

NACIONES UNIDAS



COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/L.713(Conf.82/5)Add.1
1° de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

-
- Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe
 - (Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA
LA SUPERACION DE LA POBREZA**

Respuesta del Gobierno de Argentina

Este documento fue preparado por la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica del Ministerio de Salud y Acción Social de Argentina.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1534

INDICE TEMATICO

I	INTRODUCCION	1
II	ASPECTOS GENERALES	4
III	METAS Y LOGROS: SALUD	28
IV	METAS Y LOGROS: EDUCACION	51
V	METAS Y LOGROS: EMPLEO	79
VI	METAS Y LOGROS: VIVIENDA	89
VII	FINANCIAMIENTO	101
VIII	DESARROLLO INSTITUCIONAL	107
IX	PARTICIPACION	117

PRESENTACION

El presente Informe ha sido confeccionado por la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica del Ministerio de Salud y Acción Social, con documentos de base proporcionados por:

Presidencia de la Nación

Ministerio de Salud y Acción Social

Ministerio de Economía

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ministerio de Educación

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

El Comité Redactor estuvo integrado por los funcionarios:

Lic. Luis CALVIÑO - Secretario de Proyectos de Cooperación Técnica

Lic. Miguel FULTOT - Director Nacional de Gestión y Evaluación de Proyectos

La Coordinación estuvo a cargo de:

Lic. Elena S. de LEGISA

Lic. Margarita M. de MENTASTI

Ha colaborado el equipo de la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica:

Lic. Luis A. BACHANINI

Lic. Sandra CESILINI

Ing. Graciela GEROLA

Arq. Patricia MITCHELL

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 1989 se inició en la República Argentina un proceso de grandes cambios que permitió revertir los efectos de la llamada "década perdida" (el decenio previo), a través de un aprendizaje doloroso en lo socioeconómico y en lo político - institucional.

Por entonces, en el país se había acentuado el serio deterioro iniciado mucho tiempo antes, y que había llevado en los '80 a un retroceso del 25 % en el producto bruto nacional.

La década del '90 comenzó, pues, con la inercia recesiva del período anterior, con el inmenso pasivo de la deuda externa y una fundamental inadecuación entre la composición de nuestras exportaciones y la estructura de la demanda internacional, todo esto agravado por problemas macroeconómicos irresueltos, una creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física, y una distancia decisiva de los centros de emisión tecnológica.

Esta crisis fue tan prolongada y de tal magnitud, que no permitió trazar planes coherentes y practicables. Además, las metas fijadas por un organismo no contemplaban los esfuerzos de otros, produciendo desarticulación y confusión.

No hubo una planificación seria y completa que permitiera eliminar esfuerzos innecesarios ni fijar metas coordinadas a través de un plan motriz. Los recursos limitados y la destrucción cada vez más acentuada de la economía en su conjunto, colaboraron para que estos fondos no llegaran o lo hicieran de manera insuficiente y a destiempo.

Pero aprovechando una serie de circunstancias favorables - la aceleración del cambio internacional, la compleja expansión global del capitalismo - en la Argentina se profundizó la tendencia a las reformas estructurales, incluyendo un acercamiento amplio al mundo moderno y una decidida integración regional.

Este replanteo de los fundamentos macroeconómicos de la sociedad involucró, por un lado, un elevado costo político, ya que hubo que racionalizar recursos humanos con vistas a la eficientización del gasto; y por otro un marcado costo social, toda vez que el fenómeno de cambio no arrastró tras de sí en forma pareja a toda la población del país.

Millones de argentinos perciben esta realidad de hondas transformaciones como algo ajeno, sumergidos como están bajo la línea del consumo social mínimo, que es lo mismo que decir bajo el nivel aceptable de la dignidad humana.

Estos seres humanos componen un estrato social de pobreza extrema, y la recuperación de su nivel de consumo es la tarea prioritaria del área de Salud y Acción Social. Esta tarea demandará introducir en la gestión de la asistencia y la promoción a los sectores postergados, elementos técnicos y administrativos que canalicen hacia los destinatarios genuinos esos aportes en forma más directa y eficiente, evitando los procesos de desvío o "filtración" de recursos que los diseminan en sectores a los cuales les son menos necesarios.

Existe un potencial de recursos considerable para reestructurar las prioridades sociales; se pueden introducir cambios significativos y redirigir gastos sin necesidad de incrementar el presupuesto, a fin de equilibrar los costos de la ayuda social sin desequilibrar las vidas de las personas.

El marco general en el cual la Argentina desarrolla en la actualidad medidas de combate a la pobreza en las distintas áreas sustantivas de su acción de gobierno, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) El proceso de cambio se ha consolidado en sectores amplios de la sociedad y ofrece como logro central y decisivo al cabo de una primera etapa la drástica reducción de las tasas de inflación, que hasta ese momento implicaron un impuesto sumamente regresivo para la totalidad de la población.
- b) La inercia negativa de la "década perdida" se ha hecho sentir especialmente en el campo social.
- c) La falta de fondos con que contaba el país, y la desarticulación de los elementos de seguimiento y control de lo planificado definieron un plan para el sector con posibilidades de éxito limitado.
- d) La situación en el aspecto social ha experimentado mejoras hacia el final del período analizado, con niveles crecientes de optimización del gasto y una redefinición global de las prioridades a atender, en el sentido antes expuesto.

El compromiso central del gobierno nacional es satisfacer de manera creciente las demandas de la población a partir de la generación de riquezas y de la contención del gasto público.

Como en todo período refundacional existen costos iniciales importantes para muchos segmentos de la población, pero la perspectiva a largo plazo es de una mejoría creciente del emergente de pobreza del país, acrecentando la participación popular en la resolución de problemas, reasignando recursos de manera más eficiente y procurando que el gasto social se vea reflejado en el progreso de la calidad de vida de los grupos sociales más aquejados por la pobreza.

II. ASPECTOS GENERALES

A - ASPECTOS MACROECONOMICOS

ASPECTOS ECONÓMICOS GENERALES

Actualmente la economía argentina se basa en gran parte en el funcionamiento del mercado con un esquema de libre empresa, pero debe destacarse que la participación del Estado es aún muy importante en vastos sectores de actividad (transporte, defensa, energía, servicios, etc). ^{1/}

La participación de los sectores de actividad económicos en la formación del valor agregado global para el año 1991 es la siguiente:

SECTOR DE ACTIVIDAD	VALOR AGREGADO (millones de U\$S '88)	%
AGRICULTURA	12,451	16.44
IND. MANUFACTURERA	19,544	25.80
CONSTRUCCIÓN	3,433	4.53
MINERÍA	3,722	4.91
ELECTRIC., GAS Y AGUA	2,272	3.00
COMERCIO	10,867	14.35
TRANSP. Y COMUNICACIONES	5,503	7.26
SERVICIOS FINANCIEROS	4,785	6.32
OTROS SERVICIOS	13,175	17.39
TOTAL VALOR AGREGADO	75,752	100.00

Fuente: Informe Anual del BID, 1991

Respecto al Producto Bruto Interno (PBI), en el año 1990 el Consumo Total (incluido el consumo del Gobierno) representaba el 82 %, las exportaciones el 16 %, la inversión interna bruta el 9 %, y finalmente las importaciones el 7 %.

ASPECTOS SOCIO-DEMOGRAFICOS

La población argentina es de 32,7 millones de personas, de las cuales un 35 % se localiza en Buenos Aires y sus alrededores, de acuerdo con el Censo de Población realizado en 1991. El Gran Córdoba y el Gran Rosario tienen poblaciones de más de un millón de habitantes. La tasa de crecimiento anual de la población es del 1.5 por mil. La expectativa promedio de vida (1990) es de 67 años para

¹ A partir de 1989 gran cantidad de empresas estatales se encuentran en proceso de privatización, proceso que debería culminar entre 1992 y 1993.

hombres y de 74 años para mujeres. Alrededor del 49.5 % de la población está constituida por hombres y el 50.5 % por mujeres.

La distribución de la población en 1990 indicaba que un 14 % de la misma era de origen rural y el 86 % restante urbano, de los que el 70 % se concentraba en la Región Central y en el área Metropolitana. La zona menos concentrada es la sur (Patagonia), con menos del 4 % de la población.

La Argentina presenta un amplio espectro de estándares de vida dentro de su población. Por mucho tiempo fue considerada como un país en el que predominaba una extensa clase media, y en el que la movilidad social era también muy elevada, al menos comparada con otros países de América Latina. Sin embargo, largos períodos de inflación así como déficit crónicos en el presupuesto público causaron el deterioro de amplias capas de esta clase media, afectando en particular de los asalariados y la clase pasiva.

TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ARGENTINA

Durante los años 70's, la actividad económica global del país mostró un acentuado incremento, que fue del orden del 2.5 % anual entre 1971 y 1980.

En la década siguiente esta tendencia se revirtió bruscamente, con una caída total del PBI del orden del 1.9 % anual entre 1981 y 1990. El nivel de PBI de 1989 resultó equivalente al del año 1976, lo cual evidencia que la disminución de la actividad económica de la década pasada anuló los progresos que se presentaban en los años 70's, a mediados de los cuales (1976) la Argentina atravesaba un período de expansión económica.

Los sectores de actividad que se vieron más afectados por la tendencia recesiva fueron, en términos de tasas anuales, la industria manufacturera (-2.9 %), la construcción (-11.8 %), el sector comercio (-3.0 %) y los servicios financieros (-1.8 %). Salvo las exportaciones que aumentaron a la tasa promedio del 6.1 % anual, los restantes conceptos de la demanda agregada disminuyeron, en particular las inversiones, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL

	1961-70	1971-80	1981-90
PBI TOTAL	4.4	2.5	(1.9)
PBI POR HAB.	2.9	0.8	(3.2)
<u>SECTORES</u>			
AGRICULTURA	2.4	2.1	1.9
IND. MANUFACTURERA	5.2	1.6	(2.9)
CONSTRUCCION	6.3	2.6	(11.8)
MINERIA	8.7	3.3	0.7
ELECTRIC., GAS Y AGUA	10.6	6.8	3.4
COMERCIO	3.8	3.2	(3.0)
TRANSP. Y COMUNIC.	3.7	1.9	0.0
SERV. FINANCIEROS	3.1	4.2	(1.8)
OTROS SERVICIOS	3.2	2.6	1.4
<u>DEMANDA AGREGADA</u>			
CONSUMO TOTAL	4.0	2.8	(1.7)
INVERSION INTERNA BRUTA	4.8	3.7	(12.1)
EXPORTACIONES. DE B. Y SERV.	5.8	4.8	6.1
IMPORTACIONES. DE B. Y SERV.	2.5	10.1	(8.7)

Fuente: Informe Anual del BID, 1991

En términos de PBI por habitante, la caída anual registrada durante el período 1981-1990, fue del 3.2 %, lo cual se explica por la conjunción de la disminución en la actividad y el crecimiento en la población total del país, que fue del 1.5 por mil.

En el caso particular de la Población Económicamente Activa, se verifica un mayor crecimiento durante los años 80's (13.1 %) que en los años 70's (8.7 %), pasando de 9,429 mil personas a 10,252 mil personas entre 1970 y 1980.

En el caso de las industrias manufactureras, la ocupación de los obreros industriales disminuyó notablemente (30 % entre 1980 y 1990), reflejando la crisis por la que atravesó ese sector.

Es de interés también mostrar la evolución de los sectores Externo y Gobierno, por cuanto constituyen sectores de gran importancia en las causas que dieron origen al estancamiento de la Argentina en los últimos años.

En lo que respecta al sector externo, el comercio internacional sufrió considerables variaciones en las dos últimas décadas ya sea en cuanto a los saldos del balance del comercio exterior como a la composición de los mismos. En primer lugar, el monto total exportado registró un notable aumento, sobre todo en los últimos años, llegando en 1990 a 12,300 millones de US\$, frente a unos 4,100 millones de US\$ en 1970. Este incremento se basó fundamentalmente en las exportaciones de bienes industriales, perdiendo importancia las

exportaciones tradicionales, las que pasaron de casi 40 % a sólo el 23 % del total. Dentro de los bienes de origen industrial, los sectores de mayor crecimiento fueron el de los alimentos (especialmente aceites vegetales), los metales y los productos químicos, perdiendo importancia las exportaciones de maquinarias y equipos.

Las importaciones totales sufrieron en cambio una brusca caída en el período 1981-1990 (-8.7 % anual). Recién en 1990 las importaciones totales registraron aumentos, aunque no tan pronunciados como en el caso de las exportaciones. En ese año las importaciones totales fueron de 4,100 millones de US\$ (frente a unos 3,600 millones de US\$ en 1970), predominando los productos de la industria química, así como las compras de maquinarias y equipos. Durante 1991 y 1992 las importaciones han aumentado significativamente, observándose un crecimiento acelerado de las compras de bienes de consumo como respuesta a la política de apertura del Gobierno.

En cuanto al sector Público, se registra un aumento en el endeudamiento público y privado, tanto interno como externo. El incremento en la deuda externa ha incidido sobre la alta participación de los intereses respecto a las exportaciones totales (56.0 %).

LAS CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO

Varias son las causas que determinaron la prolongada recesión manifestada en la última década, aunque ninguna de ellas puede analizarse fuera del contexto de sus interrelaciones con las restantes. Entre los motivos que originaron el deterioro tendencial en los niveles de producción, simplemente se enunciará la pérdida de vigencia del modelo de crecimiento impuesto a partir de la 2da Guerra Mundial, que contó con la activa participación del sector Público y el desarrollo de un sector industrial altamente protegido. Esto provocó importantes distorsiones en el orden interno y en el contexto externo.

En el orden interno el mencionado modelo de desarrollo privilegió las relaciones del Estado con algunos sectores de la producción (promoción industrial, políticas de obras públicas, regímenes de compras del Estado, regulaciones en vastos aspectos de la actividad productiva y de servicios). Ello ocasionó, durante un extenso período, fuertes pugnas entre los diferentes sectores sociales por la obtención del máximo de transferencias posibles. Obviamente, en períodos de recesión la pugna redistributiva debe generar ganadores y perdedores netos. En definitiva, esta escalada benefició a los sectores oligopólicos, en detrimento de los consumidores, de los asalariados, de la clase pasiva, de la pequeña y mediana empresa, así como del Estado mismo. Uno de los mecanismos más importantes de redistribución de los ingresos lo constituyó el proceso inflacionario tendencial, manifestado precisamente a partir de la ampliación del esquema industrialista luego de la 2da Guerra Mundial.

En el ámbito internacional la Argentina no aprovechó los beneficios derivados de una especialización en la cual hubieran primado las actividades con mayores ventajas relativas. Ello fue debido a una elevada distorsión en los precios relativos provocados por la aplicación de políticas fuertemente proteccionistas así como instrumentos cambiarios incoherentes o carentes de eficacia. Dada la importante inserción de la Argentina en la economía mundial, y con los cambios producidos en esta última, el aparato productivo no tuvo suficiente flexibilidad para adaptarse a las nuevas situaciones originadas en el comercio internacional.

LAS POLÍTICAS DEL ÚLTIMO DECENIO

Las políticas de ajuste estructural de la economía, ya habían comenzado en 1976 con el conjunto de medidas aplicadas por el Ministro Martínez de Hoz, aunque los resultados finales de las mismas fueron inciertos. Estas políticas provocaron un inicio de desindustrialización que favorecería las actividades agrarias tradicionales y la especulación financiera. A principios de la década de los 80's la economía argentina estaba debilitada por los experimentos anteriores, en particular se encontraba con una fuerte sobrevaluación de su moneda, altos déficits en cuenta corriente, una enorme fuga de capitales y un aumento sustancial en la deuda externa, tanto pública como privada.

El gobierno democrático que asume en 1983 se propuso poner en marcha un amplio conjunto de reformas económicas que plasmó en el llamado PLAN AUSTRAL, y cuyos objetivos fueron básicamente el logro de la estabilidad financiera, y el control de la inflación, como premisas para crear un ambiente de crecimiento e inversiones. Sin embargo la falta de continuidad del plan, la presión de diferentes sectores sociales y principalmente la falta de eficiencia en el control del gasto público llevaron a una situación de agudización de la inflación, caídas en los niveles de producción y fuertes tensiones sociales.

La política del Gobierno actual (asumido en 1989), frente a este cuadro de grave crisis socio-económica, ha procedido en el corto plazo a efectuar ajustes en las tarifas de los servicios públicos, a devaluar el tipo de cambio a fin de llevarlo al nivel del mercado paralelo y ha impuesto un régimen de control de los aumentos de precios por un término de pocos meses. Para el mediano plazo ha centrado su política en las siguientes líneas de acción:

- Reforma del Estado, a través de la desburocratización y la desregulación de las actividades anteriormente ejercidas por el Estado o controladas por éste;
- Política de privatizaciones de empresas estatales o paraestatales;

- Reestructuración fiscal de ingresos y gastos;
- Aplicación de un régimen de convertibilidad;
- Ingreso formal al Plan Brady.

Todas y cada una de estas acciones han sido iniciadas, previéndose su finalización a lo largo de los años 1992 y 1993. La experiencia actual del Programa Económico derivada de la interacción de las acciones anteriores ha determinado, particularmente a partir de 1991:

- la caída en la tasa de inflación
- caídas en las tasas de interés real
- una lenta recuperación del nivel de empleo y de los salarios reales
- incentivos para la recuperación económica
- inicio de un proceso de repatriación de capitales
- saneamiento de las finanzas públicas.

Como lo evidencia la experiencia histórica, todos los procesos de ajuste estructural tienen un período inicial en el que el comportamiento de los agentes económicos busca adecuarse, a veces en forma errática, a las nuevas circunstancias. Sin embargo, a pesar de las fallas de mercado y las presiones por la distribución de los ingresos mediante mecanismos extra mercado iniciales, estos inconvenientes tienden a desaparecer paulatinamente, posibilitando de este modo una recuperación hacia un crecimiento económico genuino.

B - BREVE SINTESIS DE LA SITUACION DE POBREZA EN ARGENTINA.

Recientes informes de CEPAL e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) aseguran que Argentina es el único país de Latinoamérica donde la pobreza aumentó en forma sistemática y permanente en los últimos 15 años.

En la década del 70 se efectuaron las primeras mediciones de pobreza en nuestro país (Altimir - 1979), que reflejaban que dicha condición (medida a través de insuficiencia de ingresos), era la más baja de América Latina. Un 5% de los hogares urbanos y el 19% de los rurales, se encontraba debajo de la línea de pobreza.

No obstante, los signos recesivos y de dificultades sociales comenzaron ya a mediados de la década mencionada, antes que en el resto de la región (Beccaria, Vinocur, 1991).

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PIB. PER CAPITA (%)

AÑO	AMERICA LATINA	ARGENTINA
1975-1980	2.9	1.8
1980-1988	0.8	-2.0

Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, resultó particularmente intenso el deterioro de los indicadores socioeconómicos como puede advertirse en el siguiente cuadro:

AÑO	% Hogares por debajo de la Línea de Pobreza CEPAL ESTIMACION		Salario Real (Indice base 1970 =100)	Tasa de DESOC.SUBOC		Coefic. GINI DISTRIBUCION INGRESO FLIAR.
1970	5	S/D	100	S/D	S/D	S/D
1974	S/D	6	126	2.4	3.8	35
1986	9	S/D	106	4.5	6.1	41
1988	S/D	S/D	93	5.7	7.4	45
1989	S/D	31	80	7.0	8.4	45

Fuentes : Beccaría Luis y Vinocur Pablo. "La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1991.

Posteriormente, en la década del '80, el informe "La Pobreza en la Argentina" del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 1984), elaborado sobre datos del Censo Nacional y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 1980, mostraba una realidad alarmante.

Esta medición, basada en la construcción de un indicador compuesto de insatisfacción de necesidades, (Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI) fuertemente asociado a la pobreza, permitió llegar a las siguientes conclusiones:

1 - Se registraba un total de 1,586,697 hogares con NBI en el país, representando el 22,3% del total de hogares del país. La población afectada alcanzaba a 7,603,332 personas, con un porcentaje de 23,2% del total (Ver Anexo Estadístico).

Si se realiza un análisis por poblaciones específicas, se advierte que el 40,5% de los menores de 2 años del país, (523.914 niños) vivían en 1980 en hogares con NBI y de las 24 jurisdicciones, 8 alcanzan cifras superiores al 50% de población menor de 2 años en situaciones de privación, algunas superando el 60%. Estas son:

FORMOSA	63,6%	(de la población menor de 2 años)
CHACO	62,9%	" "
SGO.DEL ESTERO	59,4%	" "
JUJUY	57,7%	" "
CORRIENTES	56,9%	" "
SALTA	56,8%	" "
MISIONES	54,1%	" "
CATAMARCA	51,1%	" "

La jurisdicción menos afectada es la Capital Federal con sólo el 12,6% de la población menor de 2 años con NBI.

Se registraba un total de 1.532.151 niños en edad preescolar (2 a 5 años) con NBI, los que representaban el 40,2% del total de niños de dicho grupo etáreo. Ocho jurisdicciones superan el 50% y 3 de ellas alcanzan guarismos mayores al 60% de población infantil afectada.

FORMOSA	64,4%	(de la población de 2 a 5 años)
CHACO	63,6%	" "
SGO.DEL ESTERO	60,4%	" "
CORRIENTES	58,0%	" "
JUJUY	56,7%	" "
MISIONES	55,0%	" "
SALTA	55,9%	" "
TUCUMAN	53,5%	" "
CATAMARCA	51,2%	" "
RIO NEGRO	50,0%	" "

En relación a edades mayores (6-12 años), los afectados por la pobreza (NBI) alcanzan un total de 1.447.089 niños, representando el 39,4% del grupo etáreo considerado. En este caso, 9 jurisdicciones superan el 50% de niños de edad escolar afectados y 3 provincias superan el 60%.

CHACO	64,5%	(del total de niños de 6-12 años)
FORMOSA	64,5%	"
SGO.DEL ESTERO	61,5%	"
CORRIENTES	58,5%	"
MISIONES	55,9%	"
JUJUY	55,6%	"
SALTA	54,7%	"
TUCUMAN	53,0%	"
CATAMARCA	50,9%	"

En relación a la población total de NBI, los niños (3,503,154) representan el 46%, por lo que puede afirmarse que constituyen la mayoría. En lo que respecta a jóvenes y ancianos, los porcentajes nacionales son de 28,6% y 20,4% del total de ambos grupos etáreos respectivamente y ninguna jurisdicción supera el 50% de población de estas categorías afectada.

2 - Las desigualdades regionales preexistentes en nuestro país, se expresan claramente en la diferente proporción de hogares y población afectadas por estados de privación que alcanzan las provincias o jurisdicciones que lo conforman.

De esta manera, mientras en las regiones del Noroeste y del Nordeste (NOA y NEA) existen provincias que superan el 40% de hogares y población afectadas, en otras no se supera el 20% (Región Pampeana).

Jurisdicciones más y menos afectadas por NBI de Hogares y Población (en %).

JURISDICCIONES	HOGARES + 40 %	POBLACION + 40 %
FORMOSA	46.8	54.4
SGO. DEL ESTERO	45.8	51.7
JUJUY	45.1	48.8
CHACO	44.8	52.1
CORRIENTES	40.6	46.9

Fuente: La Pobreza en la Argentina, INDEC, 1984.

JURISDICCIONES	HOGARES - 20 %	POBLACION - 20 %
BS.AIRES	19.9	S/D
CORDOBA	19.4	S/D
LA PAMPA	18.8	S/D
CAPITAL	7.4	8.3

Fuente: La Pobreza en la Argentina, INDEC, 1984.

3 - Existen grandes bolsones de pobreza en áreas predominantemente no pobres.

En efecto, las jurisdicciones de Capital, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que presentan porcentajes de afectación menores o iguales al 20% de los hogares con NBI, concentran el 56% del total de los hogares pobres y el 52,1% de la población en dicha condición.

4 - La pobreza se presenta como un fenómeno esencialmente urbano. El 62% de los hogares con NBI habita en localidades de 10.000 a 50.000 habitantes, mientras que en zonas rurales se encuentra el 29,2% de hogares pobres.

Las ciudades capitales y los grandes aglomerados urbanos, concentran el 48% de los hogares NBI y el 46,2% de la población en situación de privación. (Para mayor información se agrega anexo estadístico).

Investigaciones posteriores realizadas por el Proyecto Investigaciones sobre la Pobreza en Argentina (IPA-INDEC, 1988-1990), indican que la grave crisis socioeconómica y las medidas posteriores de ajuste han producido importantes transformaciones en la estructura social, determinando una disminución en los niveles de ingreso y consumo de amplios sectores de la población, que habiendo sido considerados no-pobres hasta el momento, a partir del deterioro se han sumado en su condición de pobreza a aquellos que tradicionalmente no lograban satisfacer sus necesidades básicas.

La medición de la pobreza debía entonces reconocer esta heterogeneidad de situaciones y permitir distinguir entre dos grandes grupos: los pobres estructurales y los pauperizados.

A la primera aproximación metodológica (NBI), se agregó la denominada línea de pobreza (LP), basada en la determinación de una canasta básica de bienes y servicios. Aquellos hogares cuyos ingresos sean insuficientes para cubrir su costo se consideran pobres.

El uso de ambos indicadores determina la existencia de las siguientes categorías:

		NECESIDADES BASICAS	
		SATISFECHAS	INSATISFECHAS
INGRESOS	MAYORES LP	NO POBRES	TRANSICIONALES
	MENORES LP	PAUPERIZAD.	ESTRUCTURALES

Las investigaciones mencionadas se proponen estudiar y caracterizar la pobreza urbana en nuestro país como una manifestación específica de la pobreza en general (IPA-INDEC, 1990). Para ello se seleccionaron cinco aglomerados urbanos: el Conurbano Bonaerense, Gral. Roca, Neuquén, Posadas y Santiago del Estero.

Parten de reconocer como determinante de la pobreza la situación del mercado laboral, caracterizada por el crecimiento de la informalidad, el incremento de los puestos de trabajo precarios entre asalariados, la terciarización creciente de la economía y por un fuerte deterioro de los ingresos.

Esta caracterización alude como consecuencias sociales a la inestabilidad laboral, a condiciones de trabajo deterioradas y falta de cobertura social, que sumada a los bajos salarios, coloca a la población en estudio en graves situaciones de privación.

El siguiente cuadro permite focalizar el análisis en la evolución de los ingresos en diferentes estratos de pobreza.

Evolución del Ingreso per capita y Subgrupos de Pobreza en el Conurbano Bonaerense a precios constantes de 1974.

AÑOS	SUBGRUPOS DE POBREZA				
	EXTREMA POBREZA	N.B.I CON INGRESOS INSUFIC.	NBI CON INGRESOS SUFICIENT.	TOTAL NBI	TOTAL HOGARES
1974	738.33	259.58	816.75	756.70	1,015.29
1980	535.95	261.52	730.09	570.90	883.43
1989	299.52	257.66	538.08	376.30	668.58

Fuente: La Pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza. UNICEF, 1991

Se aprecia que la caída de salarios fue generalizada, el ingreso medio total descendió en un 34% entre 1974 y 1989. Para los NBI alcanzó un 50,3% y entre los subgrupos, el más afectado fue el de extrema pobreza, que alcanzó casi el 60%.

La población pobre (estructurales y pauperizados) alcanza magnitudes importantes en todas las ciudades consideradas, siendo el Conurbano Bonaerense el que logra cifras menores.

Un 36,7% de sus hogares y el 44.2% de la población se encuentra en condiciones de pobreza.

El resto de los aglomerados se acercan o superan el 50% de sus hogares afectados por pobreza. En el caso de la población, estas cifras superan en tres de ellas al 60% (Posadas 64.1%, Neuquén 62.4%, y Santiago del Estero 62.2%).

En todas las ciudades estudiadas, los pauperizados son el grupo de pobreza mayoritario, Neuquén es la provincia que presenta mayor porcentaje de hogares y población en esta categoría (39.6% del total de hogares y 43.1% del total de su población).

El Conurbano Bonaerense presenta las cifras menores con el 25.2% de hogares afectados y el 27.9% de su población pauperizada. El resto de los aglomerados supera el 30% en ambos casos.

En relación a los pobres estructurales, el mayor porcentaje de hogares y población en esta condición, corresponde a Posadas, que alcanza el 25.0% de hogares con pobreza estructural, con una población afectada del 31%.

El peso de los pobres estructurales dentro de la categoría pobres varía en las diferentes ciudades consideradas.

En Posadas, los pobres estructurales representan el 43.9% del total de hogares pobres y el 48.2% de la población pobre, pertenece a la categoría de pobreza estructural.

Con cifras algo menores, en Santiago del Estero, la pobreza estructural representa el 40.1% de los hogares pobres y el 43.2% de la población en condición de pobreza.

Más de las tres cuartas partes de los hogares con sus necesidades básicas insatisfechas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, alcanzando su máxima expresión en Neuquén.

En relación a las necesidades básicas insatisfechas, las diferentes localidades presentan situaciones diferenciales.

En el Conurbano, el hacinamiento se presenta como la condición de NBI que mayor porcentaje de hogares afecta, alcanzando al 40.1% de los mismos. Con una cifra menor, el 22.0% de los hogares carece de capacidad de subsistencia.

General Roca presenta sus mayores carencias en referencia al hacinamiento, 43% de los hogares NBI y la vivienda precaria afecta al 35,8% de los mismos.

En Neuquén notamos una mayor dispersión de carencias, ya que los mayores porcentajes corresponden a tres categorías: el hacinamiento alcanza el 29% de los hogares, la carencia de servicios higiénicos al 22% de los hogares pobres y presentan incapacidad de subsistencia el 21.5% de ellos.

La ciudad de Posadas concentra el mayor porcentaje de carencias en el tema de la vivienda precaria que afecta al 38.8% de los hogares con NBI

El último aglomerado considerado (Santiago, La Banda), presenta su mayor grado de carencia en la categoría Sin Servicio Higiénico con casi el 60% de sus hogares en esa situación.

Si se considera la totalidad de las ciudades en estudio, se evidencia que el hacinamiento representa la mayor carencia entre los hogares con NBI, ya que un 38.2% de los mismos se encuentran en esa condición.

A continuación, haremos referencia a un aspecto relevante de la situación de la pobreza en nuestro país: su evolución.

Entre 1974 y 1987 creció la cantidad de hogares pobres en las ciudades estudiadas, dado que para este último año había 10% más de hogares en esa situación y 1982 es el año que marca su mayor extensión (IPA - INDEC, 1991).

Los datos señalan que es el grupo de los pauperizados el que con mayor peso incide en el crecimiento general de la pobreza.

En el caso del Conurbano Bonaerense, esta categoría pasa de un 2.6% de hogares en 1974 a un 22.7% en 1987, aunque alcanza su pico máximo en 1982 en que representa el 25.3% de los hogares pobres.

Es decir, que la insuficiencia de ingresos es el dato más relevante para la comprensión del proceso creciente de empobrecimiento de la población.

Si se considera la pobreza estructural, esta disminuyó en las ciudades consideradas entre 1974 y 1980, y aumentó nuevamente en 1982 para volver a contraerse en 1985. Sin embargo, los comportamientos de los grupos de pobres estructurales son diferentes en su crecimiento si se distingue entre los que presentan NBI exclusivamente los cuales entre 1982 y 1987 crecieron levemente.

En cambio los que combinan esta condición (NBI) con insuficiencia de ingresos, crecieron entre 1980 y 1982 y entre 1985 y 1987, coincidiendo en su evolución con el grupo de pauperizados.

En referencia a los grupos poblacionales especialmente afectados por la pobreza, los estudios corroboran que en las cinco ciudades estudiadas, los niños constituyen el grupo etáreo más afectado.

Un tercio de la población que habita en hogares pobres estructurales tiene menos de 10 años, representando un cuarto entre los pauperizados y aproximadamente el 10% de los no pobres.

La mayor presencia de niños entre los hogares pobres, refiere a una mayor tasa de natalidad que combinada con tasas de mortalidad no excesivas, determinan un crecimiento vegetativo mayor.

Cuadro 1.— Hogares y Población según grupos de pobreza

Hogares y población	Grupos de Pobreza				Total
	Pobres			No Pobres	
	Total	Estructurales	Pauperizados		
CONURBANO					
% Hogares	36.7	11.5	25.2	63.3	100.0
No. de Hogares (en miles)	725	228	497	1249	1974
% Personas	44.2	16.3	27.9	55.8	100.0
No. de personas (en miles)	3218	1188	2030	4044	7262
GRAL. ROCA					
% Hogares	48.5	14.2	34.3	51.5	100.0
No. de Hogares	7574	2215	5359	8043	15617
% Personas	56.7	17.3	39.4	43.3	100.0
No. de personas	30940	9424	21516	23640	54581
NELQUEN					
% Hogares	55.0	15.4	39.6	45.0	100.0
No. de Hogares	22408	6277	16131	18333	40741
% Personas	62.4	19.3	43.1	37.0	100.0
No. de personas	94232	29149	65083	56004	151036
POSADAS					
% Hogares	56.9	25.0	31.9	43.1	100.0
No. de Hogares	25223	11074	14149	19072	44295
% Personas	64.1	30.9	33.2	35.9	100.0
No. de personas	117711	56782	60929	65835	183546
SANTIAGO DEL ESTERO					
% Hogares	53.5	21.5	32.0	46.5	100.0
No. de Hogares	28873	11596	17277	25125	53998
% Personas	62.2	26.9	35.3	37.0	100.0
No. de personas	151793	65632	86161	92241	244034

Cuadro 2. - Hogares y Poblacion Pobres segun grupos de pobreza.

Hogares y poblacion	Pobres Estructurales		
	NBI exclusivos	NBI y LP	Total
CONURBANO			
% Hogares	2.6	8.9	11.5
No. de hogares (en miles)	62	176	228
% personas	2.9	13.4	16.3
No. de personas (en miles)	212	976	1 188
GRAL ROCA			
% Hogares	3.4	10.8	14.2
No. de hogares	528	1687	2215
% personas	2.0	15.3	17.3
No. de personas	1103	8321	9424
NEUQUEN			
% Hogares	3.1	12.3	15.4
No. de hogares	1249	5028	6277
% personas	2.6	16.7	19.3
No. de personas	3953	25196	29149
POSADAS			
% Hogares	3.6	21.4	25.0
No. de hogares	1583	9421	11074
% personas	2.4	28.5	30.9
No. de personas	4363	52419	56782
SANTIAGO DEL ESTERO - LA BANDA			
% Hogares	4.1	17.4	21.5
No. de hogares	2215	9381	11596
% personas	4.0	22.9	26.9
No. de personas	9703	55930	65633

Cuadro 3.- Hogares por tipo de necesidades básicas insatisfechas (una) según línea de pobreza

Hogares con 1 NBI	Total	Línea de Pobreza	
		Bajo línea de pobreza	Sobre línea de pobreza
	%	%	%
CONURBANO			
Con hacinamiento	40.1	34.5	5.6
Con vivienda precaria	13.3	8.9	4.3
Sin servicio higiénico	16.0	8.5	7.5
Con niños en edad escolar que no asisten	8.7	5.8	2.8
Sin capacidad de subsistencia	22.0	16.9	5.2
Total	100.0	74.6	25.4
	178320	133102	45218
GRAL ROCA			
Con hacinamiento	42.9	39.5	3.3
Con vivienda precaria	35.8	13.9	21.9
Sin servicio higiénico	7.2	6.3	.9
Con niños en edad escolar que no asisten	2.6	2.2	.4
Sin capacidad de subsistencia	11.6	11.6	0.0
Total	100.0	73.5	26.5
	1926	1415	511
NEUQUEN			
Con hacinamiento	29.0	29.0	0.0
Con vivienda precaria	12.8	12.8	0.0
Sin servicio higiénico	22.0	22.0	0.0
Con niños en edad escolar que no asisten	14.6	14.6	0.0
Sin capacidad de subsistencia	21.5	21.5	0.0
Total	100.0	100.0	0.0
	4868	4868	0
POSADAS			
Con hacinamiento	22.6	22.2	.4
Con vivienda precaria	38.8	27.4	11.5
Sin servicio higiénico	17.3	15.0	2.3
Con niños en edad escolar que no asisten	9.2	5.0	4.3
Sin capacidad de subsistencia	12.1	10.7	1.3
Total	100.0	80.3	19.7
	7877	6323	1553
SANTIAGO DEL ESTERO - LA BANDA			
Con hacinamiento	17.7	16.8	.9
Con vivienda precaria	2.7	.4	2.3
Sin servicio higiénico	58.9	47.9	11.0
Con niños en edad escolar que no asisten	11.4	1.8	9.6
Sin capacidad de subsistencia	9.3	6.3	3.0
Total	100.0	73.2	26.8
	7883	5772	2111

Cuadro 4.- Hogares por tipo de necesidades básicas insatisfechas (dos) según línea de pobreza

Hogares con 2 NBI	Total	Línea de Pobreza	
		Bajo línea de pobreza	Sobre línea de pobreza
	%	%	%
CONURBANO			
Hacinamiento - Vivienda precaria	34.8	32.0	2.8
Hacinamiento - Servicio higiénico	17.6	15.8	1.8
Hacinamiento - Educación	5.0	1.3	3.7
Hacinamiento - Capacidad de subsistencia	13.4	13.0	.4
Vivienda precaria - Servicio higiénico	14.7	9.5	5.1
Vivienda precaria - Educación	1.2	1.2	0.0
Vivienda precaria - Capacidad de subsistencia	5.1	5.1	0.0
Servicio higiénico - Educación	1.3	1.2	.2
Servicio higiénico - Capacidad de subsistencia	3.5	2.5	1.0
Educación - Capacidad de subsistencia	3.6	2.8	.8
Total	100.0	84.3	15.7
GRAL ROCA	41200	34740	6461
Hacinamiento - Vivienda precaria	19.5	19.5	0.0
Hacinamiento - Servicio higiénico	11.7	11.7	0.0
Hacinamiento - Educación	3.9	3.9	0.0
Hacinamiento - Capacidad de subsistencia	23.4	19.5	3.9
Vivienda precaria - Servicio higiénico	22.1	18.3	3.9
Vivienda precaria - Educación	7.8	7.8	0.0
Vivienda precaria - Capacidad de subsistencia	7.8	7.8	0.0
Servicio higiénico - Educación	0.0	0.0	0.0
Servicio higiénico - Capacidad de subsistencia	0.0	0.0	0.0
Educación - Capacidad de subsistencia	3.9	3.9	0.0
Total	100.0	92.2	7.8
NEUQUEN	214	197	17
Hacinamiento - Vivienda precaria	18.6	18.6	0.0
Hacinamiento - Servicio higiénico	13.6	13.6	0.0
Hacinamiento - Educación	4.8	4.8	0.0
Hacinamiento - Capacidad de subsistencia	24.8	24.8	0.0
Vivienda precaria - Servicio higiénico	29.2	29.2	0.0
Vivienda precaria - Educación	0.0	0.0	0.0
Vivienda precaria - Capacidad de subsistencia	0.0	0.0	0.0
Servicio higiénico - Educación	0.0	0.0	0.0
Servicio higiénico - Capacidad de subsistencia	0.0	0.0	0.0
Educación - Capacidad de subsistencia	5.0	5.0	0.0
Total	100.0	100.0	0.0
POSADAS	1091	1091	0
Hacinamiento - Vivienda precaria	43.0	43.0	0.0
Hacinamiento - Servicio higiénico	18.9	18.9	0.0
Hacinamiento - Educación	1.2	1.2	0.0
Hacinamiento - Capacidad de subsistencia	8.7	8.7	0.0
Vivienda precaria - Servicio higiénico	9.2	9.2	0.0
Vivienda precaria - Educación	3.5	3.5	0.0
Vivienda precaria - Capacidad de subsistencia	11.7	11.7	0.0
Servicio higiénico - Educación	0.0	0.0	0.0
Servicio higiénico - Capacidad de subsistencia	3.8	4.6	1.2
Educación - Capacidad de subsistencia	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	98.8	1.2
SANTIAGO DEL ESTERO - LA BANDA	2583	2553	30
Hacinamiento - Vivienda precaria	0.0	0.0	0.0
Hacinamiento - Servicio higiénico	57.3	55.9	1.4
Hacinamiento - Educación	2.7	2.7	0.0
Hacinamiento - Capacidad de subsistencia	7.6	7.6	0.0
Vivienda precaria - Servicio higiénico	10.0	10.0	0.0
Vivienda precaria - Educación	0.0	0.0	0.0
Vivienda precaria - Capacidad de subsistencia	0.0	0.0	0.0
Servicio higiénico - Educación	4.6	4.6	0.0
Servicio higiénico - Capacidad de subsistencia	13.7	13.7	0.0
Educación - Capacidad de subsistencia	4.1	4.1	0.0
Total	100.0	98.6	1.4
	2527	2492	35

Cuadro 5 - Proporción de hogares y población bajo la línea de indigencia según satisfacción de necesidades básicas

Hogares y población bajo líneas		Total	No NBI	NBI
		%	%	%
CONURBANO	Hogares	8.8	5.1	3.7
	Población	12.6	6.6	6.0
GRAL ROCA	Hogares	17.5	11.8	5.8
	Población	24.4	16.0	8.4
NEUQUEN	Hogares	24.2	16.2	8.1
	Población	30.4	18.5	11.9
POSADAS	Hogares	21.7	9.2	12.5
	Población	29.3	10.0	19.3
SANTIAGO DEL ESTERO LA BANDA	Hogares	19.1	9.0	10.1
	Población	25.1	10.4	14.6

Cuadro 6 - Evolución de la pobreza. Hogares y población según grupos de pobreza.
(En porcentaje del total de hogares y del total de población)

Años	Total	Grupos de Pobreza				Pauperiza
		Estructurales			Pauperiza	
		Total	NBI exclusivamente	NBI y LP		
CONURBANO	%	%	%	%	%	
Hogares						
1974	28.9	26.3	23.1	3.2	2.6	
1980	26.1	16.6	11.3	5.3	7.5	
1982	44.1	18.8	6.7	12.1	25.3	
1985	31.6	14.5	7.6	6.9	17.1	
1987	38.8	16.1	5.7	10.4	22.7	
Personas						
1974	34.3	31.1	25.9	5.2	3.2	
1980	31.3	21.2	12.9	8.3	10.1	
1982	51.1	23.1	5.8	17.3	28.0	
1985	37.8	17.2	6.6	10.6	20.6	
1987	47.2	22.0	6.0	16.0	25.2	

Cuadro 6 - (Continuación)

Año	Criterio LP		Criterio Hacinaiento	
	Debajo LP %	Sobre LP %	Hacinados %	No Hacinados %
POSADAS				
Hogares				
1983	36.4	63.6	8.7	91.3
1984	.	.	.	.
1985	36.8	63.2	9.8	90.2
1986	.	.	.	.
1987	49.4	50.6	9.1	90.9
1988*	53.4	46.6	9.2	90.8
Poblacion				
1983	44.0	56.0	13.7	86.3
1984	.	.	.	.
1985	46.6	53.4	16.2	83.8
1986	.	.	.	.
1987	58.1	41.9	15.3	84.7
1988*	61.8	38.2	14.9	85.1
NEUQUEN				
Hogares				
1983	25.0	75.0	9.1	90.9
1984	24.8	75.2	11.2	88.8
1985	26.2	73.8	8.7	91.3
1986	26.0	74.0	6.6	93.4
1987	35.9	64.1	5.2	94.8
Poblacion				
1983	33.0	67.0	13.6	86.4
1984	32.3	67.7	15.8	84.2
1985	33.6	66.4	12.7	87.3
1986	34.0	66.0	10.3	89.7
1987	44.9	55.1	8.3	91.7
SANTIAGO DEL ESTERO - LA BANDA				
Hogares				
1983	24.4	75.6	7.8	92.2
1984	30.2	69.8	10.2	89.8
1986	38.5	61.5	10.8	89.2
1987	48.2	51.8	10.8	89.2
1988*	49.4	50.6	7.9	92.1
Poblacion				
1983	31.1	68.9	12.4	87.6
1984	38.6	61.4	16.1	83.9
1986	48.6	51.4	16.2	83.8
1987	58.5	41.5	17.6	82.4
1988*	58.2	41.8	13.4	86.6

* Los datos de 1988 corresponden a la onda de abril.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Ondas Octubre. Elaboración I.P.A.

INEC: La Pobreza Urbana en la Argentina -- Bs.As. 1991

HOGARES Y POBLACIÓN POR JURISDICCIÓN EN TOTALES Y PORCENTAJES
AÑO 1980.

JURISDICCIÓN	HOGARES con N.B.I.	%	POBLACION con N.B.I.	%
Total del País	1.596.697	22.3	7.603.332	27.7
Capital	67.692	7.4	231.872	8.3
Buenos Aires	568.925	19.9	2.607.922	24.3
Catamarca	16.129	37.6	37.039	42.6
Córdoba	118.315	19.4	529.753	22.4
Corrientes	56.889	40.6	303.818	46.9
Chaco	67.410	44.8	359.857	52.1
Chubut	18.695	29.3	87.342	34.8
Entre Ríos	31.360	27.9	292.979	32.8
Formosa	23.732	46.8	159.072	54.4
Jujuy	38.886	45.1	196.892	48.8
La Pampa	10.679	18.8	44.379	21.9
La Rioja	11.002	31.6	59.224	36.6
Mendoza	56.061	20.4	287.076	24.4
Misiones	50.553	39.2	263.424	45.4
Neuquén	17.951	33.9	93.507	40.2
Río Negro	30.401	32.8	145.708	38.9
Salta	58.228	42.4	305.776	46.8
San Juan	25.803	26.0	142.404	30.8
San Luis	14.078	27.7	67.019	31.9
Santa Cruz	6.009	22.7	27.245	26.3
Santa Fe	132.666	20.0	595.239	24.5
Sgo. del Estero	56.151	45.8	302.681	51.7
Tucumán	72.608	36.6	46.748	42.4
Tierra del Fuego	1.474	25.6	6.356	27.5

HOGARES CON N.B.I. SEGÚN MAGNITUDES DEL INDICADOR POR
 JURISDICCION - AÑO 1980

JURISDICCION	0 a 10	10 a 20	20 a 30	30 a 40	40 a 50
Total del País			22.3		
Capital	7.4				
Buenos Aires		19.9			
Catamarca				37.6	
Córdoba		19.4			
Corrientes					40.6
Chaco					44.8
Chubut			29.8		
Entre Rios			27.9		
Formosa					46.8
Jujuy					45.1
La Pampa		18.8			
La Rioja				31.6	
Mendoza			20.4		
Misiones				39.2	
Neuquén				33.9	
Río Negro				32.8	
Salta					42.4
San Juan			26.0		
San Luis			27.7		
Santa Cruz			22.7		
Santa Fe		20.0			
Sgo del Estero					45.8
Tucumán				36.6	
Tierra del Fuego			25.6		

HOGARES Y POBLACIÓN CON N.B.I. POR JURISDICCIÓN SOBRE TOTAL DE IGUALES CATEGORÍAS PARA TODO EL PAÍS - AÑO 1980.

JURISDICCION	% Hogares	% Población
Total del País	100.0	100.0
Capital	4.3	3.0
Buenos Aires	35.8	34.3
Catamarca	1.0	1.0
Córdoba	7.5	7.0
Corrientes	3.6	4.0
Chaco	4.2	4.7
Chubut	1.2	1.1
Entre Rios	3.9	3.9
Formosa	1.8	2.1
Jujuy	2.4	2.6
La Pampa	0.7	0.6
La Rioja	0.7	0.8
Mendoza	3.5	3.8
Misiones	3.2	3.5
Neuquén	1.1	1.2
Río Negro	1.9	1.9
Salta	3.7	4.0
San Juan	1.6	1.9
San Luis	0.9	0.9
Santa Cruz	0.4	0.4
Santa Fe	8.4	7.8
Sgo. del Estero	3.5	4.0
Tucumán	4.6	5.3
Tierra del Fuego	0.1	0.1

PORCIENTO DE HOGARES CON N.B.I. POR ESTRATO DE ASENTAMIENTO URBANO, SEMIRURAL Y RURAL CON RESPECTO DEL TOTAL DE LA JURISDICCION - AÑO 1980

JURISDICCION	HOGARES N.B.I.		HOGARES N.B.I. Estratos de asentamiento urbano semirural rural		
	TOTAL		+50.000 a 10.000	10.000 a 2.000	(-2.000)
Total del País	22.3	100.0	62.0	0.0	29.2
Capital	7.4	100.0	100.0	-	-
Buenos Aires	19.9	100.0	88.2	3.6	8.2
Catamarca	37.6	100.0	23.2	12.4	64.4
Córdoba	19.4	100.0	48.9	18.9	32.2
Corrientes	40.6	100.0	41.5	10.3	48.2
Chaco	44.8	100.0	34.2	13.7	52.1
Chubut	29.8	100.0	68.6	5.5	25.9
Entre Rios	27.9	100.0	46.3	12.6	41.1
Formosa	46.8	100.0	27.7	15.6	56.7
Jujuy	45.1	100.0	44.8	14.6	40.6
La Pampa	18.8	100.0	29.1	26.2	44.7
La Rioja	31.6	100.0	26.6	11.1	62.3
Mendoza	20.4	100.0	43.6	5.1	51.3
Misiones	30.2	100.0	27.6	10.7	61.7
Neuquén	33.9	100.0	52.5	12.4	35.1
Río Negro	32.8	100.0	47.7	14.3	38.0
Salta	42.4	100.0	36.0	14.0	49.9
San Juan	26.0	100.0	30.8	6.3	42.9
San Luis	27.7	100.0	33.7	10.0	56.0
Santa Fé	20.0	100.0	58.1	26.1	15.8
Sgo del Estero	45.8	100.0	22.8	7.9	69.3
Tucumán	36.6	100.0	46.9	7.7	45.4
Tierra del Fuego	25.6	100.0	88.1	-	11.9

III. SALUD

A - ESTADO DE SALUD - COBERTURA POBLACIONAL

El Sector Salud, entendiendo por tal el conjunto de recursos y actividades destinadas a la promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación del discapacitado, abarca tres subsectores: el Oficial, el de Obras Sociales y el Privado.

El sector desarrolla globalmente dos tipos de acciones finales:

- a) acciones dirigidas sobre las personas, en cuya realización participan los tres subsectores;
- b) acciones dirigidas sobre el medio ambiente, cuya casi totalidad es realizada por el Subsector Oficial.

Por otra parte, y por ser federal la organización política del país, existe una gran autonomía de las provincias y del poder municipal para establecer normas y ejecutar acciones de salud.

La atención del Subsector Oficial se brinda a través de tres niveles administrativos: nacional, provincial y municipal. Sirve fundamentalmente a una población de escasos recursos y atiende, además de a la patología aguda, a un cúmulo de afecciones crónicas poco o nada asistidas por los otros dos subsectores. El 26% de sus camas está destinado a ese fin. A esto se le agregan las funciones de formación y capacitación de recurso humano cumplidas, en su mayoría, sólo por este subsector, como así mismo las actividades de prevención y promoción de la salud. Cuenta con el 42% de los establecimientos con internación, pero reúne 94,883 camas que significan el 63.2% del total de camas del país según el Catastro Nacional de Recursos de 1980. Aunque no hay Censo total actualizado, la información provisoria exclusiva para el Subsector Oficial indica una pérdida de recursos, dado que actualmente se registran 75,000 camas.

Hacia fines de la década del 60 la tecnología más sofisticada se encontraba en general en los grandes hospitales oficiales. En la década del 70 esta situación se revierte, concentrándose los equipamientos de alta complejidad en el subsector Privado, disminuyendo la participación del Oficial.

El Subsector Oficial atiende la demanda espontánea de la población, una parte considerable de la cual está representada por los grupos de menores ingresos, no cubiertos por ningún sistema de protección. También aquellos que, aún con cobertura por afiliación en los otros subsectores, no la utilizan totalmente y concurren al subsector Oficial; entre otras causas, pesan razones de accesibilidad geográfica, prestigio de los servicios, especialidad médica o limitantes económicos que imponen los coseguros o bonos de las obras sociales y de los sistemas privados pre-pago.

El Subsector de Obras Sociales presenta un panorama muy heterogéneo en función de que se estructura por gremios y éstos por rama de producción. Contribuyen a la oferta diferencial de servicios de los siguientes factores: las políticas y programaciones de los servicios que brindan a sus afiliados, la jerarquía de la obra social en función de la importancia relativa del gremio - tanto por el número de afiliados como de recursos de que se dispone -, la distribución geográfica de los afiliados. Opera con escasa capacidad instalada propia tanto sea en hospitales y consultorios, en diagnóstico y tratamiento como en producción, investigación y fiscalización. Tiene 8,079 camas (5.4% de las camas del país) y actúa, en rigor, como ente financiador de las prestaciones de salud que se efectúan, principalmente, en el subsector Privado a través de convenios, subsector que ha crecido considerablemente durante la década del 70.

Actualmente el sistema de Obras Sociales está compuesto por tres grupos de Obras Sociales, según se detalla en el cuadro siguiente con la correspondiente población beneficiaria (titulares y familiares).

OBRAS SOCIALES	Nº DE BENEFICIARIOS	% DE BENEFICIARIOS
1. Obras Sociales del Sistema Ley 22,269	17,449,196	
2. Obras Sociales Provinciales y Municipales, Poder Judicial y Congreso.	4,005,160	
3. Obras Sociales de Fuerzas Armadas y Seguridad	1,046,000	
TOTAL	22,500,356	74 %

Fuente: Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS).

El Subsector Privado está constituido fundamentalmente por dos grandes grupos: a) los profesionales que en forma independiente atienden a pacientes particulares, a afiliados de obras sociales o sistemas de pre-pago; y b) los establecimientos asistenciales que contratan con las obras sociales para brindar servicios a sus beneficiarios.

Los establecimientos privados, a través de sus federaciones, y los profesionales liberales, a través de sus agremiaciones profesionales, constituyen los grupos de interés protagónicos dentro del sector.

El Subsector Privado ha crecido sobre todo debido a la demanda garantizada por las obras sociales, con un acentuado desarrollo de su capacidad de internación y equipamiento de alta tecnología.

Cuenta con 3.000 establecimientos (38% del total) de diversa complejidad, con predominio de mediana, con 47,048 camas, que representan el 31.4% del total del país.

Debe destacarse la creciente influencia de la industria química farmacéutica en el área de salud por la incidencia del gasto en medicamentos. En este área la presencia productiva del Estado es reducida, reservándose principalmente funciones de regulación, fiscalización y legislación.

La descripción precedente ilustra sobre la complejidad del Sector Salud en el país.

Para describir y analizar la cobertura de los servicios de salud se dispuso en el país de encuestas a población que se hicieron en diferentes momentos: 1969, 1980 y 1989.

Cuando se habla de "población cubierta" se está haciendo referencia a la población "afiliada" a algún sistema de atención a la salud. La población sin afiliación es "población sin cobertura".

La afiliación implica la integración a una institución que brinde servicios de salud. En algunos casos es afiliación obligatoria (Obra Social), en otros casos es afiliación voluntaria (prepago, privado, mutual, etc). La cobertura así definida sólo expresa la COBERTURA FORMAL de una parte de la población, o sea de aquella afiliada a algún sistema de salud.

Se considera COBERTURA REAL a la atención efectivamente brindada en forma integral y satisfactoria por los tres subsectores de atención de la salud (Oficial, Obras Sociales y Privado) a la población demandante.

La relación entre la condición socio-económica y condición de afiliado da lugar a situaciones polarizantes tales como: población marginal sin afiliación, y en el otro extremo, población de altos ingresos sin afiliación. Dentro de la afiliada, población de bajos y medianos ingresos afiliada a Obras Sociales "ricas" o a Obras Sociales "pobres"; población de altos y medianos ingresos afiliada a sistemas privados de distinta categoría y con distintos planes de atención.

El módulo de "Utilización y Gasto en Servicios de Salud", adicionado al formulario básico de la Encuesta Permanente de Hogares en 9 ciudades importantes del país, permitió identificar cambios importantes en la afiliación a algún sistema de salud en ciertos grupos de edad. En efecto, los niños, adolescentes y jóvenes (particularmente los de 20 a 29 años) tienen los menores porcentajes de afiliación. Esta situación está asociada a la crisis de la estructura del empleo, dada la relación directa entre la afiliación a la seguridad social y la inserción laboral

Un hecho singular que guarda coherencia con lo expuesto es el incremento de los partos atendidos en establecimientos oficiales, como puede observarse en el cuadro siguiente.

**PARTOS ATENDIDOS EN ESTABLECIMIENTOS DEL SUBSECTOR OFICIAL.
TOTAL DEL PAIS.**

AÑOS	Nº PARTOS
1984	270,956
1985	273,091
1986	283,999
1987	282,279
1988	295,790
1989	314,171
1990	337,913
1991	386,128

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud. MSAS.

Para un hecho impostergable como es la atención del parto parecería que el subsector Oficial se está haciendo cargo de la demanda tradicional más la de quienes han perdido la cobertura social.

CONSULTAS MEDICAS EN ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES DEL SUBSECTOR OFICIAL. TOTAL DEL PAIS

AÑOS	Nº CONSULTAS
1984	39,802,969
1985	41,660,112
1986	38,472,403
1987	41,342,264
1988	41,979,510
1989	47,937,818
1990	49,109,558
1991	51,845,355

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud. MSAS.

EGRESOS HOSPITALARIOS EN ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES DEL SUBSECTOR OFICIAL. TOTAL DEL PAÍS

AÑOS	EGRESOS
1984	1,424,942
1985	1,436,810
1986	1,377,062
1987	1,445,099
1988	1,460,864
1989	1,579,818
1990	1,623,975
1991	1,748,297

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social.

PRESUPUESTO 1992 (en pesos)

SECRETARIA DE SALUD (*)

PROGRAMA	TOTAL
015- Servicios de Atención Médica	46,778,000
016- Apoyo a Provincias	2,517,000
026- Acciones Preventivas de Control de Salud sobre las Personas	126,693,000
050- Construcciones de Acción Social	12,016,000
101- Rehabilitación de la Infraestructura de Salud	10,860,000
151- Sistema Nacional de Seguro de Salud	217,368,000
196- Construcción Centros de Salud	2,071,000
037- Acciones Preventivas y de Control de Salud sobre el Medio	24,599,000
010- Formulación de la Política de Salud	32,010,000
033- Regulación y Control Sanitario	9,654,000
766- CE.NA.RE.SO	3,714,000
TOTAL	488,280,000

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social.

(*) Debe destacarse que este Presupuesto no representa el total del gasto destinado a Salud, ya que no incluye las partidas destinadas a tal fin en los Ministerios de Defensa, Educación e Interior.

B - SALUD MATERNO INFANTIL**a) DIAGNOSTICO**

En la Argentina de hoy, con una tasa de natalidad de 20.9 por mil todavía mueren casi 18.000 niños menores de 1 año. La tasa de mortalidad infantil promedio, 23.8 por mil (1991), varía en un rango que va desde 15.9 por mil en la Capital Federal hasta 37.9 por mil en la provincia norteña del Chaco.

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL DURANTE EL DECENIO (0/00 de niños nacidos vivos).

AÑO	TMI
1982	30.5
1983	29.7
1984	30.4
1985	26.2
1986	26.9
1987	26.6
1988	25.8
1989	25.7
1990	23.0 (Prov.)
1991	23.8 (Prov.)

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud.
MSAS.

MORTALIDAD INFANTIL POR PROVINCIA (1989)

Jurisdicción de Residencia de la Madre	Tasa de Mortalidad Infantil	Jurisdicción de Residencia de la Madre	Tasa de Mortalidad
CAPITAL FED.	15.9	MENDOZA	25.2
BUENOS AIRES	23.9	MISIONES	30.0
CATAMARCA	24.6	NEUQUEN	21.9
CORDOBA	21.1	RIO NEGRO	25.5
CORRIENTES	33.7	SALTA	32.3
CHACO	37.9	SAN JUAN	27.9
CHUBUT	22.9	SAN LUIS	33.8
ENTRE RIOS	23.9	SANTA CRUZ	21.8
FORMOSA	32.0	SANTA FE	28.3
JUJUY	35.4	SGO DEL ESTERO	28.6
LA PAMPA	23.5	TUCUMAN	28.4
LA RIOJA	34.7	T.DEL FUEGO	18.0

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud.
MSAS.

Un hecho destacable sin embargo es la evitabilidad de las dos terceras partes de las muertes de menores de 1 año.

En efecto, casi 12,000 de los 18,000 niños (67%) que mueren anualmente antes de cumplir su primer año de vida podrían seguir viviendo de mediar un diagnóstico y tratamiento precoz, una buena atención del parto o un seguimiento adecuado del embarazo.

Si bien considerado globalmente en la Argentina es alto el porcentaje de partos institucionalizados, en ciertas provincias del país como Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa, al menos uno de cada cinco nacimientos no se realiza en establecimientos específicos. La tasa de mortalidad materna es todavía alta (56 por cien mil nacidos vivos) cuando se compara nuestro país con otros de América Latina como Chile, Cuba o Costa Rica que han logrado grandes avances en materia de salud materno-infantil.

b) ACCIONES

El Ministerio de Salud y Acción Social, ha definido una de las prioridades de su accionar la población Materno Infantil y en emergencia sanitaria su situación de salud:

De acuerdo con esa definición política se ha elaborado un programa de actividades acorde con el diagnóstico de salud del grupo y cuyo objetivo está dirigido a la disminución de la mortalidad materno infantil, la mejora del estado nutricional y la disminución de la prevalencia de las enfermedades más comunes en los niños. Las actividades prioritarias del programa, son la correcta atención del embarazo, parto y recién nacido, la vigilancia del crecimiento y desarrollo del niño, y el tratamiento de sus afecciones más frecuentes (diarreas e infecciones respiratorias agudas).

PROGRAMACION

Teniendo en cuenta el compromiso asumido por el Señor Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl MENEM, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, realizada en septiembre de 1990, el mencionado Ministerio coordinó las tareas técnicas conducentes a redactar e implementar el "Compromiso Nacional en favor de la Madre y el Niño. Metas y Líneas de Acción" que sirven de marco de referencia para el diseño de las actividades implementadas por la Secretaría de Salud.

ACTIVIDADES AÑO 1991:A) EJECUCION PROGRAMA PERINATAL:

Para las regiones del Noroeste y Noreste argentinos se están realizando reuniones de Evaluación de los Servicios de las Maternidades de Hospitales y Talleres Regionales de Perinatología.

Se han adquirido publicaciones y tecnologías apropiadas destinadas a 10 jurisdicciones.

El programa perinatal, se ha realizado con el apoyo financiero y técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) Argentina, con el asesoramiento docente y coordinación entre el Centro Latinoamericano de Perinatología y la Dirección de Salud Materno Infantil.

* Equipamientos:

Fue previsto el suministro de equipos y tecnologías acorde al nivel de desarrollo de los servicios, de acuerdo con la información requerida a las provincias. Dicho equipamiento a adquirir por medio del Crédito del Gobierno de Italia, cuya convención financiera fue aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 2051 del 30/9/91, asigna a la República Argentina un monto de U\$S 28,000,000. Este equipamiento podrá dotar del material de atención del embarazo, parto y recién nacido a los principales servicios del sector público de las provincias y su llegada al país se espera para el próximo mes de julio.

B) ENFERMEDADES PREVALENTES

Se continuó con las actividades de fortalecimiento regional de las técnicas para disminuir la mortalidad por diarreas e infecciones respiratorias agudas en la población infantil de menos de 5 años de edad. Se realizaron :

- a) Talleres generales.
- b) Reunión de articulación docente asistencial en Infecciones respiratorias Agudas (IRA), con la participación de la Sociedad Argentina de Pediatría, profesores Titulares de Pediatría y los docentes de todas las Universidades del país.
- c) Talleres para la capacitación de jefes de servicios y de enfermeras en unidades de terapias de rehidratación oral, con el apoyo del Hospital Garrahan para 10 provincias.

C) PROGRAMA NACIONAL DE ADOLESCENCIA

Este programa comenzó a organizarse en 1991 y está destinado a apoyar Servicios de Atención Integral para este grupo etéreo que constituye el 26% de la población argentina. Se creó la Comisión Nacional Asesora de Adolescencia y se realizaron reuniones con la participación de todos los Jefes de Maternidad e Infancia de todo el país.

D) NUTRICION

Se realizaron Talleres para la construcción de un Manual Metodológico de Crecimiento y Nutrición con la participación de todas las provincias.

E) COMPLEMENTACION ALIMENTARIA

1- Distribución de 1,960,000 Kg. de leche entera en polvo por valor de U\$S 5,367,000.-

F) INSUMOS-MEDICAMENTOS: SALES DE REHIDRATACION ORAL (SRO)

- 1- Adquisición de 500,000 sobres de Sales de Rehidratación Oral por valor de U\$S 165,000.-
- 2- Se tramitó la adquisición de 600,000 sobres de Sales de Rehidratación Oral por valor de U\$S 83,000 a través de UNICEF.

G) CONTRATO CON UNICEF-ARGENTINA

Para la reformulación del Proyecto de Emergencia Materno Infantil que será presentado ante las autoridades del Banco Mundial para su financiamiento. Su plazo de preparación se estimó en 6 meses y el comienzo de ejecución en 1993 (Se detalla en ítem VI).

ACTIVIDADES PARA EL AÑO 1992

En el marco conceptual del "COMPROMISO NACIONAL EN FAVOR DE LA MADRE Y EL NIÑO. METAS Y LINEAS DE ACCION", se realizaron las siguientes actividades:

- 1- Elaboración del Plan Nacional de Salud Materno Infantil.

- 2- Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto para el área, al que se le asignó U\$S 83,500,000.-
- 3- Proyecto UNICEF - visitas de presentación del Proyecto a distintas jurisdicciones: Neuquén - Corrientes - Chaco - Entre Ríos - Santa Fe - Córdoba - Tucumán.
- 4- Reunión Nacional de Maternidad e Infancia.
- 5- Constitución del Comité Nacional para el seguimiento del cumplimiento de las metas para el decenio, integrado por representantes de la Secretaría de Salud, Sociedades Científicas involucradas en el área, representantes de Organismos Internacionales.
- 6- Ejecución Presupuestaria: (Planilla adjunta).

(I) PRESUPUESTO SALUD MATERNO-INFANTIL EJERCICIO 1991

1-A) LECHE ENTERA EN POLVO

ADQUISICION 1,900,000 Kgs.....U\$S 5,367,000.-

B) TRANSF. DE FONDOS (Disp. N° 91)

Resol. 101/91.....U\$S 11,900,000.-

2- 500.000 SOBRES DE SRO.....U\$S 165,000.-

SUBTOTAL.....U\$S 17,432,000.-

INCLUIDO INDEXACIONES

TOTAL PRESUPUESTO.....U\$S 17,569,470.-

(II) APORTES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

FONDOS DE OPS

a) Programa Perinatal: Capacitación: 2 talleres reg. U\$S 23,000.-

Material
Bibliográfico
(en trámite de
recepción) :

U\$S 44,000.-

U\$S 67,000.-

b) Prevalentes.....	U\$S 39,500.-
c) Adolescencia.....	U\$S 17,000.-
d) Nutrición.....	U\$S 8,500.-

	U\$S 65,000.-
 TOTAL.....	 U\$S 132,000.-

(III) CREDITO ITALIANO

Equip. Hospitalario (En trámite de recepción).....U\$S 28,000,000.-

(IV) UNICEF

600.000 sobres de Sales por
Rehidratación Oral (en trámite).....U\$S 83,000.-

EJERCICIO 1992

- 1) ASISTENCIA ALIMENTARIA
(leches enteras en polvo)
transferencia a las provincias
en trámite.....U\$S 16,000,000.-
- 2) SALES P/REHIDRAT. ORAL
(en trámite de adquisición
500.000 sobres).....U\$S 150,000.-
- 3) MEDICAMENTOS para el Area
Materno Infantil (en confección).....U\$S 10,977,238.-

C - PROGRAMA DE INMUNIZACIONES**COBERTURAS DE VACUNACION**

El programa de inmunizaciones para la población infantil está dirigido a los niños menores de 1 año y los niños de 1 año. Las vacunas que se utilizan son: Antipoliomielítica (Sabin), BCG, Triple y Antisarampionosa.

Para el año 1990 el Programa fijó como meta alcanzar una cobertura del 90 % para los menores de 1 año (vacuna BCG, Sabin y Triple) y del 90 % con vacuna Antisarampionosa para los niños de 1 año. Ini-

ciar o complementar esquemas en los niños susceptibles de 2 a 6 años de edad.

Para el año 1991, la meta fijada fue de alcanzar una cobertura del 95 % para los mismos rubros etéreos y vacunas descritos en el punto anterior.

LOGROS ALCANZADOS

Las coberturas de vacunación han evidenciado una tendencia creciente para el total del país desde el año 1980 hasta el año 1991.

COBERTURAS DE VACUNACION EN NIÑOS MENORES DE 1 AÑO Y EN NIÑOS DE 1 AÑO.

	1990	1991
TOTAL DEL PAIS	686,289	676,061
MENORES DE 1 AÑO		
Cobertura Sabin	89.9	87.5 (prov.)
Cobertura Triple	87.1	82.0 (prov.)
Cobertura B.C.G.	100.0	100.0 (prov.)
NIÑOS DE 1 AÑO		
Cobertura Antisarampionosa	93.0	100.0

Fuente: Departamento de Inmunizaciones, sobre la base de información provincial.

Para el total del país las cifras son satisfactorias ya que para todas las vacunas son superiores al 80 % de cobertura, aunque todavía no se haya alcanzado la meta. Pero si se realiza el análisis por jurisdicción aparecen algunas provincias con coberturas inferiores al 80 %. Se tienen altas coberturas nacionales con bajas coberturas en algunas provincias, e igual fenómeno ocurre dentro de cada provincia, ya que las coberturas no son uniformes en todos sus Departamentos.

Teniendo en cuenta este hecho, el Nivel Nacional analiza las coberturas por Departamento desde el año 1988.

Los Departamentos se clasificaron en 3 rangos según su nivel de cobertura.

- Menor de 50 %: ALTO RIESGO
- 50 % a 80 % : RIESGO
- Mayor a 80 % : BAJO RIESGO

El último año procesado, por Departamento, es el año 1990.

Una vez conocido el número de Departamento según nivel de cobertura, se obtuvo el dato de los menores de 1 año que residen en dichos Departamentos para conocer el porcentaje de población según el mayor o menor riesgo de padecer enfermedades inmunoprevenibles.

Se presenta un ejemplo:

VACUNA ANTISARAMPIONOSA - AÑO 1990.

Para el total del país la cobertura en niños de 1 año fue del 93 %. El análisis por Departamento arroja los siguientes datos:

Porcentaje de Departamento según cobertura:

Analizando el dato por Departamento, del total de Departamentos del país, el 69% tiene cobertura mayor a 80%, en 22.5% de los Departamentos la cobertura está comprendida entre 50% y 80% y el 8.5% de los Departamentos tienen cobertura menor a 50%.

Porcentaje de niños de 1 año según cobertura:

Del total de niños del país, el 71% residen en Departamentos con cobertura mayor a 80% (BAJO RIESGO), en tanto que el 4% vive en Departamentos de ALTO RIESGO (cobertura menor a 50%), y el 25% restante vive en Departamentos de RIESGO.

D - TETANOS NEONATAL

Nuestro país adhirió a la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud para la Eliminación del Tétanos Neonatal para el año 1995.

Las metas propuestas en 1990 fueron determinar las áreas de riesgo y la factibilidad de establecer un programa de control del tétanos neonatal.

Se logró establecer las áreas de riesgo ya que de los 46 casos denunciados en el trienio, el 78,3% corresponden a cuatro estados provinciales. A partir de este dato es posible establecer un programa de Eliminación del Tétanos Neonatal, y la meta será vacunar al 100% de las mujeres en edad fértil, que totalizan aproximadamente 260.000 en las provincias de ALTO RIESGO.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS1. AÑO 1990 (Octubre a Diciembre)Identificación de áreas de riesgo:

Se trabajó con la información de todos los casos de Tétanos Neonatal (TNN) ocurridos en el trienio 1987-1989 por Area o Departamento.

Para la identificación de las Areas de Alto Riesgo y Riesgo se fijaron las siguientes definiciones operativas.

- AREAS DE ALTO RIESGO: Más de 1 caso de TNN en el trienio.
- AREAS DE RIESGO : 1 caso de TNN en el trienio.

En el trienio estudiado se detectaron 7 Areas de Alto Riesgo (concentradas en 4 provincias) y 29 Areas de Riesgo distribuidas en 9 provincias de las cuales 4 (cuatro) tienen también Areas de Alto Riesgo. En dicho trienio se notificaron 46 casos (Gráfico N° 1).

2. AÑO 1991 (Abril a Julio)

Identificación de Provincias según riesgo para tétanos neonatal:

- Provincias de Alto Riesgo: las que sólo tienen Areas de Alto Riesgo y aquellas con Areas de Alto Riesgo y Riesgo.
- Provincias de Riesgo: las que sólo tienen Areas de Riesgo.

PROVINCIAS DE ALTO RIESGO DE TÉTANOS NEONATAL. PERIODO 1987-1989

Nro. DE PROVINCIAS	Nro. DE CASOS TNN	Nro. DE AREAS	NACIDOS VIVOS	MUJERES EN EDAD FERTIL
4	36	26	33,613	253,635

PROVINCIAS DE RIESGO DE TETANOS NEONATAL. PERIODO 1987-1989

Nro. DE PROVINCIAS	Nro. DE CASOS TNN	Nro. DE AREAS	NACIDOS VIVOS	MUJERES EN EDAD FERTIL
5	10	10	25,939	226,972

De los 46 casos de TNN notificados en el trienio, 36 (78,3%) corresponden a las 4 provincias de Alto Riesgo y esos casos ocurrieron en el 5,3% del total de Departamento del país (490) en los cuales reside el 3,3% del total de mujeres en edad fértil (Gráfico N° 2).

LOGROS REGISTRADOS:

Se han detectados las provincias en las que debe ser implementado el Programa. Se conoce el número de casos de TNN (el cual no es muy elevado), si bien se sabe que al iniciar el Programa de Eliminación (el que será acompañado de una búsqueda activa), el número de notificaciones de TNN va a aumentar, se estima que las cifras no serán muy altas, dado que en nuestro país el porcentaje de partos institucionales en 1990 fue del 95%.

Otro punto a favor para obtener un gran impacto es que el problema se halla circunscrito en un número reducido de Departamentos.

La meta será la de vacunar al 100% de las mujeres en edad fértil, que totalizan 253,635 en las personas de Alto Riesgo.

SITUACION FINAL

Para la implementación del Programa deberán llevarse a cabo acciones de capacitación, difusión, comunicación, desplazamiento de personal y vehículos, las que demandarán recursos financieros.

El proyecto sería iniciado simultáneamente en las 4 provincias de Alto Riesgo, pero si no se dispusiera de los recursos necesarios podría ser lanzado en una provincia (Ejemplo: Santiago del Estero) e ir incorporando las otras en la medida de lo posible.

PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO TRIENIO 1987-1989

N° DE CASOS TNT	N° DE AREAS	NACIDOS VIVOS	MUJERES EN EDAD FERTIL
10	8	13,510	94,528

El porcentaje de partos institucionales en Santiago del Estero fue del 72,6% en 1988 (último año para el que se dispone de información).

**E - PROGRAMA PROMOCION SOCIAL NUTRICIONAL
SALUD MATERNO-INFANTIL**

- * COMEDORES ESCOLARES INTEGRALES.
- * COMEDORES INFANTILES INTEGRALES.
- * HUERTAS Y GRANJAS.

Existe en el país el Programa de referencia, que entiende prioritariamente el estado nutricional de la población infantil y las acciones complementarias y de extensión que involucra y tiende a lograr prácticas de producción y consumo de alimentos en los ámbitos familiares, escolar y comunitario.

Busca también fomentar la aplicación de tecnología apropiada y estimular la formación de organizaciones intermedias con capacidad de autogestión.

Este programa que comenzó en la década del 70, recibe un notable incremento presupuestario en 1991 y se procede a reformularlo en sus contenidos, actividades y metas.

- SUBPROGRAMA COMEDORES ESCOLARES INTEGRALES

Se pautó la dieta tipo a suministrar a los beneficiarios en 800 calorías, de forma tal de asegurar que la misma reúna los nutrientes necesarios para el normal desarrollo de los niños, en una ingesta que reforzará la alimentación diaria y que favorecerá al crecimiento y desarrollo de los niños de 6 a 14 años, provenientes de hogares pobres. Crear nuevos hábitos de alimentación y enseñar la importancia y valor nutritivo de los alimentos, procurar el rendimiento escolar y lograr la disminución de los índices de deserción, ausentismo y desgano escolar son los objetivos de esta iniciativa.

Finalmente, y tendiendo a incentivar la participación popular, se procurará el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias existentes y la creación de nuevas, para organizar y mantener los comedores y otras acciones de desarrollo comunitario.

La distribución de los recursos financieros y de beneficiarios - 1,202,500 alumnos - se realizó mediante un modelo, basado en los grados de ingeniería de las jurisdicciones respecto de variables asociadas a la problemática atendida, considerando como dimensiones básicas, la magnitud relativa de la problemática nutricional, promocional y educacional y que estuvieran directamente relacionadas con los objetivos del Subprograma (tasa de mortalidad, morbilidad, población escolar con NBI y tasa de desgranamiento).

La Nación transferirá a las Provincias los montos que se calcularon a razón de U\$S 0.5 dieta diaria por beneficiario, por cantidad de días hábiles de c/mes, por cantidad de beneficiarios por jurisdicción.

El Subprograma contempló también el apoyo a actividades complementarias y de extensión: Equipamiento para comedores escolares, equipamiento básico para el niño, huertas y granjas.

El importante esfuerzo financiero realizado en 1991 de \$ 104,760,800 (Cuadro N° 1 y N° 2) fue destinado en su totalidad a la actividad "alimentación" para que tuviera una cobertura entre el 70% y el 90% de la demanda potencial a cubrir (1,600,000 alumnos).

- SUBPROGRAMA COMEDORES INFANTILES INTEGRADOS

Se estableció en 1991 una meta de 512,109 niños (Cuadro N° 2) de 2 a 5 años provenientes de NBI para todo el país, para reforzar la alimentación de un sector muy vulnerable de la población no cubierta por otro Programa Nutricional.

La cobertura que alcanzó la actividad hasta 1990 fue de 150,000 niños con un costo de dieta muy reducido. En 1991 se amplió notablemente la cantidad de beneficiarios y se estableció el mismo costo de dieta diaria que para Comedores Escolares: U\$S 0.5 para cubrir 800 calorías diarias.

Los objetivos fueron establecidos en el mismo marco que el Subprograma de Comedores Escolares. El Cuadro N° 1 detalla los aportes transferidos durante 1991, los que totalizaron un monto de U\$S 32,240,190.

También en este Subprograma, con el esfuerzo financiero destinado a alimentación, se llegó a cubrir del 60% al 70% de la demanda potencial (900,000 niños).

Es de destacar que el Subprograma de Comedores Infantiles Integrados constituyó un importante esfuerzo de la Administración Central de descentralización de las políticas sociales, dado que si bien su normatización y programación a nivel nacional fue elaborado por el Organismo Nacional, su ejecución intrajurisdiccional respondió a la planificación provincial que realizó cada Organismo Provincial competente, y la transferencia de los fondos se efectuó en forma directa a los Municipios y Entidades seleccionados por las Provincias acorde a su programación local.

Asimismo se informa que, si bien no en todos los municipios participantes del Programa se logró la convocatoria y la participación popular deseada, en las reuniones talleres llevadas a cabo con los responsables directos, se puso de manifiesto que esta era una

condición indispensable de concertar, ya que la falta de locales adecuados y de recursos financieros requerían que las madres de los niños beneficiarios y las Entidades de base locales colaborasen en la implementación de la actividad ya sea ofreciendo sus casas para la prestación del servicio o bien aportando trabajo para la preparación de los alimentos y organización de los comedores.

PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL
(Informe Estadístico: Año 1991)

CUADRO N° 1 - PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL

CANTIDAD DE NIÑOS ATENDIDOS EN COMEDORES		
INFANTILES	ESCOLARES	TOTAL
2 a 5 años	6 a 14 años	
512,109	1,202,500	1,714,609

CUADRO N° 2 - MONTOS ASIGNADOS

COMEDORES		
INFANTILES	ESCOLARES	TOTAL
U\$S 32,240,190	U\$S 104,760,800	U\$S 137,000,990

F - PROYECTO PARA LA ATENCION MATERNO INFANTIL Y NUTRICION
(UNICEF - BIRF)

En el marco de la carta de entendimiento entre el Gobierno Argentino, a través de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se elaboró un Documento de Proyecto que el Gobierno elevará el próximo mes de septiembre de 1992 al Banco Mundial (BIRF), para el financiamiento del denominado " PROYECTO MATERNO INFANTIL Y NUTRICION".

Se estima la puesta en marcha del Proyecto al inicio de 1993.

Una estimación de la población objetivo permite identificar 1,200,000 embarazadas y madres, 600,000 niños menores de un año, 1,200,000 niños entre 2 y 5 años y 1,500,000 entre los 6 y 12 años de edad a ser cubiertos por las distintas acciones y niveles del Programa.

Este proyecto tiene cobertura nacional y las acciones previstas por el mismo se localizarán en las áreas urbanas del país según la magnitud de los denominados "pobres estructurales".

El proyecto contempla acciones encuadradas en los siguientes componentes:

1- Rehabilitación y Reconstrucción del primer nivel de atención y del primero de referencia del sistema de salida:

- * Mujer en edad reproductiva.
- * Niño menor de 5 años.
- * Salud ambiental.
- * Sistema de referencia-contrareferencia.
- * Participación comunitaria.
- * Capacitación.
- * Comunicación.

2- Nutrición:

1. Se seleccionaron los instrumentos y criterios para la evaluación nutricional de beneficiarios (detección de desnutridos): embarazadas, menores de 2 años y niños de 2 a 5 años.

2. Se identificaron las prevalencias de desnutrición esperadas según los criterios definidos para los beneficiarios mencionados.

3. Se definieron los esquemas de complementación alimentaria según los grupos biológicos y el estado nutricional.

4. Se determinaron las modalidades de suministro (Centros de Salud, Familias y Centros de Desarrollo Infantil).

3- Desarrollo Infantil:

Transformación progresiva de los comedores infantiles y jardines de infantes en Centros de Desarrollo Infantil que atiendan directamente las necesidades de alimentación y desarrollo psicosocial e, indirectamente a las de Salud, de manera sistemática, de los niños de 2 a 5 años, durante los días de semana, no menos de 4 horas diarias, durante los 12 meses del año.

G - METAS DE SALUD MATERNO-INFANTIL Y NUTRICION PARA EL DECENIO

El programa de Salud Materno-Infantil tiene como propósito la disminución de la mortalidad materno-infantil, mejorando la calidad de vida del binomio madre-hijo.

El Ministerio de Salud y Acción Social reconoce la grave situación económico-social del país, lo cual afecta en particular la situación

sanitaria del pueblo y las posibilidades ciertas de los gobiernos nacional, provinciales, y municipales de responder a nuevas y crecientes necesidades.

Dada las características de la crisis, uno de los grupos particularmente vulnerables es el Materno Infantil. Se requiere, por tanto, líneas de acción que posibiliten mejorar sus condiciones de vida, para lo cual se han definido una serie de metas a alcanzar en el año 2000 respecto a salud materno, salud infantil y nutrición.

Dichas metas han sido elaboradas a partir de las aprobadas en la Reunión Cumbre en favor de la Infancia, celebrada en el mes de septiembre de 1990 en New York, y que fueron suscritas por el Presidente Dr. Carlos S. Menem, junto a otros 70 Jefes de Estado y 88 representantes de gobierno del mundo.

* METAS PARA EL DECENIO

* Metas Salud Infantil

Situación Actual

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| . Reducir la TMI a 20 p/mil en todo el país. | 23,80 p/mil (Est.) |
| . Reducir en no menos del 25% la TMI en aquellas provincias con valores que actualmente superan el promedio nacional. | |
| . Reducir a menos del 23 p/mil la TMI a menores de 5 años en todo el país. | 29,5 p/mil |
| . Reducir en no menos del 25% la TMMI en aquellas provincias con valores que actualmente superan el promedio nacional. | |
| . Reducir la mortalidad fetal tardía en 1/3. | 13,6 p/mil |
| . Mantener la cobertura de vacunación a menores de 1 año por encima del 90%. (BCG: 93.3%, Antisarampionosa: 92%, Sabin: 91.3%, 1990). | |
| . Erradicar el tétanos neonatal. | |
| . Controlar el sarampión. | |
| . Reducir en un 50% las defunciones por diarrea y por respiratorias agudas. | |

. Reducir la mortalidad por accidente en un 20% en menores de 5 años.	1,72 p/mil
* <u>Metas Salud Materno</u>	<u>Situación Actual</u>
. Reducir a menos del 0,4 p/mil la tasa de TMM en todo el país.	0,48 p/mil
. Reducir en una proporción mayor la mortalidad materna en todas aquellas jurisdicciones que actualmente tienen tasas superiores al promedio nacional.	
. Cobertura del 90% de las embarazadas con TT (Vacuna antitetánica)	s/d
. Detección temprana del embarazo.	s/d
. Un mínimo de 5 controles prenatales.	s/d
. Asegurar un mínimo de un control posnatal a la puértera.	s/d
. Desarrollar e implementar programas de procreación responsable en todas las jurisdicciones, de acuerdo al sistema de valores vigentes.	s/d
* <u>Nutrición</u>	
. Virtual eliminación de la malnutrición severa en todas las regiones.	1,5%
. Vigilancia de crecimiento y desarrollo (CCD) en el 80% de los menores de 5 años.	s/d
. Reducir a menos del 7% la prevalencia de bajo peso al nacer y la prematuridad.	s/d
. Control en la deficiencia de hierro y yodo.	s/d
. Lograr que el 60% de los niños sean amamantando por lo menos hasta el 4to. mes de vida.	s/d

Las acciones que se llevarán a cabo para cumplir las Metas Nutricionales son:

a) Virtual eliminación de la malnutrición en todas las regiones.

El país carece de información representativa y confiable sobre la situación Nutricional de la población materno-infantil, más allá de algunos estudios llevados a cabo por el Instituto Nacional de Nutrición en las provincias de la Región del NOA, durante la primera mitad de la década pasada, así como investigaciones puntuales en algunas comunidades.

Sin embargo, la envergadura de la crisis y los informes originales en los servicios de pediatría de establecimientos ubicados en distintas zonas del país informan periódicamente sobre la grave situación nutricional.

Por otra parte, el país invierte tanto a nivel nacional, como provincial y municipal significativas cantidades de recursos en complementación alimentaria a la embarazada, al menor de dos años y a los escolares (comedores).

Para conocer el impacto de estos esfuerzos es importante alentar esfuerzos en sistematizar información representativa que posibilite conocer con precisión la envergadura y características del déficit nutricional que presenta la Infancia Argentina. Por otra parte, adecuar los programas a fin de que respondan con flexibilidad a las cambiantes necesidades para maximizar la utilización de los recursos asignados.

Esta acción como otras ya mencionadas no puede dejar afuera la importancia de la educación nutricional y la promoción comunitaria y familiar de producción y elaboración de alimentos.

b) Alcanzar una cobertura de la vigilancia del crecimiento y desarrollo del 80% de los menores de 5 años.

Una política dirigida a eliminar la malnutrición requiere de una red de establecimientos que permitan controlar el estado de salud y el crecimiento y desarrollo de los niños.

El diseño de un sistema de vigilancia nutricional posibilitaría monitorear el avance que dicha política va teniendo. Tal sistema por su parte, debería generarse a partir del sistema de registro que debiera existir en el primer nivel de atención y en los servicios hospitalarios.

c) Reducir la prevalencia de bajo peso al nacer y prematurez a menos del 7% y en aquellas provincias que ya hayan alcanzado esta meta, disminuir en un 10% su incidencia.

Este aspecto aunque ubicado como meta "nutricional", reconoce en el control prenatal su principal actividad preventiva.

Si bien el dato peso al nacer es una información que se recoge a nivel de las distintas jurisdicciones desde 1985 existen falencias en la recolección de los mismos.

d) Control de la Deficiencia de hierro y yodo.

Este aspecto de las deficiencias nutricionales está también poco estudiado a nivel de su magnitud en el país. Por tanto, no se dispone de información que posibilite llevar a cabo un programa en ese sentido. Sin embargo, diversas investigaciones han detectado severos índices de anemias nutricionales entre niños y embarazadas y presencia de bocio, lo cual obligaría a intervenciones específicas en aquellas regiones o áreas que así lo exijan.

e) Lograr que el 60 % de los niños sean amamantados por lo menos hasta el 4º mes de vida.

IV - EDUCACION

A - EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA

Los numerosos problemas, que afectan el funcionamiento del sistema educativo y los resultados de su acción, dan cuenta de la profunda crisis por la que atraviesa la educación nacional.

El proceso de transformación apunta a superar estas situaciones problemáticas y lograr nuevos enfoques y contenidos para la educación argentina.

En tal sentido se señala :

- 1) La desarticulación del sistema educativo nacional, que se manifiesta en la fragmentación de la oferta curricular nacional y provincial; en significativos vacíos legales; en el centralismo y la burocratización; en la falta de regulación de la oferta educativa y en serias limitaciones en materia de información socioeducativa.
- 2) La baja calidad y escasa pertinencia de la oferta de educación, expresada en la desactualización científico-tecnológica de los contenidos curriculares; la desvinculación de las necesidades sociales y económicas; la escasa diversificación de la oferta educativa; la formación inadecuada de los docentes y escasas posibilidades de perfeccionamiento y el deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes.
- 3) Los deficientes resultados de indicadores cuantitativos de funcionamiento y rendimiento del sistema, tales como el analfabetismo y pos-analfabetismo; el fracaso escolar (repetencia y desgranamiento); la insuficiente expansión del nivel inicial y los servicios deficientes para poblaciones en situación de pobreza.
- 4) La insuficiencia de recursos financieros, así como la inadecuada distribución del presupuesto educativo; los bajos salarios docentes y un acentuado déficit edilicio y de equipamiento.
- 5) La escasa vinculación de la educación con la sociedad, fenómeno que se traduce en la falta de protagonismo de las organizaciones sociales en la educación y el desaprovechamiento de los recursos educativos de la sociedad.

B - POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Reestructuración del sistema educativo nacional

1. Integración del sistema educativo nacional.

2. Reestructuración del gobierno y la gestión.

Transformación de las instituciones y mejoramiento de la calidad

3. Reformulación curricular.

4. Reformulación institucional.

Nuevas dimensiones

5. Nuevos espacios y protagonistas.

1) REESTRUCTURACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

POLITICAS

PRINCIPALES LINEAS DE ACCION

1. Integración del sistema educativo nacional

- Reestructurar el gobierno del sistema educativo nacional a partir de la transferencia de servicios.

- Promover la sanción de la Ley Federal de Educación.

- Establecer lineamientos organizativos, académicos y curriculares comunes para todo el país.

- Constituir redes educativas nacionales.

- Promover la integración latinoamericana y la cooperación internacional.

2. Reestructuración del Gobierno y la gestión.

- Avanzar en el proceso de descentralización institucional.

- Promover modelos institucionales y académicos alternativos.

- Ordenar y actualizar la normativa.

- Rediseñar el sistema nacional de información socioeducacional

- Organizar un sistema nacional de medición y evaluación de la calidad de la educación.

- Reestructurar las modalidades de ejecución.

- Redefinir la supervisión escolar.

3. Reformulación curricular

- Diseñar currículos flexibles sobre la base de marcos globales acordados a nivel nacional.
- Adecuar el currículo a las necesidades del contexto local, regional y nacional.
- Actualizar contenidos y metodologías, de acuerdo con los avances científico-tecnológicos y culturales.
- Revalorizar la dimensión ética y formativa del trabajo.
- Promover la participación de los docentes, la familia, las instituciones científico-tecnológicas y culturales y los diversos actores económicos y sociales en la transformación del currículo.
- Incorporar la orientación vocacional y ocupacional a la escuela.
- Actualizar y capacitar en forma continua a directivos y docentes.

4. Reformulación institucional

- Diversificar la oferta educativa.
- Promover en las universidades y en la educación superior no universitaria la creación de carreras intermedias y/o cortas, con salida laboral.
- Redefinir los institutos de formación docente.
- Promover programas para superar el fracaso escolar y avanzar hacia la igualdad de oportunidades y posibilidades.
- Flexibilizar y optimizar el uso de espacios, tiempo e infraestructura escolar.
- Apoyar institucionalmente la tarea docente.
- Readecuar el Estatuto del Docente.

5. Nuevos espacios y protagonistas de la educación.

- Desarrollar programas educativos a través de los medios de

comunicación social.

- Articular el sistema educativo con las organizaciones de de la producción.
- Propiciar instancias de participación comunitaria en las instituciones educativas.
- Promover la realización de programas intersectoriales y la incorporación del componente educativo en los proyectos socioeconómicos.
- Capacitar a los trabajadores de la educación para su desempeño en ámbitos no escolares.
- Promover programas universitarios articulados a demandas del Estado y la Sociedad.

C - DATOS GLOBALES DEL SISTEMA EDUCATIVO.

A continuación se presentan datos globales del sistema educativo referidos a alumnos y profesores en los denominados niveles formales, que permiten obtener una visión general del alcance y volumen actual de la enseñanza en la República Argentina.

Alumnos.

Durante el curso 1991 el sistema educativo considerado globalmente cuenta con 10,019,009 alumnos según datos estimados por la Dirección General de Planeamiento (Ministerio de Cultura y Educación).

En el nivel de Preescolar hay un total de 914,686 alumnos. Es necesario hacer una distinción cuantitativa entre los dos primeros cursos de este nivel, con bajas tasas de escolarización, y los dos últimos (4-5 y 5-6 años) en los que se produce un fuerte incremento de alumnado, alcanzándose altas, que reflejan la tendencia hacia una escolarización más completa de los niños de estas edades. Entre 6 y 14 años, prácticamente la totalidad de la población está escolarizada en el nivel primario (un total de 5,886,701 alumnos). A partir de esta edad se observa un descenso progresivo de las tasas de escolarización.

En la enseñanza media encontramos 2,160,410 alumnos. En el nivel superior estudian carreras universitarias 816,888 alumnos y no universitarias 260,324. Además de los alumnos encuadrados en la enseñanza formal, es necesario tener en cuenta a todos aquellos que siguen estudios en algunas de las modalidades de educación no formal.

Profesores.

En el curso 1991 hay 728,732 profesores en ejercicio. 48,820 se desempeñan en el nivel preescolar. 306,720 en el nivel primario. 283,583 en el nivel medio. 40,409 en el nivel superior no universitario y 49,200 en el nivel universitario.

CANTIDAD DE ALUMNOS SEGÚN NIVELES DE ENSEÑANZA. CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTUALES. (AÑO 1991. DATOS ESTIMADOS).

	Nº ALUMNOS	%
TOTALES	10,019,009	100.0
Preprimaria	914,686	9.1
Primaria	5,866,701	58.6
Media	2,160,410	21.6
Sup.No Univ.	260,324	2.6
Universitaria	816,888	8.1

Fuente: Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa. Dirección de Estadística Educativa.

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS Y DOCENTES SEGÚN NIVELES DE ENSEÑANZA.

Nivel de Enseñanza	Total general. Establecimientos	Alumnos	Docentes
Totales	40,986	10,019,009	728,732
Pre-primaria	8,693	914,686	48,820
Primaria	24,511	5,866,701	306,720
Media	6,511	2,160,410	283,583
Sup.No Univ.	1,209	260,324	40,409
Universitaria	62	816,888	49,200

Fuente: Dirección de Estadística Educativa.

ALFABETIZACIÓN: NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA.

1 a 3 años:	29,4 (PEA sin ningún grado de estudio aprobado y con educación de primer nivel incompleta).
4 a 6 años:	48,4 (PEA con educación de primer nivel completa y segundo incompleta).
7 a 9 años:	16,9 (Educación de segundo nivel completa y tercero incompleta).
10 y más	5,3 (Educación de tercer nivel completa).

Fuente: Dirección de Estadística Educativa.

TASA DE ANALFABETISMO (%)

1960	1970	1980	1985	1990
8.6%	7.4%	6.1%	5.2%	4.7%

Fuente: Dirección de Estadística Educativa.

D - ALFABETIZACION ADULTOS

A partir de 1990 se pone en marcha el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos considerado como prioridad dentro del Plan Nacional de Educación de Adultos.

Concebido como un programa continuo de terminalidad de educación básica, no se constituye como un proyecto alternativo más o una campaña de alfabetización con metas estrictamente cuantitativas.

Su propósito principal consiste en la integración de un subsistema nacional de educación básica que favorezca la expresión de las particularidades regionales, al mismo tiempo que potencie lo nacional.

Atendiendo a dicho propósito privilegia las instancias de articulación entre los subsistemas jurisdiccionales y el Programa Federal que conduzcan al mejoramiento de los servicios, racionalizando y enriqueciendo la oferta educativa. Avanzando en esa dirección el Programa centra sus estrategias en la construcción de una propuesta pedagógica, cuyos aspectos relevantes son:

- La profundización de los diagnósticos en función de cubrir necesidades educativas de las jurisdicciones así como también contribuir al conocimiento de la realidad cotidiana del adulto participante en este programa.
- El perfil, selección y capacitación del educador de adultos.
- La elaboración de nuevos diseños curriculares estructurados en torno a los ejes del Programa Federal: Trabajo, Organización y Desarrollo Comunitario y Rescate Cultural Proyectivo.

INFORMACION CUANTITATIVA

Cantidad de centros al	31-12-91	2,032
Cantidad de centros al	31-03-92	2,775
Cantidad de alumnos al	31-12-91	30,500 (aprox.)
Cantidad de alumnos al	31-03-92	41,625
Certific. entregados al	31-12-91	2,633

Si bien el Programa Federal no está dirigido específicamente a las mujeres, la matrícula es mayoritariamente femenina.

Principales estrategias para la expansión de la educación de adultos.

- Capacitación en centros de trabajo.
- Adecuación curricular.
- Capacitación del personal de educación.
- Programa de desarrollo integrado.
- Participación de la comunidad local.

E - RECLUTAMIENTO ESCOLAR BASICO

La Dirección de Adultos del Ministerio de Cultura y Educación promueve un conjunto de acciones que inciden sobre los factores relacionados con la deserción y la repitencia, tanto en los aspectos referidos a la organización institucional como a la curricular, en zonas de población rural y urbana marginal. Se han elegido, en una primera etapa, estos dos sectores de población por ser aquellos donde se registran los más elevados índices de deserción y repitencia. Algunas jurisdicciones desarrollaron experiencias importantes en ambas temáticas, enfocando: la prevención y atención del niño con dificultades de aprendizaje, la orientación escolar, la articulación entre niveles y la estructura organizativa de la escuela, entre otras.

OBJETIVOS:

1. Sistematizar y difundir información nacional e internacional referida a:

- a) fracaso escolar, deserción y repitencia;
- b) experiencias innovadoras en educación rural y rural-marginal.

2. Desarrollar y sistematizar en zonas rurales y urbano-marginales experiencias que involucren :

- a) diseño curricular y articulación con las necesidades básicas de la comunidad;
- b) prevención de las dificultades de aprendizaje y atención de las mismas;
- c) acciones de orientación educativa;
- d) estrategias de capacitación docente para favorecer el ajuste a las necesidades de las poblaciones rural y urbana-marginal.

LINEAS DE ACCION:

1- Recolección y sistematización de información nacional, provincial, municipal e internacional de los temas mencionados.

2- Determinación de provincias donde se desarrollarán las experiencias.

3- Integración de Universidades, y Profesorados en cada provincia, para asociarse, y apoyar la experiencia.

4- Constitución de equipos provinciales.

5- Elaboración por el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) de un documento base de las propuestas y definición de los campos de cada sector, estrategias de capacitación y seguimiento.

6- Reunión nacional con equipos provinciales para cada realidad a fin de acordar criterios generales y líneas de acción.

7- Selección de establecimientos con altos porcentajes de deserción y repitencia y caracterización de los mismos.

8- Desarrollo de líneas de acción en cada provincia con participación de supervisores, directivos, docentes, comunidad y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales.

9- Elaboración de material de apoyo, capacitación, seguimiento, sistematización y evaluación por el MCyE.

10- Reuniones periódicas de intercambio y evaluación continua.

F - PROYECTO CREAS (CENTRO DE RECURSOS EDUCATIVOS Y ASISTENCIALES)

EDUCACION BASICA PARA NIÑOS QUE ABANDONARON O NO ASISTIERON A LA ESCUELA PRIMARIA.

La Dirección de Educación Inicial y Primaria en forma conjunta con la Dirección de Adultos del MCyE, identificaron como problemática prioritaria la de los niños en situación de riesgo, que nunca asistieron o que abandonaron la escuela primaria. Para atender esta situación se elaboró el proyecto CREAS (Centro de Recursos Educativos y Asistenciales). La finalidad del mismo es brindar una respuesta institucional a la demanda educativa de niños en situación de riesgo. A los efectos del análisis se define a los niños y jóvenes en riesgo como aquellos que viven en ambientes desprovistos de las condiciones apropiadas para desarrollar su potencial humano. Estas condiciones pueden ser físicas o socioculturales.

Son parte de familias que no tienen medios apropiados para su crecimiento y desarrollo como unidad. Estos niños tienen necesidades de aprendizajes básicos que garanticen su subsistencia, que los capacite para organizar y mantener grupos humanos de referencia, para establecer lazos de solidaridad y apoyo, para adquirir los valores morales y sociales que regulen su comportamiento.

El Proyecto CREAS consiste en la creación de centros que atenderán niños que abandonaron la escuela o que no han ingresado en la misma. Será relevante la relación con sus familiares directos o aquellos que cumplan funciones de tales. Se trata de experiencias no graduadas de educación básica, con currículos y organización institucional que responderán a las características particulares de estos niños. Este subprograma deberá desarrollarse con los responsables de las escuelas de nivel primario de la zona. Para desarrollar la experiencia se reformularán para la edad de 10 a 14 años los criterios y supuestos.

OBJETIVOS :

1- Objetivo general: promover la prestación de servicios de educación básica a la población de 10 a 14 años que nunca asistió o que abandonó la escuela primaria.

2- Objetivos específicos: crear servicios de educación básica para niños de 10 a 14 años que nunca asistieron o que abandonaron la escuela primaria. Articular respuestas flexibles de educación básica cuyas características de organización y currículo respondan a las necesidades de los destinatarios. Garantizar la capacitación y perfeccionamiento sobre la temática específica de los trabajadores de la educación básica y de otros miembros de la comunidad que participen del proyecto. Articular con otras áreas de gobierno y concertar con distintos sectores de la sociedad civil. Realizar el seguimiento de las acciones del proyecto, sistematizarlas y evaluarlas en forma permanente de manera que permita el mejoramiento y reformulación de las mismas cuando sea necesario. Detectar, movilizar y optimizar los recursos humanos y materiales existentes para desarrollar el proyecto.

G - METAS

Se prevé para agosto de 1992 la apertura de los Centros de Recursos Educativos y Asistenciales y la capacitación continua de los educadores. Para 1993 se estima profundizar y diseminar la experiencia.

H - EDUCACION PREPRIMARIA

Dentro del programa "Extensión y Mejoramiento de la Educación Inicial" (del MCyE) está contemplado el componente subprogramático: "Promoción y Mejoramiento de los Jardines de Infantes", cuya cobertura es nacional y está dirigida a la población de 6 años, con especial énfasis en la atención de poblaciones de menores recursos.

OBJETIVO 1

- 1- Promoción del servicio que incluye 3,4 y 5 años, y salas integradas.
- 2- Elaboración de documentos curriculares comunes y nacionales para el jardín de infantes.
- 3- Maximización de la calidad de la oferta educativa en el jardín de infantes.
- 4- Capacitación, actualización y perfeccionamiento docente.
- 5- Actualización de los planes y programas de los profesorado de formación docente.

6- Elaborar normativa y/o emitir juicio de valor acerca de la existente.

7- Efectuar investigación-acción acerca de la confluencia entre contenidos educativos y heterogeneidad cultural.

8- Logro de acuerdos con organismos gubernamentales y sectoriales para la creación de jardines de infantes, en zonas desfavorables.

9- Relevamiento de propuestas organizativo-pedagógicas locales y alternativas.

10- Elaboración-difusión de un documento que socialice la información obtenida.

OBJETIVO 2:

1- Reactualizar aportes jurisdiccionales (Mar del Plata 1990).

2- Realizar un encuentro nacional.

3- Elaborar anteproyecto lineamiento curricular básico, nivel inicial capitalizando distintos niveles de desarrollos teóricos y prácticos regionales.

4- Confrontar anteproyecto con provincias a través de estrategias participativas.

5- Elaborar lineamiento curricular básico, nivel inicial.

OBJETIVO 3:

1- Indagación acerca de contenidos y modalidades de abordaje de: matemática, lectura y escritura, ciencias (educación ambientalista), educación física, plástica, música, literatura, expresión corporal.

2- Elaboración de documentos, cassettes, videos, programas radiales, que promuevan: a) la circulación de la información e intercambio de experiencias acerca de lo efectuado en las diferentes jurisdicciones; b) la apropiación, por parte de los docentes, de contenidos que resulten socialmente válidos en el jardín de infantes.

OBJETIVO 4:

1- Efectuar actualización, capacitación y perfeccionamiento, de nivel post-grado.

2- Organización de estrategias semiescolarizadas de asesoramiento pedagógico a equipos de conducción.

3- Producción de material de apoyo didáctico tendiente a mejorar la calidad del servicio.

OBJETIVO 5:

- 1- En relación a la normativa vigente: sintetizar aportes relevantes por provincias (sean leyes, decretos, etc.).
- 2- Información de anteproyectos y proyectos presentados a las cámaras legislativas.

OBJETIVO 6:

- 1- Difundir experiencias de las diferentes jurisdicciones del país.
- 2- Efectuar convenios con universidades, profesorados, organismos nacionales e internacionales a fin de coproducir experiencias y documentos que atiendan a problemáticas regionales o comunitarias.

I - FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La educación en Argentina es atendida primordialmente por el Estado y se proporciona en forma gratuita. La enseñanza privada posee subsidios estatales que varían en diferentes grados. En el caso de las universidades, las privadas no reciben ninguna ayuda ni subsidio estatal.

Dado que la educación estatal es gratuita, su financiamiento está íntegramente a cargo del Tesoro, tanto a nivel nacional como provincial. Sin embargo, las familias concurren a financiar parte del costo operativo (excluido salarios docentes y no docentes) a través de instituciones de padres denominadas Cooperadoras, en una dimensión no cuantificada debidamente pero que a juicio de los actores del sistema es significativa.

Al igual que en países de similares características al de Argentina, la crisis del sector público obliga a la adopción de severas políticas de contención del gasto que repercuten en caída de los salarios reales y en la disminución acentuada de los recursos destinados al mantenimiento y operación de todos los servicios estatales. Es por ello que en el caso de los niveles de enseñanza no universitaria, donde el bien educación posee una proporción más acentuada de bien público, el mecanismo de participación familiar y comunitaria a través de las cooperadoras debe promoverse. En el nivel universitario, el Ministerio de Cultura y Educación ha fijado su posición de otorgar a las universidades nacionales un mayor grado de flexibilidad en normas que rigen su administración, y promover la consecución de recursos no tributarios incluyendo el arancelamiento de la enseñanza.

El sector público aporta entre las dos terceras y las cuatro quintas partes del gasto total en educación en Argentina.

A) GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

1) - El gasto público en educación en relación al PBI.

La relación entre el gasto público en educación y el PBI muestra una primera aproximación a la importancia asignada al sector por las políticas de los distintos gobiernos. Los datos disponibles para el período 1976-1986 presentan la siguiente evolución de este indicador:

PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (EN % DEL PBI)	
1976-1980	3,22%
1981-1985	3,94%
1985	4,50%
1986	4,92%.

Fuente: Ministerio de Economía.

Es importante señalar que la evolución de los valores absolutos del gasto, ya sean totales o por habitante, puede no coincidir con la valoración que se desprende del indicador mencionado, en la medida en que en éste influyen cambios en las dos variables que lo componen. Sin embargo a los efectos de la comparación histórica y como expresión de intencionalidad en la orientación de los recursos públicos la relación gasto/PBI puede ser más elocuente que los valores absolutos.

2) - El gasto público en educación en relación al gasto público total.

Un comentario similar al efectuado en el párrafo anterior merece el análisis de otro indicador: la relación entre el gasto en educación y el gasto público total. En el cuadro del punto siguiente se observa que para el consolidado Nación-Provincias el valor de este indicador cae casi cuatro puntos porcentuales en el primer período del gobierno militar que asumiera en 1976, descendiendo nuevamente en los últimos años de dicho gobierno. Luego se incrementa al inicio del gobierno constitucional aunque sin alcanzar los niveles de la década del 60 y primera mitad del 70. Si se observan los datos correspondientes a las jurisdicciones nacional y provincial las conclusiones son similares en cuanto a las tendencias. Sin embargo a nivel provincial la relación presenta un comportamiento más estable mientras que las variaciones a nivel nacional explican mejor la evolución de los datos para el consolidado.

3) - El gasto público en educación por habitante.

Otro modo de evaluar la importancia asignada al sector es analizando los recursos disponibles por habitante para la finalidad educación.

Desde 1961 a 1986 se distinguen dos períodos: el primero, hasta 1976, de casi permanente crecimiento y el segundo, a partir de dicho año, con tendencia primero a la baja y luego al estancamiento. Si se agrupan los años según los distintos períodos de gobierno y se calcula el gasto por habitante promedio se obtienen los siguientes datos:

Gasto en educación por habitante:
(Austerales de 1987)

Años	Nación	Provincias	Consolidado	Variación Porcentual
1961-1963	72,1	49,1	121,2	--
1964-1966	100,2	67,6	167,8	38,4
1967-1972	114,1	78,9	193,0	15,0
1973-1975	154,1	119,1	273,2	41,5
1976-1983	94,2	113,1	207,3	-24,1
1984-1986	85,6	163,8	249,5	20,3

Fuente: HENSEL.P. LEVOVICH,M. Análisis del gasto público en educación. Bs.As., 1991.

Tanto el gasto del nivel nacional como el consolidado alcanzaron su máximo valor durante el gobierno derrocado en 1976. Entre este período y el siguiente el gasto nacional por habitante disminuyó un 38.7% y el consolidado lo hizo en un 24%. Al analizar este indicador queda claro que las provincias no lograron compensar la disminución del gasto nacional operada en los años 1976-1983 y sólo atenuaron su impacto al mantener niveles similares al período anterior.

Durante los años 1984-1986 se recuperó parcialmente el gasto consolidado, sin llegar a los niveles máximos, gracias a un importante incremento en las jurisdicciones provinciales, fortaleciéndose la nueva estructura de distribución del gasto.

La conclusión obtenida del informe de HENSEL y LEVCOVICH ^{2/} es: "Cuando se estudia los niveles absolutos del gasto público provincial por habitante se observa un comportamiento similar al señalado respecto de las tasas de crecimiento del gasto total. Así las provincias cuyo gasto en educación es más alto verifican los valores más elevados de gasto público total per cápita, y en general en los primeros lugares se hallan las provincias del Sur. Para aportar una interpretación válida sobre estas observaciones sería necesario contar con información más desagregada, por ejemplo el peso de la asignación para inversiones y los niveles salariales. En general estos últimos se fijan en las provincias sureñas por encima de los del resto del país. Por otro lado las altas tasas de crecimiento indican el interés de estas provincias por alcanzar niveles de escolariza-

² HENSEL,P y LEVCOVICH, M:"El Gasto Público en Educación", Bs.As., 1990, pág. 11-13

ción similares a otras jurisdicciones de desarrollo más antiguo, para lo cual debieron efectuar en un período relativamente corto importantes esfuerzos en inversión. Es interesante señalar que, con algunas excepciones, se verifica una relación inversa entre las tasas de incremento del gasto público provincial en educación (y el gasto en educación por habitante) y el porcentaje de participación de éste en el gasto total".

DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DEL GASTO PÚBLICO
(División económica y funcional, tablas cruzadas)

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO-EJECUCION PRESUPUESTARIA.
(Porcentajes del Gasto Total Nacional y Provincial)

	Adm. Gral.	Def.	Seg.	Sal .	Ed.	Des. Econ.	Bien. Soc.	CyT	Deuda Púb.
1961-1986	10,3	8,2	6,0	7,0	14,1	21,2	29,0	0,8	3,4
Nación	5,0	13,0	4,0	3,4	11,1	19,4	38,3	1,2	4,6
Provincias	19,2	-	9,3	13,3	19,1	24,5	13,2	0,1	1,3
1961-1965	8,7	9,6	6,2	8,3	14,5	23,5	27,8	0	1,4
Nación	5,2	14,6	3,9	5,5	13,2	22,0	34,8	0	0,8
Provincias	15,6	0	10,7	3,6	17,1	26,5	23,9	0	2,6
1965-1970	10,0	9,0	4,9	8,3	15,9	23,4	27,2	0	1,3
Nación	5,4	13,5	4,1	5,3	14,2	20,0	37,1	0	0,4
Provincias	19,2	0	6,6	14,3	19,5	30,0	7,2	0	3,2
1971-1975	10,5	7,8	6,5	7,8	16,8	21,1	27,9	0,8	0,8
Nación	5,6	12,2	4,0	4,3	15,0	18,9	38,3	1,3	0,4
Provincias	19,3	0	10,9	14,0	20,0	25,1	9,3	0	1,4
1976-1980	10,7	9,9	6,8	6,8	13,0	21,1	28,7	1,2	1,8
Nación	4,5	15,9	4,8	2,7	10,0	18,7	39,2	1,9	2,4
Provincias	20,8	0	10,1	13,6	18,1	25,2	11,3	0,1	0,9
1981-1986	10,4	6,7	5,0	5,8	12,4	20,2	31,0	1,1	7,3
Nación	4,9	11,0	3,4	1,6	7,6	19,1	39,1	1,7	11,6
Provincias	19,1	0	7,6	12,3	19,9	21,9	18,6	0,1	0,5
1984-1986	11,6	4,8	4,8	6,8	13,7	20,7	30,9	1,0	5,7
Nación	6,2	8,4	3,2	2,0	8,3	20,1	40,1	1,8	9,9
Provincias	18,6	0	7,0	13,2	20,8	21,1	18,8	0,1	0,4

4) - Gasto privado en educación.

El análisis del volumen y destino del subsidio estatal a la educación de gestión privada es de particular importancia para ilustrar el proceso de elaboración de políticas públicas. Por ello resulta de interés intentar una aproximación al tema dentro de las fuertes limitaciones que impone la información disponible. En lo que sigue se hará referencia exclusivamente a las transferencias directas que efectúa la Administración Central a los establecimientos privados. No se abordará el análisis de otras fuentes de subsidios como las desgravaciones impositivas de inversiones con destino a este fin y el régimen de crédito fiscal para actividades de educación técnica que realicen las empresas privadas. De los montos asignados a la subcuenta Transferencias para Financiar Erogaciones Corrientes del presupuesto del Ministerio de Educación el 95 % aproximadamente fue absorbido por la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP), organismo que destina dichos fondos predominantemente a establecimientos de nivel secundario distribuidos en todo el país.

Variación.

En el período 1976-1986 el aporte estatal al sector privado creció en forma más acelerada que el correspondiente al total del gasto en educación, aumentando por lo tanto su participación en la estructura del gasto hasta 1985.

B) EDUCACIÓN PRIVADA

Desde 1977 comienzan a aumentar los aportes estatales al sector privado aumentado su participación relativa en el presupuesto, la cual sólo desciende en 1985. Esto puede deberse a diferentes razones, pero fundamentalmente pareciera que se mejoró la asignación a cada establecimiento (si se toma como indicador el monto por alumno), o por lo menos, los aportes parecen haber sufrido deterioros menores que los registrados para el gasto promedio. Por otra parte, existe un crecimiento de la educación de gestión privada que en la enseñanza media (nivel más importante a considerar para el subsidio) fue algo superior al promedio. Es importante señalar que los establecimientos de nivel secundario que reciben subsidios de la SNEP, constituyen un 76% del total de las instituciones privadas del país. De este conjunto el 81% recibe entre el 80% y el 100% del total de las remuneraciones docentes que abonan; el 15% de los establecimientos privados reciben entre el 50 y el 80%. Por último, en el resto el Estado paga menos del 50% de los salarios docentes privados. Según algunas estimaciones el subsidio estatal a la enseñanza privada se elevó del 0,3 del PBI en 1972 al 0,5 en 1985. El subsidio, entonces, sería levemente inferior al monto del financiamiento público a todo el nivel de educación superior que alcanza, en 1986, al 0,59 del PBI.

CUADRO 1
CANTIDAD DE ALUMNOS SEGUN NIVELES DE ENSEÑANZA
CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTUALES
 Año 1991. Datos estimados

NIVELES DE ENSEÑANZA	A L U M N O S	
	C.A.	%
TOTALES	10019009	100.0
Preprimaria	914686	9.2
Primaria	5866701	58.6
Media	2160410	10.6
Sup. No Universit.	260324	2.6
Universitaria	816888	8.0

Fuente: Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación. Dirección de Estadística Educativa.

CUADRO 2

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS Y DOCENTES POR REGIMEN SEGUN NIVELES DE ENSEÑANZA Y DEPENDENCIA
Año 1991. Datos estimados

NIVEL DE ENSEÑANZA DEPENDENCIA	TOTAL GENERAL			REGIMEN OFICIAL			REGIMEN PRIVADO		
	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes
TOTALES	41.986	10.019.009	728.384	33.475	7.894.638	55.560	8.511	2.124.371	172.824
PRE-PRIMARIA	8.693	914.686	48.820	6.907	630.832	33.851	2.786	283.854	14.969
Nacional	672	63.954	3.383	194	21.008	1.250	478	42.946	2.133
Provincial	8.690	787.660	40.331	6.382	546.752	27.495	2.308	240.908	12.836
Municipal	331	63.072	5.106	331	63.072	5.106	---	---	---
PRIMARIA	24.511	5.866.701	306.372	21.791	4.795.245	253.911	2.720	1.071.456	57.461
Nacional	1.007	320.113	18.935	463	123.301	8.345	544	196.732	10.590
Provincial	22.918	5.328.337	271.107	20.742	4.453.613	229.236	2.176	874.724	41.871
Municipal	586	218.251	16.330	566	218.251	16.330	---	---	---
MEDIA	6.511	2.160.410	283.583	3.995	1.550.824	206.782	2.516	609.586	76.601
Nacional	4.141	1.525.106	178.306	1.811	955.040	108.314	2.330	570.066	69.992
Provincial	2.351	531.109	104.770	2.165	591.569	97.961	156	39.520	6.809
Municipal	19	4.195	507	19	4.195	507	---	---	---
S.J.P. NO UNIVERS.	1.209	260.324	40.409	749	185.969	26.116	460	74.355	14.293
Nacional	723	153.206	23.807	317	86.063	11.143	406	67.143	12.664
Provincial	479	106.026	16.519	425	98.814	14.890	54	7.212	1.629
Municipal	7	1.092	83	7	1.092	83	---	---	---
UNIVERSITARIA	62 (*)	816.888	49.200	33	731.768	34.900	29	85.120	14.300
Nacional	29	729.668	34.400	20	729.668	34.400	---	---	---
Provincial	4 (1)	2.100	500	---	2.100	500	---	---	---
Privada	29	85.120	14.300	---	---	---	29	85.120	14.300

CU Universidades.

U. Corresponde a una Universidad provincial. La R. y otras tres que funcionan con este régimen

Corresponde a una Universidad Nacional de Placements y Investigación. Dirección de Estadística Educativa.

CUADRO 3

PARTICIPACION RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS Y DOCENTES DE LOS DISTINTOS NIVELES
DE ENSEÑANZA Y DEPENDENCIAS POR REGIMEN OFICIAL Y PRIVADO

	TOTAL GENERAL			REGIMEN OFICIAL			REGIMEN PRIVADO		
	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes
TOTALES	100	100	100	75.8	77.8	76.7	20.2	22.2	23.3
Preprimaria	100	100	100	71.3	69.0	69.3	28.7	31.0	30.7
Nacional	100	100	100	28.9	32.8	36.9	71.1	67.2	63.1
Provincial	100	100	100	73.4	69.4	68.2	26.6	30.6	31.8
Municipal	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Primaria	100	100	100	88.9	81.7	82.9	11.1	18.3	17.1
Nacional	100	100	100	46.0	38.5	44.1	54.0	51.5	55.9
Provincial	100	100	100	90.1	83.6	84.6	9.9	16.4	15.4
Municipal	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Media	100	100	100	61.4	71.8	72.9	38.6	28.2	27.1
Nacional	100	100	100	43.7	62.6	60.7	56.3	37.4	39.3
Provincial	100	100	100	92.1	93.7	93.5	7.9	6.3	6.5
Municipal	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Sup. No Univ.	100	100	100	62.0	71.4	64.6	38.0	28.6	35.4
Nacional	100	100	100	43.8	56.2	46.8	56.2	43.8	53.2
Provincial	100	100	100	88.7	93.2	90.1	11.3	6.8	9.9
Municipal	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Universitaria	100	100	100	53.3	89.6	70.9	46.7	10.4	29.1
Nacional	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Provincial	100	100	100	100.0	100.0	100.0	--	--	--
Privada	100	100	100	--	--	--	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 2.

CUADRO 4

**PARTICIPACION RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS, ALUMNOS Y DOCENTES DE REGIMEN OFICIAL
Y PRIVADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA Y DEPENDENCIAS**

NIVELES DE ENSEÑANZA Y DEPENDENCIAS.-	TOTAL GENERAL			REGIMEN OFICIAL			REGIMEN PRIVADO		
	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes	Establecim.	Alumnos	Docentes
TOTALES:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Preprimaria	23.0	9.1	6.7	20.6	8.0	6.1	32.7	13.4	8.7
Nacional	1.6	0.6	0.5	0.6	0.3	0.2	5.6	2.0	1.2
Provincial	20.6	7.9	5.5	19.0	7.0	4.9	27.1	11.4	17.5
Municipal	0.8	0.6	0.7	1.0	0.7	1.0	--	--	--
Primaria	58.4	58.5	42.1	65.1	60.8	45.7	32.0	50.4	30.3
Nacional	2.4	3.2	2.6	1.4	1.6	1.5	6.4	9.3	6.1
Provincial	54.6	53.2	37.2	62.0	56.5	41.3	25.6	41.1	24.2
Municipal	1.4	2.1	2.3	1.7	2.7	2.9	--	--	--
Media	15.5	21.6	39.0	11.9	19.6	37.2	29.6	28.7	44.4
Nacional	9.9	15.2	24.5	5.4	12.1	19.5	27.4	26.8	40.5
Provincial	5.6	6.4	14.4	6.5	7.5	17.6	2.2	1.9	3.9
Municipal	1.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	--	--	--
Sup. No Univ.	2.9	2.6	5.5	2.3	2.3	4.7	5.4	3.5	8.3
Nacional	1.7	1.5	3.3	1.0	1.1	2.0	4.8	3.2	7.3
Provincial	1.1	1.0	2.3	1.3	1.2	2.7	0.6	0.2	1.0
Municipal	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	--	--	--
Universitaria	0.2	8.2	6.7	0.1	9.8	6.3	0.3	4.0	8.3
Nacional	0.0	7.3	4.7	0.1	9.3	6.2	--	--	--
Provincial	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	--	--	--
Privada	0.0	0.9	1.9	--	--	--	0.3	4.0	8.3

Fuente: Cuadro 2.

GRAFICO 1
ALUMNOS POR NIVELES DE ENSEÑANZA
 (Valores absolutos y porcentajes)

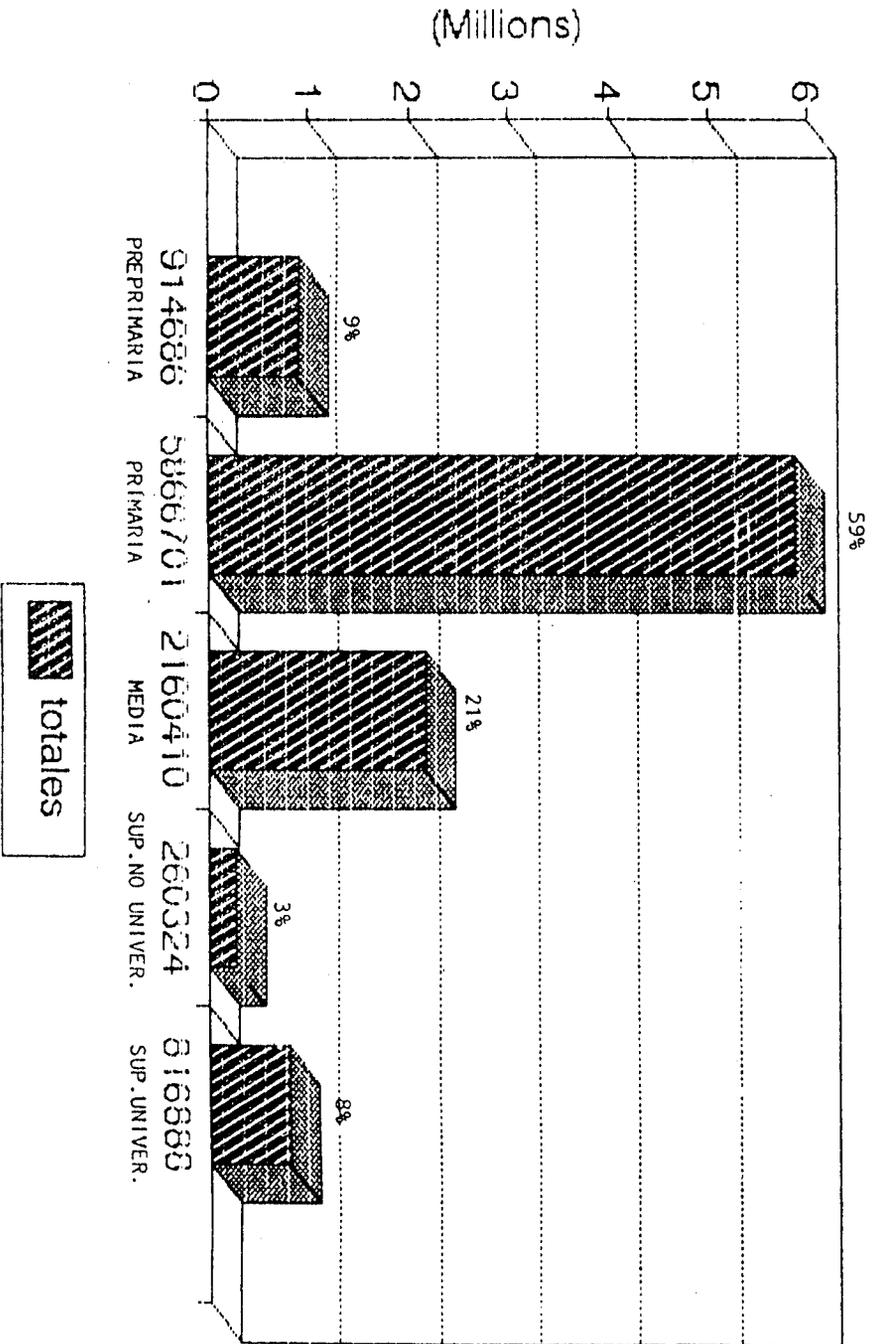


GRAFICO 2
ALUMNOS POR NIVEL Y REGIMEN
 (En cifras absolutas y porcentajes)

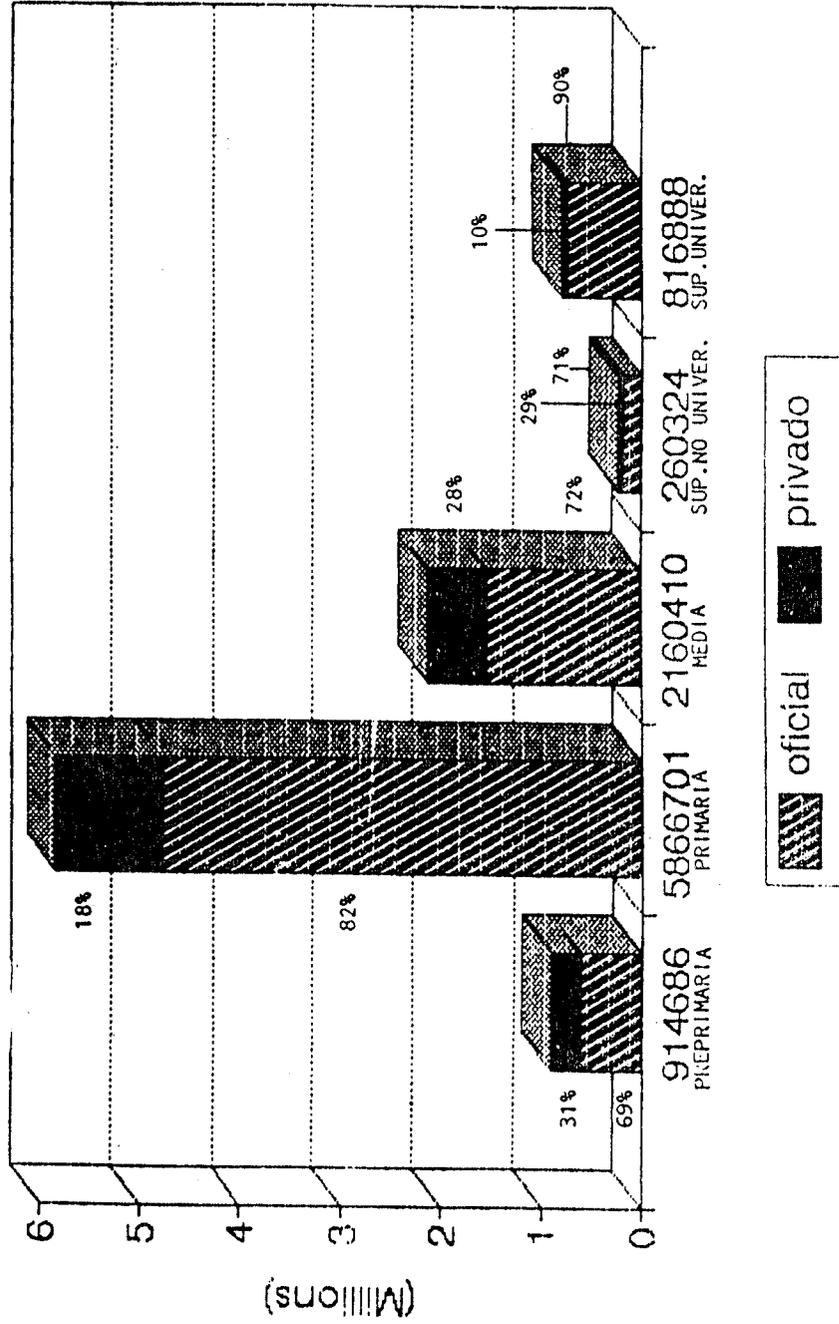


GRAFICO 3
ALUMNOS POR DEPENDENCIA Y REGIMEN
 Pre-primario (en porcentajes)

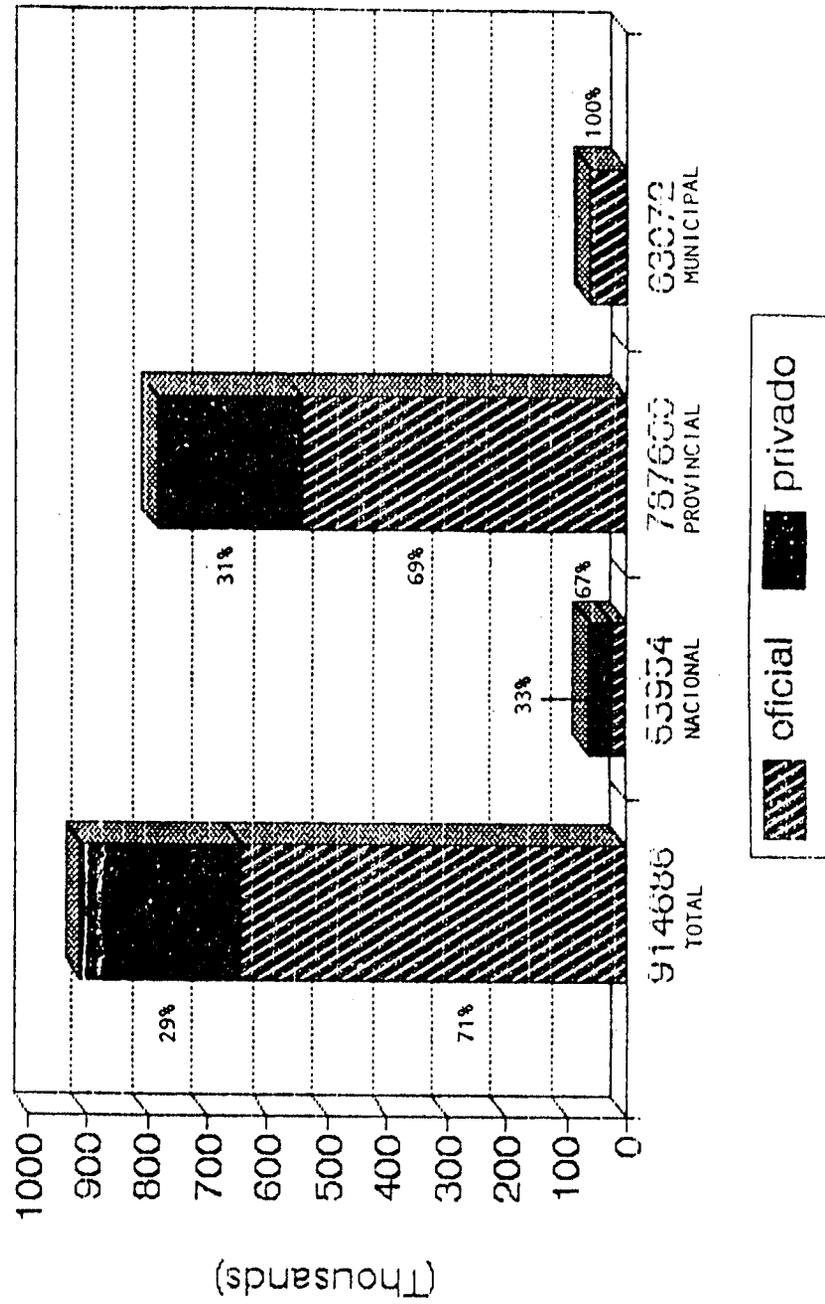


GRAFICO 4
ALUMNOS POR DEPENDENCIA Y REGIMEN
 Primaria (en porcentajes)

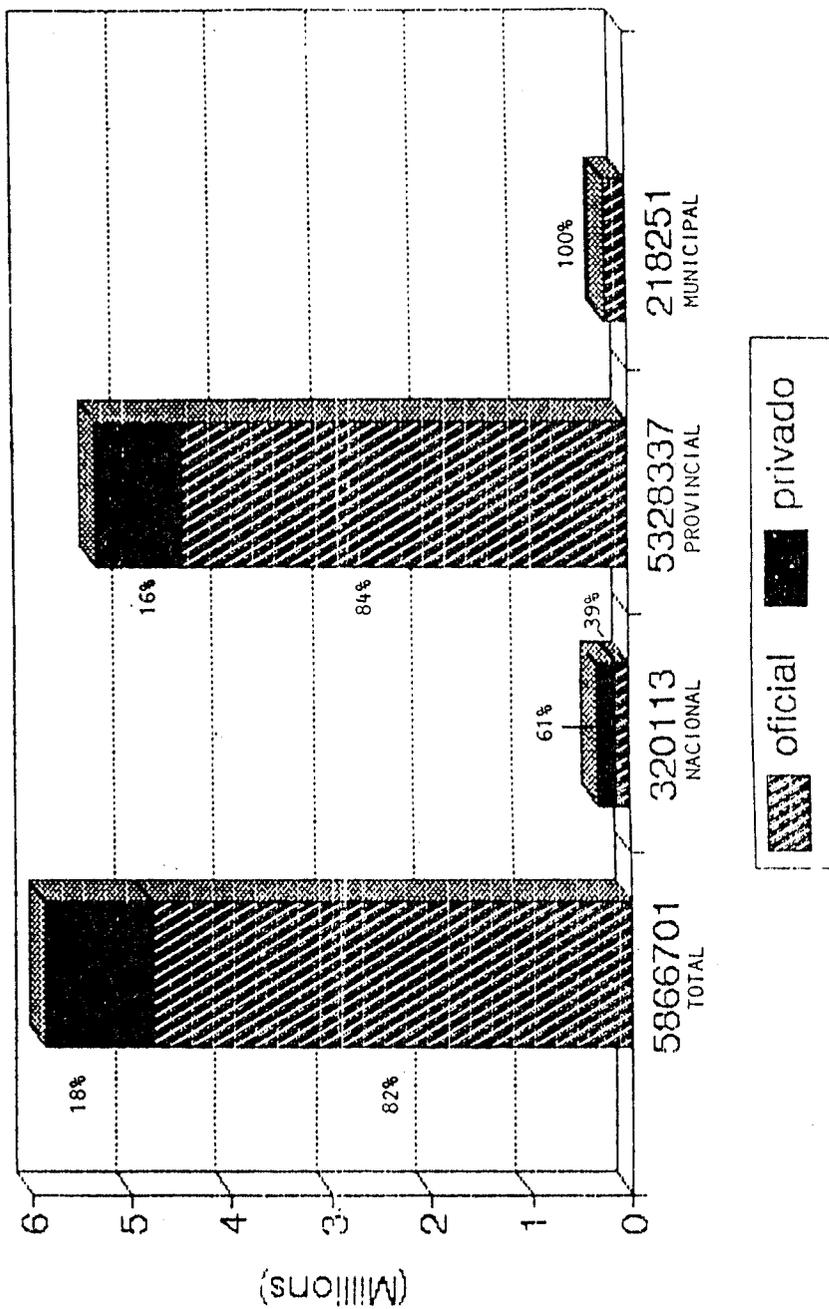


GRAFICO 5
ALUMNOS POR DEPENDENCIA Y REGIMEN
 Media (en porcentajes)

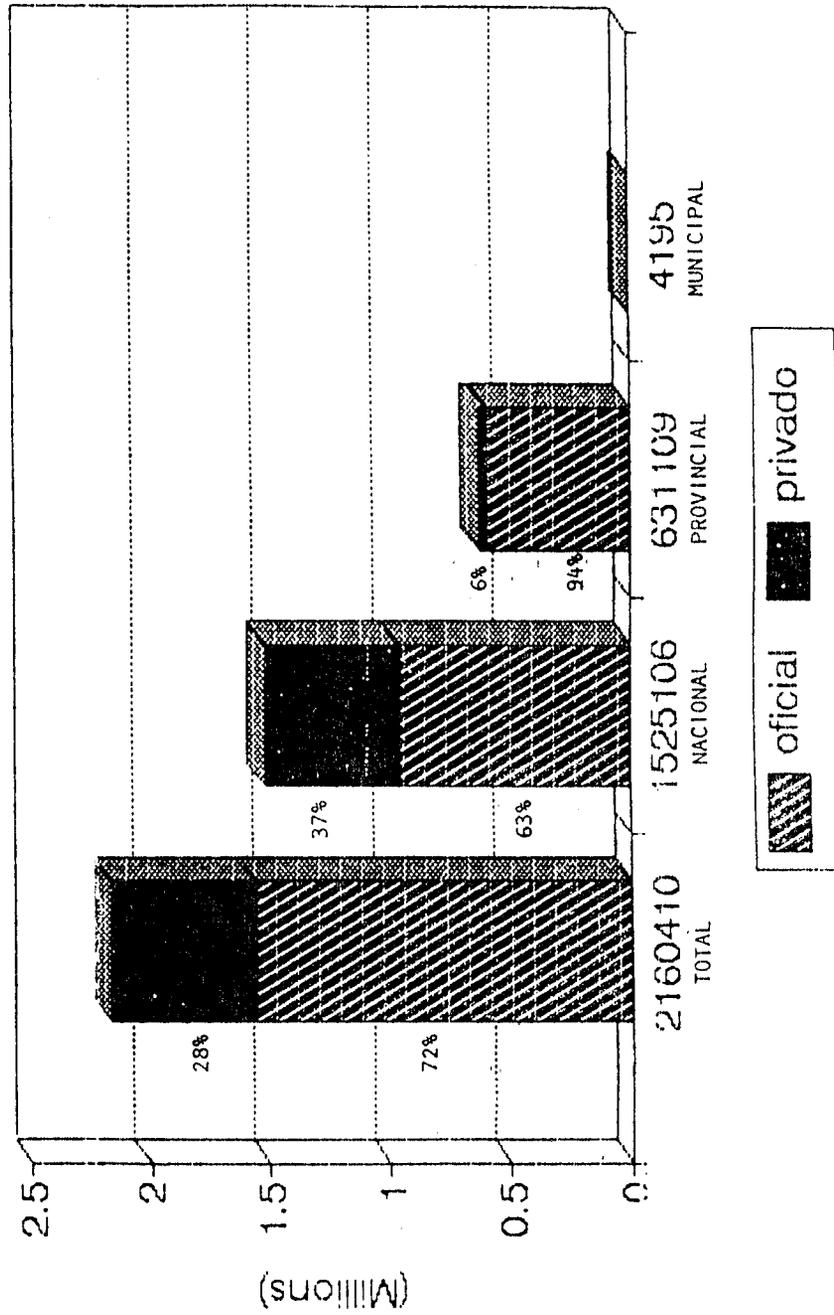


GRAFICO 6
ALUMNOS POR DEPENDENCIA Y REGIMEN
 No universitaria (en porcentajes)

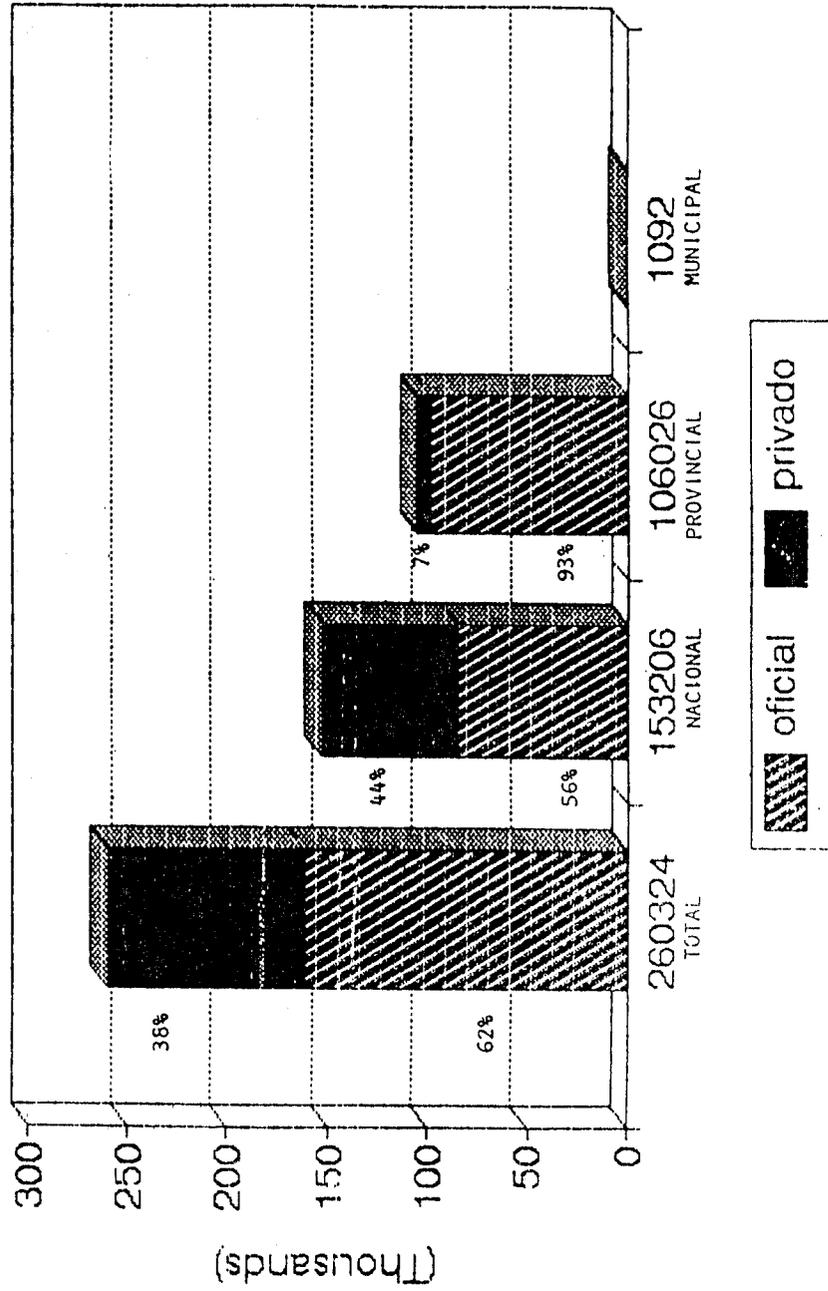
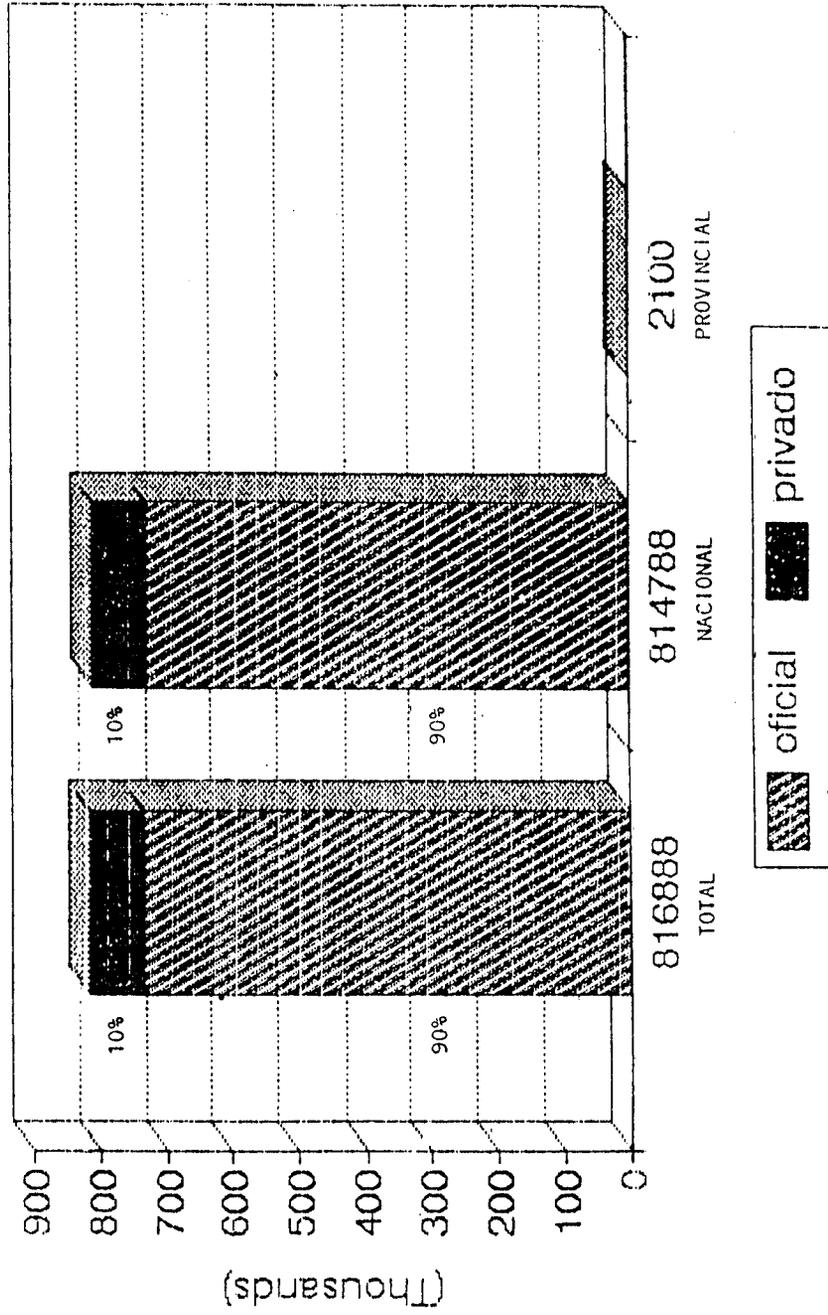


GRAFICO 7
ALUMNOS POR DEPENDENCIA Y REGIMEN
Universitaria (en porcentajes)



V - EMPLEO

A - SITUACION ACTUAL

En la Argentina de hoy el desempleo y el subempleo han confinado a casi tres millones de personas a un espacio extrasectorial al que no llegan los bienes del sistema social (salud, educación, vivienda) ni los bienes del sistema cultural. En definitiva, crecientes sectores de la población han quedado fuera del sistema de relaciones laborales, fuera del mercado y fuera del sistema socio-político institucional.

La tipología de la situación ocupacional argentina, se resume en el siguiente cuadro:

POBLACIÓN TOTAL: 32.700.000

NO PEA 20,500,000	PEA 12,200,000	
OCUPADOS PLENOS 7,690,000	SUBOCUPADOS Total.....3,600,000 -Visibles...805,000 -Rurales Pobres.....550,000 -Servicio Doméstico..765,000 -Sector Informal Urbano...1,480,000	DESOCUPADOS 910,000
DESOCUPADOS OCULTOS 510,000		

B - LEY NACIONAL DE EMPLEO

La Ley Nacional de Empleo (LNE), es una de las herramientas diseñadas para reducir los niveles de desocupación, proporcionar empleo a las nuevas generaciones y atenuar la pobreza.

Se tiene en claro que estos objetivos pueden resolverse sólo a través de profundos cambios estructurales, abordando la política de empleo como componente principal de la política social del gobierno, política que debe constituirse sobre la base del protagonismo y del compromiso de los sectores sociales involucrados.

La LNE contempla, desde distintos ángulos, la situación de desempleo abierto y subempleo, que afecta - en altos porcentajes - a la población económicamente activa, así como la situación de los trabajadores ubicados en el sector informal realizando trabajos de baja productividad. También se ocupa de los jóvenes en busca de su primer empleo y del crecimiento que tuvo el empleo no registrado en los últimos años.

A estos aspectos la LNE responde con la regularización del empleo no registrado a fin de que estos trabajadores cuenten con una relación laboral estable y la cobertura social que les corresponde como tales.

Se contempla también, la promoción y defensa del empleo mediante medidas e incentivos para la generación del mismo, criterio que se incorpora en el diseño de las políticas nacionales para incidir significativamente en el nivel de empleo del país.

Para lograrlo este régimen promueve cuatro modalidades de contrato de trabajo de tiempo determinado. Dos de ellas, dirigidas a los jóvenes, hasta 24 años de edad. Son los contratos de trabajo-formación y el de práctica-laboral. Otros dos dirigidos especialmente a los desocupados, sin límite de edad. Son los contratos por lanzamiento de nuevas actividades productivas.

El fomento del empleo es la cuarta alternativa, estas nuevas modalidades favorecen, por un lado, a los jóvenes con y sin formación en busca de su primer empleo, y a todos los desocupados, y por otro, benefician a los empleadores con eximición, en diferentes porcentajes, de sus contribuciones sociales.

Por otra parte, dichos contratos se implementan a través de las comisiones negociadoras incorporándose en los convenios colectivos de trabajo. Un capítulo del mismo título explicita programas de empleo para grupos especiales de trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral, así como, para grupos protegidos - que cuentan con estatutos legales - tales como los discapacitados, liberados, aborígenes, ex-combatientes, rehabilitados de la drogadicción, al mismo tiempo que promueve los talleres protegidos de producción.

Otra modalidad de fomento del empleo es mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales, a través de la asistencia técnica, formación, capacitación, constitución de fondos solidarios de garantía que faciliten el acceso al crédito.

En cuanto a la reestructuración productiva, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) y los actores sociales involucrados podrán proponer la gestión anticipada de desempleo en sectores productivos, y el procedimiento preventivo de crisis de las empresas así como programas de reconversión y reinserción de los trabajadores desocupados.

Del mismo modo, el MTySS puede declarar la emergencia ocupacional en un sector productivo o en regiones geográficas, debido a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas. Una vez declarada la emergencia se aplicarán las modalidades de contrato promovidas y los programas de empleo-formación para la reinserción ocupacional.

En otra parte, la LNE se refiere a la Protección de los Trabajadores Desempleados, en todo el territorio de la Nación, e instituye el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo que incluye la prestación económica, la médico-asistencial y la asignación familiar.

Se preveen los servicios de Formación, Empleo y Estadísticas. La Formación profesional es entendida como parte de las políticas de empleo. En este sentido se elabora un Programa Nacional de Formación para el empleo, el que contiene acciones de formación, capacitación y reconversión tendientes a facilitar la inserción y la reinserción, así como la creación de empleos productivos y el primer empleo de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Las Políticas del sector serán coordinadas y gestionadas, a nivel nacional, por la Red de Servicios de Empleo.

Por último, todas las acciones contarán con el soporte de las estadísticas laborales elaboradas en el MTySS.

C - ACCIONES

Desde el MTySS se desarrollan diferentes acciones dirigidas cada una de ellas a mejorar la situación socioeconómica de la población, teniendo como eje principal la Política de Empleo plasmada en la Ley Nacional de Empleo.

Se puso en marcha el Sistema de Registro Laboral que se ocupa del registro de los contratos de trabajo promovidos; y el de los trabajadores beneficiarios del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, el cual comenzó a funcionar en el mes de Marzo con la Prestación Transitoria por Desempleo. Esta Prestación se extenderá hasta que entre en vigencia el Sistema definitivo tal cual marca la Ley 24013.

Dicha prestación - de carácter transitoria - comenzó a abonarse en el mes de marzo de 1992 abarcando a beneficiarios de todo el país.

En el mes de junio de este año se abonó el Seguro por Desempleo, en reemplazo de la prestación transitoria. El pago de este Seguro está a cargo del Fondo Nacional de Empleo con intereses de los fondos acumulados para la financiación de programas de empleo.

Actualmente se está elaborando una metodología que permitirá el pago en una sola vez del Seguro por Desempleo como medida de fomento del empleo, a fin que los beneficiarios que lo prefieran puedan constituirse en trabajadores asociados o en miembros de cooperativas de trabajo.

Tiene plena vigencia las nuevas modalidades de contratos de trabajo promovidos, instrumentos éstos que están facilitando la inserción en el mundo del trabajo de los jóvenes y la reinserción laboral de los trabajadores desocupados.

La Dirección Nacional de Empleo está programando acciones dirigidas a los grupos especiales de trabajadores que presentan mayores dificultades de reinserción laboral.

PROGRAMAS DE REINSESION LABORAL

Se están desarrollando programas para la reinserción laboral de trabajadores afectados por la privatización de las empresas estatales, y por la Reforma del Estado, a nivel nacional, provincial y municipal. De este modo se incentiva la contratación de los mismos por parte de empresas privadas y/o a través de su reconversión por medio de cursos de capacitación.

En el marco de estos programas se firmó un acuerdo con la Confederación General de la Industria y la Dirección Nacional de Empleo del MTySS, que tiene por objetivo la creación de puestos de trabajo en el sector privado de la economía.

PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL

La finalidad perseguida por las acciones de formación profesional es lograr la inserción y reinserción de los trabajadores desocupados, afectados por los procesos de reestructuración, así como atender a los nuevos ingresantes al mercado laboral; se parte de mejorar o adecuar las calificaciones profesionales de los mismos.

Este tipo de programas constituyen una competencia reciente del MTySS, ya que esta problemática se llevaba adelante desde el Ministerio de Educación a través del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica).

En tal sentido se han desarrollado desde el Servicio Nacional de Empleo, el Programa de Reentrenamiento Laboral para trabajadores desocupados, con el objeto de adaptar sus calificaciones para desempeñarse en el área administrativa.

En este programa se han capacitado, desde 1991, a 1,500 empleados administrativos inscriptos como desocupados en el Servicio.

Desde la Oficina de Empleo se realizan acciones de orientación e información profesional para los trabajadores que se encuentran

desocupados o que lo están en actividades de baja productividad, y desean mejorar su situación laboral.

A partir del cierre de la Empresa Hipasan se encaró el diseño y ejecución de un programa de reconversión profesional para los trabajadores, cuyas categorías ocupacionales presentaban mayores dificultades de inserción laboral: los mineros (60% de la planta total de personal). Ya que, si bien poseían una adecuada formación ocupacional, la misma es escasamente demandada en el mercado laboral.

Se organizaron cursos breves que permitirían, a partir de las actuales calificaciones, lograr un mayor nivel de generalidad en su formación, aproximándola a la de un oficio más standard, y otorgándoseles una certificación que acreditaba la formación.

En articulación con el CONET se realizó parte de estas acciones, previa convocatoria, entrevista ocupacional y selección de los aspirantes para los distintos cursos. Se implementaron cursos en diversas especialidades demandadas por los empresarios de las localidades próximas a Sierra Grande.

En esta misma dirección se realizarán programas destinados a los trabajadores afectados por los procesos de privatización de Altos Hornos-Zapla.

Por último, cabe señalar que la Dirección Nacional de Empleo realiza la aprobación de los programas de formación profesional establecidos en los contratos de trabajo-formación, orientados a jóvenes de hasta 24 años. Se asesora a las empresas en el diseño y ejecución de las actividades de formación previstas en la mencionada modalidad contractual.

PROGRAMAS DE EMERGENCIA OCUPACIONAL

En razón de la reestructuración productiva que se viene desarrollando en el país, se declaró, por resolución del MTySS, la emergencia ocupacional en diversos departamentos de las provincias de Río Negro, Neuquén y Jujú, a requerimientos de los gobiernos, legislaturas provinciales y de los actores sociales.

Es de destacar que dicha declaración favorece la reinserción de los trabajadores desocupados mediante la aplicación de las modalidades de contratos de trabajo promovidos.

D - DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA EN LA ARGENTINA**LINEAMIENTOS GENERALES ^{3/}**

1. La Argentina presenta una estrecha asociación entre cambios en el nivel del ingreso nacional y en la desigualdad distributiva. Las recesiones suelen ir acompañadas de un empeoramiento de la distribución del ingreso, ocurriendo lo opuesto en los periodos de expansión.
2. La desigualdad en la distribución del ingreso se acentuó a fines de la década del '80 con el primero de los periodos hiperinflacionarios por los que atravesó el país.
3. El atraso de la demanda de empleo asalariado respecto a la oferta hacia fines de la década del 80 - continuando una tendencia iniciada en los años 70- seguía causando que muchas personas que buscaban empleo pasaran a desempeñar actividades por cuenta propia de baja productividad, normalmente en el sector informal de la economía, generando ingresos muy reducidos. Ello constituía otra fuente de aumento de la desigualdad distributiva global, ya que tal comportamiento, significó una disminución del ingreso medio de los cuenta propia, a la vez que un incremento de la participación en la distribución de los ingresos hacia este conjunto de trabajadores.
4. La experiencia de los países en desarrollo muestra que los mercados de trabajo ajustan no sólo por cantidad sino también por precio. Así, durante la recesión, los nuevos trabajadores, o los que pierden sus empleos, pasan a engrosar las filas de los trabajadores independientes, situación que generalmente provoca una caída del ingreso medio de los que allí trabajan. En las expansiones sucedería exactamente lo inverso. Las consecuencias de tal comportamiento resultan conocidas: la tasa de desempleo abierto deja de ser sensible a lo que acontece con la demanda de trabajo. La subocupación abierta, la estructura del empleo por categoría y los ingresos pasan a constituirse en indicadores centrales para evaluar el devenir del mercado de trabajo.
5. Lo descrito en el párrafo precedente no escapa a la situación de la Argentina hacia fines de los años 80. Como consecuencia de dichos comportamiento, este país fue testigo de un paulatino aumento de la pobreza absoluta, no sólo en relación a la tendencia histórica del país, sino a los niveles de otras naciones. Este fenómeno posee rasgos diferentes del estereotipo tradicional latinoamericano ya que buena parte de él se derivó del empobrecimiento de la clase media y el desmejoramiento distributivo concomitante.

³ Se han considerado solo las cifras de ocupación urbana por ser las áreas rurales de significación relativa poco importante en relación al total.

Puede observarse en el Cuadro N° 1 los datos que avalan este proceso partiendo de mediados de la década del 70.

6. A partir de enero de 1991 con el comienzo del Plan de Convertibilidad, la Argentina parece estar iniciando un proceso de recuperación en la actividad económica conjuntamente con la estabilización de su economía, lo cual representa un escenario en el que parecería posible el mejoramiento de la situación social actual. En el apartado siguiente se ofrece una cuantificación más detallada de la situación del empleo donde puede observarse las mejoras relativas aquí referidas.

7. La evolución de la ocupación en el período de mayo de 1989 a octubre de 1991 ofrece un significativo incremento según los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el total del país. Los datos reflejados en el Cuadro N° 2 ilustran lo indicado en ese apartado. Como puede observarse en el mismo, en efecto, en dicho lapso la ocupación urbana aumentó en un 4.2 %, es decir, en 426 mil personas aproximadamente. El mayor dinamismo del mercado de trabajo se registró entre mayo de 1990 y junio de 1991 con una tasa del 4.6 %, en relación a octubre de 1990 y octubre de 1991, período en el que se observa un aumento en la absorción de empleo de menor magnitud, 3.1 %. Es de destacar, en relación a lo mencionado anteriormente, que se ha superado la etapa más crítica de la situación del mercado laboral registrada en mayo de 1990.

8. El desempleo disminuyó entre mayo de 1989 y octubre de 1991 en un 25 %, cifra que representa, aproximadamente, 218 mil personas. A pesar de la estacionalidad que registra la EPH entre las dos ondas de cada año, la desocupación se redujo este último mes y octubre de 1991 (8 %).

9. En cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA), se observa un aumento del 1.9 % entre mayo de 1989 y octubre de 1991 equivalente a 209 mil personas. Este comportamiento resulta de una disminución de la tasa de actividad entre las ondas de mayo y octubre de 1989 y las correspondientes de 1990 y una recuperación en 1991.

CUADRO N° 1 - DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DEL CONJUNTO DE PERCEPTORES

AÑO	INGRESOS BAJOS	INGRESOS MEDIOS	INGRESOS ALTOS	TOTAL
1974	11.4	60.5	28.1	100
1976	12.1	59.9	28.0	100
1978	10.2	53.7	36.1	100
1981	10.5	54.5	35.0	100
1985	9.9	56.8	33.3	100
1988	9.2	54.9	35.9	100
1989	7.9	50.5	41.6	100
1990	9.7	55.0	35.3	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

CUADRO N° 2 - PRINCIPALES VARIABLES OCUPACIONALES
(Mayo 1989 a Oct. 1991)

VARIABLES OCUPACIONALES	Mayo	1989 Octubre	1990 Mayo	1990 Octubre	1991 Junio	1991 Octubre
POBLACION URBANA (miles)	27,297	27,475	27,725	27,897	28,171	28,309
PEA URBANA (miles)	10,974	10,798	10,840	10,879	11,128	11,182
TASA DE ACTIVIDAD (%)	40.2	39.3	39.1	39.0	39.5	39.5
OCUP. URBANOS (miles)	10,085	10,031	9,908	10,194	10,360	10,511
DESOC. URBANOS (miles)	889	767	932	685	768	671
TASA DE DESOC. (%)	8.1	7.1	8.6	6.3	6.9	6.0
TASA DE SUB- OCUPACION (%)	8.6	8.6	9.3	8.9	8.6	7.9
SUB.OCUP.URB. (miles)	944	929	1,008	968	957	883
DESOC+SUBOC (miles)	1,833	1,696	1,940	1,653	1,725	1,554

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

CUADRO N° 3 - INDICES PARA LAS PRINCIPALES VARIABLES OCUPACIONALES
(Indice Mayo 1989 = 100)

PROMEDIOS ANUALES	Mayo	1989	1990		1991	
		Octubre	Mayo	Octubre	Junio	Octubre
POBLACION URBANA	100.0	100.0	101.6	102.2	103.2	103.7
PEA URBANA	100.0	98.4	98.8	99.1	101.4	101.9
OCUP. URBANOS	100.0	99.5	98.3	101.1	102.7	104.2
DESOC. URBANOS	100.0	86.3	104.8	77.1	86.4	75.5
SUB.OCUP.URB.	100.0	98.4	106.8	102.5	101.4	93.6
DESOC+SUBOC.	100.0	92.5	105.8	90.2	94.1	84.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

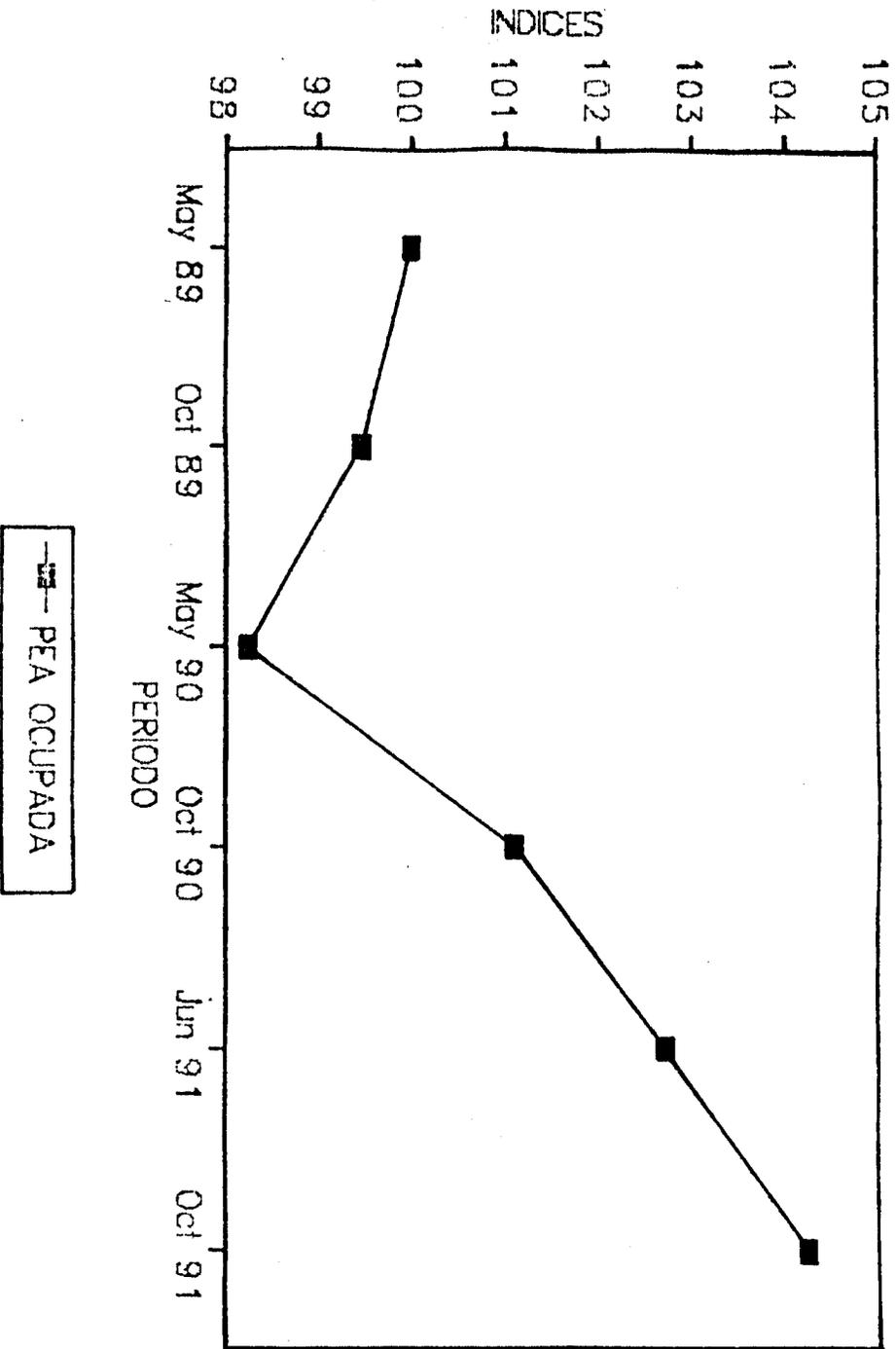
CUADRO N° 4 - DATOS PARA EL TOTAL DEL PAIS (EPH)

	May.90	Oct.90	May.91	Oct.91
NIVEL DE ACTIVIDAD	39.1	39.0	39.5	39.5
SUBOCUPACION	9.3	8.9	8.6	7.9
DESOCUPACION	8.6	6.3	6.9	6.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

Nota: Nivel de actividad = $PEA / Pob.Total.$
 Tasa de Subocupación= $Subocupados / PEA.$
 Tasa de Desocupación= $Desocupados / PEA.$

EVOLUCION DE LA OCUPACION MAYO 89-OCT.91 (Mayo=100)



VI - VIVIENDA

A - INTRODUCCIÓN

El **déficit habitacional nacional** es resultado del proceso de crisis estructural macro-socio-económico que ha caracterizado al país en las últimas décadas y al que se incorpora como un emergente particular.

Se estima que más de 3,000,000 (tres millones) de hogares padecen condiciones deficitarias.

Bajo esta denominación general se incluyen distintos tipos de situaciones deficitarias con distinto nivel de gravedad según se describe en el siguiente cuadro:

	POBLACION	HOGARES	% HOG.
<u>TOTAL DEL PAÍS</u>	<u>32,608,560</u>	<u>8,450,000</u>	<u>100.0</u>
<u>Hogares y población que padecen situaciones deficitarias.</u>	<u>12,850,000</u>	<u>3,000,000</u>	<u>35.5</u>
- Hogares y población que ocupan viviendas precarias irrecuperables.	3,900,000	900,000	10.6
- Hogares y población que ocupan viviendas precarias recuperables.	7,200,000	1,600,000	18.9
- Hogares y población que padecen hacinamiento.	1,750,000	500,000	5.9

Fuente: Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental

Merece una consideración especial, en el marco del déficit habitacional, la carencia de agua y la ausencia de baño en la vivienda, así como otros servicios de infraestructura urbana.

En los 24 centros urbanos estudiados por la **Encuesta de Situación Habitacional** se observa que alrededor del quince por ciento (15%) de las viviendas no tiene agua y en varios centros del país este porcentaje se duplica con seguro riesgo para la salud general de la población.

Por otra parte, las condiciones de la tenencia de la vivienda, por su fuerte incidencia en las posibilidades de mejoramiento del habitat y por su gravitación para ponderar la situación habitacional, debe ser considerada especialmente. Es de destacar que en los centros estudiados alrededor del veinte por ciento (20%) del total de hogares presenta situaciones irregulares de tenencia.

B - LOGROS ALCANZADOS POR EL SECTOR DE VIVIENDAS SOCIALES EN EL PERIODO NOVIEMBRE 90 / JUNIO 92.

La **Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social (SVCA)**, ante la situación del Déficit de Vivienda en el país anteriormente descrito se abocó, en el período de referencia, a analizar los diversos factores que incrementaron el déficit cualitativa y cuantitativamente, y procedió a la reformulación de la Política Habitacional, diagramando un "**Plan Habitacional de Emergencia**" conjugado con los planes en marcha del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI - Decreto N° 690 del Poder Ejecutivo Nacional).

Así, se identificaron los principales problemas:

- La discontinuidad institucional que inhibiera el desarrollo de iniciativas en marcha.

- La falta de eficacia del FONAVI, ya que a pesar de la importante inversión de recursos aportados desde 1976 hasta 1992 en la construcción de viviendas (diez mil millones de dólares - U\$S 10,000,000,000), el déficit se incrementó, desde 1980, en un millón de unidades, lo cual indica costos elevados por solución habitacional.

- La inequidad del sistema, que implicó la existencia de subsidios no explícitos, dado que los beneficiarios efectivos no fueron los más necesitados.

- La falta de transparencia en el proceso de adjudicación, que colaboró con el desplazamiento del perfil de la población beneficiaria.

- La inadecuada distribución geográfica ya que no se privilegiaron las áreas de carencias más masivas.

- El bajo nivel de recupero, que no permitió la renovación del fondo.

La mencionada Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental planteó la necesidad de revertir la situación descrita sobre la base de:

- a) Redefinir el papel del Estado quien asumirá un rol orientador, promotor y normativo, facilitando el protagonismo de los beneficiarios, de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), cooperativas, agentes financieros y empresas.
- b) Proveer apoyo a diversos tipos de soluciones habitacionales (viviendas nuevas, provisión de infraestructura, crédito para materiales, lotes urbanizados, regularización dominial, etc) de manera de atender a las diversas demandas que surgen del déficit actual.
- c) Descentralizar la ejecución de los programas y diversificar los agentes ejecutores, reduciendo costos, brindando transparencia y buscando los mecanismos más eficaces para llegar a la población en situación de mayor carencia.
- d) Coordinar con nuevas modalidades operativas que, a través del sistema financiero, estimulen el ahorro y la canalización de recursos hacia la construcción de viviendas con eficiencia, transparencia y eficacia social.

Esto, en función de los siguientes objetivos:

- a) Posibilitar la mejora en la calidad de vida y el acceso a la vivienda en un habitat digno para aquellos sectores carenciados en condiciones de marginalidad social, económica o territorial.

Especialmente aquellos cuya extrema pobreza los coloca en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.

- b) Mantener y continuar aquellos planes y operatorias en curso que están destinados a los sectores de ingresos bajos y medio bajos.

- c) Estimular una presencia más activa de los sectores inversores y productivos privados, tanto en el campo de los programas de vivienda promovida por el sector público así como también en la atención de las necesidades que presentan los estratos medios de la población, que en los últimos años han visto disminuidas sus posibilidades de acceso a la vivienda.

Para ello la Secretaria Vivienda y Calidad Ambiental ha determinado las siguientes estrategias:

- A) Fortalecer la recuperación e integración social mejorando las capacidades de aporte productivo de los hogares y su inserción en el sistema social y económico social.

B) Apoyar las formas asociativas de la comunidad aprovechando sus esfuerzos en la producción y adecuación de viviendas y obras de infraestructura, canalizando sus aportes hacia la formación de capital individual y social.

C) Promover una acción coordinada a nivel nacional y provincial, inscrita en criterios de federalización y descentralización operativa, con aprovechamiento de las experiencias realizadas y con continuidad como base de credibilidad en las acciones del Estado.

D) Inducir a la administración municipal y a las comunidades a convertirse en propulsoras de acciones en materia de tierras, infraestructura y vivienda en un marco participativo y con el consenso de las organizaciones de base.

E) Apoyar programas de desarrollo, de creación y fortalecimiento de fuentes de trabajo en relación con la industria de la construcción.

F) Apoyar el desarrollo de tecnologías y materiales locales, la capacitación de mano de obra, la promoción de sistemas de racionalización de la construcción tradicional y de industrialización de los procesos productivos.

G) Ofrecer un conjunto de soluciones alternativas acordes a la capacidad económica de los destinatarios que posibiliten condiciones de alojamiento, de salubridad y equipamiento necesarios para el desarrollo social y personal de grupos involucrados.

H) Adecuar las características de los programas con financiación externa para una mejor complementación con la política de vivienda propuesta.

I) Promover para aquellos sectores de la población cuyos ingresos lo permitan, la movilización del ahorro con destino a la vivienda, mediante la aplicación de operatorias financieras alternativas (fondos de pensión, ahorro previo, círculos cerrados, obligaciones negociables).

J) Impulsar las acciones que permitan la rehabilitación de unidades habitacionales con distinto grado de precariedad (refacción, ampliación, finalización).

K) Llevar adelante una política de fuerte incremento del recupero de los fondos FONAVI.

L) Conjugar la estrategia anterior con un rediseño del FONAVI a los fines de transformarlo en un fondo rotativo con equilibrio financiero.

C - PLAN DE ACCION

El Plan de Acción que la SECRETARIA DE VIVIENDA Y CALIDAD AMBIENTAL del MINISTERIO se ha fijado para llevar adelante la política diseñada engloba DOS (2) aspectos principales:

1 - Acciones Sociales**2 - Mejoramiento del FONAVI****a) - ACCIONES SOCIALES**

Se desarrollarán dos (2) líneas de acción:

a) Cumplimiento de las obligaciones ya contraídas y finalización de las obras de los programas sociales en curso.

b) Incorporación de nuevas operatorias apuntando a la aproximación de las ofertas habitacionales al cuadro de situación descrito.

Sus destinatarios son:

1) Población urbana en asentamientos precarios o marginales.

2) Población localizada en áreas bajo situaciones de emergencia (sismos, inundaciones, aluviones, epidemias).

3) Población en situaciones especiales: discapacidad, ancianidad, niños de la calle y madres solteras.

En todos los casos se dará prioridad a aquellos hogares que, por su configuración familiar y social, su marcada inestabilidad laboral e incapacidad de ahorro, no reúnan las condiciones para poder garantizar las amortizaciones propias de los sistemas de adjudicación de vivienda vigentes, públicos o privados.

Todo ello converge en el PLAN DE ACCIÓN propuesto para los dos años siguientes que se especifica a continuación.

b) - MEJORAMIENTO DEL FONAVI.

La Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio, los organismos ejecutores y las distintas entidades vinculadas al Sector, tanto financieras como de la construcción, se proponen:

a) La reprogramación total de la planificación que elaboran los Institutos Provinciales de Vivienda para el período 1992-1994.

b) La transformación, reconversión y crecimiento de la industria de la construcción - Sector Vivienda, en el marco del Acuerdo suscrito por el Señor Presidente de la Nación, los Sres. Ministros de Economía y Obras y Servicios Públicos y de Salud y Acción Social de la Nación y los representantes de Entidades de la Industria de la Construcción, el 31-10-91, por el cual se constituyó la Comisión Asesora, integrada también por el Banco Hipotecario Nacional, la cual deber expedirse sobre:

1. El recupero de los fondos FONAVI en sus aspectos económico, político, jurídico y social, con especial atención en el rol de los Estados Provinciales y sus Institutos de Vivienda;
2. Conversión del FONAVI en un fondo rotativo con equilibrio de largo plazo y preservación del ahorro social;
3. Desarrollo de los instrumentos financieros alternativos y complementarios aplicables al sector y, particularmente, las nuevas formas ligadas a la aplicación de fondos de pensión, obligaciones negociables y mecanismos de ahorro;
4. Determinación de las condiciones técnico-organizativas que deben observar las propuestas de soluciones habitacionales e infraestructurales alternativas;
5. Implementación de los mecanismos de control del Sistema FONAVI dispuestos por la Secretaria de Vivienda y Calidad Ambiental en enero de 1991 referido a la intervención del Tribunal de Cuentas de al Nación, la Sindicatura General de Empresas Públicas y la Contaduría General de la Nación.

D - BREVE DESCRIPCION DE LAS NUEVAS OPERATORIAS.

1. URBANIZACION DE TIERRAS Y PROVISION DE LOTES CON SERVICIOS.

- Componentes:

- * Producción de lotes (en articulación con el "Plan Arraigo").
- * Provisión y/o finalización de infraestructura: red vial, de distribución de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, de desagües cloacales (en el marco de los proyectos de **Promoción Comunitaria Integral**, del **Programa Federal de Solidaridad**).
- * Ejecución de núcleo sanitario en cada lote (por autoconstrucción asistida).

Monto máximo por parcela:

\$ 2,500 (reintegrable sin interés en 10 años)

2. REHABILITACION DE AREAS URBANAS DETERIORADAS Y DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS.

- Componentes:

- * Reordenamiento parcelario.
- * Regularización de la situación dominal.
- * Finalización de la infraestructura básica (agua, desagües, energía eléctrica).
- * Mejoramiento de viviendas recuperables.
- * Demolición y construcción nueva cuando no sea posible la recuperación o cuando deban producirse desplazamientos como consecuencia del reordenamiento parcelario.

Monto máximo por unidad rehabilitada:

\$ 2,500 (reintegrable sin interés en 10 años)

3. LINEA DE CREDITO PARA VIVIENDA DEFICITARIA EN LOTE PROPIO.

- Componentes:

- * Mano de obra.
- * Provisión de materiales.
- * Provisión de mano de obra y materiales.

- Beneficiarios:

Personas físicas propietarias de bienes inmuebles destinados a la vivienda propia, con títulos definitivos, tenencia precaria o boletos de compraventa.

Monto máximo:

\$ 2,500 (reintegrables con un interés del 3% anual, en 10 años).

E - METAS PARA EL PERIODO : JUNIO 1992/ DICIEMBRE 1993

El Plan de Acción que la SVCA del MSAS se ha fijado para el período de referencia contempla las acciones e inversiones que se especifican en los siguientes cuadros y se propone implementar un total de 213,700 soluciones habitacionales, incluyendo viviendas nuevas.

1.ACCIONES SOCIALES	1992		1993	
	Cant.soluc. Habitacion.	Monto Inver. (en mill.U\$S)	Cant.soluc. Habitacion.	Monto Inver. (en mill.U\$S)
1.1.REGULACION Y TERMINACION	19,900	113,0	*	20,0
1.2.NUEVAS OPERATORIAS **	14,800	37,0	52,000	130,0
SUBTOTALES	34,700	150,0	52,000	150,0
TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES 86,700				

Fuente: Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental.

* Obras de Infraestructura

** Nuevas Operatorias: a) Urbanización de tierras y provisión de lotes con servicios; b) Rehabilitación de áreas deterioradas y asentamientos precarios; c) Línea de crédito para vivienda deficitaria en terreno propio.

2. FONAVI (Cant.viviendas)	1992		1993	
	EN EJEC.	A TERMINAR	EN EJEC.	A TERMINAR
2.1.CON AUTORIZAC. DE FINANCIAMIENTO	83,000	50,000	33,000	33,000
2.2.OBRA NUEVA	57,000	10,000	61,313	34,000
SUBTOTALES		60,000		67,000
TOTAL VIVIENDAS 127,000				
TOTAL GENERAL 213,700				

Fuente: Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental.

F - PROGRAMA "ARRAIGO"

LOGROS ALCANZADOS EN EL PERIODO NOVIEMBRE 90 /JUNIO 92.

El Programa "Arraigo", a cargo de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - organismo ejecutor designado para la aplicación de la Ley N° 23967 / Ley de Tierras, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 14 de Agosto de 1991 tiene como objetivo la regularización dominial de las Tierras Fiscales Nacionales ocupadas por familias de bajos recursos, las cuales son transferidas a las pro-

vincias y/o a la Municipalidad de la Ciudad de Bs.Aires, para su posterior venta a los ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social.

Las acciones realizadas a la fecha :

LOCALIDAD	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS	
- CAPITAL FEDERAL	60,000	HABITANTES
- Pcia.de SALTA	95,000	"
- Pcia.de BS.AS.	290,000	"
- Pcia.de CHACO	40,000	"
- Pcia.de TUCUMAN	12,000	"
- Pcia.de ENTRE RIOS	1,700	"
- Pcia.de SAN JUAN	40,000	"
TOTAL : 538,700 HABITANTES		

- Restitución de 150,000 Has a una Comunidad Aborigen del Chaco.
- Aporte del Tesoro Nacional para las tareas de mensuras y escrituración a favor de las Asociaciones Aborígenes.

METAS

El Programa "Arraigo" se propone instrumentar acciones articuladas al Programa Central de Regularización Dominial referidas a :

- A- SANEAMIENTO AMBIENTAL
- B- SANEAMIENTO TERRITORIAL
- C- LOTES CON SERVICIOS
- D- VIVIENDA MEJORADA
- E- VIVIENDA PROGRESIVA
- F- APOYO A LA PROVISION Y DISTRIBUCION DE MATERIALES
- G- APOYO A LA AUTOCONSTRUCCION
- H- EQUIPAMIENTO COMUNITARIO
- I- MACRO Y MICRO EMPRENDIMIENTOS
- J- POLOS DE DESARROLLO

G - SANEAMIENTO

MARCO INSTITUCIONAL

Hasta el año 1979 los servicios de saneamiento del país eran administrados por un solo organismo, Obras Sanitarias de la Nación. A partir de ese año el Gobierno Nacional adoptó la decisión de transferir a los gobiernos provinciales la responsabilidad directa de la prestación de esos servicios.

Se intentó aplicar, de este modo, un cambio sustancial que serviría para impulsar la acción y revitalizar el sector.

Esta brusca alteración institucional, combinada con una severa crisis económica, tuvo un impacto global negativo. Efectivamente, las estructuras creadas en las distintas provincias no respondieron de manera homogénea a las necesidades del sector. En general no pudieron revertir la situación, la calidad de los servicios fue decreciendo, las inversiones postergándose y la mayoría no puede diagnosticar su actual situación institucional ni económica ni tampoco emitir políticas de cambio.

COBERTURA

A partir de la habilitación en 1870 del primer servicio de agua potable en la ciudad de Bs.As. para abastecer a 30,000 habitantes hasta nuestros días, con servicio de agua por red para 18,000,000 de habitantes y de cloacas para 10,000,000 de habitantes, la evolución de la cobertura puede resumirse así:

Hasta el año 1970, los servicios de agua y desagüe se expandieron de tal manera que crecieron a un ritmo superior al de crecimiento demográfico. Durante la década del 70 esta evolución se detuvo y a partir 1980 se revirtió totalmente la situación y el crecimiento demográfico fue ampliamente superior a la expansión de los servicios.

CUADRO 1

AÑO	POBLACION TOTAL	POBL.SERVIDA C.AGUA POTABLE	PORCENTAJE DEL TOTAL	POBL.SERVIDA C.CLOACAS	PORCENT. DEL TOTAL
1990	*32,50	*18,00	55,38	*10,20	31,38

Fuente: Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental.

* Cifras dadas en millones de habitantes.

Este cuadro nos muestra la cobertura en servicios a nivel nacional, lo que evidencia una situación preocupante. La misma es mucho más grave cuando se desagregan los porcentajes por regiones.

Así por ejemplo, dejando de lado la ciudad de Bs.As. (Capital) cuya cobertura en agua y cloacas es del 100%, existen zonas del país donde dichos porcentajes son muy inferiores: en el Noroeste Argentino oscila en el 45 % para agua y el 20.5% para cloacas, mientras que el 2do. cordón industrial del Gran Bs.As. (alrededores de la Capital Federal) la cobertura es del 35% y 23% respectivamente.

ORGANISMOS DE APOYO INSTITUCIONAL

- Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS)

El COFAPyS, organismo dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, como consecuencia de las deficiencias operatorias de servicio detectadas en los entes prestadores mencionados anteriormente,

planteó la necesidad de iniciar un proceso de transformación integral de los mismos.

Para esto surge el "Programa Nacional de Rehabilitación y Ampliación de servicios de Agua Potable y alcantarillado cloacal" con apoyo del BID y BIRF para poblaciones de más de 15,000 habitantes.

El objetivo básico del programa es el desarrollo de verdaderas empresas de servicio público con capacidad jurídica propia, con autonomía operatoria y estructural y funcionalmente aptas para mejorar la calidad del servicio al mínimo costo posible. Este programa está en curso de implementación durante el año 1992.

El COFAYS tiene también en vigencia tres programas con créditos internacionales para asistencia a las provincias, alguno de ellos con varios años de ejecución.

1) PROGRAMA DE EMERGENCIA :

Es financiado por COFAPyS e invertido en obras de saneamiento de pequeña envergadura con asistencia financiera (máximo U\$S 100,000) y corto plazo de ejecución (2 Meses).

DESEMBOLSOS :

PERIODO	MONTO U\$S
1990/92	1.388.371

2) PROGRAMAS DE OBRAS MENORES :

Este programa financia solamente materiales para ejecución de obras de agua potable y desagües cloacales. El valor máximo es de U\$S 100,000.

DESMBOLSOS :

PERIODO	MONTO U\$S
1990/92	3.443.845

3) PROGRAMA CREDITO BID V:

Crédito de U\$S 140,000,000 para la construcción y ampliación de los sistemas de abastecimiento y elaboración de proyectos de localidades de menos de 15,000 habitantes.

DESEMBOLSOS :

PERIODO	MONTO U\$S	POBLACION BENEFICIADA
1990/92	105,645,000	378,754

- MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL

La Secretaría de Vivienda del Ministerio de Salud y Acción Social a través del Programa Global de Desarrollo Urbano SVOA - BIRD ha financiado obras que a Diciembre de 1991 beneficiaron a 1,500,000 de personas y durante el año 1992 lo hará a 2,300,000 personas más.

- CÓLERA

La amenaza de extensión del cólera hizo imprescindible la adopción de las medidas necesarias para la prevención y control de la misma.

El Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación tomó un papel protagónico en este tema y asignó recursos de emergencia durante el año 1992, tal como se detalla a continuación :

PERIODO	MONTO U\$S	POBLACION BENEFICIADA
FEB.1992	17,719,000	410,000
ABR.1992	53,256,000	2,050,000

PRIVATIZACIONES

Toda esta ayuda aportada a las Provincias para sus inversiones en obras sanitarias, no ha sido suficiente para revertir el estado del sector, por lo que se han comenzado a dar algunos cambios como es el de la actividad privada en el manejo de las empresas.

Efectivamente, dentro del Marco Regulatorio de la Reforma del Estado, la inversión de la actividad privada en la prestación de servicios sanitarios ha llevado a que algunas Provincias hayan concesionado sus servicios. En el año 1991 lo hizo la Pcia. de Corrientes y la Empresa Obras Sanitarias de la Nación que sirve a Capital Federal y a 13 municipios del Conurbano Bonaerense lo hará durante el año 1992.

En el actual contexto nacional con una adecuada perspectiva económica y un mayor compromiso de la clase política en lo referente a las condiciones socio-sanitarias de nuestro país, se recrearon las condiciones básicas para que se gesten proyectos y se revierta la situación del sector.

VII - FINANCIAMIENTO

A - EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público social (educación, salud, vivienda y otros sectores sociales) ha tenido importantes fluctuaciones en el período 1975-1992.

Es de destacar el hecho de que la mayor parte de los recursos destinados a los sectores sociales se encuentran bajo la órbita de las provincias y municipios. En 1975 las provincias participaban de un 46.2% del total del gasto público social, en 1988 esta participación había aumentado al 69.6%.

En 1975 el gasto público social representaba el 23.7% del gasto público total, en tanto en 1988 su participación descendía al 19.8%.

Como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) el gasto público representaba en 1975 el 9.1%, en 1988 el 9.2% del mismo. Su punto más bajo se observó en 1977 (5.8%). Esto se da en el contexto de una evolución descendente del PBI en el período, que creció a un ritmo inferior al del crecimiento poblacional ⁴/.

Por lo tanto, considerado el período 1975-1988, el gasto público social descendió en términos per capita desde 275,80 australes de 1986 en 1975 a 227,02 en 1988. Medida la participación per capita el punto más bajo se observa en 1982 con 153,17 australes. Es decir, si tomamos el año 1975 como base 100 tenemos que por 100 australes gastados en 1975, en 1982 se gastaron 55,63 y en 1988 82,31.

Considerada la estructura del gasto social, ésta se ha mantenido relativamente estable en el período 75-88. En 1988 se destinaba al sector educación el 51.8%, al sector salud el 25.2% (comprendiendo en este porcentaje el 6.4% destinado a saneamiento ambiental), el sector vivienda daba cuenta del 13.2%, en tanto la categoría "otros sectores sociales" (asistencia social, promoción social, deportes y recreación y otros gastos sociales sin discriminar) el 9.8% restante.

La política encarada por el Gobierno apunta a privilegiar las acciones que se desarrollen en el área social. El aumento del presupuesto público en estos sectores y la búsqueda de maximización en el uso de los recursos son parte de su propuesta.

⁴ Según fuente del Banco Mundial, en el quinquenio 75-80 la tasa de crecimiento anual promedio fue del 1,8%, en el quinquenio 80-85 su crecimiento fue negativo a una tasa de -3.4% anual en tanto en el quinquenio siguiente, continuando con el mismo signo fue de un promedio de -0.74% anual. Esta tendencia sólo se revierte a partir de 1991.

El presupuesto público de 1992 (nación más provincias) expresa esta decisión al aumentar la participación del gasto en los sectores sociales al 24.7% del total del gasto público total.

La propuesta incluye la reorientación del gasto en función de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos sociales. Esto implica la redefinición de prioridades al interior del mismo, la programación y presupuestación anticipada, y la evaluación de las políticas en un sentido amplio, apuntando a garantizar que el gasto público social alcance a los sectores considerados prioritarios o de mayor riesgo, y de respuestas a las necesidades de más amplios sectores.

B - APOORTE DEL SECTOR PRIVADO

No existen estimaciones cuantitativas del aporte del sector privado en los programas de superación de la pobreza.

Información parcial da cuenta de un importante esfuerzo con participación de organismos no gubernamentales que se desarrolla específicamente en el campo alimentario.

C - FINANCIAMIENTO EXTERNO

I. MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL

1. SECRETARIA DE PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA (Coordinación)

*** "Programa de Lucha contra el Cólera" - Donación UNICEF
(FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA).**

- Componentes: Capacitación, Redes Sociales, Comunicación Social, Monitoreo y Evaluación e Intercambio de expertos.

- Monto : U\$S 230,000

- Ejecución : 1992

*** " Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica" - Préstamo BIRF:2984 -AR-(PRONA TASS (PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA ARGENTINA).**

- Componentes: Consultorías, Capacitación, Asistencia Técnica y Equipamiento Informático.

- Monto: U\$S 45,300
- Ejecución : 1992

2. SECRETARIA DE SALUD

* **" Rehabilitación Infraestructura de Salud" - Préstamo BID: 516/OC- AR.**

- Monto: U\$S 45,000,000
- Construcción de Hospitales (Pcias.: Córdoba, Chaco, Salta y Neuquén).
- Inicio ejecución: 1992

* **"Atención Primaria de Salud" - Donación BID:CT-ATN/TF-2853-AR**

- Construcción de Centros de Salud.
- Monto: U\$S 3,170,000
- Inicio ejecución: 1992

* **"Proyecto para la Atención Materno Infantil y Nutrición" - Préstamo BIRF:2984-AR/DONACION UNICEF.**

- Componentes : Identificación de las áreas y de la población, Rehabilitación y reconstrucción del primer nivel de atención y del primero de referencia, Asistencia Alimentario Nutricional, Desarrollo Infantil, Asistencia Técnica al Programa de Comedores Escolares, Monitoreo y Evaluación, y Organización y Administración.
- Monto: U\$S 780,000 (U\$S 50,000 UNICEF)

* **"Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Salud" Préstamo BIRF" 2984-AR(PRONATASS).**

- Componentes: Descentralización y Mejoramiento de Gestión del Sector, Sistema de Información en Salud, Promoción y protección de la Salud, Medicamentos y alimentos, Desarrollo de Recursos Humanos y Relaciones intra y extrasectorial.
- Monto: U\$S 7,000,000
- Ejecutado a Marzo de 1992: U\$S 1,500,000

* **"Provisión de Equipos para el área de Neonatología del Plan Materno Infantil"** - Préstamo en el marco del Acuerdo Argentino-Italiano de Cooperación.

- Componentes: Provisión e Instalación de Equipos, Asistencia Técnica y capacitación (a cargo de la firma italiana "ANSALDO").
- Monto: U\$S 24,000,000
- Ejecución: 1992

"ACCIONES FINANCIADAS POR LA ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD - OPS".

- Fortalecimiento de Recursos Humanos en Salud.
- Programa Nacional de Control y Prevención SIDA.
- Abastecimiento Público de Agua y Saneamiento.
- Análisis y Desarrollo de Políticas de Salud.
- Evaluación de Situaciones Sanitarias y sus Tendencias.
- Crecimiento y Desarrollo y Reproducción Humana.
- Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles.
- Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles.
- Monto ejecutado:
Dic.90 / Dic.91 :U\$S 1,265,000
Previsión de ejecución 1992: U\$S 1,325,000

* **"Programas y Proyectos de Información y Estadísticas Sociales, Salud, Mujer, Comunicación, Monitoreo de Metas"**
Donaciones UNICEF.

- Montos ejecutados:

Enero / Dic. 91.

Fondos Regulares: U\$S 750,000

Fondos Complementarios: U\$S 265,000

- Previsión de ejecución 1992:
- Fondos Regulares: U\$S 1,000,000
- Fondos Complementarios: U\$S 100,000

3. SECRETARIA DE VIVIENDA Y CALIDAD AMBIENTAL

* **"Programa de Desarrollo Municipal"** - Préstamo BIRF:AR-2920

- Componentes: Obras de infraestructura urbana municipal, compra de Equipos para la prestación de servicios municipa

les y Contratación de Consultorías para la gerencia municipal en las provincias de: BS.AS., Córdoba, La Pampa y Santa Fe.

- Monto: U\$S 120,000,000

- Monto del Préstamo ejecutado:

Enero / Dic.91: U\$S 20,000,000.-

Enero / Junio 92 : U\$S 6,000,000.-

- Previsión de ejecución Julio / Dic.92: U\$S 20,000,000.-

* **"Programa Global de Desarrollo Urbano"** - Préstamo BID:206/IC-AR y 514/OC-AR.

- Componentes: Obras de Infraestructura urbana: agua, alcantarillado, alumbrado, equipamiento comunitario, pavimentación, etc..

- Monto: U\$S 118,950,000

- Monto del Préstamo ejecutado:

Enero / Dic.91: U\$S 23,000,000

Enero/Junio 92:U\$S 13,000,000

Previsión de ejecución 2o.semestre 92: U\$S 29,000,000

* **" Asistencia Técnica a Proyectos de Autoayuda de Habitat Popular"** - Donación de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ.

- Localización: Zárate - Pcia.de BS.AS.

- Monto: U\$S 1,700,000

- Ejecución :1991/92.

4. SECRETARIA DE ACCION SOCIAL

* **" Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Acción Social"** - Préstamo BIRF:2984-AR(PRONATASS).

- Monto: U\$S 1,000,000

- Ejecutado a Marzo de 1992: U\$S 500,000

II. MINISTERIO DE TRABAJO

PRONATASS - Contratación de Consultores de la OIT.

1990 / 91: U\$S 70,000

1991 / 92: U\$S 70,000

III. MINISTERIO DE EDUCACION

PRONATASS

1990 / 91: U\$S 2,500,000

* **"Programa de Educación Agrícola-Rural"**-(EMER-EMETA)-BID.

- 123

1991: U\$S 5,695,775

-718

1991: U\$S 5,223,442

UNESCO

1990 / 91: U\$S 83,000

IV. CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - COFAPYS.

1. Préstamo BID.

- Monto: U\$S 140,000,000

- Ejecutado Nov.90 / Mayo 92: U\$S 62,000,000

2. Préstamo BID/BIRF

- Monto: U\$S 250,000,000

- Ejecución: a partir del 2o.semestre de 1992.

VIII - DESARROLLO INSTITUCIONAL

A - LA REFORMA DEL ESTADO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La dimensión del problema de la pobreza se asocia fuertemente al estancamiento económico, con un PBI per capita similar al de 1975. Algunos rasgos de este estancamiento castigaron esencialmente la capacidad operativa del estado, especialmente se pueden puntualizar los siguientes items:

- 1) Deterioro de los ingresos fiscales por achicamiento de actividades productivas (algunos sectores industriales) o por reducción de los márgenes en los mercados de exportación.
- 2) Deterioro de los ingresos de seguridad social (jubilatorio y obras sociales) por la disminución relativa del empleo formal.
- 3) Deterioro general del contrato fiscal (generalización de la evasión)
- 4) Endeudamiento externo primero e interno después, de forma desmesurada.

La moneda argentina ha sufrido la inflación en mayor o menor medida desde la década del 50. Sin embargo, es a partir de 1975 que se instala en una magnitud y persistencia que no registra antecedentes en el país y en el mundo. Casi todos los años, desde entonces la inflación estuvo por encima del 100 % anual, hasta alcanzar tasas explosivas en 1989, con características de hiperinflación, las que se reiteraron hasta principios de 1990.

Esta ha sido una de las causas más importantes de deterioro financiero del estado, desde que las bases de cálculo de los ingresos (impuestos, tasas, contribuciones, tarifas) son siempre, a valores nominales, inferiores a los valores nominales del gasto.

Ante este cuadro de situación, la reforma del estado constituye la herramienta política fundamental destinada a devolverle al estado su capacidad de atender sus cometidos básicos.

Los rasgos principales del Programa de Reforma del Estado encarado por el Gobierno Nacional a partir de 1989, son :

- Restablecimiento de los mecanismos de recaudación, a través del fortalecimiento de sus áreas específicas.
- Eliminación de los mecanismos compensatorios (subsidios a sectores económicos crónicamente asistidos).
- Derivación al sector privado de la prestación de servicios y la producción de bienes susceptibles de transacciones de mercado, incluyendo la aplicación de capital privado para las nuevas inversiones de infraestructura económica.

- Ayuda financiera no-reembolsable para empleados que abandonan voluntariamente la administración pública.

- Devolución a las jurisdicciones locales (provincias y municipios) de los servicios básicos ligados a la comunidad (salud, educación, etc)

La profundidad de estas innovaciones ha permitido equilibrar las finanzas del Estado Nacional, restablecer el crédito público, interno y externo, refinanciar la deuda, y eliminar una de las causas recurrentes de inflación.

La difusión de estas políticas en los ámbitos provinciales y municipales, siguiente paso indispensable para completar la reforma del estado, ya ha comenzado.

Es entonces, gracias a la estabilización económica y a la Reforma del estado que vuelve a ser posible pensar, desde el sector público, en el despliegue de políticas sociales destinadas a atenuar los efectos de la pobreza.

Vuelve a utilizarse el presupuesto, existen recursos en firme cuyo poder adquisitivo no se diluye, es posible trazar planes y programas plurianuales, no se esteriliza la cooperación externa, se puede confiar en que existan recursos para las políticas sociales que se adoptan, y en que no se decidirán políticas sociales sin recursos.

Entretanto, cabe esperar que los frutos de la estabilización económica se manifiesten en forma de inversión - sobre todo privada - que asegura la expansión sostenida del empleo y el crecimiento del producto. En buena medida puede decirse que el Estado ya ha cumplido su parte, proveyendo las condiciones mínimas indispensables para el cálculo económico, que se habían perdido, y sin las cuales todo lo demás es imposible. Aun cuando el aquietamiento de la turbulencia económica hace más patente ahora la llamada deuda social, ello es señal positiva, ya que en la condición de caos económico, esa deuda no podría sino agravarse, como ha venido sucediendo durante años.

Apagar el incendio inflacionario ha sido un propósito que va más allá de lo económico: ha constituido, sin duda, una gran política social del Gobierno Argentino.

DESCRIPCION DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO

La consigna política actual del Gobierno Nacional es convertir a los años 90 en la década del empleo productivo y el crecimiento.

El logro de estos objetivos requería, como se ha descrito antes, liberar a la economía de su déficit estructural, y para ello debían instrumentarse cambios profundos en la organización del estado, en

el nivel del gasto público y en la orientación de sus recursos, esto es un Programa Integral de Reforma Estructural del Sector Público.

Sus fundamentos esenciales fueron debatidos y aprobados por el Congreso Nacional en ocasión de la sanción de las leyes de reforma del Estado y Emergencia Económica, en agosto de 1989.

A partir de allí se dictaron varias normas sucesivas, aquí resumiremos muy someramente algunas de las más relevantes.

El Decreto N° 435 (3/90) dispuso un severo control de compras y contrataciones del estado, una drástica reducción de Secretarías y Subsecretarías del Gobierno, concentrando las unidades de decisión política en un número limitado de organismos, congelamiento de vacantes en la Administración Pública Nacional y jubilación de oficio del personal en condiciones de retirarse.

El Decreto N° 1757 (9/90) estableció la conformación del Comité ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA, integrado por las Secretarías General, Legal y Técnica y de la Función Pública y por las entonces Subsecretarías de Economía, Hacienda y Coordinación Administrativa y Técnica del Ministerio de Economía), con potestad para aplicar una profunda reestructuración de la APN central y descentralizada, en función de los siguientes principios generales:

Políticas de desestatización, externalización, subsidiariedad, desregulación y refuncionalización.

El Decreto N° 2746 (11/90) proporcionó instrumentos para el logro de los objetivos, estrategias y medios.

Se determinó como funciones básicas del Sector Público:

- El manejo de la política económica
- Funciones de recaudación
- Provisión de servicios sociales básicos
- Provisión de seguridad pública.
- Ejercicio del poder de policía para asegurar el funcionamiento del mercado
- Investigación y desarrollo tecnológico
- Protección del medio-ambiente

Para lo cual se dispusieron una serie de medidas de reducción y reorganización del personal, tales como:

Reducción de las plantas transitorias, disolución y reestructuración de organismos, racionalización de áreas administrativas, privatización de servicios, transferencia a provincias y municipios y jerarquización de la función pública

B - ARTICULACION DE PROGRAMAS Y EVALUACION

La percepción de una descoordinación en el funcionamiento, al punto de superponer acciones similares de distintos programas dirigidos a las mismas poblaciones, que se operaba con un modelo de planificación excesivamente centralizado, verticalista respecto a los equipos locales de programas y a las poblaciones objetivo, las cuales no participaban en ninguna instancia del proceso de programación, tuvo como consecuencia que los equipos locales de los programas no desarrollaron sus potencialidades en la ejecución de acciones de buen impacto que pudieran asegurar el mejor retorno de la inversión, lo cual llevaba a que se gastara mal, con pobres resultados.

Ha resultado notorio que no existía una clara concepción referida a la eficiencia de gestión, que no se planificaba con criterio de prioridades relación costo-eficiencia o retorno de la inversión y que no existía seguimiento ni evaluación de procesos ni resultados.

En este cuadro de situación deben inscribirse distintas estrategias institucionales destinadas a ofrecer niveles de coordinación a nivel local, tal como el PROIN, Proyecto de Mejoramiento e Integración de Programas vinculados a la Salud y Nutrición de Niños y Mujeres, (llevado a cabo mediante un convenio de UNICEF y el Gobierno Argentino, financiado con aportes del Gobierno de la República Italiana) el cual planteó una concepción y un estilo de gestión nuevos.

Contempló un modelo de planificación descentralizado con fuertes relaciones de realimentación entre distintos niveles jurisdiccionales, donde los roles en esta materia competían a todos los niveles, en relación al espacio que les es propio. No creó divisiones tajantes entre el nivel de planificación y el de la operación, sino que propendió a desarrollar capacidades en este nivel operativo para abordar tareas de planificación local, postulando la coordinación inter e intrasectorial tanto en uno como en el otro aspecto. Este programa sectorial tuvo vigencia hasta 1990, momento en el cual, a partir de una sustancial modificación de la política social se suscitaron cambios en la institucionalización de las políticas sociales del estado nacional.

A partir de un diagnóstico como el precedente y de la convicción que la descentralización y la participación debían ser los ejes de política social del Gobierno Nacional, este Gobierno Nacional a partir de 1989 fue cambiando paulatinamente. En un principio se siguieron distribuyendo las cajas PAN (Programa Alimentario Nacional, consistente en la distribución directa a la población de escasos recursos de alimentos básicos), hasta agotar las existencias de las mismas, pero girando a las provincias las asignaciones presupuestarias a fin de que se encargasen de producir sus propios programas alimentarios, una vez agotado el stock de cajas PAN se giró directamente el efectivo a las Pcias. Le sucedió el Bono Solidario (dicho bono era canjeable por alimentos en los comercios de cada localidad), del cual

la Nación sólo realizaba la impresión, siendo las autoridades provinciales las encargadas de la selección de los beneficiarios y de la distribución de los bonos. A partir de la sanción de la Ley N° 23.767 de Políticas Sociales Comunitarias, para la participación provincial se vio enriquecida en mayor grado, ya que se le confirió a las provincias la potestad de elaborar sus propios programas, recibiendo el crédito correspondiente para su atención.

Los programas sociales masivos de carácter asistencial han sido reemplazados por una red federal, a partir de la transferencia de fondos a los Gobiernos provinciales y al Municipio de la Capital Federal, en la cual cada uno de las áreas encargadas de la acción social de los diferentes distritos diseña y ejecuta sus propios programas, de acuerdo con criterios que respetan la peculiaridad de su población objetivo (tales como el PAYCOR, en la Pcia. de Córdoba, el PAIS en la de Bs. As., el PRONUR en la de Río Negro, etc)

Esta federalización de la asistencia social genera un cambio en la estrategia de política social desarrollada desde el nivel central, donde el Gobierno Nacional, enfatiza la promoción social y la participación de las comunidades(a través de programas tales como el PROSOL, el Arraigo, procurando un adecuado equilibrio entre el asistencialismo - necesario para los sectores más carenciados - y los programas de generación de ingresos y promoción del empleo capaces de articular soluciones a largo plazo.

Entendiendo que el verdadero ajuste de la planificación lo deben hacer los propios beneficiarios, su inserción activa en las tareas de los programas, además del desarrollo social que implica per se, es un acto de estricta justicia, porque se trata de opinar y decidir sobre sus propias vidas. Por otra parte, es profundizar un modelo de gestión democrática de los asuntos sociales.

Por tratarse de un proceso de reciente data, aún no se ha avanzado en la transferencia de tecnología de administración de proyectos, es necesario fortalecer la programación en el nivel local y regional, de manera de establecer una fijación de objetivos traducibles a metas mensurables que hagan posible su seguimiento y evaluación, a través de la adopción de indicadores sencillos. Sin embargo, se ha enfatizado la creación de unidades locales que se articulan con los programas centrales, respetando la experiencia de los equipos técnicos existentes en provincias y municipios.

Para ello se comienza a disponer de una masa crítica de técnicos, tanto a nivel central como provincial y local, cuyo rol como agentes de cambio en relación a la operación de políticas sociales debería tender a ejercerse de un modo creciente, pudiendo influir en los resultados que se obtengan, en la extensión de la metodología, en su articulación con el proceso de planificación provincial.

En lo referido a la integración de programas ésta se realiza parcialmente. Así, por ejemplo, las nuevas operatorias de la Secretaría

de Vivienda y Medio Ambiente contemplan la articulación con el PROSOL y el Programa Arraigo, en el decreto que los formalizan y disponen de una fluida relación entre sus niveles técnicos y políticos.

En lo atinente a la evaluación, aún no se ha desarrollado una metodología a nivel nacional que efectúe una evaluación equiparable de todos los programas, cada uno de los mismos tiene sus propias metodologías de evaluación, y los organismos internacionales con los que se interactúa desde el nivel central disponen de sus propios desarrollos.

A nivel institucional, la creación de la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social (1991), implicó un reordenamiento de la Cooperación Internacional que se vuelca al área social. Dicha Secretaría, posee una dirección de Evaluación de Proyectos y una de Seguimiento y Control, abocadas a generar un sistema de seguimiento y evaluación estable de la Cooperación Internacional.

C - ORGANIZACION INSTITUCIONAL

Si bien originalmente se puede establecer la diferencia, entre políticas con orientación universalista y políticas compensatorias, es factible hoy asimilar el conjunto del accionar en el campo social del Estado en nuestro país como política de Combate a la Pobreza.

La distinción original remite, por un lado, a las políticas que tienden a la provisión de bienes y servicios considerados derechos ciudadanos, respecto de los cuales el Estado ha asumido históricamente el rol de garante, y su cobertura postulada como de carácter universal. Es el caso de la política educativa y de la política de salud.

Por otra parte, existen políticas que han tendido más claramente a dar respuestas compensatorias a necesidades de sectores poblacionales en situación de pobreza o de insuficiente acceso a bienes y servicios cuyo alcance debería darse a través de los mecanismos de mercado. Estas últimas han sido tradicionalmente asimiladas a la categoría de "Combate a la Pobreza" e incluyen a la política de bienestar social, la política alimentaria y parte de la política de vivienda, entre otras.

Las limitaciones presupuestarias y la necesidad de hacer más eficaz y eficiente el uso de los recursos ha hecho que en la práctica se opere una selección, no siempre explícita, respecto de los destinatarios de las políticas postuladas como universalistas. La progresiva focalización de las acciones, especialmente en el área de la salud, determinan su orientación a la satisfacción de las necesidades de los sectores más carenciados.

De tal manera al hablar de política de Combate a la Pobreza, la referencia en nuestro caso debería incluir al conjunto de la política social, aún cuando se destaquen dentro de la misma aquellas acciones referidas al campo compensatorio y de respuesta a situaciones de emergencia.

La organización de la política social encuentra a nivel nacional, un cierto grado de concentración en el área del Ministerio de Salud y Acción Social, que ejecuta aproximadamente el 60% del Gasto Público Social de la jurisdicción, y tiene bajo su órbita las funciones de Atención Médica, Vivienda y Urbanismo, Asistencia Social, Promoción Social y parcialmente la de Saneamiento Ambiental.

El proceso de descentralización y transferencias que se inicia en la década de los sesenta y que culmina recientemente, ha modificado el rol del Estado Nacional en esta área. Las competencias del nivel nacional están en general referidas a las funciones normativas y de coordinación, ya que la ejecución de las políticas es en la mayor parte de los casos responsabilidad de las jurisdicciones provinciales.

La organización, como la participación de los estados provinciales en el financiamiento de la política social, varía entre las jurisdicciones. También es diferente entre las mismas el grado de integración entre organismos con responsabilidad en el área social.

Sin embargo existen algunos ejes de política comunes que cuentan con algún grado de coordinación por parte del nivel nacional: el caso de los programas de vivienda del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), de Zonas y Sectores Marginales, Programa de Viviendas Progresivas, de los programa materno-infantil de las provincias, y de los programas de comedores escolares e infantiles, previo a su transferencia y del Programa Solidario Federal.

El FONAVI tradicionalmente ha financiado la construcción de viviendas terminadas para sectores de bajos recursos y actualmente ha incorporado otras operatorias dirigidas a aportar recursos a lotes con infraestructura de servicios y módulo mínimo de vivienda y recuperación de viviendas deficitarias. El programa opera con fondos especiales provenientes de un impuesto a la venta de combustibles y gas y representa el primer programa social en monto dentro del Presupuesto de la Administración Nacional. La nación transfiere fondos a las provincias que ejecutan las acciones a través de los Institutos Provinciales de Vivienda. Las viviendas son entregadas a los beneficiarios que reintegran el costo a través del pago de cuotas. Está dirigido a sectores sin capacidad de ahorro para acceder a la vivienda propia a través del mercado, pero con posibilidad de amortizar esa adquisición en el largo plazo. Anualmente se terminan alrededor de 40,000 viviendas.

El Programa de Zonas y Sectores Marginales subsidia la adquisición de materiales para la construcción de viviendas en terrenos fiscales

donados por los municipios o comprados por las entidades intermedias, dentro de la modalidad de esfuerzo propio y ayuda mutua. Está dirigido a grupos de desocupados, subocupados o con empleos inestables y no están en condiciones de cumplimentar los requisitos del FONAVI.

El Programa de Viviendas Progresivas (PVP) procura la construcción de viviendas ampliables en forma descentralizada a través de entidades intermedias, está destinado a familias de bajos ingresos agrupadas por municipios u otros organismos. Financia el 100% de la construcción y es concedido a la entidad intermedia que debe amortizarlo en un plazo de 25 años.

El Programa Materno Infantil a nivel nacional comprende actividades relativas a la normatización, fijación de pautas de programación, asesoramiento técnico, asignación de fondos a los programas provinciales previa aprobación técnica, y a la coordinación general de los programas materno infantil provinciales. La ejecución de los programas está en manos de las autoridades sanitarias provinciales, representadas por los Jefes de Programa de cada jurisdicción. Como línea general apunta a lograr la cobertura total de la madre, el niño y el adolescente, dentro de la población de mayor riesgo "macrosocial", con acciones de promoción y atención de la salud. Ello incluye la atención obstétrica, control y atención de la patología del embarazo, donación de leche en polvo a partir del 5º mes de gestación según normas, atención institucional del parto, atención pediátrica, donación de leche entera a menores de 2 años y desnutridos.

El Programa de Comedores Escolares, constituye una acción de complementación alimentaria que se realiza en distintas provincias, generalizada en la última década, consistente en la entrega de cierto tipo de alimentos a niños concurrentes a escuelas públicas de nivel primario (ciclo pre-escolar y primario). Cada provincia planifica y ejecuta el Programa con los fondos que le transfiere la Nación.

A su vez, el Programa Solidario Federal contempla la coordinación con el nivel provincial, municipal y organizaciones intermedias.

D - FONDO ARGENTINO DE INVERSION SOCIAL

Como una forma de mitigar el impacto social que los planes de ajuste y reforma del Estado tienen sobre la población, se ha encarado el estudio integral de la puesta en ejecución del Fondo Argentino de Inversión Social (FAIS).

Se implementa a través de un organismo con carácter temporal, para gestionar y administrar recursos locales y externos, destinados al financiamiento de proyectos sociales. Por su intermedio se busca atender las demandas más apremiantes de la población carenciada,

integrando los sectores más pobres al desarrollo económico y social del país.

Se prevé que el Fondo disponga de amplia autonomía en lo que concierne a la obtención y administración de recursos, a su estructura organizativa, procedimientos de operación y en materia de control de sus procedimientos, especialmente en lo que respecta a los procesos de contratación.

MODALIDAD DE OPERACIÓN

Opera como un ente intermediario entre las fuentes financieras y los solicitantes, promoviendo proyectos, seleccionándolos, supervisando el uso de los fondos, verificando la calidad técnica de las obras financiadas y asegurando que éstas beneficien a los sectores más carenciados de la sociedad.

El Fondo estimula la participación de la comunidad en la solución de sus problemas, alentando la capacidad de gestión provincial, municipal y de sus organizaciones no gubernamentales. El sector privado participa en la ejecución de los proyectos, cuando los solicitantes lo requieren.

El Fondo desarrolla un banco nacional de proyectos sociales, que hace posible orientar los recursos de acuerdo con las necesidades de las comunidades.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PAIS

Se prevé que el Fondo actúe por un período predefinido de tiempo, con personería jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Dependiendo directamente de la Presidencia de la República, contará con un Directorio, una gerencia General, cuatro gerencias de línea y unidades de apoyo.

La instancia que aprueba los recursos que le sean solicitados es el Comité de Aprobaciones, nombrado por el Directorio e integrado por ciudadanos de reconocida trayectoria.

FINANCIAMIENTO

Las líneas que financiará son :

- * infraestructura socioeconómica (agua potable, alcantarillado cloacal, riego, telefonía comunitaria, caminos vecinales, etc)
- * infraestructura social (control de salud, de capacitación, etc)
- * medio ambiente (forestación, recuperación de suelos, residuos sólidos, etc)
- * servicios sociales básicos (atención preescolar, textos escolares, planes de vacunación o de nutrición, etc)

* apoyo a la producción (artesanos, agricultores, pescadores, cooperativas)

Los proyectos que financian deben tener alto impacto social y contar con recursos que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.

BENEFICIARIOS

Los beneficiarios son comunidades de bajos recursos. Las solicitudes de financiamiento las realizan organizaciones de base, municipios, gobiernos provinciales y entidades públicas de los diferentes niveles jurisdiccionales.

En síntesis, el estudio propicia la creación de un ente con suficiente flexibilidad operativa que asegure una adecuada eficacia social en el manejo de los fondos destinados a las poblaciones con mayores necesidades básicas insatisfechas.

PARTICIPACION

Los mecanismos de participación de entidades intermedias en la planificación, ejecución y evaluación de políticas sociales se han visto restringidos por una serie de factores :

1) Habitualmente el diseño de políticas sociales no contempló de manera integral a las organizaciones que representan a los destinatarios. Más allá de las consultas que se les pudieran efectuar a los mismos, especialmente, a través de las formaciones políticas en las que estuvieran involucrados, la posibilidad de los beneficiarios de intervenir en la determinación de cursos de acción ha sido muy parcial y asistemática.

2) Un segundo nivel de dificultades se encuentra en el escaso grado de desarrollo organizacional de las entidades representativas de beneficiarios de políticas sociales. En este punto se visualiza un notorio incremento, a partir de la percepción de los beneficiarios acerca de la utilidad de este tipo de organización.

El nivel de articulación y agregación de demandas que habitualmente ocupaban los partidos políticos con un carácter casi excluyente, ha dado lugar a partir de la democratización y el profundo cambio económico que vive la Argentina, a nuevas formas de organización social. Sin embargo, hasta tanto se consolide adecuadamente este proceso sus logros son difíciles de evaluar.

3) Por último, el perfil de las ONGS en la Argentina, predominantemente técnico, ha significado un aporte importante en la introducción de nuevas metodologías participativas, sin lograr encauzar las demandas de los sectores carenciados.

A partir de 1989 una serie de iniciativas destinadas a modificar este cuadro de situación se han puesto en práctica en distintos programas y proyectos. Algunas de estas experiencias sentaron las bases para una adecuada estrategia de participación tanto a nivel nacional como provincial y local.

Desde 1990 hasta la actualidad se pueden describir experiencias participativas en áreas tales como salud, vivienda, educación y promoción social.

A - BREVE DESCRIPCION DE ALGUNOS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES QUE CONTEMPLAN INSTANCIAS PARTICIPATIVAS.

1) El Programa Arraigo, dependiente de la Presidencia de la Nación, contempla la entrega de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes, proveyéndolos de una adecuada regularización dominial y propiciando estrategias de autoconstrucción que mejoren el medio ambiente y la calidad de vida de los destinatarios. Las organizaciones sociales representativas de los asentamientos y villas de emergencia ocupan un lugar central en el desarrollo del programa, en tanto son las encargadas de efectuar las propuestas de regularización dominial en las tierras ocupadas por sus representados.

2) El PROSOL (Programa Federal de Solidaridad, creado por el decreto 275/92), dependiente de la Secretaría de Acción Social del MSAS, se aboca a la concreción de proyectos comunitarios integrales para la población por debajo de la línea de la pobreza, en todo el país. Contempla diferentes líneas de acción, que abarcan un complejo de soluciones desde los proyectos comunitarios integrales a los microemprendimientos, desde huertas y granjas comunitarias a polos productivos sociales. Basado en el fortalecimiento de la red de organizaciones comunitarias de base, otorga préstamos, destinados al desarrollo de estas actividades y a través de los cuales las organizaciones se comprometen a una devolución de los fondos que se integran a un fondo rotatorio abocado a financiar nuevos proyectos de entidades de similares características, erigiéndose en basamento del Fondo de Inversión Social que constituye el mecanismo central del Programa para la captación y asignación de recursos, así como para la evaluación de la factibilidad económica de los proyectos en ejecución. El Fondo (todavía en etapa de formulación definitiva) tendrá una cuenta especial para el manejo de los recursos del Programa y un Banco de datos para evaluar el gasto social global en la Argentina.

Asimismo, el PROSOL, brinda asistencia técnica y capacitación tanto a los equipos técnicos regulares de Provincias y Municipios, como a los líderes de organizaciones comunitarias de base. Por tratarse de un Programa Federal, la ejecución del mismo se conviene con los Gobiernos Provinciales, no obstante lo cual y a los fines de hacer más ágil y flexible el programa, están abiertas las instancias de relación directa con municipios y organizaciones intermedias.

3) Las nuevas operatorias de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del MSAS (decreto 690/92) disponen la participación de organizaciones intermedias en la urbanización de lotes y en la autoconstrucción de viviendas mediante créditos pagaderos en 10 años, sin intereses (en caso de la población de más bajos recursos) y/o con un interés del 3 % anual (en el caso de la recuperación de viviendas por parte de sus propietarios).

4) Programa Social Nutricional

Entre las directrices que orientan la acción del Gobierno para llevar una acción rápida y significativa a los sectores carenciados, se promueve:

B - PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES -ONG'S- EN LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS SOCIALES.

EL MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL, responsable de la ejecución de la Política en el país, se encuentra abocado a la implementación de Programas que aseguren una mayor eficiencia del gasto público, de manera de mejorar en forma significativa y rápida la ayuda brindada por el Gobierno Nacional a los sectores carenciados.

Entre las directrices que orientan la ejecución de proyectos en marcha se promueve la participación de ONG'S, capaces de asumir responsabilidades complementarias a las del sector público, en sus diferentes niveles de gobierno.

De hecho, en la Argentina de la última década, caracterizada por la vigencia del Estado de derecho y la agudización de la crisis económica y severas restricciones presupuestarias, se produjo un notorio auge de las ONG'S en el ámbito de las políticas sociales.

En este marco, proliferó la ejecución de proyectos impulsados por organismos de la sociedad civil, basados en conceptos e instrumentos no tradicionales: Desarrollo progresivo, tecnologías apropiadas, capacitación, participación de la comunidad, enfoque integral de los problemas, solidaridad y autoayuda, entre otros.

Se generaron así modelos de acción "alternativos" a los basados exclusivamente en los niveles centrales de decisión, aunque el carácter puntual, disperso y la pequeña dimensión de los proyectos ejecutados, limitó sus beneficios restringidos de población. (VER:"PROYECTOS ALTERNATIVOS DE HABITAT POPULAR"- Informe de Investigación del CEUR N° 11, 1992).

METAS

Actualmente el MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL se propone promover la replicación de los micro-proyectos impulsados por las ONG'S en escala más masiva, especialmente en las áreas de Vivienda, Salud y Acción Social.

Para ello, se está trabajando en la identificación de la oferta de las ONG'S que actúan en el país en materia de formulación, gestión, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales en los mencionados sectores y en el fortalecimiento de la relación de las áreas orgánicas del Ministerio con las ONG'S, en función de integrarlas al desarrollo de dichos procesos.

De hecho, el Programa Federal de Solidaridad de la Secretaría de Acción Social prevé la realización de tareas conjuntas con las ONG'S prestadoras de servicios en el área social en la implementación de sus líneas programáticas: Polos productivos; Desarrollo comunitario integral; Huertas, granjas y minifundios y microemprendimientos productivos; entre otras.

También, la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental se propone llevar a cabo un Plan de Acción para enfrentar la emergencia habitacional, especialmente de los sectores de población con menores posibilidades económicas, que contempla explícitamente la participación activa de entidades no gubernamentales tanto en la ejecución de acciones sociales como de las nuevas operatorias: urbanización de tierras y provisión de lotes con servicios; Rehabilitación de áreas urbanas deterioradas y de asentamientos precarios y línea de crédito para vivienda deficitaria en lote propio.

Asimismo, en el ámbito de la Secretaría de Salud, el proyecto de Salud Materno-Infantil y Nutrición, plantea un modelo institucional que contempla la articulación, a nivel local, de los organismos municipales con los organismos no gubernamentales que actúan en el sector.

C - APORTE DEL SECTOR PRIVADO EN LOS PROGRAMAS DE SUPERACION DE LA POBREZA

A. SECTOR SALUD

Si bien el sector privado cuenta con el 30 % de la capacidad instalada del sector salud y el gasto en salud asumido por el mismo representa el 3 % del 8 % del PBI (gasto en salud en la Argentina), y a través del financiamiento otorgado por la seguridad social, otro 3 %, los asalariados de ingresos bajos que se atienden a través de esta modalidad representan menos de la mitad de los beneficiarios titulares.

B. EDUCACION

Si consideramos que el 50 % del gasto educativo del Estado se destina al subsidio de la educación privada, y que este subsidio beneficia casi exclusivamente a la población de ingresos medios y altos, los sectores de ingresos bajos no se benefician con el aporte del sector privado, ni en el nivel elemental ni en el nivel superior donde la probabilidad de acceso de los sectores socialmente subordinados es extremadamente bajo.

C. SECTOR PREVISION SOCIAL

El sistema denominado FONDO DE PENSIONES, alternativa privada de previsión cuya viabilidad ha comenzado en el país, se constituye con aportes tanto de los empleadores como de los trabajadores, pero el

beneficio individual se relaciona con el aporte individual, lo que indica la imposibilidad de que sectores de menores ingresos se beneficien del aporte del sector privado en este sector.

D. SECTOR VIVIENDA

El escaso nivel de monetización de la economía argentina impidió el desarrollo de un mercado de capitales privados de dimensión adecuada que permitiera canalizar recursos hacia el financiamiento de vivienda de interés social.

Los avances que se están logrando en el sentido de alcanzar condiciones económicas de mayor estabilidad seguramente facilitarán el desarrollo del mercado de capitales, requisito fundamental para que sea posible el financiamiento de proyectos que implican largos períodos de maduración.