados era del 48% en 2003 y cayó al 38% en la actualidad. Estos valores sitúan a la provincia por encima del promedio regional, al comienzo del período analizado, y por debajo, al finalizarlo, lo cual da cuenta de que en esta jurisdicción el proceso de cobertura de población que no estaba asegurada tuvo un alcance mayor que en las provincias vecinas, aunque sus valores aún se colocan por debajo del promedio general (**Gráfico 20**).

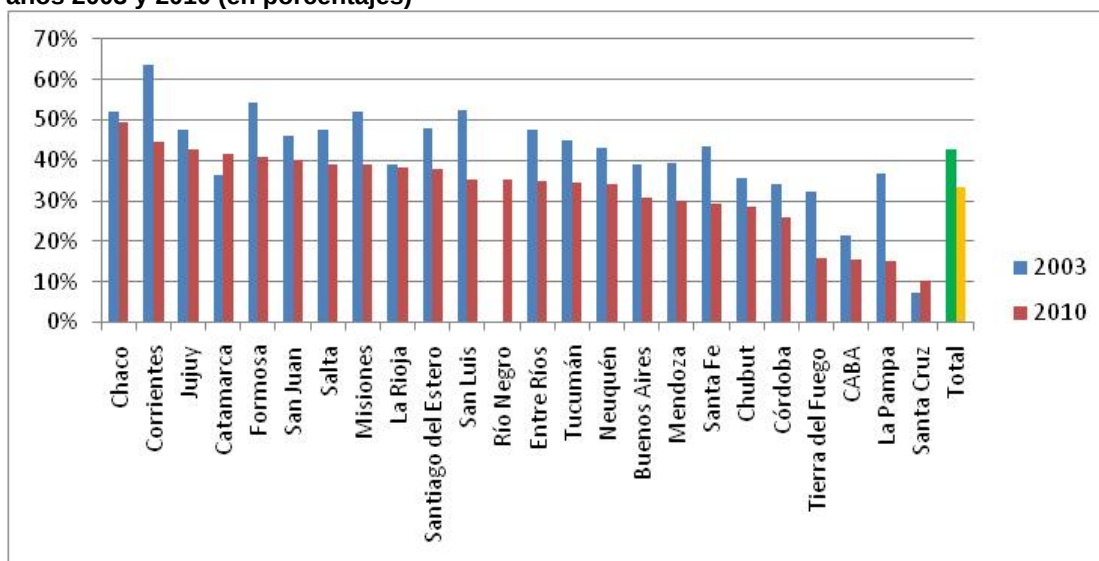
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones²⁸: años 2003-2010 (en porcentajes)



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

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

Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias²⁹: 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.

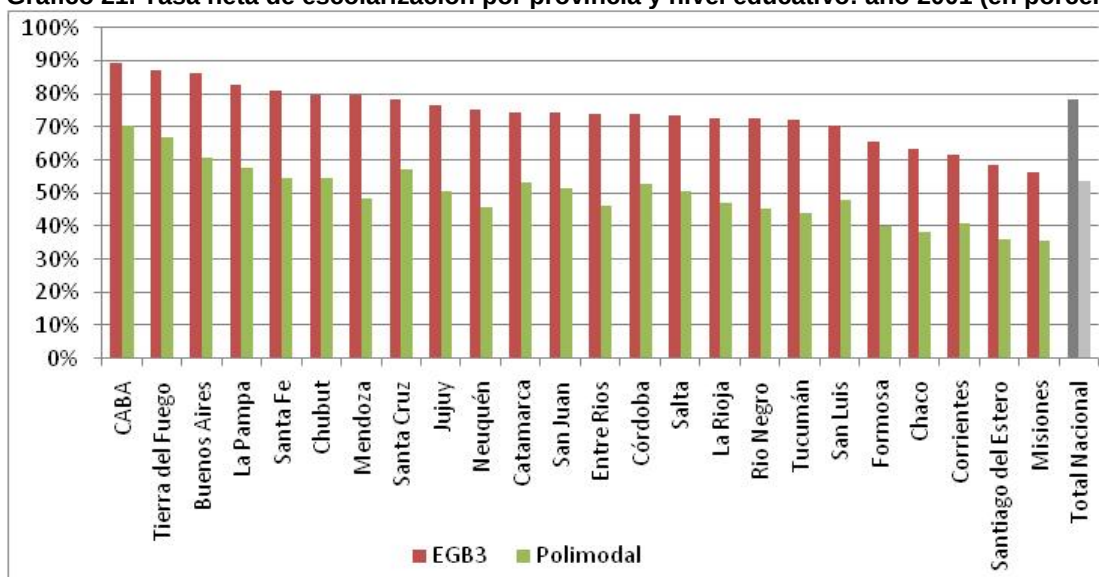
10. Educación

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización³⁰ 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 Santiago del Estero, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, por debajo del promedio nacional, registrando valores de 59% para EGB3 y de 36% 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 Santiago del Estero es del 23%, lo cual la posiciona muy por encima del promedio nacional.

²⁹ 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).

³⁰ La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

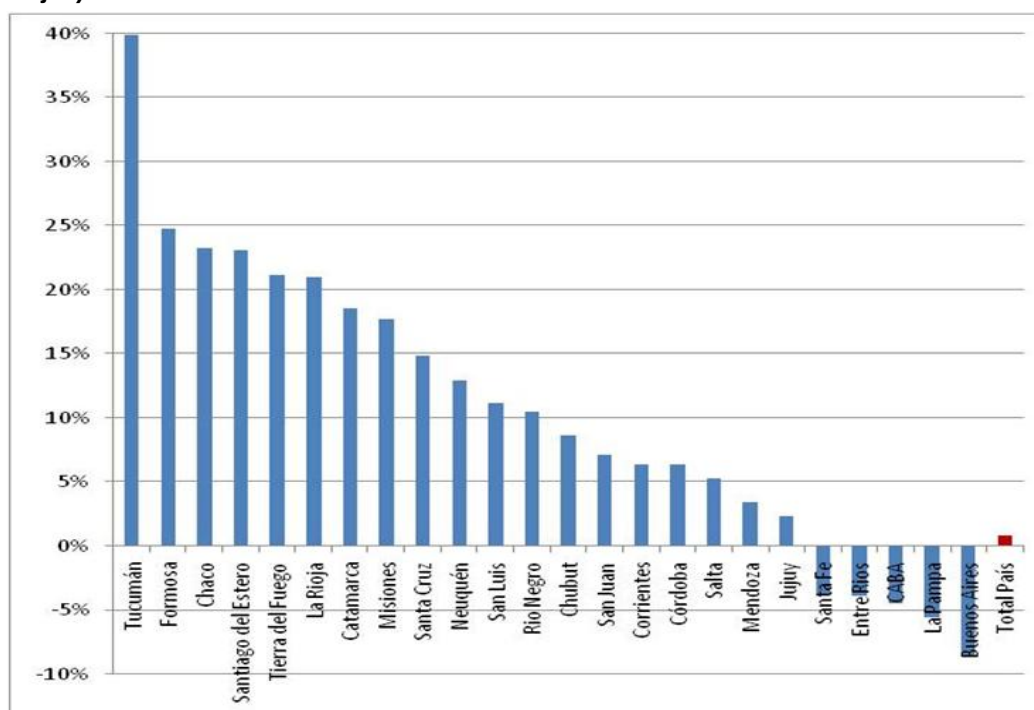
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)



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

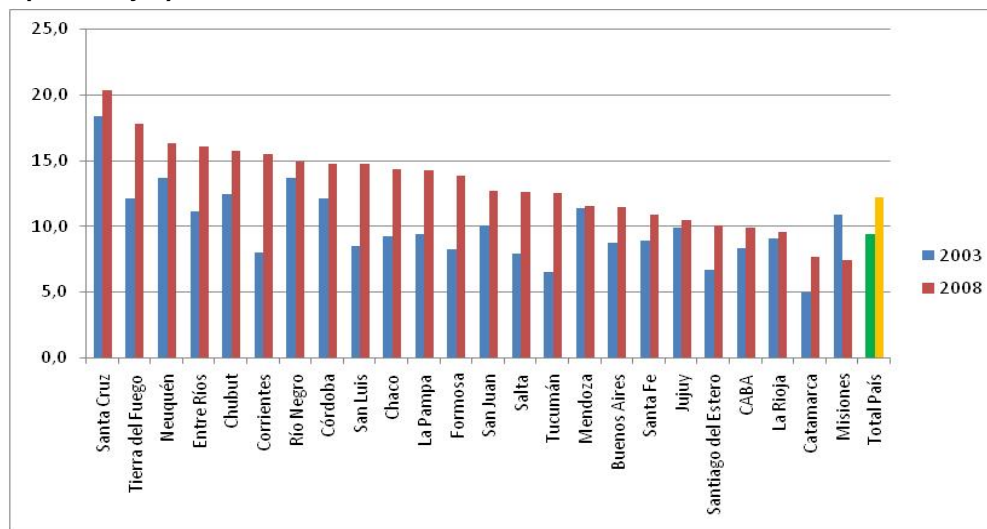


Nota: El nivel secundario incluye el octavo y noveno grado del EGB 3 y el Polimodal.

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

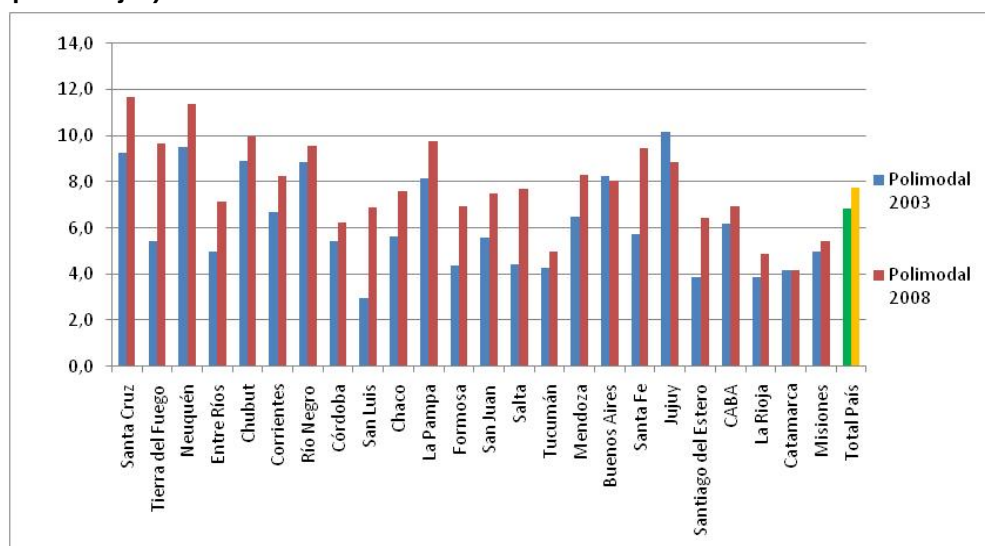
Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles. Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En Santiago del Estero se registra la misma tendencia al alza, aunque tanto los valores iniciales como los finales se ubican por debajo del promedio general. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 6,7% a 10,1% mientras que en Polimodal se registró un aumento de 3,8% a 6,4%) (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.

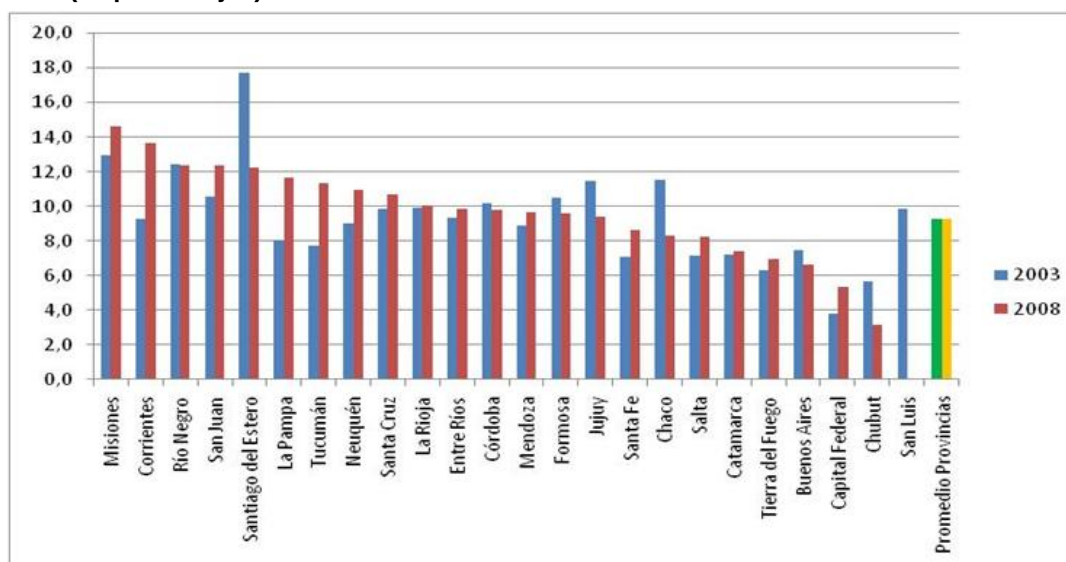
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



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 Santiago del Estero, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró una reducción notable (pasando de 17,7% a 12,2%) pero se ubica aún por encima del promedio general. En el Polimodal, en cambio, el indicador se mantuvo estable en 14,6%, valor que resulta levemente superior al promedio general de nivel de abandono actual (Gráficos 25 y 26).

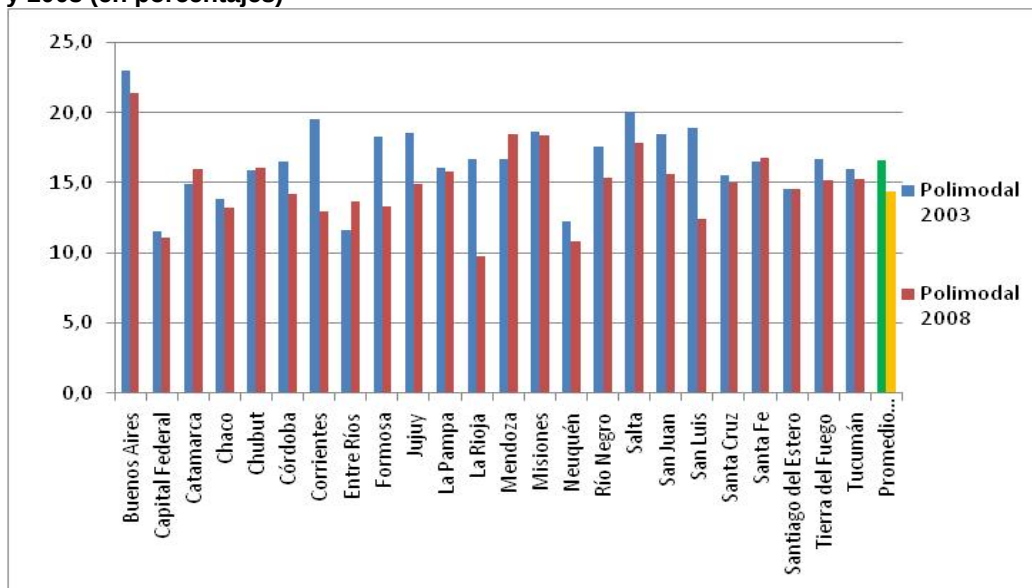
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundario, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



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.

Características de la institucionalidad social

En este apartado nos referiremos a las características de la institucionalidad social en la provincia de Santiago del Estero. 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 dos ministerios abocados a temáticas sociales. Estos son el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Por su parte, las áreas vinculadas a desarrollo social y a trabajo tienen rango de secretaría y forman parte de ministerios más abarcativos (la Secretaría de Desarrollo Social integra el Ministerio de Salud y Desarrollo Social mientras que la Subsecretaría de Trabajo depende del Ministerio de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos).

Como se ha mencionado, lo concerniente a la salud se desarrolla desde la Subsecretaría de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (una de las dos Subsecretarías con que cuenta este organismo). Al interior de la Subsecretaría funcionan las siguientes Direcciones Generales: DG de Medicina Preventiva, DG de Lucha Antichagas, DG de Odontología, DG de Emergencia y Accidentología, DG del Interior, DG de Coordinación y Servicios de Atención Médica, DG de Atención Primaria de la Salud, DG de Planificación y Programación Sanitaria, DG de Coordinación de Unidades Sanitarias Móviles y DG de Informática³¹.

La provincia de Santiago del Estero se encuentra dividida en 12 zonas sanitarias. Su red hospitalaria está conformada por 1 hospital regional, 18 hospitales zonales, 17 hospitales distritales y 16 de tránsito³². Todos los hospitales son provinciales³³ y dependen institucionalmente del mencionado ministerio. En cuanto a la atención primaria, la mayoría son centros de salud de dependencia provincial, denominados Unidades de Atención Primaria (UPA), pero también hay otros centros de dependencia municipal (llamados CAM o CAP). Estos últimos se encuentran ubicados en localidades como Capital, La Banda, Quimilí, Termas, Añatuya o Clodomira.

Lo vinculado a desarrollo social, por su parte, se canaliza a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social, dependiente de ese Ministerio. Esta Subsecretaría está integrada por cinco Direcciones Generales: DG de Desarrollo Social, DG de Promoción y Desarrollo Humano, DG de Programación y Control de Gestión, DG de Cómputos y DG de Recursos Humanos³⁴.

El Ministerio de Educación, por su parte, cuenta con un Consejo General de Educación del cual dependen las juntas de calificación y clasificación para los diferentes niveles de enseñanza

³¹ Fuente: Sitio web del Ministerio de Salud y Desarrollo.

³² Fuente: Sitio web del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

³³ Existe un policonsultorio municipal en La Banda, pero es de baja complejidad.

³⁴ Cabe mencionar que algunas temáticas sociales se gestionan desde otras reparticiones del gobierno provincial. Lo relacionado a niñez y adolescencia, por ejemplo, es materia de injerencia de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SUBNAF) que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

(inicial, primario, secundario y superior), las direcciones generales de los niveles de enseñanza y modalidades y el Tribunal de Disciplina, entre otras reparticiones. De la Subsecretaría de Educación, por su parte, dependen el Plan Provincial de Apoyo a los Niveles y Modalidades, la Dirección General de Planeamiento (que se ocupa de temas como capacitación docente, gestión curricular, investigación educativa, registro y validez de títulos, educación a distancia), el Centro de Estadísticas y Evaluación Educativa y la Dirección de Políticas Socioeducativas (desde la cual se implementan los programas nacionales y provinciales con esta orientación). Dentro del organigrama de esta repartición se destaca la existencia de un Consejo Consultivo de Formación Técnica.

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 3 UDAI (en las ciudades de Santiago del Estero, Añatuya y Frías) y 5 Oficinas donde se pueden realizar algunos de los trámites previsionales (en las ciudades de La Banda, Monte Quemado, Ojo de Agua, Río Hondo y Quimilí).

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). Ambas tienen sede en la capital provincial.

Por último, funciona un Centro de Referencia Territorial (CDR)³⁵ dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. También, reportando a ese organismo, existen 3 Centros de Integración Comunitaria (CIC)³⁶ (en los municipios de Añatuya, La Banda y Villa Ojo de Agua) y 3 Centros de Atención Local (CAL) para la gestión de las pensiones no contributivas (en los municipios de Capital, Añatuya y Monte Quemado).

³⁵ 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.

³⁶ 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.

Los principales programas de protección social

12. 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 Santiago del Estero funcionan actualmente 3 UDAI (en las ciudades de Santiago del Estero, Añatuya y Frías) y 5 Oficinas donde se pueden realizar algunos de los trámites previsionales (en las ciudades de La Banda, Monte Quemado, Ojo de Agua, Río Hondo y Quimilí). La de Santiago del Estero es la UDAI cabecera de provincia³⁷.

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 Santiago del Estero, la AUH comenzó a implementarse en el mismo momento en que este programa fue lanzado 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 similares 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 presentada en Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010), en marzo de 2010 había un total de 63.554 beneficiarios directos y 128.356 beneficiarios indirectos (niños y adolescentes hijos de los titulares de derecho) percibiendo la AUH en esta provincia. Según informó el Director de la UDAI Santiago del Estero, aproximadamente un 95% de ellos habría ingresado entre noviembre y diciembre de 2009. La AUH llega actualmente a todos los municipios de la provincia y la población aún excluida sería aquella que no cuenta con documentación.

Acerca de la compatibilidad de la AUH con otros programas, se nos informó que ésta es incompatible tanto con las becas como con la ayuda brindada por programas alimentarios, pero no se informó acerca de situaciones puntuales que hayan generado conflicto en esta provincia.

³⁷ El director de UDAI consultado a los fines de este estudio fue el de la UDAI Santiago del Estero.

Finalmente, fue considerado como valioso el hecho de que un programa con las características de la AUH no se preste a la manipulación política ni al clientelismo.

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 Santiago del Estero, en la cual trabajan 104 personas. Todos ellos son empleados contratados desde la ANSeS.

No hay en la UDAI un equipo específico abocado a los trámites vinculados con la AUH. Al igual que en otras provincias, 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 95% de los actuales beneficiarios. En esos meses pico, la cantidad de personas que se debió atender pasó de 800/900 personas a 1.600 personas por día, llegando incluso a picos de 1.900. Como medida para hacer frente a la situación excepcional, se decidió organizar un sistema de “contra-turnos”, adicionar los sábados y domingos como días de trabajo para la carga de datos e implementar el “peinado de cola” (una persona que recorre la cola de postulantes informando y chequeando la documentación requerida para realizar el trámite). Esta última medida resultó de mucha utilidad, ya que se detectó que sólo el 60% de quienes estaban esperando contaba con la documentación necesaria para realizar el trámite en forma completa.

En opinión del referente consultado en la UDAI Santiago del Estero, la sobrecarga de trabajo que genera la AUH es tal que se debería considerar si resultaría conveniente separar lo concerniente a cuestiones previsionales tradicionales de lo vinculado a este programa, tanto en lo que se refiere a personal dedicado como a espacios físicos utilizados.

Recursos presupuestarios

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

Los recursos asignados por la AUH a la provincia de Santiago del Estero representan el 4% del total de los fondos del programa. De acuerdo con Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010), el monto asignado a esta provincia para el año 2010 ascendía a \$18,6 millones.

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 Santiago del Estero, se hizo referencia a la utilización de las bases de programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (pensiones no contributivas y otros). No fue mencionado explícitamente el uso de ningún tipo de registros provinciales.

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. Algunos de los municipios de esta provincia contrataron transporte para que los postulantes a la AUH pudieran llegar a la delegación de ANSeS más cercana.

Más allá de sus habituales tareas de registro de beneficiarios, liquidación y pago, las UDAI y Oficinas participaron en las campañas de difusión acerca del programa.

Respecto de otros actores que han intervenido en la implementación, se destacó el rol del Registro Civil, que debió atender lo vinculado a la falta de documentación necesaria para realizar los trámites correspondientes a la AUH y también se vio sobrecargado de trabajo.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Las articulaciones generadas en el marco de la implementación de este programa han sido puntuales y no dieron lugar a la creación de espacios institucionales de funcionamiento regular. En este sentido, se destacó la organización de 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. Estos encuentros no tuvieron continuidad más allá de la organización de estas cuestiones operativas.

13. Tarjeta social y comedores escolares

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

En la provincia de Santiago del Estero, los programas alimentarios se gestionan desde la Subsecretaría de Desarrollo Social, ubicada en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Son dos las reparticiones que tienen incumbencia sobre este tipo de acciones: el Área de Políticas Alimentarias (que sería elevada prontamente a Dirección) y la propia Subsecretaría, desde la cual se gestionan algunas ayudas puntuales y durante un plazo acotado.

Lo que en esta provincia se financia con fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) son las intervenciones que se forman parte del denominado “Abordaje Federal” y se implementan en la modalidad de tarjeta social. También, los aportes del PNSA contribuyen a financiar, junto con otros recursos, los comedores escolares. Además de estos, se desarrollan otras iniciativas en materia alimentaria. Estas son:

- **Comedores comunitarios** – se gestionan desde el Área de Política Alimentaria y se financian con los fondos recibidos por el Programa Social Comunitario (POSOCO). Actualmente funcionan unos 120 comedores a los que asisten unos 10.300 beneficiarios (niños y adolescentes de 4 a 14 años)³⁸. La mayoría de ellos son administrados por organizaciones sociales de pequeña dimensión, aunque también participan algunos municipios.
- **Comer en familia** – se implementa desde el año 2008 en el Departamento de Añatuya. Comenzó como una experiencia piloto promocionada desde el Área de Política Alimentaria para los comedores que administraba Cáritas en esa localidad. Consiste en el traspaso de los beneficiarios de comedores comunitarios a la modalidad de entrega de tarjetas para la compra de alimentos. El monto de las tarjetas va de \$30 a \$150 mensuales, según la composición del hogar (cantidad de hijos). A largo del año 2010, hubo entre 830 y 870 beneficiarios de esta modalidad (varía según el mes).
- Desde el Área de Política Alimentaria también se estarían comenzando algunas acciones orientadas a la generación de **huertas**, aunque no estaban muy desarrolladas al momento de hacer el trabajo de campo para este estudio.
- **Ayuda económica por alimentación** – se implementa desde 2005 directamente desde la Subsecretaría de Desarrollo Social y se financia con recursos provinciales. Brinda una asistencia específica ante situaciones puntuales (por ejemplo, madres solteras) y en forma acotada en el tiempo. El beneficio es de aproximadamente unos \$150 a \$200.
- **Ayuda económica por dieta especial** – se implementa desde 2005 directamente desde la Subsecretaría de Desarrollo Social y se financia con recursos provinciales. Está dirigido a personas con problemas de salud sin cobertura sanitaria. Brinda una asistencia específica ante situaciones puntuales y en forma acotada en el tiempo. Su solicitud debe hacerse con intervención y/o por derivación de nutricionistas.
- Sumado a esto, desde el Centro de Referencia Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se implementa también 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.

³⁸ A lo largo del año 2010, la cantidad de beneficiarios varió entre 9.800 y 10.300 personas según el mes.

b. Contexto de creación y reformulación

Como en otras jurisdicciones, al llegar por primera vez los aportes del PNSA, éstos se canalizaron al financiamiento de la compra y la entrega de módulos alimentarios, los que estuvieron vigentes en todo el territorio provincial hasta el inicio de la actual gestión de gestión de gobierno (que asumió en 2005). Durante los últimos años, la modalidad de entrega se ha ido reemplazando progresivamente: en noviembre de 2007 se implementó la entrega de vales y a partir de febrero de 2010 se pusieron en funcionamiento las tarjetas de débito para el cobro del subsidio.

Los comedores escolares, por su parte, funcionan desde fines de la década del setenta. Tiene financiamiento mixto de rentas provinciales y fondos del Programa Social Nutricional (PROSONU), a los cuales se adicionaron los aportes del PNSA.

c. Problemática y objetivos

Las ayudas alimentarias que se materializan a través de la tarjeta social y los comedores escolares, 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. Recordemos que en el año 2003, cuando se dio inicio al PNSA, un 65,6% de la población de la provincia se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras que un 38,3% era considerado indigente (**Gráfico 4**).

d. Beneficiarios

Actualmente, el programa de tarjeta social tiene aproximadamente unos 57.000 beneficiarios³⁹. El padrón de beneficiarios es considerado “histórico” y sólo puede incorporarse un nuevo beneficiario ante la baja de otro. Las altas y bajas son solicitadas por los municipios ante situaciones tales como mudanzas o dejar de cumplir con los requisitos de elegibilidad. Todos los beneficiarios han sido incorporados a la modalidad de cobro a través de tarjeta de débito.

Por su parte, los comedores escolares se implementan actualmente en unas 1000 escuelas y obtienen esta ayuda aproximadamente 172.700 alumnos. Entre marzo y noviembre de 2010, hubo 8.580 alumnos (5%) beneficiarios del servicio de comedores escolares de jornada completa y otros 164.122 (95%) que concurrieron a comedores escolares de jornada simple.

e. Prestaciones

El valor actual que se entrega a través de la tarjeta social es de aproximadamente \$50 mensuales. Como se ha mencionado, la modalidad de implementación se ha ido reemplazando progresivamente desde noviembre de 2007, pasando de totalidad de módulos alimentarios a vales y luego a tarjetas de débito.

Por su parte, a través de los comedores escolares se ofrecen diferentes tipos de ayuda alimentaria. Aquellos en los que se brinda asistencia durante jornada completa reciben

³⁹ A lo largo de 2010, la cantidad exacta varió entre 55.380 y 56.960, según el mes.

aproximadamente \$2 diarios por alumno, a los que se suma un refuerzo de alimentos fortificados. En cambio, los que ofrecen el servicio en jornada simple reciben \$0,80 diarios por alumno, más el refuerzo de alimentos fortificados. En 2010 se enviaron 8,5 remesas de dinero a lo largo del año, para asistir a los alumnos durante 20 días hábiles mensuales.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

Las tarjetas sociales y los comedores escolares (además de los comedores comunitarios y la iniciativa “Comer en familia”) son gestionadas desde el Área de Política Alimentaria. Se trata de una repartición que dependen directamente del Subsecretario y que, según fue relatado en las entrevistas, sería elevada próximamente a rango de Dirección.

El Área cuenta con un coordinador (en funciones desde 2005) y un equipo integrado por aproximadamente 20 personas (trabajadores sociales y nutricionistas), entre personal de planta y contratados. Los profesionales que se encargan de tareas vinculadas al programa Tarjeta Social son 8, otros 8 se ocupan de la supervisión de los comedores comunitarios y 1 persona está abocada a la administración de los comedores escolares. A ellos se les suma el coordinador y su secretaria.

Recursos presupuestarios

La asistencia alimentaria que se brinda a través de la tarjeta social tiene financiamiento mixto de un 65% a cargo de nación y un 35% como contraparte provincial. El aporte realizado por nación, en términos absolutos, ha ido aumentando a lo largo de los años.

Por su parte, los comedores escolares cuentan con financiamiento mixto de rentas provinciales, fondos del Programa Social Nutricional (PROSONU) y del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria. Para el año 2010, el aporte realizado por la nación para el sostenimiento de estas acciones a lo largo de 8,5 meses alcanzó a \$8.889.844 (35%), mientras que la provincia aportó \$16.347.950 (65%). En total, el funcionamiento de los comedores escolares insumió \$25.237.794.

De acuerdo con la información presentada en Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010), los fondos que recibe la provincia de Santiago del Estero representan el 3% del total de los recursos del PNSA. En 2010 habría recibido un total de \$30,6 millones y un total de \$187,9 millones entre los años 2002 y 2010.

El relato de los funcionarios provinciales consultados hizo foco en la preocupación por la rendición administrativa de los fondos del PNSA.

Sistemas de información para el planeamiento

El principal tratamiento que se hace de la información generada por el programa Tarjeta Social es el cruce de padrones de beneficiarios para detectar superposiciones. La depuración de los padrones de beneficiarios habría sido una de las principales preocupaciones de la actual gestión al frente del programa. Recientemente han comenzado a hacerse cotejos con las bases del SINTyS.

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 Salud y Acción Social de la provincia se materializa en la suscripción y renovación de convenios.

Desde la Subsecretaría de Desarrollo Social se reciben transferidos desde nación y, posteriormente, se consolidan las rendiciones que deben ser presentadas. Como se ha mencionado, sólo pueden incorporarse nuevos beneficiarios ante la baja de otros. Son los municipios los que informan acerca de estas situaciones y realizan la solicitud correspondiente. También les corresponde hacer la rendición de los fondos recibidos.

La coordinación provincial del programa se reserva un cupo de prestaciones que se asignan directamente desde el área de Desarrollo Social a personas residentes en la capital o en la ciudad de La Banda (muy cercana a la misma).

Por su parte, para el funcionamiento de los comedores escolares, el Ministerio de Educación de la provincia informa a Desarrollo Social la matrícula de los establecimientos que reciben este servicio. El resto de la operatoria está a cargo de Desarrollo Social, área que realiza las transferencias de dinero a las escuelas, recibe las rendiciones, compra y envía los alimentos reforzados.

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 o de diferente temática.

14. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

a. Inserción institucional y regulación normativa

El programa se ejecuta desde la única Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) 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 Santiago del Estero, 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)⁴⁰. 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 Santiago del Estero, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzó a implementarse a mediados de 2009. Se inició en el municipio de La Banda y luego se incorporó al municipio de Ingeniero Forres. Ambos se encuentran ubicados próximos a la capital de la provincia.

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 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 Santiago del Estero era del 6,2% (**Gráfico 10**), pero casi duplicaba ese valor (llegando al 12%) entre los jóvenes de 19 a 25 años (**Gráfico 12**)⁴¹.

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

⁴⁰ La gestión del programa también se complementa con otras normas. Para ver el listado completo de la normativa nacional en torno al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

⁴¹ Para los demás grupos etarios, este indicador registraba valores de 6% (26 a 44 años), 4% (45 a 64 años) y 0% (65 a 69 años).

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.

Al momento de realizar el relevamiento de información en esta provincia (agosto de 2010), el Programa Jóvenes solamente se implementaba en dos municipios: La Banda e Ingeniero Forres⁴². Otros tres municipios habían solicitado ser incorporados, pero este paso no se había concretado aún. Estos eran: Capital, Frías y Villa Ojo de Agua⁴³.

La primera experiencia del Jóvenes fue en La Banda, donde comenzó a implementarse en 2009, y luego se sumó el municipio de Ingeniero Forres. La población meta fue estimada en 2.000 y 300 jóvenes respectivamente. Al momento del trabajo de campo, cobraban el subsidio del programa unos 1.400 jóvenes. Información posterior suministrada por la coordinación nacional del programa (noviembre de 2010) da cuenta de un total de 1.845 beneficiarios (1.542 en La Banda y 303 en Forres). Si se comparan estos últimos datos con los informados por la Gerente de la GECAL respecto de la población meta, se obtiene una cobertura del 92% en La Banda y de poco más del 100% en Ingeniero Forres⁴⁴. Por su parte, la cantidad de beneficiarios que tenía por entonces el programa en la provincia de Santiago del Estero representaba el 1,3% del total nacional.

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). 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.

⁴² Según datos del CNPV 2001 (los de 2010 aún no están disponibles a nivel municipal), La Banda tiene una población de 95.200 habitantes y es considerado un municipio de 1ra (categoría que se aplica a aquellos cuya su población supera los 20 mil habitantes). Forres, por su parte, tiene 4.500 habitantes y constituye un municipio de 3ra (con población de entre 9 mil y 2 mil habitantes).

En cuanto al color político de sus gobiernos locales, el intendente de La Banda está entre los años 2005 y 2010 fue Héctor Ruiz, quien fue reelecto en los comicios del último año. Perteneció al Movimiento Viable, alineado con el gobierno nacional. Forres, por su parte, está administrado actualmente por Rubén Blázquez del Partido Federal.

⁴³ La Capital provincial es un municipio de 1ra con 230.600 habitantes, Frías también es un municipio de 1ra pero con 25.400 habitantes y Villa Ojo de Agua es de 3ra, con una población de 5.800 habitantes (CNPV, 2001).

En cuanto al signo partidario de sus gobiernos locales, la capital provincial está liderada actualmente por Hugo Infante (Frente Cívico por Santiago). En 2009, Infante era concejal y asumió la intendencia a mediados de ese año, tras la renuncia de Julio Alegre, acusado de enriquecimiento ilícito. En 2010, Infante fue electo intendente.

El municipio de Frías, por su parte, está gobernado actualmente por Humberto Salim, del Frente Cívico por Santiago. Llegó interinamente a la intendencia en 2010, tras la renuncia del anterior gobernante (Fernando Salim, su hermano) y posteriormente fue confirmado en el cargo a través de los comicios.

Finalmente, el municipio de Villa Ojo de Agua está gobernado actualmente por Rodolfo Capellini, del Partido Federal.

⁴⁴ Debe advertirse, no obstante, que la propia Gerente expresó sus dudas respecto de la estimación de las poblaciones objetivo, principalmente en el caso de La Banda, por no contar con datos fiables y actualizados para este cálculo.

Al momento de realizar el trabajo de campo, en la provincia de Santiago del Estero se había finalizado solamente con el desarrollo de un POI (en La Banda) y se estaban gestionando los arreglos institucionales para las etapas siguientes. Para el dictado del POI se articularon acciones con la universidad. Se planeaba comenzar con el dictado del primer taller de capacitación en septiembre de 2010. Recordemos que la implementación del programa data de mediados de 2009 y que previo al dictado del POI se deben realizar otras tareas, tales como el fortalecimiento institucional de la Oficina Municipal de Empleo (OEM) del municipio donde se implementará el programa, la convocatoria y la inscripción de postulantes. En tanto ningún grupo de beneficiarios había culminado su trayectoria por el programa, no podía evaluarse aún su grado de inserción laboral posterior.

En opinión de la Gerente de la GECAL, hasta ese momento de la implementación del Jóvenes, no se habían encontrado dificultades importantes en su gestión.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

En Santiago del Estero, el programa Jóvenes es administrado por la única GECAL que existe en esta jurisdicción, radicada en la ciudad capital. Sus equipos están conformado por 14 personas. Para la gestión de este programa, se ha designado a un técnico específicamente aunque por la escala que estaba teniendo el programa al momento de hacer el trabajo de campo y por la dimensión de la GECAL, la Gerente tenía pleno conocimiento del mismo y un rol protagónico en su gestión.

A nivel local, los recursos de las Oficinas Municipales de Empleo fueron fortalecidos con la contratación de personal directamente por parte del MTEySS. Al momento de realizar el trabajo de campo, había 4 técnicos contratados en la OEM en La Banda y otros 3 en Forres. Según se informó, la cantidad de recursos humanos que se financian en cada municipio depende de la magnitud de la población meta a alcanzar, así como también del grado inicial de capacitación de los recursos locales.

Recursos presupuestarios

De acuerdo con la información contenida en Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010), la cantidad de recursos que se preveía transferir a la provincia de Santiago del Estero para la ejecución del programa Jóvenes ascendía a \$3.963.500 y \$7.261.000 respectivamente. Estos montos representaban entre el 1,75% y el 2% del total de recursos que el programa habría enviado a las diferentes 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.

Para la implementación del programa en los municipios, las Oficinas Municipales de Empleo (OME) fueron provistas de equipamiento por parte del MTEySS, a través de la GECAL.

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 procesos⁴⁵. No hay adaptaciones locales, en este sentido.

Al momento de realizar el trabajo de campo, el programa se estaba implementando en 2 municipios y otros 3 estaban interesados en incorporarse al mismo. De acuerdo con los testimonios relevados, los municipios son los que piden su integración al Jóvenes pero es la GECAL la que evalúa esta decisión (en común acuerdo con las autoridades de la Secretaría de Empleo), según su percepción acerca de la voluntad política para llevar a cabo esta iniciativa así como también su evaluación de la capacidad técnica de la OME que lo debería implementar.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

En el marco del Programa Jóvenes, las acciones que requieren particularmente de articulación son de dos tipos: la organización de la difusión, convocatoria e inscripción a nivel local, por un lado, y la conformación de los Esquemas Locales de Prestaciones, por otro.

Para la difusión del programa a nivel local, en el caso de La Banda (que es uno de los municipios más poblados de la provincia, a diferencia de Forres), la GECAL se ha apoyado en el área municipal de juventud.

En lo que concierne a organismos provinciales y las gestiones establecidas con estos para la implementación, se ha avanzado en la coordinación con el Ministerio de Educación provincial para la detección de vacantes que pudieran ser utilizadas por los beneficiarios del programa y para contar con tutores (dependientes de Educación pero pagados por Trabajo) que puedan dar seguimiento a la trayectoria de los beneficiarios del Jóvenes dentro del sistema educativo.

A nivel provincial, la temática del empleo es abordada por un área que depende de la Subsecretaría de Trabajo del Ministerio de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos. Desde allí se implementan diferentes planes e iniciativas provinciales. Hasta el momento, no había coordinación entre las ofertas de capacitación ofrecidas desde ese organismo y el programa Jóvenes, así como tampoco se había planteado el cruce entre las bases de sus beneficiarios. Por el contrario, se habría avanzado en el contacto con el Ministerio de Gobierno provincial respecto de la coordinación de cursos cortos de formación profesional que se gestionan desde allí con el INTA, el INTI y universidades nacionales.

Con independencia de esto, la GECAL de Santiago del Estero parece tener buen vínculo con otros organismos del Ministerio de Trabajo de la Nación, en tanto ha colaborado con la oficina de la ANSeS radicada en la ciudad capital para la carga de datos de los aspirantes a la Asignación Universal por Hijo. Asimismo, está en relación con las demás Gerencias que funcionan en el país al participar de los encuentros que son organizados desde el ministerio nacional del cual dependen.

⁴⁵ Para ver la división completa de responsabilidades para cada uno de los procesos, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

15.Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

a. Inserción institucional y regulación normativa

Las acciones implementadas desde la Dirección de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación se implementan en Santiago del Estero a través de la Coordinación de Políticas Socioeducativas (anteriormente denominada Coordinación de Programas Nacionales y Provinciales). Esta área se encuentra inserta dentro de la Subsecretaría de Educación. Merece notarse que el Ministerio de Educación provincial se divide en dos grandes áreas: el Consejo General de Educación, encargado de la administración de las instituciones del sistema educativo provincial, y la Subsecretaría de Educación, abocada al diseño de la política educativa. Al estar ubicada dentro de esta última, la Coordinación de Políticas Socioeducativas enfrenta limitaciones para su vinculación con las direcciones de línea, que reportan al Consejo.

b. Contexto de creación

Si bien las acciones implementadas por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE) son bastante recientes, plantean cierta continuidad con estrategias anteriormente desarrolladas, en particular, la asignación de las becas de retención y de inclusión. Estas ayudas fueron reemplazadas por la AUH, de tal forma que el espectro de actuación de la DNPSE debió ser reformulado.

Según el testimonio recogido, la provincia tuvo una buena experiencia con las becas que se entregaban anteriormente, en particular con las de inclusión (Programa Nacional de Inclusión Educativa - PNIE). En ese momento se trabajó mucho con los “espacios puente” y el rol de facilitador que preveía este programa, guiados por el conocimiento de que si la escuela no le resulta una propuesta atrayente y genera mejores condiciones para adaptarse, a los adolescentes y jóvenes les resulta difícil volver a asistir. Por su parte, no hubo conflicto en el tránsito de estas becas a las actualmente vigentes.

c. Problemática y objetivos

Durante los últimos años, el sistema escolar santiagueño ha tenido una expansión notable en el nivel medio: entre 2001 y 2009, la matrícula de este nivel se incrementó en un 23%, superando ampliamente el promedio nacional del 1% para este indicador (**Gráficos 21 y 22**). Si bien se registra que una reducción o mantenimiento en el nivel de abandono, resultan preocupantes las tasas de repitencia.

La Propuesta Socioeducativa para Escuelas Secundarias busca incidir sobre esas cuestiones. Ahora bien, como alertó la referente entrevistada por el sector educativo, con bienes materiales no basta: se requiere de capacitación y acompañamiento pedagógico que permita sacar provecho de ellos (becas, libros, útiles, bicicletas). Si bien brindan un incentivo para la asistencia y la terminalidad, éste debe ser complementado de tal forma que se conviertan en verdaderos recursos para la escuela.

La referente entrevistada reconoció que, por lo general, los programas nacionales muestran un acotado margen de adaptación⁴⁶. Sin embargo, un aporte diferencial de esta jurisdicción es la concepción de esas ayudas como parte de un marco más general de la política y las acciones provinciales. Y, en este particular sentido, se valoró el aporte que hace la AUH, en tanto genera un piso a partir del cual los ministerios sociales pueden pensar y plantear sus intervenciones.

d. Beneficiarios

Las becas que actualmente se entregan están orientadas específicamente a ciertos tipos particulares de postulantes. Encontramos actualmente: a) apoyo para la escolaridad de alumnas embarazadas y/o alumnas madres y alumnos padres (700 becas); b) apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios (150 becas); c) apoyo a la escolaridad de alumnos bajo protección judicial (900 becas) y d) apoyo a la escolaridad de alumnos comprendidos en las Becas Ley (Leyes 20.843 y 23.490).

La definición del perfil de quienes pueden postular a cada línea de becas se encuentra establecida por la DNPSE (gobierno nacional).

Junto con las becas, se implementan también los “aportes para la movilidad” (que llegan actualmente a 77 escuelas) y los Centros de Actividades Juveniles (CAJ).

e. Prestaciones

Las becas que actualmente se entregan corresponden a las tres líneas priorizadas por la DNPSE: pueblos originarios, padres y madres y judicializados. El resto de las becas (las de retención y de inserción que existían anteriormente) cayeron con la implementación de la AUH. Se están entregando las bicicletas y libros, así como también las ludotecas y computadoras (que, en términos estrictos, no integran la Propuesta, aunque contribuye a los mismos propósitos).

Interesa destacar que existen también becas provinciales asociadas a la terminalidad de la educación secundaria. En su asignación, se valora el esfuerzo que hace el alumno y su intención de continuar asistiendo a la escuela. Son solicitadas por los directores de escuela, al momento de detectar situaciones puntuales de estudiantes en situación de vulnerabilidad social que no

⁴⁶ Una de las principales excepciones a esta afirmación está dada por el Plan de Mejora Institucional. 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, **sobre-edad**, repitencia, abandono.

En Santiago del Estero, este programa se gestiona desde la Subsecretaría de Educación y se ha decidido impulsar espacios que permitan el fortalecimiento de los aprendizajes. En 2010 se organizó la convocatoria y fueron seleccionadas algunas escuelas medias que recibieron financiamiento para sus proyectos. Este año fueron incorporados todos los establecimientos de ese nivel.

Otro ejemplo está dado por el PROMER (aplicable en ámbitos rurales) para el cual la provincia pudo diseñar una estrategia propia de implementación, basada en circuitos de itinerancia y en las figuras de los coordinadores pedagógicos y los tutores (no se trata de las ya conocidas “horas de tutoría” sino de un docente que acompaña la trayectoria de los alumnos en forma permanente a los alumnos y trabaja en pareja pedagógica con los docentes regulares).

reciben ningún otro tipo de ayuda. Se trata de ayudas que históricamente ha brindado el Ministerio de Educación provincial y se espera que progresivamente sean reemplazadas por la entrega de la AUH (al momento de realizar el trabajo de campo, se estaba revisando si serían ofrecidas durante este año).

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

Los programas que se gestionan desde la Coordinación de Políticas Socioeducativas son administrados por diferentes equipos, integrados por algunos profesionales contratados por el gobierno nacional y otros pagos desde la provincia (generalmente docentes, que representan la contraparte provincial para los programas nacionales). Actualmente, componen esta Coordinación 16 personas, liderados por una coordinadora que responde a la Subsecretaría de Educación. Su cargo se financia en forma mixta (con aportes nacionales pero también posee carga horaria propia en el ministerio provincial).

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Respecto a la división de tareas entre los niveles de gobierno, las asignaciones son claras y están estipuladas en el diseño del programa. La coordinación nacional (DNPSE) se ocupa de determinar las líneas de trabajo y de transferir directamente los subsidios a las cuentas bancarias de los directores de escuela. También se emprenden desde allí numerosas acciones de comunicación. Por su parte, las provincias tienen la responsabilidad por la ejecución y la auditoría de las políticas. Finalmente, los municipios no se encuentran involucrados en ninguna etapa de la aplicación de la política.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Como ya se ha mencionado, existe en la provincia la concepción de que las acciones socioeducativas implementadas (del tipo de becas, entrega de libros y bicicletas) se inscriben en la lógica más general de la política provincial de apoyo a las escuelas. Y, en ese sentido, se han destacado las líneas de acción actualmente vigentes que apuntan a diferentes temáticas pero confluyen en el mismo propósito de mejorar la calidad de la enseñanza en sus diferentes niveles. Aportan a este propósito programas nacionales y también diferentes iniciativas encaradas desde la provincia, con fondos propios.

Entre las iniciativas que fueron mencionados se destacan los siguientes:

- Plan de Mejora Institucional: se elaboraron cuadernillos y se capacitó a formadores.
- PROMER: contiene una línea de fortalecimiento institucional.
- Plan de Nacional de Lectura y lectura de producciones de las escuelas: se han realizado intervenciones en contextos urbanos, hospitales, para niños judicializados.
- PROMEDU: fortalecimiento de la capacitación docente, conformación de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y los Centros de Actividades Infantiles (CAI).
- Articulación con el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

- Programa provincial “No te detengas”: elaboración de materiales propios y cartillas para atender la situación de niños con sobre-edad en los primeros años de la primaria.
- Reforma a carrera docente en los niveles inicial y primario.
- Plan de Educación Obligatoria: capacitación a docentes en nivel inicial (vinculada al juego como iniciativa didáctica).
- Capacitación docente en Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP).
- Elaboración de los marcos institucionales para la convivencia escolar.
- Educación sexual: en cumplimiento de la legislación nacional. Se busca promueve que la escuela transmita el cuidado del cuerpo y la responsabilidad.
- Educación física: generación de espacios o alternativas de capacitación docente y actividades en las escuelas.
- Propuesta provincial de educación artística y de educación intercultural bilingüe.
- Funcionamiento de los comedores escolares en el nivel inicial y primario. Actualmente se gestiona desde la Subsecretaría de Desarrollo Social.

5. Plan Nacer

a. Inserción institucional y regulación normativa

El Plan Nacer se ejecuta, en la provincia de Santiago del Estero, desde una Unidad Ejecutora que depende y reporta directamente al Ministro de Salud y Desarrollo Social. Desde los años 2006/07, sus oficinas se encuentran ubicadas en el predio del Hospital Regional (se remodelaron y acondicionaron unas salas para la instalación del equipo que gestiona el Plan).

Inicialmente, dependía del área de Maternidad e Infancia, donde tenía sus instalaciones. La separación de este área es considerada como parte del crecimiento que tuvo el Plan a lo largo de los últimos años.

La implementación del Nacer se regula por la normativa emitida desde la Coordinación Nacional del programa. No se han detectado la sanción de disposiciones específicas para su gestión en esta provincia. Incluso, algunas cuestiones que podrían haber sido reguladas (como, por ejemplo, limitaciones en cuanto al uso que los efectores hacen de los fondos recibidos), no lo han sido aún.

b. Contexto de creación

El convenio marco que dio lugar al programa fue firmado en mayo de 2005. En sus comienzos, el Plan contaba con un equipo muy reducido y se encontraba inserto dentro del área de Maternidad e Infancia. Según fue comentado por los entrevistados, para facilitar su aplicación, en los inicios se admitían algunas prácticas que con el correr del tiempo fueron desestimadas (por ejemplo, el pago por inscripciones).

c. Problemática y objetivos

La provincia de Santiago del Estero entró en la primera fase de implementación del Nacer, por pertenecer a la región del Noroeste Argentino que había sido priorizada debido a sus altos índices de mortalidad materna e infantil. En 2003, previamente a la incorporación al Plan, la tasa de mortalidad infantil en esta jurisdicción era del 14,2 por mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad materna registraba un valor de 5,5 por 10 mil nacidos vivos (**Gráficos 16 y 18**). De acuerdo con la última información disponible (2009), la mortalidad infantil se ha reducido a 13 por mil nacidos vivos y la mortalidad materna afecta a 5,8 por mil nacidos vivos⁴⁷.

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

d. Beneficiarios

La información acerca de la evolución en la cantidad de beneficiarios del programa ilustra claramente la expansión que éste ha tenido a lo largo del tiempo. Los actuales 71 mil inscriptos representan una cobertura del 84%, en tanto la población objetivo se había estimado en unas 84 mil personas. Este porcentaje de cobertura ubica a Santiago del Estero por encima del promedio de su región, que alcanza al 81%.

⁴⁷ Para un análisis más pormenorizado acerca de las tendencias nacionales y regionales de estos indicadores, véase la sección 2 de este informe.

Tabla 4. Evolución de la cantidad de inscriptos en el Plan Nacer – Santiago del Estero: años 2005 a 2010

Año	Cantidad de inscriptos
2005	38.988
2006	58.272
2007	68.989
2008	73.308
2009	69.879
2010	71.020

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

e. Prestaciones

Hasta el momento, hay en la provincia aproximadamente 260 efectores con convenio. Esto representa, según los testimonios relevados, aproximadamente un 98% de la red pública de atención. Ya han sido incorporados al Nacer todos los hospitales provinciales (zonales, distritales y de tránsito), las 2 maternidades existentes y efectores de atención primaria en 5 municipios (Capital, La Banda, Añatuya, Quimilí y Termas). Los que quedan fuera son los hospitales especializados que no brindan atención materno-infantil y algunos municipios pequeños del interior que tienen sus propios centros sanitarios. En esta provincia no se admiten los convenios con efectores privados.

Las prestaciones del nomenclador actualmente vigente son 94 y, en términos generales, todas ellas se usan y se facturan. Durante el año 2009 (último respecto del cual se cuenta con información completa), se reportaron y facturaron más de 768 mil prácticas. Si se analiza la evolución de este indicador resulta manifiesto que el incremento en la cantidad de beneficiarios ha sido acompañado por un aumento también sostenido de las prácticas (**Cuadro 5**).

Tabla 5. Evolución de la cantidad de prácticas facturadas y total transferido a efectores en el Plan Nacer – Santiago del Estero: años 2005 a 2010

Año	Cantidad de prácticas facturadas	Total transferido a efectores (\$)
2005	378	0
2006	57.815	2.421.103
2007	423.959	10.599.598
2008	607.006	13.578.611
2009	768.606	7.934.740
2010	542.533	6.646.613
Total	2.400.297	41.180.665

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

Fuente: Coordinación Nacional del Plan Nacer.

Una de las principales atribuciones que tienen los equipos que gestionan el Plan a nivel provincial es la de fijar valores diferenciales a las prestaciones de tal forma de poder fomentar aquellas prácticas que considere estratégicas, en función de la evolución de los indicadores socio-sanitarios locales. No obstante, de acuerdo con los testimonios relevados, la estrategia de fijar montos diferenciales no resultó útil en esta provincia: en los casos en que fue

implementado este mecanismo, si bien aumentaba la facturación de las prestaciones mejor valoradas, no se observaba un repunte en las “trazadoras” asociados a esas prácticas⁴⁸.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo que gestiona el Plan Nacer a nivel provincial se fue consolidando progresivamente, con el paso del tiempo. En sus comienzos, en el año 2005, eran unos pocos profesionales. Actualmente conforman un grupo mucho más numeroso, integrado por contratados desde la Coordinación Nacional del Plan y personal contratado por la provincia (éstos últimos son la mayoría). Los contratados por la nación ascienden a 13 personas (8 consultores, 4 auditores, 1 consultor externo). El personal que cuenta con contrato provincial es, mayormente, el que se encarga de tareas administrativas y de carga de datos. Muchos de ellos tienen contratos muy precarios y se considera que esta situación debe revisarse a los fines de consolidar y mantener en el tiempo a los miembros del equipo.

El actual coordinador asumió este cargo en octubre de 2009 y forma parte del grupo que tiene contrato del gobierno nacional. Desde los comienzos del programa, se sucedieron 5 coordinadores. El primero de ellos fue el Dr. Luis Martínez, actual Ministro de Salud y Desarrollo Social.

Recursos presupuestarios

Hasta fines de 2010, el Plan Nacer había transferido aproximadamente unos \$41,2 millones a los efectores de su provincia (**Cuadro 5**). Además, durante este último año, se recibió una ambulancia de traslado como parte de las acciones que históricamente viene desarrollando la Coordinación Nacional para fortalecer el equipamiento provincial destinado a la atención materno-infantil.

Según los testimonios relevados, la facturación no constituye una dificultad en esta provincia. Cabe mencionar que no existen restricciones locales al uso que los efectores pueden hacer de los fondos. Sólo se considera que su utilización debe estar dentro de lo estipulado por las leyes provinciales de administración pública, pero no hay una política clara en relación a qué rubros deben ser privilegiados. Aparentemente, el desfinanciamiento que durante algunos períodos sufrieron los efectores condujo a que se relajaran las disposiciones orientadas a destinar un máximo del 50% de los fondos a recursos humanos (las que tampoco eran controladas rígidamente). En la actualidad, se estima que el 80% de los recursos se estarían destinando a este tipo de gastos (los aportes del Nacer, en algunos casos, constituyen un adicional al salario, pero en otros representan la totalidad de lo que cobra un profesional). Los aportes a mejorar la infraestructura han sido menores.

⁴⁸ Por ejemplo, en un momento se decidió intervenir activamente para mejorar el resultado de la trazadora 1 (captación temprana de la mujer embarazada), para lo cual se asignó un precio preferencial a las prestaciones de primer control del embarazo y a la captación de mujeres embarazadas por búsqueda activa. Luego de un tiempo, se notó un incremento en la facturación de estas prácticas, pero no así una mejoría en la trazadora. Esto se atribuye a que los efectores salieron a buscar embarazadas, pero cualquier fuera su mes de gestación (no sólo aquellas que se encontraban en el tramo inicial). Algo similar sucedió con los controles de niño sano: al incrementar el valor de estas prácticas, se observó una mayor frecuencia en el control de los mismos niños, en lugar de una incorporación de otros que nunca habían sido atendidos.

Sistemas de información para el planeamiento

En la provincia de Santiago del Estero, tanto la inscripción de los beneficiarios como la facturación son realizadas por los efectores en papel y entregada a la Coordinación Provincial, donde estos datos son cargados en el sistema informático.

Habitualmente se realizan cruces de datos con las bases de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) y con el Registro Civil. Actualmente están iniciando acciones orientadas a articular con el programa nacional Redes-Remediar para tener una misma base de datos (informatización de las historias clínicas de los centros de atención primaria de la salud), ya que la expansión del Nacer hará que ambos trabajen con la misma población objetivo. Este tipo de articulaciones son fuertemente promovidas desde el gobierno nacional.

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. El único rol que cumplen los municipios es el de tercero administrador, en aquellos casos en que cuentan con oferta propia de centros de atención primaria y que éstos no poseen personería jurídica que les permita administrar recursos. Este arreglo ha generado situaciones dispares, ya que en algunos casos se han suscitado conflictos entre las autoridades municipales y los responsables de los centros respecto de la disposición final de los recursos asignados por el Plan.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Durante el último tiempo, se ha avanzado notablemente en la articulación de las acciones del Plan Nacer con otras iniciativas orientadas a la misma población objetivo, en particular, con las acciones de las Direcciones de Maternidad e Infancia, de Atención Primaria de la Salud y con el Departamento de Inmunizaciones.

Acerca de la vinculación entre el Nacer y el área provincial de Maternidad e Infancia, fue mencionado que históricamente no hubo relación ni trabajo conjunto. Esto se explica no tanto por diferencias en cuanto a los objetivos seguidos o estrategias implementadas sino más bien por el perfil de los funcionarios a cargo. Entre fines de 2010 y principios de 2011 se dio una situación particular: ante la renuncia del por entonces Director de Maternidad e Infancia, fue designado el Dr. Camilo Pereyra, actual coordinador del Nacer, para cubrir momentáneamente el cargo. Esto consolidó una tendencia que ya se venía dando orientada a lograr un mayor trabajo conjunto. Una de las acciones para las cuales actualmente se genera coordinación es la supervisión de las maternidades y la evaluación del funcionamiento de los centros de salud en lo que hace a la atención materno-infantil.

También se ha avanzado en la coordinación de acciones con la Dirección de Atención Primaria de la Salud (APS). En este caso, se articularon acciones nivel de efectores: comparten diagnósticos sobre el funcionamiento de los efectores y han brindando capacitación en forma conjunta. Se ha logrado que los supervisores de los agentes sanitarios (que dependen de APS) también controlen los registros de las historias clínicas que posteriormente sirven para acreditar el cumplimiento de las trazadoras.

Finalmente, la mejor articulación con el Departamento de Inmunizaciones ha permitido que por segunda vez en la historia del programa se cumpla la trazadora vinculada a la vacunación. Los principales acuerdos giran en torno a la definición conjunta de instrumentos para el registro de las inmunizaciones. Por último, merece destacarse que el Nacer comparte su base de datos de beneficiarios y de cumplimiento de trazadoras con estas tres dependencias (Maternidad e Infancia, APS e Inmunizaciones).

A fines de 2010, también, se iniciaron conversaciones con el programa Primeros Años, que se gestiona desde el Centro de Referencia Territorial (aunque la provincia también tiene participación, a través del Ministerio de Salud y Desarrollo Social). El propósito era llegar más fácilmente a la población, a través de las Mesas de Gestión de ese programa⁴⁹, para brindar una mejor orientación acerca del Nacer. Motivó esta estrategia el hecho de constatar a través de diferentes medios (entre ellos, las propias encuestas de satisfacción), que una parte importante de la población y de los efectores no tenía información cierta acerca de los beneficios del Plan ni conocía a través de qué medios se podía reclamar ante situaciones de mala atención en los centros de salud y hospitales.

Hoy en día, a pesar de los avances logrados, en el equipo que gestiona el Plan Nacer en esta provincia está instalada la preocupación por mejorar la calidad de la atención y hacerla más equitativa. Se destaca que algunos efectores han entendido acertadamente la contribución que hace este programa y han utilizado los recursos provistos para mejorar su equipamiento e infraestructura, entre otras cosas. Sin embargo, se considera que la mayoría aún percibe solamente el aspecto financiero y aprovechan la flexibilidad que tienen para disponer de los fondos, de forma que la calidad de la atención dentro del consultorio no necesariamente resulta mejorada.

⁴⁹ Cabe aclarar que no en todos los municipios existen estas Mesas de Gestión y también que, según nos fue relatado, son contados los casos en que tienen un funcionamiento regular.

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

En la provincia de Santiago del Estero, el Programa Ingreso Social con Trabajo comenzaba a ejecutarse recién a comienzos del año 2011, en forma posterior al trabajo de campo realizado en esta jurisdicción.

El convenio marco para su implementación fue suscripto en febrero de 2011 por la Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner, el gobernador de la provincia, Gerardo Zamora, y el Ministro de Salud y Desarrollo Social, Luis Martínez. El lanzamiento provincial, por su parte, se realizó algunos meses después, en mayo de 2011. Consistió en un acto oficial del cual participaron la Secretaria de Organización Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Inés Paez D’Alessandro, el gobernador y el intendente de Santiago del Estero, Hugo Infante. De acuerdo con los anuncios que se hicieron en ese momento, el programa tendría las mismas características que en el resto de los municipios del país en los que se ejecuta, en cuanto a su modalidad.

Según la última información disponible⁵⁰, la iniciativa se implementaría en la capital provincial, participarían de ella más de 1.000 cooperativistas e involucraría a 100 cooperativas.

La capacitación del programa se inició en el mes de mayo de este año. Los primeros pagos, tanto a los cooperativistas como las transferencias para la adquisición de bienes, se habrían efectivizado en el mes de junio.

Si bien desde la Subsecretaría de Desarrollo Social (dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social) y desde el Ministerio de Producción se vienen encarando acciones orientadas a brindar apoyo para el desarrollo de emprendimientos productivos de diferentes características (tamaño, tipo de actividad), hasta el momento no se han encontrado referencias acerca de la articulación del programa “Ingreso Social con Trabajo” con esas iniciativas.

⁵⁰ Noticias aparecidas en los medios digitales de comunicación www.entremedios.com.ar y www.elinformantesantiago.com.ar, y en la página web del municipio de Capital.

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 Santiago del Estero. 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) para contar con soporte al momento de la inscripción inicial.

Por su parte, con los fondos recibidos desde el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)** se financian actualmente dos tipos de intervenciones: la entrega de tarjetas sociales que permiten la compra de alimentos (que reemplazó progresivamente a los módulos alimentarios) y el servicio de comedores escolares. Ambas resultan modalidades más bien tradicionales dentro de la política alimentaria. En otras palabras, los recursos obtenidos desde el gobierno nacional contribuyen a sostener líneas históricas de intervención (aunque, en el caso de las tarjetas, con una modalidad *aggiornada*). La interacción que se da entre el gobierno nacional y el provincial en el caso de este programa parece estar enfocada principalmente en cuestiones administrativas (rendición de fondos y regularidad en la transferencia de los aportes). Las iniciativas innovadoras en materia de política alimentaria, que se asocian a la comensalidad familiar, ocupan un lugar secundario dentro de la oferta provincial en esta materia.

Al momento de realizar el trabajo de campo, el programa **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** se encontraba aún en una etapa inicial de implementación: había transcurrido tan sólo un año desde su puesta en marcha. Además, en tanto ésta se caracteriza por el requerimiento de lograr una serie de acuerdos interinstitucionales previos y por la necesidad de fortalecer institucionalmente al organismo ejecutor a nivel local (las Oficinas de Empleo Municipales), la llegada concreta a los beneficiarios se demora en el tiempo. A pesar de ello, hacia mediados de 2010, la GECAL ya se había entablado algunos vínculos de cooperación orientados a la gestión de esta iniciativa, en particular, con las áreas provinciales de Educación y Gobierno y las municipales de Juventud (en el caso de uno de los dos municipios donde se implementaría el programa). Cabe destacar que, al igual que en otras provincias, la gestión del Jóvenes sigue las precisas normativas y reglamentaciones diseñadas desde la coordinación nacional.

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**– también se implementan regularmente en la provincia. Es interesante notar que el testimonio de la autoridad provincial que fue consultada buscó resaltar el carácter socioeducativo de todas las acciones encaradas desde el ministerio

provincial, así como también el necesario acompañamiento pedagógico que se requiere para que estos aportes materiales (becas, libros, bicicletas) efectivamente redunden en una mejora en la calidad de los aprendizajes. En términos discursivos, estas acciones se vislumbran como insertas en un amplio abanico de intervenciones, integrado por programas nacionales pero también por iniciativas provinciales. En términos organizativos, no obstante, la coordinación de los programas que cuentan con financiamiento nacional se presenta aún como escindida dentro del organigrama, separada de las direcciones de línea.

Actualmente, el **Plan Nacer** es implementado desde una Unidad de Gestión Provincial que reporta en forma directa al Ministro de Salud y Desarrollo Social. A pesar de que en sus comienzos dependía del Maternidad e Infancia, sólo recientemente se ha logrado trabajo conjunto con ésta y otras áreas que, dentro de la estructura provincial, se abocan a temas conexos (como atención primaria de la salud e inmunizaciones). Incluso, se está avanzando en la coordinación de acciones con un programa externo al ministerio provincial (el Primeros Años) para lograr una llegada más efectiva al territorio.

Por último, el programa **Ingreso Social con Trabajo** ha comenzado a implementarse en Santiago del Estero recién en mayo de 2011 y se ejecuta solamente en el municipio de Capital.

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.

Finalmente, un caso particular lo brinda el programa Ingreso Social con Trabajo, que si bien requiere en este caso requirió de la suscripción de un convenio con la provincia, se implementa directamente a través de los municipios.

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. Merece destacarse que no se cuenta, en esta provincia, con espacios institucionales formales que permitan la coordinación regular entre los actores involucrados en temáticas sociales, desde una perspectiva estratégica. 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 (no sólo entre programas de diferentes sectores sino

incluso al interior de cada organismo) de tal forma que la política pública pueda ofrecer a los ciudadanos santiagueños una respuesta integral a sus necesidades de protección social.

Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en la cámara de diputados santiagueña, años 2005 y 2008

Partido/Alianza	2005 ⁵¹	2008 ⁵²
Frente Cívico por Santiago ⁵³	24	27
Partido Justicialista/Frente Justicialista para la Victoria ⁵⁴	21	2
Movimiento Viable	5	
Frente Compromiso Social		4
De la Corriente Renovadora ⁵⁵		4
Fuerza de Unidad Popular		2
Frente Cruzada y Lealtad		1

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

⁵¹ La Constitución vigente en las elecciones legislativas del 2005 preveía 50 bancas en la cámara.

⁵² Luego de la reforma constitucional del 2005, las bancas se redujeron a 40.

⁵³ Unión Cívica Radical, Partido Federal, Mopaso, Mociso y Bases Peronistas.

⁵⁴ Sectores del PJ (cercaos a Menem), Encuentro para la Victoria, Partido Popular.

⁵⁵ Sector del PJ.

Bibliografía

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.

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

Normativa

Constitución de la Provincia Santiago del Estero.

Constitución de la Nación Argentina.

Páginas web consultadas

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

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

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

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

Entre Medios, www.entremedios.com.ar, consultado en mayo 2011.

El Informante Santiago, www.elinformantesantiago.com.ar, consultado en mayo 2011.

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

Diario El Liberal, <http://www.elliberal.com.ar/>, consultado en febrero, abril 2011

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

Diario La Gaceta, <http://www.lagaceta.com.ar/>, consultado en abril 2011.

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

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

Diario Nuevo Diario, <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/>, consultado en abril 2011.

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

Diario Panorama, <http://www.diariopanorama.com/>, consultado en abril 2011.

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

Ministerio del Interior,

<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=BUE004&idName=muni>

cipios&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal, consultado en marzo 2011

Gobierno de Santiago del Estero, <http://www.sde.gov.ar:84/Default.aspx>

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

Ministerio de Educación, <http://www.msalsudsgo.gov.ar/web/index.php>

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, <http://www.msalsudsgo.gov.ar/web/index.php>

Ministerio de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos,
<http://www.sde.gov.ar/justicia/index.html>

Ministerio de Salud, <http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm>

Entrevistas realizadas

Cristian Mansilla, Subsecretario de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Horacio Colomer, responsable del Área de Políticas Alimentarias, Subsecretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Alberto Salido Pérez, Director General de Programación y Control de Gestión, Subsecretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Camila Criscuolo, Responsable del Área Técnica del Plan Nacer, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Josefina Alcaide, Directora General de Planeamiento, Ministerio de Educación.

Luisa Bravo, Gerente de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de Santiago del Estero, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Manuel Yorbandi, Jefe de la Unidad de Atención Integral (UDAI) de Capital, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Acerca de la autora

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, Gala Diaz Langou y Paula Forteza colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “Los principales programas de protección social en la provincia de Santiago del Estero”, *Documento de Trabajo* N°66, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.

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

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

Acerca de CIPPEC

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

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

[illegible]

[illegible]