

Provincia de Salta
Consejo Federal de Inversiones

**INFORME DE DESARROLLO HUMANO DE LA
PROVINCIA DE SALTA 2015**

Informe final
Febrero de 2015

Jorge Paz

Contenido

| | |
|--|----|
| Un marco conceptual y una sinopsis del desarrollo en la provincia de Salta | 3 |
| El Desarrollo desde el enfoque de las Capacidades | 4 |
| Capacidades básicas y dimensiones relevantes | 7 |
| Temas transversales y el problema de la desigualdad | 8 |
| Situación actual y tendencias recientes | 9 |
| <i>Ingreso per cápita</i> | 9 |
| <i>Desigualdad de ingresos</i> | 9 |
| <i>Educación</i> | 9 |
| <i>Salud</i> | 10 |
| <i>Género</i> | 11 |
| <i>Pueblos originarios</i> | 13 |
| <i>Pobreza</i> | 13 |
| Consideraciones finales..... | 14 |
| Referencias | 16 |
| Apéndice: Indicadores de privación considerados para el cálculo de la pobreza multidimensional en las provincias de Argentina y en los departamentos de la provincia de Salta..... | 17 |
| Anexo | 18 |
| Consideraciones finales del informe completo | 24 |
| Infraestructura social básica (ISB)..... | 24 |
| Educación | 25 |
| Nutrición y salud | 26 |
| Género..... | 28 |
| Pueblos originarios..... | 29 |

Un marco conceptual y una sinopsis del desarrollo en la provincia de Salta

En este informe se aborda el problema del desarrollo en la provincia de Salta desde una perspectiva multidimensional, centrada en las capacidades de las personas. Su objetivo es describir el estado actual de las privaciones de la población provincial en múltiples dimensiones: infraestructura social básica, educación y salud; y analizar particularmente los problemas relacionados con el género y con los pueblos originarios que residen en el territorio provincial. Se pretende destacar las disparidades territoriales que pueden observarse en el interior provincial, principalmente las existentes entre las unidades más pequeñas (tales como departamentos)¹ aglutinadas en regiones definidas *ad-hoc*.

Los objetivos que se formulan originalmente en este tipo de trabajo se enfrentan a una importante limitante: la información disponible. Por este motivo resulta común que se termine analizando lo que se *puede analizar*, más que lo que se *debería analizar*, o lo que resultaría sustantivo para formarse una idea del estado de desarrollo provincial desde la perspectiva multidimensional. Por este motivo, algunos capítulos de este estudio avanzaron un poco más allá de la disponibilidad de datos provenientes de fuentes secundarias, apelando a métodos cualitativos, los que permitieron profundizar la temática puntual en la que fueron aplicados. Los casos emblemáticos en este sentido lo constituyen los capítulos dedicado al género y a pueblos originarios; aunque el de salud también hace lo propio.

El desarrollo provincial fue tratado tradicionalmente desde la perspectiva económica. El principal antecedente en este sentido son los informes de la Secretaría de Planeamiento de la provincia de Salta, que se presentaban regularmente a manera de diagnóstico provincial y cuya estructura podría esquematizarse de la siguiente manera: evolución de la situación económica provincial (a través del seguimiento del Producto Geográfico Bruto) y capítulos por sectores de actividad (Industria, Comercio, Servicios, etc.). De esta manera, lo social aparecía como un sector más de lo que podría llamarse la estructura económica y social provincial. Se intentaba así, en esos detallados informes, resaltar las disparidades en los niveles de vida al interior de la provincia de Salta, recatando principalmente los aspectos más ligados a lo económico; a las actividades productivas.

Tan sólo recientemente los estudios que se preocupan por la cuestión provincial y regional en la Argentina, han comenzado a tratar al desarrollo desde una perspectiva multidimensional y centrada en el hombre². Bajo este enfoque, las dimensiones aparecen conformando un todo en función de las capacidades que proporcionan a las personas: la capacidad de vivir más y mejor, de estar bien nutrido y de gozar de una salud adecuada; de saber leer, escribir, comunicarse y tener acceso a la información; de acceder a los bienes necesarios para satisfacer las necesidades básicas, a la vivienda, al agua y al saneamiento ambiental; y que, además, eso suceda sin distinción de género, etnia o cualquier otro factor que pudiese ser objeto de la discriminación y el trato desigual, como el lugar de nacimiento o la lengua hablada.

¹ Las divisiones territoriales llamadas "de segundo orden" en la Argentina se denominan "departamentos" con excepción de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. En la primera estas subdivisiones reciben el nombre de "partidos" y en la Ciudad de Buenos Aires se las denomina "comunas". La provincia de Salta cuenta con 23 departamentos.

² Tal es el caso de los informes de la ODSA (2014) y del libro en prensa compilado por Herrera y Jiménez (2015).

Este es el enfoque que pretende darse al informe que aquí se presenta. En esta introducción se definirán los ejes centrales que serán tratados en detalle en cada capítulo. Así, la sección siguiente se ocupa de sistematizar el desarrollo desde el enfoque de las capacidades mencionado en párrafos anteriores. Luego se detallan las dimensiones consideradas relevantes en este estudio para evaluar el bienestar de la población. Los temas transversales y el problema de la desigualdad son comentados antes de evaluar rápidamente y de manera sinóptica las tendencias recientes del desarrollo provincial en perspectiva comparativa. Este capítulo culmina con un listado de consideraciones que serán tratadas en los cinco capítulos que componen este informe.

El Desarrollo desde el enfoque de las Capacidades

El enfoque de las capacidades, desarrollado por Sen (1985), es un marco normativo que sirve tanto para evaluar el bienestar individual y social, como para diseñar políticas públicas. Tal enfoque se utiliza en varios campos del conocimiento y resulta muy operativo como herramienta del análisis costo-beneficio de las políticas sociales. En el campo de las políticas de desarrollo, ha proporcionado las bases del paradigma del desarrollo humano (Robeyns, 2003).

Este enfoque puede ser entendido en dos sentidos: a) desde lo que una persona puede hacer o ser, o desde lo que efectivamente hace; o bien rescatando lo que una persona “no puede hacer” o “no puede ser” porque “no puede hacerlo” o “no puede serlo” como desea, y que, además, tiene razones válidas para valorar, desear y reclamar (esto último conduce a la privación de derechos).

Evaluar el bienestar de la población desde la primera perspectiva requiere estructurar el llamado “conjunto de capacidades” (el poder ser o hacer) y/o de funcionamientos (lo hecho efectivamente) que de él se derivan y que define lo que los individuos terminan seleccionando del primero. Evaluar el bienestar desde la segunda perspectiva lleva a estructurar el que podría llamarse, por antonomasia, “conjunto de privaciones”. El enfoque de las capacidades permite analizar las privaciones, definiéndolas en términos de ausencia de determinados elementos del conjunto de capacidad. Así por ejemplo a la capacidad “estar adecuadamente nutrido”, puede contraponérsele una privación: “estar sub-nutrido o desnutrido”, lo que implica, claramente, la inexistencia, dentro del conjunto de capacidad del individuo, de los elementos que permiten a una persona crecer con una nutrición adecuada.

En suma, el análisis de las capacidades requiere entonces elegir los elementos constitutivos de la matriz de privaciones. Una posibilidad es definir el conjunto de capacidad por extensión; esto es, listando todo aquello que la persona puede hacer o ser y que está, claramente, condicionado históricamente. Esta definición permite desprender funcionamientos –o vectores derivados de la interacción entre lo disponible (expresado en el conjunto de capacidad) y la libertad de la persona que elige–.

Desde esta perspectiva, la matriz de capacidades se obtiene del conjunto de capacidad (del listado de lo que una persona puede hacer o ser). Ejemplo: un conjunto posible de capacidad sería a) estar libre de privaciones materiales; b) vivir una vida larga y saludable; c) poder leer, escribir y comunicarse; d) ser tratado sin discriminación. De ese conjunto de capacidad podría definirse la matriz de capacidades: a) tener una vivienda adecuada y adecuados niveles de saneamiento;

b) reducir al máximo posible la mortalidad infantil y materna; c) poder completar la educación obligatoria; d) no ser discriminado por género no etnia. Estas capacidades son precisamente las evaluadas en este estudio.

Pero para evitar caer en la vaguedad que por sí solo encierra la idea de “capacidad”, Martha Nussbaum (2003) se propuso la tarea de listar un conjunto de capacidades basadas en una concepción normativa de la justicia social. La idea básica del enfoque propuesto por esta autora es comenzar a pensar el problema con una concepción de la dignidad del ser humano, y de una vida que es digna de ser vivida y que contiene funcionamientos verdaderamente humanos.

Así, proporciona una lista de diez capacidades que funcionan como exigencias de una vida digna. Estas diez capacidades son objetivos generales que se pueden especificar aún más dada una sociedad concreta, ya que toman en cuenta los derechos fundamentales que desee refrendar. También puede considerarse un mínimo de justicia social, en el sentido que una sociedad que no garantiza estos derechos para todos sus ciudadanos, no puede considerarse completamente justa.

La lista en cuestión incluye las siguientes capacidades³:

1. Vida. Ser capaces de vivir una vida humana de duración normal hasta su fin, sin morir prematuramente o antes de que la vida se reduzca a algo que no merezca la pena vivir.
2. Salud corporal. Ser capaces de gozar de buena salud, incluyendo la salud reproductiva, estar adecuadamente alimentado y tener una vivienda adecuada.
3. Integridad corporal. Ser capaces de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites físicos propios sean considerados soberanos, es decir, poder estar a salvo de asaltos, incluyendo la violencia sexual, los abusos sexuales infantiles y la violencia de género; tener oportunidades para disfrutar de la satisfacción sexual y de la capacidad de elección en materia de reproducción.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Ser capaces de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar, y de poder hacer estas cosas de una forma realmente humana, es decir, informada y cultivada gracias a una educación adecuada, que incluye (pero no está limitada a) el alfabetismo y una formación básica matemática y científica. Ser capaces de usar la imaginación y el pensamiento para poder experimentar y producir obras auto-expresivas, además de participar en acontecimientos elegidos personalmente (religiosos, literarios o musicales).
5. Emociones. Ser capaces de tener vínculos afectivos con cosas y personas ajenas a nosotros mismos; amar a los que nos aman y nos cuidan y sentir pesar ante su ausencia; en general, amar, sentir pesar, añorar, agradecer y experimentar ira justificada. Poder desarrollarse emocionalmente sin las trabas de los miedos y ansiedades abrumadores, ni por casos traumáticos de abusos o negligencias.
6. Razón práctica. Ser capaces de formar un concepto del bien y del mal, e iniciar una reflexión crítica respecto de la planificación de la vida.

³ Esta lista está tomada del artículo de Nussbaum (2003).

7. Afiliación. Ser capaces de vivir con otros y volcados hacia otros, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos y comprometerse en diversas formas de interacción social. Ser capaces de imaginar la situación del otro y tener compasión hacia esta situación; tener la capacidad tanto para la justicia como para la amistad. Esto implica también y como mínimo, la protección contra la discriminación por motivo de raza, sexo, orientación sexual, religión, casta, etnia u origen nacional. En el trabajo, poder trabajar como seres humanos, ejercitando la razón práctica y forjando relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores.
8. Otras especies. Ser capaces de vivir interesados y en relación con los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza.
9. Capacidad para jugar. Ser capaces de reír, jugar y disfrutar de actividades de ocio.
10. Control sobre el entorno político (ser capaces de participar eficazmente en las decisiones políticas que gobiernan nuestras vidas) y material. Ser capaces de tener propiedades (tanto tierras como bienes muebles) no sólo de manera formal, sino en términos de una oportunidad real; tener derechos sobre la propiedad en base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar un empleo en condiciones de igualdad con otros.

De una u otra forma, varias capacidades de las listadas por esta autora están presentes en el presente informe. De esta manera se trasciende lo meramente material y económico y se avanza sobre las dimensiones importantes de la vida.

Las investigaciones que toman al ingreso per cápita como indicador del bienestar tienen tras de sí el supuesto de que “el dinero lo compra todo”. Esto resulta en cierta medida lógico dado que el flujo monetario que ingresa a los hogares, independientemente de su origen, es un candidato importante para la evaluación del bienestar; sintetiza y representa la capacidad de las personas para comprar cualquier canasta de mercancías, incluyendo los medios listados por Nussbaum (2003) en los ítems 2 y 10. Dicho de otra manera, si se piensa que el dinero permite alimentarse adecuadamente, gozar de una buena salud, educarse, integrarse socialmente, etc., entonces la evaluación del bienestar podría simplificarse apelando al ingreso monetario como “el” indicador de bienestar.

No obstante, desde hace ya unas cuantas décadas, varios investigadores preocupados por el problema del desarrollo, han expresado la insatisfacción con el ingreso monetario como única variable para definir el bienestar de una comunidad. Este es, podría decirse, un tema bastante antiguo en la discusión sobre el desarrollo económico. Quizá los primeros antecedentes del debate están en los trabajos pioneros de Amartya Sen (Sen, 1985) y – antes –, en la literatura latinoamericana en Prebisch (1980) y Boltvinik (1992) entre tantos otros.

Precisamente, el enfoque de las capacidades satisface ese requisito de multidimensionalidad para la evaluación del bienestar individual y social, a la vez que permite formarse una idea bien completa de los déficit y de los desafíos que debe enfrentar una sociedad dada; en este caso, la provincia de Salta.

Capacidades básicas y dimensiones relevantes

En los estudios internacionales suelen seleccionarse tres dimensiones para la evaluación del bienestar individual y social de las naciones: poder vivir una vida larga y saludable, acceder al conocimiento acumulado y gozar de un nivel de vida digno. Estas tres dimensiones son consideradas básicas y contribuyen directamente a la mejora de las capacidades humanas (PNUD, 2015).

Entender lo que en este contexto significa “capacidades básicas” es importante. Las capacidades básicas son aquellas sin las cuales el resto no está disponible. Por ejemplo, en algunas comunidades muy desarrolladas del norte de Europa, el logro de un ambiente libre de ruido y contaminación ambiental puede ser una capacidad altamente valorada por sus ciudadanos. Pero esto se puede lograr en la medida que primero se haya alcanzado la mayor longevidad posible, que su población esté completamente educada y nutrida, y que el estándar de vida sea el mejor de todos los posibles.

Por el mismo motivo, las investigaciones actuales que hacen uso del concepto de capacidad incorporan elementos tales como la participación en la vida política y comunitaria, la sustentabilidad ambiental, la seguridad y los derechos humanos y la promoción de la igualdad y la justicia social. Si bien no se hace en estos casos la distinción tradicional entre básica y no básica al estilo de los estudios seminales (Sen, 1985) se distinguen entre aquellas capacidades que contribuyen de manera directa a las mejoras en las capacidades y las otras, que crean las condiciones necesarias para el desarrollo humano (PNUD, 2015).

El enfoque aristotélico presente en el corazón del marco conceptual de las capacidades, tiene como base la idea en que el fin último del hombre es la felicidad, y que todo lo demás, los recursos de los que dispone a lo largo de su curso de vida, son sólo medios para alcanzar esa felicidad. Este “bien supremo”, el bien que persiguen las personas lo quieran o no, el bien hacia el cual tienden todas las actividades realizadas por las personas, es el fin último de toda actividad humana, siendo todo lo que puede colaborar a lograrlo, como el ingreso, sólo medios para su consecución. Además puede establecerse un gradiente de fines, considerando que el bienestar o la felicidad colectiva está por sobre el bienestar y la felicidad individual (Aristóteles, 2004). De esta manera, se puede considerar a la distribución de los recursos que permiten llegar al fin último, como un componente central del bienestar social.

Este es un argumento muy poderoso para considerar al ingreso de las personas, de los hogares, o de las comunidades (países y regiones), como un medio para alcanzar las demás capacidades. La aclaración no carece de importancia dado que durante décadas el objetivo que persiguieron los países en el mundo fue el de lograr la máxima tasa de crecimiento del ingreso per cápita; objetivo que puede entenderse⁴, pero que es claramente superado hoy por el que se desprende del enfoque de las capacidades: lograr el máximo bienestar humano.

⁴ Esto sucedió en el período de post-guerra, con poblaciones diezmadas y con la estructura productiva destruida.

Temas transversales y el problema de la desigualdad

En este estudio se seleccionaron las dimensiones del desarrollo provincial teniendo en cuenta las capacidades de la población para satisfacer las necesidades siguientes: materiales, de salud y de educación. Como se explicó en detalle en la sección anterior, la primera de ellas trasciende el plano del ingreso monetario y se ocupa de lo que se denominó aquí “infraestructura social básica” y tiene que ver con aspectos no monetarios que impactan en el bienestar de las personas, excluidas la salud y la educación que son tratadas con independencia por su relevancia intrínseca.

Además, hay dos temas que se abordan y que no se relacionan directamente con las capacidades de la población provincial: el género y los pueblos originarios. En el tratamiento de estos tópicos se parte del supuesto de que tanto las mujeres como los habitantes de los pueblos originarios tienen, por motivos sociales y culturales, problemas particulares que merecen una atención específica. Tanto las brechas en lo que hace a la inserción al mercado de trabajo, como la violencia de la que son objeto, en el caso de las primeras; y los estándares de vida marcadamente inferiores de los segundos (como se verá en la última sección de esta Introducción General), justifican este tratamiento como capítulos especiales de un informe que intenta dar integralidad al problema del desarrollo centrado en las capacidades.

Las cinco temáticas (infraestructura social básica, salud, educación, género y pueblos originarios) son tratadas poniendo énfasis en los logros alcanzados y en los desafíos que enfrenta la provincia en lo venidero. Pero el aspecto distintivo del tratamiento de esas temáticas es el énfasis puesto en las disparidades observadas al interior de la provincia.

Salta tiene un territorio muy extenso; los 155.488 kilómetros cuadrados de su superficie son habitados por un millón trescientos mil habitantes. Si bien hay una fuerte concentración de la población en unos pocos centros urbanos (más del 80% de la población está concentrada en 6 de los 23 Departamentos en los que se divide políticamente la provincia y más del 40% en el Departamento Capital)⁵, la gran dispersión geográfica está correlacionada con una gran heterogeneidad cultural, económica y social. Una de las expresiones de esa heterogeneidad interna es la fuerte desigualdad en los niveles de vida de la población. Es por ese motivo que al tratar a la provincia como un promedio, se pierde una diversidad de situaciones, cuya consideración enriquece cualquier tipo de análisis económico, social y político.

El énfasis puesto en este informe al tema de la desigualdad para capturarlo más adecuadamente posibles estas brechas, se hizo necesario definir regiones que aglutinaran los departamentos con el objeto de dar mayor robustez principalmente a los análisis de tipo cuantitativo⁶. La provincia quedó dividida así en las seis regiones siguientes: Puna Salteña, Valles Calchaquíes, Valle de Lerma, Chaco Salteño, Este-Sur, y Salta Capital. Si bien este tipo de clasificación no deja de ser arbitraria, deja al

⁵ Esos Departamentos son: Capital (44%), General José de San Martín (13%), Orán (11%), Anta (5%), General Güemes (4%) y Metán (4%).

⁶ Por ejemplo, calcular tasas anuales de mortalidad materna a nivel departamental es un despropósito. En la provincia como un todo mueren aproximadamente 15 mujeres por causas ligadas al embarazo, parto o puerperio y casi todas ellas lo hacen en el Departamento Capital. Eso no implica que las condiciones sanitarias de este Departamento sean más deficientes como las que pueden hallarse en Rivadavia.

descubierto fuertes contrastes territoriales en la distribución de las capacidades en la provincia.

Situación actual y tendencias recientes

Algunos hechos permiten formarse una idea adecuada y certera de la posición de la provincia de Salta en el contexto nacional.

Ingreso per cápita

La provincia de Salta está entre aquellas que tienen el ingreso per cápita más bajo del país. El último dato disponible es del año 2014 y corresponde a localidades urbanas de la Argentina. Según esta información, Salta ocupa el puesto 21 de una lista que ordena las jurisdicciones por ingreso per cápita, desde el más alto (Santa Cruz, puesto 1), al más bajo (Chaco, puesto 24). El ingreso per cápita de una persona residente en Santa Cruz es 3 veces más alto que de una residente en Salta; y el promedio nacional se sitúa en un nivel 1,4 veces más elevado que el de Salta. Aún ajustando por precios relativos por provincia, las diferencias apuntadas se mantienen en niveles muy elevados. Esta evidencia está plasmada en el Gráfico 1.

Gráfico 1 AQUÍ

Además del nivel comparativamente bajo del ingreso *per cápita*, durante los últimos años la provincia creció menos que el promedio nacional. Así, entre 2004 y 2013, la tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto de Salta por habitante fue del 2,2% anual, mientras que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de la Argentina por habitante fue del 4,8% anual.

Desigualdad de ingresos

Mirando sólo la distribución de los ingresos, se aprecia que Salta tiene un nivel comparativamente elevado de desigualdad. Como puede verse en el Gráfico 2, la provincia aparece segunda en la lista de jurisdicciones ordenadas por su grado de desigualdad, sólo por detrás de Catamarca, la más desigual de todo el país.

Gráfico 2 AQUÍ

Lo anterior implica que si se corrige el indicador de ingreso per cápita por el nivel de desigualdad, la situación desventajosa de la provincia de Salta con respecto a otras de la Argentina (medida por el ingreso *per cápita*), aumenta. Nótese que un ejercicio de este tipo, hace el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de ordenar a los países según los niveles y la desigualdad del desarrollo humano observado en ellos⁷.

También conviene acotar que el grado de desigualdad de ingresos está fuerte y positivamente relacionado con la desigualdad de otros activos, como la propiedad de la vivienda y, menos fuertemente quizá, con la educación.

Educación

Así como se analizó antes el listado de Nussbaum (2003) que remitía a derechos de las personas a vivir una vida digna, hay derechos, como la educación que están incorporados a la normativa del país, lo que implica que se trata de servicios que el

⁷ La primera “corrección por desigualdad” la hizo el PNUD en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2010 (PNUD, 2010).

Estado tiene la obligación de suministrar a la población. La educación en la Argentina es un derecho consagrado por la Constitución Nacional en su artículo 14 y en varios tratados internacionales. De acuerdo a la Ley N° 26.206 de Educación Nacional sancionada en 2006, la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. Por este motivo el Estado debe garantizar el acceso de todas/os las/os ciudadanas/os a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social.

A pesar de la obligación del Estado y del derecho de los ciudadanos a adquirir esta capacidad, se aprecian en la Argentina importantes déficit en esa materia. En primer término, según los datos del Censo de Población de 2010, el analfabetismo en el país asciende al 1,9% de la población, mientras que Salta con 3,1%, tiene una tasa un 60% más elevada que la media nacional y es 6 veces más alta que la registrada en CABA⁸.

Por otra parte, si bien la matriculación primaria y secundaria de la provincia de Salta arroja niveles similares al resto de las provincias argentinas, no ocurre lo mismo con el resto de los niveles educativos. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la asistencia a las edades de 3, 4 y 5 años tanto en el total del país como en CABA (la jurisdicción con el nivel más elevado) es ostensiblemente mayor que la registrada en Salta.

Cuadro 1 AQUÍ

Un indicador adicional de la eficiencia del sistema educativo es el nivel de sobreedad de la población que asiste a la escuela. La sobreedad en Salta, tanto en el nivel primario como en el secundario, supera la media nacional. El primero ubica a la provincia en el puesto 8 después de las provincias que conforman el Nordeste del país y como la más elevada del NOA. Por su parte, la sobreedad en el nivel secundario alcanza al 50% de la población que asiste.

Gráficos 3a y 3b AQUÍ

No obstante, si se compara una y otra con las tasas más bajas del país de los dos niveles (las de Ciudad de Buenos Aires en ambos casos), la tasa de sobreedad en primaria de Salta supera 3 veces la de CABA y la de secundaria en 1.7 veces. Esto quiere decir que si bien en términos absolutos el nivel secundario de Salta está en una situación más desventajosa que el nivel primario, la conclusión se revierte en términos relativos: el nivel primario de Salta está en peor situación que el secundario.

Salud

Es una costumbre bastante generalizada abordar el tema de la salud desde la perspectiva de las privaciones más que desde la perspectiva de las capacidades. Se supone de esta manera que cuanto mayores son las privaciones en esta dimensión, menores son las capacidades.

Los indicadores que se seleccionan con este fin tienen por objeto entonces destacar el nivel y la distribución de las privaciones. Una de esas privaciones, quizá la más severa de todas, es la del derecho a la vida, que en términos de indicadores está

⁸ La tasa de analfabetismo es el cociente entre la población de 10 años y más que no saben leer y escribir, y el total de población de 10 años y más, multiplicado por 100.

expresada en la mortalidad prematura por causas evitables. La infantil y la materna son las más destacadas en este sentido.

La tasa de mortalidad infantil en la provincia de Salta fue de 14,1 por mil en el año 2013. Este valor contrasta claramente con el 8,9 por mil encontrado para la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y con el 10,8 del promedio nacional para el mismo año. Esto implica que, por año, mueren en Salta 143 niñas y niños más de los que morirían si los niveles de mortalidad infantil fueran los registrados en CABA. Si se toma como parámetro la mortalidad infantil de países desarrollados, como Noruega o Finlandia, las muertes evitables ascenderían a 278 defunciones anuales de niñas y niños menores de un año.

Otro tanto ocurre con la mortalidad materna. La tasa de mortalidad de mujeres por causas ligadas al embarazo, parto o puerperio, superan en 3,2 veces las observadas en el distrito con menor mortalidad materna del país: CABA nuevamente. De regir en Salta la tasa observada en CABA, fallecerían 12 mujeres menos que las 16 que se registran por año en la provincia. El valor de esta tasa debería ser cero, dado que no hay razones técnicas de la medicina que no permitan evitar este tipo de defunciones; dicho de otra manera, toda la mortalidad materna es evitable.

Un indicador que suele ser usado para reflejar varios aspectos del bienestar de la población es el porcentaje de personas cubiertas en salud por obras sociales y/o medicina prepaga. Como puede verse en el Cuadro 1, la provincia de Salta tiene valores considerablemente menores a los registrados en el resto del país y en la jurisdicción con mayor cobertura.

Cuadro 2 AQUÍ

En este caso la diferencia por género favorece claramente a las mujeres, casi la mitad de la población en la provincia no cuenta con un seguro médico o de salud. Esto implica también una sobrecarga para el sistema público, dado que debe destinar más recursos a esta finalidad, cuanto mayor es la proporción de población a la que debe asistir, lo que claramente termina impactando en la calidad del servicio.

Género

La cuestión de las diferencias por género pueden abordarse desde perspectivas múltiples: la económica, con el ingreso y con el acceso a otros activos (como la vivienda y el crédito, por ejemplo), la sanitaria, la educativa, la cultural y la política, entre tantas otras.

Desde la perspectiva del mercado laboral y del trabajo remunerado, se observa que la brecha de salario por género en la provincia de Salta no es demasiado elevada. En promedio, los hombres asalariados perciben ingresos un 25% más elevado que el de las mujeres, cifra que debe compararse con el 41,5% del promedio nacional y con el 60% registrado en Chubut (Gráfico 4). Claramente estos diferenciales de salarios están influenciados por el número de horas dedicadas al trabajo remunerado por hombres y mujeres, por el nivel educativo de unas y otros y por la experiencia en el mercado laboral, entre otros factores.

Gráfico 4 AQUÍ

Pero a pesar de todo ello, la tasa de discriminación salarial ajustada provincial sigue siendo comparativamente baja: los hombres comparables ganan en Salta un 18,2% más que las mujeres, mientras que el promedio nacional se sitúa en el 26,6% y en

Chubut, la jurisdicción con brecha más elevada, asciende a 28,6%. No obstante esta situación ventajosa en términos de discriminación no debe hacer perder de vista que el salario que percibe una mujer promedio en el Sur (en Tierra del Fuego, por ejemplo) más que duplica el salario de una mujer promedio en Salta y que esta brecha es menor que la observada cuando se comparan salarios masculinos.

Pero el tema del género se extiende a otras dimensiones no comúnmente explotadas por las fuentes de información tradicionales como las encuestas a hogares que se realizan con regularidad en la Argentina.

La Encuesta de Indicadores por Conglomerados Múltiples realizada por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 2011/12 incluyó un módulo sobre mujeres en edad reproductiva (entre 15 y 49 años de edad). Se constata ahí cómo se distribuye geográficamente un indicador de violencia de género. En el Gráfico 5 se aprecia que Salta está entre las provincias con un porcentaje mayor que el promedio de mujeres que justifican la violencia de género dentro de las uniones o matrimonios por motivos diversos (por negarse a mantener una relación sexual, por quemar la comida, etc.).

Gráfico 5 AQUÍ

Este es un indicio de hasta qué punto está extendido el fenómeno entre los habitantes de las provincias que componen el país. Así, la violencia en Salta (medida por este indicador) es casi 10 veces más elevada que la de Entre Ríos, la provincia con menor nivel de violencia del país. Si se avanza un poco más y se calcula ese indicador por estrato de riqueza del hogar, se encuentra que la tasa general del 4,2% se eleva al 7% en el 20% más pobre de la población⁹. Esto es, la violencia de género está estrechamente vinculada a la pobreza y a la desigualdad de activos en la sociedad.

Puede hacerse otra consideración desde una perspectiva multidimensional: la provincia de Salta muestra más déficits que la media nacional en los indicadores de disparidad de género de desarrollo humano. Así, entre 2001 y 2010 no todos los aglomerados urbanos mejoraron su situación en cuanto a la desigualdad entre hombres y mujeres. Los mejores desempeños del periodo corresponden a Santiago del Estero y Jujuy, mientras los peores son de Neuquén y La Rioja. Salta experimentó una tenue mejora, sin embargo, empeora el lugar que ocupa en un ranking, por debajo del promedio nacional (Piselli, 2015).

En ese estudio se tuvieron en cuenta El IDG se cuenta los tres aspectos particulares del desarrollo humano: a) salud (sólo para mujeres); b) empoderamiento; y c) participación en el mercado de trabajo. Cada uno de estos aspectos con sus indicadores: a) tasas de mortalidad materna y de fecundidad adolescente; b) proporción de escaños en el parlamento ocupados por mujeres y hombres y proporción de mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa; y c) tasas de participación económica de mujeres y hombres.

⁹ En el 20% más rico, el porcentaje de mujeres que justifica la violencia de género es nulo. Este es un resultado que se observa en todas las provincias del país.

Pueblos originarios

En la población indígena de la provincia de Salta se identifican nueve grupos étnicos pertenecientes a cinco grandes complejos culturales: Guaycurú, Chaquenses, Amazónicos, Diaguitas Calchaquí y Andinos. Si bien pueden constatarse fuertes diferencias en sus diversas organizaciones sociales y económicas, estos grupos comparten el enfrentar niveles de privación superiores a la población con mayores ventajas de la provincia. Y lo que es más grave, estas privaciones no se explican por características propias del grupo tales como su bajo nivel educativo o tipo de trabajo desarrollado, sino por su pertenencia étnica, lo que atenta claramente al ejercicio de sus derechos humanos.

En un estudio realizado con datos del censo de población (Cid y Paz, 2004) se encontró que los hogares que tienen algún integrante descendiente o perteneciente a un pueblo indígena (6,4% del total de la provincia de Salta) se diferencian del resto en los siguientes aspectos: se trata de hogares predominantemente rurales, con reducido acceso a los bienes materiales y tasas de natalidad y mortalidad más elevadas. Sus miembros se caracterizan además por un menor nivel educativo, tasas de escolarización más bajas y dificultades para progresar en el proceso de enseñanza. En ellos, la elevada proporción de personas de corta edad y la menor participación en el mercado laboral de los adultos en edad potencialmente activa se combinan para producir tasas de dependencia (miembros por ocupado) más críticas. Además, los aborígenes registran una precaria inserción en el mercado laboral y una limitada cobertura previsional y de salud.

El examen empírico de los determinantes de la asistencia escolar y del logro educativo da cuenta de cierta discriminación en contra de los integrantes de hogares indígenas, ya que sus adolescentes y jóvenes enfrentan mayores dificultades que el resto para asistir a un establecimiento educacional y, entre los que asisten, no tienen éxito en el proceso de aprendizaje. Esta discriminación es previa al ingreso al mercado laboral y puede traducirse en mayor pobreza y desigualdad en el largo plazo.

La residencia en zonas rurales y la presencia de progenitores con baja o nula instrucción figuran entre los factores más importantes para explicar la menor asistencia a la escuela y el logro educativo. Los hogares con miembros indígenas son, además, pobres y con muchos hijos en crianza, lo que dificulta aún más la asignación, para finalidades educativas, de los escasos recursos materiales disponibles en el hogar.

En otro estudio se encontró que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas no son sólo relativamente más frecuentes en Salta y en otras provincias del norte argentino, sino que presentan indicadores de pobreza más elevados que el resto de la población. La incidencia de la pobreza general disminuyó entre los 2 últimos censos y también lo habría hecho entre la población indígena. Sin embargo, existe evidencia de que la brecha en perjuicio de los hogares con aborígenes se mantendría sin cambios de monta (Cid, 2013).

Pobreza

Por último, se observa que las provincias del Noroeste Argentino, conjuntamente con las del Nordeste, son las que registran los niveles de pobreza estructural más altos y

también más intensos del país¹⁰. Dentro de este contexto regional adverso, la provincia de Salta figura como la cuarta provincia en niveles de pobreza multidimensional intensos, después de Santiago del Estero y tres del Nordeste, también se advierte que la situación sub-provincial es altamente heterogénea, habiendo departamentos que superan con amplitud los niveles de pobreza más altos registrados a nivel sub-nacional. En los Gráficos 6a y 6b se muestran los valores de estas tasas, mientras que en los Mapas 1 y 2 se puede apreciar su expresión territorial.

Gráficos 6a y 6b y Mapas 1 y 2 AQUÍ

Así, los niveles de pobreza de departamentos tales como Chicoana, Anta, Orán y Rivadavia, son semejantes a los de Formosa, la provincia con más alta pobreza del país. Por su parte, los departamentos que le siguen a éstos, desde Cerrillos hasta La Viña, pasando por el populoso departamento de General San Martín, se asemejan a Chaco y Misiones, mientras que los cinco siguientes a Corrientes. Siguiendo este mismo razonamiento puede constatar que el departamento Capital, uno de los dos con más baja pobreza a nivel sub-provincial, se ubica claramente por sobre la media nacional, queriendo significar con esto que un argentino que reside en la ciudad demográficamente más importante y menos pobre de la provincia tiene un nivel de pobreza más alto que el argentino promedio.

Los niveles de pobreza son muy diferentes según las etapas del ciclo de vida de las personas, observándose pobreza muy elevada a inicios y final de la vida y pobreza comparativamente baja en los niveles intermedios. En todos estos casos, Salta se caracteriza por tener los niveles de pobreza en la niñez y la adolescencia más altos que los registrados en el resto de las provincias del Noroeste de la Argentina.

Consideraciones finales

La parte central de este informe consta de 5 capítulos que abordan los temas infraestructura social básica, educación, salud, género y pueblos originarios. Todos ellos tienen en común el enfatizar las brechas en el logro de las capacidades humanas, más allá de lo que puede considerarse lo económico o estrictamente productivo, pero que, a la vez, está indisolublemente ligado a la estructura económica. Se trata de una manera de mirar el desarrollo considerando al ingreso monetario como una dimensión más del bienestar y no un elemento que esté en un orden jerárquico mayor que la educación, la salud, o el trato igualitario que merecen las personas con independencia del sexo, la orientación sexual, la raza o la religión que profese.

En esta introducción se vio que Salta está en una situación de desventaja en el nivel de desarrollo así concebido, comparado con otras provincias del país. Sus rasgos distintivos son: un ingreso per cápita bajo y desigualmente distribuido, niveles de infraestructura deficientes, con educación y salud por debajo del promedio nacional. Importantes disparidades de género y actitudes adversas de la población afectada (mujeres) hacia su propio grupo. Además, la provincia tiene una gran diversidad étnica y los individuos pertenecientes a los pueblos indígenas experimentan un hándicap en privaciones, por el solo hecho de ser aborígenes.

¹⁰ Los indicadores totales considerados son 14, los que pueden consultarse en la última columna del Cuadro A, que figura en el Apéndice.

Estas brechas observadas en Salta en relación con el resto de las provincias de la Argentina, son aún más pronunciadas al interior de la provincia. La visión de esta “desigualdad dentro” es la que pretende rescatar este informe, porque ella marca de una manera u otra, el volumen del desafío que ocupan en la agenda de la políticas públicas los temas tratados en este trabajo.

Referencias

- Aristóteles (2004). *Ética a Nicómaco*. Alianza Editorial, Madrid.
- Boltvinik, Julio (1992). "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo" *Revista de Comercio Exterior*, 42(4).
- Cid, J. (2013). *Situación de los aborígenes del Norte Argentino*. Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE), Gacetilla Nro. 6, Salta. Disponible en <http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/esp/item-detalle.php?id=2078>.
- Cid, J. y Paz, J. (2004). "Pobreza, educación y discriminación. Los aborígenes en Salta (Argentina)" *Anales de la AAEP*, Buenos Aires.
- Herrera Gómez, M. y Jiménez, M. (Compiladores) (2015). *Desarrollo Humano en Perspectiva. Salta en el Contexto Regional Argentino*. Editorial de la Universidad Nacional de Salta. En evaluación, Salta.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2015). *Población e inclusión social en la Argentina del Bicentenario. Indicadores demográficos y sociales*. INDEC, Buenos Aires.
- Nussbaum, M. (2003). "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice" *Feminist Economics* 9(2 – 3): 33–59.
- Observatorio de la Deuda Social de la Argentina (ODSA, 2014). *Estado del Desarrollo Humano y Social en el Gran Salta. Región del Noroeste Argentino*. Observatorio de la Deuda Social de la Argentina, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Piselli, C. (2015). *El índice de desigualdad de género. Una de las pérdidas en Desarrollo Humano*. IELDE, Gacetilla Nro. 6, Salta. Disponible en <http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/esp/item-detalle.php?id=2599>.
- Prebisch, R. (1980). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. PNUD, New York.
- Robeyns, I. (2003). *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*. University of Amsterdam, Department of Political Science and Amsterdam School of Social Sciences Research, Amsterdam.
- Sen, A. (1985): *Commodities and Capabilities*. Elsevier Science Publishers, Oxford.

Apéndice: Indicadores de privación considerados para el cálculo de la pobreza multidimensional en las provincias de Argentina y en los departamentos de la provincia de Salta

Cuadro A. Capacidad, dimensión de privación e indicadores

| Capacidad | Dimensión | Privación | Indicadores |
|------------------------------------|--|---|--|
| Capacidad de procurarse un ingreso | Acceso a bienes y servicios comprados en el mercado. | Nivel educativo de la jefa/e bajo | <ul style="list-style-type: none"> Jefa/e con menos de 7 años de escolaridad formal. |
| Vivir en una vivienda adecuada | Vivienda adecuada | Vivienda inadecuada I | <ul style="list-style-type: none"> Hacinamiento crítico. Cubierta exterior del techo: chapa de cartón, caña, paja u otro material precario. Material de pisos: tierra o ladrillo u otro material inadecuado. |
| Tener acceso al saneamiento básico | Saneamiento básico | Vivienda inadecuada II | <ul style="list-style-type: none"> No tiene baño en la vivienda Baño sin descarga No tiene heladera Sin agua en la vivienda Carece de combustible |
| Estar socialmente incluido | Inclusión social | NNA (5-17) excluidos Jóvenes (18-24) excluidos Adultos/os (25-64) excluidas/os Adultas/os mayores (65+) excluidas/os | <ul style="list-style-type: none"> Miembro del hogar entre 5 y 17 años de edad que no asiste a la escuela. Joven (18-24) desocupado. Joven (18-24) que no estudia, no trabaja, ni busca trabajo. Adulta/o (25-64) desocupada/o. Adultas/os mayores (65+) ocupadas/os. |

Fuente: Construcción propia.

Anexo

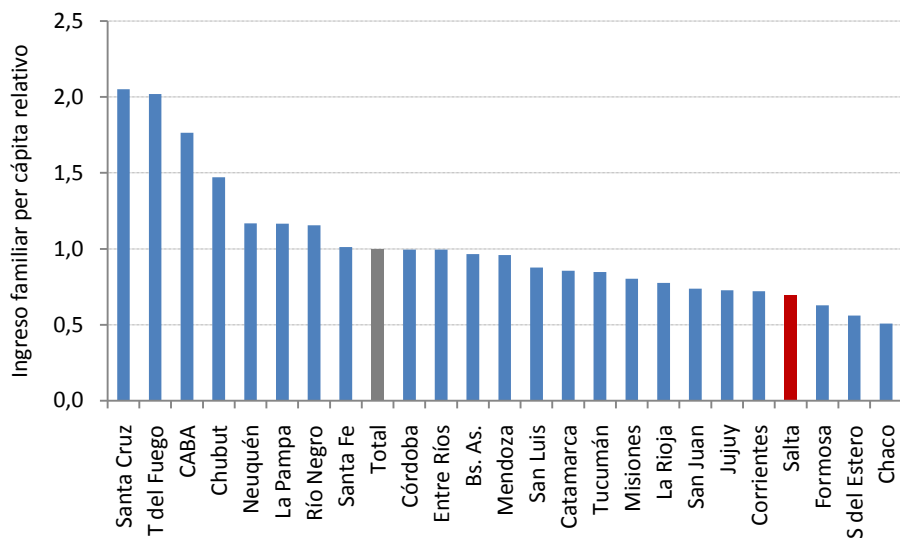


Gráfico 1. Argentina. Ingreso familiar per cápita relativo (Base: promedio del país) para localidades urbanas.
Fuente: Construcción propia con datos de INDEC: Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 3º trimestre de 2014.

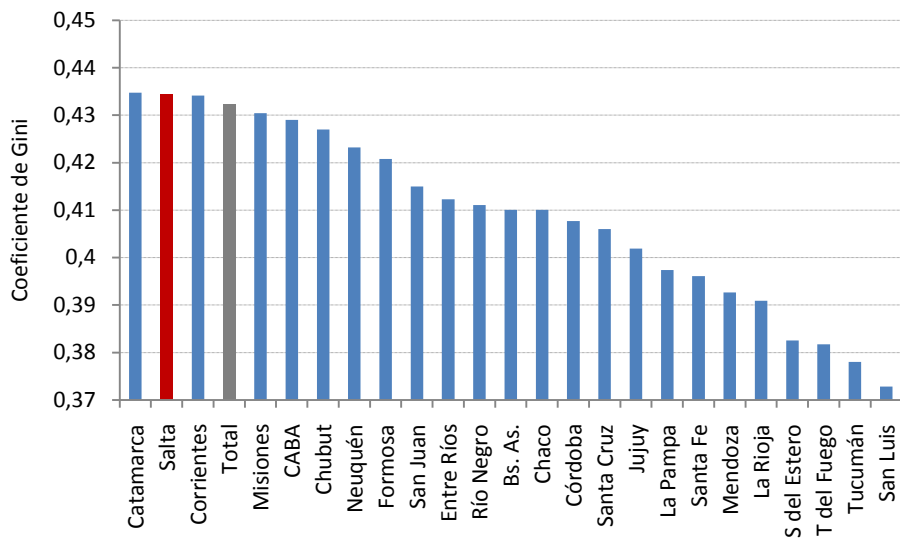


Gráfico 2. Argentina. Desigualdad del ingreso familiar per cápita por jurisdicción urbana, año 2014
Fuente: INDEC, EAHU, 3º trimestre de 2014

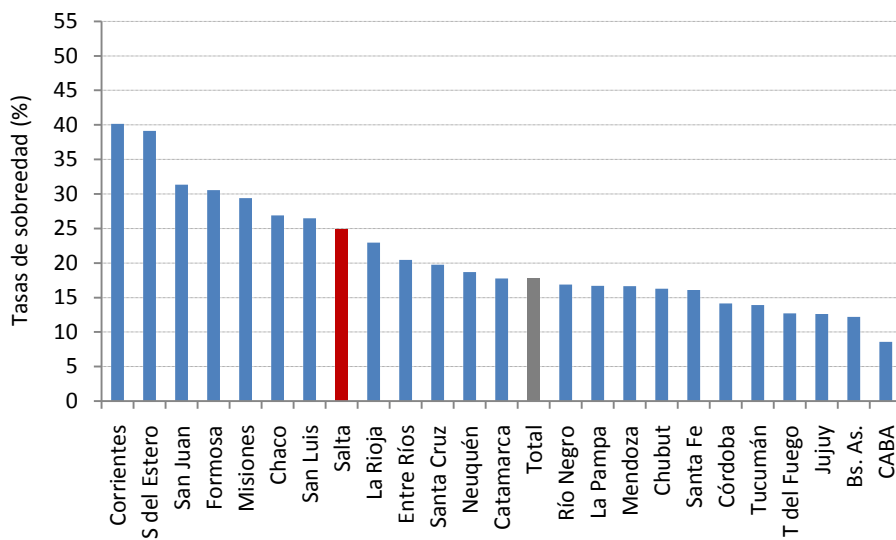


Gráfico 2a. Argentina. Tasas de sobreedad por provincia, nivel primario, año 2013

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación.

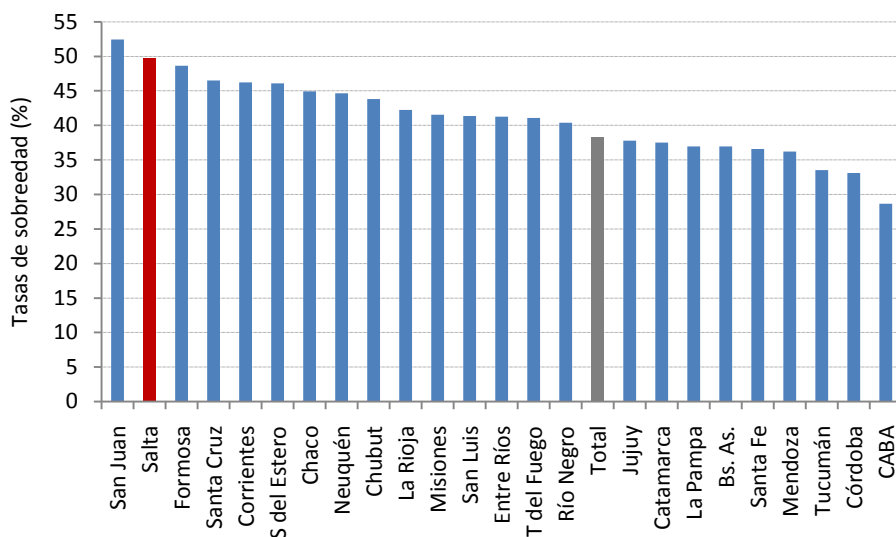


Gráfico 2b. Argentina. Tasas de sobreedad por provincia, nivel secundario, año 2013

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación.

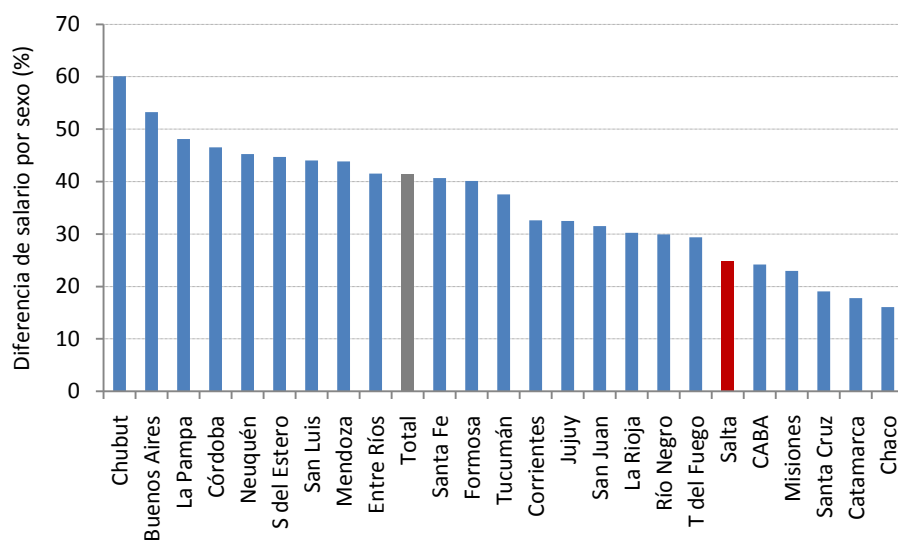


Gráfico 4. Argentina. Diferencia de salarios entre hombres y mujeres por jurisdicción urbana, año 2014
Fuente: INDEC, EAHU, 3º trimestre de 2014

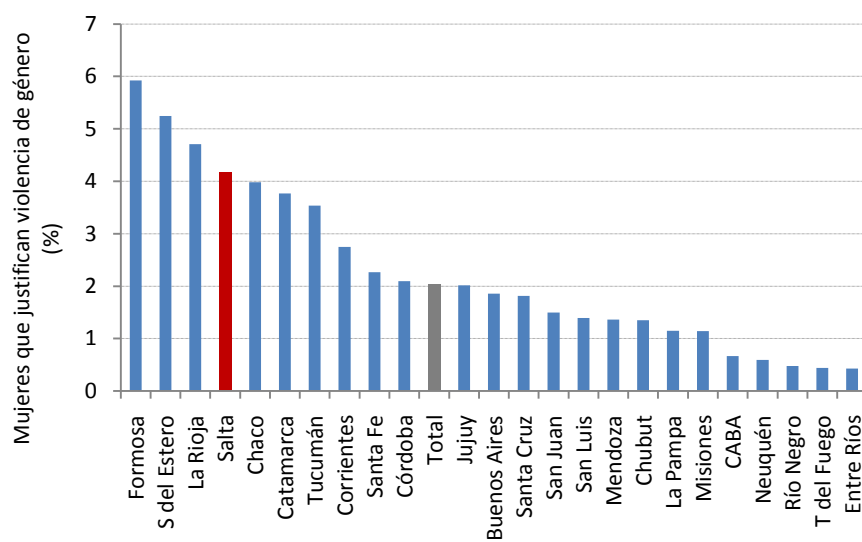


Gráfico 5. Argentina. Mujeres que justifican golpes hacia las mujeres por jurisdicción, año 2011/12
Fuente: UNICEF, Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados

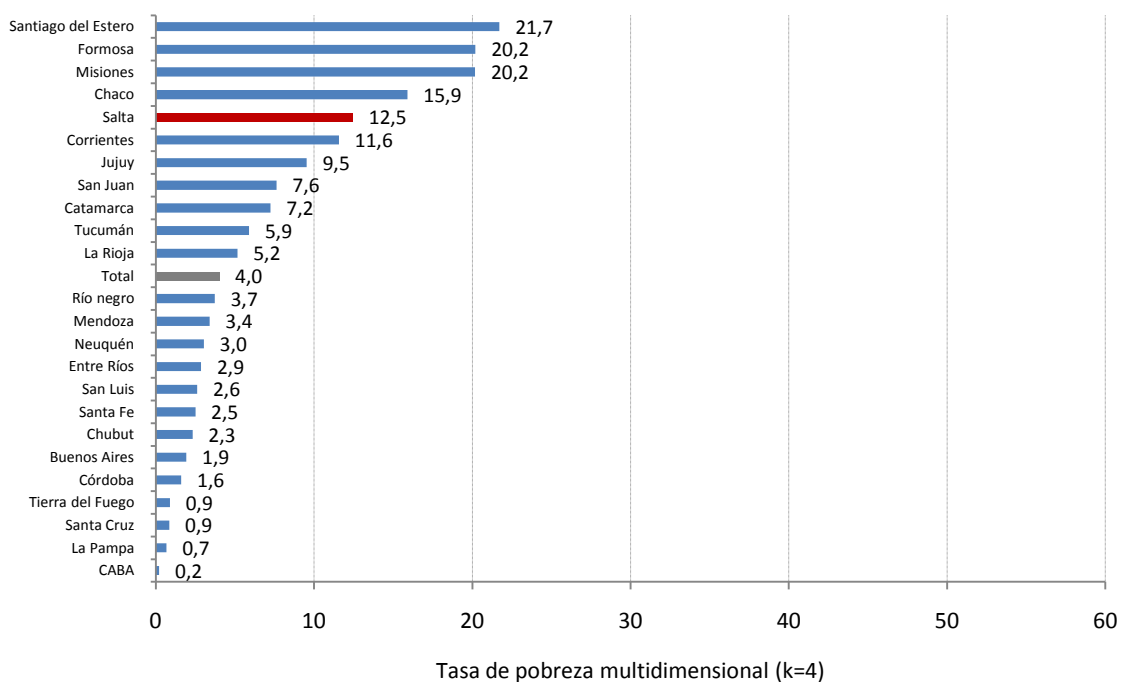


Gráfico 4a. Pobreza multidimensional en la Argentina por provincias, año 2010
Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, Censo Nacional de Población.

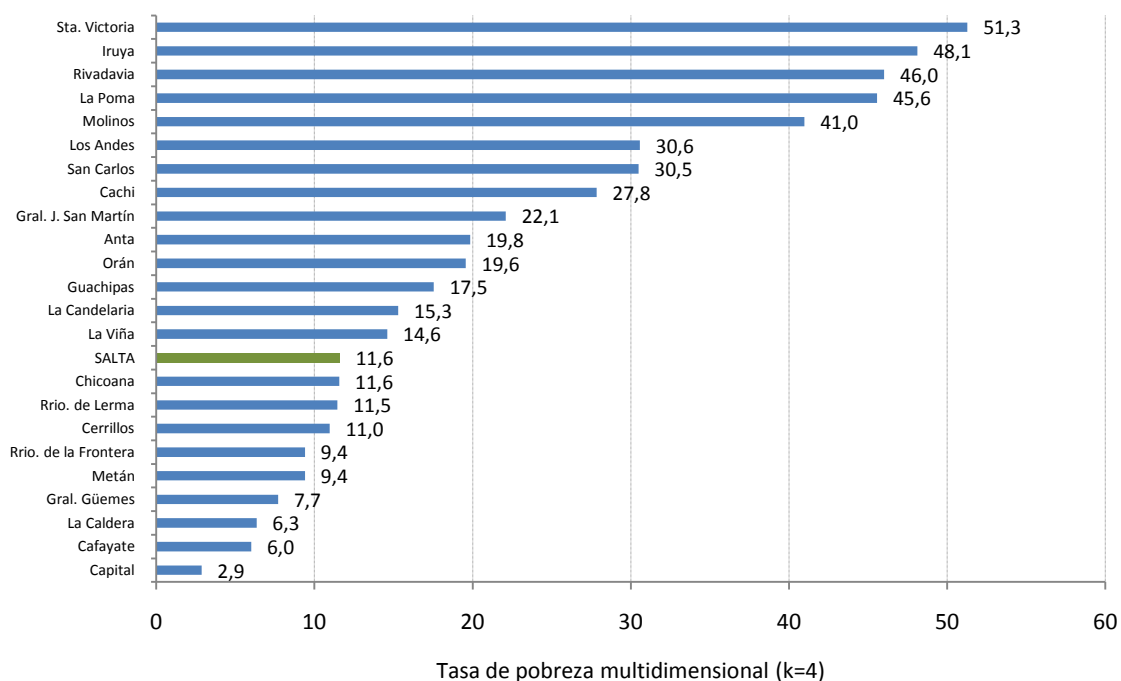
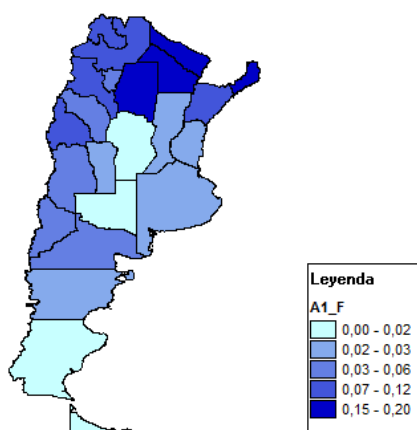
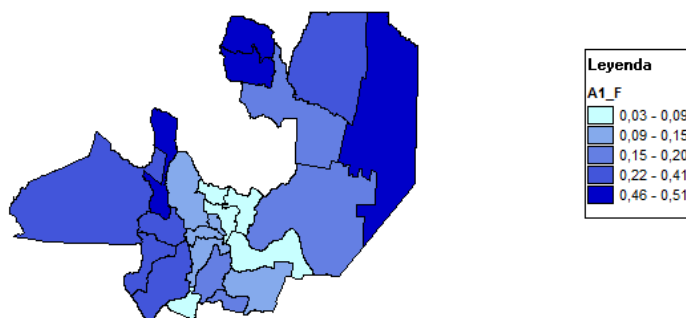


Gráfico 4b. Pobreza multidimensional en Salta por departamentos, año 2010
Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, Censo Nacional de Población.



Mapa 1. Argentina, 2010. Hogares con al menos 4 privaciones material por provincias (proporción).
Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, Censo Nacional de Población.



Mapa 2. Salta, 2010. Hogares con al menos 4 privaciones material por departamentos (proporción).
Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, Censo Nacional de Población.

Cuadro 1. Argentina, 2010. Tasas de asistencia escolar por grupos de edad (%), en jurisdicciones seleccionadas

| Jurisdicción | Edades | | | | |
|--------------|--------|------|------|------|-------|
| | 3 | 4 | 5 | 6-11 | 12-17 |
| Total país | 40.4 | 69.8 | 91.4 | 99.0 | 89.0 |
| CABA | 75.8 | 91.0 | 96.7 | 99.2 | 94.1 |
| Salta | 17.2 | 49.0 | 87.4 | 98.9 | 88.5 |

Fuente: Construcción propia en base a INDEC (2015)

Cuadro 2. Argentina, 2010. Población cubierta en salud (%), en jurisdicciones seleccionadas

| | Población total | Porcentaje cubierto | |
|------------|-----------------|---------------------|---------|
| | | Hombres | Mujeres |
| Total país | 39671131 | 62.2 | 65.5 |
| CABA | 2830816 | 80.9 | 83.5 |
| Salta | 1202754 | 50.9 | 53.8 |

Fuente: Construcción propia en base a INDEC (2015)

Consideraciones finales del informe completo

Los capítulos que se presentaron en este informe cubrieron una amplia gama de temáticas consideradas prioritarias para potenciar el desarrollo provincial. La palabra “desarrollo” es usada aquí en el sentido de capacidades de la población (Ver Introducción general para detalles), del poder hacer y ser de determinada manera, que las personas tienen razones para valorar. Se trabajó realizando un paneo que abarcó los siguientes temas: infraestructura social básica, educación, salud, género y pueblos originarios. Los capítulos tuvieron todos como consigna realizar un análisis de la evolución reciente, de la situación actual y pensar la prospectiva como desafíos, proponiendo alternativas para empoderar a poblaciones específicas actualmente en desventaja (mujeres y pueblos originarios, por ejemplo), o para facilitar la acumulación de capacidades (educación, salud y vivienda, por ejemplo).

Se considera que el documento resultante del proyecto, resume en cierta manera los puntos esenciales de cada una de las temáticas abordadas. En esta última parte se trazarán las líneas que sintetizan los resultados de cada capítulo.

Infraestructura social básica (ISB)

El capítulo sobre esta temática deja un mensaje importante: el acceso de la población a los servicios públicos, al saneamiento y a ciertos activos duraderos, tiene efectos no solamente en las necesidades específicas a las que apuntan (la de una vivienda en sí misma, con lo que eso implica en temas climáticos y ambientales) sino que impacta directamente en el bienestar general de las personas; bienestar que incluye aspectos tales como la salud, la educación, la violencia, etc. Las privaciones en infraestructura social básica conducen a privaciones en otros ámbitos de la vida de los individuos y de las sociedades.

El capítulo ha detectado fuertes brechas de ISB al interior de la provincia. De las regiones definidas *ad-hoc* para este estudio, Salta Capital, el Chaco Salteño y la zona Este-Sur son las más pobladas, y dentro de éstas, la primera la mayor densidad demográfica y las que concentran la proporción más importante de la población. Si bien esto es en cierta forma sabido, el capítulo destaca la importancia que puede tener este fenómeno para las políticas públicas y sociales. El Estado puede aprovechar las economías de escala naturales con que cuenta, teniendo en consideración asimismo que la llegada de las acciones a las zonas con poblaciones más pequeñas y dispersas, resulta más difícil y, en consecuencia, costoso. Pero debido a que estas zonas son también las que tienen mayores privaciones, el beneficio de tales intervenciones termina resultando también importante.

En Salta Capital hay aproximadamente 12 adultas y adultos mayores por cada cien personas en edad de trabajar. Esta cifra da cuenta de un envejecimiento demográfico incipiente, similar al que presentan otras regiones de la provincia. Sí se observa un comparativamente muy bajo nivel de dependencia de niñas, niños y jóvenes. Combinados, ambos fenómenos destacan que un parte importante de la población de la provincia (el 44% del total provincial aproximadamente) está transitando por un bono demográfico, oportunidad que podría aprovecharse para el crecimiento económico y la distribución de las ganancias que ello provoque. Es una oportunidad propicia para que las políticas puedan operar en un entorno económico y demográfico muy favorable, y que tiene una duración aproximada de 50 años.

No obstante esta ventana de oportunidades, hay serias deficiencias en ISB que deben ser atendidas con urgencia. El hacinamiento es una de ellas. Este fenómeno aparece como el problema fundamental de la provincia. Dentro del territorio provincial, la región del Chaco Salteño es la que registra una incidencia mayor de esta privación. El capítulo destaca que hay dos necesidades que debería atender la política pública: el mejoramiento de las condiciones habitacionales actuales y el aumento en la oferta de viviendas para los sectores de población que carecen de ella. El estudio de ISB enfatiza que mientras la sobrepoblación por de la vivienda señala limitaciones de la vivienda existente, la coresidencia de más de dos hogares por vivienda, enfatiza la necesidad de nuevas viviendas para los hogares de la región. Esto es un ejemplo de cómo los resultados encontrados en este estudio pueden usarse para pensar políticas públicas.

El capítulo documentó asimismo las desigualdades en el acceso al agua. Por ejemplo, los niveles más elevados de privaciones en este aspecto se registraron en el Chaco Salteño y en el Valle de Lerma, seguidos de cerca por Capital. Obviamente, los porcentajes de déficit de agua son mucho mayores en las zonas rurales de la Puna y de los Valles Calchaquíes. En la Puna se encontró que la mitad de los hogares rurales residentes allí cocinan con leña o carbón. Pudo verse que en los hogares urbanos de la provincia existe una gran dependencia del acceso a garrafa. Este es un punto central para cualquier política de desarrollo.

Con el objeto de resumir todas estas privaciones en un valor que muestre de manera compacta la situación de la provincia, se construyó un índice con cuatro niveles de desempeño intra-provincial en ISB. El peor desempeño le corresponde a la región Puna. Le siguen los Valles Calchaquíes y el Chaco salteño, la región Este-Sur y el Valle de Lerma. El mejor desempeño le corresponde a Salta Capital.

Educación

En el capítulo dedicado a la Educación se han podido apreciar los avances normativos y la expansión de la matrícula que ha ocurrido en el período amplio, desde inicios de la democracia y hasta la actualidad. Ciertamente el énfasis ha sido puesto en el período reciente, posterior a la gran crisis económica nacional de 2001-2002.

Entre los logros normativos figuran la ley de los 180 días de clase (2003), la de Educación Técnico Profesional (2005), la de Financiamiento Educativo (Argentina, 2005), Ley de Educación Sexual Integral (2006), la de Educación Nacional (2006), la provincial (2008), la de institutos públicos de idiomas (2013), y la de escuelas públicas de artes y oficios (2013). Se implementaron también en ese período un conjunto de políticas públicas y educativas, tales como el Programa Conectar Igualdad, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, la obligatoriedad de las salas de 4 años y universalización de las salas de 3 años, las Becas Bicentenario para carreras científicas tecnológicas consideradas prioritarias para el desarrollo del conjunto del país, Escuelas de Jornada completa, Plan de recuperación edilicia e infraestructura escolar, entre otras.

Por el lado de la matriculación se observó una fuerte expansión durante la última década. Esta es una tendencia que se venía observando en décadas anteriores. En educación primaria ello pudo haberse debido a la implementación de un sistema de

cursado escolar obligatorio: la sala de 4 años para la Escuela Inicial y la Escuela Secundaria completa. También deben haber jugado un papel importante la disponibilidad de servicios para garantizar el derecho a la asistencia a la escuela. Es de destacar que en el período se crearon escuelas y se habilitaron nuevas aulas para absorber las demandas de la escolarización obligatoria.

A pesar de los logros alcanzados se destaca como una necesidad expandir la infraestructura escolar específica que permita garantizar la asistencia a las salas de 4 años y la universalización de la sala de 3 años, como lo establece la Ley de Educación Nacional. Atender a este sector de la población es uno de los retos que requiere a su vez atender a la diversidad geográfica y poblacional que presenta la provincia en sus distintas regiones. Para esto es importante también atender a la formación de las/os docentes.

Al igual que en capítulo sobre ISB, se constataron importantes brechas regionales de repitencia en la escuela primaria y secundaria, lo cual podría ser un eje a trabajar en el diseño de las políticas educativas.

La provincia de Salta está entre aquellas que tienen un porcentaje mayor de matrícula estudiantil rural. Esta característica demanda de por sí el diseño y la ejecución de políticas públicas locales, más aún si se tiene en cuenta que en este ámbito reside la proporción mayor de comunidades indígena. Las políticas prioritarias en este sentido tienen que ver con la provisión de docentes, el tipo de pedagogía a emplear, la accesibilidad geográfica, entre otras.

Nutrición y salud

Un dato impactante que se desprende de este capítulo tiene que ver con la cobertura de las obras sociales y medicina prepaga: más de la mitad de los habitantes de Salta dependen del sistema público de salud. Si bien la provincia cuenta con recursos de infraestructura y humanos para dar respuesta a esta demanda, existen problemas de salud que requieren de políticas y acciones a corto y mediano plazo para mejorar la calidad de vida de su población en este aspecto.

Hay una fuerte incidencia de nacimientos con bajo peso en algunas regiones dentro de la provincia. Esto se da particularmente en los Valles Calchaquíes y la Puna Salteña y es probable que tenga que ver con la salud y la nutrición maternas y las condiciones socioeconómicas que rodean al embarazo. Ciertamente la gran mayoría de las niñas y de los niños salteñas/os nacen en hospitales, con lo cual el riesgo que enfrentan las madres en la atención del embarazo, del parto y del puerperio en la provincia, es muy bajo. Pero aparecen temas como los de bajo peso, que revelan privaciones en otras esferas de la vida de las personas (situaciones de pobreza y desventaja social) que terminan impactando en la salud. Al tratar el tema de la ISB se destacó la relación de los déficit en viviendas sobre la salud, por ejemplo.

Así, es clara la necesidad de implementar programas específicos de nutrición materna dirigidos especialmente a las adolescentes y mujeres en edad fértil, desde la etapa pre-concepcional, y extensivos a los 1000 primeros días de vida de las niñas y los niños desde su gestación. El capítulo destaca la necesidad de focalizar este tipo de políticas, debido a que están orientadas a nivelar las desventajas que surgen del sistema social en las dimensiones nutrición y salud.

Un aspecto destacable en este sentido es lo que dejan ver las cifras de mortalidad infantil. El capítulo detectó una fuerte brecha de mortalidad infantil provincial. La tasa de Salta triplica la tasa de mortalidad biológica, lo que continúa siendo una meta a alcanzar.

Si bien esto es lo que se observa en el promedio provincial pudo constatar que al interior de la provincia se evidencian fuertes desigualdades, especialmente en las Regiones Puna, Chaco Salteño y Valles Calchaquíes, donde una línea para la cooperación internacional son los planes y acciones para mejorar las condiciones de infraestructura, el acceso a servicios básicos (especialmente agua potable y cloacas), viviendas adecuadas, acceso a salud y educación y mejores condiciones socioeconómicas para las familias donde crecen los niños.

La educación materna aparece como un tema crucial. Si esto se conjuga con la nutrición de niñas y niños, se estaría actuando sobre elementos clave para la superación de la pobreza, para el desarrollo humano, y para el alcance de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable 2015-2030 establecidos por Naciones Unidas. Nuevamente aparece así que el problema que debe enfrentar el sector tiene que ver más con desventajas sociales que con la prestación de servicios médicos y sanitarios específicamente.

En lo que hace a la salud pública, en Salta la prevalencia de peso insuficiente para la edad es baja, pero afecta a 1.438 niños (especialmente en San Carlos, Rivadavia y la Región Puna) que verán disminuido su potencial de desarrollo humano, físico e intelectual, de no mediar soluciones a corto plazo. El retardo crónico del crecimiento, expresado en una talla baja o muy baja, es muy frecuente en la Puna, San Carlos, Orán y San Martín.

La otra cara de la moneda, el sobrepeso y la obesidad siguen una distribución inversa concentrándose en la Capital y regiones aledañas al centro de la provincia. Por otra parte, entre los adultos la no adecuada alimentación y el sedentarismo afectan cada vez a más personas y se asocian a un impactante incremento de la obesidad, la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, con fuertes costos para el sistema de salud.

Un aspecto que aparece en el capítulo es la necesidad de fortalecer los programas nutricionales con acciones de eficacia comprobada como suplementar la alimentación con múltiples micronutrientes a nivel de los hogares dirigida a mujeres en edad fértil y niñas y niños de hasta 5 años, especialmente para los grupos más desfavorecidos. El acceso a alimentos saludables es crucial para combatir la malnutrición por déficit y exceso en niños y adultos, así como para frenar la epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles (obesidad, diabetes, hipertensión y ciertos tipos de cáncer).

Entre las enfermedades transmisibles graves, el HIV-SIDA muestra una incidencia en descenso, aunque supera en prevalencia e incidencia a la media nacional. Los casos se concentran en Capital y Valle de Lerma. El Chaco Salteño, Puna y región Este-Sur concentran el riesgo más alto de morir por tuberculosis. En esas regiones sería aconsejable desarrollar acciones de prevención, diagnóstico oportuno y tratamiento temprano de estas afecciones, lo que podría salvar muchas vidas.

No es menor el desafío que enfrenta la provincia en temas de nutrición y salud asociados a los pueblos originarios, que se concentran en las regiones Puna, Chaco Salteño y Valles Calchaquíes. Tales poblaciones son las más afectadas por las

privaciones analizadas en este informe. Un/a niña/o indígena tiene un riesgo de sufrir mayor que una/o no indígena y un nivel de desnutrición aguda) entre 2 a 4 veces mayor riesgo de sufrir retardo crónico del crecimiento (forma de desnutrición crónica) en sus dos primeros años de vida, si se lo compara con un niño criollo. Esto indica la urgente necesidad de generar y fortalecer programas y acciones de salud, nutrición, acceso a agua potable, servicios de saneamiento, educación, y desarrollo económico y social, focalizados a los pueblos originarios, con participación indígena y con pertinencia cultural.

Género

Luego de analizar el ejercicio de los derechos básicos de las mujeres en Salta en los últimos cinco años, el capítulo dedicado a Género concluye en que existen claras diferencias en este aspecto, comparadas con sus pares masculinos. Las mujeres se encuentran en situación de desventaja respecto a los hombres y ello se debería a la presencia de estereotipos sexistas. El capítulo destaca que esto no difiere demasiado de lo que ocurre a nivel nacional.

Las organizaciones feministas entrevistadas especialmente para este estudio, concordaron en que los resultados de las políticas de inclusión social llevadas adelante por el Estado durante la última década fueron positivos, aunque apuntaron que los avances no alcanzaron a romper el llamado “techo de cristal”, que refleja los límites al desarrollo de las trayectorias laborales, educativas, de participación política, etc., de las mujeres.

Así, en el plano del trabajo las mujeres salteñas siguen ejerciendo roles y atributos tradicionalmente considerados femeninos. Se aprecia una importante segregación tanto horizontal (tipo de tareas, etc.), como vertical (puestos de jerarquía baja). Este aspecto no es directamente modificable por acciones políticas concretas, sino que requiere un tratamiento que trasciende la esfera del empleo propiamente dicho. No obstante es necesario marcarlo como un hecho significativo y en lo que la provincia tiene un déficit a trabajar en el futuro.

Otro tema relacionado con la situación de desventaja relativa: a pesar de contar con los recursos y la información necesarios en salud sexual y reproductiva, las mujeres no han logrado todavía considerar a esta dimensión como un derecho que colabora con la autonomía de sus cuerpos. Siguen siendo ellas la que cargan con el peso mayor de esta temática. Desde las organizaciones feministas resaltan las dificultades asociadas a la permanencia de prejuicios y mitos sobre los métodos anticonceptivos como también en lo referido a la sexualidad reducida a una visión meramente reproductiva.

En este sentido, se detectó como necesario el diseño de políticas públicas que faciliten el acceso a los métodos anticonceptivos, y a la aplicación de la educación sexual integral en todo el territorio provincial. Estas políticas deberían incluir en su foco al conjunto heterogéneo de la población femenina; heterogeneidad que se deriva no sólo de diferencias étnicas y educativas, sino también de experiencias sobre el cuerpo y la sexualidad.

Como se dijo antes, hubo durante la última década avances importantes en todas estas cuestiones. En el plano educativo es donde se observaron los mayores logros. Sin embargo es en este ámbito donde los estereotipos culturales emergen una vez

más. El analfabetismo y deserción escolar están asociados a las identidades étnicas y sexuales que podrían combatirse con acciones de capacitación y concientización a docentes y responsables de aulas en el territorio provincial.

En lo que hace a la participación política pudo constatarse que la población salteña elige a sus representantes a partir de una visión sexista. Si bien es cierto que las leyes de cupo posibilitaron una mayor presencia femenina en la política, hasta el momento las mujeres en Salta cuentan con porcentajes de representación política reducida.

Un aspecto muy importante trabajado en el capítulo tiene que ver con la violencia. Las mujeres siguen siendo el principal colectivo damnificado por los delitos de trata de personas y de violencia. El estado provincial asumió el compromiso de garantizar los derechos de las mujeres y avanzar en las transformaciones culturales en esta área. La declaración de emergencia es una de las principales herramientas, que impulsa el trabajo mancomunado entre todas las áreas del estado. Es importante también lo logrado con la sistematización de información necesaria para el diseño de estrategias puntuales y efectivas. Se creó recientemente el Observatorio de Violencia Contra las mujeres, organismo autárquico creado mediante ley que en cuatro años deberá realizar aportes para fortalecer las conquistas de las mujeres y erradicar los obstáculos como la violencia. Potenciar la importancia de este observatorio sería muy importante para balancear las posibilidades y oportunidades de la mujer en la provincia.

Pueblos originarios

En el capítulo dedicado a Pueblos Originarios, se actualizó la información existente y se concluyó en la situación de desventaja que enfrentan las comunidades indígenas en la provincia. Se destacó que esta situación de desventaja está desigualmente distribuida entre ellos: hay comunidades que se encuentran más desprotegidas que otras, lo que se manifiesta en los indicadores de bienestar examinados en el capítulo.

Es por este motivo que el tratamiento dado al tema en el presente informe se orientó a presentar propuestas para actuar y modificar la situación de desventaja de los aborígenes en la provincia de Salta. Se destaca la necesidad de contar con una atención integral de estas comunidades por parte del Estado. Sería altamente eficaz que tal atención involucre a los diferentes organismos (gubernamentales y no gubernamentales), y que incluya a la totalidad de los aspectos de la vida de estos pueblos. Para ello se requeriría el trazado de un plan de acción estratégico para hacer frente a la desigualdad social imperante y a la desvalorización de las pautas culturales de los indígenas.

Como en otras dimensiones tratadas en este estudio, el objetivo primero consiste en garantizar el efectivo cumplimiento de las normas internacionales, nacionales y provinciales que los protegen en tanto sector diferenciado.

Para lograr la atención integral de los pueblos originarios, sobre la que pone el foco el capítulo, sería muy importante crear un órgano que nucleee los asuntos de los indígenas de la provincia. Esto conjugaría las acciones desarrolladas por subsecretarías, programas y unidades ejecutoras. Tales acciones podrán redefinirse y plasmarse en políticas públicas interconectadas, con una mirada de largo plazo.

El capítulo propone como primer paso contar con observatorio específico para este tema que tenga como objetivo seguir la situación de los pueblos indígenas en la provincia, actualizando la información disponible sobre sus condiciones de vida. Esto se podría potenciar capacitando a los agentes estatales vinculados al tema indígena en aspectos teóricos y técnicos relacionados a la legislación vigente sobre temáticas como: pueblos indígenas, interculturalidad, diversidad lingüística, desarrollo rural, medio ambiente, género, acciones afirmativas, entre otras.

Como lo han venido marcando ciertas agencias internacionales de Naciones Unidas, se destaca en el capítulo la necesidad de promover la participación los pueblos indígenas en los asuntos de su interés y democratizar los perfiles de quiénes hacen escuchar sus voces. Actualmente hay dos órganos que gozan del derecho a la consulta: los vocales del IPPIS (vinculado al estado provincial) y los miembros del Consejo de los Pueblos Indígenas (CPI), vinculados al estado nacional (INAI). Esto genera una perspectiva estrecha y excluyente respecto de qué significa participar y de quiénes deben hacerlo. Los asuntos indígenas incluyen a todos los pueblos y al conjunto de sus miembros, no sólo a aquellos que se encuentran afiliados a ciertos órganos de representación gubernamental (generalmente hombres con posiciones de jerarquía intra-étnica).

Por otro lado, la democratización de la participación evitaría que produzca una suerte de “participación guiada o sugerida”, en la que se traten temáticas de amplio consenso, quedando fuera de las agendas temas más conflictivos, como el trazado de gasoductos, la construcción de caminos y cercados en áreas indígenas, la deforestación, el impacto de las agroindustrias en la salud y el bienestar.

Es importante señalar, por último, que la promoción de los derechos de los indígenas y su efectiva concreción, sólo podrá ser abordada si se tienen en cuenta la interrelación entre los aspectos territoriales, culturales y de acceso a las políticas públicas. Un abordaje integral, reflexivo y crítico, debe estar atento a las nuevas demandas de estos pueblos en el siglo XXI. Para ello es importante atender a lo plasmado en los Objetivos de Desarrollo Sustentable y en promover acciones que desde la provincia, ayuden a concretarlos.