

## Políticas Públicas y Desigualdades Sociales<sup>1</sup>

Laura Golbert<sup>2</sup> e Ana Rapoport<sup>3</sup>

### RESUMEN

Este artículo trata sobre la situación social de la Argentina actual centrandolo en algunos campos que son cruciales para el bienestar de la población como el empleo, el ingreso, la educación, la salud y la vivienda.

Se analizan también las políticas sociales implementadas en la década de los noventa, políticas que por su orientación profundizaron las brechas sociales y regionales. En esos años, el estado nacional limitaba sus funciones en ámbitos centrales como son la salud y educación, fomentaba la desregulación (flexibilización) del mercado laboral y diseñaba políticas sociales focalizadas y de supervivencia para los más pobres, sin intentar atacar las causas que generan las situaciones de pobreza y de exclusión social.

En la actualidad, el escenario político, económico y social de la Argentina ha vuelto a transformarse: la economía crece a un ritmo sostenido, la gobernabilidad ha logrado consolidarse y los índices de pobreza han disminuido considerablemente. Sin embargo, las diferencias entre las distintas regiones del país, se mantienen prácticamente en los mismos niveles.

En este estudio consideramos que la pobreza y desigualdad son fenómenos distintos y, por lo tanto, las respuestas en el campo de las políticas públicas también deberían ser distintas. Consideramos que la propuesta de reducir brechas sociales implica otro tipo de abordaje: estrategias que intentan incidir en la estructura social, estimular la movilidad, mejorar la estructura de oportunidades. Políticas sociales de este tipo precisan, entre otras cosas, de acuerdos macroeconómicos que tengan como objetivo el bienestar de la población y la integración social. Para lograrlo se debe partir de un enfoque multidimensional que tenga en cuenta no solo los individuos sino también la comunidad, que atienda las distintas brechas y que promuevan la participación del tejido asociativo.

**PALABRAS CLAVE:** República Argentina – desigualdades sociales – pobreza – políticas públicas – integración social.

**KEYWORDS:** Argentine Republic – social inequality – poverty – social integration – social policies.

---

<sup>1</sup> Este texto fue presentado en el seminario “Social Policy and the Challenges of Equity and Citizenship”, organizado por The Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin, Public Management and Citizenship Program (PPMC), Getulio Vargas Foundation y The Inter-American Foundation en Olinda, Pernambuco, Brazil, Marzo 8-10, 2006.

<sup>2</sup> **Laura Golbert:** Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Investigadora Titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Universidad Nacional de Buenos Aires, consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<sup>3</sup> **Ana Rapoport:** Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Magister en Políticas Públicas (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona), investigadora del Institut de Govern i Politiques Públiques (IGOP).

**ABSTRACT:** This article discuss the social situation of Argentina focusing the analysis in some fields that are central to the welfare of the population, as the labor market, income, health , education and habitation. The social policies of the ninety decade that deepened the social and regional gaps are discussed too.

We consider in this study that the poverty and the inequality are different, so the answers in the public policies field should be different too. In this sense the proposal of reduction of the social gaps needs another kind of treatment like; strategies that are able to change the social structure, to stimulate the mobility, and to improve the structure. Social policies of this kind needs macroeconomics deals that has as main goal the welfare of the population and the social integration. To achieve this goal is necessary to have a multidimensional approach that are able to take care of the individuals and the community and to promote the participation.

## Introducción

Son muchas las preguntas que suscita el tema propuesta para discutir en este panel: *si las políticas sociales están reduciendo la brecha de equidad*. Preguntas que, a su vez, dan lugar a más de una respuestas posible ¿A qué desigualdades nos referimos? ¿A las desigualdades entre niveles de ingresos, en la educación, salud o en el acceso a servicios de infraestructura? Es que las manifestaciones de la desigualdad son muchas, variadas y además, suelen acumularse multiplicando su efecto. Así como nos preguntamos por el tipo de desigualdades también cabe que preguntarse acerca de qué tipo de políticas sociales tenemos en la actualidad. ¿O es que todas las políticas sociales están orientadas a reducir las brechas de equidad?. Si no es así ¿qué requisitos debe cumplir una política social para reducir las desigualdades?

Pobreza y desigualdad son fenómenos distintos y, por lo tanto, las respuestas en el campo de las políticas públicas también deberían ser distintas. En su gran mayoría, las políticas de lucha contra la pobreza se proponen satisfacer ciertas necesidades básicas que permitan la supervivencia de las personas más que erradicar las causas que generan pobreza o la desigualdad.

La propuesta de reducir brechas sociales implica otro tipo de abordaje: estrategias que intentan incidir en la estructura social, estimular la movilidad, mejorar la estructura de oportunidades. Políticas sociales de este tipo precisan, entre otras cosas, de acuerdos macroeconómicos: un acuerdo basado en la búsqueda de bienestar y de integración social como objetivos comunes al conjunto de las políticas públicas. Y también precisan de un diseño distinto. Un diseño que garantice su sustentabilidad en el tiempo ya que sus efectos van a ser logrados en el mediano y largo plazo y que, adoptando un enfoque multidimensional, este orientado tanto a mejorar los niveles de ingreso de las familias y el acceso de toda la población a los bienes y servicios sociales como a tender puentes en el entramado social para reducir las distancias sociales.

Durante la década de los noventa mientras la economía de los países que conforman América Latina se topaba con serios obstáculos para mantener un crecimiento sostenido, los programas que prevalecieron fueron los destinados a la atención de los grupos

vulnerables. Si bien algunos indicadores sociales mejoraron,<sup>1</sup> los avances en materia de bienestar y de equidad han sido escasos.

En los comienzos del nuevo milenio el panorama económico de la región nos permite pensar el futuro de la región con un poco más optimismo<sup>2</sup>. La recuperación económica, la reducción en los índices de pobreza, y en las tasas de desempleo indican que se está produciendo un cambio en la tendencia que se dio en los noventa. Las diferencias con esos años no se agotan en la buena marcha de la economía y sus efectos sobre la pobreza y el empleo. En los últimos tiempos se fue consolidando un consenso acerca de la necesidad de implementar políticas públicas para mejorar el bienestar de la población. La discusión que se planteó tanto en Europa como en los países de la región sobre exclusión social permitió ampliar el concepto de pobreza e incorporar nuevas dimensiones para comprender las nuevas cuestiones sociales. Debate que incorpora como una cuestión a resolver la profundización de las brechas sociales. Incluso organismos como el Banco Mundial que fue un entusiasta propagandista en las décadas pasadas de los programas focalizadas de atención a la pobreza, hoy incorpora la desigualdad como uno de los temas prioritarios a resolver.

Los argumentos esgrimidos a favor de la reducción de las brechas sociales señalan que la desigualdad no es sólo un problema de justicia social, sino que también puede ser un escollo para el crecimiento de la economía. Una sociedad que profundiza las brechas sociales presenta más problemas para la gobernabilidad que aquellas que apuestan a la cohesión social<sup>3</sup>. Equilibrar los niveles de ingreso, mejorar el acceso a servicios esenciales o diseñar políticas territoriales que permitan romper con la creciente segmentación de las ciudades, no solo significa beneficios para los más pobres sino para el conjunto de la comunidad.

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires y Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, IGOP, Barcelona

<sup>2</sup> "Las mejores condiciones reinantes en el 2004 y la disminución de las tasas de pobreza registradas ese año en algunos países permiten proyectar un quiebre de la tendencia que se venía observando. En el 2002 la pobreza y la indigencia alcanzaban a un 44% de la población y un 19,4% respectivamente. En el 2005 la tasa de pobreza podría situarse en un 41,7% con una disminución de 2,6 % respecto al año anterior en tanto que la tasa de indigencia alcanzaría un 17,4% lo que representa 1,8% menos que en el 2003. Estas variaciones fueron acompañadas por una disminución de alrededor de 10 millones de pobres, incluidos unos 8 millones de indigentes". Panorama Social de América Latina, Cepal, 2005, pag. 8

<sup>3</sup> Muchos autores señalan a la desigualdad social como una de las causas del aumento del delito urbano. Al respecto ver Kessler, Gabriel y Golbert, Laura (2001)

Parecería entonces que llegó el momento de recuperar el valor de la política como herramienta de cambio, de diseñar políticas no sólo dirigidas a atender la emergencia o asistir a los grupos vulnerables sino a estrategias que permitan reducir las desigualdades en servicios básicos como el agua potable, la educación, la salud, la vivienda, en los ingresos y en el sistema de protección social.

Este documento, que toma a la Argentina como caso, comienza con un análisis de las políticas sociales en los noventa y su legado en términos de brechas sociales, enfatizando las diferencias que existen tanto entre las regiones y provincias de Argentina como en los ingresos de sus habitantes. Por último, se plantearán las principales oportunidades y obstáculos que, desde nuestro punto de vista, hoy se presentan para la implementación de políticas destinadas a reducir las brechas.

#### 1. El legado de los noventa: pobreza y brechas sociales.

Durante los años 90, época signada por el alejamiento y reducción del Estado, se aceptó con bastante naturalidad que aquello que dictaba la economía o se generaba como producto de ella, era indiscutible y por lo tanto sin posibilidad de cambio. De acuerdo con esta línea de pensamiento, las políticas sociales debían estar orientadas a mitigar los golpes y caídas que generaba el sistema productivo. A tono con la prédica de un estado mínimo, el Banco Mundial consideraba que la intervención estatal debería limitarse a la atención de los más necesitados. En el marco de este discurso, la política social era considerada más como un gasto que como una inversión.

Es en esa década cuando en muchos de los países de América Latina, se realizaron una serie de reformas en las distintas áreas sociales. Con el argumento que los servicios estatales universalistas como la educación y la salud tenían un sesgo a favor de las clases medias se propuso - para mejorar la eficiencia del gasto público social y revertir el sesgo distributivo - la focalización y la descentralización de los servicios. En países como la Argentina también se privatizó la Seguridad social tanto para controlar el gasto público como para reforzar el mercado de capitales. En cuanto al mercado de trabajo, para mejorar la competitividad y reducir el desempleo se decidió reducir el costo laboral desmantelando la red de protección social que amparaba a los trabajadores.

El resultado no fue el que se esperaba. Pese a los programas de atención a los grupos vulnerables que fueron aplicados en los países de la región, no se logró reducir los niveles de pobreza. En todo caso estas acciones tuvieron un impacto mayor sobre la extrema pobreza. De acuerdo con datos presentados por el Panorama Social de América Latina de la CEPAL (CEPAL, 2001/2002), la gran mayoría de los países de América Latina tenían en el 2001 una tasa de desempleo mayor que en 1990<sup>4</sup>. La desregulación del mercado de trabajo no solo resultó una política ineficiente para reducir el desempleo sino que empujó a miles de personas a trabajos precarios, sin acceso al sistema de protección social. En el 2001, América Latina aparece como el continente con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, con un coeficiente de Gini promedio del 53,9 en el año 2001, cifra abiertamente superior a la de los restantes continentes, incluso a los de África (42,4) o de América del Norte (39,2) y casi el doble del correspondiente a Europa (31,8). En vista a estos resultados cabe preguntarse cuál fue el efecto sobre la equidad y el bienestar de las políticas que se aplicaron en los noventa.

## 2. El caso argentino

A comienzos de la década del 80, las estadísticas comenzaron a señalar un crecimiento de la pobreza urbana argentina. Este proceso se acentuó en la década siguiente y encontró su punto más alto durante la crisis del 2001/2. El aumento del desempleo, la caída del salario y la flexibilización laboral incidió tanto en los sectores ya pauperizados, como en otros que, hasta ese momento, habían podido evitar un proceso de movilidad descendente. Así sectores de clases medias provenientes de distintas categorías ocupacionales, con trayectorias laborales y perfiles educativos diversos fueron sumándose a los bolsones de pobreza de larga data.

La pobreza dejó de ser un todo homogéneo: los sectores medios empobrecidos, cuyos ingresos no son suficientes para adquirir una canasta básica, tienen necesidades y demandas diversas que no concuerdan en muchos casos con las demandas de los pobres

---

<sup>4</sup> De acuerdo con CEPA (CEPAL, 2001/2) México, Panamá y Honduras son los únicos países que habrían mantenido o reducido su tasa de desempleo. No hay datos de Guatemala ni del Salvador

estructurales. En un pasado no muy lejano muchos de ellos tenían situación laboral estable: un trabajo formal y el acceso a la Seguridad Social, situación con la que ya no cuentan. Otros continúan con sus empleos pero sus salarios no resultan suficientes para afrontar el gasto de una canasta básica.

Las políticas públicas que se pusieron en marcha para enfrentar la dramática situación que se encontraban miles y miles de argentinos se basaron, como en la mayor parte de los países de América Latina, en la descentralización de los servicios sociales, en la desregulación del mercado laboral y en los programas focalizados de atención a los más pobres

En las páginas siguientes analizaremos algunas de estas estrategias, aquellas que afectaron servicios esenciales como la salud y la educación y las políticas de empleo y de ataque a la pobreza, así como algunos datos que permiten observar la profundización de las brechas regionales, por ingreso y en el sistema de protección social. Interesa subrayar que estas políticas fueron aplicadas en un país federal con notables diferencias entre las regiones: en los recursos financieros con que cuentan los gobiernos provinciales y municipales, en la oferta de bienes y servicios estatales así como en la densidad de su población y nivel de ingresos.

### 2.1. La descentralización de los servicios estatales: salud y educación

Antes de analizar el impacto de los procesos de descentralización en las brechas de equidad hay que señalar tres cuestiones. En primer lugar, que los recursos con que cuentan los sistemas de salud y educación provinciales provienen de fondos propios como de recursos co-participables del gobierno federal. En segundo lugar, que la equidad entre las distintas jurisdicciones provinciales no es un criterio a la hora de asignar los recursos nacionales y, en consecuencia, que las provincias con mayores porcentajes de población con NBI o menor producto geográfico no reciben necesariamente una mayor proporción de recursos del gobierno central (Maceira, 2002). En tercer lugar, que el traspaso de los colegios y los hospitales al ámbito provincial no fue acompañado de un aumento en los recursos transferidos de la Nación a las provincias.

La descentralización de los servicios estatales (salud y educación) son anteriores a la década de los noventa. En el caso de los servicios educativos comienza a fines de la década de los 70 cuando el gobierno militar decidió el traspaso a las provincias de los establecimientos de nivel primario. Son los establecimientos de educación media y los institutos de formación docente los que se transfieren entre los años 1992-1994 pasando a depender de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA).

En 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación que proveyó un marco general para regular el sistema educativo descentralizado. Esta ley entre otros aspectos extendió los años de educación obligatoria, introdujo cambios en los programas de estudio y propuso la creación de esquemas de capacitación docente<sup>5</sup>. Un año más tarde se firmó el Pacto Federal Educativo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales para financiar mejoras de infraestructura, capacitación, cobertura y eficiencia. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos provinciales no contaban con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) y el gobierno nacional no había previsto un aumento de los recursos federales destinado a las provincias, para enfrentar los desafíos originados - expandir la capacidad edilicia ya que aumentaban los años de estudio, capacitar a los docentes y mejorar sus salarios - por la Ley Federal de Educación.

Para cumplir con el objetivo establecido por la Ley Federal de Educación de brindar asistencia para mejorar el rendimiento educativo a los sectores desfavorecidos y evitar la deserción escolar, en 1993 se creó el Plan Social Educativo dirigido a niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos que asisten a escuelas del nivel Inicial, Educación General Básica, Polimodal y de Educación Especial a los alumnos incluidos en el régimen especial de adultos.

---

<sup>5</sup> La Ley Federal de Educación (N° 24.195) de abril de 1993, incluía a todos los niveles y tipos de enseñanza, con voluntad de alcance federal, y fijaba un nuevo modelo de organización del sistema educativo nacional, que básicamente se puede resumir en los siguientes puntos: a) una nueva organización del gobierno de la educación, con tres escalas: nacional, jurisdiccional y federal, b) la extensión de la educación obligatoria, fijándola en el intervalo de edades de los 5 a los 14 años (el anterior sistema era de los 6 a los 12 años), c) una nueva estructura del sistema educativo organizada en cuatro niveles: educación inicial (de 3 a 5 años de edad), educación general básica (de 6 a 14 años de edad), organizado en tres ciclos (EGB 1, 2 y 3), educación polimodal (a partir de los 15 años y de 3 años de duración) y educación superior (según determinen las Instituciones Universitarias y no Universitarias).

El plan Social Educativo se proponía mejorar la calidad de los conocimientos básicos, favorecer la permanencia y continuidad de los niños y jóvenes en la escuela, apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas, motivar a la comunidad docente para fortalecer el compromiso y mejorar las condiciones en las que se enseña y aprende y fortalecer la inserción de la escuela como institución con funciones propias en la trama comunitaria<sup>6</sup>. Sin embargo, estos programas contaron con recursos escasos, de un monto poco significativo del presupuesto educativo del gobierno nacional, como para cumplir con los objetivos propuestos. No se contó con el dinero necesario para las reformas edilicias necesarias al esquema propuesto ni para mejorar los bajos sueldos de los docentes (Cortes, R y Marshall, A., 1999).

Luego de diez años de la implementación de la Ley Federal, las diferencias entre las provincias se siguen reproduciendo con la misma intensidad que en el período previo a su implementación en casi todos los indicadores que se analicen: las provincias que estaban en una buena situación educativa, mantienen más o menos las mismas posiciones respecto a las provincias en una situación educativa regular o mala. Esta situación se contradice con el principio de equidad planteado por la Ley<sup>7</sup>.

Además de las desigualdades regionales, el empobrecimiento de la población incidió en la calidad del sistema educativo. La escuela ya no sólo fue una institución donde se educaba sino también donde se comía. En muchos casos, y sobre todo en aquellos lugares de mayor concentración de pobreza, las escuelas no contaban con personal de servicios necesario para atender esta demanda y los maestros tuvieron que destinar horas de su trabajo a la preparación de alimentos, situación que

---

<sup>6</sup> El Plan constaba de tres programas: 1) **Mejor educación para todos** cuyos principales objetivos eran: a) Mejoramiento de la calidad de la educación, b) Atención de necesidades educativas de la población aborígen., c) educación básica de adultos, d) Fortalecimiento de la educación rural., 2) **Becas estudiantiles** cuyos principales objetivos eran: a) Crear condiciones para la permanencia en el tercer ciclo de la E.G.B. y en el nivel Polimodal de los jóvenes de las familias más vulnerables desde el punto de vista social y económico, b) Mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, así como reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria., c) Aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los hombres para el momento de ingreso al mundo del trabajo., 3) **Equipamiento** para dotar a las escuelas con materiales didácticos específicos relacionados con las ciencias y la tecnología.

<sup>7</sup> El Título II, Capítulo I, artículo V, pto. 7 de la ley dice: “El Estado Nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios: (...) La equidad, a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población”.

impactó más en la calidad, que en la cobertura de la educación. Al mismo tiempo, se comenzaron a detectar dificultades para trabajar con los alumnos debido a su baja capacidad de concentración y de rendimiento por razones alimentarias así como por razones psicológicas (generadas por situaciones de crisis en los hogares). En estas circunstancias, se profundizaron los problemas que ya se observaban en los 80: la segmentación del sistema educativo formal y la existencia de los circuitos paralelos por los que transitaban los alumnos en razón de su origen socio económico (Tiramonti, 2004, pag.26). Un indicador de la heterogeneidad de estas trayectorias educativas - la finalización de los años obligatorios en la edad teórica en que debían concluirse - señala diferencias importantes de un estrato social a otro (Murdochowicz, 1999; Altimir y Beccaria, 1998).

En lo que se refiere al sistema de salud, hay que señalar que a principios de los noventa se completa la descentralización de los servicios públicos con la transferencia de veinte hospitales y algunas instituciones especializadas<sup>8</sup> a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires. Transferencia que el gobierno nacional realiza más por razones financieras que en atención a requerimientos de eficiencia y equidad (Cetrángolo y Devoto, 1999). En efecto, la descentralización no logró modificar las diferencias en la atención de la salud entre las distintas provincias. Por el contrario, la dispersión del gasto per capita en salud se mantuvo e incluso se acrecentó a lo largo de la década. En 1993 las erogaciones medias correspondientes a la provincia de Tierra del Fuego (\$400) representan más de seis veces el gasto correspondiente a la provincia de Buenos Aires (63\$). Esta brecha se incrementa hacia el año 2000 cuando el gasto per capita máximo correspondiente a la provincia de Santa Cruz (344\$) es siete veces el de la provincia de Corrientes (49,9\$) que es la provincia con la menor erogación promedio (Gogna, 2004., pg.42) y una de las más pobres del país.

---

<sup>8</sup> La ley 21.883 de 1978 había transferido hospitales públicos a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán ya la ciudad de Buenos Aires.

Si se considera la evolución del gasto en salud como proporción del gasto total provincial en este periodo también se verifica una gran dispersión entre las jurisdicciones. En provincias con un alto nivel de pobreza como Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán la reducción del gasto en salud en ese periodo (1993/200) fue superior al 12%, reducción que, lógicamente, redundó en aumentos en la brecha de equidad en el acceso a los servicios de salud (Gogna, pag.44).

Esta reducción del gasto se produce en un momento en que, por el desempleo y/o la precarización laboral, muchos trabajadores no tienen acceso a la Seguridad Social y tienen que recurrir necesariamente al hospital público para la atención en salud. Como consecuencia de esta situación aumenta la demanda del servicio público que cada vez cuenta con menos recursos.

La medida más importante en materia de salud fue la propuesta<sup>9</sup> de transformar los hospitales públicos en unidades autosugestionadas, con el propósito de aumentar sus recursos. Los hospitales públicos que adherían al régimen estaban habilitados para cobrar a las obras sociales por la atención a sus afiliados, celebrar contratos de prestación de servicios, adquirir insumos y manejar recursos de manera independiente. Hacia 1997 se estimaba que la mayor parte de una limitada captación de fondos adicionales de los hospitales de autogestión se restringía al recupero por servicios prestados a obras sociales y no alcanzaba a capas de población de mayores recursos<sup>10</sup> (Gogna, 2004, pag.56).

A partir de los paulatinos cambios que fue experimentando el Ministerio de Salud en el nivel nacional, su intervención directa se vio reducida durante los años noventa a un cierto número de programas focalizados, los cuales representaban (según datos de 1996) sólo el 2,5% del gasto público total de salud (Cortes, R. y A. Marshall, 1999).

## 2.2. La legislación del trabajo.

---

<sup>9</sup> Decreto No. 578 del año 1993.

<sup>10</sup> Según estimaciones del gasto público social, los pagos de las obras sociales sólo representaban el 3% del financiamiento de los establecimientos públicos, porcentaje apenas superior al financiamiento de las familias.

Partiendo de un diagnóstico que señalaba como causas fundamentales del desempleo y del trabajo “en negro”, el alto costo laboral y las trabas impuestas por una rígida legislación para la contratación de mano de obra, se decidió implementar una política de reducción de los aportes patronales para el Sistema de Seguridad Social. De esta manera el gobierno confiaba en que dicha medida favorecería la creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, por problemas macro económicos este supuesto no se cumplió<sup>11</sup>. De tal manera que con la reducción de los aportes patronales sólo se logró reducir los recursos de la Seguridad Social destinado a brindar beneficios a los trabajadores.

En 1991 se promulgó la Ley de Empleo que además de establecer por primera vez en la Argentina el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores<sup>12</sup>, introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado. Con la flexibilización laboral se buscaba incentivar al empleador para tomar más personal y, de esta manera, reducir el desempleo. Además de firmar contratos por un tiempo determinado estos empleos no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la Seguridad Social.

Paralelamente, se ponen también en marcha una serie de programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo. En el año 1995 se estaban gestionando 31 programas. Algunas evaluaciones de estos programas mostraron serios problemas de gestión. En primer lugar, se observó una fuerte discontinuidad de los programas. En segundo lugar, un análisis detallado de los programas demuestra que, en muchos casos, existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los distintos programas. A ello se suma otro problema: la baja cobertura alcanzada por el conjunto de los programas instrumentados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - incluyendo el Seguro de Desempleo - nos indica que la política seguida fue poca exitosa en brindar protección al

---

<sup>11</sup> La caída de las contribuciones patronales no tuvo el efecto esperado de estimular la contratación ya que entre 1991 y 1995 la creación de puestos de trabajo fue decreciente: 4.95 en 1991, 2.7 en 1992 para transformarse en 1995 en negativa, - 3.6%. Si se tiene en cuenta, además, que se incrementó la subocupación horaria, se puede inferir que la evolución de empleos de tiempo completo fue aún peor. Datos elaborados por P. Gerchunoff y O.Kacef, 1995

<sup>12</sup> Hay trabajadores excluidos como los de servicio doméstico, los rurales y aquéllos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectado por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

desempleado. El Seguro de Desempleo solo alcanzó, como promedio desde su implementación, al 5% de los desocupados. Finalmente, la escasez de recursos, en buena parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, incidió en la calidad de los beneficios brindados. En síntesis: los ingresos percibidos por los beneficiarios han sido bajos, el período en que se lo recibe ha sido muy corto y salvo en aquellos pocos programas que otorgan alguna cobertura de salud, no han tenido acceso a bienes y servicios de la Seguridad Social (Golbert, 1997).

### 2.3. Las políticas de lucha contra la pobreza

En 1994 se crea la Secretaria de Desarrollo Social como un desprendimiento del entonces Ministerio de Salud y Acción social. La estrategia que adopta es la de diseñar una serie de programas que atendieran distintos grupos vulnerables en consonancia con lo que el Banco Mundial postulaba en esos años. En 1996 la Secretaría de Desarrollo Social había puesto en marcha 56 programas destinados a asistir a grupos vulnerables

La estrategia de diseñar programas para atender a determinadas necesidades básicas, no solamente se adoptó por la Secretaria de Desarrollo Social sino que se extendió a otros ministerios. Así a lo largo de la década de los 90 estos programas se fueron multiplicando, muchas veces superponiéndose unos con otros, entre los distintos ministerios, asistiendo a distintos grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre si y sin una estrategia conjunta y planificada<sup>13</sup>.

El diseño institucional adoptado para poner en marcha estos programas era acorde también con la propuesta del Banco Mundial de combate contra la pobreza. En esta estrategia las organizaciones de la sociedad civil (Ongs) eran un actor privilegiado

---

<sup>13</sup> En el año 1999 la Secretaría ejecutaba programas de refuerzo alimentario, de capacitación y transferencia de tecnologías para microemprendimientos, de asistencia a la población indígena, de fomento a la acción cooperativa, de atención a la emergencia, de asistencia técnica y financiera para el diseño, formulación y ejecución de pequeños proyectos comunitarios en barrios y localidades focalizadas, de fortalecimiento del desarrollo juvenil, de atención a grupos prioritarios (jóvenes y niños en situación de riesgo, personas discapacitadas, personas con enfermedades crónica, etc.), de apoyo a menores en riesgo, de atención a grupos vulnerables, de fortalecimiento de la sociedad civil, atención de pensiones no contributivas y ayuda social, sanitaria y alimentaria a personas mayores. Además en el ámbito de la Secretaría funcionaba el Consejo Nacional del Menor y la Familia cuyo objetivo es amparar la situación de niños y familias con grave riesgo social para los primeros así como de los menores en conflicto con la ley.

en la gestión de las políticas sociales<sup>14</sup>. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales es que el estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios o está sospechado de prácticas corruptas y/o clientelísticas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil tienen a los ojos del Banco, la virtud de no responder, al menos en su gran mayoría, a ningún partido político. Este apoliticismo, siguiendo esta línea de pensamiento, las coloca en una situación inmejorable para gestionar políticas sociales.

Esta modalidad de trabajo impidió fortalecer las capacidades institucionales del estado y obstaculizó la posibilidad de un abordaje integral entre los distintos ministerios del gobierno nacional así como con las provincias, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil abordaje necesario para trabajar de manera integral los problemas sociales (Golbert, 2004).

Como en el caso de los programas de empleo, estos programas eran de corta duración fácilmente sustituibles por otros similares. Además, al no estar amparados por ninguna legislación que les confiera derechos - a diferencia del sistema de protección social ligado al empleo, estos programas no otorgan a sus beneficiarios ningún derecho - los recursos financieros con que cuentan estos programas son extremadamente volátiles. La continuidad del programa dependía fundamentalmente de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios de mantenerlo.

Por otra parte, el clima de ideas imperantes privilegiaba al mercado, la estabilidad económica y el pago de la cuantiosa deuda externa por sobre las cuestiones de equidad. Los escasos recursos asignados al organismo específicamente destinado a asistir a los sectores más vulnerables de la población es un claro indicador de esta decisión<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Posteriormente, a fines de 1997 en su informe titulado "Estado en un mundo en transformación", Informe sobre el Desarrollo Mundial (Bco. Mundial 1997), el Banco intenta un cambio de estrategia al propiciar un aumento de las capacidades del Estado y una mayor intervención en los asuntos públicos.

<sup>15</sup> Si bien no hay datos fehacientes se calcula que para los programas destinados a los sectores más carenciados de la población los recursos asignados la Secretaría de Desarrollo Social rondaba en los 300 millones de pesos.

En resumen, podemos afirmar que: tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaria de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevaleció una metodología común: multiplicidad de programas, programas de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho, y falta de articulación entre los distintos organismos de estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

#### 2.4. Las desigualdades de Argentina ¿hay una sola Argentina?

Estas políticas se aplicaron en una Argentina con acentuadas diferencias no solo entre sectores sociales sino también entre las distintas regiones y que estas acciones contribuyeron – contrariando el supuesto que las políticas sociales están destinadas a mejorar el bienestar de la población y reducir las brechas sociales - a profundizar.

Seguidamente se analizarán las principales diferencias que existen entre las provincias y regiones de Argentina en relación a una serie de aspectos sociales (pobreza, educación, salud, vivienda, empleo, protección social, etc.) así como las diferencias de ingreso y de acceso al sistema de protección social en la población. Si bien hemos limitado el análisis a estos aspectos (por considerar que son claves para observar las diferencias sociales), no desconocemos la importancia de otras diferencias como las de género o incluso la de edad.

Para simplificar el análisis, y siempre que fue posible, hemos agrupado a las provincias en las siguientes regiones<sup>16</sup>: Gran Buenos Aires (GBA), Pampeana, Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo y Patagonia. En los casos que dentro de una misma región haya diferencias importantes, se mencionarán las provincias de forma independiente de la región. Por ultimo, presentamos unos datos sobre diferencias de ingresos y en el acceso a la Seguridad Social (aunque estos datos no están desagregados a nivel provincial).

---

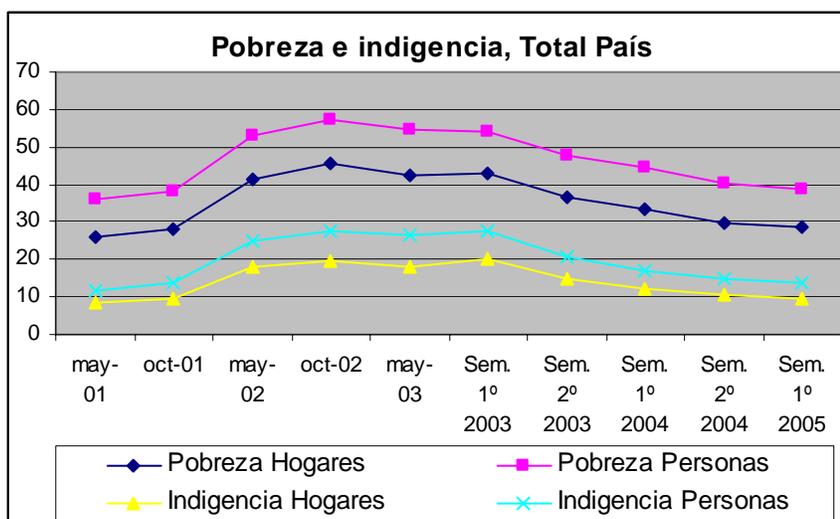
<sup>16</sup> Las regiones se conforman de la siguiente manera: GBA(Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires (Conurbano + Resto)), Pampeana (La Pampa, Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos), NEA (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), NOA (Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) y Patagonia (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego). Cabe aclarar que las provincias que componen el NEA y el NOA son las que tradicionalmente tienen la mayor concentración de población con NBI:

a. Pobreza y desigualdad de ingresos.

La crisis económica, política y social que sufrió Argentina en los primeros años del 2000, tuvo una repercusión inmediata en términos de pobreza e indigencia tanto en los hogares como en los individuos. Las elevadas tasas de desempleo y de empleos precarios, con bajos salarios y de carácter temporal, empujaron a un importante número de personas a ubicarse por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, alcanzando a más del 50% de la población (EPH, octubre 2002).

A partir del 2003, y debido al crecimiento económico sostenido en estos últimos años, comienzan a registrarse algunas mejorías en estos indicadores, aunque todavía los niveles siguen siendo considerablemente altos<sup>17</sup>. En el siguiente gráfico se observan estos cambios:

**Graf. 1. Evolución de la línea de pobreza e indigencia, Argentina.**



Fuente: <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/pobreza.htm> en base a EPH, Indec

Si bien estos resultados son positivos y relativamente alentadores, cabe destacar que siguen existiendo importantes desigualdades en términos de pobreza entre las regiones que componen el país: el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia en las regiones del Norte (NEA y NOA), regiones que

<sup>17</sup> Considerando, además, que en estos cálculos de pobreza e indigencia se incluyen los ingresos recibidos en planes sociales.

tradicionalmente concentran los mayores bolsones de pobreza, duplica el porcentaje del resto de las regiones. Si contamos las personas, volvemos a encontrarnos con una situación similar (aunque las diferencias son levemente inferiores); y por último, si miramos la pobreza más estructural -indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)-, estas diferencias son todavía más acentuadas:

**Cuadro 1. Hogares y personas, según línea de pobreza e indigencia, y NIB por regiones.**

Primer semestre, 2005, y 2001

Región	Hogares bajo la línea de indigencia	Hogares bajo la línea de pobreza	Personas bajo la línea de indigencia	Personas bajo la línea de pobreza	NBI
Gran Buenos Aires	8,7	27,4	12,6	37,7	7,1
Cuyo	8,3	29,5	11,2	37,3	13,4
NEA	17,6	45,3	23,3	56,3	23,6
NOA	13,6	39,4	18,1	49,4	25,5
Pampeana	8,9	24,6	12,9	33,4	12,6
Patagonia	8,2	19,6	10,0	25,5	14,6
Total urbano EPH y total país (NBI)	9,5	28,4	13,6	38,5	14,3

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua (primer semestre, 2005) y Censo 2001

Nota: los indicadores de línea de indigencia y pobreza están calculados sobre aglomerados urbanos, mientras que el NBI se calcula sobre todo el territorio provincial.

La sociedad argentina a comienzos del nuevo milenio no solo es más pobre sino que es más desigual. La proporción del ingreso recibida por el 20% más pobre de la población disminuye en el tiempo. En 1990 era del orden del 4.6% del PIB total, pero hacia el 2002 se había reducido a menos del 3%. Inversamente en el

mismo período el 20% más rico amplió su participación del 51% al 57% del PIB total. El coeficiente de Gini aumentó entre 1990 y el 2002 de 0.46 al 0.53. Información más reciente muestra que la brecha de ingresos siguió creciendo: en el segundo semestre del 2004 la diferencia de ingresos entre el 10% de las personas ubicadas en la franja más elevada y el décil más pobre era 28 veces entre una y otra punta y en el tercer trimestre del 2005 ya era de 30,8 veces.

## b. Educación

Para este apartado, hemos escogido una serie de indicadores simples que dan cuenta de las principales diferencias entre las provincias en materia educativa así como por ingresos de los hogares.

### - Tasa de escolarización

Entre la década del 90 y 2000, la tasa de escolarización para los ciclos obligatorios ha ido en aumento en prácticamente todas las provincias llegando en algunos casos a cubrir a casi el 100% de la población. El significativo aumento de alumnos escolarizados que se observa en el polimodal se debe, en parte, a la reforma educativa del año 1992 que hizo obligatorio los primeros años de la escuela secundaria.

El aumento generalizado, si bien es positivo, no ha sido suficiente para equilibrar las diferencias entre las provincias<sup>18</sup>:

- En el EGB, si bien ha aumentado la tasa de escolaridad, la relación entre las provincias con menores y mayores porcentajes se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles que en 1991: la totalidad de las provincias de la región Patagónica junto con la región GBA, superan el 98% de niños escolarizados, mientras que las provincias del NOA y NEA se sitúan entre las últimas del “ranking”, alcanzando una diferencia de 7 puntos porcentuales entre los extremos.

---

<sup>18</sup> Ver más datos sobre tasas de escolaridad en C.1, en el Anexo.

- En el polimodal, hubo un fuerte aumento del número de jóvenes escolarizados, pero, las diferencias inter-provinciales continúan siendo importantes: la Patagonia y la región GBA tienen porcentajes superiores al 84%, mientras que las provincias del NEA y algunas provincias del NOA no alcanzan al 75% de escolaridad.
- Población que completó nivel medio

En el nivel escolar medio (ciclo polimodal) existe una importante diferencia entre las tasas de escolaridad, es decir, alumnos en edad escolar que asisten a la escuela, y el número de alumnos que finalizan dicho ciclo. Según el último Censo, el nivel para todo el país es relativamente bajo: solo 1 de cada 3 personas mayores de 15 años ha completado, al menos, el nivel educativo medio

**Cuadro 2. Población de 15 años o más, que completó nivel educativo medio, por región. 2001**

Región	Nivel medio completo o más
GBA	38,4
NOA	28,8
NEA	23,6
Cuyo	30,3
Pampeana	33
Patagonia	30
<b>Total</b>	<b>33,2</b>
Mínimo provincias	21,2
Máximo provincias	58,9
Distancia	2,78

Fuente: elaboración propia en base a Censo 2001.

El análisis por regiones muestra que existen también importantes diferencias: mientras que en el GBA es la jurisdicción que tiene la mayor proporción de personas que terminaron el nivel medio (38,5%), el NEA (23,6%) y NOA (28,8) son las regiones con menores niveles. Por otra parte, la diferencia entre

la provincia con el porcentaje más alto y la provincia con el porcentaje más bajo es casi el triple.

- Tasas de abandono (EGB 3 Y POLIMODAL)

Otro indicador clave a la hora de evaluar el éxito ó fracaso del sistema educativo es la “tasa de abandono escolar” (porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de terminar el año escolar). Analizaremos aquí solo dos tramos, donde se concentran las mayores tasas de abandono: EGB 3 (último ciclo obligatorio) y polimodal.

Los resultados que aquí se observan, a diferencia de los anteriores, son menos determinantes en términos de regiones: para ambos ciclos, se pueden observar diferencias importantes en el interior de cada región

- **EGB 3**<sup>19</sup>: Como en los casos anteriores, algunas provincias del NOA (La Rioja, Jujuy y Salta) y NEA (Chaco, Misiones y Formosa), junto con Entre Ríos y Córdoba, de la región Pampeana, son las provincias con mayores tasas de abandono, llegando al 18% de abandono escolar.

- **Polimodal**<sup>20</sup>: En este ciclo es aún más difícil identificar regiones con mayores y menores niveles de abandono, ya que en casi todas las regiones, hay provincias tanto en un extremo como en el otro. Por otro lado, las diferencias entre los años del ciclo, también modifica la ubicación entre las provincias. Pero si tomamos el promedio del total de los tres años, la diferencia entre la provincia con mayor y menor tasa, es de casi 11 puntos porcentuales.

---

<sup>19</sup> Ver datos en C.2, en el Anexo

<sup>20</sup> Ver datos en C.3, en el Anexo

- Tasas de sobreedad (polimodal)

En cuanto a la “tasa de sobreedad” (calculado como el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados) los resultados vuelven a agruparse por regiones<sup>21</sup>: por un lado, las provincias que componen la región Pampeana y GBA, junto con otras provincias como Mendoza y Tierra del Fuego, tienen los porcentajes más bajos de sobreedad (entre 26% y 35%), mientras que las provincias del NOA y NEA concentran los índices más altos (llegando al 53%, Jujuy).

De estos datos nos interesan destacar dos aspectos relevantes: en muchas de las provincias del país sigue siendo muy elevado el número de alumnos con una edad mayor a la correspondiente. En segundo lugar cabe destacar las fuertes diferencias interprovinciales que se encuentran entre los extremos, diferencia que llega a duplicarse entre la provincia con niveles más bajos y aquella con niveles más altos

Dejando de lado el análisis de las diferencias inter-provinciales, nos interesa ahora mostrar de qué manera las diferencias en los ingresos de los hogares incide en la permanencia del ciclo educativo: si bien como ya hemos visto la cobertura avanza en todos los niveles del ciclo educativo, cerca del 40% de los jóvenes de 25 años y más provenientes de un hogar pobre solo alcanza completar el colegio primario. Mientras que casi el 12% de los jóvenes de hogares no pobres terminan una carrera universitaria, menos del 1% de los pobres alcanzan este nivel.

---

<sup>21</sup> Ver datos en C.4, en el Anexo

**Cuadro. 3: Distribución de la población de 25 años y más según máximo nivel educativo alcanzado por condición socioeconómica del hogar. Total de aglomerados urbanos. Mayo 1995 y mayo 2002. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo alcanzado	Condición socioeconómica del hogar				Total	
	Pobre		No pobre		1995	2002
	1995	2002	1995	2002		
Sin escolarización	3.5	3.3	1.4	0.8	1.8	1.5
Primario incompleto	24.6	17.5	13.1	7.6	15.3	11.9
Primario completo	42.0	39.2	32.1	24.9	34.0	31.0
Medio incompleto	16.7	18.8	14.8	13.2	15.2	15.6
Medio completo	8.9	13.8	18.9	22.3	17.0	18.7
Superior no universitario incompleto	0.6	1.3	1.2	2.1	1.1	1.8
Superior no universitario completo	0.9	2.2	4.1	7.0	3.5	5.0
Universitario incompleto	2.4	3.9	6.5	10.2	5.7	7.5
Universitario completo	0.5	0.9	7.8	11.8	6.4	7.2
Total	100	100	100	100	100	100
% Población de 25 y más según Línea de Pobreza	25.7	43	74.3	57	100	100

Fuente: Brechas educativas y sociales Un problema viejo y vigente, Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Calidad, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

c. SALUD:

En este *ámbito* analizaremos en primer lugar indicadores de estadísticas vitales, como son la tasa de mortalidad y la fecundidad, y otras variables de interés vinculadas a la fecundidad, como la edad y el nivel educativo de las madres. Estas variables junto con los datos, se presentan en el cuadro resumen N° 4. Seguidamente se analizara la cobertura en salud y de gasto en medicamentos por nivel de ingreso.

**Cuadro 4. Tasas de mortalidad infantil y de menores de cinco años por región,  
Años seleccionados, cada 10.000 nacidos vivos**

REGION	Tasa Mortalidad Infantil		Tasa Mortalidad Materna cada 10000 nacidos vivos		% de madres menores de 20	% de madres con primario incompleto o menos	% de madres con medio incompleto o menos	Tasa fecundidad adolescente cada 1000
	1990	2003	1990	2003	2003			
GBA	16,8	10,3	4,1	1,2	10,1	4,6	57,8	13,5
Cuyo	23,1	14,5	6,7	4,9	13,9	9,2	62,5	29,2
NEA	33,1	23,2	10,9	8,2	19,6	28,1	76,7	41,4
NOA	30,9	19	8,8	8,3	15,9	11,8	65,8	32,7
Pampeana	24,4	15,7	3,2	2,8	14	6,9	60,1	26,2
Patagonia	20,7	13,8	3,1	5,6	16,2	7,7	58,6	31,8
Total	25,6	16,5	5,2	4,4	13,8	9,5	62,1	28,7
Mínimo entre prov.	16,8	8,4	1,8	1,2	5,9	2,6	33,1	13,5
Máximo entre prov.	35,8	27,7	19,5	16,9	22,8	31,4	79,4	44,1
Relación	2,1	3,3	10,8	14,1	3,9	12,2	2,4	3,3

Fuente: Sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Medio Ambiente

En primer lugar, es importante destacar que entre la década pasada a la actualidad ha habido importantes avances en cuanto a las tasas de mortalidad infantil y materna, pasando de 25% a 16%, y de 5,2% a 4,4%, respectivamente, para el total del país.

Estas mejoras no se han producido con la misma intensidad en todas las regiones del país: entre las provincias de los extremos (provincias con las tasa más baja y más alta), la diferencia supera los 15 puntos porcentuales, en ambos indicadores.

En cuanto a la comparación entre regiones se observa, nuevamente, una clara polarización de regiones que concentran los niveles más altos de mortalidad infantil y materna, sobre todo la región del NEA (23% mortalidad infantil y 8,2% mortalidad materna) seguida muy de cerca por el NOA; y en el otro extremo, la región de GBA, concentra las tasas más bajas en ambos indicadores (10,3% y 1,2%, respectivamente).

En relación con las demás variables (edad, nivel educativo y fecundidad) se vuelve a repetir la misma situación recién descrita, con las mismas regiones en los extremos, NEA y GBA, extremos con unas distancias muy fuertes, que llegan a ser de hasta tres veces el porcentaje de una región sobre otra.

En lo que se refiere a la cobertura de salud la situación, el periodo comprendido entre 1997 y 2002, muestra peores condiciones para los sectores de menores ingresos (C5 y C6):

**Cuadro 5: Cobertura por Quintil\* de Ingreso por Cápita Familiar. Total País, 1997**

COBERTURA DE SALUD		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
Sólo Obra Social	a	2.400.893	3.358.834	3.129.346	3.018.716	2.448.030	14.355.819
	b	28.8%	52.0%	57.0%	61.7%	58.0%	48.8%
	c	16.7%	23.4%	21.8%	21.0%	17.1%	100%
Sólo Sistema Privado	a	238.328	426.473	571.042	737.368	921.003	2.894.214
	b	2.9%	6.6%	10.4%	15.1%	21.8%	10%
	c	8.23%	14.74%	19.73%	25.48%	31.82%	100%
Obra Social y Sistema Privado	a	47.290	146.364	184.373	246.535	482.671	1.107.233
	b	0.6%	2.3%	3.4%	5.0%	11.4%	3.8%
	c	4.3%	13.2%	16.7%	22.3%	43.6%	100%
Sólo Hospital Público	a	5.625.615	2.513.150	1.587.059	872.778	364.617	10.963.219
	b	67.5%	38.9%	28.9%	17.9%	8.6%	37.3%
	c	51.3%	22.9%	14.5%	8.0%	3.3%	100%
Resto	a	4.055	7.231	11.017	10.856	6.158	39.317
	b	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
	c	10.3%	18.4%	28.0%	27.6%	15.7%	100%
Otros (d)	a	17.151	3.294	11.413	4.343	1.438	37.639
	b	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	0.1%
	c	45.6%	8.8%	30.3%	11.5%	3.8%	100%
Total	a	8.333.332	6.455.346	5.494.250	4.890.596	4.223.917	29.397.441
	b	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	c	28%	22%	19%	17%	14%	100%
Ingreso Medio	\$	71	155	246	392	937	300

Fuente: Elaboración CEDES- Area Microeconomía en base a Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares

(a) individuos.

(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil

(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma cobertura.

(d) "Otros" incluye "Ns/Nr".

\*La clasificación en quintiles corresponde a los hogares.

**Cuadro 6: Cobertura de Salud por Quintil\* de Ingreso per Cápita Familiar, 2002**

COBERTURA DE SALUD		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
Sólo Obra Social	a	1.617.545	3.089.095	2.517.640	2.837.971	2.351.109	12.413.360
	b	19.2%	43.0%	47.7%	59.3%	58.4%	41.8%
	c	13.0%	24.9%	20.3%	22.9%	18.9%	100.0%
Sólo Sistema Privado	a	452.383	746.782	846.828	886.861	1.108.291	4.041.145
	b	5.4%	10.4%	16.1%	18.5%	27.5%	13.6%
	c	11.2%	18.5%	21.0%	22.0%	27.4%	100.0%
Obra Social y Sistema Privado	a	2.549	31.732	29.083	161.705	105.792	330.861
	b	0.0%	0.4%	0.6%	3.4%	2.6%	1.1%
	c	0.8%	9.6%	8.8%	48.9%	32.0%	100.0%
Sólo Hospital Público	a	6.273.298	3.312.073	1.857.596	858.225	449.473	12.750.665
	b	74.4%	46.1%	35.2%	17.9%	11.2%	42.9%
	c	49.2%	26.0%	14.6%	6.7%	3.5%	100.0%
Otros (d)	a	83.919	13.017	22.038	37.967	14.479	171.420
	b	1.0%	0.2%	0.4%	0.8%	0.4%	0.6%
	c	49.0%	7.6%	12.9%	22.2%	8.5%	100.0%
TOTAL	a	8.429.694	7.192.699	5.273.185	4.782.729	4.029.144	29.707.451
	b	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	c	28.4%	24.2%	17.8%	16.1%	13.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta Banco Mundial Junio 2002

(a) individuos

(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil

(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma cobertura

(d) "Otros" incluye "Ns/Nr".

\*La clasificación en quintiles corresponde a los hogares.

Estos cuadros permiten observar una que entre 1997 y el 2002 se produce una caída en la cobertura de salud de la población incluida en el primer quintil: en el primero de los dos años analizados el 28.8% de la población del primer quintil tenía acceso a una obra social mientras que en el 2002 solo lo tenía el 19,2% mientras que aumenta los usuarios del hospital público de las personas incluidas en este quintil. Como se desprende de las páginas anteriores, muchas provincias no contaban con los recursos necesarios para hacerse cargo de un aumento tan importante de la demanda.

Paralelamente se observa que las desigualdades entre los niveles de ingreso que existían en 1997, se han profundizado en estos años. En el 2002, la diferencia entre quienes tienen un sistema de salud "privado" difiere en más del doble entre el quintil I (11,2%) y el quintil V (27,4%). Por su parte, si miramos quiénes son las personas que solo cuentan con la cobertura del "hospital público", las diferencias son aún mayores: el 49,2% pertenecen al I quintil, mientras que solo hay un 3,5% de personas del quintil de mayores ingresos.

**Cuadro 7. Cambio de Cobertura por Quintil\* de Ingreso per Cápita Familiar, Total País, 2002**

CAMBIO DE COBERTURA		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
No cobertura a cobertura	a	178.635	88.988	61.064	175.232	70.389	574.308
	b	2.1%	1.2%	1.2%	3.7%	1.8%	1.9%
	c	31.1%	15.5%	10.6%	30.5%	12.3%	100.0%
Cobertura a no cobertura	a	902.829	256.367	456.354	207.326	92.053	1.914.929
	b	10.7%	3.6%	8.7%	4.3%	2.3%	6.5%
	c	47.2%	13.4%	23.8%	10.8%	4.8%	100.0%
TOTAL	a	8.429.694	7.192.699	5.273.185	4.782.729	4.029.144	29.707.451
	b	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	c	28.4%	24.2%	17.8%	16.1%	13.6%	100.0%

Fuente: Elaboración CEDES- Area Microeconomía en base a la encuesta Encuesta Banco Mundial, Junio 2002

(a) individuos

(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil

(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma categoría de cambio de cobertura

\*La clasificación en quintiles corresponde a los hogares.

El gasto en medicamentos es otro indicador, como se señala en el cuadro N° 8, de la inequidad existente en el ámbito de salud: los grupos de menores ingresos son los que afrontan un mayor gasto de su propio bolsillo. Si se mira el gasto en medicamentos pagado por el enfermo se observa que el 75,4% de las familias que están en el primer quintil de ingresos y tienen cobertura medica tienen que pagar de su propio bolsillo la totalidad de los medicamentos mientras entre las familias pertenecientes al último quintil este porcentaje disminuye al 42, 5%.

**Cuadro 8: Gasto en medicamentos según quintiles de ingreso y cobertura sanitaria. 2003**

PAGO DE BOLSILLO	I		II		III		IV		V		TOTAL	
	COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
TODO	619.391	1.692.495	970.160	1.479.609	1.067.602	521.817	964.666	667.770	1.005.540	391.977	4.998.975	4.863.593
	75,40%	96,91%	67,22%	95,85%	56,12%	96,60%	48,84%	73,91%	42,57%	91,04%	54,37%	92,05%
	\$14,71	\$19,75	\$37,57	\$20,79	\$33,94	\$19,63	\$42,23	\$26,67	\$42,95	\$27,30	\$33,18	\$21,31
UNA PARTE	193.304	18.630	410.512	56.352	783.184	9.315	883.117	122.170	1.167.223	38.594	3.719.434	245.061
	23,53%	1,07%	28,44%	3,65%	41,17%	1,72%	44,71%	13,52%	49,42%	8,96%	40,45%	4,64%
	\$36,48	\$46,50	\$32,44	\$2,00	\$52,54	\$60,00	\$43,64	\$18,40	\$48,80	\$27,93	\$35,65	\$41,35
NADA	8.762	35.335	62.588	7.675	51.617	9.000	127.321	113.559	189.312	0	476.001	174.905
	1,07%	2,02%	4,34%	0,50%	2,71%	1,67%	6,45%	12,57%	8,01%	0,00%	5,18%	3,31%
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
TOTAL	821.457	1.746.460	1.443.260	1.543.636	1.902.403	540.162	1.975.094	903.499	2.362.075	430.571	9.194.410	5.283.559
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
	\$17,06	\$22,08	\$23,33	\$7,60	\$28,83	\$26,54	\$28,62	\$15,02	\$30,58	\$18,41	\$22,94	\$20,89

Fuente: Elaboración CEDES, Area Microeconomía en base Encuesta Nacional de Gasto y utilización de Servicios de Salud., 2003 Ministerio de Salud.

## d. Vivienda

Otra manera de identificar las diferencias en el bienestar y calidad de vida entre las provincias y regiones, es analizando las características “estructurales” de las viviendas. En el siguiente cuadro se sintetizan los principales datos relacionados con estas características:

**Cuadro 9: Hogares (%), según principales características estructurales y % de hogares con NBI**

Región	En viviendas sin cañería de agua dentro de la vivienda (%)	En viviendas sin retrete con descarga de agua (%)	En viviendas deficitarias (1) (%)	Hacinamiento (2)
GBA	1,8	1,9	6,4	1,6
Cuyo	14,4	14,4	21,4	4,8
NOA	31,8	32,5	42,7	9,4
NEA	40,3	42,1	51,2	9,1
Pampeana	12,9	13,9	21,6	4
Patagonia	11	13,1	17,4	4,5
Total	15,9	16,9	25,6	4,8
Mínimo	1,8	1,9	6,4	1,6
Máximo	52,8	51,7	60,7	13,3
Relación	<b>29,3</b>	<b>27,2</b>	<b>9,5</b>	<b>8,3</b>

Fuente: Indec, Censo 2001

(1) Se considera vivienda deficitaria a los tipos: rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel o pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil y casa tipo B. Esta última es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tener provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no disponer de retrete con descarga de agua; tener piso de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo. (2) Se considera hacinamiento a la presencia de más de tres personas por cuarto y se obtiene dividiendo el número total de personas en el hogar por la cantidad de habitaciones o piezas del mismo.

A pesar de las mejoras que hubo en el país en relación con estos indicadores, en algunas regiones, todavía nos encontramos con déficits habitacionales muy importantes, como es el caso del Norte (NEA más NOA), donde alrededor del

40% y 50% de las viviendas son deficitarias, entre un 30% y un 40% no poseen retrete con descarga de agua dentro ni cañerías dentro de la vivienda. Por su parte, la región del GBA se vuelve a situar en el otro extremo, con unos porcentajes muy por debajo de los anteriores (6,4% de viviendas deficitarias, y menos de un 2% vive en hogares sin retrete y/o sin cañerías dentro de la vivienda).

Estos datos nos muestran de una manera contundente las fuertísimas distancias entre regiones y entre provincias, que existen en materia de vivienda, con diferencias porcentuales superiores a los 50 puntos entre las provincias que se ubican en los extremos.

e. Empleo y condiciones laborales

La situación del empleo en la Argentina es hoy, sin duda, mejor que a comienzos del milenio. En estos años se produjo una significativa caída en la tasa de desempleo: en el primer trimestre del 2003 el 20.4 % de la PEA estaba desocupado y en el tercer trimestre del 2005 solo lo estaba el 11.1<sup>22</sup>. Simultáneamente la cantidad de personas buscando trabajar más horas de lo que lo hacen disminuyeron: en el tercer trimestre del 2003 la sub ocupación demandante alcanzaba al 11.6 %, dos años más tarde (tercer trimestre del 2005) el 8.9 % de la PEA se encontraba en esta situación

De todas maneras, los problemas laborales subsisten. Por una parte, las diferencias existentes en el acceso a los servicios sociales se observadas también en el mercado laboral. En los aglomerados urbanos de las provincias más pobres como Catamarca o Jujuy (provincias del NEA y NOA) es donde se concentran las tasas de desempleo más altas que el promedio. Por otra parte, en este período ha crecido el empleo no registrado, es decir, empleo que no cuenta con protección social. En 1990 de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares solo el 28,3 % de los empleos asalariados no estaban registrados. En mayo del

---

<sup>22</sup> VER INDEC. En esta medición se incluye a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas como trabajadores ocupados.

2003 esa cifra había ascendido al 44,5%. Como es esperable, las tasas más altas de empleo no registrado se dan en las provincias más pobres.

**Cuadro 10. Empleo no registrado y tasa de empleo abierta. algunos aglomerados urbanos. Octubre 2002**

<b>Aglomerados urbanos</b>	<b>Empleo no registrado* (%)</b>	<b>Tasa de empleo abierta (%)</b>
Total aglomerados	43,8	17,8
Ciudad de Buenos Aires	29,0	13,5
Gran Buenos Aires	42,8	18,8
San Salvador de Jujuy	49,1	20,5
Santa Fe – Santo Tome	49,5	20,1
Gran Tucuman y Tafi Viejo	55,6	17,8
Gran Catamarca	45,5	25,5

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de empleo, en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

\* Porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio

En síntesis, los datos presentados muestran que las políticas sociales puestas en marcha en los noventa no tuvieron un efecto positivo en términos de reducir la brecha de equidad. Por el contrario, en esos años se agudizaron tanto las diferencias asociadas al acceso a los servicios sociales y a la calidad del empleo como entre las provincias más pobres y las más ricas.

### 3. Los desafíos actuales. Obstáculos y oportunidades

La década de los noventa, años signados por la pobreza y la desigualdad social, terminó dramáticamente. En diciembre del 2001 el Presidente de la Nación Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar ante la ausencia de apoyo de la clase política y la fuerte presión popular. En ese momento, la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. Desde 1999 al

2002 el PIB retrocedió más del 20%. Como analizamos en páginas anteriores, mientras cada vez eran más las familias que por su nivel de ingresos se encontraban bajo la línea de pobreza la tasa de desocupación ascendía al 18,4%<sup>23</sup>, situación que tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria mientras crecía la movilización callejera que al grito de “que se vayan todos”<sup>24</sup> sumaba los reclamos de los desocupados a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios inmovilizados por un decreto del gobierno.

En enero del 2002, el presidente Eduardo Duhalde, elegido por la Asamblea Legislativa declaró la emergencia social y económica y decidió poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El programa estaba dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados y no se diferenció solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados sino que presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión. En poco tiempo el gobierno estaba repartiendo cerca de 2 millones de planes. La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino por razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar (Golbert, L., 2004).

A partir del 2003 comenzó un proceso de recuperación de la economía argentina como consecuencia fundamentalmente del crecimiento de las exportaciones, de la reactivación económica en distintas regiones del país y una expansión gradual del consumo. Sin embargo, pese a que las tasas de crecimiento son significativamente altas - 9% anual en los últimos tres años -, como vimos en páginas anteriores son muchos los hogares que aún se encuentran bajo el nivel de pobreza y la distancia social se ha profundizado. El Programa destinado a los Jefes y Jefas de Hogares desocupados tuvo más impacto en el

---

<sup>23</sup> Datos del mes de octubre del 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)

<sup>24</sup> El *todos* alude al conjunto de los políticos

alivio de la indigencia que en la pobreza, resultado que era de esperar ya que el ingreso de los hogares que fueron beneficiarios del programa se encontraba más próximo al valor de la canasta básica de alimentos (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2004, pag. 55).

Una economía que crece es una condición necesaria pero no suficiente para reducir brechas sociales. Algunos estudios muestran que en algunos años de los noventa la economía argentina crece al mismo tiempo que aumenta la pobreza y se ensanchan las brechas sociales. Parecería entonces que si lo que se busca es mejorar los niveles de equidad es necesario poner en marcha políticas sociales "virtuosas" destinadas a reducir las brechas.

No es fácil encontrar "soluciones" o "recetas" para atender una problemática tan compleja. Pero si nos interesa remarcar que el contexto actual nos brinda una oportunidad para repensar las políticas. Es que a diferencia de años atrás, nos encontramos en un momento de relativa "comodidad" que permite replantear las prioridades y diseñar políticas estructurales, de largo plazo, para reducir dichas desigualdades y conseguir sociedades menos desiguales y por lo tanto, más cohesionadas.

Si bien hay algunas razones que permiten pensar con cierto optimismo el futuro, hay condiciones que se deben cumplir y obstáculos que salvar. El crecimiento sostenido de la economía - evitando los conocidos ciclos de "stop and go" que caracterizaron la economía argentina en el pasado- es sin duda una condición necesaria. Otro de los requisitos exigidos es consolidar un consenso entre los distintos actores sociales y políticos, sobre todo con los más poderosos para que, a diferencia de lo ocurrido en los noventa, los objetivos de igualdad y bienestar orienten las políticas públicas.

La experiencia de la descentralización de los noventa o de los programas focalizados ha demostrado fehacientemente que colocar como única prioridad de la macro económico el equilibrio fiscal impacta dramáticamente sobre los niveles de equidad. Lograr, en el caso de un país federal como la Argentina, un acuerdo provincial que permita una mejor distribución de los recursos coparticipables y que permita abrir espacios de dialogo y cooperación sobre las políticas a seguir es, por lo tanto, otra condición necesaria. Las bajas capacidades institucionales que presentan los distintos niveles gubernamentales tanto en temas de recursos presupuestarios y humanos como en términos de su capacidad para

coordinar y monitorear las políticas públicas es a nuestro entender, el mayor obstáculo a salvar.

Se trata, además, de aprovechar el contexto actual y, sin descuidar las urgencias que sigue habiendo, animarse a pensar políticas más sostenibles, con objetivos más complejos y duraderos: políticas integrales que vayan desde los aspectos más generales y estructurales como el urbanismo, la sanidad y la educación hasta aspectos culturales menos visibles pero igualmente importantes como la identidad y la convivencia. Políticas que no piensen solo en la atención de los individuos sino también en la comunidad, con un enfoque multidimensional que atienda las distintas brechas, que promuevan la participación del tejido asociativo. El territorio, espacio marco en el que se producen desigualdades y en el que emergen nuevos riesgos de vulnerabilidad, juega un papel fundamental en los mecanismos de distribución: las desigualdades sociales se expresan, cada vez más, en términos geográficos, según el lugar de residencia de las personas. Políticas que no sólo apunten a mejorar las condiciones de vida individuales, sino que busquen mejorar el territorio, dotando al barrio, pueblo o ciudad de mejores infraestructuras - escuelas, hospitales, transportes, centros recreativos, etc.- y que a su vez, permitan un desarrollo personal y comunitario.

Estos nuevos abordajes no deben llevarnos, teniendo en cuenta las brechas existentes, a olvidar las viejas políticas sociales. En el caso argentino, hacer focalización positiva tanto en el ámbito escolar como en el de salud pare atender a los sectores más desfavorecidos parece ser el único camino posible para comenzar a superar las desigualdades existentes. Promover un empleo de calidad con protección social y buena remuneración para el conjunto de los trabajadores es otra condición para conformar una sociedad más justa y cohesionada.

## Bibliografía

ALTIMIR, O; BECCARIA L Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento, 1998

CETRÁNGLO, O; DEVOTO, F. La salud argentina: un sistema ineficiente e injusto. Diagnóstico, últimas reformas y propuesta. Mimeo, Buenos Aires, FADE, 1999.

CEPAL (2001/2002): Panorama Social de América Latina

CEPAL, (2005): Panorama Social de América Latina

CORTÉS, R.; MARSHALL, A. Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90. In: Desarrollo Económico, No. 154, vol.39.1999.

GERCHUNOFF, P.; KACEF, O. Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo. Instituto para el Desarrollo Industrial, UIA, Nota No. 52, setiembre. 1995

GOGNA, M. (coord.) Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile, CEDES/BID, Buenos Aires. 2004.

GOLBERT, L; KESSLER G. Cohesión Social y Violencia Urbana. En VAITSOS C. et al. Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina. Eudeba/PNUD. Buenos Aires, 2001.

GOLBERT, L . Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales, Serie Estudios 12, Centro de Estudio para el cambio estructural, CECE, 1996.

\_\_\_\_\_ La protección al desocupado: una cuestión pendiente. CECE. Serie de Estudios N° 19, Buenos Aires.1997

\_\_\_\_\_ ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?. El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO. Libros, Buenos Aires 2004

\_\_\_\_\_ ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados . CEPAL, Serie Políticas Sociales N°84 Abril/2004

MACEIRA D. Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentina. Serie Seminarios y Salud Pública, WP7, Buenos Aires, Centro de Estudio y Sociedad.2002.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.Serie Estudios/1, Trabajo Ocupación y empleo, Estudios .2004.

MORDUCHOWICZ, A. Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino. Informe presentado a la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.1999.

TIRAMONTI, G. La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En: TIRAMONTI, G (compiladora) La trama de la desigualdad, Educativa, Manantial, Buenos Aires.2004

Artigo recebido em 22/05/2006 e aprovado em 18/09/ 2006.

**ANEXO**

Regiones por provincias:

Buenos Aires	GBA
Ciudad de Buenos Aires	
Córdoba	pampeana
Entre Ríos	
La Pampa	
Santa Fe	
Catamarca	NEA
Chaco	
Corrientes	
Formosa	
Misiones	
Jujuy	NOA
La Rioja	
Salta	
Santiago Del Estero	
Tucumán	
Mendoza	CUYO
San Juan	
San Luis	
Chubut	Patagonia
Neuquén	
Riό Negro	
Santa Cruz	
Tierra Del Fuego	

**C. 1. Tasa de escolarización por nivel de enseñanza y sexo, según división político-territorial, ordenados del mayor % al menor %, 1991 - 2001.**

1991				2001			
político-territorial	Primario	político-territorial	Secundario	político-territorial	EGB	político-territorial	Polimodal
Tierra del Fuego	98,1	Capital Federal	82	Tierra del Fuego	99,5	Tierra del Fuego	93,3
Santa Cruz	97,7	Tierra del Fuego	73,4	Santa Cruz	99,3	Capital Federal	91,4
Capital Federal	96,9	Santa Cruz	73,2	Capital Federal	98,6	Santa Cruz	91,2
Neuquén	96,9	Córdoba	64,5	Chubut	98,6	Chubut	85,2
Chubut	96,6	Santa Fe	61,4	Río Negro	98,4	Buenos Aires	84,8
Córdoba	96,6	Chubut	61,2	Neuquén	98,3	Catamarca	82,2
Buenos Aires	96,4	Jujuy	60,8	Buenos Aires	98,2	Jujuy	82,2
Río Negro	96,4	Buenos Aires	60,2	La Pampa	98,1	Río Negro	81,5
La Pampa	96,3	La Pampa	59,8	Santa Fe	98	Neuquén	80,9
Mendoza	96,3	Salta	59,1	Catamarca	97,9	La Pampa	79,6
San Juan	96,2	Neuquén	58,9	Mendoza	97,7	Santa Fe	79,6
Santa Fe	96,2	Mendoza	58,4	Jujuy	97,6	Salta	78,9
Entre Ríos	95,9	San Juan	58,4	Córdoba	97,4	La Rioja	78,4
Jujuy	95,9	Río Negro	57,8	Entre Ríos	97,3	San Luis	78,4
La Rioja	95,8	La Rioja	57,4	La Rioja	97,2	San Juan	77,4
Catamarca	95,2	Entre Ríos	56,9	San Luis	97,1	Córdoba	76,5
San Luis	95,2	San Luis	55,7	San Juan	97	Mendoza	76,3
Tucumán	95,1	Catamarca	54,8	Salta	96,8	Entre Ríos	74,9
Salta	94,5	Tucumán	52,8	Formosa	95,9	Formosa	72,4
Corrientes	94,2	Formosa	48,5	Corrientes	95,1	Corrientes	71,3
Formosa	94,2	Corrientes	44,5	Tucumán	94,8	Chaco	66,3
Santiago del Estero	92,7	Santiago del Estero	41,6	Chaco	93,7	Misiones	65,1
Misiones	92,4	Chaco	41,3	Santiago del Estero	93,2	Tucumán	64,5
Chaco	88,5	Misiones	39,4	Misiones	92,1	Santiago del Estero	59,6

Fuente: Cippec, en base a Indec, Censo de hogares, viviendas y población, 2001

**C.2. Nivel EGB3: TASA DE ABANDONO ANUAL (Porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de finalizar el año escolar)**

JURISDICCION	TOTAL	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL EGB 3					
		7 año		8 año		9 año	
<b>TOTAL</b>	5,14	<b>TOTAL</b>	3,60	<b>TOTAL</b>	6,89	<b>TOTAL</b>	4,84
<b>La Rioja</b>	12,63	<b>La Rioja</b>	9,38	<b>Jujuy</b>	18,56	<b>Entre Ríos</b>	11,59
<b>Jujuy</b>	11,24	<b>Misiones</b>	8,75	<b>La Rioja</b>	17,15	<b>Formosa</b>	11,16
<b>Entre Ríos</b>	9,86	<b>Córdoba</b>	8,65	<b>Chaco</b>	14,83	<b>La Rioja</b>	11,07
<b>Chaco</b>	8,62	<b>Entre Ríos</b>	5,61	<b>Entre Ríos</b>	12,27	<b>Chaco</b>	10,32
<b>Misiones</b>	8,51	<b>San Luis</b>	5,51	<b>Formosa</b>	10,13	<b>Jujuy</b>	10,01
<b>Formosa</b>	7,70	<b>Santiago del Estero</b>	4,79	<b>Salta</b>	9,62	<b>Salta</b>	8,86
<b>Córdoba</b>	7,13	<b>San Juan</b>	4,43	<b>Misiones</b>	9,61	<b>San Luis</b>	8,75
<b>Salta</b>	6,86	<b>Tierra del Fuego</b>	4,06	<b>Río Negro</b>	9,61	<b>Misiones</b>	6,90
<b>San Luis</b>	6,19	<b>Jujuy</b>	3,70	<b>Mendoza</b>	8,78	<b>Río Negro</b>	6,23
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	5,94	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	3,54	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	8,31	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	5,52
<b>Río Negro</b>	5,94	<b>Buenos Aires_Resto de los partidos</b>	3,52	<b>Tucumán</b>	8,11	<b>Neuquén</b>	5,46
<b>Santiago del Estero</b>	5,80	<b>Buenos Aires_Conurbano</b>	3,18	<b>Neuquén</b>	7,81	<b>Córdoba</b>	5,29
<b>Mendoza</b>	5,72	<b>La Pampa</b>	2,82	<b>Santiago del Estero</b>	7,79	<b>Mendoza</b>	5,17
<b>Neuquén</b>	5,00	<b>Mendoza</b>	2,80	<b>Santa Fe</b>	7,05	<b>Santiago del Estero</b>	4,97
<b>Tucumán</b>	4,92	<b>Santa Cruz</b>	2,54	<b>Córdoba</b>	7,05	<b>Catamarca</b>	4,15
<b>San Juan</b>	4,53	<b>Tucumán</b>	2,45	<b>San Juan</b>	4,99	<b>San Juan</b>	4,13
<b>Santa Fe</b>	3,95	<b>Santa Fe</b>	2,19	<b>Buenos Aires_Resto de los partidos</b>	4,92	<b>Tucumán</b>	4,05
<b>Buenos Aires_Resto de los partidos</b>	3,84	<b>Formosa</b>	1,82	<b>San Luis</b>	4,77	<b>Buenos Aires_Conurbano</b>	3,69
<b>Buenos Aires_Conurbano</b>	3,67	<b>Río Negro</b>	1,68	<b>Buenos Aires_Conurbano</b>	4,15	<b>Buenos Aires_Resto de los partidos</b>	2,96
<b>Catamarca</b>	2,69	<b>Salta</b>	1,56	<b>Santa Cruz</b>	2,86	<b>Corrientes</b>	2,41
<b>Tierra del Fuego</b>	2,36	<b>Catamarca</b>	1,41	<b>Catamarca</b>	2,69	<b>La Pampa</b>	1,69

<b>La Pampa</b>	2,34	<b>Chubut</b>	1,37	<b>La Pampa</b>	2,40	<b>Santa Fe</b>	1,63
<b>Santa Cruz</b>	2,22	<b>Neuquén</b>	1,20	<b>Tierra del Fuego</b>	1,69	<b>Santa Cruz</b>	0,97
<b>Corrientes</b>	0,59	<b>Chaco</b>	0,18	<b>Corrientes</b>	1,44	<b>Tierra del Fuego</b>	0,86
<b>Chubut</b>	-0,39	<b>Corrientes</b>	-1,74	<b>Chubut</b>	-0,87	<b>Chubut</b>	-1,78

**C.3. Nivel Polimodal: TASA DE ABANDONO ANUAL (Porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de finalizar el año escolar)**

JURISDICCION	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL POLIMODAL						
	TOTAL	1 año		2 año		3 año	
<b>TOTAL</b>	5,56	<b>TOTAL</b>	8,05	<b>TOTAL</b>	5,21	<b>TOTAL</b>	2,31
<b>San Luis</b>	12,58	<b>San Luis</b>	11,65	<b>San Luis</b>	13,26	<b>San Luis</b>	13,04
Entre Ríos	7,92	Buenos Aires_Resto de los partidos	11,20	Entre Ríos	9,28	Misiones	7,91
Misiones	7,83	Entre Ríos	11,02	Jujuy	7,52	<b>San Juan</b>	6,47
Jujuy	7,33	Buenos Aires_Conurbano	10,95	Buenos Aires_Resto de los partidos	6,54	La Rioja	6,09
Buenos Aires_Resto de los partidos	7,26	Misiones	9,36	Catamarca	6,31	Santiago del Estero	6,09
Buenos Aires_Conurbano	7,08	Salta	9,25	La Pampa	6,12	Corrientes	5,67
Salta	7,00	Jujuy	8,91	Buenos Aires_Conurbano	6,05	Catamarca	5,54
Catamarca	5,92	Formosa	8,40	Salta	5,89	<b>Chubut</b>	5,29
<b>San Juan</b>	5,49	Córdoba	6,68	Misiones	5,87	Jujuy	4,93
Formosa	5,45	<b>Mendoza</b>	6,59	Chaco	5,81	Buenos Aires_Conurbano	2,50

La Pampa	4,97	La Pampa	6,49	Río Negro	5,20	Formosa	2,40
Chubut	4,97	Chaco	5,94	San Juan	5,09	Chaco	2,28
						Buenos Aires_Resto de los partidos	2,24
Chaco	4,96	Chubut	5,91	Corrientes	4,64	Neuquén	2,23
Río Negro	4,26	Catamarca	5,82	Ciudad de Buenos Aires	4,30	Ciudad de Buenos Aires	1,72
				Santa Cruz	4,26	Río Negro	1,63
Corrientes	4,24	La Rioja	5,51	Tierra del Fuego	4,02	La Pampa	1,51
La Rioja	4,09	Río Negro	5,19	Formosa	3,82		
Santiago del Estero	4,08	San Juan	5,11	Santiago del Estero	3,61	Santa Fe	1,23
Ciudad de Buenos Aires	3,71	Tierra del Fuego	5,04			Entre Ríos	1,16
		Ciudad de Buenos Aires	4,80	Mendoza	3,56	Salta	1,08
Neuquén	3,53	Neuquén	4,76	Chubut	3,48	Tucumán	1,08
Mendoza	3,48	Santa Cruz	4,71	Córdoba	3,19	Tierra del Fuego	0,07
Tierra del Fuego	3,28					Santa Cruz	-0,27
		Corrientes	2,95	Tucumán	3,16	Mendoza	-1,78
Santa Cruz	3,19	Santiago del Estero	2,93	Neuquén	3,05	Córdoba	-1,91
Córdoba	3,19	Tucumán	1,87	Santa Fe	1,30		
Tucumán	2,07	Santa Fe	1,59	La Rioja	1,28		
Santa Fe	1,39						

Fuente: Relevamiento Anual 2002. DiNIECE. MECyT.

**C.4: Tasa de sobreedad por nivel de enseñanza/ciclo y año de estudio. Año 2002 (Porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados)**

División Político Territorial	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL POLIMODAL						
	TOTAL	1 año		2 año		3 año	
Total País	36,13	Total País	37,84	Total País	36,69	Total País	32,91
Jujuy	53,09	Jujuy	53,34	Jujuy	54,33	Jujuy	51,02
Salta	48,14	Formosa	49,33	Salta	49,11	Salta	49,20
Formosa	46,74	Neuquén	47,98	Formosa	46,92	San Juan	44,04
Neuquén	46,12	Corrientes	46,67	Neuquén	46,08	Neuquén	43,27
San Juan	44,56	Salta	46,63	San Juan	45,93	Formosa	41,72
Misiones	43,76	Misiones	46,02	La Rioja	45,60	Chaco	40,20
Corrientes	43,44	Chaco	45,94	Corrientes	44,97	Misiones	39,52
Chaco	43,12	Catamarca	43,97	Misiones	44,21	Catamarca	38,96
Catamarca	42,10	San Juan	43,81	Catamarca	42,20	Chubut	38,33
La Rioja	40,76	Río Negro	42,50	Chaco	41,81	Santiago Del Estero	37,83
Río Negro	40,22	Entre Ríos	42,31	Río Negro	39,71	La Rioja	37,50
Chubut	39,77	Chubut	42,25	Santa Cruz	39,05	Río Negro	37,36
San Luis	38,55	San Luis	41,82	San Luis	38,74	Santa Cruz	36,26
Santa Cruz	38,40	Santa Cruz	39,33	Santiago Del Estero	38,13	Corrientes	36,00
Santiago Del Estero	38,22	La Rioja	38,61	Entre Ríos	37,80	San Luis	33,80
Entre Ríos	37,91	Santiago Del Estero	38,59	Chubut	37,73	Buenos Aires	32,46
Mendoza	35,69	Mendoza	38,25	Buenos Aires	36,05	Mendoza	32,15
Buenos Aires	35,04	Buenos Aires	35,93	Mendoza	35,16	Entre Ríos	30,90
Santa Fe	32,15	Santa Fe	35,31	Santa Fe	32,85	Tierra Del Fuego	28,83
Tierra Del Fuego	30,38	Córdoba	33,70	Tierra Del Fuego	29,44	Santa Fe	26,81
Córdoba	29,51	Tierra Del Fuego	32,38	Ciudad de Buenos Aires	29,34	Ciudad de Buenos Aires	26,27
Tucumán	28,82	Tucumán	31,20	Tucumán	28,46	Tucumán	25,60
Ciudad de Buenos Aires	28,57	Ciudad de Buenos Aires	29,75	Córdoba	27,70	Córdoba	25,49
La Pampa	26,65	La Pampa	27,71	La Pampa	27,07	La Pampa	24,70

Fuente: Relevamiento Anual 2002. DiNIECE. MECyT.