

Documento de Trabajo Nº63 | Junio de 2011

Los principales programas de protección social en la provincia de San Luis

Gala Díaz Langou • Paula Forteza

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", dirigido por Fabián Repetto [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT Nº 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

Resumen ejecutivo
Agradecimientos
Introducción6
1. Situación política de la provincia de San Luis8
2. Situación económico-social
3. Características de la institucionalidad social
4. Los principales programas de protección social
5. Conclusiones 60
6. Anexos
Bibliografía
Acerca de las autoras
Acerca de CIPPEC71
Índice de cuadros y gráficos
Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)
Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes)14
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región: años 2003-2010 (en porcentajes)
Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 2010 (en porcentajes)
Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)
Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 17
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 18
Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 19
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) 20
Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)
Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)
Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes) 22
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)
Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes)

Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)
Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)
Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)
Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: años 2003-2010 (en porcentajes)
Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes) 30
Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)
Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)
Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)
Gráfico 27: Formulario de certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales - ANSES
Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 20079
Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores10
Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de cinco programas nacionales en la provincia de San Luis con el objeto de contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Los programas relevados son: Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

El estudio considera y describe la situación político-institucional de la provincia durante los últimos años, la evolución de sus principales indicadores socio-económicos y los rasgos centrales de la institucionalidad social (en particular, las características de los organismos nacionales y provinciales abocados a temáticas sociales y la existencia de mecanismos formales de articulación entre ellos) como marco de la implementación.

La situación política de San Luis se caracteriza por un gran predominio de los hermanos Rodríguez Saá en el gobierno, quienes en todo el período bajo análisis (2003-2010) controlaron el ejecutivo provincial (con 90% y 86% de los votos en las dos elecciones a gobernador). Asimismo, contaron con mayorías absolutas en el legislativo.

Por su parte, la situación socio-económica puntana muestra claroscuros al compararla con el promedio nacional e, incluso, con el desempeño de sus provincias vecinas. Es así como San Luis muestra una situación favorable en pobreza e indigencia (con tasas menores al promedio nacional y regional), una de las menores tasas de desempleo del país (2%), y una situación positiva en educación. No obstante, la provincia también cuenta con una tasa de actividad y de empleo menor al promedio nacional, así como indicadores poco favorables en materia de salud.

Para atender estas y otras problemáticas sociales, San Luis cuenta con una institucionalidad social conformada por tres ministerios provinciales: el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano, el de Salud y el de Educación. A estos se les suma la presencia de ANSES, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con llegadas territoriales muy diversas.

En este contexto, de los cinco programas analizados, sólo tres se implementan en el territorio puntano: la AUH, el PNSA y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo. Estos tres programas muestran situaciones muy heterogéneas en términos de modalidades de gestión y articulación con la política provincial. En este sentido, mientras que la AUH es gestionada centralmente desde ANSES, el PNSA (bajo la forma de Copa de Leche y Refuerzo alimentario a comedores escolares) les otorga un rol relevante a las cooperadoras escolares, y la Propuesta es gestionada por el Ministerio de Educación provincial con participación de las escuelas. En la implementación de estos tres programas también se observan indicios de una falta de integralidad, tanto entre las políticas nacionales y provinciales, como dentro de estos dos ámbitos.

Los distintos casos que presenta la provincia de San Luis en la implementación de los programas analizados denotan una gran necesidad de promover una mirada más estratégica para alcanzar los objetivos de mejorar la situación social de los habitantes puntanos.

Agradecimientos

Las autoras agradecen muy especialmente a Ian Brand-Weiner por su apoyo al proyecto y su colaboración en la elaboración del documento. Además, las autoras quisieran reconocer la asistencia brindada por Daniela Pardo en el proceso de investigación, agradecer a Javier Snaidas por su apoyo en la sección 2 del documento y a Carolina Aulicino por su apoyo en el informe final. Las autoras también agradecen a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

Introducción

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

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables políticoinstitucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero¹.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación de cinco de los seis programas nacionales en la provincia de San Luis. A diferencia de los otros documentos producidos en el marco del presente proyecto, para la provincia de San Luis no se incluye la descripción de la implementación del Plan Nacer, debido a la imposibilidad de realizar las entrevistas correspondientes por decisión política provincial.

El informe se estructura en cinco secciones. En la primera se presenta el panorama general en materia político-institucional durante el período 2003 y 2010. En particular, se abordan la pertenencia político-partidaria de los gobernadores que han estado al frente de la provincia durante los últimos siete años y se caracteriza la relación que han mantenido con el Poder Ejecutivo

6

¹ Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento "Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales".

Nacional. También, se muestra información que permite caracterizar al Poder Legislativo provincial, su composición y su relación con el Ejecutivo provincial. Por último, se describen los rasgos principales del sistema municipal.

En la segunda sección, se caracteriza la situación económico-social de la provincia entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite).

La tercera sección apunta al núcleo central de este trabajo y aporta, como primer paso, el análisis y la descripción de los rasgos fundamentales de la institucionalidad social en la provincia. A continuación de eso, se desarrollan la descripción y el análisis acerca de la implementación en territorio de cada uno de las iniciativas estudiadas. En particular, se ha buscado dilucidar en qué medida los programas nacionales se incorporan (o no) a las estructuras burocráticas de la provincia, qué margen de adaptación muestran sus diseños para adaptarse a las necesidades y requerimientos locales y en qué medida se logran articulaciones con otros programas u organismos, ya sean nacionales o provinciales.

En la quinta parte, se retoman las consideraciones planteadas en las secciones anteriores y se concluye en una sistematización de los hallazgos y las observaciones respecto de la implementación de estos seis programas nacionales en la provincia.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas en la sección de Bibliografía.

Situación política de la provincia de San Luis²

La provincia cuyana de San Luis limita con Córdoba, La Pampa, La Rioja y San Juan. Al independizarse el país, San Luis formaba parte de la entidad administrativa del Cuyo. En febrero del 1820 obtuvo su autonomía y el estatuto de provincia. Su primera constitución fue aprobada en el año 1855. Hoy, con una población pequeña de menos de 500 mil habitantes, San Luis elige la cantidad mínima de 5 diputados para el Congreso Nacional.

En la actualidad, la vida política de San Luis está fuertemente influenciada por el peronismo de los hermanos Rodríguez Saá (Adolfo y Alberto). Entre ambos, gobernaron 25 de los 27 años desde el retorno a la democracia. El legislativo estuvo igualmente dominado por el Partido Justicialista (PJ) local cuya lista resultó ganadora en todas las elecciones, reteniendo la mayoría absoluta de ambas cámaras del Parlamento. A pesar de estas características generales, no todos los municipios considerados principales en esta provincia siguen la línea de los Rodríguez Saá.

El presente capítulo está dividido en tres secciones que pretenden describir brevemente la situación político-institucional de la provincia de San Luis entre los años 2003 y 2010. La primera sección presenta un panorama general sobre los gobernadores y sus relaciones con el gobierno nacional. Le sigue una descripción del poder legislativo, su composición y su relación con el ejecutivo provincial. Y finalmente, se describe brevemente el sistema municipal de la provincia.

El Poder Ejecutivo Provincial

El sistema electoral

El sistema electoral puntano para cargos ejecutivos es similar a la mayoría de las provincias argentinas. Los electores de la provincia votan al gobernador y vicegobernador de forma directa en un sistema de simple pluralidad de distrito único³. En el año 2006 se enmendó la constitución provincial y se limitó la reelección y sucesión recíproca a un solo periodo consecutivo (en el artículo 147). Previamente existía la reelección ilimitada, ilustrada en el largo gobierno de Adolfo Rodríguez Saá (1983-2001). Luego de la enmienda constitucional, el gobernador y el vicegobernador pueden sucederse recíprocamente por un período legal (siempre y cuando hayan ejercido uno de los cargos mencionados durante solamente un período legal).

² Esta sección se basa en el trabajo realizado por Ian Brand-Weiner

³ En la simple pluralidad alcanza con tener la simple mayoría de los votos y no hay ningún mínimo que se requiera para que un candidato resulte ganador. Por ejemplo, puede suceder que el ganador reciba el 30% de los votos, mientras el segundo reciba el 28% y el restante 42% esté dividido entre otros candidatos. Distrito Único significa que la provincia no está dividida en sectores electorales o departamentos sino que todas las personas en la provincia votan exactamente la misma lista.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

San Luis tuvo, desde la vuelta a la democracia, solamente tres gobernadores y todos del mismo signo político, el Justicialismo. La provincia está marcada por la presencia de los hermanos Rodríguez Saá. El actual gobernador, Alberto Rodríguez Sáa, responde a la línea del Peronismo Federal.

Alberto Rodríguez Saá llego al poder provincial en el año 2003. Su antecesora, Alicia Lemme, había asumido el cargo cuando Adolfo Rodríguez Saá renunció para hacerse cargo interinamente de la Presidencia de la Nación, a fines de 2001. Debido a los propios intereses nacionales de los Rodríguez Saá, las relaciones entre el Ejecutivo provincial y el nacional se han caracterizado por grandes dificultades y tendencias opositoras.

Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007

Fecha	Elecciones a gobernador 2003 (27/04/2003)	Elecciones a gobernador 2007 19/08/2007		
Ganador de la elección	Alberto Rodríguez Saá – Pereyra (PJ)	Alberto Rodríguez Saá – Pellegrini (PJ)		
Porcentaje de votos del 1° puesto	90,08%	86,26%		
2° puesto	Shortrede - Iborra (MPF) ⁴	Palma – Dolorini (Socialista)		
Porcentaje de votos del 2° puesto	5,54%	9,77%		
Total votantes (votos positivos)	260.318 (67,87%)	287.503 (68,38%)		
Fórmula en el gobierno	Lemme – Pereyra (PJ)	Alberto Rodríguez Saá – Pereyra (PJ)		
¿Se presentó la fórmula en el gobierno?	No	Sí		

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

9

⁴ Movimiento por la Patria y la Familia.

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores

Período legal	Partido gobernante			
1983-87	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)			
1987-91	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)			
1991-95	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)			
1995-99	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)			
1999-01	Adolfo Rodríguez Saá (PJ) ⁵			
2001-03	Alicia Lemme (PJ)			
2003-07	Alberto Rodríguez Saá (PJ)			
2007-11	Alberto Rodríguez Saá (PJ)			

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

El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

En la provincia de San Luis, el Poder Legislativo está conformado por dos cámaras. La Cámara de Diputados cuenta con un máximo de 43 representantes (como mínimo dos por departamento). La Cámara de Senadores, por su parte, está formada por un número fijo de integrantes (uno por cada uno de los nueve departamentos de la provincia). Las Cámaras se renuevan por mitades, cada dos años. El mandato de los legisladores dura cuatro años. Para la asignación de las bancas en la Cámara de Diputados se utiliza el sistema D'Hondt, con piso mínimo de 3%. En cambio, los senadores son elegidos por pluralidad simple. En San Luis existen disposiciones orientadas a establecer un "cupo femenino": el 30% de los candidatos de las listas deben ser mujeres. Las leyes pueden tener inicio en cualquiera de las Cámaras, con excepción de la iniciativa de creación de las contribuciones e impuestos generales de la Provincia (Constitución Provincial, Art. 107) para los cuales los diputados tienen exclusividad en la iniciativa del trámite parlamentario.

Composición de las cámaras legislativas

El panorama general en la Cámara de Diputados resulta bastante similar a lo largo de los últimos años. Se observa la presencia de dos bloques más numerosos: el PJ y la UCR y las

⁵ Al renunciar a su cargo el 24/12/2001, asumió la gobernación quien era por entonces la vice-gobernadora, Alicia Lemme.

⁶ Este sistema complejo de reparto de las bancas favorece a partidos grandes o alianzas multipartidarias y desfavorece la existencia de múltiples partidos pequeños. En el caso de haber un partido muy fuerte y varios partidos débiles (en términos de votos) puede resultar en una representación desproporcional del partido grande y la ausencia de los pequeños.

respectivas alianzas electorales⁷, aunque en el último caso la cantidad de representantes es bastante menor. Además de estas dos fuerzas, se encuentran bloques unipersonales efímeros, que varían en cada período.

El Poder Ejecutivo provincial ha tenido, durante los últimos años, mayoría absoluta en ambas cámaras. El PJ puntano sigue la línea del gobernador, mientras que el opositor FPV responde a la Presidencia de la Nación. La aparición de este último en la legislatura provincial, en 2005, debilitó (aunque no en forma significativa) a los seguidores de los Rodríguez Sáa.

La Cámara de Senadores está completamente dominada por la alianza gubernamental oficial. Hasta el año 2007 fue la única fuerza representada en aquella cámara. Desde el año 2007, el Partido Unión y Libertad cuenta con un senador. Este partido había sido anteriormente aliado al oficialismo puntano, pero cuenta con legisladores propios desde 2005.

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

	2003		2005		2007		2009	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
¿Gobierno tiene mayoría absoluta?	Sí							
¿Gobierno tiene el bloque más fuerte?	Sí							

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

El sistema municipal de San Luis

En la provincia de San Luis hay un total de 64 administraciones locales: 19 de ellas son municipios mientras que las restantes 45 son comisiones municipales (Balbo, 2010). Hay solamente un centro urbano con una población mayor de 100 mil (San Luis capital), uno entre 100 mil y 25 mil (Villa Mercedes) y 51 con menos de 2500 (Balbo, 2010).

Gracias a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 gozan los municipios autonomía. El artículo 123 lo aclara de la forma siguiente:

"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (Constitución Argentina, Artículo 123).

⁷ Mientras que la UCR tuvo alianzas electorales bastante estables, el PJ las ha cambiado más recurrentemente, así como también ha variado su denominación.

El artículo 248 de la Constitución de la Provincia de San Luis reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. Además reconoce su autonomía institucional, una vez que el municipio posee una carta orgánica. Sin embargo, solamente los municipios con una población que supere los 25.000 habitantes pueden dictar su propia carta orgánica (artículo 254).

Los intendentes y los concejales son electos directamente por cuatro años y su reelección está limitada a solamente un período. Los Concejos Deliberantes se renuevan por mitades, cada dos años. No sólo argentinos tienen sufragio activo, sino también los extranjeros que vivan por lo menos un año en el municipio.

En los ámbitos municipales también se observa una fuerte presencia de los Rodríguez Sáa. En la actualidad, el municipio de San Luis está a cargo de la ex gobernadora Alicia Lemme, fuerte aliada de los hermanos.

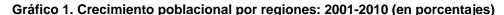
En síntesis, la situación política de la provincia de San Luis desde 2003 se ha visto fuertemente marcada por la presencia de los hermanos Rodríguez Sáa. Esta presencia se observa especialmente en el ejecutivo provincial, pero también es ilustrada por su predominio en las dos cámaras legislativas.

Situación económico-social de la provincia de San Luis (2003 – 2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de San Luis entre los años 2003 a 2010. El principal propósito que se busca es analizar la evolución que en la provincia han tenido algunos indicadores clave vinculados con los programas que aquí se estudian, así como también comparar la situación de la jurisdicción con el promedio nacional y el regional (en los casos en que la información disponible lo permite). Las fuentes de los datos presentados son el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)⁸, y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación⁹, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)¹⁰ y del Ministerio de Educación de la Nación¹¹.

2.1. Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de San Luis llegan actualmente a las 431.588 personas y representan el 1,07% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 17%, sensiblemente por encima tanto a la del promedio nacional como a la media de las provincias de su región (Cuyo). De esta manera, la provincia se sitúa como una de las de mayor crecimiento demográfico de todo el país, con excepción de la mayoría de las provincias de la Región Patagónica (**Gráficos 1 y 2**).

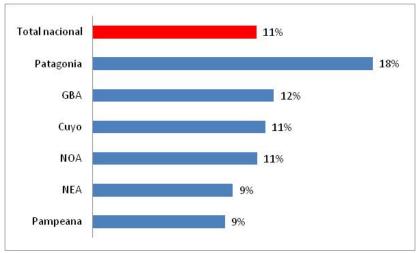


⁸ Se utilizan los datos de la EPH del INDEC para caracterizar la situación social de la provincia debido a que es la única fuente de información disponible con la magnitud necesaria para permitir una comparación. Consideramos que la intervención del índice de precios del consumidor del INDEC desde 2007, si bien puede afectar los valores absolutos de los indicadores que utilizan las canastas básicas en sus cálculos (como la pobreza y la indigencia), no debería invalidar la comparación entre jurisdicciones.

⁹ Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/archivos/pdf/Anuario%20SIP%202005.pdf.

¹⁰ ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php

¹¹ Anuarios y otra información elaborara por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).



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

Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes) Total nacional 11% Santa Cruz 38% Tierra del Fuego 25% Chubut 23% San Luis 17% Neuquén 16% Río Negro 15% La Rioja 14% Misiones 14% **Buenos Aires** 13% Salta 13% Santiago del Estero 11% Mendoza 10% Catamarca 10% Jujuy 10% San Juan 10% Formosa Tucumán Córdoba Chaco 7% Entre Ríos 7% Corrientes 7% Santa Fe La Pampa 6% CABA 0% 5% 10% 15% 20% 25% 30% 35% 40% 45%

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

2.2.Pobreza e indigencia

Tanto la pobreza como la indigencia han experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción a nivel nacional. De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2003, la pobreza alcanzaba al 54% de la población del país, mientras que la indigencia llegaba al 28%. Siete años más tarde, un 12% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza mientras que un 3% estaba por debajo de la línea de indigencia (Gráfico 3).

La región de Cuyo, a la cual pertenece la provincia de San Luis, presenta indicadores positivos en términos socio-económicos y se registran allí valores de pobreza e indigencia inferiores a los del promedio nacional. En 2003, el 54,8% de la población de Cuyo era pobre y el 25,3% era indigente. En 2010, por su parte, un 10,2% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un 2,1% por debajo de la de indigencia (**Gráfico 3**).

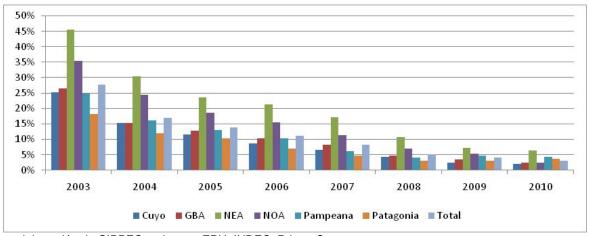
Los valores de estos indicadores para la provincia de San Luis la ubican notablemente por encima del promedio regional en materia de pobreza (63,2% y 12,3% respectivamente en 2003 y 2010). En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era sensiblemente superior a la media regional al comienzo del período (33,1%) y superior también al finalizarlo (2,9%), aunque ciertamente esa distancia se ha acortado, lo que implica que, en esta jurisdicción, la pobreza extrema registra una reducción notoria, casi colocándose a la par de las provincias vecinas (**Gráfico 4**).

Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región¹³: años 2003-2010 (en porcentajes)

¹² Según la definición que da el INDEC, la línea de indigencia se establece a partir del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria, que representa a los productos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas de cada miembro del hogar. La línea de pobreza representa el valor monetario de una Canasta Básica Total (CBT), canasta de bienes y servicios obtenida a través de la ampliación de la Canasta Básica Alimentaria. Estas canastas no son homogéneas para toda la población y se

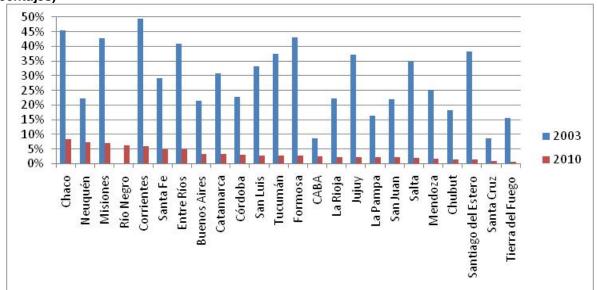
ajustan de acuerdo con algunas características de los hogares y sus componentes.

¹³ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla a continuación: Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo / Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano / Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas / Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero - La Banda / Pampeana: Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata - Batán, Río Cuarto, Santa Rosa - Toay. San Nicolás - Villa Constitución / Patagonia: Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande, Rawson -Trelew, Viedma - Carmen de Patagones.



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

Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia¹⁴: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

2.3.Actividad, empleo y desempleo

¹⁴ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad¹⁵ muestra un incremento. Entre los años 2003 y 2004 pasó de 42,8% a 46,2% y, a partir de entonces, se mantuvo en valores cercanos (Gráfico 5). En la región de Cuyo, a lo largo de todo el período se registra una tendencia descendente (entre 45% y 42%), y los valores alcanzados resultan inferiores al promedio nacional en todos los años analizados. El máximo valor se registró en 2006, mientras que, en la actualidad, registra el nivel más bajo de todo el período analizado, 42% (**Gráfico 5**).

En San Luis, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores inferiores a los del promedio regional, incluso en lo que respecta a la situación actual, que registra el mínimo para la región. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador se incrementó levemente, pasando de 38% a 39% (Gráfico 6).

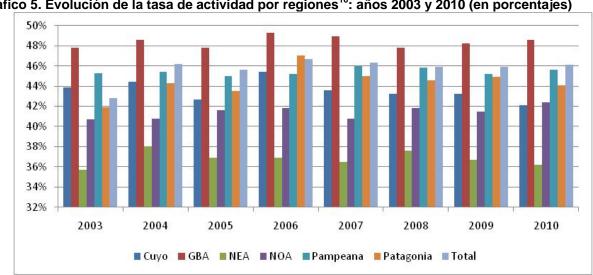


Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones¹⁶: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

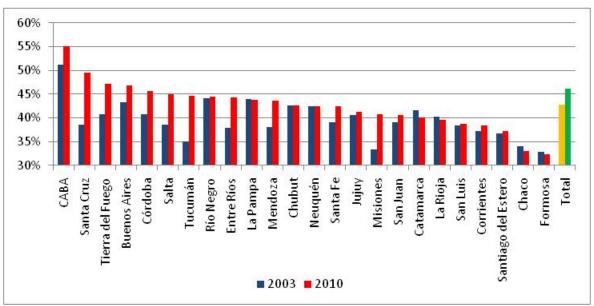
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias¹⁷: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

¹⁵ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

¹⁶ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

¹⁷ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



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

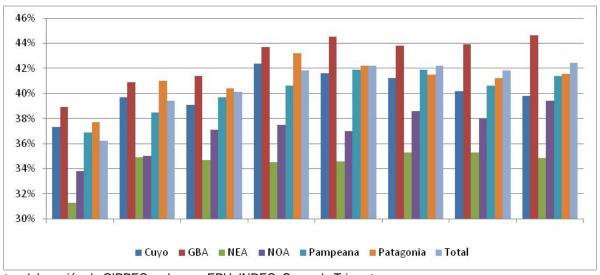
Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo¹8 muestra una tendencia al alza a nivel nacional. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (**Gráfico 7**). En Cuyo también se verifica esta tendencia, aunque el valor de este indicador para la última medición resulta inferior al promedio nacional, mientras que para la primera era levemente superior. Por otra parte, el incremento de la tasa en el período analizado ha sido sensiblemente inferior respecto al registrado por todo el país. En 2003, la tasa de empleo se ubicaba, en esta región, en el 37% y llegó al 40% en 2010, 2% por debajo de la media nacional (Gráfico 7). Esto significa un incremento del 3% a nivel regional entre 2003 y 2010 frente al 6,3% nacional, es decir, menos de la mitad.

En San Luis, en particular, la tasa de empleo se ubica sensiblemente por debajo del promedio de su región aunque, por otro lado, registra un notable aumento del 6%, lo que duplica el incremento registrado por la región en su conjunto. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 32% al 38% (**Gráfico 8**).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones¹⁹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

¹⁸ La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

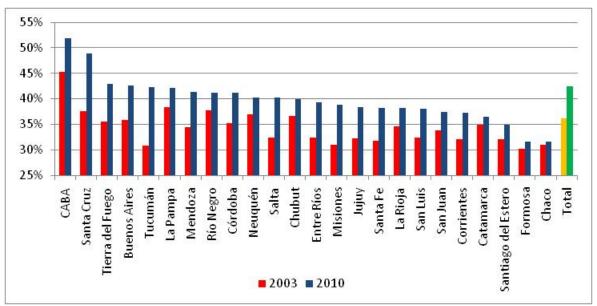
¹⁹ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



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

Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias²⁰: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

 $^{\rm 20}$ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.



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

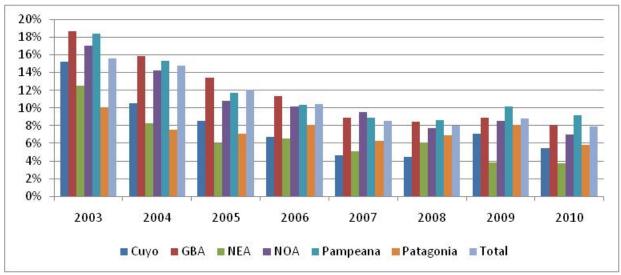
En lo que respecta a la desocupación²¹, entre los años 2003 y 2010, se observa, a nivel nacional, una clara tendencia a la reducción: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009 (**Gráfico 9**). En Cuyo, la tasa de desocupación era inferior, en 2003, al promedio nacional, registrando un valor de 15%, y se ubica por debajo de la media nacional en todos los años analizados. En la actualidad, la tasa de desocupación para la región es del 5%, por debajo de la media nacional en 3% (**Gráfico 9**).

En San Luis, la tasa de desocupación se ubicaba, para 2003, al mismo nivel que la media nacional, y ligeramente por encima de la regional. Para 2010, se ubica sensiblemente por debajo tanto de la media regional como de la nacional. Además, a lo largo de esos años, se registra una reducción notable de este indicador, que pasa de 16% a 2%, con lo cual la provincia es la que registra la menor tasa de desempleo del país, con excepción de Santa Cruz (**Gráfico 10**).

Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones²²: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

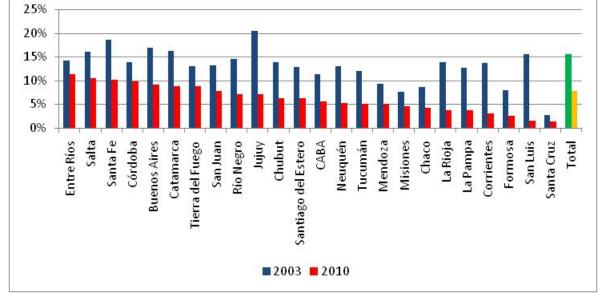
²¹ La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

²² Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



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

Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias²³: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

Volviendo sobre los datos nacionales, si se analiza la tasa de desocupación por grupos etarios, se advierte que este indicador alcanza mayores valores entre los jóvenes (19 a 25 años), y que esa característica se mantiene a pesar de la reducción que muestra este indicador durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en 2010 la tasa de desocupación para personas de entre 19 a 25 años era del 17%, se ubicaba en el 6% para quienes tenían entre 26 y 44 años, en el 4% para las personas de 45 a 64 años y en el 4% para el tramo etario 65 a 69 años (**Gráfico 11**).

21

²³ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

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

En lo que respecta a desocupación de los jóvenes, la provincia de San Luis, en particular, muestra una situación notablemente más favorable que las demás jurisdicciones de Cuyo, y lo mismo sucede en relación con el promedio general. Actualmente, se considera desocupados al 3% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 2% (26 a 44 años), 1% (45 a 64 años) y 0% (65 a 69 años) respectivamente (**Gráfico 12**).

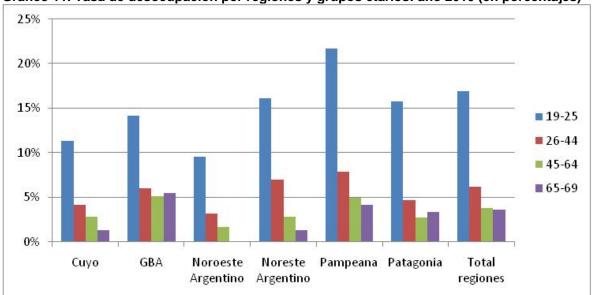
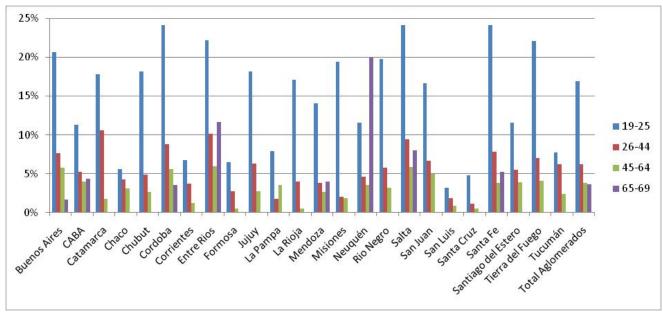


Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)

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

Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)



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

2.4. Cobertura previsional

En Argentina, la tasa de cobertura previsional²⁴ se expandió notablemente durante los últimos años. Mientras que en el año 2003 estaba incluido en la previsión social el 57,0% de los adultos mayores, esta proporción se incrementó sustancialmente en 2007, pasando al 76,4%, y a partir de entonces aumentó de manera paulatina hasta llegar actualmente al 87,6% (**Gráfico 13**)²⁵. El salto que muestra la cobertura a partir de 2007 es atribuida al Plan de Inclusión Previsional, que permitió revertir la tendencia a la baja en la cobertura que venía registrándose desde 1997 y que alcanzó su mínimo en 2002 (54,5%)²⁶.

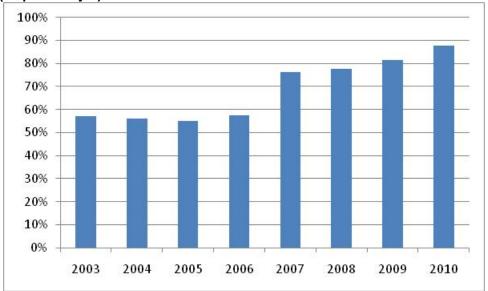
Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en San Luis (54,90%) se encontraba por debajo del promedio nacional (57,6%). Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, el 39% de los beneficios totales que se recibían en esta provincia correspondían a aquellos otorgados por la moratoria previsional (**Gráfico 14**).

²⁴ Este indicador mide la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional y la población que, por su edad, estaría en condiciones de recibirlo, independientemente que lo reciban o no.

²⁵ Según datos de la ANSeS (2010), entre enero de 2003 y mayo de 2010, el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74,2%, al pasar de 3,2 millones a 5,6 millones respectivamente.

²⁶ Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).

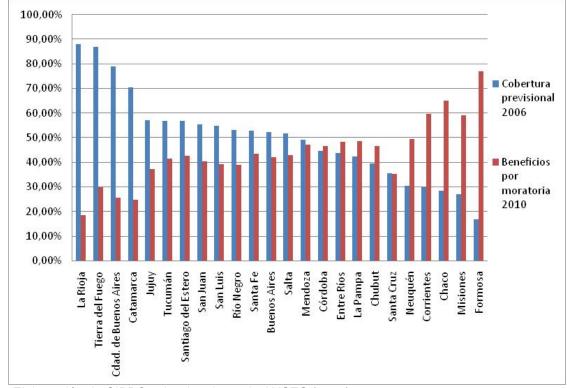
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)



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

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

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



Fuente: Elaboración de CIPPC sobre los datos de ANSES (2010)

2.5.Mortalidad infantil y materna

En Argentina, la tasa de mortalidad infantil muestra, a lo largo de los últimos 20 años, una tendencia a la baja. Entre 1990 y 2009, el porcentaje de muertes se redujo a más de la mitad (la tasa se ubicaba en 25,6 por 1.000 nacidos vivos en 1990). Esta tendencia se verifica, también durante los años recientes, aunque con un leve repunte del indicador en 2007. Entre 2003 y 2009, la mortalidad infantil pasó de 16,5 a 12,2 por mil nacidos vivos (**Gráfico 15**).

Las provincias de Cuyo muestran una tendencia errática a lo largo de todo este período, situándose en algunos años por encima del promedio nacional y en otros por debajo. Por otra parte, si bien sus indicadores exhiben una tendencia a la baja, ésta no es sostenida, y la reducción registrada para el período analizado es sensiblemente inferior a la registrada por todo el país. Mientras que en 2003 la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 14,8 por mil nacidos vivos (1,7 puntos por debajo del promedio nacional), en 2009 se situaba en 12,1por mil nacidos vivos, en el mismo nivel de la media nacional (**Gráfico 15**).

La provincia de San Luis, por su parte, se encuentra en una situación desfavorable entre las provincias vecinas. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 17 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó al 13 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones la ubicaban, para la primera medición, sensiblemente por encima del promedio regional y también algo por encima del nacional, mientras que para la última medición se encuentra también por encima de la media regional y nacional, aunque la progresión que exhibe la provincia en el período analizado es positiva, disminuyendo la diferencia tanto con la media regional como con la nacional (**Gráfico 16**).

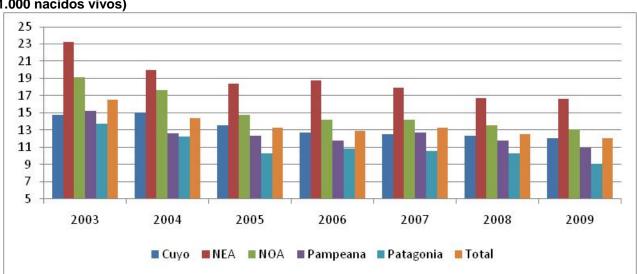


Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

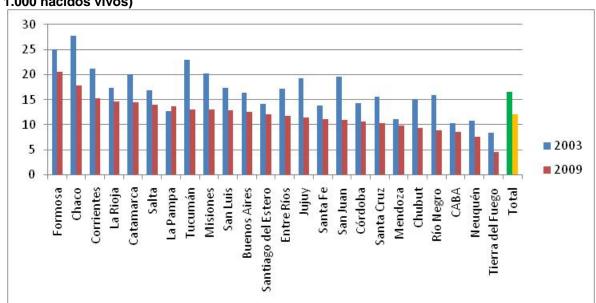


Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

La evolución de la tasa de mortalidad materna se muestra más errática. En 2003, el indicador nacional se situaba en 4,4 por 10 mil nacidos vivos, se redujo durante los dos años siguientes (llegó a 3,9) y tuvo un repunte en 2006 (4,8). Posteriormente, volvió a disminuir pero se observa un nuevo pico en 2009, que alcanza al 5,5 por 10 mil nacidos vivos, cifra que supera todos los registros de los últimos veinte años e incluso su valor en el año 1990 (5,2 por 10 mil nacidos vivos) (**Gráfico 17**).

Los indicadores de mortalidad materna para las provincias de Cuyo se sitúan, durante los últimos siete años, por encima del promedio nacional, con excepción de 2008. La tendencia que presenta la tasa a lo largo del período analizado es levemente decreciente, aunque registra un repunte notable en 2009, que la coloca por encima del valor registrado para 2003, luego de alcanzar en 2008 un mínimo de 2,3. La tasa inicial (año 2003) era de 6,2 por 10 mil nacidos vivos, mientras que según la última información disponible, llega al 6,7 por 10 mil nacidos vivos (**Gráfico 17**).

En lo que respecta a San Luis la situación es notablemente más desfavorable que la de las provincias de su región. Este indicador se situaba en 8 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y en 10 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones no sólo ubican a la jurisdicción por debajo del promedio regional sino que estarían indicando que, en este caso, el aumento de los últimos años no ha tenido similar magnitud a lo acontecido en términos generales (**Gráfico 18**).

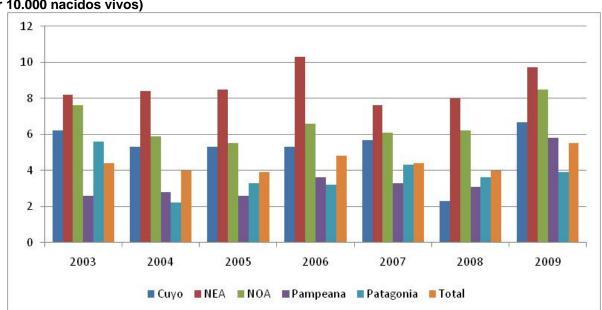


Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

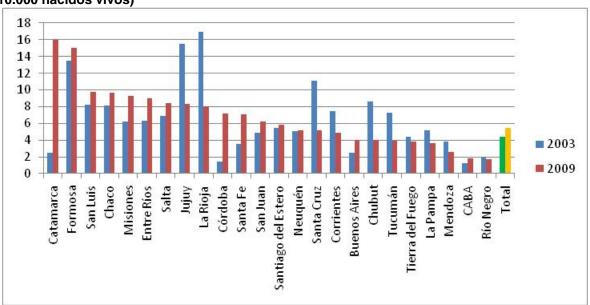


Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

2.6.Cobertura en materia de salud

Durante los últimos años, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o planes médicos en nuestro país se ha ido reduciendo, de manera sostenida: mientras que en el año 2003 se encontraba en esta situación el 43% de la población argentina, el porcentaje alcanzaba al 33% en 2008 y se mantuvo en ese nivel durante los años siguientes (**Gráfico 19**).

En las provincias de Cuyo, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, superior al promedio nacional. Sin embargo, se registra una notable reducción de la tasa, aunque algo menor a la registrada por el total del país. En 2003, un 44% de quienes habitaban en Cuyo podía recurrir solamente a la atención pública de la salud mientras que actualmente esta situación afecta al 35% (Gráfico 19).

En el caso de San Luis, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados era del 52% en 2003 y cayó al 35% en la actualidad. Estos valores situaban a la provincia por encima del promedio regional al comienzo del período analizado, y al mismo nivel al finalizarlo, lo cual da cuenta de que en esta jurisdicción el proceso de cobertura de población que no estaba asegurada tuvo un alcance mayor que en las provincias vecinas (Gráfico 20).

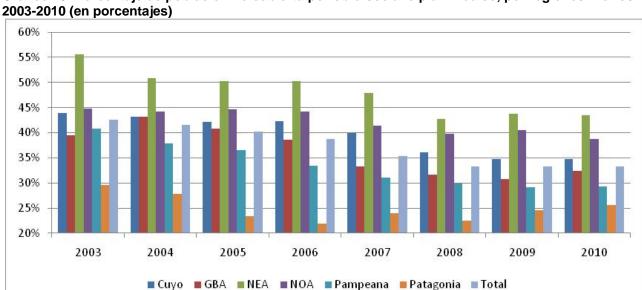


Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones²⁷: años

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

²⁷ Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.

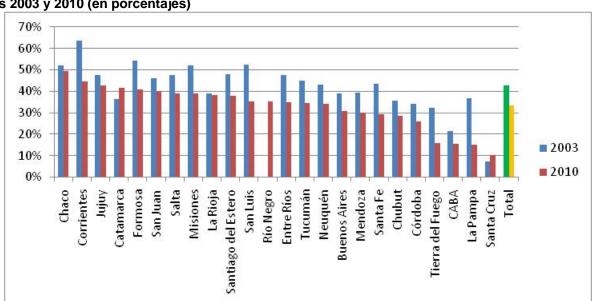


Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias28: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

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

2.7.Educación

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización²⁹ en el nivel secundario se ha ido incrementando notablemente hasta alcanzar, en 2001, al 78% de los alumnos que por entonces estaban en EGB3 y al 54% de aquellos en nivel Polimodal. En San Luis, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, por debajo del promedio nacional, registrando valores de 71% para EGB3 y de 48% para Polimodal (**Gráfico 21**). Para tener una idea más acabada respecto de la escolarización en el nivel medio, se pueden complementar estos datos (últimos disponibles, hasta que estén los resultados del nuevo Censo Nacional) con la evolución de la matrícula. Entre los años 2001 y 2009, la matrícula del nivel medio se incrementó en un 1% para el total país. La variación que ha tenido este indicador en la provincia de San Luis es del 11%, lo cual la posiciona muy por encima del promedio nacional.

²⁸ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

²⁹ La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

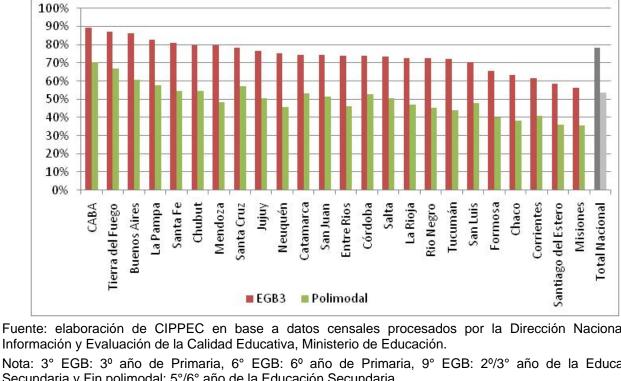


Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de

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

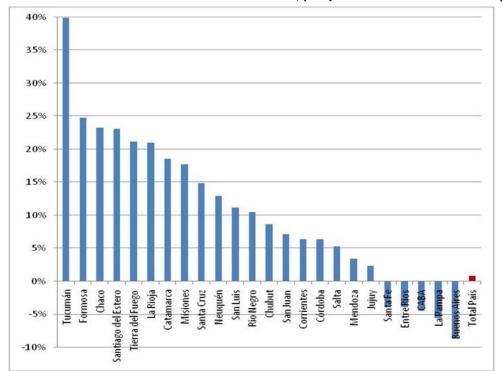


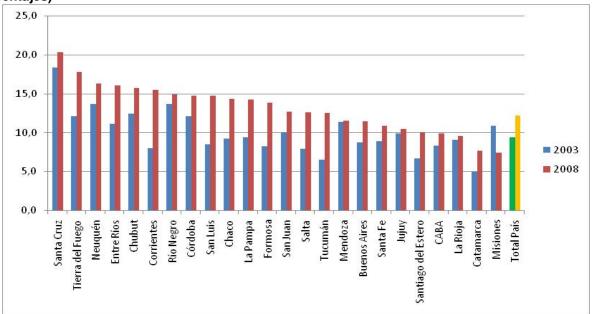
Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)

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

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

Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles. Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En San Luis, se registra la misma tendencia al alza, aunque tanto los valores iniciales como los finales se ubican por debajo del promedio general. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 8,4% a 14,7% mientras que en Polimodal se registró un aumento de 2,9% a 6,9% (Gráficos 23 y 24).

Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

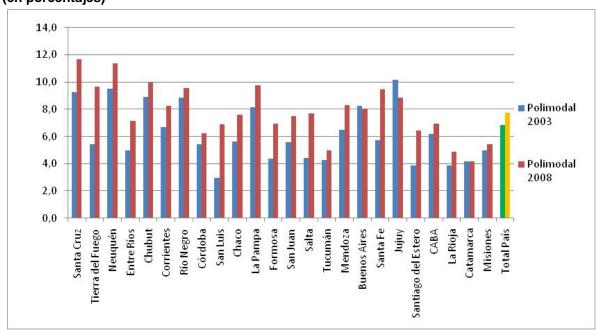
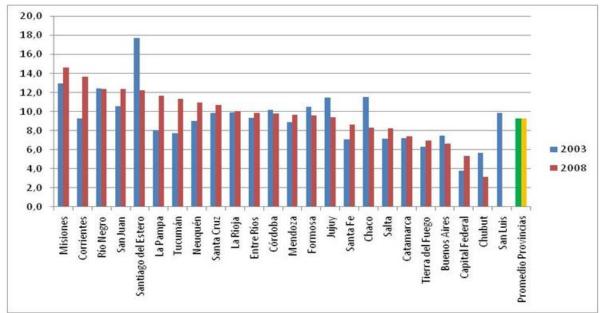


Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

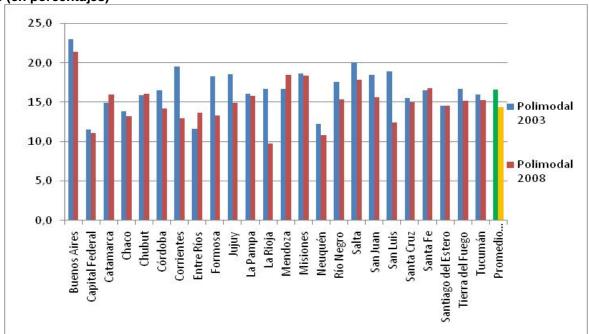
A nivel país, entre 2003 y 2008, la tasa de abandono se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal. En San Luis, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró una reducción notable (pasando de 9,8% a -0,3%), situándose sensiblemente por debajo del promedio general y exhibiendo la tasa más baja de todo el país. En el Polimodal, en cambio, el indicador pasó de 18,9% a 12,4, valor que resulta inferior al promedio general de nivel de abandono actual, siendo un descenso notable, aunque en menor medida que en lo que respecta a EGB3 para la misma provincia (**Gráficos 25 y 26**).

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



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Características de la institucionalidad social

La institucionalidad social de la provincia de San Luis se encuentra constituida, por una parte, por los ministerios provinciales de Inclusión y Desarrollo Humano, Salud y Educación, y, por otra, por las agencias territoriales de los ministerios nacionales de Desarrollo Social y Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La principal característica de este arreglo es la escasa articulación y coordinación entre los componentes pertenecientes al nivel provincial de gobierno y los pertenecientes al nivel nacional de gobierno. El problema excede la falta de comunicación. Si bien las autoridades provinciales afirman cooperar con las agencias nacionales, los funcionarios nacionales entrevistados sostienen que el contexto político provincial ha traído consigo dificultades para establecer una correcta implementación de los programas a su cargo y para extender el alcance territorial de sus responsabilidades. Esto se debería, en parte, a que el gobierno provincial tiene una agenda en política social propia muy desarrollada.

Desde la asunción de Alberto Rodríguez Sáa como gobernador de la provincia de San Luis, el 25 de mayo de 2003, la política social ha sido instaurada como un eje de gestión prioritario. Este principio se ha concretado a través de la puesta en marcha del Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis", de la elaboración de la "Ley de Familia Solidaria" tendiente a crear un sistema de protección integral de los niños y del desarrollo de políticas de rescate de las culturas originarias. En paralelo a estas iniciativas de importantes dimensiones en término de cobertura y de presupuesto involucrado, el gobierno nacional ha encontrado frenos políticos, técnicos y operativos para la implementación de algunos de los principales programas nacionales del sistema de protección social argentino, en particular de la Asignación Universal por Hijo y de la Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Este no sería el caso respecto a la implementación del Plan Nacer, ni de la distribución de los recursos pertenecientes al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de las políticas socio-educativas nacionales. Detallaremos, a continuación, las características, las metas y responsabilidades, y el alcance de cada uno de los componentes de la institucionalidad social de San Luis.

Instituciones sociales del gobierno provincial

Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano

El Ministerio tiene como principales metas:

- Establecer políticas y Programas de Empleo que tornen operativo el principio de la justicia social;
- Generar acciones de inclusión social en toda la gestión del Estado Provincial;
- Fomentar políticas activas de acción social del Estado y protección de la persona humana en todos sus aspectos;
- Implementar medidas concretas para hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley, procurando la inserción laboral de los ciudadanos con capacidades diferentes, hijos de madres solteras, jefas de familia y personas de avanzada edad;

Promover acciones de compromiso y solidaridad hacia los sectores más necesitados. 30

La institución está dividida en dos coordinaciones con responsabilidades específicas: la Coordinación de Inclusión Social y la Coordinación de Desarrollo y Protección Social. La primera de ellas se encuentra a cargo de aplicar la Ley provincial Nº I-0001-2004 (5411 *R) del Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis"31. El Plan de Inclusión Social se propone favorecer la inclusión socio-laboral de los trabajadores desempleados en situación de vulnerabilidad. El plan ofrece una prestación monetaria mensual de \$650 (mediante cheque a los beneficiarios), cursos de capacitación laboral, oportunidades de salida laboral a través de convenios con empresas y actividades de fomento de la cultura del trabajo, a cambio de una contra-prestación laboral. Las actividades laborales se centran en la construcción y el mejoramiento de viviendas sociales, la consecución de un plan de forestación provincial y el embellecimiento de las municipalidades más rezagadas. El plan se focaliza en atender a las madres solteras, a los discapacitados y a los adultos mayores. La iniciativa alcanza, en la actualidad, a 14.000 beneficiarios, registro que ha disminuido enormemente desde el lanzamiento de la política, en el que alcanzaba 49.000 personas, muchas de las cuales ya se habrían reinsertado exitosamente en el mercado laboral, según las autoridades entrevistadas. El plan involucra un presupuesto de aproximadamente 200 millones de pesos anuales.

Por otra parte, los ejes de trabajo desde la coordinación de Desarrollo y Protección Social son:

- El fomento del desarrollo y la contención familiar a través del plan "Familia Solidaria", mediante el cual se reemplaza la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes por estrategias de cuidado alternativas.
- La elaboración de políticas e iniciativas que favorezcan el desarrollo de la mujer y de la comunidad en general.
- El fomento de la atención social primaria y del apoyo judicial a personas vulnerables.
- La creación de un contexto de igualdad de oportunidades para las personas con capacidades diferentes.

Todas las políticas del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano son llevadas a cabo en debate y en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil.

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud tiene como principales funciones:

Proponer, intervenir, formular y ejecutar la política sanitaria provincial;

³⁰ Página del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano de la Provincia de San Luis, http://www.inclusionsocial.sanluis.gov.ar/InclusionAsp/Paginas/Organigrama.asp (consultada el 10 de Junio de 2011)

 $^{^{31}}$ Esta Ley fue prorrogada mediante las siguientes leyes: Nº I-0493-2006, Nº I-0538-2006, Nº I-0657-2008 y el Decreto Nº 4482-MIyDH-2009

- Fiscalizar, todo lo atinente a la elaboración, habilitación, distribución, comercialización y
 expendio de medicamentos, productos biológicos, drogas, yerbas medicinales y dietéticas;
 lo relativo a la elaboración, distribución y uso de insecticidas y plaguicidas en coordinación
 con los organismos pertinentes, artículos de tocador, aguas minerales y del material e
 instrumental de aplicación médica;
- Planificar, organizar, coordinar, articular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con emergencias médicas, accidentes y catástrofes. Administrar el sistema de información y comunicación en apoyo de las actividades;
- Intervenir en la regulación de las prestaciones de cobertura de riesgos relacionados con la salud por parte de los sistemas públicos o privados que operan en el ámbito provincial;
- Asegurar la asistencia médica y sanitaria en los institutos carcelarios y de detención y supervisar las normas de higiene y salubridad en los mismos, coordinando acciones con otros organismos e instituciones;
- Intervenir, apoyar y supervisar las actividades del Centro Único Coordinador de Ablaciones e Implantes de Órganos de Buenos Aires, coordinando pautas y acciones comunes con organismos nacionales;
- Administrar los sistemas de información sectorial y regional de estadísticas vitales, epidemiológicas, de recursos y servicios de atención sanitaria en todo el ámbito provincial.³²

El Ministerio se encuentra dividido en diferentes programas a cargo, tanto de asegurar la gestión de los dos grandes hospitales de la provincia (el Hospital San Luis y el Hospital Villa Mercedes) y de la atención primaria a la salud, como de llevar a cabo la investigación necesaria a la toma de decisiones en este sector de las políticas públicas. Estos son: el Programa Atención Primaria de la Salud, el Programa Hospital Escuela de Salud Mental, el Programa de Fiscalización e Infraestructura Hospitalaria, el Programa de Recursos Humanos de Salud, el Programa de Recursos Financieros y Control de Gastos del Sistema de Salud, el Programa Hospital San Luis, El Programa de Epidemiología y Bioestadística y el Programa Hospital Villa Mercedes. Estos programas están divididos, a su vez, en sub-programas y coordinaciones a cargo de los distintos aspectos legales, administrativos, comunicativos y operativos de la gestión.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación tiene principales metas asegurar la gestión de los distintos niveles educativos y de sus respectivas instituciones, asegurar la inserción socio-educativa de las poblaciones vulnerables y, finalmente, asegurar la inclusión digital de los habitantes de la provincia³³. Esta última meta se ha convertido en una prioridad de la presente gestión, al punto de convertirse en uno de los ítems a ser considerado como nuevo derecho humanos fundamental en el proyecto de enmienda constitucional propuesto por el gobierno. La inclusión digital "consiste en

³²Página del Ministerio de Salud de la Provincia de San Luis, http://www.salud.sanluis.gov.ar/saludasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=43 (consultada el 10 de junio de 2010).

³³ Página del Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, http://www.sanluis.edu.ar/ (consultada el 13 de junio de 2010)

permitir el acceso a internet a todos los habitantes de la provincia, facilitando los tres elementos necesarios para ello: la computadora, la conectividad a internet, y la capacitación para el uso. Lo que también contribuirá a ampliar y mejorar el sistema educativo provincial, a través de la educación digital."³⁴

Estos objetivos son encarados institucionalmente a través de los siguientes programas: Programa de Innovación Educativa y Escuela Pública Digital, Programa de Educación Obligatoria, Programa de Infraestructura Educativa y Sociedad, Programa de Gestión Educativa y Programa de Educación Superior y Desarrollo Profesional Docente. Estos programas están divididos, a su vez, en sub-programas a cargo de los distintos aspectos legales, administrativos, comunicativos y operativos de la gestión. Asimismo, dependen directamente del Ministro el Consejo Provincial de Educación, órgano plural y consultivo que asesora en la toma de decisiones políticas y la Universidad de la Punta, institución de gran prestigio, que entre otras cosas, ha colaborado enormemente en el diseño de las políticas sociales provinciales a través de la investigación y la recomendación informada.

A los propósitos de esta investigación, es preciso señalar que el programa Copa de Leche, implementado desde el Subprograma Control de Recursos Financieros para la Inclusión Educativa dependiente del Programa Organización y Administración Educativa se encuentra parcialmente financiado con fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Del mismo modo, las iniciativas y los recursos pertenecientes a las políticas socio-educativas nacionales son canalizados a través del sub-programa de nivel medio, bajo la órbita del Programa de Educación Obligatoria.

Instituciones del gobierno nacional en la provincia de San Luis

Oficinas y Unidades de Atención Integral (UDAI) de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

La ANSES cuenta, en la Provincia de San Luis, con una UDAI en la ciudad de San Luis, y con oficinas de ANSES en San Luis, Villa Mercedes y Villa Merlo. Se prevé la apertura de una oficina en Trapiche próximamente. Asimismo, la institución cuenta con una oficina itinerante que circula por los barrios de la periferia de la capital y con una oficina móvil que circula por más de 20 localidades del interior de la provincia. Allí los municipios ofrecen un espacio físico, acceso a internet y medios de comunicación para facilitar las tareas de estos dispositivos institucionales.

La UDAI es la sede más importante, que centraliza las decisiones políticas y administrativas claves para esta zona geográfica. La oficina es gestionada por un personal de 70 personas y cuenta con los recursos de infraestructura y los sistemas de información estandarizados a nivel central por la ANSES, compartidos por todas las provincias.

El desafío de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en la provincia inició canales de cooperación con otras instituciones que fueron, luego, incorporados como un recurso de gestión adicional. Se estableció una exitosa coordinación con la Secretaría de Agricultura Familiar, con la oficina de migraciones y con las municipalidades, por parte de la institucionalidad

³⁴ Folleto: "Proyecto de enmienda constitucional"

provincial; con el CDR, con la GECAL y con el PAMI, por el lado de la institucionalidad nacional; y, finalmente, con un gran número de cooperativas y de organizaciones de la sociedad civil.

Oficinas de Empleo Municipal (OEM) y Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta, en la Provincia de San Luis, con una GECAL en la ciudad de San Luis (con un equipo de trabajo de 16 personas), y con una oficina de empleo en la municipalidad de Merlo, inaugurada en marzo del 2007 (con un equipo de trabajo de 3 personas). Bajo la intendencia anterior, existía, también, una oficina de empleo en San Luis. Según lo expresado por los responsables entrevistados, las razones detrás de la clausura de esta oficina en 2008 fueron debidas al cambio de color político de la intendencia.

La GECAL se encuentra elaborando una propuesta, enmarcada en el armado de la implementación del Plan Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en la provincia, para abrir dos OEM, una de ellas en San Luis, y la otra, en Villa Mercedes. La apertura de estas oficinas es considerada como un requisito indispensable para la efectiva consecución de las responsabilidades otorgadas por el MTEySS a la gerencia de la GECAL. Los recursos en infraestructura serían, actualmente, insuficientes para el correcto funcionamiento de la agencia territorial.

Actualmente la GECAL se encuentra llevando a cabo una dificultosa e incompleta implementación del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo para la que no existen ni marcos normativos provinciales, ni voluntad política de articulación en vistas de la construcción de la oferta de prestaciones. Asimismo, se está desarrollando el pase de beneficiarios desde el PEC hacia el Seguro de Capacitación y Empleo. Por último se cooperó con la UDAI para la inscripción de beneficiarios en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social - AUH (facilitando el pase de beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo hacia la AUH, en los casos en que este era requerido) y se articula regularmente con el Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social nacional para acercar a los monotributistas sociales a la oferta programática del MTEySS.

Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Centros de Referencia (CdR) del Ministerio de Desarrollo Social

En la Provincia de San Luis, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un CDR en la ciudad de San Luis, que ya cuenta cinco años de antigüedad, y con un CIC en la municipalidad de Merlo. El CDR tiene un equipo de trabajo compuesto por 13 personas, 5 se ocupan de pensiones, 2 se encuentran ligados a la CENAF, una se encarga de implementar el monotributo social, 3 son personas a cargo del trabajo administrativo y, finalmente, las últimas 2, son trabajadoras sociales que lideran el trabajo de campo en la Villa Mercedes. Las trabajadoras sociales han tenido serias dificultades para lograr implantarse en este municipio, que ha sido "apadrinado" por el gobierno provincial. En el CIC de Merlo se desarrollan profesionalmente 3 personas, que trabajan tanto en las sociedades de fomento y en los abordajes territoriales, como en labores administrativas.

El CDR concentra su trabajo en el municipio de Eva Perón, en el extremo norte de la provincia, y en 3 barrios del extremo sur, en los que se afinca la población más vulnerable, con muy pobres condiciones higiénicas e insuficiente acceso a la salud y a la educación. El trabajo combina la ayuda sanitaria, el otorgamiento de ayuda financiera, legal y logística para el armado de proyectos de economía social y de emprendimientos independientes bajo el Plan "Argentina Trabaja", y la

organización de eventos culturales (obras de teatro, música y bibliotecas, entre otros) a través del armado de carpas itinerantes.

Gran parte del trabajo del CDR consiste en coordinar e integrar las acciones de los beneficiarios y de las organizaciones sociales que participan de los proyectos, creando un vínculo con los responsables programáticos nacionales. En ese sentido, su rol es simplemente el de implementar las políticas diseñadas a nivel nacional y, cuenta, para ello, con las estadísticas elaboradas por el sistema de información a cargo de la Dirección Nacional de Monitoreo.

En síntesis, en la provincia de San Luis, se ha establecido formalmente a la inclusión social como eje prioritario de gobierno. Para su logro, la institucionalidad social provincial se compone por los Ministerios de Inclusión Social y Desarrollo Humano, Salud y Educación. El Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo Humano trabaja los temas tradicionalmente vinculados al desarrollo social, a la promoción social y a la asistencia social, así como también aquellos vinculados a la inserción socio-laboral de las poblaciones y a la promoción del empleo. Los ministerios de Salud y Educación, por su parte, cumplen con misiones tradicionales correspondientes a sus áreas, resaltando únicamente el énfasis colocado en la inclusión digital para el caso de educación.

La institucionalidad nacional, por su parte, se compone por las agencias territoriales de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Desarrollo Social, así como también de ANSES. Estas tres instituciones cuentan con abordajes territoriales diferenciados que se ven ilustrados por las diferentes tareas comisionadas a sus oficinas locales.

Los principales programas de protección social 35

1.Argentina Trabaja - Ingreso social con trabajo

En la provincia de San Luis, no se implementa el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIS) "Argentina Trabaja", pero sí se implementan otras intervenciones en el marco del Plan Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (el monotributo social, el programa "Manos a la obra", proyectos integrales elaborados por asociaciones sociales, banquito de la buena fe y acciones de micro-crédito). En esta subsección se detallarán estas intervenciones, ya que podrían ser complementarias a la hora de decidir la implementación del PRIS.

a.Inserción institucional y regulación normativa

Como en todas las provincias, las intervenciones del Plan Argentina Trabaja se gestionan desde el CDR, la agencia territorial del Ministerio de Desarrollo Social Nacional. Toda la normativa y la regulación que encuadra estas iniciativas es de carácter nacional.

En el caso del CDR de la Provincia de San Luis, se ha llevado a cabo un convenio con la Universidad de Lanús, que, a través de sus carreras de trabajo social provee voluntarios y potenciales empleados a la institución.

b.Contexto de creación

En términos generales, la implementación de las intervenciones enmarcadas en Argentina Trabaja se ve dificultada por la diferencia de color político con los municipios. Desde 2004, la mayoría de los municipios han cambiado de partido a cargo y se han alineado con el gobierno provincial. Esto provoca una falta de cooperación que induce a que muchos proyectos realizados en el marco del Argentina Trabaja se desarmen. Efectivamente, el nivel de mortandad de los proyectos es de aproximadamente 90%. La mayoría de los proyectos que no perduran han sido malversados por falta de voluntad política.

c.Problemática y objetivos

La meta de la política tiene un matiz particular en el caso de la provincia de San Luis. Además de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios, objetivo principal pautado por la coordinación nacional, la política se propone fortalecer las organizaciones sociales locales a través de la co-gestión de los proyectos e iniciativas lanzadas. Se apunta, en otras palabras, a que los vecinos se apropien de las herramientas propias de la política pública. Es menester aclarar que la gestión del CDR de San Luis no comparte los valores y conceptos ideológicos vinculados a la

³⁵ Como fue aclarado en la introducción, a diferencia de los otros documentos producidos en el marco del presente proyecto, para la Provincia de San Luis no se incluye la descripción de la implementación del Plan Nacer, debido a la falta de información producto de la decisión del Ministro de Salud de la provincia.

economía social, por lo que este tipo de actividades no se encuentra priorizado en la oferta de prestaciones de la institución.

d.Beneficiarios

La medida de cantidad de beneficiarios más utilizada en el seno del CDR es la que se refiere a la cantidad de personas que se acercan al local por día. En el caso de la Provincia de San Luis, se trata de 180 personas por día, 95% de las cuales hacen trámites o consultas relativas a pensiones. Por otra parte, respecto a las iniciativas y proyectos de economía social, se cuentan aproximadamente 300 personas que logran desempeñarse profesionalmente por su cuenta.

Los beneficiarios de las acciones emprendidas por el CDR no son únicamente personas. Muchas de las prestaciones ofrecidas toman la forma de apoyos financieros u operativos a proyectos elaborados y presentados por asociaciones sociales. Aquí, por ejemplo, existen 2 asociaciones que hacen uso del banquito de la buena fe. Las oportunidades de micro-crédito son también canalizadas a través de una fundación.

e.Prestaciones

Las prestaciones ofrecidas en la Provincia de San Luis bajo el paraguas normativo nacional acorde al plan "Argentina Trabaja" son las siguientes:

- Monotributo social: el monotributo social es una categoría tributaria que se propone promover la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad socio-laboral a la economía formal. De este modo, las personas involucradas son consideradas como contribuyentes, pueden emitir facturas, acceder a las prestaciones de las obras sociales nacionales y realizan aportes jubilatorios.
- Programa "Manos a la obra": el programa "manos a la obra" tiene como objetivo fomentar la consecución de proyectos productivos familiares o asociativos y el autoempleo mediante dos modalidades de apoyo: por un lado, la provisión de maquinaria, herramientas e insumos para el establecimiento de los emprendimientos y, por otro lado, la asistencia técnica bajo la forma de capacitaciones, organización y seguimiento. En este marco, se desarrollan, sobre todo, proyectos integrales elaborados por asociaciones sociales.
- Micro-crédito: los micro-créditos son préstamos sin interés o a un interés muy bajo destinados a financiar y promover emprendimientos productivos, comerciales o de servicios con una impronta de economía social. De este modo se pretende generar la inclusión socio-laboral de personas vulnerables que no reúnen las condiciones para acceder a créditos bancarios comunes. En esta línea de trabajo se incluyen los créditos otorgados por el "Banquito de la buena fe", que se implementa a través de organizaciones no gubernamentales.

Por decisión de la gestión local del CDR, las iniciativas de economía social son incipientes y no tienen gran alcance. Se prevé el lanzamiento de la línea de trabajo "marcas colectivas" a lo largo del 2011 y el equipo del CDR ya se encuentra trabajando en el estudio del mercado potencial y de las posibilidades productivas de la población enfocada. Por último el componente PRIS del

Argentina Trabaja no se implementa en la provincia y tampoco se observan perspectivas de un plausible lanzamiento del programa a futuro: el gobierno provincial frenaría este proceso puesto que las prestaciones del PRIS entrarían en competencia con el Plan de Inclusión Social de la Provincia.

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

Los recursos humanos con los que cuenta el CDR de la Provincia de San Luis son los siguientes: 5 personas encargadas de la gestión de las pensiones, 2 personas ligadas al CENAF, 1 persona encargada de la gestión del monotributo social, y 3 personas encargadas de la gestión administrativa. Además, el CDR cuenta con personal distribuido en el territorio (2 trabajadores sociales instaladas en Villa Mercedes, y 3 personas instaladas en el CIC de Villa de Merlo).

Además, el CDR cuenta con el apoyo de las personas vinculadas a las asociaciones sociales y fundaciones con las que se co-gestionan proyectos, y con la colaboración de un gran número de voluntarios, generalmente provenientes de las carreras de Trabajo Social de la Universidad de Lanús, que desempeñan gran parte del trabajo en los municipios.

Sistemas de información para planeamiento

Desde el CDR no se manejan estadísticas y, por lo tanto, no se ha podido construir un sistema de información para el planeamiento. Esto se debe a que la mesa de entrada no se encuentra en las agencias territoriales del Ministerio de Desarrollo Social nacional, sino en su sede central. El sistema de información es de carácter nacional y sólo se puede acceder a estos datos de manera directa desde las coordinaciones nacionales de los programas y servicios del ministerio. El modo en que esta información es socializada o compartida con los encargados de los CDR no es homogéneo; es decir, este depende de las gestiones de los responsables y del nivel de coordinación alcanzado entre los actores involucrados. En el caso de San Luis, no se habría logrado acceder a un caudal de información suficiente.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

En este caso, la división de responsabilidades entre niveles de gobierno responde a la función otorgada al CDR por el Ministerio de Desarrollo Social. En primer lugar, el CDR se encuentra atado a las directivas de las coordinaciones nacionales de los programas implementados en cada provincia. En segundo lugar, el CDR cumple el rol de intermediario entre los beneficiarios y estas coordinaciones. No hay trabajo administrativo en los CDR puesto que son articuladores con un abordaje integral y territorial. Su principal tarea es la de prestar apoyo a la formulación de proyectos a presentar al Ministerio Nacional y lograr consenso entre el conjunto de actores provinciales, participantes efectivos o potenciales de las iniciativas canalizadas a través de la agencia territorial.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

El CDR establece una coordinación institucional con algunas áreas de la administración pública provincial, otros sectores de la administración pública nacional y organizaciones sociales beneficiarias de los programas ofrecidos. Respecto a la primera de estas categorías, se trabaja principalmente con la Subsecretaría de agricultura familiar en el armado de proyectos productivos sostenibles y que permitan la inclusión socio-económica de sus participantes. En segundo término, se colaboró estrechamente con la UDAI para asegurar el pasaje de los beneficiarios del programa Familias hacia la AUH y facilitar el proceso de inscripción de beneficiarios de la AUH en su conjunto. Finalmente, se trabaja cotidianamente con aproximadamente 12 organizaciones sociales con las cuales se co-gestionan gran parte de las iniciativas que se llevan a cabo desde el CDR.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

La aplicación del programa en la Provincia de San Luis es acotada. En primer lugar, no se prevé en el corto plazo la implementación de la línea de trabajo PRIS del "Argentina Trabaja" en la provincia, tanto por la existencia de un programa provincial equivalente que frenaría, en términos políticos, su completo desarrollo, como por la falta de adhesión de los responsables del CDR a los propósitos y valores de la economía social. En segundo lugar, si bien se registran algunos casos de cooperación con la administración provincial, como puede ser el caso de la Subsecretaría de agricultura familiar, la acción coordinada con los ministerios provinciales y los municipios es, en general, reducida. Esto se expresa claramente en las dificultades observadas a la hora de establecer un plan de trabajo homogéneo en el conjunto del territorio provincial. Sin embargo, puede resaltarse, por otra parte, que la aplicación del programa ha logrado establecer un vínculo del CDR con las organizaciones sociales, considerado enriquecedor para ambos actores y que ha fortalecido, en particular, las capacidades de gestión y administración del segundo.

2. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

a.Inserción institucional y regulación normativa

Como en todas las provincias, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) se implementa desde las oficinas provinciales de la ANSES. La provincia tiene un total de 5 oficinas, entre las cuales se cuenta con una oficina itinerante, y una oficina móvil. La implementación tiene lugar, entonces, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación.

San Luis es la única provincia en no haber firmado el acuerdo de cooperación entre la ANSES y los gobiernos provinciales para la rápida implementación de la AUH. Entre otras cosas, este acuerdo establece la cesión de las bases de datos de los planes y programas sociales provinciales por parte de las autoridades provinciales. Esto permite asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH: al cruzar los datos, se logra evitar la doble asistencia. La negativa del gobierno provincial se encuentra vinculada a la voluntad de guardar el control sobre las base de datos del Plan de Inclusión Social, una iniciativa provincial de grandes dimensiones en cantidad de beneficiarios y en tamaño del presupuesto involucrado. Este hecho dificultó la implementación, forzando la creación de nuevos procesos operativos específicos, como, por ejemplo, la creación de un formulario de certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales.

b.Contexto de creación

El contexto de implementación fue polémico y generó dificultades operativas. La negativa a firmar el acuerdo de cooperación con la ANSES para la rápida implementación de la AUH, generó entre otras cosas un retraso en los primeros pagos. El 1º de diciembre de 2009, cuando todas las provincias se encontraban preparadas para realizar los pagos, la provincia de San Luis fue la única en no efectivizarlos. La logística demandada por la circulación de la "Certificación Negativa" de percepción de planes sociales provinciales, generó cuellos de botella logísticos debidos principalmente a la falta de recursos humanos y de infraestructura suficientes, tanto como a la necesidad de hacer cambios en el sistema informático a utilizar.

Estas irregularidades tuvieron una amplia cobertura en los medios, mediante comunicados de prensa, diarios y la televisión.

c.Problemática y objetivos

La problemática atendida y los objetivos perseguidos no varían respecto de los plantados, por diseño, a nivel nacional, a saber: atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley Nº 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09).

³⁶ Ésta consiste en un certificado emitido por las autoridades provinciales en el que conste que la persona en cuestión no es titular de ningún plan o programa social provincial, incompatible con la AUH.

d.Beneficiarios

En la provincia se cuentan, a Diciembre del 2010, 35.000 chicos titulares distribuidos en 12.000 familias titulares, alcanzando un 8% de la población total de la provincia. Este número supera la cantidad de beneficiarios del Plan de Inclusión de la provincia, que se alcanza a 14.000 personas, según fuentes oficiales.

La incorporación de beneficiarios se ve restringida por la falta de acuerdo de cooperación para la rápida implementación entre la ANSES y el gobierno de la provincia, pero sobre todo por la incompatibilidad que la AUH plantea con los planes sociales provinciales, entre otros, para la percepción del beneficio.

En el 2003, se crea, en San Luis, el Plan de Inclusión Social, ratificado por Ley provincial³⁷. Según la opinión de autoridades políticas provinciales, el monto del beneficio, el desarrollo de una cultura del trabajo y, por lo tanto, de la dignificación de la persona, y, la puesta a disposición de una estrategia de salida concreta hacia el mercado laboral (vía la promoción del microemprendimiento), resultaron en que no se hayan registrado traspasos de beneficiarios desde el Plan de Inclusión Social hacia la AUH. Por su parte, la provincia no estableció ninguna incompatibilidad entre los dos programas.

Desde las oficinas provinciales de la ANSES, sin embargo, los funcionarios se han visto obligados a operacionalizar la incompatibilidad establecida en la reglamentación de la AUH. Se diseñó un formulario especial de certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales que debe llevar la firma y el sello de un funcionario público provincial y que tiene validez de seis meses. En términos prácticos, esto significa que la Asignación se "renueva" cada seis meses. Esto implica una carga de trabajo adicional para los recursos humanos de la UDAI, que se ha visto complementada por un compromiso militante en la distribución y recolección de formularios, así como en la ayuda para completar los formularios. Fuentes no oficiales han comentado que, en algunos casos, estos formularios podrían haber sido validados por las autoridades provinciales aún si el beneficiario se encontraba percibiendo el Plan de Inclusión Social.

³⁷ En un principio, el Plan contaba con 49.000 beneficiarios, de los cuales 35.000 habrían logrado reinsertarse laboralmente, pudiendo así abandonar el Plan. El Plan involucra un presupuesto de aproximadamente 200 millones de pesos. Este se encuentra dirigido a trabajadores desempleados, con prioridad en madres solteras, discapacitados y mayores. Se otorga una prestación monetaria mediante la entrega de un cheque mensual de \$650 (a los que se agrega la ART y el acceso a una obra social). A cambio, los beneficiarios realizan un contraprestación laboral y participan de talleres de capacitación y formación. Las obras en las que se involucran los beneficiarios se inscriben en el plan de forestación de la provincia, en la construcción de la nueva casa de gobierno y en las tareas de embellecimiento de las municipalidades lanzadas por convenio con el gobierno provincial. La implementación del Plan sigue ciertas normas de transparencia: el padrón de beneficiarios se publica en el boletín oficial y se realiza una rotación de las personas encargadas de asegurar los pagos con el objetivo de evitar riesgos de clientelismo. El Plan logró potenciar la reactivación comercial local.

Gráfico 27: Formulario de certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales - ANSES

Frente	S	ociales - Provincias sin Convenio			
		UDAI:			
Código Dependencia:		ODAI:			
Rubro 1 - Datos del Solicitante		and the second s			
CUIL: Apellido/s:Nombr	Tipo y	y N° Documento:			
Es beneficiario de Planes Sociales Pro					
	Do	Firma y Sello Funcionario Público Provincial			
	De	Puncionano Publico Provincial			
Rubro 2 - Datos del Grupo Familiar					
Tipo y Nº Documento:					
Apellido/s: Nombr					
Vinculo con el Solicitante:					
Es beneficiario de Planes Sociales Pro	ovinciales: SI - NO (tad	char lo que no corresponda)			
	Do	Firma y Sello Funcionario Público Provincial			
Tipo y Nº Documento:					
Apellido/s: Nombr	re/s:				
Vinculo con el Solicitante:					
Es beneficiario de Planes Sociales Provinciales: SI - NO (tachar lo que no corresponda)					
		Firma y Sello			
	De	Funcionario Público Provincial			
2					
	Form.	Asignación Universal por Hijo -			
ANSES	PS XX	Certificación Negativa - Planes Sociales - Provincias sin Convenio			
011 0 1 1	110.41	Uso Exclusivo ANSES			
Código Dependencia	UDAI	Trámite Nº			
Datos del Titular:		112.2			
CUIL:	0.000	y Nº Documento:			
Apellido/s:Nomb	re/s:				
Esta certificación negativa tiene un	a validez de seis (6)	meses, contados a partir de la fecha			
(mes/año) de recepción por parte d		and of the mention of the contribution of the second of th			

Fuente: Material entregado por UDAI San Luis.

En un intento de contribuir al movimiento de opinión a favor de la inclusión de los niños inscriptos en las escuelas privadas de cuota 0, el personal de la UDAI de San Luis elaboró un informe relevando la cantidad de escuelas de la provincia que se encuentran en esta situación. El informe, que ha sido elevado a Nación, observa la existencia de 10 escuelas privadas en condiciones de presentar posibles receptores del aporte.

e.Prestaciones

Las prestaciones son determinadas por el diseño de la AUH a nivel nacional. No se encuentran diferencias respecto al resto de las provincias. De este modo, en julio de 2010, las prestaciones consistían del 100% de la Asignación Familiar por Hijo prevista en la Ley 24.714 (\$180 mensuales a julio de 2010³⁸). El 80% de este monto (\$144) era percibido directamente por los titulares todos los meses; mientras que el 20% restante (\$36) se acumulaba y era accesible una vez al año, una vez realizado el control de las condicionalidades. En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma del beneficio se cuadriplicaba (\$720). La provincia no cuenta con margen de acción para introducir modificaciones en las prestaciones del programa.

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

La UDAI de la Ciudad de San Luis cuenta con 70 empleados. Existen también oficinas de la ANSES en las localidades de Villa Mercedes y de Merlo. Se proyecta la inauguración de una cuarta oficina en la localidad de Trapiche. Además, se estableció una oficina itinerante para la ciudad de San Luis y una oficina móvil para el interior de la provincia.

Sistemas de información para el planeamiento

Se utiliza el mismo sistema informático distribuido por ANSES a las distintas provincias. En este caso, sin embargo, se realizó una adenda para permitir a los funcionarios cargar la información relativa a la presentación/validez de la certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales.

g.Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

En el caso de la provincia de San Luis y en sintonía con las particularidades aquí descriptas, la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno para la implementación de la AUH, evidenció una carga adicional de trabajo del nivel provincial respecto a la de otras provincias, en las que los esquemas de tareas se encuentran determinadas desde el nivel nacional. En un contexto político adverso, tanto el gobierno provincial como los gobiernos municipales ofrecen poca colaboración en la logística y en la gestión del programa. Los recursos humanos de las oficinas

³⁸ Este monto fue actualizado en octubre de 2010 a \$220.

provinciales de la ANSES se ven involucrados en una tarea y un compromiso militante por asegurar la llegada territorial de la AUH.

Las operaciones territoriales comprenden la disposición de una oficina itinerante en los barrios de la periferia de la capital que se instala, sobre todo, en las distintas Iglesias de la ciudad de San Luis, y de una oficina móvil que recorre regularmente 20 localidades del interior, haciendo sede en centros de jubilados, municipalidades y cooperativas. Antes de la llegada de la oficina a las distintas localidades, se notifica las fechas de apertura de la oficina a través de la radio, de comunicaciones por correo postal, de mails a las escuelas para transmitir la información mediante los cuadernos de comunicaciones de los alumnos, y de la colgada de afiches en comercios y parroquias a cargo de voluntarios. Según funcionarios nacionales, la adecuada circulación de la información se ve perjudicada por la imposibilidad de publicar en los medios oficiales, sobre todo en La República, principal diario de la provincia que pertenece a la familia Rodríguez Sáa.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La coordinación se dio principalmente con organismos nacionales. El CDR, la GECAL y el PAMI cooperaron con la carga de beneficiarios.

Si bien se identificó como principal logro de la implementación de la AUH en la provincia, el hecho de lograr garantizar el pago sin la existencia de un convenio con el gobierno provincial, se vuelve indispensable, según los funcionarios nacionales, retomar el dialogo para desarrollar estrategias de coordinación y cooperación entre el nivel nacional y provincial. Desde la administración provincial, sólo la Secretaría de Agricultura Familiar ofreció ayuda en la implementación.

La representación provincial de la ANSES no participó de las instancias de reunión del Consejo Federal de Trabajo, pero sí de las capacitaciones ofrecidas a nivel nacional para el conjunto de las provincias.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

En síntesis, la principal dificultad ligada a la implementación del programa se refiere a la combinación entre la existencia previa de un programa provincial que cubre una población objetivo similar a la de la AUH y las pautas de incompatibilidad definidas por la AUH. Esto generó, por una parte, una reticencia a la expansión de la AUH por parte del gobierno provincial, que implicaba, en la práctica, un traspaso de beneficiarios desde el Plan de Inclusión Social hacia la AUH y, por otra parte, un desafío de gestión adicional para los responsables de la ANSES en la provincia, que debieron establecer mecanismos específicos para lograr la efectiva aplicación de la focalización pretendida.

Esta situación trajo consigo complicaciones tanto políticas como técnicas. Algunas se resolvieron con innovaciones administrativas, como la creación de un formulario de certificación negativa de percepción de planes sociales provinciales por parte de la ANSES; otras con un redoblado compromiso de las agencias territoriales nacionales (UDAI, CDR, principalmente), que se embarcaron en campañas de inscripción a la AUH que rozaban el militantismo político; y otras, finalmente, con casos de "descuido" administrativo que permitieron la percepción de los dos beneficios simultáneamente. En todo caso, la implementación de la AUH en la Provincia de San

Luis, es, sin lugar a duda, un caso excepcional en relación al resto de las provincias estudiadas, que presentan patrones de aplicación relativamente similares entre sí.

3.Copa de leche y refuerzo alimentario a comedores escolares

En la provincia de San Luis, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), se implementan dos conjuntos de intervenciones. Por un lado, se gestiona un programa denominado "Copa de leche", que también incluye un refuerzo alimentario en las escuelas. Por otro lado, se entrega un refuerzo alimentario a comedores comunitarios.

a.Inserción institucional y regulación normativa

La copa de leche se inserta en el Subprograma "Control de recursos financieros para la inclusión educativa" del "Programa de Organización y Administración Educativa" del Ministerio de Educación provincial. El Programa "Copa de Leche" fue creado con el artículo 21 de la Ley provincial Nº 5198 "R", que fue sancionada el 12/4/2000 y publicada el 26/4/2000; y luego ratificada y prorrogada por la Ley Nº 5511 (en 2004). En dicho artículo se establece lo siguiente: "Implementar el Programa 'Copa de Leche' en los establecimientos educativos de gestión oficial en el nivel inicial, primer y segundo ciclo de la Educación General Básica, en todo el territorio provincial."

En el artículo 23 de esa misma Ley, se crea el Programa "Comedores Barriales Familia Feliz", que organiza comedores semanales en los barrios carenciados de las ciudades de San Luis, Villa Mercedes y del interior provincial, cuyo objetivo será fomentar la atención integral de las familias de mayor vulnerabilidad social, priorizando la promoción de la salud, el deporte y la cultura.

b.Contexto de creación y vinculación con la oferta previa de programas

Los programas "Copa de Leche" y el refuerzo alimentario a los comedores comunitarios, tal como se indicó arriba, fueron creados en la provincia de San Luis previamente al inicio de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Con la promulgación de la Ley Nº 25.724, en enero de 2003, comenzaron a utilizarse los fondos disponibles a través del PNSA para financiar estos dos programas provinciales pre-existentes.

c.Problemática y objetivos

No existe, en la normativa y en la documentación oficial de la provincia una declaración explícita de los objetivos de la Copa de Lecha o del refuerzo alimentario. Sin embargo, se puede hacer referencia a los objetivos del PNSA a nivel nacional (Díaz Langou y Potenza, 2010).

Según la Ley 25.724, el PNSA se crea para cumplir con el "deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía" (art. 1°, Ley N° 25.724). Según el Decreto 1018/03, el objetivo principal del Programa es propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población (art. 1°). Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

- a) Realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar:
 - brindar asistencia alimentaria del hogar, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país;

- b) Fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad:
 - facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos;
 - impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales;
 - realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

d.Beneficiarios / cobertura

Los beneficios de la Copa de Leche y del refuerzo a comedores están dirigidos a niñas/os y adolescentes que asisten a establecimientos escolares y/o comedores comunitarios. Se priorizan los niños/as más pequeños, especialmente aquellos menores de 12 años de edad). Por lo tanto, a través de la Copa de Leche y del Refuerzo se prioriza a los alumnos que asisten hasta 6º grado. Sin embargo, cuando hay excedentes, se atiende también a los alumnos de secundario.

En 2010, se entregaron 64.900 copas de leche (desde sala de 5 años hasta 6º grado) en las escuelas y 44.000 refuerzos a comedores comunitarios. Esto cubre a, en total, a 435 escuelas.

e.Prestaciones

La provincia les transfiere a las cooperadoras escolares un monto por cada ración de desayunos y/o meriendas presentadas. En 2010, se les transfirió \$0,93 per cápita para la Copa de Leche y \$0,40 per cápita para el Refuerzo a Comedores Comunitarios.

Para las escuelas hogar o escuelas comunes de doble jornada que brinden almuerzos y/o cenas, se les transfería, en 2010, \$ 3,40 a las escuelas hogar y \$ 3,20 a las escuelas comunes de doble jornada³⁹.

La copa de leche consiste en alguno de los siguientes menús sugeridos:

- a. leche con cacao y azúcar & tortita con queso cremoso
- b. yogur entero & tortita con queso y dulce de batata
- c. arroz con leche, canela y pasas de uva
- d. leche con cacao y azúcar & pan, queso y dulce de membrillo
- e. mazamorra con leche y azúcar & 1 fruta de estación
- f. yogur entero & 2 paquetes de tutucas & 1 banana
- g. trigo con leche, azúcar y pasas de uva
- h. leche con malta y azúcar & pan, queso y dulce
- i. leche con malta y azúcar & 1 sándwich de queso

³⁹ Para las escuelas hogar, el monto de \$3,40 se componía en 2010 por \$0,80 del aporte del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (a través del PNSA) y por \$2,60 del aporte del Ministerio de Educación de la provincia de San Luis. Para las escuelas comunes de doble jornada, el monto de \$3,20 se componía en 2010 por \$0,80 del aporte del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (a través del PNSA) y por \$2,40 del aporte del Ministerio de Educación de la provincia de San Luis

j. yogur con cereales & 1 banana

Se les sugiere a las escuelas que eviten comprar: productos snacks, fiambres, papas fritas, chizitos, alfajores, galletas dulces rellenas, facturas, jugos artificiales / gaseosas o infusiones solas.

f.Recursos y capacidades

Características del coordinador y su equipo

El Subprograma Control de Recursos Financieros para la Inclusión Educativa que implementa tanto la Copa de Leche como el refuerzo alimentario, es coordinado por el Lic. Jorge Cappiello. El equipo para la implementación de estos programas, se compone por 5 personas entre técnicos y administrativos (todas financiadas por la provincia). Adicionalmente, el Ministerio de Salud (el Subprograma Materno Infantil) los apoya con nutricionistas.

Características de los recursos presupuestarios

El presupuesto aproximado del programa rondaba, para 2010, los \$15 millones, distribuidos de la siguiente forma: más de 6 millones de pesos transferidos por la Nación en 2010 (\$3.318.536 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, destinados a los Comedores Escolares, y cerca de \$3 millones en el marco de la Ley de Coparticipación Federal) y \$8 millones aportados por la provincia de San Luis.

Sistemas de información y evaluación

Se lleva registro de las prestaciones brindadas a partir de una boleta de compras de los comedores, que incluye fichas con las proporciones y los beneficiarios.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La copa de leche y los refuerzos son gestionados por las Cooperadoras Escolares. Esta figura, fundamental en la organización del sistema educativo en la provincia de San Luis, está integrada por padres y personas de buena voluntad de la comunidad (mínimo de 7 personas) que realizan un trabajo *ad honorem*, con cargos electos. Los/as directores de escuela son por lo general asesores de las cooperadoras.

En un principio, las transferencias para la implementación de los programas se realizaban directamente a las escuelas, pero se descubrió que esto sobrecargaba las funciones de los directores y se buscó en las Cooperadoras Escolares una figura externa que pueda gestionarlo.

De esta forma, en la actualidad, son las Cooperadoras quienes son responsables de la gestión de la Copa de Leche y del refuerzo alimentario. Estos organismos deciden la forma en la que se utilizarán los fondos transferidos (en ocasiones, bajo la supervisión o la tutela del equipo técnico provincial o de los supervisores zonales del Ministerio de Educación provincial).

Por su parte, el equipo técnico provincial es el encargado de realizar el monitoreo contable de los programas y de sostener un seguimiento periódico a través de visitas a las escuelas.

Modalidad de intervención territorial

Las Cooperadoras Escolares constituyen el principal canal para la implementación de los programas. Estas instituciones fueron creadas para la gestión de estas dos iniciativas y fueron, progresivamente, adoptando nuevas funciones. En 2010, de los 444 establecimientos escolares puntanos (389 públicos y 55 privados), 435 contaban con Cooperadoras Escolares y recibían las transferencias para la Copa de Leche. La razón detrás de la exclusión de las 9 escuelas que no perciben las transferencias subyace en casos de incumplimiento prolongado en la rendición de cuentas de los montos transferidos previamente, o en casos de disolución de las Cooperadoras Escolares.

En lo referido a los comedores comunitarios, se determina en el artículo 23 de la provincial Nº 5198 "R", que "la distribución de los comedores se efectuará por el Poder Ejecutivo [provincial] en función de las necesidades que surjan del relevamiento socioeconómico a efectuarse en todo el territorio provincial".

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

Para la implementación de la Copa de Leche y del Refuerzo Alimentario, se han establecido articulaciones con diversas instituciones. La más importante de éstas es con el **Ministerio de Salud Provincial**. Este organismo colabora con el Subprograma en la implementación de las dos iniciativas, a partir de la asistencia técnica con licenciados/as en nutrición. También, se ha colaborado con el Ministerio de Salud a través de la iniciativa de Quioscos Saludables, en los cuales se coordinan el menú diario para evitar que exista superposición con la ración diaria de la Copa de Leche o del refuerzo alimentario.

En esta misma línea, se dialoga con organizaciones no gubernamentales que trabajen sobre la seguridad alimentaria y el combate al hambre, para coordinar el accionar y lograr una intervención integral en el territorio.

Adicionalmente, existieron articulaciones puntuales con empresas alimentarias, con el fin que éstas donen alimentos que sean brindados en el marco del programa. Un caso ha sido el de la empresa Molinos.

h.Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

Desde los inicios del Programa, se ha observado un cambio en la modalidad de implementación con la creación de la figura de las Cooperadoras Escolares. Este cambio ha sido gestionado exitosamente y ha permitido una mejor distribución de funciones en el sistema educativo puntano. Entre otras variables, esto ha contribuido a la implementación en la gran mayoría de escuelas de la provincia del programa, llegando así a todos los sectores socioeconómicos (con énfasis en los más necesitados, debido a la doble ración en escuelas hogar y en escuelas de jornada doble). Este alcance ha sido potenciado, en 2009, por la implementación de la

Asignación Universal por Hijo desde el gobierno nacional que implicó una mayor demanda de matrícula en los niveles inicial y primario de la provincia de San Luis⁴⁰.

Sin embargo, aún queda camino por recorrer. Resulta llamativo que la principal política de seguridad alimentaria puntana se implemente a través del Ministerio de Educación, dejando así sin cobertura a otros grupos vulnerables, más allá de los niños/as y adolescentes. Por otra parte, las prestaciones del programa no han sido complementadas con iniciativas de pedagogía nutricional a la población ni por talleres de capacitación alimentaria-nutricional al personal encargado de la implementación del programa.

⁴⁰ Cabe resaltar que en los niveles medio secundarios había un exceso de oferta por un proyecto de creación de escuelas secundarias anterior.

4. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no se implementa en la provincia de San Luis. Esto se debe a la falta de un acuerdo marco entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación y el gobierno provincial.

En San Luis existe una sola Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) (en la ciudad de San Luis) y también una única Oficina de Empleo Municipal en la ciudad de Merlo. Dado el diseño del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se hace virtualmente imposible su implementación sin el acuerdo de la provincia, dado que se necesitan las plazas en los establecimientos educativos, por ejemplo, para el componente de terminalidad. En la provincia sí se implementan otros programas del MTEySS que no requieren con tanto énfasis del apoyo de la provincia (como es el Seguro de Capacitación y Empleo –SCyE- y el Programa de Empleo Comunitario - PEC).

De hecho, el mecanismo de traspaso establecido para la salida de los titulares del PEC (hacia el SCyE para los mayores de 24 y hacia el Jóvenes para los menores de 24), en San Luis ha quedado trunco. Hasta diciembre de 2010, los titulares del PEC menores de 24 años debían permanecer bajo ese programa.

De lograrse el acuerdo entre el MTEySS y la provincia, debería establecerse los mecanismos de articulación que se pondrán en marcha para la coordinación entre el Programa Jóvenes y el Programa de Inclusión Social de la provincia de San Luis.

5. Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundaria

a.Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de San Luis, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias es administrada desde la Dirección de Nivel Medio que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Educación provincial.

Respecto a la regulación normativa acorde hemos observado que, para cada programa nacional que recaiga dentro de esta área, se establece, como primer paso, un convenio entre el nivel de gobierno nacional y provincial. Luego, el convenio es homologado por decreto para dar viabilidad provincial a la norma. Estos decretos son complementados, según los casos y acorde al diseño de cada programa, por decretos de ampliación de partida, decretos de aplicación, decretos de determinación de uso de los fondos, entre otros. El conjunto de esta normativa se inserta en los planes anuales provinciales de cada nivel educativo. Este procedimiento general es seguido para el caso de la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

b.Contexto de creación

Como en la mayoría de las áreas de política pública desarrolladas en San Luis, todas las iniciativas nacionales son consideradas como herramientas o apoyos puntuales para la consecución de los objetivos estratégicos provinciales. Así, el gobierno intenta enmarcar o articular la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias con las líneas de acción previamente descriptas, consideradas como prioritarias para el sector.

En este sentido, el Ministerio de Educación trabaja muy cercanamente con la Universidad de la Punta, considerada como un "laboratorio de elaboración de planes educativos". De esta cooperación surgió el plan estratégico desarrollado por el sector en la actualidad. Este se trata de promover la difusión de la utilización de la ciencia y la técnica, así como la enseñanza personalizada en las escuelas medias. El programa de escuelas públicas digitales se enmarca dentro de este plan estratégico y se enfoca principalmente en los denominados núcleos prioritarios de educación. Aquí, entre otras acciones estipuladas, se distribuyen computadoras a las escuelas. Por otra parte, se establecen escuelas multigrados para evitar la deserción. El objetivo es tener una oferta completa de grados en todas las localidades.

c.Problemática y objetivos

Las problemáticas y objetivos de esta iniciativa puntual son las mismas que las definidas a nivel nacional. De acuerdo con la información publicada en la página web institucional del Ministerio de Educación de la Nación, la Propuesta "propicia el diseño y la implementación de acciones y estrategias institucionales e intersectoriales que promuevan la inclusión y la permanencia hacia la promoción de los adolescentes y jóvenes que pertenecen a sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica del sistema educativo".

d.Beneficiarios

Los beneficiarios de la Propuesta son las escuelas, en el caso de los apoyos a proyectos y alumnos/as en el caso de las becas. Respecto al apoyo a proyectos se registran 56 escuelas dentro del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) y 239 escuelas iniciales, primarias o secundarias en el caso del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural PROMER. En relación a los aportes para la movilidad, son enfocadas las mismas 56 escuelas incluidas en el PROMEDU. Por otra parte, las becas cuentan con 200 aspirantes. Aún no se han otorgado becas a alumnos provenientes de pueblos originarios, ni a alumnos judicializados.

e.Prestaciones

Las prestaciones se dividen en apoyo financiero a proyectos elaborados por las escuelas enfocados a distintos tipos de problemáticas y becas para alumnos. Como en todas las provincias estas últimas se han visto drásticamente reducidas frente a la implementación de la AUH. Permanecieron algunas líneas de ayuda a poblaciones con vulnerabilidades específicas.

Respecto al primer tipo de prestaciones, los proyectos, podemos relevar las acciones emprendidas en el marco del PROMEDU, del PROMER y de los aportes de movilidad. El PROMEDU se refiere a planes de mejora elaborados por las escuelas, enfocados, generalmente, a las problemáticas de permanencia, inserción y repitencia escolar. También se desarrollan planes de tutoría personalizados para los alumnos con dificultades. Estos planes deben ser aprobados por Nación. El sistema de pagos vigente se basa en la otorgación de tarjetas magnéticas a los directores de las escuelas seleccionadas. El PROMER corresponde, sobre todo, a la elaboración de proyectos socio-educativos. Como principales intervenciones, se dota de material a las escuelas (computadoras, equipos de audio, proyectores...) y se brindan capacitaciones a los profesores con el objetivo de promover la inclusión social de los alumnos más vulnerables. Esta línea se aplica prioritariamente a escuelas rurales. Por último, los aportes de movilidad de Nación son utilizados para fortalecer el sistema de transporte escolar provincial. Se establece un servicio de combis a demanda de las escuelas secundarias y se compran bicicletas para el interior de la provincia.

Por otra parte, las categorías de becas en ejercicio en la provincia son las asignadas a alumnas embarazadas y alumnos padres y madres, por un lado, y las reservadas para alumnos judicializados.

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

La estructura de recursos humanos provincial prevé la existencia de un coordinador por cada programa nacional implementado y por cada nivel educativo. Sin embargo, el propio personal entrevistado considera que los equipos provinciales no son suficientes (para la implementación de la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias, por ejemplo, se cuenta un grupo de trabajo de entre 10 y 12 responsables no administrativos). Este aspecto facilita la coordinación, por un lado, pero dificulta la intensa presencia territorial necesaria en este tipo de programas y la asistencia al gran número de reuniones anuales convocadas por los referentes nacionales, por el otro.

Recursos presupuestarios

Según los responsables programáticos entrevistados, la distribución de los recursos es óptima. Esta se desarrolla de modo equitativo, poniendo foco en las zonas y las escuelas que muestran problemáticas socio-educativas más agudas. Uno de los principales logros de la gestión en curso habría sido el alto nivel de equipamiento alcanzado. Todas las escuelas tienen una infraestructura apta para ejercer su función con propiedad, bibliotecas completas y computadoras suficientes para impartir una educación digital a los alumnos.

Sistemas de información para el planeamiento

En cada programa hay un centro de información con bases de datos muy completas referidas a sus respectivos beneficiarios. Sin embargo, la coordinación provincial tuvo dificultades para tener acceso a la información sobre cantidad de niños que reciben la AUH. Esto se debería a la falta de coordinación existente entre el gobierno de la provincia de San Luis y el gobierno nacional en la implementación de este programa.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Se observan distintos roles adjudicados a cada nivel de gobierno según las características de cada programa. El PROMEDU sería más demandado por las escuelas; por lo tanto, se establece un proceso de selección según criterios definidos por el Ministerio de Educación de la Nación (cantidad de alumnos, presencia del ciclo completo de enseñanza, entre otros). En función de ello, se cita a los directivos en condiciones de aspirar al financiamiento ofrecido. Para el PROMER, en cambio, todas las instituciones son invitadas a participar. En este caso, es necesario, inclusive, motivar a las escuelas para que adhieran al programa, esfuerzo que es compartido por los niveles provincial y nacional de gobierno.

Los responsables programáticos entrevistados han concluido que uno de los principales logros de la gestión en curso ha sido la integración de los programas nacionales a la estructura institucional provincial.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La provincia de San Luis constituye un caso paradigmático de coordinación institucional exitosa. Esta coordinación tiene lugar, sobre todo, entre los distintos ministerios de la administración pública provincial y se refieren a la articulación entre la oferta programática que se encuentre dirigida a la misma población beneficiaria, principalmente en términos etarios.

Con el Ministerio de Salud, la articulación con las escuelas se refiere al programa "Libre de Chagas". Se llevan a cabo acciones específicas en los departamentos más vulnerables de San Martín y Belgrano. Al respecto también se organizan limpiezas de tanques en las escuelas para evitar epidemias y la aparición del dengue. Como última acción conjunta con este ministerio, es posible relevar la coordinación para el control de vacunas en relación al seguimiento de las históricas clínicas necesarias a la actualización de la libreta única provincial de salud. En segundo término, se trabaja en conjunto con el Ministerio del Campo para elaborar proyectos productivos en las escuelas agrarias. Por otra parte, la articulación con el Ministerio de Inclusión se refiere al establecimiento de actividades de formación profesional dirigidas a los alumnos más cercanos a la graduación. Por último, observando todos los espacios de coordinación del Ministerio de

Educación, podemos apuntar que el plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES) es gestionado con un involucramiento activo de la gendarmería, de los militares y de los responsables del Plan de Inclusión provincial.

La coordinación con el nivel federal de gobierno se basa en la participación regular en el Consejo Federal de Educación. Asimismo, se coordina con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en relación al programa minoridad dirigido a chicos vulnerables y al Plan Ahí. Este último espacio de interacción se desarrolla, sobre todo, a nivel inicial, y en paralelo al despliegue del programa "contextos", de armado de bibliotecas en escuelas desfavorecidas.

Por último, la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil en general es propiciada mediante la puesta en marcha de consejos de convivencia escolar y de centros de estudiantes en las escuelas, encargados de recibir inquietudes y de dar apertura a expedientes, y la participación y el apoyo de organizaciones de la sociedad civil tanto provinciales como nacionales.

h. Principales logros y dificultades vinculadas con la aplicación del programa

Al encontrarse inscripto dentro de la administración pública provincial, la aplicación del programa se relaciona tanto a los beneficios como a los condicionamientos de esta estructura. Por un lado, el programa goza de la coordinación institucional exitosa establecida entre los ministerios provinciales, teniendo acceso a recursos de gestión enriquecidos e innovadores. Por otro lado, el programa debe ser supeditado a los objetivos de política más amplios establecidos por el sector, que se encuentran delineados en el plan estratégico educativo provincial. Por las características de su diseño (líneas de acción independientes y claramente enfocadas), la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias en particular es considerado como un conjunto de herramientas a disposición de la consecución de estas directrices provinciales.

En fin, en términos estrictamente técnicos, la aplicación del programa ha logrado un equipamiento adecuado y homogéneo de las escuelas de la provincia. La única dificultad se encontraría ligada a la existencia de un equipo de trabajo insuficiente en cantidad de integrantes para lograr una implementación óptima en relación a la presencia de los responsables en el territorio.

Conclusiones

En el presente documento hemos detallado la implementación y las características principales de cinco programas de protección social nacionales en la provincia de San Luis. De estos cinco programas (que difieren de los seis analizados en las otras provincias, debido a la imposibilidad de realizar el relevamiento del Plan Nacer), dos no se implementan (el Programa Jóvenes y el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"). De este modo, solamente se ha realizado el análisis de la implementación de tres de los seis programas relevados: la Asignación Universal por Hijo, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Copa de leche y refuerzo alimentario a comedores escolares) y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias.

El caso de la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social** denota características muy propias de la provincia puntana. En la provincia, donde se alcanza una tasa de pobreza del 12.3% y una tasa de indigencia del 2.9%, la AUH cubre al 8% de los puntanos, sólo algunos puntos por debajo de la cobertura del Plan de Inclusión Social provincial (11%). Por otro lado, existe una evidente distancia entre las oficinas del gobierno nacional en la provincia (como la UDAI de ANSES) y la administración provincial. Esto se ve ilustrado, entre otras cuestiones, por el hecho de que San Luis es la única provincia que no suscribió un convenio con la Nación para la implementación de la AUH. Considerando estas cuestiones, resulta notable que se haya alcanzado una cobertura tan amplia de la Asignación Universal en el territorio puntano. Esta relevancia en términos de alcance poblacional no hace más que llamar la atención sobre la falta de integralidad en el abordaje territorial de las políticas dirigidas a garantizar un ingreso en cada hogar. No existe articulación alguna, por ejemplo, entre la AUH y el Plan de Inclusión Social provincial, que se constituye como principal iniciativa puntana en esta materia.

El caso de las políticas de seguridad alimentaria marca un escenario algo diferente. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), permite que cada provincia diseñe sus intervenciones, adaptándolas a las necesidades de los territorios, e incluso que utilice sus transferencias para financiar programas pre-existentes, insertos en la estructura de la administración provincial. Este es el caso de San Luis: se utilizan los fondos del PNSA para financiar el programa Copa de Leche y el refuerzo alimentario para los comedores escolares, iniciativas pre-existentes del gobierno provincial. Dada esta mayor integración del programa en la estructura provincial y en las políticas provinciales, cabría suponer un abordaje más integral en su implementación. Sin embargo, llaman la atención varios aspectos vinculados a estas dos intervenciones (Copa de Leche y refuerzo alimentario para comedores escolares). En primer lugar, se trata de iniciativas de seguridad alimentaria que son implementados por un Programa (nombre que toman en San Luis lo que frecuentemente es conocido como "Secretarías" en las estructuras burocráticas) del Ministerio de Educación, y no, por ejemplo, por el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano. De este modo, la población objetivo de los programas se limitan a niños/as y adolescentes escolarizados, dejando así fuera del alcance de la intervención a otros grupos poblacionales definidos en los objetivos nacionales del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (por ejemplo, los adultos mayores en situación de vulnerabilidad nutricional). En esta línea, resulta notoria la ausencia de objetivos explícitos de las dos intervenciones. Adicionalmente, es importante destacar que los programas son implementados por cooperadoras escolares, organizaciones conformadas por ciudadanos voluntarios (usualmente, padres y vecinos), con poco apoyo del equipo provincial (debido esencialmente a sus limitaciones en términos de recursos humanos). De este modo, en este caso, el programa nacional es integrado completamente en la estructura provincial y es utilizado para financiar una iniciativa provincial pre-existente, pero esto no implica que se logre un abordaje integral. Sería necesario promover más estudios acerca del impacto y la implementación de la Copa de Leche y el refuerzo alimentario para evaluar si realmente se están contribuyendo al logro de los objetivos del PNSA (cumplir con el "deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía", art. 1º, Ley Nº 25.724).

La implementación de la **Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias** también goza de mayor integración en la estructura de la administración pública provincial y una mayor articulación con las políticas puntanas que la AUH. San Luis cuenta con indicadores educativos favorables, mejores al promedio nacional (en términos de la tasa de abandono, tasa de repitencia, y aumento de matrícula en el nivel medio). En ese contexto, el Ministerio de Educación provincial tiene como principal prioridad la inclusión digital (por sobre la inclusión socioeducativa de poblaciones vulnerables). La Propuesta es implementada por la Dirección de Nivel Medio, que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Educación provincial, en el marco de los objetivos educativos más generales de la provincia. Sin embargo, aún en este caso, donde se logra una gran articulación del programa nacional con la estructura provincial, se evidencia la falta de coordinación con el nivel nacional. Un ejemplo de ello es constituido por la falta de información, por parte del Ministerio de Educación provincial, acerca de la cantidad de niños que reciben la Asignación Universal (lo cual incidió en el padrón de becas).

La situación política de la provincia se evidencia con gran claridad en los casos del **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** y del **Programa Trabajo con Ingreso Social "Argentina Trabaja"**, que no han sido implementados en la provincia, esencialmente debido a la tirantez política entre el gobierno provincial y el nacional. Como se describe en la primera sección del documento, San Luis se caracteriza por el gran predominio de los hermanos Rodríguez Sáa que en las elecciones a gobernador obtuvieron mayorías amplias (90% en 2003 y 86% en 2007), así como también contaron en todos los períodos con el bloque más fuerte en las dos cámaras del legislativo, teniendo mayoría absolutas. Asimismo, en esa primera sección se observaba cómo existe una fuerte animosidad entre el gobierno provincial y el gobierno nacional. La combinación de estos dos rasgos de la situación política puntana han, sin duda, marcado la forma en la que se implementan los cinco programas de protección social analizados en el presente documento.

El hecho de que estos dos programas no sean implementados en la provincia nos lleva a recordar los indicadores sociales puntanos, especialmente los que refieren a la situación laboral. San Luis cuenta con una tasa de desempleo menor al promedio nacional (un llamativo 2%). Asimismo, también se encuentra notoriamente en una situación más favorable que las demás jurisdicciones en lo que se refiere particularmente a la desocupación de los jóvenes (tanto respecto de su región, el Cuyo, como del resto del país): actualmente, se considera desocupados al 3% de las personas entre 19 y 25 años. A pesar de esta situación relativamente favorable de la provincia, sería necesaria una evaluación en profundidad de las razones que subyacen la ausencia de estos dos programas en el territorio puntano. El trabajo realizado hasta el momento, lleva a suponer que estas razones se basan en contrapuntos políticos entre la nación y la provincia, lo cual termina privando a los habitantes de San Luis a acceder a las prestaciones brindadas por el Programa Jóvenes y por Argentina Trabaja.

Finalmente, es necesario recalcar que no ha sido posible analizar el **Plan Nacer** en la provincia. Los indicadores de salud de la provincia, especialmente al caracterizarse por tener las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materia más altas de su región y superiores al promedio nacional, son una simple muestra de lo relevante que resultan iniciativas que ataquen a estas

situaciones en San Luis, y de lo positivo que hubiese sido evitar la decisión política que impidió el análisis.

En síntesis, en la provincia de San Luis, que se caracteriza por una situación política hegemónica y un fuerte enfrentamiento con el gobierno nacional, se observan distintas situaciones en la implementación de los programas nacionales. Lo primero que llama la atención es el hecho que no se implementen el Programa Jóvenes y el Argentina Trabaja. Luego, en el caso de la Asignación Universal, la ausencia de convenio suscripto con la Nación ha llevado a una modalidad de implementación que difiere del resto de las provincias. Sin embargo, y a pesar de los cambios necesarios, se ha logrado implementar la AUH y ha alcanzado una cobertura bastante amplia de la población puntana. No obstante, permanece la falta de articulación con las intervenciones provinciales en la misma materia, resultando en una falta de integralidad. Por último, son dos los casos donde los programas nacionales se encuentran insertos en la estructura de la administración pública provincial (Seguridad Alimentaria y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo). Estos dos casos son disímiles entre sí. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, implementado por el Ministerio de Educación, cubre solamente a los niños/as escolarizados/as, sin lograr mayores articulaciones con otras iniciativas destinadas a mejorar la situación nutricional de las poblaciones vulnerables. La Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias, por su parte, es utilizada para alcanzar los objetivos educativos establecidos por el Ministerio de Educación provincial, en un contexto donde la inclusión socioeducativa no se constituye como una prioridad.

Del análisis de la implementación de estos tres programas muestran una gran divergencia en términos de las modalidades de gestión. La Asignación Universal por Hijo, en un extremo, es gestionada centralmente desde las oficinas nacionales de la ANSES, donde se toman las decisiones más fundamentales referidas al proceso de implementación. Las oficinas locales de la ANSES (tanto UDAI como Oficinas), cumplen un rol más bien operativo, teniendo el contacto con los titulares y siendo responsables de la carga de la información. En este modelo, la provincia y los municipios puntanos no tienen rol alguno en la gestión de la política. En el otro extremo se encuentra el PNSA, que brinda gran margen de acción a la provincia. De este modo, en este caso, es la provincia quien decide fundamentalmente sobre la implementación de la política (definiendo así el modo de gestión, las prestaciones, los objetivos, la población beneficiaria, etc.). En el caso de San Luis, para la Copa de Leche y el refuerzo alimentario a comedores escolares, desde el ámbito provincial se ha otorgado un rol prominente a las cooperadoras escolares en la implementación de estas dos iniciativas. De este modo, contrariamente a la AUH, se observa un modelo de gestión altamente descentralizado, donde, por ejemplo, las prestaciones que reciben los niños son determinados por la cooperadora escolar de cada instituto educativo. En un punto intermedio entre la Asignación Universal y las iniciativas de seguridad alimentaria se encuentra la Propuesta de Apoyo Socioeducativo. Este programa cuenta con una modalidad de gestión descentralizada, dado que es la provincia la responsable de su implementación, pero existen algunas normativas que son dictadas desde el nivel central que deben ser respetadas. De este modo, las líneas de becas son fijas, y la provincia no tiene la potestad de redefinir la población objetivo. Pero, por otra parte, las escuelas cuentan con la posibilidad de presentar sus proyectos institucionales, definiendo así sus prioridades. En síntesis, existe una gran heterogeneidad en las modalidades de intervención. En esta complejidad, llama la atención que en ninguno de los tres programas analizados los municipios cuenten con roles relevantes, siendo más importante la función de las escuelas (tanto en sí mismas como a través de sus cooperadoras escolares). Esta heterogeneidad en términos de los roles y responsabilidades de los niveles de gobierno no parece responder a los requerimientos del tipo de políticas implementadas, sino más bien a las lógicas institucionales de cada sector en el nivel nacional, así como también a las capacidades en el nivel provincial.

Paralelamente a estas divergencias en las modalidades de gestión, se observa también una falta de integralidad en las intervenciones. Esta falta de integralidad se da no sólo entre las intervenciones de la nación y de la provincia, sino mismo dentro de las intervenciones nacionales y provinciales. Es de esta forma, por ejemplo, que la incompatibilidad entre la Asignación Universal por Hijo y las becas para la inclusión socio-educativa llevaron al desmantelamiento de las segundas y al hecho que las becas brindadas por la Propuesta de Apoyo Socioeducativo sean de carácter mucho más modesto. En la sección referida a la institucionalidad social en la provincia se ilustraba como los principales Ministerios nacionales con responsabilidad en las áreas sociales tenían muy diversos aterrizajes organizacionales en la provincia. Seguramente, eso no contribuye al logro de una mayor integralidad en la política social nacional en la provincia. En el caso de la provincia también se observan importantes déficits en términos de la coordinación pro-integralidad. Por ejemplo, no existen articulaciones evidentes entre el principal programa de protección social puntano (el Plan de Inclusión Social) con otras iniciativas provinciales, o entre estas otras iniciativas.

Las distintas situaciones que presenta la provincia de San Luis en la implementación de los cinco programas analizados denotan una gran necesidad de promover una mirada más estratégica para alcanzar los objetivos de mejorar la situación social de los habitantes puntanos.

Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en las cámaras puntanas, año 2003

Partido/Alian za		Cámara de Di	putados	Cámara de Senado		
Año de Elección	Diputado s período 2001 - 05	Diputados período 2003 - 07	Total Diputados 2003	Senadores período 2001 - 05	Senadore s período 2003 - 07	Total Senadores 2003
Alianza Frente Justicialista Todos para el Cambio ⁴¹ (PJ) en 2001 y Alianza Frente Movimiento Popular ⁴² (PJ) en 2003	16	16	32	4	5	9
Unión Cívica Radical en 2001 y Alianza Frente Juntos por San Luis ⁴³ en 2003	5	2	7			
Nuestro Compromiso	1		1			
Frente Unidad Provincial		1	1			
De la Lealtad Sanluiseña		1	1			
Acción por la República		1	1			

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

⁴¹ Partido Justicialista, Movimiento Popular Provincial, Conservador Popular, Social Demócrata, Demócrata Liberal, Demócrata Progresista, Unión y Libertad, Movimiento de Integración y Desarrollo, Acción por la República, Movimiento por la Dignidad y la Independencia.

 $^{^{42}}$ Partido Justicialista, Movimiento Popular Provincial, Demócrata Liberal, Unión y Libertad, Movimiento de Integración y Desarrollo, Acción por la República.

⁴³ Unión Cívica Radical, Concentración Popular, Demócrata Cristiano.

Anexo 2. Distribución de bancas en las cámaras puntanas, año 2005

Partido/Alianza	Cá	mara de Dipu	utados	Cámara de Senado		
Año de Elección	Diputados período 2003 - 07	Diputados período 2005 - 09	Total Diputados 2005	Senadores período 2003 - 07	Senadores período 2005 - 09	Total Senadores 2005
Alianza Frente Movimiento Popular en 2003 y Alianza Frente Justicialista ⁴⁴ en 2005	16	13	29	5	4	9
Alianza Frente para la Victoria ⁴⁵		2	2			
Alianza Frente Juntos por San Luis en 2003 y Alianza Frente Radical Democrático, Cívico y Social ⁴⁶ en 2005	2	1	3			
Frente Unidad Provincial	1		1			
De la Lealtad Sanluiseña	1		1			
Acción por la República	1		1			
Unión y Libertad		3	3			
Nuestro Compromiso		1	1			
Libre en Movimiento		2	2			

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

⁴⁴ Partido Justicialista, Acción por la República.

⁴⁵ De La Victoria, Movimiento Patriótico de Liberación, Dignidad Sanluiseña, Frente para la Victoria, Intransigente.

⁴⁶ Unión Cívica Radical, Recrear para el Crecimiento, Demócrata Independiente.

Anexo 3. Distribución de bancas en las cámaras puntanas, año 2007

Partido/Alianza	Cá	mara de Dipu	de Diputados		Sámara de Se	nado
Año de Elección	Diputados período 2005 - 09	Diputados período 2007 - 11	Total Diputados 2007	Senadores período 2005 - 09	Senadores período 2007 - 11	Total Senadores 2007
Alianza Frente Justicialista y Frente Partido Justicialista en 2007	13	12	25	4	4	8
Alianza Frente para la Victoria ⁴⁷	2		2			
Alianza Frente Radical Democrático, Cívico y Social y Alianza Frente Juntos por San Luis ⁴ en 2007	1	4	5			
Unión y Libertad	3	2	5		1	1
Nuestro Compromiso	1		1			
Libre en Movimiento	2		2			
A Con.Juntos para la Victoria		1	1			
Movimiento Popular Malvinense		1	1			
Fuerza Nueva		1	1			

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

⁴⁷ De La Victoria, Movimiento Patriótico de Liberación, Dignidad Sanluiseña, Frente para la Victoria, Intransigente.

Anexo 4. Distribución de bancas en las cámaras puntanas, año 2009

Partido/Alianza	Cá	mara de Dip	utados	Cámara de Senado		
Año de Elección	Diputados período 2007 - 11	Diputados período 2009 - 13	Total Diputados 2009	Senadores período 2007 - 11	Senadores período 2009 - 13	Total Senadores 2009
Frente Partido Justicialista en 2007 y Alianza Partido Justicialista Es Posible en 2009	12	11	23	4	4	8
Alianza Frente Juntos por San Luis	4		4			
Unión y Libertad	2		2	1		1
A Con.Juntos para la Victoria	1		1			
Movimiento Popular Malvinense	1		1			
Fuerza Nueva	1		1			
Alianza Más Vocación Sanluiseña		2	2			
Alianza Acuerdo Cívico y Social		5	5			
Movimiento de Integración y Desarrollo		2	2			
Alianza Frente Federal Cívico y Social		2	2			

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

Bibliografía

ANSeS, "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php, Buenos Aires, julio de 2010.

Balbo, Elvira H: "Municipios argentinos: Incubadoras de empresas en la formalidad". En *Separata Temática*, No. 7. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP), Buenos Aires 2010.

Braceli, Orlando Andrés; Braceli, María Silvana y Rosana María Jan Casaño. (2001). "Sistema Municipal Argentino con Énfasis en los Municipios de la Provincia de Mendoza – Análisis comparado de su organización y estructura fiscal". Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas de protección social: una mirada desde el nivel nacional", *Documento de Trabajo* 45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

Folleto "Proyecto de enmienda constitucional" de la provincia de San Luis, entregado en mano por el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano de la provincia de San Luis.

Ministerio de Salud de la Nación, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina" en *Dirección Nacional de Salud Materno Infantil*. Disponible en http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/archivos/pdf/Anuario%20SIP%20200 5.pdf, Buenos Aires, 2006.

Entrevistas realizadas

Amida Fernández, Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

Eduardo Donofrio, Coordinador de Desarrollo y Protección Social, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano de la Provincia de San Luis

Fabiana González, Gerente de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de San Luis, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Gastón Témoli, Gerente de la Unidad de Atención Integral (UDAI) de San Luis, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Jorge Capiello, Responsable del Subprograma Control De Recursos Financieros para la Inclusión Educativa, Programa Organización y Administración Educativa, Ministerio de Educación.

María Esther Diangelo, Coordinadora del Sub-programa materno infantil del Ministerio de Salud de la Provincia de San Luis

Teresa Balbo, Directora de nivel medio, Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia San Luis

Decreto nacional 1.018/03 - Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

Decreto nacional 1602/09- Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Ley nacional 25.724 - Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

Ley nacional 24.714- Régimen de Asignaciones Familiares.

Ley provincial No 5511 (2004)

Ley provincial No 5198 "R" (12/4/2000)

Ley provincial N° I-0001-2004 (5411 *R) prorrogada mediante las leyes: N° I-0493-2006, N° I-0538-2006, N° I-0657-2008 y el Decreto N° 4482-MIyDH-2009

Sitios web

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), http://www.anses.gob.ar/, consultada en mayo de 2011.

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

Ciudad de Juana Koslay, http://www.juanakoslay.gob.ar/, consultado en abril 2011

Diario El Diario de la República, http://www.eldiariodelarepublica.com/, consultado en febrero 2011

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

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

Diario Mendoza Online, http://www.mdzol.com/, consultado en abril 2011

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

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), http://diniece.me.gov.ar/, consultada en mayo 2011

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), www.indec.gov.ar, consultado en mayo 2011

Ministerio de Educación de la Nación, http://portal.educacion.gov.ar/, consultado en junio de 2010

Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, http://www.sanluis.edu.ar/, consultado el 13 de junio de 2010.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, <u>www.desarrollosocial.gov.ar</u>, consultado en junio 2011.

Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano de la Provincia de San Luis, http://www.inclusionsocial.sanluis.gov.ar/InclusionAsp/Paginas/Organigrama.asp, consultado el 10 de Junio de 2011

Ministerio del Interior,

http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=BUE004&idName=municipi os&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal, consultado en marzo 2011

Ministerio de Salud de la Nación, http://www.msal.gov.ar/htm/site/default.asp, consultado en junio de 2010

Ministerio de Salud de la Provincia de San Luis, http://www.salud.sanluis.gov.ar/saludasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=43, consultada el 10 de junio de 2010

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, http://www.trabajo.gov.ar/, consultada en junio de 2011.

Reflejo Real, http://www.reflejoreal.com.ar/, consultado en abril 2011.

Acerca de las autoras

Gala Díaz Langou: coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Paula Forteza: analista del Programa de Protección Social. Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (en curso). Estudios de Posgrado en "Investigación socio-laboral de base empírica", FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la cátedra "Teoría Política I" de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales.

Ian Brand-Weiner y **Fernanda Potenza** colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Díaz Langou, Gala y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en San Luis", *Documento de Trabajo N*°63, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.

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

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

Acerca de CIPPEC

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

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

Notas

_	