

Si obtenemos la tasa de crecimiento total de enero 2007 a diciembre 2014 a partir de los índices de sueldos:

$$i = \frac{6,7949}{1,0000} - 1 = 5,7949$$

Nos da una tasa de crecimiento $i = 579,49\%$ para los ocho años. Luego, la tasa promedio anual será:

$$i_1 = (1 + 5,7949)^{1/8} - 1 = 0,27 \text{ anual}$$

La tasa promedio anual es $i_1 = 27\%$, lo que explica el crecimiento a la par de la inflación, debido a que en los últimos 8 o 10 años hemos tenido una inflación anual que ha fluctuado entre el 25% y el 30%.

Cabe destacar que si bien en el período enero de 2007 a diciembre de 2014 el salario se incrementa un 12% más que el índice de precios al consumidor $[(6.7949/6.0664)-1]$, esta diferencia permite "esperar" el próximo ajuste paritario que sería en junio de 2015, cuando ya transcurrirían seis meses inflacionarios.

CUADRO 1. Evolucion de haberes brutos y netos nominales del Titular Full Time con maxima antigüedad en los periodos del 2007 al 2014

Meses	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto	Bruto	Neto
Enero	4.735,37	3.769,35	6.251,37	4.976,09	8.119,85	6.463,40	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	24.159,19	18.747,53
Febrero	4.735,37	3.769,35	6.251,37	4.976,09	8.119,85	6.463,40	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	24.159,19	18.747,53
Marzo	4.735,37	3.769,35	6.251,37	4.976,09	8.119,85	6.463,40	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	24.159,19	18.747,53
Abril	4.735,37	3.769,35	6.872,80	5.470,75	8.119,85	6.463,40	10.226,04	7.935,41	13.460,04	10.444,99	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	24.159,19	18.747,53
Mayo	5.667,99	4.511,72	6.872,80	5.470,75	8.851,30	7.045,64	10.226,04	7.935,41	13.460,04	10.444,99	16.833,48	13.062,78	21.285,44	16.517,50	24.159,19	18.747,53
Junio	5.667,99	4.511,72	6.872,80	5.470,75	9.381,68	7.467,82	10.226,04	7.935,41	14.150,31	10.980,64	17.735,28	13.762,58	21.652,42	16.802,28	24.159,19	18.747,53
1° SAC	2.834,00	2.312,54	3.436,40	2.804,10	4.690,84	3.827,73	5.113,02	4.069,96	7.075,16	5.631,82	8.867,64	7.058,64	10.826,21	8.617,66	12.079,60	9.615,36
Julio	5.667,99	4.511,72	6.872,80	5.470,75	9.381,68	7.467,82	10.839,60	8.411,53	14.150,31	10.980,64	17.735,28	13.762,58	21.652,42	16.802,28	28.145,46	21.840,88
Agosto	5.667,99	4.511,72	7.525,72	5.990,47	9.381,68	7.467,82	10.839,60	8.411,53	14.150,31	10.980,64	17.735,28	13.762,58	21.652,42	16.802,28	30.960,01	24.024,96
Septiembre	6.203,03	4.937,61	7.525,72	5.990,47	9.381,68	7.467,82	10.839,60	8.411,53	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	21.926,56	17.015,01	31.579,20	24.505,46
Octubre	6.203,03	4.937,61	7.525,72	5.990,47	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	21.926,56	17.015,01	31.579,20	24.505,46
Noviembre	6.203,03	4.937,61	7.525,72	5.990,47	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	22.663,61	17.586,96	32.176,47	24.968,94
Diciembre	6.203,03	4.937,61	8.119,85	6.463,40	9.381,68	7.280,18	11.504,31	8.927,34	15.029,89	11.663,20	18.349,52	14.239,23	22.663,61	17.586,96	32.176,47	24.968,94
2° SAC	3.101,52	2.530,84	4.059,92	3.312,90	4.690,84	3.733,91	5.752,15	4.578,71	7.514,95	5.981,90	9.174,76	7.303,11	11.331,80	9.020,12	16.088,24	12.484,47
Total Anual	72.361,08	57.718,10	91.964,36	73.353,55	116.384,14	92.172,70	136.720,06	106.312,05	178.593,61	138.880,44	221.599,36	172.321,99	270.979,13	210.722,98	359.739,79	279.399,65

Fuente: Elaboración propia con datos de sección haberes de U.N.T.

CUADRO 2. Indices y Tasas de Crecimiento del Indice de Precios al Consumidor de la Provincia de San Luis en los Periodos del 2007 al 2014

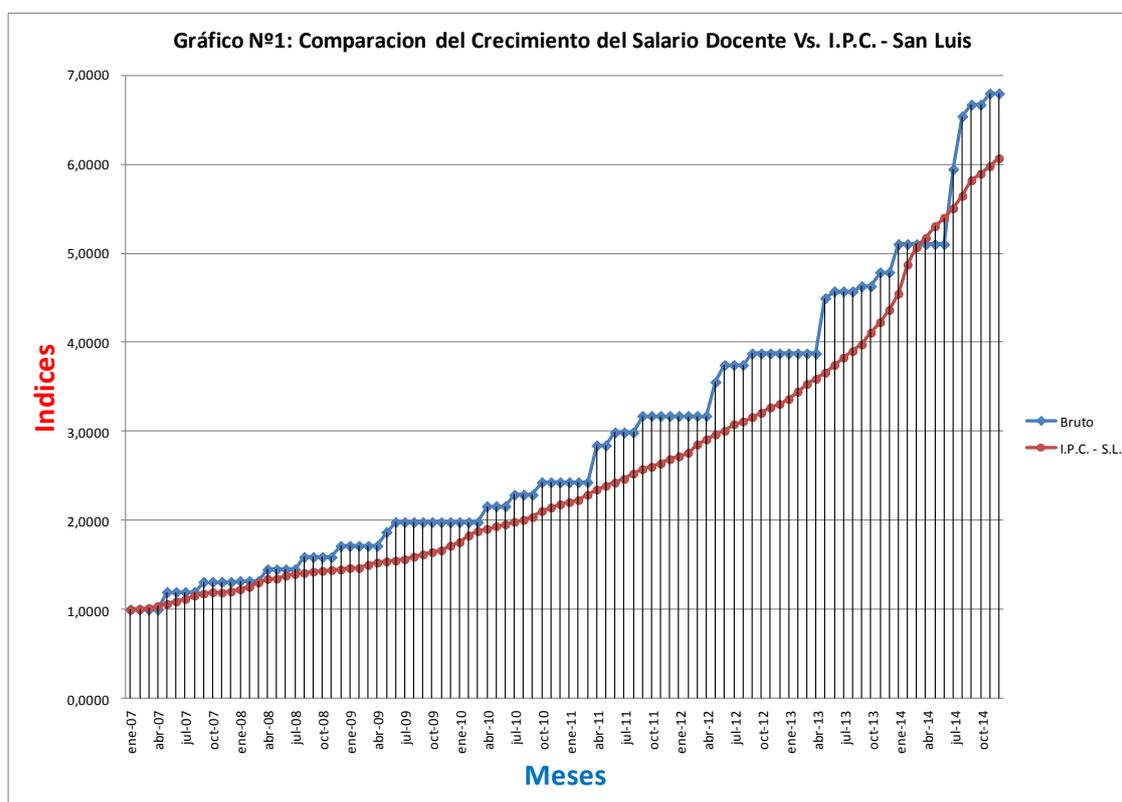
Meses	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	IPC	Tasa Δ%														
Enero	128,74		157,85	2,02%	188,75	1,16%	225,96	2,22%	283,90	1,10%	350,17	1,16%	432,91	1,67%	585,34	4,18%
Febrero	129,59	0,66%	161,38	2,24%	188,73	-0,01%	235,80	4,35%	286,96	1,08%	355,32	1,47%	443,76	2,51%	627,32	7,17%
Marzo	130,94	1,04%	167,94	4,06%	193,14	2,34%	242,00	2,63%	294,59	2,66%	367,36	3,39%	454,75	2,48%	652,39	4,00%
Abril	133,91	2,27%	172,96	2,99%	196,66	1,82%	245,31	1,37%	302,24	2,60%	374,71	2,00%	462,18	1,63%	665,85	2,06%
Mayo	136,70	2,08%	173,39	0,25%	198,36	0,86%	249,19	1,58%	307,50	1,74%	381,86	1,91%	471,01	1,91%	682,84	2,55%
Junio	140,33	2,66%	177,59	2,42%	199,41	0,53%	251,90	1,09%	312,13	1,51%	386,96	1,34%	482,06	2,35%	695,13	1,80%
Julio	143,91	2,55%	180,08	1,40%	201,41	1,00%	255,59	1,46%	317,56	1,74%	396,57	2,48%	492,97	2,26%	708,81	1,97%
Agosto	148,96	3,51%	181,55	0,82%	205,15	1,86%	258,30	1,06%	325,28	2,43%	400,62	1,02%	502,33	1,90%	726,63	2,51%
Septiembre	151,67	1,82%	183,51	1,08%	208,31	1,54%	262,40	1,59%	331,52	1,92%	406,92	1,57%	511,88	1,90%	749,11	3,09%
Octubre	153,84	1,43%	184,58	0,58%	211,77	1,66%	270,97	3,27%	335,17	1,10%	413,00	1,49%	529,01	3,35%	758,51	1,25%
Noviembre	153,22	-0,40%	185,76	0,64%	214,20	1,15%	276,11	1,90%	339,83	1,39%	420,84	1,90%	544,12	2,86%	769,64	1,47%
Diciembre	154,72	0,98%	186,59	0,45%	221,06	3,20%	280,81	1,70%	346,17	1,87%	425,81	1,18%	561,83	3,25%	780,99	1,47%

Fuente: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=76>

CUADRO 3. Comparacion de la Evolucion del Crecimiento de Haberes Brutos Nominales del T.F.T. con Maxima Antigüedad vs. La Evolucion del I.P.C. de la Provincia de San Luis en los periodos del 2007 al 2014

Meses	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Rem. Bruta	IPC - S.L.														
Enero	1,0000	1,0000	1,3201	1,2261	1,7147	1,4661	1,9812	1,7552	2,4294	2,2052	3,1740	2,7200	3,8750	3,3627	5,1019	4,5467
Febrero	1,0000	1,0066	1,3201	1,2535	1,7147	1,4660	1,9812	1,8316	2,4294	2,2290	3,1740	2,7600	3,8750	3,4469	5,1019	4,8728
Marzo	1,0000	1,0169	1,3201	1,3045	1,7147	1,5002	1,9812	1,8798	2,4294	2,2883	3,1740	2,8535	3,8750	3,5323	5,1019	5,0675
Abril	1,0000	1,0402	1,4514	1,3435	1,7147	1,5276	2,1595	1,9055	2,8424	2,3477	3,1740	2,9106	3,8750	3,5900	5,1019	5,1721
Mayo	1,1969	1,0618	1,4514	1,3468	1,8692	1,5408	2,1595	1,9356	2,8424	2,3885	3,5548	2,9661	4,4950	3,6586	5,1019	5,3040
Junio	1,1969	1,0900	1,4514	1,3794	1,9812	1,5489	2,1595	1,9567	2,9882	2,4245	3,7453	3,0057	4,5725	3,7444	5,1019	5,3995
Julio	1,1969	1,1178	1,4514	1,4050	1,9812	1,5645	2,2891	1,9853	2,9882	2,4667	3,7453	3,0804	4,5725	3,8292	5,9437	5,5057
Agosto	1,1969	1,1571	1,5893	1,4102	1,9812	1,5935	2,2891	2,0064	2,9882	2,5266	3,7453	3,1119	4,5725	3,9019	6,5380	5,6442
Septiembre	1,3099	1,1781	1,5893	1,4254	1,9812	1,6181	2,2891	2,0382	3,1740	2,5751	3,8750	3,1608	4,6304	3,9761	6,6688	5,8188
Octubre	1,3099	1,1950	1,5893	1,4337	1,9812	1,6449	2,4294	2,1048	3,1740	2,6035	3,8750	3,2080	4,6304	4,1091	6,6688	5,8918
Noviembre	1,3099	1,1902	1,5893	1,4429	1,9812	1,6638	2,4294	2,1447	3,1740	2,6397	3,8750	3,2689	4,7860	4,2265	6,7949	5,9783
Diciembre	1,3099	1,2018	1,7147	1,4494	1,9812	1,7171	2,4294	2,1812	3,1740	2,6889	3,8750	3,3075	4,7860	4,3641	6,7949	6,0664

Fuente: Elaboración propia.



El Salario Docente Frente al Impuesto a las Ganancias – Periodo 2007 a 2014

El impuesto a las ganancias de las personas físicas está caracterizado como tributo personal, global y progresivo. Para su determinación, hay que tener presente las deducciones personales que la propia ley establece en su artículo 23, las cuales se detraen de los ingresos para conformar la renta imponible. Con estas deducciones se pretende brindar razonablemente unas sumas de dinero que le permitan al contribuyente y su familia una subsistencia mínima sin pagar impuesto por ello. El cuadro 4 informa las deducciones por mínimo no imponible, cónyuge y deducción especial de trabajadores en relación de dependencia por los periodos fiscales 2007 a 2014.

Una vez determinada la Ganancia Imponible, se aplica la escala del impuesto, prevista en el artículo 90 de la ley del gravamen, la cual permanece inalterada desde el periodo fiscal 2000. (Cuadro 5)

Con las deducciones y escalas de la normativa vigente, se ha calculado el impuesto a las ganancias por los periodos fiscales 2007 a 2014, en el que se ha incluido la tasa efectiva del impuesto a las ganancias de cada año como el cociente entre el impuesto a pagar determinado sobre el remuneraciones netas totales de cada año. Esos resultados se exponen en el cuadro 6.

El gráfico 2 muestra la evolución de las remuneraciones netas anuales y la evolución anual del impuesto a las ganancias.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, las remuneraciones netas anuales crecieron de \$ 57.718 en el año 2007 a \$ 279.400 en 2014. Si determinamos la tasa incremental:

$$i_2 = \frac{279.400}{57.718} - 1 = 3,84$$

La tasa i_2 indica que desde 2007 a 2014 la remuneración neta anual se incrementó un 384%.

En el mismo cuadro, se ve que el impuesto a las ganancias creció desde \$ 560.- en 2007 a \$ 46.671.- en 2014. Si determinamos la tasa de crecimiento:

$$i_3 = \frac{46.671}{560} - 1 = 82,34$$

El índice i_3 indica que desde 2007 a 2014 el impuesto a las ganancias se incrementó 8.234%.

El gráfico 3 presenta la evolución de la tasa efectiva de cada año pagada por el contribuyente. Los datos surgen del cuadro 6, donde se ve que la tasa efectiva que se paga en el impuesto a las ganancias crece de 0,97% en para el año 2007, a 16,70% para el año 2014, con lo que puede concluirse sin lugar a dudas que la presión fiscal ha crecido de manera exorbitante.

CUADRO 4. DEDUCCIONES DE GANANCIAS ART 23 LEY 20628

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
Ganancia No Imponible	7.500	9.000	9.000	10.800	12.960	12.960	15.120	15.552
Cónyuge	8.000	10.000	10.000	12.000	14.400	14.400	16.800	17.280
Deducción Especial Sdos y Jub	36.000	43.200	43.200	51.840	62.208	62.208	77.553	74.650
Total deducciones	51.500	62.200	62.200	74.640	89.568	89.568	109.473	107.482
Fuente Ley 20.628								

CUADRO 5. ESCALA DE ALÍCUOTAS IMPUESTO A LAS GANANCIAS - ART 90 LEY 20628

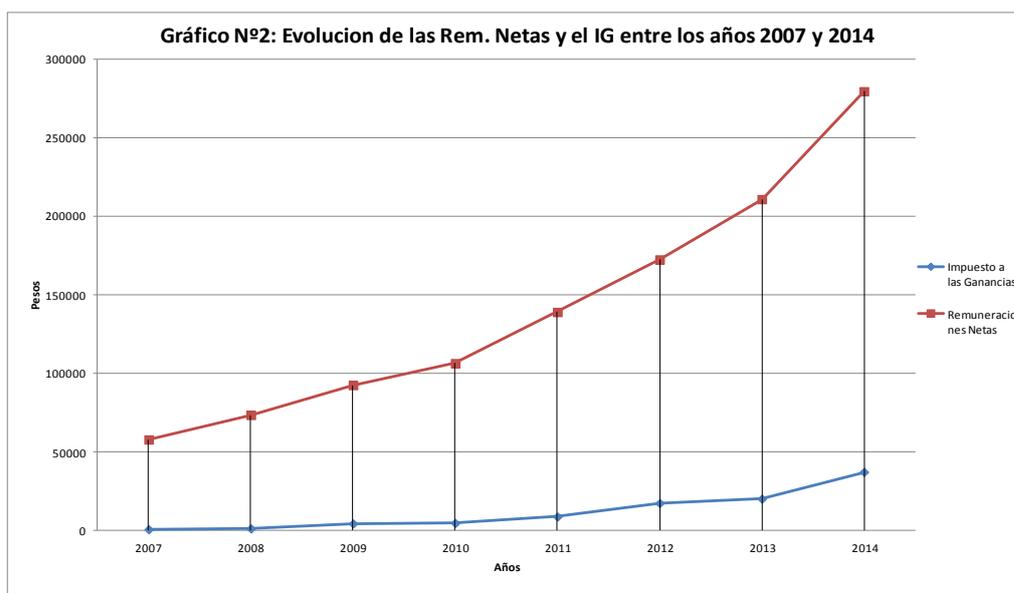
Ganancia Neta Imponible		Pagarán	Más el %	SOBRE EL EXCEDENTE DE \$
Más de \$	A \$			
0	10.000	0	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	En adelante	28.500	35	120.000

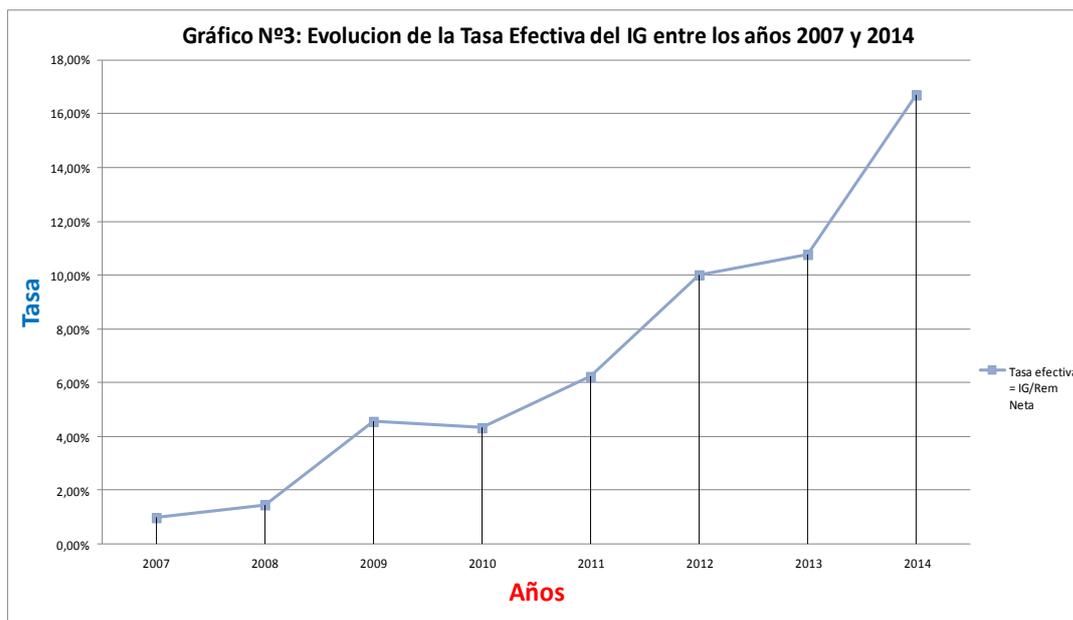
Fuente Ley 20.628

CUADRO 6. Liquidación del Impuesto a las Ganancias

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
Remuneraciones Brutas	72.361	91.964	116.384	136.720	178.594	221.599	270.979	359.740
Descuentos de Ley	14.643	18.611	24.211	30.408	39.713	49.277	60.256	80.340
Remuneraciones Netas	57.718	73.354	92.173	106.312	138.880	172.322	210.723	279.400
Total deducciones	51.500	62.200	62.200	74.640	89.568	89.568	109.473	107.482
Ganancia Imponible	6.218	11.154	29.973	31.672	49.312	82.754	101.250	171.918
Impuesto a las Ganancias	560	1.061	4.195	4.585	8.642	17.244	22.687	46.671
Tasa efectiva - IG/Rem Neta	0,97%	1,45%	4,55%	4,31%	6,22%	10,01%	10,77%	16,70%
Incremento Tasa Efectiva sobre Año Anterior		1,49	3,14	0,95	1,44	1,61	1,08	1,55

Fuente: Elaboración propia.





10. PRIMERA APROXIMACIÓN A UN INDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFICACIA DE PARQUES INDUSTRIALES

María José Granado, Juan Mario Jorrat, Viviana B. Lencina, Jorgelina Mena - Facultad de Ciencias Económicas – UNT - Argentina

La pertenencia a parques industriales pretende favorecer la interrelación entre sectores y promover una mayor eficiencia en las empresas, en comparación a empresas que actúan de manera aislada. En este trabajo se propone un Índice de la eficacia de los Parques Industriales para favorecer un desempeño más eficiente de los establecimientos productivos allí instalados. El índice se obtiene mediante una modificación del índice de Desigualdad de Género GII (Seth, 2011), adaptado conceptualmente para poder evaluar las externalidades “marshallianas” e identificar situaciones donde éstas efectivamente se ven favorecidas en los Parques Industriales. Las dimensiones incorporadas en el índice son (1) Facilidad de acceso a insumos y servicios públicos, (2) Alcance a mercados más allá de las fronteras locales, (3) Satisfacción de la demanda laboral, y (4) Aprovechamiento de la Tecnología y el Conocimiento. Se mostrará que cuando se evalúa este índice en diferentes sectores manufactureros, se pueden identificar los sectores de actividad económica en que los establecimientos se ven más favorecidos por su pertenencia a este tipo de centros industriales. A modo de aplicación, se presentan los resultados obtenidos al calcular el índice propuesto con datos de una Encuesta Productiva Industrial aplicada en cuatro departamentos de la provincia de Salta.

1.- Introducción: Concentración industrial y economías marshallianas

Existen múltiples razones para la localización de las actividades económicas: costo de los factores productivos, dimensión del mercado, dotación de infraestructuras, disponibilidad de materias primas, nivel impositivo local, incentivos de políticas regionales, clima, etc. A estas razones debe sumarse la existencia de economías externas, que constituyen un fenómeno propio de la industria a medida que crece, e implican que los costos de una empresa se ven reducidos cuando crece la industria en escala productiva, más allá de la escala de producción de cada empresa.

Cuando en la reducción de costos priman las ventajas de la interacción entre empresas de una misma rama industrial a medida que aumenta su número, se producen las economías externas intrasectoriales o de localización. Cuando la reducción de costos está favorecida por la coexistencia de diferentes actividades industriales y otras actividades afines o complementarias que sirven de soporte al desarrollo de las industrias (como servicios financieros, transporte, logística, comercios, etc.), se producen economías externas intersectoriales, de urbanización o marshallianas, que son las que se estudian en este trabajo. Fue Alfred Marshall, en 1920, quien se interesó por el fenómeno de la concentración del sector industrial en una localización geográfica, que no respondía a la existencia de recursos naturales en un lugar.

Un parque industrial constituye una concentración geográfica de establecimientos que operan en un determinado suelo industrial. Este tipo de localización pone en ventaja a las firmas al favorecer la interrelación entre sectores y promover una mayor eficiencia, en comparación a una empresa que actúa de manera aislada. Existen tres razones fundamentales por las que operar en un distrito industrial genera mayor eficiencia:

- (1). Un grupo de empresas favorece la disponibilidad de proveedores especializados, ya que de manera colectiva proporcionan un mercado lo suficientemente grande para mantener una amplia diversidad de proveedores de ciertos insumos, equipos o servicios que se requieren para su proceso productivo. Determinados insumos pueden obtenerse a menor costo y estar disponibles con mayor facilidad si existen varias empresas que compiten para proveerlos.
- (2). Un sector industrial concentrado geográficamente permite la creación de un mercado laboral especializado, lo que beneficia tanto a productores como a trabajadores: los primeros tendrán menor posibilidad de escasez de mano de obra y los segundos tendrán menores posibilidades de permanecer desempleados.
- (3). Un distrito industrial favorece la difusión del conocimiento y las tecnologías. Estos insumos fundamentales pueden obtenerse de la propia inversión de la empresa en investigación y desarrollo, del aprendizaje de los competidores, estudiando e incluso imitando productos, o a partir del intercambio informal de información e ideas que surgen de las relaciones sociales entre los actores económicos. Esta última fuente de obtención del conocimiento y tecnologías se da de manera más efectiva en una región donde las empresas están concentradas, permitiéndoles mantenerse con mayor facilidad en la frontera del conocimiento en relación a empresas aisladas geográficamente.

La importancia de las economías externas marshallianas reside en la **reducción de costos** que implican los tres puntos antes detallados: reducción de costos de transporte y de aprovisionamiento de insumos y servicios públicos, salarios más bajos a raíz de un mercado laboral más amplio, más diversificado y más dinámico, procesos más productivos y eficientes favorecidos por la difusión y consecuente adquisición de tecnología y conocimiento.

Algunos autores puntualizan que, además de los tres puntos anteriores, la concentración geográfica intersectorial permite un mayor acceso a mercados regionales, nacionales e internacionales, al favorecer la reducción de costos necesarios para ampliar el destino de la producción y la inserción en cadenas de valor.⁸⁰

Para determinar si se producen economías externas marshallianas, se puede realizar entonces la comparación de establecimientos que actúan dentro de Parques Industriales (PI) frente a establecimientos que se encuentran dispersos, analizando aspectos relacionados con las cuatro dimensiones descritas previamente que deberían reflejar los beneficios de la concentración geográfica. La pertenencia a un parque industrial brinda a las empresas beneficios impositivos y financieros, subvenciones, servicios de asesoramiento, etc., aspectos que no serán abordados porque se pretende captar si la vinculación intersectorial genera beneficios extras más allá de los beneficios típicos que promueve un PI a través de medidas de política específicas.

⁸⁰Moseley(1974), Berry y Conkling(1975), Soler i Marco (2008).

En este trabajo se propone un Índice de Eficacia de Parques Industriales para favorecer un desempeño más eficiente de los establecimientos productivos allí instalados. El índice se obtuvo mediante una modificación del índice de Desigualdad de Género propuesto por Seth (2011), adaptado conceptualmente para poder evaluar la existencia de externalidades “marshallianas” e identificar qué dimensiones se ven favorecidas en los PI. Además, al evaluarse este índice en diferentes sectores manufactureros, se puede identificar en qué sectores los establecimientos se ven más favorecidos por su pertenencia a un PI (existe evidencia empírica de que los beneficios de la concentración geográfica inciden de manera diferente para diferentes sectores manufactureros).⁸¹

Las externalidades “marshallianas” pueden ser evaluadas mediante la aplicación de encuestas como la Encuesta Productiva Industrial realizada en cuatro departamentos de la Provincia de Salta (EPIS), en el año 2015. Para mostrar la aplicación del índice propuesto se utilizan los datos de esta encuesta.

La presentación del índice propuesto se realiza en la Sección 2, con una descripción de los aspectos y dimensiones utilizados para evaluar las externalidades marshallianas. En la Sección 3 se presenta una aplicación del índice a datos de la EPIS, y se finaliza este trabajo en la Sección 4 con un análisis valorativo de los hallazgos obtenidos con este índice y una discusión de posibles generalizaciones.

2.– Índice de Eficacia de Parques Industriales

En este trabajo se propone un Índice de Eficacia de Parques Industriales (IEPI) que resume y compara los resultados de variables clave que puedan capturar la presencia de las economías marshallianas en locales dentro de PI en relación a los que operan fuera. Las variables usadas para captar la eficiencia de los establecimientos como respuesta a las externalidades marshallianas se dividen en cuatro dimensiones relacionadas a provisión de insumos, acceso a mercados, mercado laboral específico, difusión de tecnología y conocimiento. En la Tabla 2.1. se presentan las dimensiones y variables utilizadas en la construcción del índice.

Tabla 2.1: Variables utilizadas en las diferentes dimensiones del Índice de Eficacia de Parques Industriales

Dimensión	Variables observadas en los establecimientos
[1] Facilidad de acceso a insumos y servicios públicos	- Acceso a insumos - Acceso a servicios públicos
[2] Alcance a mercados más allá de las fronteras locales	- Participación en cadenas de valor - Alcance de mercados más allá del provincial
[3] Satisfacción de un mercado laboral especializado	- Implementación de actividades de formación y capacitación - Cobertura laboral - Trabajo calificado
[4] Aprovechamiento de la Tecnología y el Conocimiento	- Maquinaria/equipos con tecnología de punta/moderna - Existencia de sector de IyD en la firma - Incorporación de nuevas tecnologías - Información sobre organismos de CyT - Pertenencia a cámaras empresariales o acuerdos de cooperación de pares - Vinculación a organismos de CyT u organismos oficiales de promoción industrial

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPIS

En la construcción del IEPI para cada dimensión se calcula un indicador de la eficiencia de establecimientos situados *dentro* de los parques Dim1_d, Dim2_d, Dim3_d, y Dim4_d, y *fuera* de ellos Dim1_f, Dim2_f, Dim3_f y Dim4_f. Estos indicadores asumen valores entre 0 y 1, resumen el comportamiento de las variables incluidas en cada dimensión, donde valores próximos a 1 indican una mayor eficiencia del grupo de establecimientos en el concepto medido.

⁸¹ViladecansMarsal (2003).

Específicamente, el **Índice de Eficacia de Parques Industriales (IEPI)**, se define como:

$$IEPI = signo \times \left(1 - \frac{\text{Media Armónica} \left(\sqrt[4]{\text{Dim1}_d \times \text{Dim2}_d \times \text{Dim3}_d \times \text{Dim4}_d}, \sqrt[4]{\text{Dim1}_f \times \text{Dim2}_f \times \text{Dim3}_f \times \text{Dim4}_f} \right)}{\text{Media Geométrica} \left(\frac{\text{Dim1}_d + \text{Dim1}_f}{2}, \frac{\text{Dim2}_d + \text{Dim2}_f}{2}, \frac{\text{Dim3}_d + \text{Dim3}_f}{2}, \frac{\text{Dim4}_d + \text{Dim4}_f}{2} \right)} \right),$$

donde

$$signo = \begin{cases} + & \text{si } \frac{\text{Dim1}_d \times \text{Dim2}_d \times \text{Dim3}_d \times \text{Dim4}_d}{\text{Dim1}_f \times \text{Dim2}_f \times \text{Dim3}_f \times \text{Dim4}_f} \geq 1 \\ - & \text{caso contrario.} \end{cases}$$

Con esta definición, el IEPI oscila entre -1 y 1: en caso de haber igualdad entre los indicadores dentro y fuera de los PI el índice toma el valor 0; si las características medidas son mejores en PI toma un valor mayor a cero; en caso contrario, toma valores negativos. Por otro lado, el índice definido de esta manera también es sensible a comportamientos desiguales entre los diferentes indicadores de las dimensiones.

A continuación se describe en detalle el cálculo de los indicadores en cada dimensión.

1. En la primera dimensión, para evaluar la *facilidad de acceso a los insumos* se indaga acerca de las dificultades de los establecimientos para disponer de los diferentes insumos, materias primas o materiales utilizados en sus procesos productivos. En cada establecimiento, se calcula un índice de difusión de insumos satisfactorios, como la proporción de insumos para los que las empresas manifiestan que no tienen problemas de provisión más la mitad de la proporción de insumos que a veces presentan problemas para su disposición; y a nivel agregado se calcula la media aritmética de los índices de difusión de los establecimientos en los diferentes grupos de interés ($\text{Dim1_Ins} =$

$$\frac{1}{n_k} \sum_{i=1}^{n_k} p_{ki}, \text{ donde } n_k \text{ es el número de establecimientos en el grupo } k, \text{ y } p_{ki} \text{ es el índice de difusión}$$

de insumos satisfactorios en el i -ésimo establecimiento del grupo k). Por otro lado, para evaluar la calidad de la provisión de los diferentes servicios públicos, a nivel agregado y para cada servicio en los que se tenga interés, se calcula un índice de difusión de provisión óptima, con el porcentaje de establecimientos que consideran óptimo su funcionamiento más la mitad del porcentaje de establecimientos que consideran que en ocasiones funcionan bien. Por ejemplo en la aplicación que se desarrollará en la Sección 3 los servicios que fueron evaluados son: (1) Autopistas, rutas y caminos (Dim1_S_{1k}), (2) Energía Eléctrica para procesos (Dim1_S_{2k}), (3) Gas para procesos (Dim1_S_{3k}), (4) Agua para procesos (Dim1_S_{4k}), (5) Telecomunicaciones (Dim1_S_{5k}) y (6) Acceso a Internet (Dim1_S_{6k}). El indicador en cada grupo para la dimensión *Facilidad de acceso a Insumos y Servicios Públicos* se construye como la media geométrica ponderada entre Dim1_Ins , Dim1_S_{1k} , ..., Dim1_S_{6k} con pesos $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{12}$ $\frac{1}{12}$ respectivamente, es decir $\text{Dim1}_k = \sqrt[12]{\text{Dim1_Ins}^6 \times \text{Dim1_S}_{1k} \times \dots \times \text{Dim1_S}_{6k}}$. En el contexto general, si el número de servicios de interés es s , la media geométrica ponderada será entre Dim1_Ins , Dim1_S_{1k} , ..., Dim1_S_{sk} con pesos $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{(2s)}$ $\frac{1}{(2s)}$, respectivamente.

2. La dimensión *Alcance a mercados más allá de las fronteras locales* en cada grupo de interés se resume con (1) la participación en cadenas productivas nacionales o internacionales, calculada como la proporción de empresas que participan en cadenas de valor (Dim2_CadV_k), y con (2) el porcentaje de las ventas que alcanzaron mercados diferentes del mercado local, calculada como la proporción de las ventas totales de los establecimientos que tuvieron como destino mercados más allá de las fronteras locales (Dim2_V_k). En el contexto de la aplicación a la EPIS se consideró el porcentaje de las ventas destinado al mercado fuera de la provincia de Salta. El indicador para esta dimensión se obtiene como la media geométrica equiponderada de Dim2_CadV_k y Dim2_V_k , es decir $\text{Dim2}_k = \sqrt[2]{\text{Dim2_CadV}_k \times \text{Dim2_V}_k}$.
3. La dimensión *Satisfacción de un mercado laboral especializado* se resume a nivel grupal con: (1) La proporción de empresas que implementaron programas de formación y capacitación de personal en

un determinado período de tiempo ($Dim3_Cap_k$); (2) la media ponderada de la proporción de los puestos demandados cubiertos, donde la ponderación es proporcional a la cantidad de puestos

demandados por cada establecimiento respecto a la demanda agregada o sea $Dim3_DL = \sum_{i=1}^{n_k} p_{ki} I_{ki}$,

donde p_{ki} es la proporción de los puestos demandados cubiertos en el establecimiento i del el grupo k , y I_{ki} es la proporción de los puestos demandados en el establecimiento i en el grupo k en relación a la demanda total de puestos del grupo k , ambas relativas a un período de referencia, y (3) la media aritmética de las proporciones de trabajo calificado respecto al total de empleados de cada local en cada grupo considerado $Dim3_CL_k$, donde se podría definir como trabajo calificado a aquellos trabajadores con un nivel educativo terciario completo, universitario incompleto, completo o superior. El indicador de la dimensión se computa a través de la media geométrica equiponderada de las tres medidas mencionadas, es decir $Dim3_k = \sqrt[3]{Dim3_Cap_k \times Dim3_DL_k \times Dim3_CL_k}$.

4. Para el cálculo del indicador de la dimensión *Aprovechamiento de la Tecnología y el Conocimiento*, se incorporan las siguientes medidas resúmenes de las variables presentadas en la Tabla 2.1: (1) Media aritmética de las proporciones de maquinarias o equipos utilizados en el proceso productivo calificados con tecnología de punta o moderna ($Dim4_V1_k$), (2) Proporción de empresas con Sector de Investigación y Desarrollo ($Dim4_V2_k$), (3) Proporción de empresas que incorporaron en un determinado período de tiempo nueva tecnología de producción ($Dim4_V3_k$), (4) Proporción de empresas que tienen información sobre organismos de ciencia y tecnología a los que pueden vincularse ($Dim4_V4_k$), (5) Proporción de empresas que pertenecen a cámaras empresariales o acuerdos de cooperación con pares ($Dim4_V5_k$), y (6) Proporción de empresas vinculados a organismos de ciencia y tecnología u organismos oficiales de promoción industrial, fomento de exportaciones, o similares, ($Dim4_V6$). Así el indicador para esta dimensión es la media geométrica equiponderada

$$Dim4_k = \sqrt[6]{Dim4_V1_k \times Dim4_V2_k \times Dim4_V3_k \times Dim4_V4_k \times Dim4_V5_k \times Dim4_V6_k}$$

3.- Aplicación del Índice de Eficacia de Parques Industriales

Para mostrar la forma en que se puede aplicar el índice y la información que a partir de éste se puede obtener, se utilizan los datos de la Encuesta Productiva Industrial realizada en la provincia de Salta (EPIS) en 2015, en los departamentos de San Martín, Orán, General Güemes y Capital. Uno de los objetivos de la EPIS era lograr un conocimiento profundo y caracterización de las empresas productivas (industriales y de otros sectores) que pertenecían a los PI radicados en éstos departamentos, y la caracterización de las empresas industriales que no pertenecían a estos parques pero que actuaban en la zona (Área de Influencia-AI). La distribución de los establecimientos relevados se muestra en la Tabla 3.1. Mayores detalles de esta encuesta se encuentran en Jorrot et al (2015).

Tabla 3.1: Distribución de los establecimientos manufactureros según pertenencia a parques industriales y sector de actividad

Rama o sector	Parques Industriales	Áreas de Influencia	Total
Alimentos y Bebidas	22	68	90
Textiles, prendas de vestir, cueros, marroquinería, talabartería y calzado	2	25	27
Madera, corcho, materiales trenzables, fab. y producción de papel	5	32	37
Edición e impresión, sustancias y prod. químicos, caucho y plástico,	11	7	18
Minerales no metálicos	4	8	12
Metales comunes y productos metálicos	18	27	45
Maquinaria y equipos, Maq. y aparatos eléctricos	6	7	13
Fábrica de muebles y colchones	3	17	20
Total	71	191	262

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPIS

En la Tabla 3.2 se presentan medidas resúmenes de las variables incorporadas en el IEPI por sector de actividad económica y condición de pertenencia a PI.⁸² Para la mayoría de los indicadores, la situación de establecimientos en PI es mejor que fuera de ellos, en especial en el sector de Maquinarias y Equipos, y Edición/impresión, productos químicos, caucho, plásticos y reciclamiento. En estos sectores, las mayores diferencias entre locales situados en los parques y fuera de ellos se observan en indicadores de la dimensión 4.

Tabla 3.2: Medidas resúmenes de las variables incorporadas en el IEPI por sector de actividad económica y condición de pertenencia a parques industriales

		Dim1_Ins	Dim1_Serv	Dim2_CadV	Dim2_V	Dim3_Cap	Dim3_DL	Dim3_CL	Dim4_V1	Dim4_V2	Dim4_V3	Dim4_V4	Dim4_V5	Dim4_V6
Alimentos y bebidas	En PI	0.94	0.59	0.32	0.29	0.41	0.87	0.10	0.67	0.18	0.27	0.32	0.55	0.41
	Fuera de PI	0.91	0.58	0.12	0.16	0.52	0.92	0.15	0.64	0.06	0.39	0.52	0.25	0.20
Textiles, prendas de vestir, cueros, marroquinería,	En PI	1.00	0.28	0	0	1.00	1.00	0	0.35	0	0	1.00	0.50	0.50
	Fuera de PI	0.96	0.44	0.16	0.09	0.16	0.79	0.13	0.64	0	0.08	0.16	0.12	0.0003
Madera, corcho, materiales trenzables, fab. y	En PI	0.75	0.47	0.00	0.13	0.00	1.00	0.25	0.36	0	0	0	0.50	0
	Fuera de PI	0.74	0.52	0.09	0.25	0.34	0.30	0.12	0.26	0.09	0.19	0.34	0.06	0.03
Edición e impresión, sustancias y prod.	En PI	0.78	0.68	0.27	0.36	0.91	0.83	0.29	0.65	0.64	0.73	0.64	0.73	0.64
	Fuera de PI	0.86	0.61	0	0.08	0.14	*	0.22	0.54	0	0.43	0.57	0	0.0003
Minerales no metálicos	En PI	0.54	0.54	0	0.26	0.75	0.97	0.18	1.00	0.50	0.25	1.00	0.25	0.25
	Fuera de PI	0.73	0.38	0	0.14	0.50	*	0.03	0.56	0.13	0.50	0.50	0.25	0.13
Metales comunes y productos metálicos	En PI	0.88	0.56	0.17	0.25	0.61	0.81	0.11	0.67	0.11	0.44	0.44	0.44	0.44
	Fuera de PI	0.85	0.46	0.11	0.10	0.26	0.97	0.06	0.56	0.07	0.26	0.15	0.19	0.11
Maquinaria y equipos, Maq. y aparatos eléctricos	En PI	0.78	0.59	0.33	0.50	0.83	0.75	0.20	0.65	0.50	0.50	0.67	0.67	0.50
	Fuera de PI	0.71	0.38	0.14	0.35	0.43	0.38	0.13	0.27	0.14	0.14	0.29	0	0.0003
Fabrica de muebles y colchones	En PI	0.75	0.71	0.002	0.27	0.33	1.00	0.05	0.87	0	1.00	0.67	0.33	0.00
	Fuera de PI	0.82	0.40	0.06	0.14	0.24	0.82	0.13	0.44	0.12	0.18	0.18	0.06	0.06
Total	En PI	0.84	0.61	0.21	0.29	0.58	0.89	0.15	0.66	0.26	0.41	0.49	0.53	0.41
	Fuera de PI	0.85	0.52	0.10	0.16	0.36	0.88	0.12	0.53	0.07	0.28	0.35	0.16	0.10

Nota:* En el grupo de empresas no se demandaron de puestos de trabajos en el período de referencia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPIS

En la Tabla 3.3 se muestran los valores obtenidos en los indicadores de cada una de las dimensiones dentro y fuera de los PI, los relativos de los valores de cada dimensión entre Parque Industrial (PI) y Área de Influencia (AI), el valor del IEPI y el ordenamiento de los sectores económicos según la eficacia de los PI, medida según el índice.⁸³

Cuando se calcula el índice general, sin distinguir por rama de actividad, su valor es 0.057, lo que daría indicio de que, globalmente los PI en Salta están siendo apenas eficaces en favorecer la eficiencia de sus establecimientos a partir de las dimensiones consideradas. Éste bajo valor se explica por el comportamiento disimilar de las cuatro dimensiones que miden las ganancias en eficiencia de los parques industriales respecto a las áreas de influencia. Como puede apreciarse en los valores relativos PI/AI en la Tabla 3.3, la dimensión 4, *Aprovechamiento de la tecnología y las comunicaciones*, para las empresas PI es más de dos veces el valor para las AI (2.26), y la dimensión 2, *Alcance de mercados más allá del local*, el relativo toma un valor poco menor a dos (1.92). Esto significa que estas dos dimensiones serán las más importantes para explicar las ganancias de los parques industriales y coadyuvan a que el valor del IEPI se aproxime a uno. De otra manera, los relativos para la dimensión 3, *Satisfacción de un mercado laboral especializado*, con valor 1.24 y la dimensión 1, *Facilidad de acceso a insumos y servicios públicos*, con valor 1.08, señalan una menor importancia de la dimensión 3 y casi nulo efecto de la dimensión 1.

⁸² La agrupación de sectores industriales se realizó de modo que exista un número apropiado de establecimientos en cada rama de actividad para el cálculo de las dimensiones.

⁸³ Cabe destacar que los valores iguales a cero fueron reemplazados por el valor mínimo del grupo dividido en 100 y los indicadores no posibles de medir se reemplazaron por sus similares en el grupo opuesto.

Tabla 3.3: Valores asumidos por el índice IEPI y los indicadores de las diferentes dimensiones por sector de actividad económica dentro y fuera de los parques

Rama o sector	Parques Industriales				Área de Influencia				IEPI	ORDEN
	Dim 1	Dim 2	Dim 3	Dim 4	Dim 1	Dim 2	Dim 3	Dim 4		
Alimentos y Bebidas	0.7448 (1.025)*	0.3035 (2.250)	0.3266 (0.787)	0.365 (1.357)	0.7268	0.1349	0.4149	0.269	0.0306	5
Textiles, prendas de vestir, cueros, marroquinería, talabartería y calzado	0.5279 (0.816)	0.0015 (0.013)	0.0794 (0.312)	0.079 (3.292)	0.6473	0.1187	0.2548	0.024	- 0.4604	8
Madera, corcho, materiales trenzables, fab. y producción de papel	0.5956 (0.958)	0.0147 (0.096)	0.063 (0.272)	0.013 (0.107)	0.6216	0.1536	0.2313	0.121	- 0.4404	7
Edición e impresión, sustancias y prod. químicos, caucho y plástico, reciclamiento	0.7254 (1.005)	0.3149 (46.309)	0.602 (2.031)	0.667 (41.688)	0.7215	0.0068	0.2964	0.016	0.6646	1
Minerales no metálicos	0.5423 (1.023)	0.0209 (2.272)	0.5063 (2.029)	0.445 (1.556)	0.5299	0.0092	0.2495	0.286	0.0702	3
Metales comunes y productos metálicos	0.7049 (1.126)	0.2041 (1.902)	0.3782 (1.551)	0.378 (2.112)	0.6259	0.1073	0.2438	0.179	0.0636	4
Maquinaria y equipos, Maq. y aparatos eléctricos	0.6737 (1.289)	0.4082 (1.826)	0.5015 (1.801)	0.575 (22.115)	0.5226	0.2236	0.2784	0.026	0.3320	2
Fábrica de muebles y colchones	0.7282 (1.272)	0.0211 (0.237)	0.2554 (0.865)	0.09 (0.677)	0.5725	0.0892	0.2951	0.133	- 0.0867	6
Total	0.7155 (1.076)	0.2461 (1.918)	0.4242 (1.243)	0.442 (2.255)	0.665	0.1283	0.3414	0.196	0.0571	

Nota: * Relación PI/AI

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPIS

Un análisis similar puede hacerse para cada uno de los sectores industriales. La discusión se presenta siguiendo el orden de cada sector conforme al valor del IEPI sectorial (ver última columna Tabla 3.3)

En el sector que agrega *Edición e Impresión, Sust. y Prod. químicos, caucho y plástico, y reciclamiento*, primero en el ranking, los relativos de las dimensiones 2 y 4 apuntalan enorme importancia (46.31 y 41.69 respectivamente). La dimensión 3 con un valor algo mayor a dos también contribuye al posicionamiento del sector. Mientras que el impacto de la dimensión 1 es casi nulo.

El sector *Maquinaria y Equipos/ Maq. y Apar. eléctricos*, segundo en el orden, presenta un valor importante en la dimensión 4 (22.12), y valores superiores a uno en las otras tres dimensiones.

La rama *Minerales no metálicos*, tercero en el valor del IEPI, tiene para las dimensiones 2, 3 y 4 los valores 2.27, 2.03 y 1.56, respectivamente, valores superiores a uno, mientras que la dimensión 1 apenas afecta en el valor del IEPI.

En el cuarto lugar se ubica la rama *Metales comunes y productos metálicos*, son importantes las dimensiones 2 y 4, con valores 1.90 y 2.11, respectivamente; pero las demás dimensiones también contribuyen al ser mayores que uno. Cabe destacar que la diferencia entre los sectores tercero y cuarto es pequeña y se debe a la importancia diferente de la dimensión 3, el tercero presenta el relativo de 2.03 mientras que, para el cuarto sector, el relativo es de 1.55.

En *Alimentos y bebidas*, quinto en el ranking, las dimensiones 2 y 4 son importantes: 2.25 y 1.36, respectivamente. Mientras que la dimensión 3 juega a favor de los AI y no de los PI. La cuarta dimensión, con un valor de 1.36 también contribuye a la eficacia de los PI, pero el valor total del IEPI del sector es muy bajo: 0.031.

A partir del sexto lugar inclusive, los valores de los IEPI son negativos, esto señala mayor eficiencia fuera de los parques industriales que dentro de ellos en estos sectores.

El sexto lugar, *Fábrica de muebles y colchones*, tiene un IEPI negativo de -0.087, la única dimensión a favor de PI es la 1, mientras que las restantes dimensiones favorecen a AI.

La rama *Madera y corcho, materiales trenzables, Fab. y producción de papel*, se encuentra en el séptimo lugar con un valor del IEPI negativo de -0.44. Para este sector todas las dimensiones juegan a favor de AI, siendo particularmente pobres las dimensiones 2 y 4.

En el octavo y último lugar se posiciona el sector *Textiles y prendas de vestir, cueros, marroquinería, talabartería y calzado*, con un IEPI negativo de -0.46. A pesar de que el valor de la dimensión 4 es claramente superior a 1 (3.29), se contrapone un muy pobre valor de la dimensión 2.

4.- Discusión y conclusiones

Este trabajo propone la construcción de un índice capaz de evaluar, con una técnica alternativa, el impacto que representa para una empresa la pertenencia a un Parque Industrial, ya que permite medir, a través de diferentes dimensiones, la eficacia que tiene un Parque Industrial en favorecer la eficiencia de las empresas que lo conforman, en relación a las empresas que operan de manera aislada. Las dimensiones están basadas en la teoría de las economías marshallianas, contemplando aspectos relacionados con el acceso a insumos y provisión de servicios públicos, la existencia de un mercado laboral especializado, el aprovechamiento de la difusión de tecnología y aprovechamiento, y el acceso a mercados más allá del local.

Este índice constituye una propuesta innovadora para evaluar el funcionamiento real de los PI, y poder determinar si la concentración geográfica está beneficiando a las firmas a través de la generación de economías externas esperadas, es decir, si los beneficios van más allá de los beneficios impositivos y financieros directos que provienen de la inscripción en el Registro Nacional de PI, de las leyes que promueven la actividad industrial, y de los centros actuantes en los parques que favorecen el desarrollo empresarial.

La importancia de los resultados reside en que, por un lado, permite indicar hacia dónde deben direccionarse las políticas públicas para mejorar la eficiencia de los parques, y por otro, que indica a las empresas, según su sector industrial, la conveniencia o no de instalarse en un parque industrial, según la eficacia del mismo en las dimensiones que la empresa considere relevantes para su actividad. Este índice, como medida resumen, permitiría la comparación del funcionamiento de parques industriales en diferentes provincias, incluso, en diferentes países, y también la comparación sobre el desempeño de diferentes ramas industriales según el parque, lo que puede ser un indicador importante para inversores extranjeros que demandan suelo industrial y deben determinar dónde localizarse.

Entre las ventajas del IEPI se encuentra que permite: (1) sintetizar en una sola medida el comportamiento de muchos factores, (2) generalizar fácilmente su expresión para incluir otras variables de interés u otras dimensiones, (3) distinguir dimensiones con menor eficiencia y orientar posibles políticas, (4) comparar la eficacia de los PI entre diferentes sectores de actividad y/o diferentes regiones.

Por otro lado, el valor de IEPI puede (1) verse influenciado por el tamaño de los establecimientos, (2) no discriminar bien entre grupos o actividades donde el número de establecimientos sea pequeño, (3) penalizar por heterogeneidad entre las dimensiones, aumentando el valor del índice, y

(4) presentar algunas dificultades en su cálculo cuando (a) algunas de las medidas resúmenes de las variables asumen valores nulos, o (b) no pueden evaluarse por problemas estructurales o de definición (en la dimensión 3 el segundo indicador puede no ser posible de medir por no haber demandas laborales por parte de las firmas). Estas dificultades en su cálculo se pueden solucionar asignando un valor mínimo no nulo en el caso 4.a, o excluyendo la variable que no pudo ser evaluada en el caso 4.b.

Estas desventajas observadas generan una línea de trabajos futuros para intentar mejorar esta propuesta. Con relación a cómo el tamaño de los establecimientos puede influenciar el valor del índice se observa que examinando los datos promedios de antigüedad de las empresas y tamaño, medido por el empleo promedio mensual para el año 2014, para los dos sectores más favorecidos y los dos últimos sectores, según el orden del IEPI, se encuentran comportamientos diferentes interesantes. Los sectores industriales más favorecidos contienen empresas más grandes en los PI que en AI pero todas ellas con igual antigüedad, mientras que las ramas menos favorecidas las empresas de AI son más antiguas y más grandes que las de los PI. De lo encontrado al abordar esta aplicación se concluye la necesidad de controlar por el tamaño de las empresas, por ejemplo, estratificando por tamaño de las firmas, en caso de disponer de datos suficientes.

5. Bibliografía

- Berry, B. y Conkling, E. (1975). *The Geography of Economic Systems*. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice Hall.
- Callejón, M. y Costa, M.T. (1995). Economías Externas y Localización de las Actividades Industriales. *Revista Economía Industrial*, vol(305). Doi: www.ub.edu/graap/pdfcallejon/ExternalidadesEI.pdf.
- Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (2006). *Parque, Áreas y Zonas Industriales*, Provincia de Mendoza. Recuperado de <http://www.idits.org.ar/contenido/101/publicaciones>
- Jorrat, J.M., Lencina V.B., Granado M.J. y Mena J. (2015). Primer abordaje de la Encuesta Productiva Industrial – Provincia de Salta. *Serie de Cuadernos INIE*, Instituto de Investigaciones Estadísticas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan and Co.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99: 483-499.
- Krugman, P., Obstfeld, M. y Melitz, M. (2012). *Economía Internacional: Teoría y Política*, 9na. Edición. Madrid: Pearson Educación, S. A.
- Mediterráneo Económico: Colección Estudios Socioeconómicos (2008). *Los distritos industriales*, Coordinador: Vicent Soler i Marco, Edita: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito, España.
- Seth, S. (2011). *The Gender Inequality Index*, OPHI Research in Progress 28a. [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-RP-28a.pdf>
- Torres Díaz, W. “Economías de aglomeración”, Curso de Economía Global, Universidad Ricardo Palma, Perú.
- Venacio, L., “Los distritos industriales: modelo de desarrollo económico local que promueve el capital social”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Workingpaper N° 20, Programa de Economía Internacional.
- Viladecans Marsal, E. (2003), “Economías Externas y Localización del Empleo Industrial”, *Revista de Economía Aplicada*, Número 31, vol. XI, 2003, págs. 5 a 32, Universidad de Barcelona, España.

11. LA PROBLEMÁTICA DE LA DISCAPACIDAD: DIFERENTES ABORDAJES

Nora Jarma, Adriana Pérez, Christine Isgro, Patricia Fernández - Facultad de Ciencias. Económicas – UNT - Argentina

La Discapacidad es toda limitación en la actividad y restricción en la participación que se origina en una deficiencia. Generalmente se la define como un número de limitaciones funcionales diferentes. Puede ser un impedimento físico, intelectual, sensorial o condiciones médicas permanente o transitoria; que genera dificultades en su actividad o en su participación en la sociedad. Para la organización institucional de los organismos vinculados con la discapacidad y la elaboración de planes y programas de intervención es imprescindible contar con una base de datos estadísticos continua y actualizada que permita conocer características personales de los individuos como tipo de discapacidad, edad, sexo, residencia, educación, etc. Desde el año 2006 el Instituto de Investigaciones Estadísticas, en el marco de diversos proyectos de Investigación aborda el tema desde diferentes perspectivas con el objetivo general de dar visibilidad al problema. Se analizó la documentación de los Censos de Población de América Latina y en particular de Argentina y nuestra provincia con el fin de conocer la situación de los hogares con personas discapacitadas para calcular indicadores, evaluar carencias y construir mapas territoriales, por tipo de discapacidad, abarcando tanto a sectores urbanos como rurales; y brindar así a las autoridades y a la sociedad civil información actualizada y relevante sobre el tema que permita planificar los servicios de salud, educativos, recreativos y de transporte.

1. Introducción

La Discapacidad es toda limitación en la actividad y restricción en la participación que se origina en una deficiencia y afecta a una persona para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social. Puede ser un impedimento físico, intelectual, sensorial, condiciones médicas o enfermedades mentales; de naturaleza permanente o transitoria; que provoca restricciones en su actividad o en su participación en la sociedad.

En el año 2001, la Organización Mundial de la Salud (OMS) cambió el abordaje de la discapacidad, apartándose de una definición estrictamente médica, y avanzando hacia un concepto biopsicosocial, que contempla la relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales, y los factores externos. Este nuevo paradigma considera que un entorno con barreras, restringe la plenitud de vida de las personas discapacitadas; mientras que otros pueden facilitarlos, incrementando la realización personal.

Se propuso un nuevo Clasificador Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con la finalidad de elaborar los elementos conceptuales y metodológicos necesarios para la caracterización y cuantificación de las personas con discapacidad.

En el marco de este movimiento, Argentina se comprometió adhiriendo al esfuerzo internacional e incluyó tanto en el Censo 2001 como en el Censo 2010 módulos específicos para cuantificar la discapacidad en Argentina.

Además, el año 2006 fue aprobado en la Organización de Naciones Unidas, la Convención Internacional de los Derechos de la Personas con Discapacidad, pasando más allá de los aspectos funcionales a un abordaje vinculado a los Derechos Humanos. Así, en los últimos años, se produjo en el país un avance muy importante en la legislación de los derechos de las personas con discapacidad entre los que se destacan: accesibilidad en los espacios públicos, asistencia a Talleres Protegidos de Producción, beneficios impositivos, "pase libre" en transporte público, integración a la educación común con el apoyo pedagógico necesario, percepción de asignación familiar por hijo con discapacidad de cualquier edad, licencia especial por maternidad cuando el hijo tuviera una discapacidad, cobertura total (100%) por parte

de las obras sociales, las prepagas o el Estado, cumplimiento del cupo laboral en organismos públicos, y percepción de una pensión no contributiva cuando la situación lo justifique.

Para poder garantizar el cumplimiento de estos derechos, tanto en el corto como en el largo plazo, es necesaria la articulación institucional de los organismos vinculados con la atención de personas discapacitadas y la elaboración de planes y programas de intervención.

Resulta imprescindible contar con una base de datos estadísticos continua, actualizada y detallada que permita conocer características de las personas con discapacidad como por ejemplo: tipo de discapacidad, causas de la misma, edad, sexo, lugar de residencia, composición del grupo familiar, nivel de educación, cobertura médica, beneficios previsionales, inserción laboral, etc.

Desde el año 2006 en el Instituto de Investigaciones Estadísticas, en el marco de diversos proyectos de Investigación, se aborda el tema desde diferentes perspectivas con el objetivo general de “hacer visible” la problemática de las personas con discapacidad.

Desde un primer momento se observó la carencia de registros administrativos continuos y articulados sobre la discapacidad, tanto a nivel país como en la provincia de Tucumán.

Los trabajos realizados hasta la fecha son:

(2007) Nota sobre discapacidad en la provincia de Tucumán, año 2001.

(2009) Discapacidad en la provincia de Tucumán.

(2011) La discapacidad de los niños y jóvenes de la provincia de Tucumán.

(2015) La cuantificación de la discapacidad en un estudio retrospectivo.

(2015) La distribución espacial de la discapacidad en la provincia de Tucumán según el Censo 2010.

(2015) Problemática sobre vivienda y discapacidad en un área pequeña suburbana de la provincia de Tucumán. XXXXX

2. Justificación de la investigación

El análisis cuantitativo de la población con discapacidad resulta complejo por la dispersión existente en las fuentes de datos y la multidimensionalidad de las áreas que involucra. Se podría mencionar a modo de ejemplo: salud, educación, trabajo, familia, aspectos jurídicos, condición de urbano o rural, género, etc.

A pesar de esto, existe un verdadero esfuerzo desde los diferentes sectores por “hacer visible” la problemática de las personas con discapacidad, y poner de relieve la atención necesaria dirigida a este grupo poblacional, que involucra a su entorno familiar, físico, económico, cultural, político, social, educativo y asistencial, donde se esperan respuestas desde una políticas públicas, enfocada particularmente hacia los derechos y donde resulten responsables los gobiernos y la sociedad civil.

El esfuerzo orientado a indagar sobre la magnitud de la problemática de la discapacidad en la provincia de Tucumán, se basa en la necesidad insoslayable de situarla en el lugar que le corresponde: la esfera de los derechos humanos, y el diseño de políticas eficaces y eficientes que permitan una gestión adecuada de los recursos existentes para atender las necesidades de este subgrupo poblacional, si se quiere el más dependiente y vulnerable.

Estudiar la situación de los hogares con personas discapacitadas permite construir indicadores, evaluar carencias y lograr mapas territoriales, por tipo de discapacidad, abarcando tanto a sectores urbanos como rurales, para brindar a las autoridades y a la sociedad civil información actualizada y relevante sobre el tema que permita planificar los servicios de salud, educativos, recreativos y de transporte.

3.- Metodología

Revisión bibliográfica, exploración de censos de población, encuestas específicas y diversos registros administrativos sobre discapacidad.

Aplicación de métodos de estadística descriptiva y de análisis espacial para evaluar, integrar e interpretar el comportamiento de las variables seleccionadas.

Diseño de muestras y ejecución de encuestas específicas para conocer la situación de la población con discapacidad y sus familias en áreas menores suburbanas de la provincia de Tucumán.

4.- Fuentes de datos

Las principales fuentes de datos utilizadas para los trabajos fueron:

- (a) Censos Nacionales de Población de los siglos XIX, XX y XXI de Argentina, Chile, Perú y Uruguay.
- (b) Encuestas específicas sobre discapacidad en los países antes mencionados.
- (c) Base de datos de la Junta de Discapacidad de la Provincia, dependiente del Ministerio de Salud de la provincia de Tucumán, período 2001-2008.
- (d) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.
- (e) Encuesta Nacional sobre Discapacidad (ENDI).
- (f) Registros administrativos de la Dirección de Planeamiento y Estadísticas Educativas y de la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación de la provincia de Tucumán.
- (g) Entrevistas a funcionarios y referentes vinculados con esta problemática.
- (h) Secciones relacionadas con educación especial en las leyes de Educación vigentes en el ámbito nacional y provincial.
- (i) Bases de datos generadas a partir de la aplicación de Encuestas diseñadas para pesquisas específicas en áreas pequeñas.

5.- Algunos Resultados

(2007) Nota sobre discapacidad en la provincia de Tucumán, año 2001.

La Cédula Censal del año 2001 se preguntó si en el hogar habitaba por lo menos alguna persona:

“...sorda o que necesite audífono?, ciega de uno o de los dos ojos?, que le falte o tenga atrofiados brazos, manos o piernas?, muda o con problemas graves para hablar, con retardo o problemas mentales, que tenga otra discapacidad permanente, ó No hay discapacitados en el hogar”.

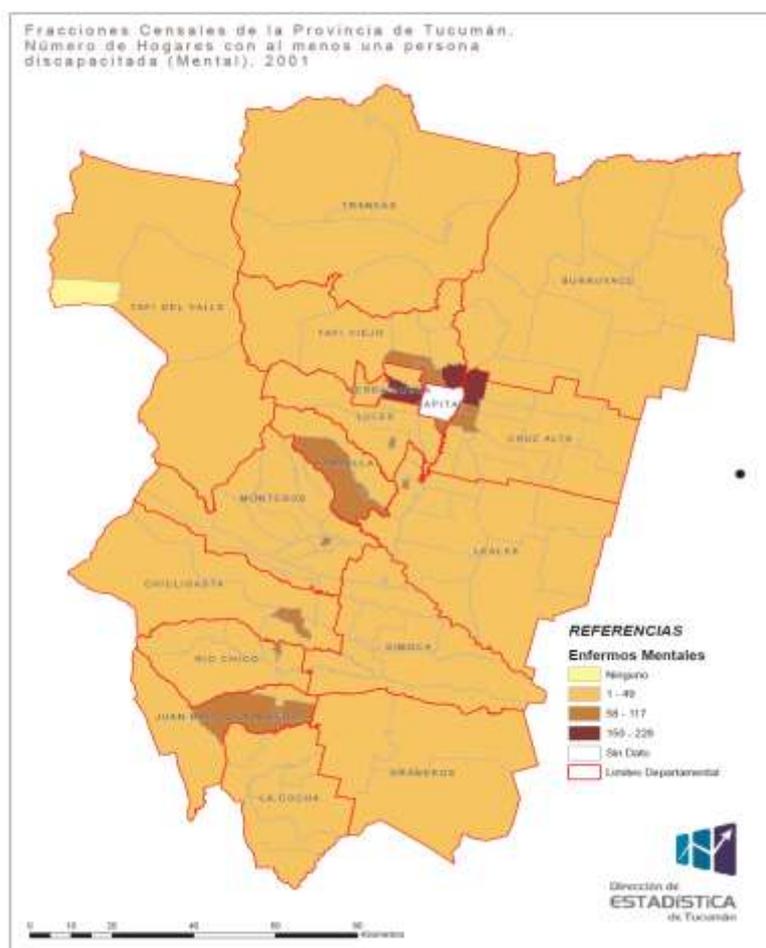
A partir de dicha información se elaboraron diferentes mapas y tablas específicas, en colaboración con la Dirección Provincial de Estadística.

A modo de ejemplo, la Tabla N° 1 permite observar el porcentaje de hogares con al menos un miembro discapacitado en el hogar; para el total de la provincia (10,3%) y para cada uno de los departamentos. En el departamento de Tafí del Valle este valor alcanza al 15,3% de los hogares. En el mapa provincial se pueden observar los resultados obtenidos al georeferenciar la cantidad de hogares con al menos una persona con discapacidad mental, por Fracciones Censales.

Tabla N° 1. Total hogares, hogares con uno o más discapacitados, porcentaje de hogares que no respondieron a la pregunta sobre discapacidad y porcentaje de hogares urbanos. Provincia de Tucumán y Departamentos. 2001

Unidad Censal	Total Hogares	Total Hogares con una o más personas discapacitadas	Porcentaje de Hogares que declaran tener uno o más discapacitado	Porcentaje de Hogares que no respondieron	Porcentaje de Hogares urbanos
Provincia de Tucumán	310,787	30,379	10.3	4.7	80.6
Burruyacu	7,234	807	11.8	5.2	6.4
Cruz Alta	34,935	3,605	10.9	4.9	76.0
Chicligasta	17,039	1,754	10.8	4.6	73.5
Famaillá	6,580	662	14.7	7.1	22.2
Graneros	3,049	407	10.8	8.8	68.5
JB Alberdi	6,374	648	10.4	2.3	63.7
La Cocha	3,790	376	10.5	5.1	32.5
Leales	11,687	1,308	11.7	4.0	31.9
Lules	12,547	1,143	9.7	6.1	78.8
Monteros	13,458	1,422	10.9	2.9	71.3
Río Chico	11,839	1,197	10.4	3.0	74.8
Capital	129,470	11,724	9.5	4.6	99.9
Simoca	6,958	896	14.2	9.4	24.4
Tafi del Valle	3,253	468	15.3	5.7	23.5
Tafi Viejo	24,465	2,373	10.1	3.9	86.4
Trancas	3,621	420	12.4	6.4	38.2
Yerba Buena	14,488	1,169	8.4	4.0	96.8

Fuente: Elaborado por Jarma, Perez e Isgro, en base a datos de la Dirección de Estadística de la provincia de Tucumán e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.



Fuente: elaborado por Jarma, Perez, Isgro, Fernández y Dirección de Estadística de la provincia de Tucumán.

(2009) Discapacidad en la provincia de Tucumán.

La provincia de Tucumán no dispone de información sectorial unificada y articulada, en correspondencia con las definiciones de la CIF, que permita la construcción de bases de datos operativas, que determinen la situación de las personas discapacitadas, generando información comparable con otras áreas geográficas. Las distintas dependencias gubernamentales producen información vinculada a su incumbencia, que en la mayoría de los casos no se encuentra sistematizada ni publicada, y no guardan correspondencia en su diseño a través del tiempo.

Se analizó la base de datos de la Junta Nacional de Discapacidad, que si bien está referida a la población que solicitó el Certificado Único de Discapacidad entre los años 2001-2009, permite observar para el período analizado que el 62,6% de las personas beneficiadas mayores de 65 años no percibe jubilación ni pensión; el 60,4% del total de beneficiarios no cuenta con obra social y casi un 40% de los certificados corresponden a personas que viven en zonas suburbanas o rurales de la provincia, donde resulta difícil acceder a los servicios de rehabilitación, estimulación, educación especial, etc. Además del total de certificados otorgados en el período estudiado, el 38,7% corresponde a discapacidad de tipo mental y el 36,6% a tipo motora, con menores porcentajes en otros tipos de discapacidad.

Por otra parte, el 65,8% de los certificados otorgados en el período de referencia corresponde a personas que se localizan en el departamento Capital, lo que resulta coherente por la significativa concentración urbana, seguido por el departamento Cruz Alta (5.8%), colindante con Capital, y Chicligasta (5.3%). En el resto de los departamentos, el porcentaje de certificados otorgados es menor; surge entonces el interrogante si la causa es la escasa capacidad de gestión de las familias de las personas discapacitadas que residen en zonas alejadas de la Capital o las dificultades comprensibles de estas familias para trasladarse al departamento Capital con un familiar discapacitado.

Tabla N° 2. Personas con Certificado Único de Discapacidad clasificadas por lugar de nacimiento, años 2001 a 2009.

Departamento	Número de beneficiarios	Porcentaje
Total	21.571	100
Capital	14.185	65,8
Cruz Alta	1.256	5,8
Chicligasta	1.133	5,3
Monteros	830	3,8
Leales	640	3,0
Rio Chico	566	2,6
Tafi Viejo	539	2,5
Famallá	514	2,4
Burruyacu	472	2,2
Tafi del Valle	263	1,2
Yerba Buena	217	1,0
Lules	193	0,9
Simoca	197	0,9
JB Alberdi	177	0,8
Trancas	170	0,8
Graneros	95	0,4
La Cocha	86	0,4
Sin Registrar	38	0,2

Fuente: elaborado por Jarma, Perez, Isgro, Fernández en base a datos correspondientes a la Junta de Discapacidad de la Provincia de Tucumán

(2015) La cuantificación de la discapacidad en un estudio retrospectivo.

El presente trabajo está referido a los países de Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Desde 1853, como consecuencia del Congreso Estadístico de las Naciones, existe un acuerdo internacional que el relevamiento de las personas con discapacidad debe ser incluido como un tema importante en los censos de población. A pesar del tiempo transcurrido no se ha logrado aún una medición homogénea y comparable, tal como lo demuestra este estudio.

Así tampoco resultan comparables los diferentes relevamientos de un mismo país, pues en cada uno de ellos se utilizaron distintas definiciones. Se observan algunas constantes en los resultados de los operativos de estos cuatro países en el siglo XXI, por ejemplo, existe un mayor porcentaje de mujeres discapacitadas que de hombres y la discapacidad afecta en mayor medida a la población de 65 años y más, como factor asociado al envejecimiento. En particular, se puede notar que los resultados son similares para Argentina y Chile para los años 2010 y 2012 respectivamente, con una prevalencia en el total de la población de 12,9 y 12,7; la prevalencia en mujeres es de 13,8 y 13,3; y la prevalencia en el grupo de 65 años y más, es de 40,9 y 41,3. En los cuatro países se observa que las discapacidades más frecuentes son las visuales y motrices sin distinción de edad.

La Tabla N°3 muestra la diferencia en la medición de la discapacidad en los Censos de Argentina.

Tabla N°3. Síntesis de la medición de la discapacidad en Argentina.

Año	Censo / Encuesta	Cantidad de Habitantes	Personas Discapacitadas (%)	Clasificación de las Discapacidades
1869	Primer Censo Argentino	1.736.922	1,9	Condiciones especiales: inválidos, dementes, sordo-mudos, ciegos, cretinos-estúpidos-opas, con bocio o coto.
1895	Segundo Censo de la República Argentina	3.864.916	0,5	Sordo-mudos, idiotas, alienados, ciegos, coto-bocio, e inválidos.
1914	Tercer Censo Nacional	7.952.431	0,2	Sordo-mudos, ciegos
1947	Cuarto Censo General de la Nación	15.902.597	0,6	Sordo-mudos, idiotas, dementes, ciegos, inválidos, enfermos crónicos, incapacitados por accidentes de trabajo
1960	Censo Nacional de Población	20.605.023	1,5	Sordo-mudos, ciegos, opas, dementes, inválidos, paráliticos, otras causas.
2001	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas	36.260.130	8,0 (*)	Persona sorda o que necesite audífonos; ciega de uno o de los dos ojos; que le falte o tenga atrofiado brazos, manos o piernas; muda o con problemas graves para hablar; con retardo o problemas mentales, con otra discapacidad permanente.
2002-2003	Primera Encuesta Nacional sobre Discapacidad (ENDI)	36.260.130	7,1	Es complementaria al Censo 2001, de donde se toma el marco de muestreo. El formulario consta de tres módulos: (a) identificar a todas las personas con discapacidad del hogar, (b) relevar las características habitacionales de los hogares, (c) referir las características sociodemográficas de la población con y sin discapacidad del hogar.
2010	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas	40.117.096	12,9	Dificultad o limitación permanente para ver (aún con anteojos o lentes puestos), para oír (aún cuando usa audífonos), para caminar o subir escalones, para agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos, para entender y / o aprender.

Fuente: elaborado por Jarma, N., Perez, A. y Adler, S., en base a información de Censos Nacionales de Población, y ENDI, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

(*) Hogares con uno más discapacitados.

(2015) La distribución espacial de la discapacidad en la provincia de Tucumán según el Censo 2010.

En el Censo 2010 la pregunta vinculada a la discapacidad pasó a la unidad de análisis “persona”, posibilitando conocer, además del tipo de limitación, características demográficas básicas, entre ellas sexo, edad, lugar de nacimiento, estado civil, cobertura de salud, nivel de educación y condición de actividad de la persona discapacitada.

En la provincia de Tucumán, como un proyecto de interés provincial, se agregó a la Cédula Censal Nacional un anexo “Anexo Provincial sobre Discapacidad e Indocumentados en el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010”, que fue diseñado por los principales sectores e instituciones provinciales vinculados con la temática de los derechos en general y de la discapacidad en particular, con la finalidad de investigar sobre: (a) personas que no tienen documentos, y no pueden ejercer sus derechos, sean discapacitados o no; y (b) relevamiento universal de la población con discapacidad. Esta base de datos correspondiente al proyecto provincial se encuentra aún en etapa de revisión y consistencia.

En base a la información del Censo, en colaboración con la Dirección Provincial de Estadística, se elaboraron tablas y mapas que muestran diferencias dentro del territorio provincial. Las preguntas sobre el tema se encontraban incluidas en el Cuestionario Ampliado de Viviendas particulares que se aplicó en forma exclusiva en todas las localidades de menos de 50.000 habitantes y a una muestra en las localidades de 50.000 habitantes o más que sirve para realizar estimaciones para el conjunto total de la población del país. Las preguntas específicas son las siguientes:

14 ¿Tiene dificultad o limitación permanente para...	
<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	ver, aún con anteojos o lentes puestos?
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	oir, aún cuando usa audifono?
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	caminar o subir escalones?
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos?
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	entender y/o aprender?

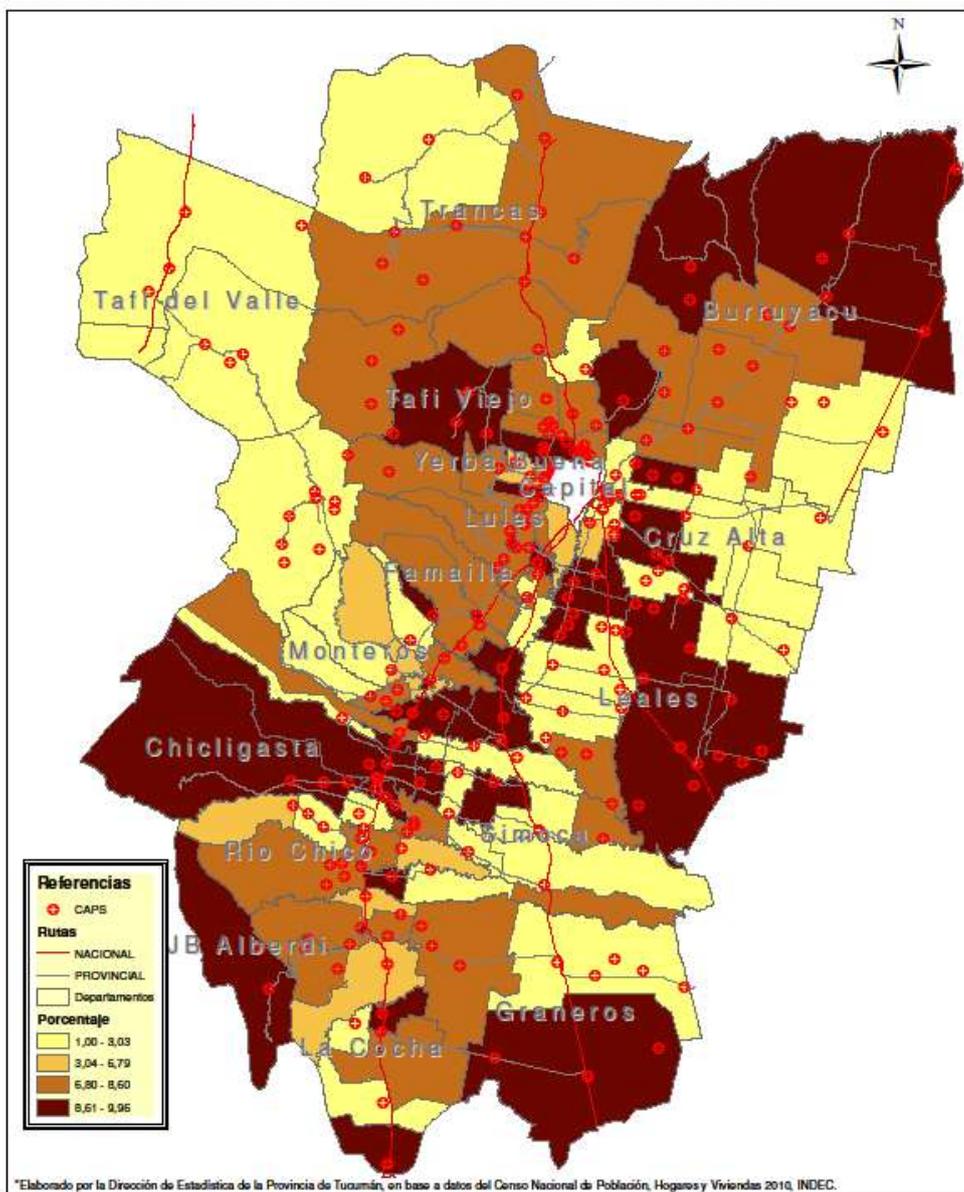
Se puede observar que a diferencia del Censo 2001 no se registran a las personas mudas o con problemas graves para hablar, ni tampoco existe la categoría “otra discapacidad”. Además los resultados publicados por el INDEC no permiten conocer la cantidad de personas que poseen más de una discapacidad.

El Censo 2010 muestra que en la provincia de Tucumán, existe un mayor porcentaje de mujeres discapacitadas que hombres, y que la discapacidad afecta en mayor medida a la población de 65 años y más. Estos resultados guardan concordancia con el comportamiento observado tanto en el ámbito nacional como internacional.

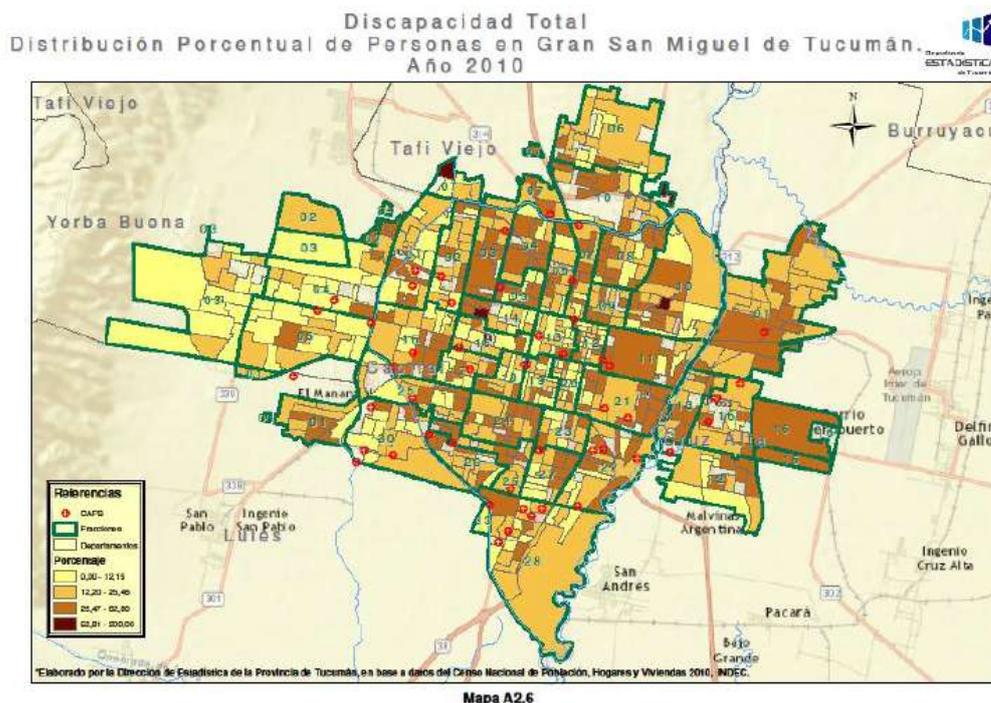
Además, las principales causas de discapacidad son la visual, seguida de la motriz.

El Mapa A1.1 realizado en base al Censo 2010 muestra una concentración importante de personas con dificultades para ver en el norte del departamento Burruyacú, y en áreas de los departamentos Tafí Viejo, Cruz Alta, Leales, Graneros, J.B. Alberdi, Monteros y Chicligasta. El Mapa A2.6 referido a la discapacidad total para el Gran San Miguel de Tucumán, destaca una baja concentración de personas discapacitadas en fracciones correspondientes al departamento Yerba Buena, mientras que se presentan valores altos en algunas fracciones del departamento Capital, Cruz Alta y Lules.

Dificultad o Limitación Permanente
para Ver.
Distribución Porcentual de Personas
en la Provincia de Tucumán, año 2010



Mapa A1.1



(2015) Problemática sobre vivienda y discapacidad en un área pequeña suburbana de la provincia de Tucumán.

Los indicadores sobre población, condiciones de vida y discapacidad para la provincia de Tucumán se publican, en general, en forma agregada, basados fundamentalmente en los Censos de Población y Vivienda realizados cada diez años, sin estar disponible en muchos casos indicadores específicos y actualizados sobre problemáticas existentes en zonas geográficas menores.

En un área suburbana del Gran San Miguel de Tucumán donde se localizan barrios con trazado urbano y asentamientos, siendo las condiciones de vida precarias en la mayoría de los hogares, se investigó sobre tres problemáticas: niñez, discapacidad y algunas características de vivienda y servicios básicos.

Se compararon los resultados obtenidos con información proporcionada por el Censo de Población y Vivienda del año 2010 en la menor desagregación que el mismo permite (radio).

Los resultados más relevantes son los siguientes: un alto porcentaje de hogares (41%) declaró tener uno o más discapacitados en el seno familiar; muy pocas personas cuentan con Certificado emitido por la Junta de Discapacidad y/o gozan de pensión o jubilación vinculada a su discapacidad y la composición por edad de las personas discapacitadas es: 5% entre 0 y 5 años, 29% entre 6 y 18 años, 60% para edades entre 19 y 64 años y el 6% para el grupo de 65 años y más.

6.- Conclusiones Generales

En los departamentos de Tafi del Valle, Trancas y Simoca es alto el porcentaje de personas con discapacidad mental y motriz.

El análisis de información de primera mano en áreas pequeñas permite estimar indicadores en áreas menores de interés que no se encuentra disponible en las publicaciones censales.

La construcción de indicadores actualizados y geo referenciados en áreas menores brinda información útil en la toma de decisiones y aplicación de políticas adecuadas por parte de los Organismos Oficiales de manera oportuna.

7.- Bibliografía

Aguado Díaz, A. L., (1995), Historia de las deficiencias, Escuela Libre Editorial, Fundación Once, Madrid, España.

Aguado Díaz, A. L., Alcedo Rodríguez, M.A. (2004), Necesidades percibidas en el proceso de envejecimiento de las personas con discapacidad, *Psicothema* 2004. Vol. 16, nº 2, pp. 261-269, Madrid, España.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC), Instituto de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM), 1.980, Organización Mundial de la Salud.

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), 1.991, Organización Mundial de la Salud.

Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad. Informe final 2004. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/discapacidad/discapacidad.pdf>.

Giusti, A., Rodríguez Gauna, C. (2005), Demandas nuevas, fuentes tradicionales: alcances y limitaciones del Censo 2001 en Argentina; AEPA, VII Jornadas Argentina de Estudios de Población, Tandil, Argentina.

González, D., Stang F., (2014), Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos del Cairo: la necesidad de información para políticas y programas, *Notas de Población* Nº 99, Diciembre de 2014, pag. 67-106

Instituto Nacional de Estadística (INE), Chile, Resultados del Censo de Población y Vivienda 2012 y censos anteriores. <http://www.ine.cl>.

Instituto Nacional de Estadística (INE), Uruguay, Censos 2011. <http://www.ine.gub.uy/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Argentina, ENDI, 2002-2003.

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Disponible en www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Ley Provincial de Educación N° 8391. Disponible en: www.bnm.me.gov.ar/redes_federales/snie/pais/..ley_8391.pdf

Naciones Unidas (2012), Informe del Grupo Washington sobre estadísticas de la discapacidad, New York, Estados Unidos.

Organización Panamericana de la Salud (2012), Aplicación de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y Salud en estudios de prevalencia de discapacidad en las Américas, New York, Estados Unidos.

Organización Mundial de la Salud (2011) Informe Mundial sobre la discapacidad.

Pantano, L. (1986), *La Discapacidad como problema social*, EUDEBA, Colección TEMAS, Buenos Aires, Argentina.

Pantano, L., (2009), *Medición de la discapacidad en Latinoamérica, Orientación conceptual y visibilización*, EDUCA, Buenos Aires, Argentina.

Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú. Web: www.inei.gob.pe.

Samaniego de García, Pilar, (2006), *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica*, Madrid, España. Samaniego García, Pilar, (2006), ISBN 84-611-1502-3, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Madrid

Software estadístico IBM SPSS Statistics 22.

Scholnik, S., (2014), *América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas*, *Notas de Población*, Nº 92, pags. 275-306, Santiago de Chile, Chile.

12. UNA MIRADA SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA TUCUMÁN. BREVE HISTORIA

Liliana Macián de Barbieri – Facultad de Ciencias Económicas – UNT - Argentina

Este estudio realiza un análisis específico sobre el contenido y propósitos de tres de las principales Leyes que reglamentaron la Educación Pública de carácter no universitario en Argentina. Ellas son: la Ley Federal de Educación N° 24.195 del Año 1993; la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 del Año 2006; y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del Año 2006. Concretamente las Leyes que mencionamos se propusieron extender a más años la instrucción obligatoria, abarcando a más población y desde una menor edad. Procurando acercarse a la equidad y tratando de conseguir la calidad. Se destaca que los propósitos de aumentar la oferta educativa, el aumento de los años obligatorios de educación (trece años desde 2007) tendrán como efecto, el incremento del capital humano insumo fundamental para el crecimiento y desarrollo de un País.

Introducción

“La educación sufre una decadencia atroz”, tal y como fue manifestado en una entrevista que el Diario la Gaceta de Tucumán le hizo al escritor Marcos Aguinis (22/08/10).

Pareciera un sentimiento mayoritario de que la educación en los últimos tiempos no es “buena” en el sentido que sus resultados no son los esperados. No obstante, sería valioso conocer que es mucho lo que se viene haciendo prácticamente desde los años 90 (con discusiones iniciadas con el advenimiento de la Democracia en 1983) para mejorar el estado de la educación pública de Argentina.

El tema es complejo ya que involucra a toda la Sociedad, inserta ésta en tiempos de grandes y veloces cambios, en especial desde mediados del siglo XX. Es la “educación” un concepto más amplio que el nivel de instrucción que se adquiere en las escuelas y depende de un número considerable de variables como lo son las socio-económicas. La recurrencia de elevados índices de pobreza, falta de puestos de trabajo y la inflación la afecta y le condicionan sus resultados. En este trabajo consideramos los niveles inicial, primario y secundario, con excepción del universitario, y enfocándonos de manera particular sobre la Provincia de Tucumán.

Aunque podríamos mostrar que importantes reformas se observan desde los años 70, como las transferencias de escuelas nacionales al ámbito provincial, nuevas y cambiantes formas de financiamiento para la educación, etc. En este estudio nos concentramos en las reformas que se hicieron por Ley al Sistema Educativo en dos décadas, en apariencias política y económicamente diferentes, la de los años 90 y la que comienza luego de la fuerte depresión que enfrenta Argentina en 2001-2002.

Concretamente las Leyes que mencionamos se propusieron extender a más años la instrucción obligatoria, abarcando a más población y desde una menor edad. Procurando acercarse a la equidad y tratando de conseguir la calidad. Así la normativa hoy vigente propone ir *“hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”*.

Los propósitos de aumentar la oferta educativa, el aumento de los años obligatorios de educación (trece años desde 2007) tendrán como efecto, el incremento del capital humano insumo fundamental para el crecimiento y desarrollo de un País.

1- Importancia de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad

Los operativos de evaluación y las pruebas que los mismos realizan llevan como propósito conocer el estado de la educación y acercarse a una medida de la calidad de la enseñanza. Sus inicios se remontan al año 1993 y hasta el año 2000 inclusive. Luego el proceso de evaluación se reinicia a partir del año 2003 y con un intervalo de año por medio. Las pruebas se realizan en las distintas áreas de ciencias y en más de un nivel de la escuela primaria y secundaria. Desde 1997 se realiza también un Censo de evaluación obligatorio para todos los 5º/6º años de finalización del nivel medio. Es, la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), departamento perteneciente al Ministerio de

Educación Nacional, la que publica los resultados de las pruebas luego de un análisis de cada jurisdicción. También el País es evaluado respecto a otros Países.

Es un hecho que los resultados de las distintas mediciones realizadas fueron por lo general inferiores a los esperados. Sin embargo de su análisis pudo observarse la desigualdad existente en la educación: por regiones, dentro de las mismas y también por sector de gestión, público-privado. Los operativos también sirvieron para conocer que los peores resultados mayoritariamente suceden donde se concentran las poblaciones de menores recursos. (Llach/ Schumacher, 2004).

Tabla 1: Operativo Nacional de Evaluación. Resultados finalización Secundaria.

Áreas: Matemática y Lengua

Finalización Secundaria		Año 2007			Año 2010		
Area Conocimiento	Nivel desempeño	Total País	NOA	Tucumán	Total País	NOA	Tucumán
Matemática	Alto	18.5	9.2	12.8	14.7	7.70	8.60
	Medio	36.80	30.30	33.90	55.30	51.80	50.30
	Bajo	44.70	60.50	53.33	30.00	40.50	41.10
Lengua	Alto	20.20	12.30	16.20	20.40	12.20	13.10
	Medio	58.60	60.70	60.50	53.30	54.50	52.50
	Bajo	21.20	27.00	23.20	26.30	33.20	34.40

Fuente: ONE. DINIECE. MEN.

Los resultados de la evaluación en el nivel secundario que se muestran en la Tabla 1 para los años 2007 y 2010 son sólo un ejemplo de lo que se evalúa en los ONE y su lectura puede hacerse de diferentes maneras. Por ejemplo, es visible que en 2010 se ha empeorado el resultado de las pruebas en matemática, como también es cierto que el nivel de desempeño medio se ha incrementado o lo que es lo mismo se ha reducido el nivel bajo, tanto en el Total País, en el NOA y en Tucumán. Sin embargo es útil observar respecto a los resultados en estos años, que en 2010 seguramente habría una población mayor de jóvenes de familias de menores recursos que antes no terminaban el nivel secundario, el que por Ley sería obligatorio a partir del año 2007.

Lo que en este trabajo se desea resaltar, es que la realización metódica de las pruebas de evaluación resultó de vital importancia ya que permitieron generar un sistema de información sobre el desempeño escolar. Esto a su vez posibilita a las autoridades, a las escuelas y a las familias mismas (sociedad civil) contar con esos indicadores para la toma de decisiones. Por ejemplo a la primera disponer de un mayor apoyo a cada provincia, escuelas y/o zonas que muestren los peores resultados.

También, el que las familias que lo requieran puedan acceder a una precisa información sobre los resultados en las escuelas representaría un beneficio para la sociedad; al crear los incentivos para la competencia mejorando la educación que brindan docentes y reciben alumnos. Todo esto sin dejar de alertar en lo cuidadoso que se debe ser con la interpretación de los resultados de las pruebas, por la disparidad de regiones que los operativos abarcan y aún por la cantidad y diversidad de escuelas evaluadas.

2- Reformas Institucionales: Leyes para la Educación

Como parte de la historia es nuestro propósito mostrar algunos aspectos de cuatro de las principales Leyes que reglamentaron la educación pública en Argentina. Mencionando a la primera como un indicador importante de los propósitos y tendencias que se insinuaban para la educación en los albores del País.

Ley N° 1.420 de Educación Común. Año 1884

La primera Ley de Educación en Argentina, también fue la primera en toda Sud América, tuvo como inspirador a Domingo F. Sarmiento (1874). Esta Ley **establece la iniciativa de una educación pública con carácter de “universal, obligatoria, gratuita y laica”**; fue promulgada el 8 de Julio de 1884 durante la Presidencia de Julio A. Roca. Es reconocida como la que universalizó la educación primaria. Hoy se sabe que si bien la evolución histórica de la matrícula de nivel primario fue constante, se tardó algo más de 60 años en alcanzar un nivel de escolarización superior al 82% (Censo, 1960) y casi el 100% (Censo, 1990).

Ley Federal de Educación N° 24.195. Año 1993

En Septiembre de 1984, con el regreso de un período de Democracia en el País, el Presidente Raúl Alfonsín convoca a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional donde se discutirían cambios necesarios para la educación pública. Este proceso insumiría nueve años hasta lograr el mediano consenso para una nueva ley para la educación en Argentina: *la Ley Federal del año 1993 (LF)*.

Esta Norma fue parte de un número de importantes reformas que se encararon en los años 90, como la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario a la dependencia provincial, los operativos de evaluación de la calidad educativa, la creación de un sistema de reunión e información estadística-educativa y otras tantas medidas que se fueron realizando.

La Ley Federal introdujo profundos cambios en la educación pública administrada por las provincias, pretendiendo una aplicación gradual hasta el año 2000. Rediseñaba el Sistema Educativo modificando todos los niveles de la educación. Se pasó de un esquema de 7 años de escuela primaria y 5 de educación secundaria (no obligatoria), a 9 años de lo que se denominó Educación General Básica (EGB), organizada en tres ciclos de 3 años de duración cada uno y 3 años de Polimodal.

Fue en parte esta estructura de los ciclos, en especial la localización de la EGB 3 (7º, 8º y 9º grado/año), la que ocasionó los problemas de implementación que se observaron en algunas jurisdicciones más que en otras. Y si bien el cambio trajo inconvenientes de diferente peso en cada provincia, *el hecho más importante fue el de **establecer “la obligatoriedad en la educación general básica como de la sala de 5 años de nivel inicial, extendiendo los años obligatorios de educación de 7 a 10 años en total”***.

Esta norma, como lo haría su inmediata posterior, planteaba reformas curriculares, la modificación de aspectos de organización y gestión educativa, la exigencia de un mayor equipamiento para las escuelas, el aumento de la infraestructura existente y la capacitación de los docentes. Se propuso posibilitar el acceso a la educación a toda la población, mencionando como objetivos el lograr calidad educativa e igualdad de oportunidades. Consideraba además la implementación de programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos. Es que ya se reconocía la desigualdad existente en la educación entre distintos grupos poblacionales, asociada al diferente nivel económico social de los educandos y que sobre ello se debía actuar. Mejorar la educación donde más se necesite es una forma de disminuir la desigualdad. (Garrido/Marina, 2002).

Hacia el año 1996, con bastante esfuerzo y diferente convencimiento, se da un mayor impulso a la implementación de la reforma en la mayor parte de las provincias y para el año 2000 prácticamente la nueva estructura en el sistema educativo estaba funcionando al menos respecto a la educación general básica. (Macián, 2000; 2001), (Pérez/ Isgro, 2006).

Ante los numerosos cambios propuestos por la Ley Federal, fue mucha la bibliografía que expuso de sus bondades como de sus desaciertos. Su implementación no fue sencilla y parte se desarrollaría dentro de un contexto delicado como lo fue la fuerte crisis institucional, social y económica que atravesó Argentina en el período 2001-2002.

Ley de Financiamiento Educativo. N° 26.075. Año 2006-2010

A fines del año 2005, ya con nuevas autoridades en el Gobierno Nacional y Provinciales, y atravesando el País un ciclo de recuperación primero y expansión económica luego, no sólo se pensó en reemplazar la Ley Federal sino que se avanzó con una muy importante herramienta como lo fue la *“Ley de Financiamiento para la Educación en Argentina” (LFE)*.

La LFE se propuso aumentar sustancialmente la inversión pública en educación, ciencia y tecnología incrementando progresivamente el presupuesto consolidado del Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires con ese destino hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB).

El esfuerzo financiero para el incremento de estos recursos sería compartido entre las Provincias, que contribuirían con el 60% del aumento en el gasto consolidado, y la nación con el 40%. Estableciéndose una garantía para el financiamiento que provendría de los ingresos de la coparticipación

federal a través de una asignación específica, y por el plazo de 5 años. El incremento presupuestario sería destinado a lograr pretenciosos objetivos, unos ya expuestos por la Ley Federal, a los que fortalecía y otros nuevos, entre ellos: **el poder incluir a toda la población de 5 años de edad en el nivel Inicial, e incorporar en forma creciente a más niños y niñas de 3 y 4 años**; lograr de a poco que alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa (tema en el que se observan avances pero a un menor ritmo en escuelas de gestión estatal); priorizar los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas; fortalecer la educación técnicaⁱⁱ; y mejorar las condiciones laborales y salariales de los maestros y profesores de todos los niveles del sistema educativo.

Fue también un requisito de esta normativa observar en qué medida la ley era cumplida (alcance de metas) en cada una de las Provincias además del esfuerzo nacional. Hecho que no sólo pudo comprobarse en términos financieros sino que hubo un seguimiento respecto a los logros cualitativos obtenidos con los mismos. La ley de financiamiento logró que la inversión para la educación, la ciencia y la tecnología fuera superior al crecimiento real de la economía en casi todas las provincias, y así fue mostrado para Tucumán, (Macián de Barbieri, 2007/2009).

“La norma marcó un hito en la educación argentina al favorecer el aumento de la inversión en el sector. Sus logros son notables: la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología creció del 4 % en 2005 al 6,2 % en 2010 del Producto Bruto Interno (PBI). De este modo, la Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza. (Bezem/Mezzadra/Rivas. CIPPEC, 2012).

En la Provincia esta inversión tuvo un importante aumento relativo desde 2006. La tabla 2 muestra en valores comparables del año 2010 el comportamiento de la inversión provincial y del PBI del País. Puede observarse que mientras la primera crecía (en valores reales) un 179% entre los años 2005 y 2010, superando las metas requeridas, el PBI de Argentina lo hacía en un 77%.

Tabla 2. Evolución del Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología en Tucumán y del Producto Bruto Interno de Argentina. Valores constantes. Millones de pesos del año 2010. Tasa de crecimiento interanual en porcentajes.

Años	Gto Ed. C y T mill \$ Ctes 2010	TCA-Gto %	PBI mill \$ Ctes 2010	TCA-PBI %
2005	1.047,2		959.734,2	
2006	1.317,6	25,8	1.069.545,4	11,4
2007	1.505,7	14,3	1.168.505,2	9,3
2008	1.803,6	19,8	1.266.803,3	8,4
2009	2.087,3	15,7	1.309.844,8	3,4
2010	2.292,6	9,8	1.442.655,4	10,1
2011	2.658,6	16,0	1.582.880,2	9,7
2012	2.923,6	10,0	1.699.034,6	7,3
Tasa Crecim. Período 2012/ 2005		179,2	77,0	

Fuente: Elaboración Propia. Datos Sec. De Hacienda. Dir. General de Presupuesto. Min. De Educación.

Otros Ministerios y Secretarías. Datos PBI: Información Económica al día. Ministerio de Economía de la Nación- MECON. Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA. Año 2012 estimado a Septiembre. Colaboración Lic. Felipe Fernández. Sistema de Índices de Precios Mayoristas (SIMP) Series Base 2010=100. Ajustado desde 2007 por Inflación s/IPC-GBA.

El fuerte aumento de la inversión en educación, llevó a su vez a que el gasto por alumno como el salario real de los docentes mostrara un fuerte incremento, a partir de 2007. El salario real de ese año supera al mayor valor alcanzado por el mismo del período 1991-2000. (Macián de Barbieri. “EWAP”, 2008. ARESNOA, 2011). Habiéndose destinado también las erogaciones a incrementar el número de

cargos docente y las horas cátedra, correspondientes al pretendido incremento en la matrícula, principalmente del nivel inicial y del nivel secundario (últimos tres años), como a la reparación y construcción de nuevas escuelas.

Ley de Educación Nacional. N° 26.206. Año 2006

En Mayo del año 2006, y mientras se instrumentaba con notable rapidez la ley de financiamiento, desde el Ministerio de Educación Nacional se convoca a un amplio conjunto de la sociedad, a participar de un debate, donde se discutiría sobre *una educación para el siglo XXI*. Surge de este modo el: “Documento Para el Debate de una Ley de Educación Nacional”. Que lleva como subtítulo: “Hacia una Educación de Calidad para una Sociedad más Justa”.

Interesa destacar que en el Documento se anuncia como necesario: “*identificar los aspectos que definen una buena escuela o una buena educación, para poder promover su mejoramiento continuo*”. Entre otros muchos conceptos dice que: “*una buena escuela alberga a alumnos de distintos orígenes sociales, económicos y culturales, es aquella donde los docentes gozan de buenas condiciones de trabajo y salarios dignos, donde los chicos y maestros cuentan con los materiales, equipos y edificios modernos para llevar adelante la tarea*”. Y continúa con otras tantas características, citando no menos de 18 ideas diferentes de cómo debe ser y qué tener una buena escuela. Por lo que pensamos si acaso esas definiciones ¿no contribuyen a definir la calidad educativa?

Luego de haberse cumplido los tiempos que el documento imponía, en Octubre de 2006 se eleva al Congreso Nacional el Proyecto de una nueva Ley.

La Ley de Educación Nacional abarca numerosos aspectos de lo que se pretende sea la educación para el nuevo siglo, presentando algunas coincidencias con la norma que vino a reemplazar. Expresa entre otros, los que serían los nuevos fines y objetivos de la política educativa nacional.

Deseamos mencionar dos temas claves que dicen: “*El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país.....*” y: “**La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria**”.

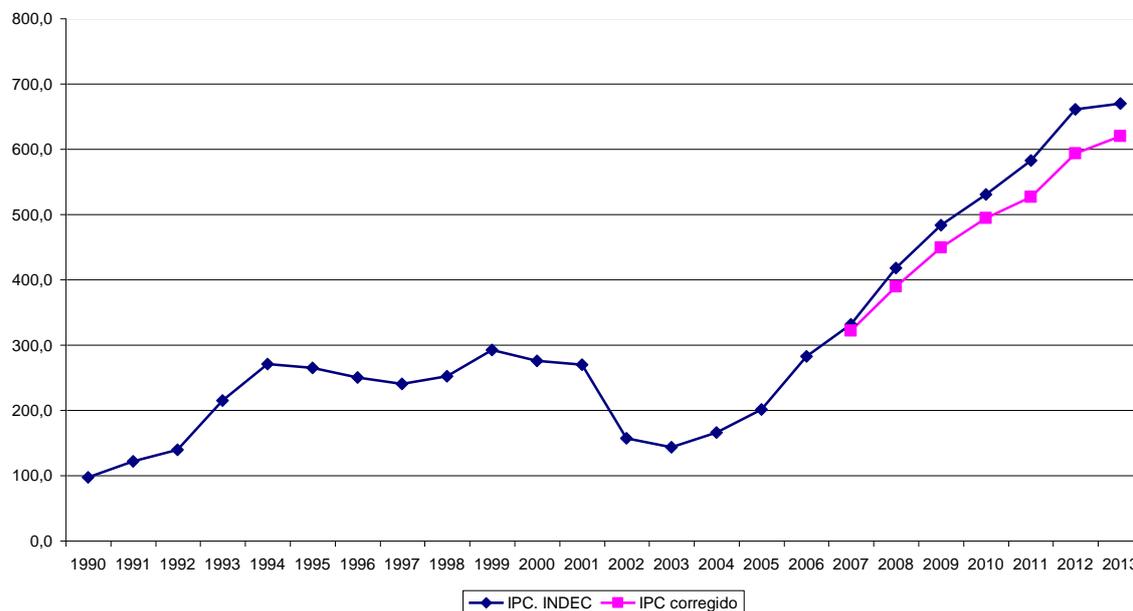
Así se establecen (recién desde 2007) trece años de educación obligatoria.

La Ley Nacional inicialmente demandaría muchos recursos, entre otros para *ampliar su oferta del nivel medio a toda la población* y para cumplir paulatinamente con la incorporación de más niños de cuatro años a la escuela. Estas medidas sin dudas beneficiarán especialmente a la población de menores recursos. Piénsese que lo que era común para un cierto sector de la sociedad, como acceder a un jardín a los cuatro años o menos y terminar la escuela secundaria, en las zonas rurales o para los sectores de menores recursos no lo era tanto. Es por esto que tal vez, mejores resultados en la educación (pruebas de evaluación) se puedan recién apreciar en el transcurso de un futuro no muy lejano.

Desde 2006 y aún hasta la época en que se escribió este trabajo, hubo mayores recursos relativos para la educación los que estuvieron a disposición y focalizados como se lo contempla en la Ley de Financiamiento. Cumplido el tiempo de la última, en la Ley de Educación Nacional ya se disponía que a partir de 2011 la inversión consolidada para la educación fuera no inferior al 6% del Producto.

El gráfico muestra la evolución del gasto total en educación en Tucumán. Comprende todos los niveles de educación excepto el universitario. La serie está expresada en pesos de valor comparable, con un índice oficial del INDEC. También se muestra una segunda expresión del gasto (inferior) a partir del año 2007. La serie fue corregida con un índice que muestra un valor superior de inflación.

Gasto en Educación en la Provincia de Tucumán. 1990-2013
Valores en millones de pesos de 1993. Dos valores para la Inflación



Fuente: Serie de gasto educativo es de elaboración propia. Datos de Sec. de Estado de Hacienda. Min. Educación Tucumán. Sistema de Índices de Precios mayoristas (SIMP). Base 1993=100. INDEC.

A modo de conclusión:

Se estima que hacia el futuro la demanda de más y nuevos recursos para la educación será creciente, más si se quiere brindar una educación de buena calidad. Que lo último no se logra sólo con mayor financiamiento. Destacamos los esfuerzos de: tratar de que la educación sea de calidad, que se cumpla con el número de días de clases planificados, que se incorporen cada vez más cantidad de niños y jóvenes en el nivel medio y en el inicial. Que se propuso llegar a las escuelas con las nuevas tecnologías.

Consideramos que es prioritario para el crecimiento del país y para la disminución de la pobreza fortalecer el recurso humano y esto se logra con más años de buena educación, de calidad. Parte de las condiciones están enfáticamente enunciadas en las Leyes vigentes y parte están siendo accionadas por las autoridades educativas como en este estudio se menciona. *Falta tal vez encarar los controles necesarios para que los objetivos se cumplan. Falta que la sociedad civil participe positivamente.* Que las acciones se continúen en el tiempo, que más inversiones lleguen a las escuelas más necesitadas, *que se incentive la capacitación del docente y que haya una mayor exigencia para los que recién inicien la carrera.* Y, seguir discutiendo calidad de la educación, continuar con las pruebas de evaluación y darlas a conocer.

Referencias (por orden alfabético)

- Bezem/Mezzadra/Rivas. CIPPEC. Monitoreo de la LFE. Informe final. (2012)
- Departamento de Planeamiento y Estadística. ME-Tucumán. "Situación Educacional en la Provincia. 1990-2005".
- Garrido/ Marina. AAEP XXXVII Reunión Anual "Educación y Desigualdad del Ingreso en la década del 90 en Argentina". (2002).
- Llach/ Schumacher. AAEP XXXVIII Reunión Anual "Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarlas". (2004).

- Macián de Barbieri/ Mirabella de Sant. “*Inversión Pública en Educación Primaria. Provincia de Tucumán. 1978-1996*”. Revista Fundación del Tucumán. Serie de Investigación N° 14. (1997).
- Montoya y otros. CIECE. “Evaluación de la Calidad Educativa: De los Sistemas Centrales al Aula”. (2001).
- Pérez/ Isgro. “Evaluación de la Implementación del Tercer Ciclo de Educación General Básica en las Antiguas Escuelas Primarias de la Provincia de Tucumán”. FCE-CIUNT. (2006).
- Rivas. CIPPEC. “Mirada comparada de los efectos de la Reforma Educativa en las Provincias”. (2003).
- Rivas/ Mezzadra. CIPPEC. “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”. (2005).

Del Autor. Macián de Barbieri, Liliana:

- “Leyes que impusieron cambios en el Sistema Educativo Nacional y en su Financiamiento. Tucumán 1990-2010” 9ª Jornadas Regionales. Economía y Sociedad del NOA. ARESNOA (2011).
- “Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología en la Provincia de Tucumán”. 7ª Jornadas Regionales ARESNOA. (2009). CD-ROM.
- “EWAP. New Working Paper. “Costos de la Educación en Tucumán. El salario docente. Evolución y Composición”. (Vol 7 – N° 14). (2008).
- “Tucumán las Provincias y la complejidad de la negociación salarial docente”. NIP Argentina. (Network on Inequality and Poverty Capítulo Argentino). (2008).
- “Acciones por la Educación en Tucumán. Análisis de la Cuestión”. 5ª Jornadas Regionales ARESNOA/UNT. (2007). Tucumán.
- “Ley de Educación Nacional. Una Ley que nace con buena estrella. Acciones para la mejora de la Educación en la Provincia de Tucumán”. NIP Argentina. (Network on Inequality and Poverty Capítulo Argentino). (2007).
- ARESNOA/ UNCA 4º Jornadas Regionales “La Educación en Tucumán: Indicadores de su Estado y Progreso”. (2006).
- “Aumentos de Recursos para financiar la Educación la Ciencia y la Tecnología en Argentina a partir de 2006”. Revista Nuestra Facultad. Año 2. Edición N° 4. FCE/UNT.
- “Un Sistema Educativo Igual para Todos en la Provincia de Tucumán. Implementación de la Ley Federal de Educación, 1993-2003”. 3ª Jornadas ARESNOA/ UNJU. (2005).
- “Un Nuevo Sistema Educativo en la Provincia de Tucumán”. Revista KIPUKAMAYO. N° 40. CGCE de Tucumán. Año XVI. (2001).
- “Problemática de la Educación en la Provincia de Tucumán” Revista KIPUKAMAYO. N° 36. CGCE de Tucumán. Año XV. (2000).
- “Reforma Educativa. Ley Federal de Educación N° 24.195 y Operativos de Evaluación de la Calidad”. Revista Fundación del Tucumán, N° 12. (1997).

¹ Resumen actualizado del trabajo: “Educación y Escuela en el Año del Bicentenario de Argentina. Historia Reciente. Tucumán 1990/2010”. Atlantic Review of Economics. Volumen 1-2011. EAWP – Documento de trabajo en Análisis Económico. Colexio da Coruña. Revistas editadas en España, América Latina y el Caribe. Incluidas en EconLit. <http://www.unagaliciamoderna.com/eawp>.

¹ Ley de Transferencia de Servicios Educativos. N° 24.049. Año 1992. Autoriza. Transferencia servicios educativos (nivel medio y superior no universitario) administrados por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con algunas

excepciones como las escuelas superiores normales e institutos superiores, tanto estatales como privados, y otros. En Tucumán existían 66 establecimientos de este nivel y se transfieren unos 126.

1 Ley de Educación Técnico Profesional. N° 26.058. Año 2005. Para el nivel medio y superior no universitario.

13. LINEAMIENTOS Y PARTICULARIDADES DEL SISTEMA SANITARIO EN TUCUMÁN EN LA DÉCADA DE 1920

María Estela Fernández – Facultad de Ciencias Económicas – UNT - Argentina

Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en una etapa signada por la organización y consolidación del Estado, la salud como problema y su incorporación al conjunto de preocupaciones sociales formaron parte de los debates públicos y de las decisiones políticas que derivaron en la conformación de un sistema sanitario. En Tucumán, el proceso expresó las dificultades propias de un aparato estatal en construcción, con definiciones y acuerdos que involucraron a diversos actores estatales y de la sociedad civil. El objetivo de esta ponencia consiste en indagar acerca del desarrollo institucional sanitario en las primeras décadas del siglo XX, atendiendo a los intentos de reorganización para mejorar la atención de la salud, a los lineamientos respecto a la problemática y a los cambios y particularidades que pudieron manifestarse. Como fuentes principales se utilizarán compilaciones de leyes; boletines oficiales y prensa local.

Introducción

De modo similar a los principales centros urbanos del país, en Tucumán, la salud como problema y su incorporación al conjunto de preocupaciones sociales formaron parte de los debates públicos y de las decisiones políticas que derivaron en la conformación de un sistema sanitario entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Con las dificultades propias de un aparato estatal en construcción, el proceso se expresó en la creación de organismos con personal propio y bajo la dirección de profesionales; en la asignación racional de recursos; en un ordenamiento a través de normativas que legitimaran las formas de intervención, y en definiciones y acuerdos que involucraron a actores estatales y de la sociedad civil.

Diversos factores influyeron en la génesis y el rumbo de las políticas sanitarias en la provincia y en las trayectorias institucionales, cuyos lineamientos centrales, derivados de un contexto de crisis epidémicas, se dirigieron en una primera instancia al control de patologías infecciosas y del ejercicio profesional, y luego intentaron diseñar reglamentaciones y planes de higiene con parámetros científicos, otorgar mayores atribuciones a los responsables de la atención médica e implementar nuevos servicios.⁸⁴

Al promediar la primera década del siglo XX el sistema sanitario había logrado ciertas fortalezas pero persistían graves limitaciones en relación a las necesidades de la población tucumana: la provisión de médicos y personal capacitado; la insuficiencia de recursos económicos; la fragmentación institucional –Consejo de Higiene provincial, Asistencia Pública Municipal, hospitales bajo control estatal y/o privado- y cierta superposición de funciones. Los problemas que atravesaba la organización sanitaria eran reconocidos por los funcionarios y representantes del poder político, que si bien manifestaban la extensión de “medios defensivos de la salud” –asistencia médica en la campaña; consultorios de vacunación; servicios de higiene-⁸⁵, también denunciaban la insuficiencia del presupuesto y la escasez de recursos materiales y humanos, sobre todo en las localidades del interior.⁸⁶

⁸⁴ Fernández, María Estela: Salud y políticas públicas en el Tucumán del entresiglo (1880-1916), *Tesis Doctoral* (inédita); Facultad de Filosofía y Letras de la UNT; 2013.

⁸⁵ Mensaje del gobernador Luis Nogués; *El Orden*, 24.4.1908

⁸⁶ *Informe del Consejo de Higiene, Libro de Actas del Consejo de Higiene*, ff. 100-119; 1908.

A partir de 1916, en un contexto político, en el que -en sintonía con lo que ocurría en el ámbito nacional- accedieron al Ejecutivo de la provincia representantes de la Unión Cívica Radical,⁸⁷ se contemplaron diversos aspectos de la problemática de la salud pública que respondían a algunas preocupaciones nuevas y otras latentes desde el período anterior. En este marco, el objetivo de esta ponencia consiste en indagar acerca del desarrollo institucional sanitario en Tucumán en esos años, atendiendo a los lineamientos y formas de abordaje respecto a ciertas problemáticas y a los cambios y particularidades que pudieron manifestarse. El desarrollo se estructura en tres ejes: en el primero se examina el intento de centralización del sistema de salud a nivel provincial; en el segundo se destacan los principales avances vinculados al área; y en el tercero se analizan las novedades sanitarias en las áreas rurales.

1- El intento de centralización de las acciones sanitarias en los años '20

El sistema sanitario de la provincia estaba conformado por instituciones que dependían de la esfera del poder provincial y municipal –Consejo de Higiene y Asistencia Pública, respectivamente- y un entramado en el que diferentes sectores de la sociedad civil participaban en la administración de hospitales, campañas de vacunación, situaciones de crisis epidémicas y centros de atención sanitaria en la campaña. Este tipo de organización involucraba distintos niveles y actores vinculados entre sí en diferentes grados de dependencia y complementariedad, con tensiones que atravesaban las relaciones con los organismos locales y con el Departamento Nacional de Higiene, en particular cuando este pretende ampliar en forma efectiva el sistema de control sanitario en el país.⁸⁸

La primera propuesta formal de centralización al interior de la organización sanitaria de la provincia provino del Consejo de Higiene e incluía la provincialización de los hospitales municipales y la necesidad de mejoras en los servicios. Los serios problemas de higiene y las estadísticas de elevada morbilidad y mortalidad infantil se debían encarar desde el punto de vista médico-social, con medios para aumentar las resistencias orgánicas a los agentes patógenos -con buena alimentación, reglamentación del trabajo y educación higiénica-; y con la asistencia y profilaxis para los enfermos sin recursos.⁸⁹

Estos objetivos se expresarían en forma más definida en estos años y reflejaban una orientación donde el cuidado de la salud se consideraba indisoluble de la cuestión social. Esto requería mejorar las condiciones de vida de la población abordando el tema de la vivienda, la alimentación, la situación laboral y la educación, que, más allá de las concreciones, fueron tópicos incluidos en la agenda de los gobiernos del período.⁹⁰ Asimismo, había que optimizar la atención de los sectores carenciados que concurrían al hospital público e intensificar las medidas preventivas, planteos que coincidían con los enunciados en el ámbito nacional, con transformaciones en la problemática de la salud pública que inauguran una etapa de transición y de mayor intervención del Estado. (Belmartino, 2005: 59).

⁸⁷ Esos fueron Juan Bascary (1917-1920), Octaviano Vera (1920-1922); Miguel Campero (1924-1928) y José Sorteix (1928-1930), que tuvieron que enfrentar distintos niveles de conflictividad política –por la división interna del partido y la oposición conservadora- económica y social. Los gobiernos de Bascary y Vera afrontaron conflictos vinculados a la cuestión azucarera y concluyeron con la intervención federal. El gobierno de Campero enfrentó una crisis de sobreproducción que desencadenó una huelga de cañeros y concluyó con un laudo del Ejecutivo Nacional, y el de Sorteix, fue interrumpido, en el marco de una crisis económica, por la intervención producto del golpe militar de 1930. (Paéz de la Torre; 1987; 619-139)

⁸⁸ El objetivo de que fuera una institución auténticamente nacional se logró por ley en 1891 y a partir de allí se implementaron nuevas estrategias para extender controles sanitarios y acciones preventivas en las provincias. (González Leandri; 2010) En Tucumán, las autoridades del Consejo de Higiene apelaron a la “autonomía sanitaria” en el contexto de la aprobación de un nuevo Código Sanitario Nacional, considerando que el mismo significaba una intromisión en asuntos propios. (Fernández; 2013)

⁸⁹ “El Orden”, 29/3/1922

⁹⁰ Como se ha señalado, durante los gobiernos radicales el Estado fue involucrándose en la construcción de una política social a través de proyectos de leyes laborales, aunque solo algunos lograron ser tratados por las Cámaras y en general produjeron situaciones conflictivas entre el gobierno, el poder legislativo y los sectores patronales. (Landaburu; 2014)

En esa dirección, la centralización sanitaria se consideraba indispensable y respondía a dos motivaciones principales: la situación precaria del municipio de la Capital, que debía sostener hospitales a los cuales concurrían enfermos de toda la provincia e incluso de provincias vecinas; y la necesidad de lograr un aumento de recursos económicos que permitiera, por ejemplo, instalar una farmacia central con medicamentos a precios de costo, realizar reformas en el Hospital Padilla y edificar un nuevo hospital de aislamiento.⁹¹ El objetivo de unificar los servicios sanitarios no se limitaba a la cuestión hospitalaria sino apuntaba además a concentrar esfuerzos para la lucha antituberculosa y antipalúdica; las campañas de desinfección a domicilio y vacunación y la instalación de centros de atención en el interior, para lo cual era necesario otorgar otro rango al Consejo de Higiene, con una elevación del presupuesto.⁹²

La iniciativa de centralización tuvo el apoyo de la prensa local, que en forma recurrente denunciaba el mal estado de los hospitales municipales,⁹³ y fue avalada por el Poder Ejecutivo, que envió el proyecto a la legislatura para su aprobación.⁹⁴

Más allá de las diferencias sobre cuestiones formales de la conveniencia o no del traspaso,⁹⁵ lo que se desprende de las discusiones en las cámaras son los criterios relativos al rol de cada esfera de gobierno y sus competencias en la dirección de la salud pública. Por un lado el “carácter propio” de la Municipalidad respecto al manejo de los hospitales y la defensa de sus atribuciones y autonomía;⁹⁶ y por otro la supremacía del gobierno provincial, con atribuciones para intervenir en el municipio y con mayores recursos, a la vez que el tema económico introducía otro tipo de reparos ya que la centralización suponía la aprobación de un aumento de gastos que de antemano era cuestionado por la oposición.⁹⁷

La dispersión de funciones no contribuía a la eficacia del sistema pero además era necesario reformular las asignaciones, en tanto en el presupuesto anual existían partidas fijas para las instituciones sanitarias y subsidios para asistencia social, pero también se votaban subvenciones en casos de epidemias o emergencia sanitaria, y fondos especiales para la Asistencia Pública o para paliar dificultades financieras de la municipalidad.⁹⁸ De modo que al argumento de una mayor coordinación de acciones sanitarias se unía la necesidad de optimizar recursos y resolver las condiciones críticas de los hospitales, desde el estado de las ambulancias hasta la falta de material y medicamentos y la alimentación deficiente de los enfermos, denunciadas en forma continua por la prensa.

⁹¹ Según un Informe municipal de 1916 el Hospital de aislamiento era una precaria casa-hospital, con piso de tierra, techos de zinc, sin agua corriente y aunque en 1918 se había emprendido la construcción de otro establecimiento, en 1922 las autoridades médicas señalaban que distaba de ser apropiado y que Tucumán, con 380.000 habitantes, poseía 50 camas para enfermos adultos infectocontagiosos y ninguna para niños. Los otros hospitales de la Capital eran el Hospital Santillán, para enfermas mujeres; el Hospital Padilla, para hombres, y el Hospital de Niños, bajo administración de la Sociedad de Beneficencia. En el interior de la provincia sólo había hospitales en las localidades de Monteros y Medinas desde fines del siglo XIX y en Concepción, desde 1919, pero funcionaban con escasos recursos. (Fernández; 2013)

⁹² “El Orden”, 28/3/1922.

⁹³ Las denuncias incluían, entre otras, las carencias y el rechazo de enfermos -“El Orden”; 10/1/1922; 29/10/1922; 30/10/1922-; y la unificación de los servicios fue defendida en razón de que “Los hospitales municipales ya eran, en realidad, hospitales provinciales desde hace mucho. Más aún, eran hospitales interprovinciales. A ellos acude gente de toda la campaña de Tucumán, Salta, Santiago.” “El Orden”, 3/6/1922

⁹⁴ “El Orden”, 6/6/1922.

⁹⁵ *Diario de Sesiones*, Cámara de diputados; pp. 194-197.

⁹⁶ Se aludía a que “si a la municipalidad se le ha de quitar toda acción social, se la reduce a una simple oficina encargada de la limpieza de la calle y del alumbrado de las mismas. Toda la organización democrática que se le da al régimen municipal; toda la autonomía que se les da a las municipalidades carecería casi de sentido...” *Diario de Sesiones*, cit; p. 199

⁹⁷ Esto se daba en un contexto conflictivo al que se sumaron las críticas por el presupuesto de 1923, que contenía un impuesto a la molinera azucarera; y por las llamadas “leyes obreras”, de salario mínimo y jornada de 8 horas.

⁹⁸ En 1922 se destinaron 200.000\$ anuales, que provendrían de beneficios obtenidos por loterías, Caja Popular de Ahorros e impuesto a concurrentes al Casino. *Diario de Sesiones, Honorable Cámara de Senadores*, 3/5/1922; pp. 33-34.

La situación económica del municipio llevó a que se organizaran colectas que ingresaban a una cuenta especial de “Fomento de los hospitales” y aumentaran las contribuciones privadas: del diario “El Orden”; de un círculo de damas residentes en Buenos Aires que organizaron un festival a beneficio; del Centro Gremial de almacenes mayoristas (8000\$); y donaciones de la Cía Azucarera Wenceslao Posse (500\$), Cía Azucarera La Corona (300\$); Dr José Frías Silva (300\$) y otros particulares. Por su parte, el mismo interventor de la municipalidad solicitaba aportes a los empresarios para “aliviar y reparar la situación de miseria real en nuestras casas de asistencia social” y en respuesta hubo donaciones del ingenio Bella Vista (8000\$); San Juan (1000\$); Cía Azucarera Santa Lucía (500\$); Azucarera Argentina (300\$) y Concepción (1000\$).⁹⁹

En este contexto, si bien la idea de centralización y de un control único de la salud pública se remonta a los inicios del siglo, se acentuó la necesidad de lograr mayor eficiencia y concentrar esfuerzos económicos, y el aval del PE mostró la voluntad política de ordenar el sistema de salud que correspondía a distintos niveles de la administración provincial y municipal. Asimismo, los debates en torno a la cuestión contribuyeron a alimentar un proceso que se traduciría en la futura reorganización del sistema y cambios más radicales en las décadas del 1930 y 1940.¹⁰⁰

2- Nuevos servicios y centros de atención

Aunque la unificación no llegó a concretarse y persistieron las críticas a las carencias y funcionamiento de los hospitales municipales-, hubo aspectos que reflejaron un fortalecimiento institucional en la estructura sanitaria de la provincia. En esta línea, se destinaron recursos para la transformación del Laboratorio de Bacteriología¹⁰¹ en Instituto de Microbiología o Escuela de Medicina Tropical, destinado al estudio y tratamiento científico de enfermedades infecciosas de la región y que asesoraba a la Asistencia Pública y al Consejo de Higiene.¹⁰²

Además hubo avances en la coordinación de las acciones provinciales con el Departamento Nacional de Higiene para la lucha contra el paludismo, que a partir de ley nacional de 1907 se centralizaba en la repartición sanitaria nacional¹⁰³. En la década del '20 el intento de extender acciones se tradujo en la instalación de la Misión de Estudios de la Patología Regional Argentina (MEPRA) en Jujuy en 1928; y el traslado de la Dirección de Profilaxis antipalúdica a Tucumán en 1927. Esto significó una mayor presencia del Estado central, con medidas para la identificación de focos infecciosos, la construcción de drenajes y el aliento a la participación de la Fundación Rockefeller con inversiones para instalar acequias y desagües en Tucumán y Jujuy.¹⁰⁴

Otro tema incorporado a la agenda pública fue la salud del niño en edad escolar, donde se coincidía en la necesidad de difusión de preceptos higiénicos, vacunación preventiva y controles en las escuelas. Este fue el caso de las intervenciones para enfrentar el tracoma, que implicó, de parte de las

⁹⁹ *El Orden*; 6/2/1923; 7/3/1923; 19/6/ 1923; 20/9/1923; 28/11/1923. *Boletín Municipal*; 1923; pp. 10 y 11. Para administrar y emplear adecuadamente la recaudación obtenida se formó una comisión presidida por el interventor de la municipalidad e integrada por el director de la Asistencia Pública, y los directores de los hospitales Padilla y Santillán.

¹⁰⁰ En la década del '30 se aprobaron proyectos y fondos para asistencia médica y social y se avanzó en cierta centralización técnica y administrativa de los servicios sanitarios (Ley 1537; 1933 y Ley 1667; 1937; *Leyes y Decretos Reglamentarios de la provincia de Tucumán*; T. I). El nuevo gobierno surgido en 1943 realizaría reformas en la administración de la salud pública creando la Dirección Provincial de Sanidad en reemplazo del Consejo de Higiene. La nueva institución buscó racionalizar la administración de los servicios sanitarios y mejorar la atención médica en los dos nosocomios más importantes de la provincia. (Rosales; 2014)

¹⁰¹ El Laboratorio de bacteriología se había creado en 1908 para el estudio de las materias concernientes al ramo, con subvenciones del gobierno provincial y nacional para la adquisición de aparatos y gastos varios. *Compilación ordenada de leyes y decretos de la provincia de Tucumán*, V. XXVIII; 1908; p. 216.

¹⁰² Se trataba de crear conciencia sanitaria y enfrentar enfermedades autóctonas y buscar solución para el tracoma, patología que en esos años había sido incorporada a la agenda pública. *El Orden*; 16/1/1922; 30/6/1922.

¹⁰³ *Recopilación de leyes, reglamentaciones, decretos y resoluciones en materia sanitaria; Boletín Sanitario del Departamento Nacional de Higiene; T. I y II*; pp. 200-209 y pp. 201-228.

¹⁰⁴ Estas se concretaron en 1925, a instancias de Gregorio Aráoz Alfaro.

autoridades médicas, detectar la dimensión del problema, identificar el peligro de contagio y programar acciones con las autoridades del área de educación, que alcanzaron su máxima expresión en la creación de una Escuela para tracomatosos en 1920. Esta fue la primera y única del país y expresó un elaborado proyecto desde la esfera estatal, en la medida en que se fundó en datos estadísticos, informes previos y tratamiento de especialistas y requirió de la decisión política de otorgar un aporte económico, un local y recursos humanos adecuados.¹⁰⁵

En el ámbito de la administración municipal se inscribe la instalación de Estaciones Sanitarias, que funcionaron como centros de asistencia destinados a cubrir demandas en jurisdicciones alejadas del radio céntrico y descomprimir la concurrencia de enfermos en los hospitales.¹⁰⁶ Las dos Estaciones creadas en 1923 respondían a un programa de “asistencia social”, con consultorios de atención gratuitos, de primeros auxilios y de lactantes, destinados a la población de menores recursos. La Estación de Villa 9 de julio incorporó además consultorios de vías urinarias y ginecología a cargo de una partera, quien asistía partos normales en los domicilios y desempeñaría “*el papel de verdadera visitadora de higiene*”, en tanto divulgaría entre las madres pobres, nociones prácticas que aseguren una gestación normal y la capaciten al mismo tiempo para la crianza de su futuro hijo.¹⁰⁷

Estos criterios coincidían con la línea que desde el Departamento Nacional de Higiene y bajo la dirección de Gregorio Aráoz Alfaro crea la Sección de Asistencia y Protección a la Maternidad y la Infancia en 1923, de la que derivan los Centros de Higiene Maternal e Infantil en distintos puntos del territorio. En Tucumán, el proyecto de Protección a la Infancia provino de la iniciativa del intendente Juan Luis Nougés, (1927-1929)¹⁰⁸ en el marco de acciones “en “defensa de la salud pública”, que expresaron una concepción avanzada respecto a los criterios y a la forma en que se reestructuró la administración sanitaria en la ciudad Capital.

Los avances abarcaron, entre otros, el aumento de personal y equipos para la Asistencia Pública, la extensión de turnos de atención de 24 horas, la instalación de un consultorio para niños de la primera infancia, el reemplazo de las viejas ambulancias tiradas a caballo por furgones blancos, la creación del Instituto Antilúético y el Instituto de Tracoma.¹⁰⁹ En barrios alejados se establecieron además nuevas estaciones sanitarias,¹¹⁰ pero sin duda el principal emprendimiento de Nougés fue el Servicio de Protección a la Infancia, que tuvo como objetivo luchar contra la mortalidad infantil, cuya tasa ascendía en 1927 a 168,29 por mil. (Bolsi y Ortiz D´Arterio; 2001: 108) Destinado en una primera fase al cuidado de la mujer embarazada y del niño por nacer y en una segunda fase al niño de cero a dos años; el servicio comprendía ocho dispensarios de lactantes –uno en la Casa Central de la Asistencia Pública y uno en cada estación sanitaria-; una oficina de “Inspección de nodrizas”; y un servicio urgente de obstetricia. El

¹⁰⁵ (Di Liscia y Fernández; 2014)

¹⁰⁶ El consultorio central de la Asistencia Pública resultaba insuficiente y, como ya vimos, los hospitales existentes recibían enfermos de la Capital, de la campaña e incluso de provincias vecinas. También se justificaba la creación de Estaciones por “necesidad pública”, en razón de los perjuicios que sufrían los heridos de poblaciones suburbanas, que por la distancia no podían atenderse en la sala de primeros auxilios de la Asistencia Pública. *Boletín Municipal*; 1923; p.4.

¹⁰⁷ *Boletín Municipal*, N° 31, 1923, pp. 1-2.

¹⁰⁸ En 1927, frente a la convocatoria a elecciones municipales el Partido Liberal se dividió en dos fracciones: la “azul”, que aglutinaba a antiguos dirigentes conservadores, y la “blanca”, que reunía a los sectores más jóvenes y llevó como candidato a Nougés. Su triunfo –desplaza a los radicales del gobierno comunal- se repite en 1929 con la agrupación “Defensa comunal”, más tarde Partido Provincial Bandera Blanca. En 1930, los conflictos entre el intendente y el Ejecutivo provincial desencadenan la intervención del gobierno municipal. (Parra y Vignoli; 2005)

¹⁰⁹ *Boletín Municipal*; 1927; p. 16; Paéz de la Torre; 1975.

¹¹⁰ El Orden señalaba: “No son simples consultorios o salas de auxilio. Son pequeñas “asistencias públicas” donde se distribuye medicamentos, se reparte quinina, y se atiende a toda clase de enfermos. Cada una tiene su médico jefe, su partera con todo lo necesario para atender el consultorio ginecológico y su sala de primeros auxilios. “*El Orden*”, 31.12.1927.

personal contaba con dos médicos, uno director general y el otro especialista en niños, un secretario, dos parteras, 12 visitadoras de higiene, seis preparadoras de alimentos y seis ayudantes.¹¹¹

Existía un laboratorio donde se elaboraba la leche y demás alimentos que eran distribuidos diariamente en las estaciones sanitarias y se implementó la modalidad de impartir consejos a las madres para criar a sus hijos con la idea de que las prácticas se reprodujeran.¹¹² En este sentido adquiría relevancia la tarea de las visitadoras de higiene, que divulgaban los preceptos de la puericultura y de la higiene en los hogares y recomendaciones para el cuidado de los niños y Nougés afirmaba que el servicio era “*un modelo en su género en nuestro país por su organización de carácter eminentemente educativo, pues al mismo tiempo lleva a los hogares el alimento, la medicina, y sobre todo, la educación en materia de crianza de niños por medio de personal competente buscando así con la profilaxis de enfermedades de la infancia, la formación de niños sanos*”.¹¹³ La preservación de las enfermedades, en sintonía con las tendencias mundiales donde predominaba una higiene de tipo preventiva, conjugaba entonces factores como adecuada alimentación, atención médica profesional e instrucción a las madres para lograr la reducción de la elevada mortalidad infantil. En este caso resultaban decisivos los nuevos lineamientos con sentido social y mayor intervención desde la esfera estatal, que incluso llevó a Nougés a plantear la idea de una reglamentación del trabajo de las mujeres a cargo de la crianza de sus hijos.¹¹⁴

El presupuesto de 1930 confirma el lugar prioritario de la salud en la agenda municipal, donde la suma destinada a la Asistencia Pública superaba ampliamente a los otros rubros.¹¹⁵ Sin embargo, el aumento de personal y de gastos en la sección de Protección a la Infancia fue uno de los argumentos que la oposición utilizó para iniciar una investigación que concluyó con la intervención y desplazamiento de Nougés de la intendencia. El golpe militar abrió otra etapa, donde la nueva intervención reorganizaría el servicio bajo el concepto de hacer economía, con la paradoja de lograr “una mejora en los servicios” y a la vez una disminución “importante en concepto de sueldos y gastos generales”.¹¹⁶

3- La asistencia sanitaria en las zonas rurales

La idea de centralización en el área de la salud se manifestó también en relación a los servicios dispersos en las áreas rurales, donde para extender la asistencia sanitaria se habían implementado distintas modalidades de atención. Este fue el caso de las denominadas Comisiones de Higiene y Fomento, creadas en 1900 en localidades que no contaban con organización municipal y con facultades para realizar obras de utilidad pública y hacer cumplir medidas de higiene y salubridad dictadas por el Consejo de Higiene. Sus integrantes eran designados por el gobierno entre los vecinos “representativos” del lugar y debían ejercer el cargo en forma gratuita y obligatoria, de modo que expresaban la participación de sectores de la sociedad civil en organismos estatales.¹¹⁷

En la lógica de expandir y mejorar la atención en la campaña, se creó la Dirección General de Comisiones de Higiene y Fomento, nueva repartición para concentrar y unificar la acción de las distintas

¹¹¹ *Boletín Municipal*, 1928, p. 498. En 1929 aumentan los cargos: un médico, tres preparadoras de alimentos, una visitadora, un ayudante y un peón. *Boletín Municipal*, 1929, pp. 174, 351 y 463.

¹¹² *Boletín Municipal*, 1928.

¹¹³ “*El Orden*”, 15.12.1930.

¹¹⁴ *Libro Copiador de Informes del Honorable Consejo Deliberante (1926-1929)*; 1928, pp. 610-611.

¹¹⁵ De los montos más altos, para obras públicas se destinaba 379.480\$ y para la Asistencia Pública más del doble, 861.180\$. El Servicio de Protección a la infancia absorbía 75.360\$ en pago de empleados y 30.690\$ en leche, medicamentos e insumos. *Boletín Municipal*, 1930, p. 154.

¹¹⁶ Para la reorganización del personal del Servicio –que por su desarrollo había requerido ampliación de partidas– se argumentaba la “necesidad de hacer cuanta economía permita el buen funcionamiento de los servicios municipales a fin de tender a regularizar las finanzas...”. *Boletín Municipal*, 1930, pp. 540-541.

¹¹⁷ En base al antecedente de las denominadas “Comisiones de Higiene y Caminos públicos”, destinadas al arreglo de caminos, saneamiento de terrenos y focos de infección y a hacer efectivas disposiciones de higiene, para atender las necesidades de localidades que habían crecido en población e importancia económica, surgieron por ley las Comisiones de Higiene y Fomento en 1900 en los pueblos y villas que no tenían municipalidad y con más de 500 habitantes. *Compilación*, cit, V. XIII, 1888: 67-69 y V. XXIV, 1900; pp 133-135.