



Los principales programas de protección social en la provincia de Misiones

Gala Díaz Langou • Juan Pablo Fernández • 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 N° 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

Resumen ejecutivo	5
Agradecimientos	6
Introducción.....	7
1. Situación política de la provincia de Misiones	9
2. Situación económico-social de la provincia de Misiones (2003-2010)	14
3. Características de la institucionalidad social de la provincia de Misiones	35
4. Los principales programas de protección social.....	44
5. Conclusiones.....	69
6. Anexos	73
Bibliografía.....	77
Acerca de los autores.....	80
Acerca de CIPPEC.....	80

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)	14
Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes).....	15
Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región: años 2003-2010 (en porcentajes).....	16
Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	17
Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes).....	18
Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	18
Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	19
Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes).....	20
Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes) ...	21
Gráfico 10. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	22
Gráfico 11. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes).....	23
Gráfico 12. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)	23
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes).....	25

Gráfico 14. Cobertura previsional 2006 y beneficios incorporados por moratoria 2010 por provincias (en porcentajes).....	25
Gráfico 15. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos).....	26
Gráfico 16. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 1.000 nacidos vivos).....	27
Gráfico 17. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por regiones: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos).....	27
Gráfico 18. Evolución de la tasa de mortalidad materna, por provincias: años 2003 y 2009 (expresada por 10.000 nacidos vivos).....	28
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones: años 2003-2010 (en porcentajes)	29
Gráfico 20. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)	30
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)	31
Gráfico 22. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)	31
Gráfico 23. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	32
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	33
Gráfico 25. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico, secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	34
Gráfico 26. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	34
Gráfico 27. Estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la Provincia de Misiones.....	36
Gráfico 28. Estructura institucional del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones	38
Gráfico 29. Estructura institucional del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones	39
Gráfico 30. Estructura institucional del Instituto del Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología.....	41
Gráfico 1. Oficinas regionales de Hambre Cero en la provincia de Misiones. 2010.	51
Tabla 1. Información básica de las elecciones para gobernador en 2003 y 2007.	10
Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores.....	11
Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas	12

Tabla 4. Oferta programática nacional y provincial que ejecuta el Ministerio de Salud Pública de Misiones.....	40
Tabla 5. Cobertura del Programa Asistencia Alimentaria Escolar en la provincia de Misiones. 2010.	49
Tabla 6. Recursos presupuestarios mensuales del Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional. 2010.	50
Tabla 7. Recursos presupuestarios del Programa Asistencia Alimentaria Escolar. Año 2010.....	50
Tabla 8. Cantidad de titulares por convenio para el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la provincia de Misiones. Septiembre de 2010.	58

Resumen ejecutivo

Este documento analiza la implementación de seis programas nacionales en la provincia de Misiones. Los programas relevados son: 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.

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.

En relación a la situación política, esta ha sido tradicionalmente gobernada por el justicialismo. Tras el retorno a la democracia, ejerció el Poder Ejecutivo entre los años 1987 a 2003. En ese último año, un conflicto interno en el justicialismo misionero conllevó la creación - y posterior triunfo en los comicios - del Partido Renovador, que desde entonces gobierna la provincia. A nivel nacional, el Partido Renovador está fuertemente aliado al Frente para la Victoria.

La situación económico-social de la provincia se asemeja a la de la región del NOA. Las problemáticas más acuciantes son la persistencia de la pobreza extrema (que registró, en los últimos años, una reducción mucho menos notoria que en la región), y el alto nivel de desempleo de los jóvenes (en el 2010, 19% de las personas entre 19 y 25 años se encuentran desocupadas). En cambio, se observa una evolución positiva en términos de salud y educación. Los niveles de mortalidad infantil y mortalidad materna se acercan lentamente al promedio nacional. La matrícula de nivel medio, por su parte, aumentó un 18% entre el 2001 y el 2009.

La institucionalidad social de la provincia se encuentra constituida por los Ministerios sectoriales de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, Trabajo y Empleo, Derechos Humanos, Salud Pública y Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología, y por los entes descentralizados del Instituto de Desarrollo Habitacional (IProDHa) e Instituto de Previsión Social (IPS), por parte de la administración pública provincial, y por las agencias territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la ANSES, por parte de la administración pública nacional.

En este contexto, el análisis muestra muy diversas modalidades de gestión. Algunos programas, como la AUH, el AT y el Programa Jóvenes, son gestionados centralmente desde los ministerios nacionales y la provincia ejerce un rol muy marginal. Un caso intermedio lo constituye el Plan Nacer y, en alguna medida, la Propuesta de Apoyo Socioeducativo, donde los lineamientos son definidos por el nivel central, pero la implementación está a cargo de la provincia. Por último, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria denota una mayor participación del gobierno provincial en la delineación de la política, integrándola en la estructura de la administración pública provincial. A este panorama heterogéneo se suman las graves limitaciones en términos de integralidad, obstáculo importante a la conformación de un sistema de protección social para la provincia de Misiones. La coordinación pro-integralidad muestra importantes deficiencias entre los niveles nacional y provincial, pero también dentro de cada uno de estos ámbitos.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente a Ian Brand-Weiner y a Fernanda Potenza Dal Masetto por su apoyo al proyecto y su colaboración en la elaboración del documento. Además, los autores quisieran reconocer el apoyo y la asistencia brindadas por Daniela Pardo en el proceso de investigación, por Javier Snaidas por su apoyo en la sección 2 del documento, y por Carolina Aulicino en la elaboración del documento final. Los autores 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 seis programas nacionales de protección social en la provincia de Misiones.

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 político-institucionales, 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 los seis programas nacionales en la provincia de Misiones.

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 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.

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”.

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.

1. Situación política de la provincia de Misiones

Misiones limita con los países de Brasil y Paraguay y, hacia el interior, con la provincia de Corrientes. Después de Tucumán es la jurisdicción más pequeña de la República Argentina. Desde la Revolución de Mayo, Misiones cambió varias veces su apariencia: perdió gran parte de sus territorios, que pasaron a Brasil, y fue durante mucho tiempo dominada por Corrientes. En 1881, el territorio de Misiones se federalizó y catorce años después - en 1895 - Argentina tuvo que aceptar finalmente la soberanía brasileña sobre territorios que originalmente pertenecían a Misiones. Recién en 1953, Misiones recibió el estatuto de provincia autónoma. Siendo una provincia de rango mediano según su población, elige a 7 de los 257 diputados de la Nación.

La provincia de Misiones ha sido tradicionalmente gobernada por el justicialismo que, tras el retorno a la democracia, ejerció el Poder Ejecutivo entre los años 1987 a 2003. En ese último año, un conflicto interno en el justicialismo misionero conllevó a la creación - y posterior triunfo en los comicios - del Partido Renovador, que desde entonces gobierna la provincia. A nivel nacional, el Partido Renovador está fuertemente aliado al Frente para la Victoria.

El siguiente capítulo está dividido en tres secciones que pretenden describir brevemente la situación político-institucional de la provincia de Misiones 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 misionero para cargos ejecutivos es similar a otras provincias argentinas. Los electores de la provincia votan al gobernador y vicegobernador de forma directa en un sistema de simple pluralidad². Al igual que en otras provincias, el gobernador se puede postular una segunda vez, siempre y cuando no haya sido vicegobernador en la gestión anterior.

Los gobernadores y su relación con la Presidencia de la Nación

Misiones es una provincia que tradicionalmente responde al justicialismo. Solamente entre los años 1983 y 1987 gobernó la Unión Cívica Radical (UCR). Todos los demás gobernantes fueron del Partido Justicialista (PJ). Incluso, el Frente Renovador creado en 2003, ganador de las elecciones desde entonces, es el resultado de conflictos y escisiones al interior del justicialismo misionero.

Carlos Rovira, peronista, fue gobernador de Misiones entre 1999 y 2007. En las preliminares de las elecciones provinciales del año 2003, Rovira perdió las internas del PJ ante Ramón Puerta (ex gobernador de Misiones entre 1991 y 1999), quien se presentó en los comicios como candidato oficial del PJ. Pero contando con el fuerte apoyo del por entonces Presidente Néstor Kirchner y de

² 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.

parte de la UCR, Rovira se presentó en las elecciones por fuera de las estructuras del Justicialismo y resultó ganador con una nueva alianza. Consecuentemente, fue expulsado del PJ de Misiones. En octubre 2006 Rovira intentó reformar la constitución provincial de forma que permita la reelección ilimitada de los gobernadores. Pero la reforma fue rechazada en el referendo.

En las elecciones del año 2007, hubo dos candidatos fieles al kirchnerismo - y además un candidato del PJ "disidente". Rovira designó como su candidato al "radical K" Maurice Closs, quien también recibió el respaldo del propio Kirchner. Esto causó una ruptura entre Rovira y su por entonces vicegobernador, Pablo Tschirsch, quien finalmente encabezó las listas del FVP y resultó segundo en los comicios. Las buenas relaciones entre el gobierno misionero y la Presidencia (iniciadas por Rovira, quien sigue tendiendo poder decisivo en la provincia), se mantuvieron con Closs.

El período 2003-2010 fue uno de complicadas relaciones políticas en Misiones, durante el cual la única constante ha sido la lealtad al kirchnerismo. Ambos gobernadores pertenecían a una nueva alianza formada por justicialistas, radicales y otros que apoyan a la línea del gobierno nacional. No obstante, las dinámicas en la alianza se han ido alterando debido a conflictos de intereses.

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

Fecha	26/10/2003	28/10/2007
Ganador de la elección	Rovira – Tschirsch (Renovador) ³	Closs – Giménez (Renovador) ⁴
Porcentaje de votos del 1° puesto	47,86%	38,40%
2° puesto	Puerta – Rodríguez (PJ) ⁵	Tschirsch – Pischik (FPV) ⁶
Porcentaje de votos del 2° puesto	32,42%	28,61%
Total votantes (votos positivos)	518.903 (76,72%)	662.629 (75,75%)
Fórmula en el gobierno	Rovira – Oviedo (PJ)	Rovira – Tschirsch (Renovador)
¿Se presentó la fórmula en el gobierno?	Sí	No permitido

³ Alianza Frente Renovador: Popular Independiente, Unión y Libertad, Progreso Social.

⁴ Alianza Frente Renovador de la Concordia: Progreso Social, Movimiento Para un Nuevo País, De Concordia Social, Memoria y Movilización Social.

⁵ Alianza Frente Justicialista para el Cambio: Justicialista, Nacionalista Constitucional, Movimiento Tierra Colorada, Unión de Centro Democrático, Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Política Abierta para la Integración Social, Conservador Popular, Frente de los Jubilados.

⁶ Alianza Frente Para la Victoria: Partido Justicialista, De La Victoria, Causa Ciudadana, Frente para los Jubilados, Demócrata Cristiano, Proyecto Popular, Intransigente, Frente Grande.

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

Tabla 2. Alternancia de partidos políticos gobernantes y de gobernadores.

Período legal	Partido gobernante
1983-87	Ricardo Barrios Arrechea (UCR)
1987-91	Julio Humada (PJ)
1991-95	Federico Ramón Puerta (PJ)
1995-99	Federico Ramón Puerta (PJ)
1999-03	Carlos Rovira (PJ)
2003-07	Carlos Rovira (Renovador)
2007-11	Maurice Fabián Closs (Renovador)

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

El Poder Legislativo Provincial

Cantidad de cámaras legislativas

El sistema legislativo misionero es unicameral. La Cámara de Representantes tiene entre 30 y 40 miembros, dependiendo de factores demográficos. Cada representante cubre aproximadamente un cupo de 12.000 habitantes. Los mandatos son por cuatro años, con posibilidad de reelección. La Cámara se renueva cada dos años, en un distrito único⁷ según el método D'Hondt sin piso⁸.

Composición de las cámaras legislativas

Antes de la existencia del partido Renovador, el PJ y la UCR eran los partidos dominantes en el parlamento misionero. Con la aparición del Renovador, la UCR perdió importancia. Recordemos que el Partido Renovador, de cual provienen los gobernadores Rovira y su sucesor Closs - es una agrupación nueva, que surgió de un disputa interno en el PJ.

Luego de las elecciones del año 2003, el poder dominante en el Congreso provincial era el Justicialismo (el partido del cual el entonces gobernador Rovira fue expulsado). Por su parte, el Partido Renovador (oficialismo) se encontraba en tercer lugar según la cantidad de bancas en el Legislativo, detrás los radicales. La situación entre el año 2003 y 2005 se caracterizó por duros

⁷ 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.

⁸ Este método divide los votos por lista por cada número natural (empezando con uno) hasta llegar al número de cargos a disposición (en este caso será la mitad de las bancas en el congreso). Lugo se organiza todo los coeficientes de forma descendente independientes de su pertinencia partidaria pues se reparten los cargos a disposición según el orden.

enfrentamientos entre el oficialismo y la oposición, lo cual se tradujo en dificultades al momento de aprobar legislación⁹.

Después de las elecciones legislativas del año 2005, Rovira pudo contar con una mayoría absoluta que le permitió acelerar el proceso de leyes. Aún así, el oficialismo no pudo evitar algunas situaciones complejas, como el cambio del Presidente de la Legislatura.

El gobernador electo en el año 2007, Maurice Closs, tuvo durante todo su período de ejercicio mayoría absoluta en la Cámara de Representantes (21 de las 40 bancas). Además, la Legislatura estuvo presidida por el ex gobernador Rovira, quien luego de dejar su cargo fue electo diputado provincial.

La composición de la Cámara después de las elecciones del año 2009 fue muy similar al período inmediato anterior. El partido Renovador pudo mantener sus 21 bancas, pero la fragmentación de la oposición se incrementó levemente. Los partidos opositores pasaron de 6 a 7 y los peronistas (FPV) perdieron 3 bancas a favor de otras alianzas opositoras.

Tabla 3. Resumen de la situación de las cámaras legislativas

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

Fuente: Elaboración de CIPPEC basada en los datos del Atlas Electoral de Andy Tow

El Sistema Municipal de Misiones

En la provincia de Misiones hay un total de 75 administraciones locales: de cuales todos son municipios (Barceli et al., 2001). Los municipios se clasifican, según su población, en tres categorías, que se diferencian por la población y por ende tienen diferentes cantidades de concejales. Los de primera categoría suman 14, los de segunda categoría suman 36 y otros 25 son de segunda categoría (Barceli et al., 2001). Además hay un centro urbano con una población que supera los 250 mil habitantes, siete con una población entre 100 mil y 25 mil, 22 con menos de 2500 mil habitantes (Balbo, 2010).

Gracias a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, los municipios gozan de 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).

⁹ El diario El Territorial publicó una queja de Rovira: "Es una Cámara de Diputados que no me aprobó ni un solo proyecto que ayude a gobernar y resolver los problemas que tiene la sociedad, he tenido que pasar todo el tiempo vetando y ejerciendo ese poder en defensa del interés de los misioneros [...] la solución es votar y consagrar diputados que vengan a donde está el problema y la necesidad" (Diario El Territorial, 18/12/2004).

La constitución misionera establece, en el artículo 161, que el municipio goza de autonomía política, administrativa y financiera.

De acuerdo con el texto de la Constitución de 2002, los intendentes y los concejales eran electos directamente por cuatro años. La reelección de los intendentes estaba limitada a solamente una vez, mientras que no figuraba restricción para los concejales. Los Concejos Deliberantes (Poder Legislativo local) se renuevan por mitades, cada dos años.

La Constitución del 2005 plantea algunas diferencias, en tanto limita la reelección consecutiva de concejales a solo un mandato consecutivo¹⁰. Los intendentes son electos a simple pluralidad, en forma directa. También los concejales son electos en forma directa pero por el sistema de representación proporcional.

¹⁰ Y no hace referencia al período en el cual se renueva el Concejo Deliberante.

2. Situación económico-social de la provincia de Misiones (2003-2010)

A lo largo de esta sección se presenta información que permite caracterizar la situación económico-social de la provincia de Misiones 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 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)¹¹, y las estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación¹², de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)¹³ y del Ministerio de Educación de la Nación¹⁴.

2.1. Situación demográfica

Según los datos del último Censo Nacional (2010), los habitantes de la provincia de Misiones llegan actualmente a 1.097.829 personas y representan el 2,73% de los argentinos. A lo largo de la última década, la población de esta jurisdicción ha experimentado un crecimiento del orden del 14%, superior tanto a la media nacional como a la regional (Noreste Argentino-NEA) (**Gráficos 1 y 2**).

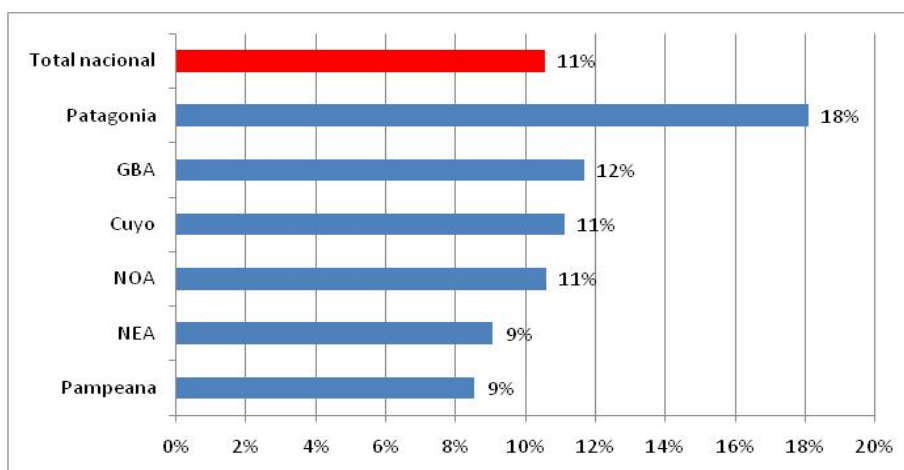
Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)

¹¹ 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.

¹² Ministerio de Salud, "Anuario 2006 de información perinatal, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina". Disponible en <http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm>

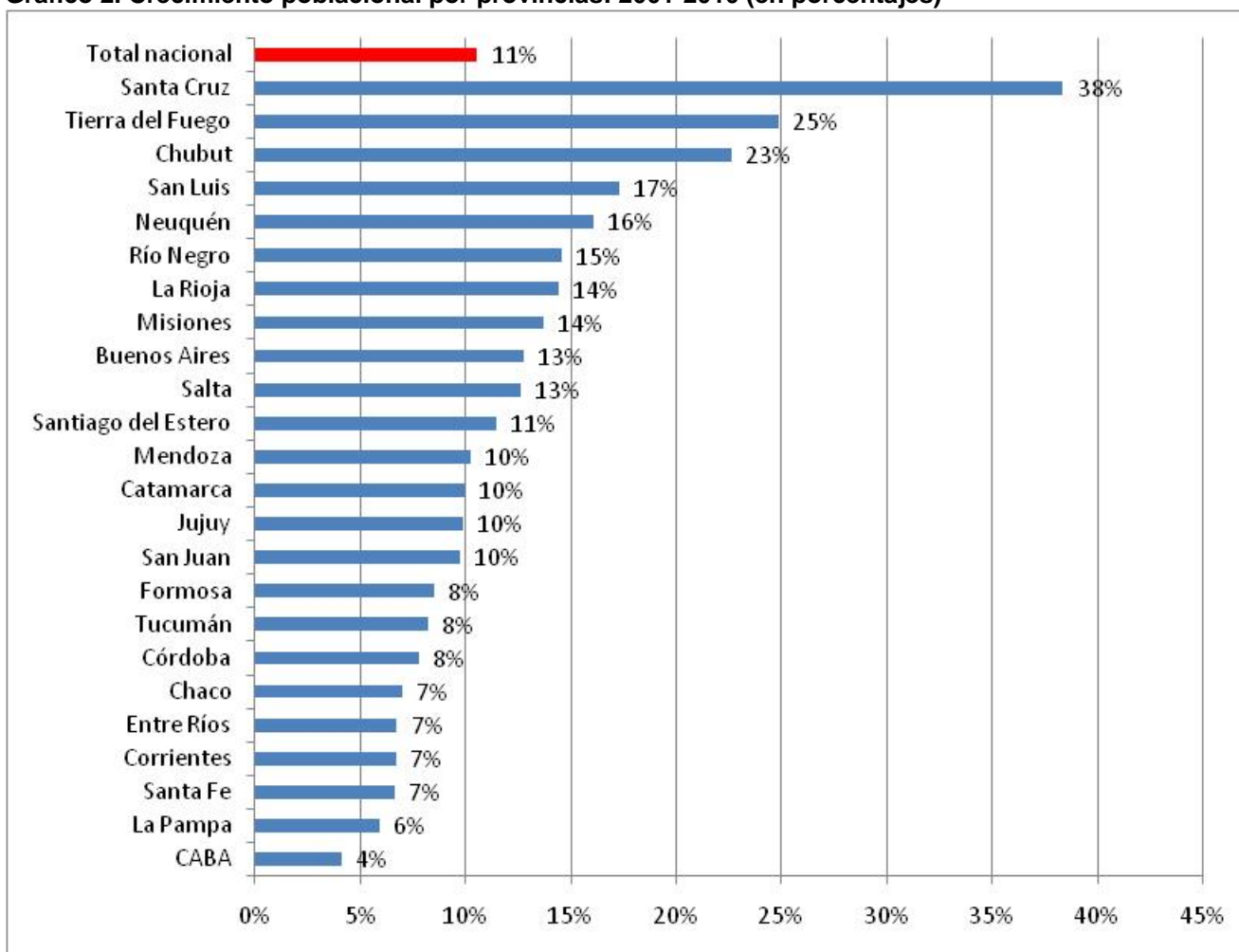
¹³ ANSeS (2010) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Disponible en <http://observatorio.anses.gov.ar/publicaciones.php>

¹⁴ Anuarios y otra información elaborada 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)



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 indigencia¹⁵ (**Gráfico 3**).

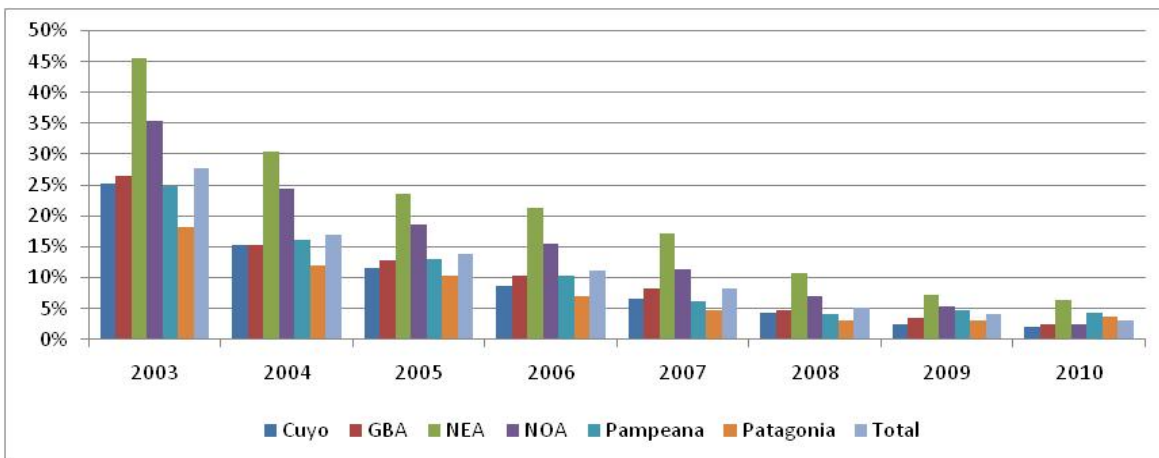
La región del Noreste Argentino (NEA), a la cual pertenece la provincia de Misiones, es la que registra los peores indicadores en términos socio-económicos y se registran allí valores de pobreza e indigencia muy superiores a los del promedio nacional. En 2003, el 73,4% de la población del NEA era pobre y el 45,5% era indigente. En 2010, por su parte, un 21,8% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un 6,4% por debajo de la de indigencia (**Gráfico 3**).

Los valores de estos indicadores para la provincia de Misiones la ubican levemente por debajo del promedio regional en materia de pobreza (71,1% y 21,3% respectivamente en 2003 y 2010). En lo que se refiere a indigencia, el porcentaje de población en esta situación era inferior a la media regional al comienzo del período (42,7%) pero superior al finalizarlo (7,1%), lo que implica que en esta jurisdicción, la pobreza extrema registra una reducción mucho menos notoria que en las provincias vecinas (**Gráfico 4**).

Gráfico 3. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por región¹⁶: años 2003-2010 (en porcentajes)

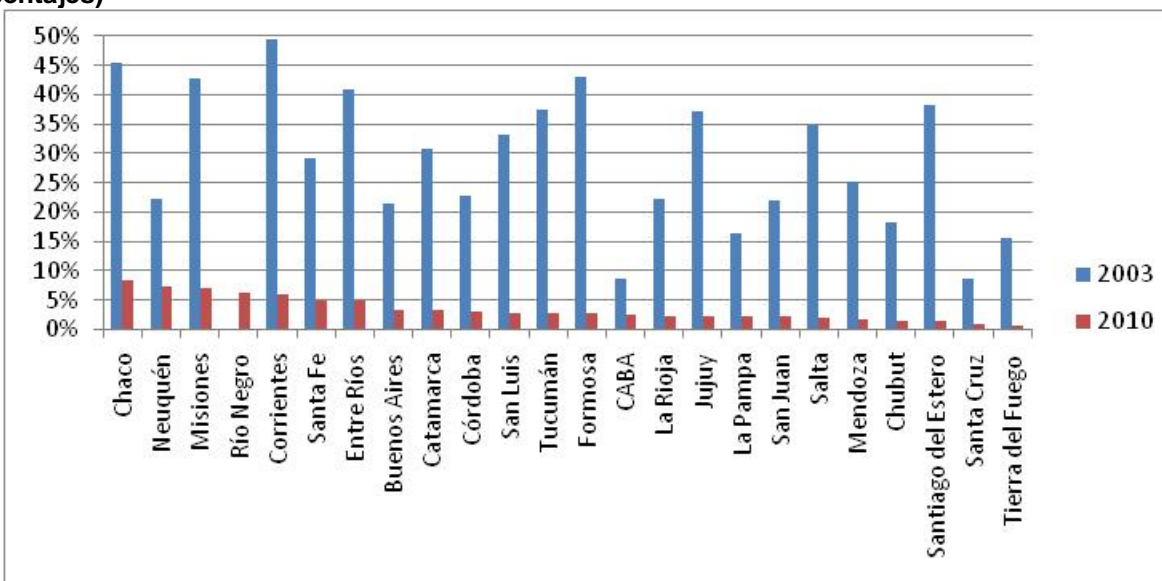
¹⁵ Según la definición que da el INDEC, la línea de indigencia se establece a partir del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria, que representa a los productos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas de cada miembro del hogar. La línea de pobreza 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.

¹⁶ 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 provincia¹⁷: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

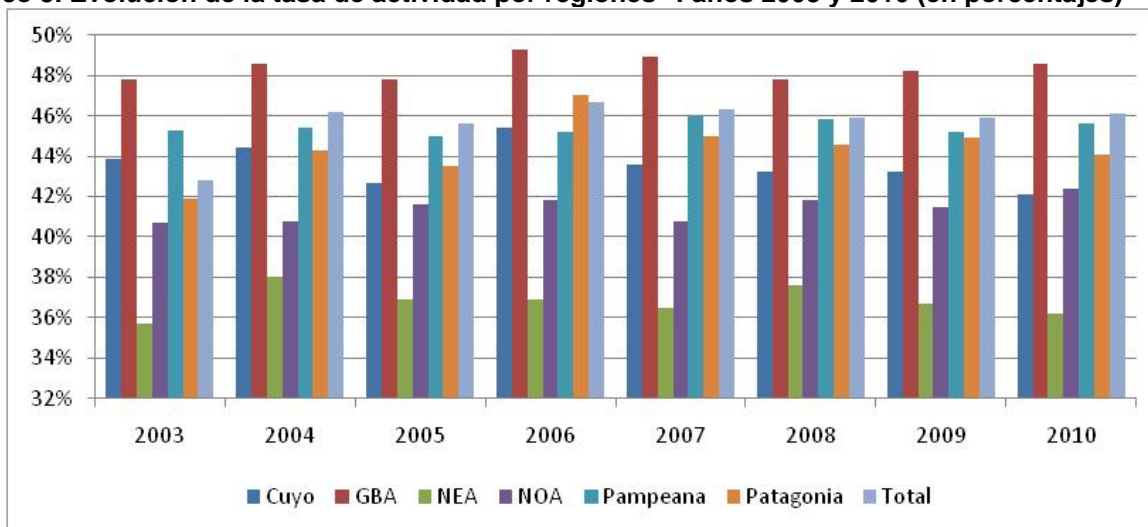
¹⁷ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH. No se disponen de datos del 2003 del aglomerado urbano Río Negro (incorporado a partir de 2007).

2.3. Actividad, empleo y desempleo

Durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad¹⁸ 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 NEA, los valores se muestran bastante estables a lo largo de todo el período (entre 36% y 38%) y resultan notablemente inferiores al promedio nacional. El máximo valor se registró en 2004 y en 2008, momento en que la tasa de actividad llegó al 38% (**Gráfico 5**).

En Misiones, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores superiores a los del promedio regional en lo que respecta a la situación actual, mientras que eran inferiores para la primera medición. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa que este indicador se incrementó notablemente, pasando de 33% a 41%, lo que da cuenta de un incremento muy superior al registrado en la región (**Gráfico 6**).

Gráfico 5. Evolución de la tasa de actividad por regiones¹⁹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



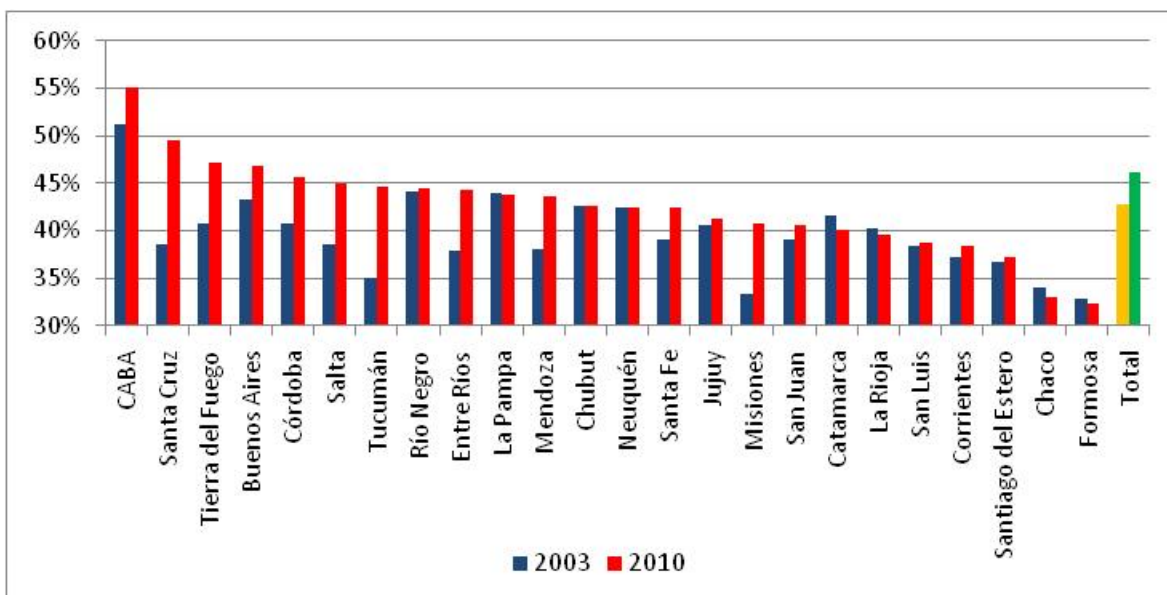
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de actividad por provincias²⁰: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

¹⁸ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

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

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.

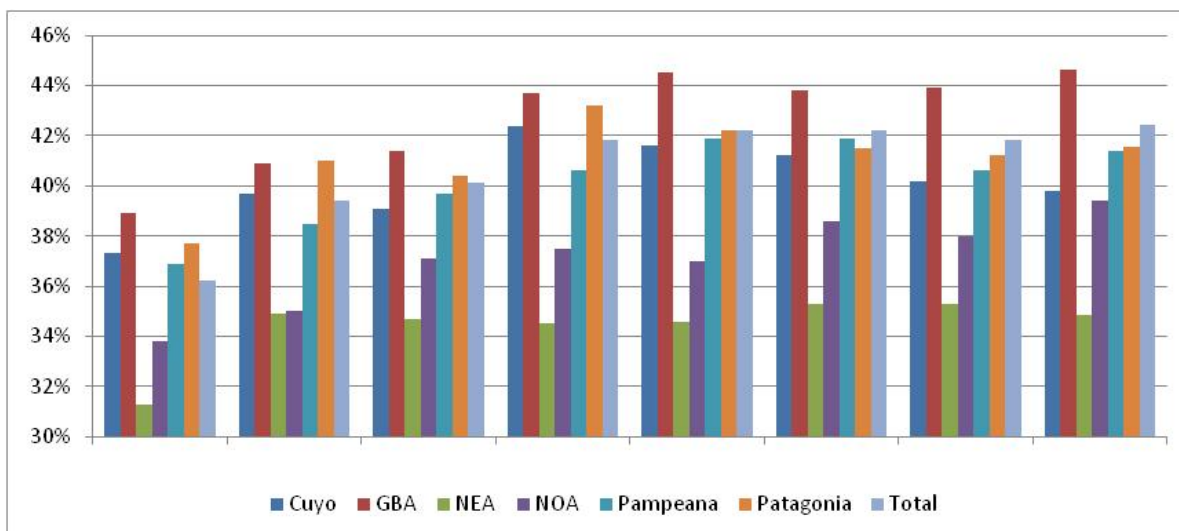
Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo²¹ muestra una tendencia al alza para el total país. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (**Gráfico 7**). En el NEA, en cambio, se verifica un estancamiento de la tasa, que luego de aumentar de 31% a 35% en el período 2003–2004, se mantiene en 35% hasta la actualidad, valor inferior a la media nacional (**Gráfico 7**).

En Misiones, en particular, la tasa de empleo se ubica por encima del promedio de su región y registra un incremento superior al de la región. Sin embargo, se ubica aún por debajo de la media nacional. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 31% al 39% (**Gráfico 8**).

Gráfico 7. Evolución de la tasa de empleo por regiones²²: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²¹ La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

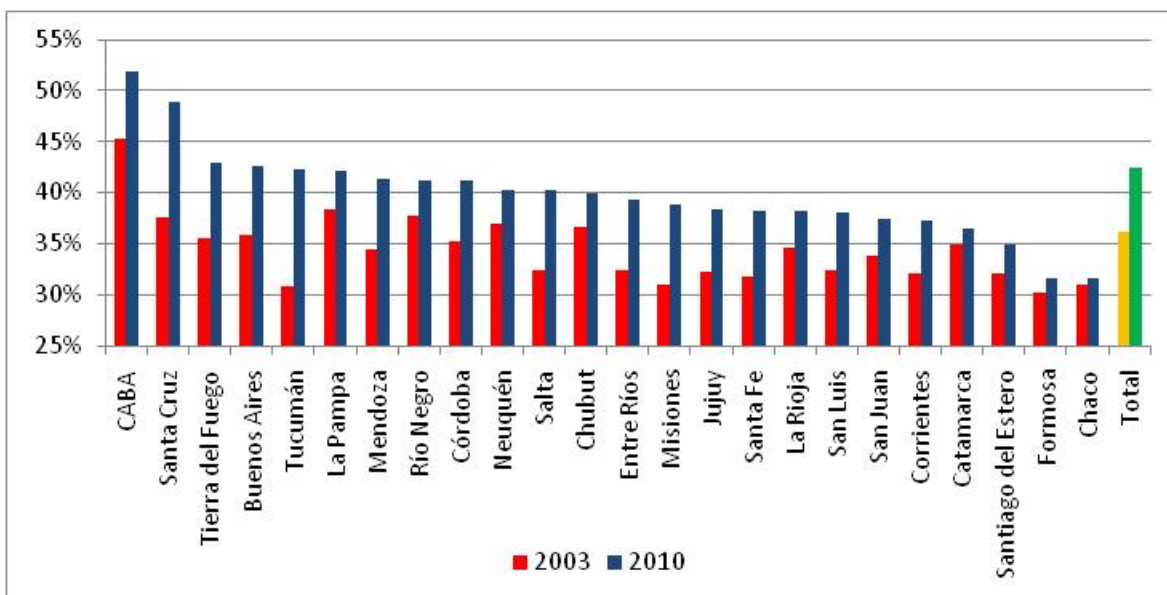
²² Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalló anteriormente.



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

Gráfico 8. Evolución de la tasa de empleo por provincias²³: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

²³ 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.

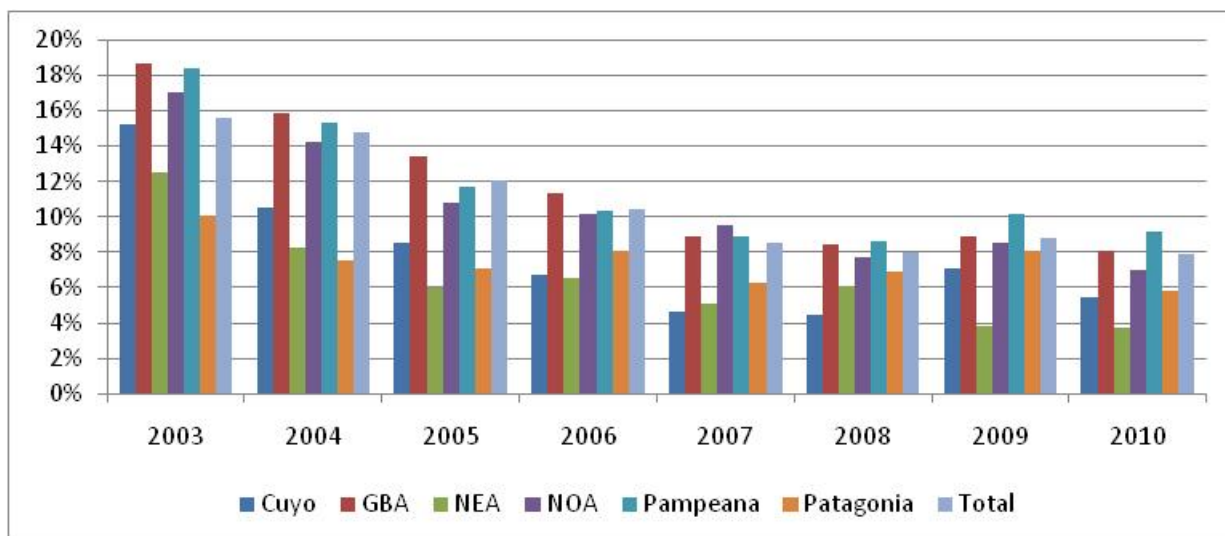
En lo que respecta a la desocupación²⁴, entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción a nivel nacional: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009 (Gráfico 9). En el NEA, la tasa de desocupación era inferior, en 2003, al promedio nacional, registrando un valor de 13% y mostrando una reducción sostenida que hace que la tasa se ubique en la actualidad en 4%, la más baja de todo el país (Gráfico 9).

En Misiones, la tasa de desocupación se ubicaba, para 2003, sensiblemente por debajo del promedio regional, y para 2010, levemente por encima, aunque siempre por debajo de la media nacional. Esto da cuenta de que la reducción de la tasa en la provincia, que pasa de 8% a 5% ha tenido una menor magnitud que la de la región (Gráfico 10).

Gráfico 9. Evolución de la tasa de desocupación por regiones²⁵: años 2003 y 2010 (en porcentajes)

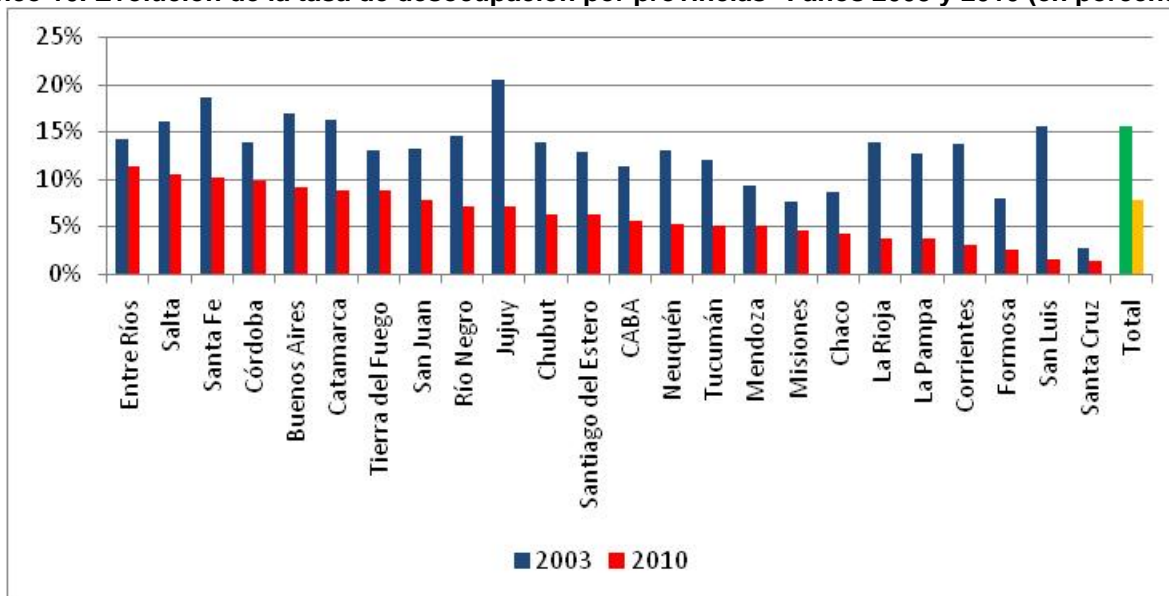
²⁴ La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA).

²⁵ 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 provincias²⁶: 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.

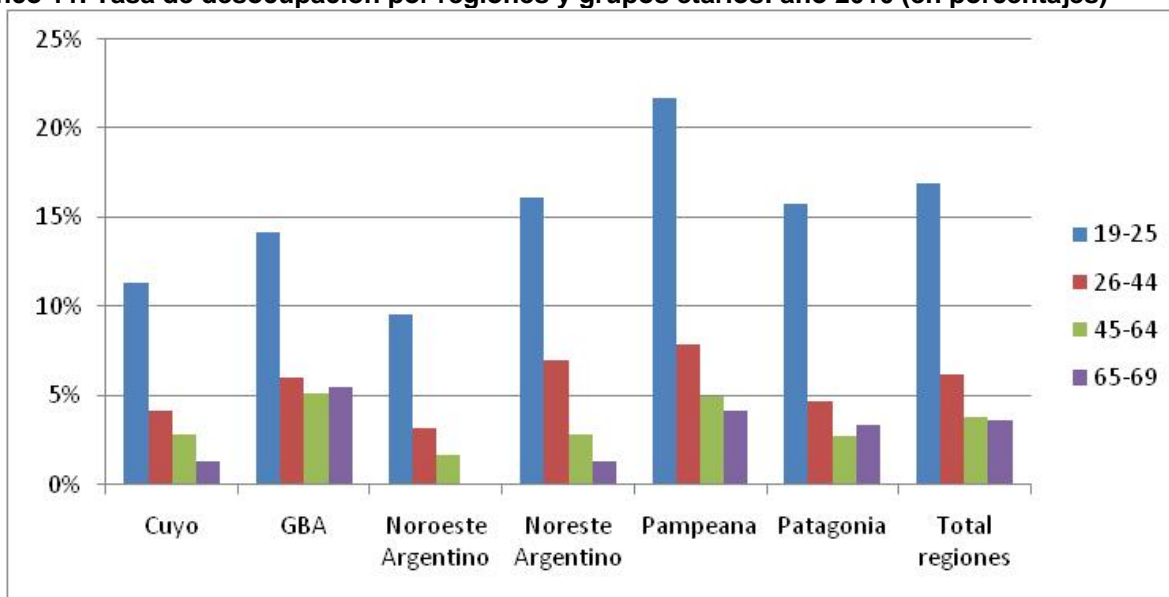
Volviendo sobre los datos nacionales, si se analiza la tasa de desocupación por grupos etarios, se advierte que este indicador alcanza mayores valores entre los jóvenes (19 a 25 años), y que esa característica se mantiene a pesar de la reducción que muestra durante los últimos años. Así, por ejemplo, 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**).

²⁶ Los valores por provincia corresponden a aglomerados urbanos de EPH.

En el NEA, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2010 sigue este mismo patrón, aunque los valores para cada grupo, con excepción del correspondiente a la franja 26-44, se ubican algo por debajo del promedio general. La tasa de desocupación para 2010 era del 16% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 7%, 3% y 1% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (**Gráfico 11**)).

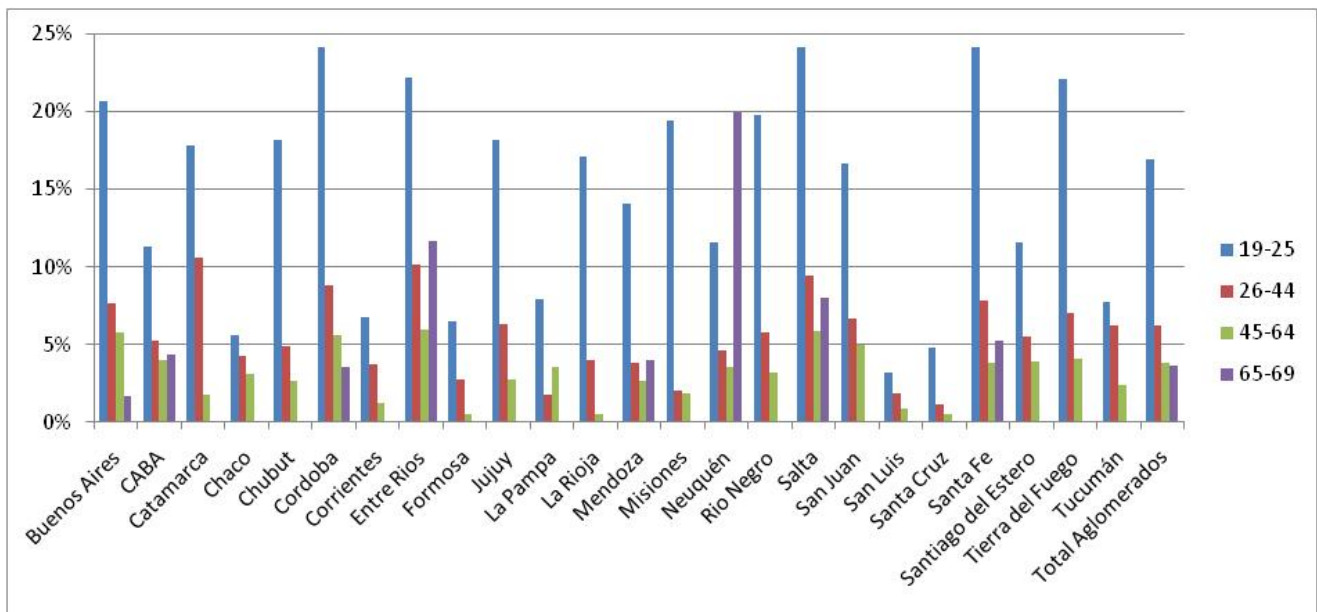
La provincia de Misiones, en particular, muestra una situación menos favorable que las demás jurisdicciones del NEA, y también con respecto a la media nacional. Actualmente, se considera desocupados al 19% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 2% (26 a 44 años), 2% (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 previsional²⁷ 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**)²⁸. El salto que muestra la cobertura a partir de 2007 es atribuida al Plan de Inclusión Previsional, lo 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%)²⁹.

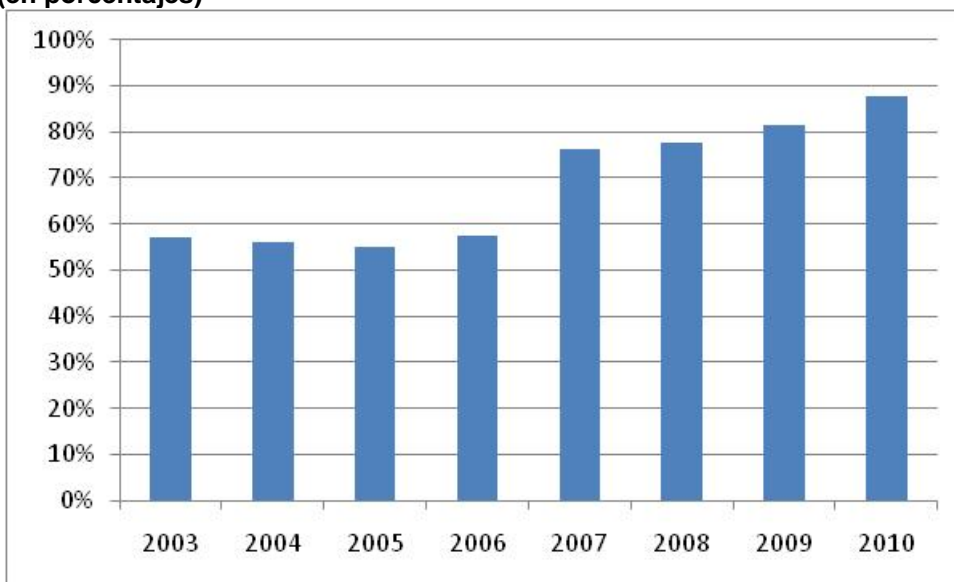
Con anterioridad al Plan de Inclusión Previsional, la cobertura previsional en Misiones (26,90%) se encontraba notablemente por debajo del promedio nacional (57,6%), ubicándose como la provincia de peor desempeño del país, con excepción de Formosa. Si bien no se cuenta con información actualizada acerca de la cobertura previsional actual en esta jurisdicción, interesa destacar que a mayo de 2010, el 59% de los beneficios totales que se recibían en esta provincia correspondían a aquellos otorgados por la moratoria previsional (**Gráfico 14**).

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Entre 2005 (momento en que empezó a regir la moratoria) y 2010, el incremento de la cobertura fue del 59% (ANSeS; 2010).

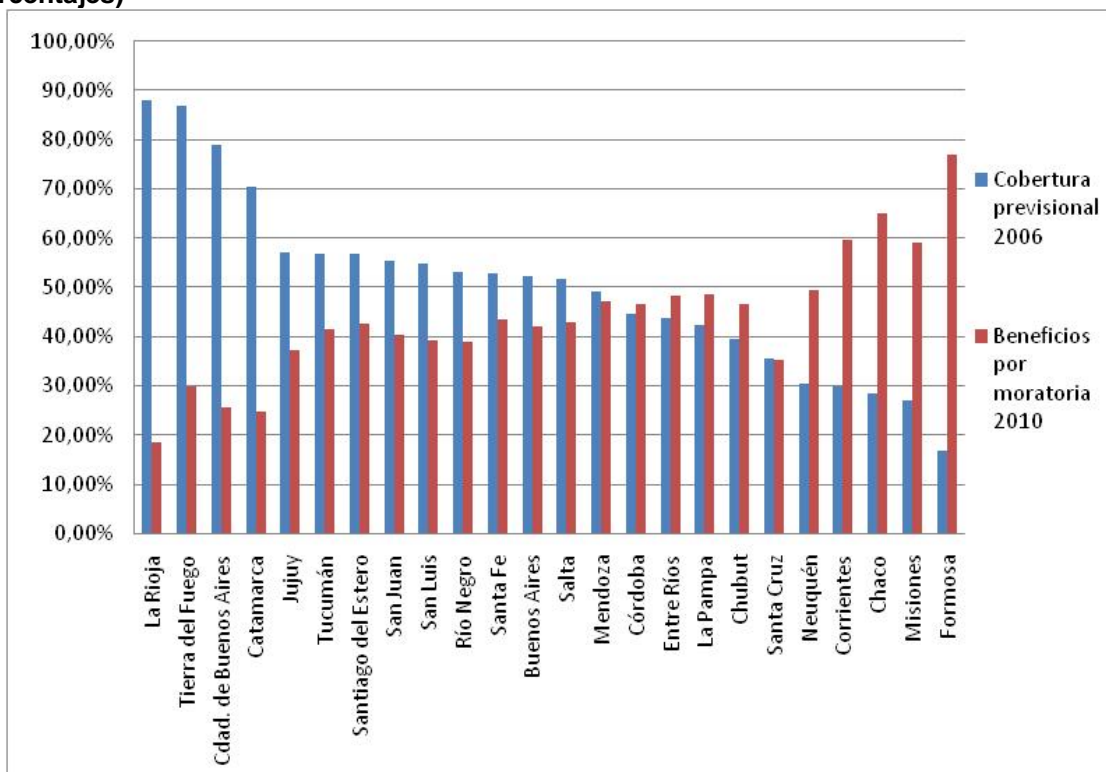
Gráfico 13. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA): años 2003 a 2010 (en porcentajes)



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

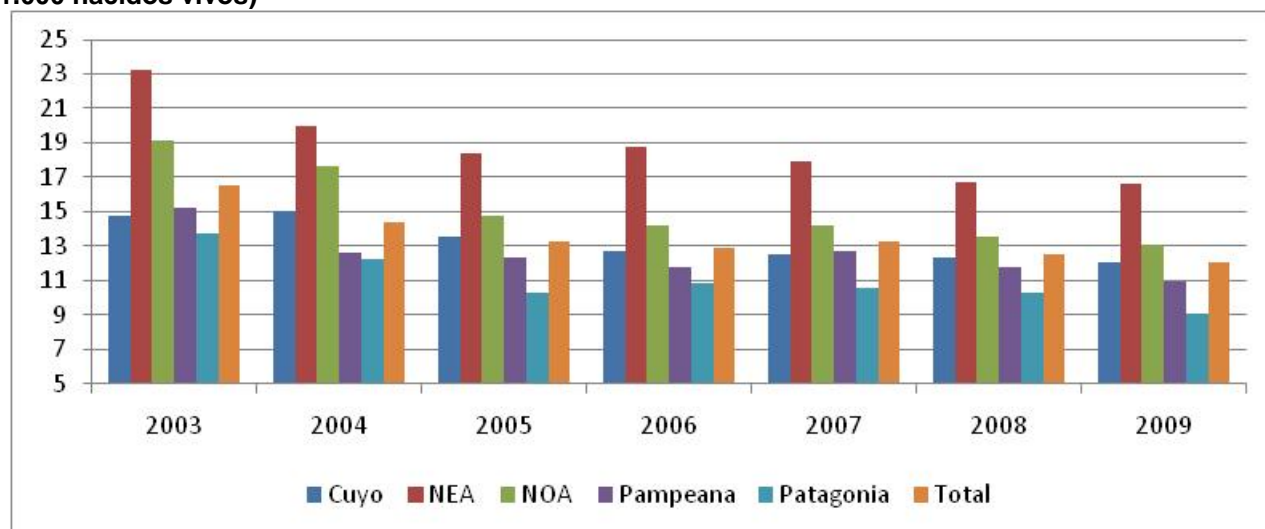
2.5. Mortalidad infantil y materna

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 del NEA se ubican, a lo largo de todo este período, sensiblemente por encima del promedio nacional, exhibiendo las tasas más altas. Sin embargo, sus indicadores muestran una tendencia sostenida a la reducción, aunque aún se encuentran sensiblemente por encima de la media nacional. Mientras que en 2003 la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 23,2 por mil nacidos vivos (diferencia de 6,7 puntos respecto del promedio nacional), en 2009 se situaba en 16,7 por mil nacidos vivos (diferencia de 4,6 puntos con el promedio nacional) (**Gráfico 15**).

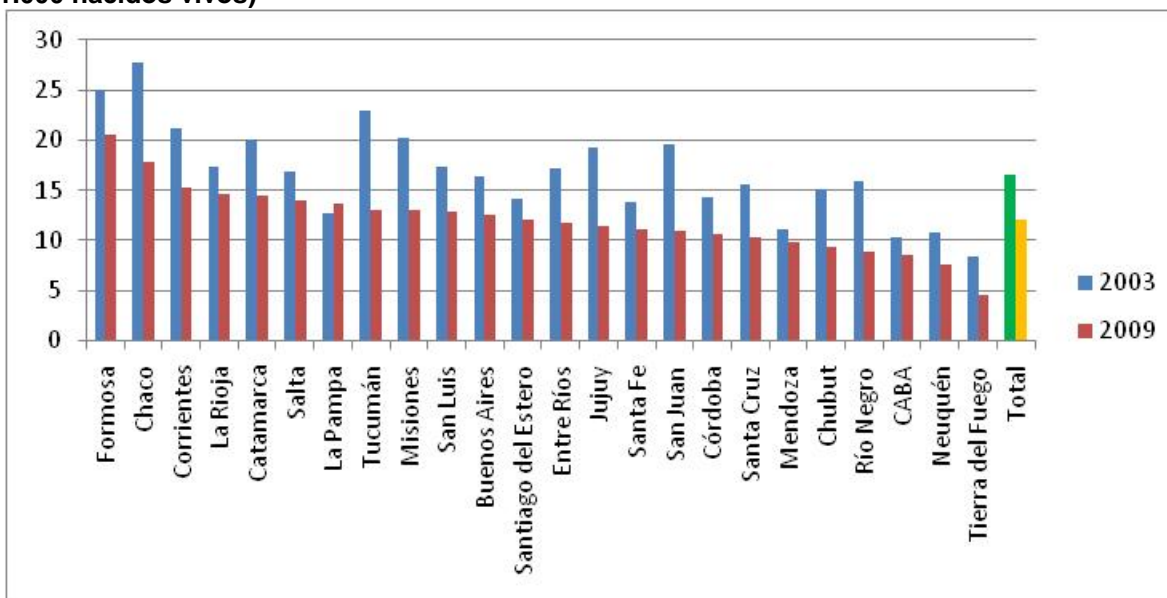
La provincia de Misiones, por su parte, se encuentra en una situación ventajosa entre las provincias vecinas. En esta jurisdicción, la mortalidad infantil alcanzaba al 20 por mil nacidos vivos en 2003 y cayó al 13 por mil nacidos vivos en 2009. Estas proporciones la ubican, en ambos casos, por debajo del promedio regional, y la magnitud de la reducción registrada ubican a la provincia cada vez más cerca de la media 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)



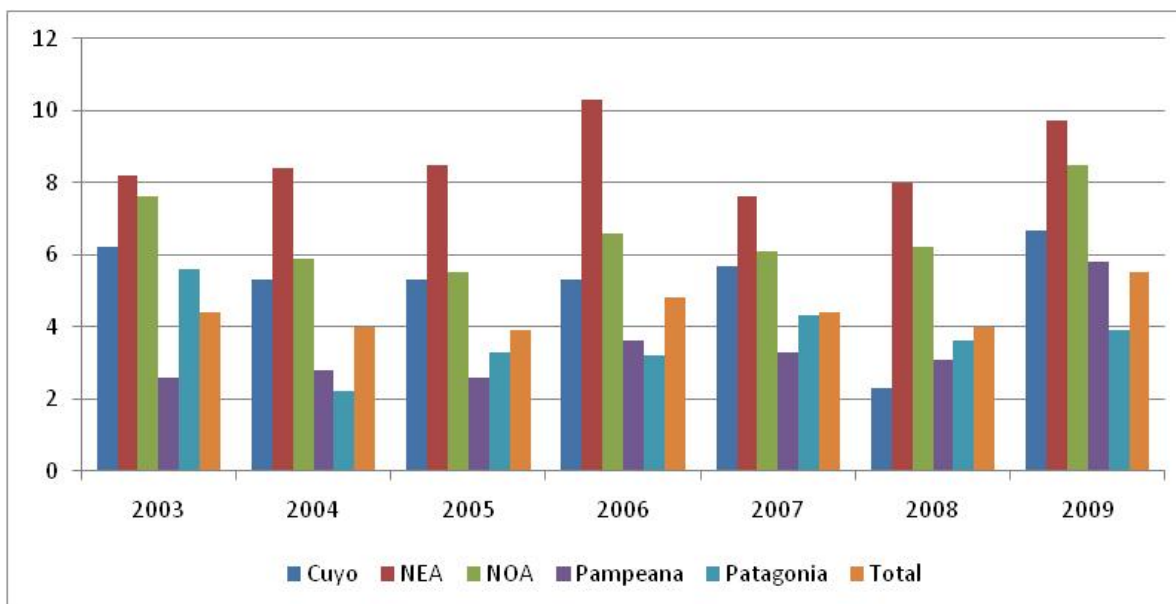
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Serie de Indicadores Básicos 2005-2010, Ministerio de Salud.

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 del NEA se sitúan, durante los últimos siete años, sensiblemente por encima del promedio nacional, exhibiendo los valores más altos de todo el país, los cuales muestran además una tendencia errática, alcanzando sólo en 2007 un valor inferior al registrado para 2003, que era de 8,2 por 10 mil nacidos vivos, y alcanzando en 2009 el valor máximo de todo el período analizado, 9,7 por 10 mil nacidos vivos (**Gráfico 17**).

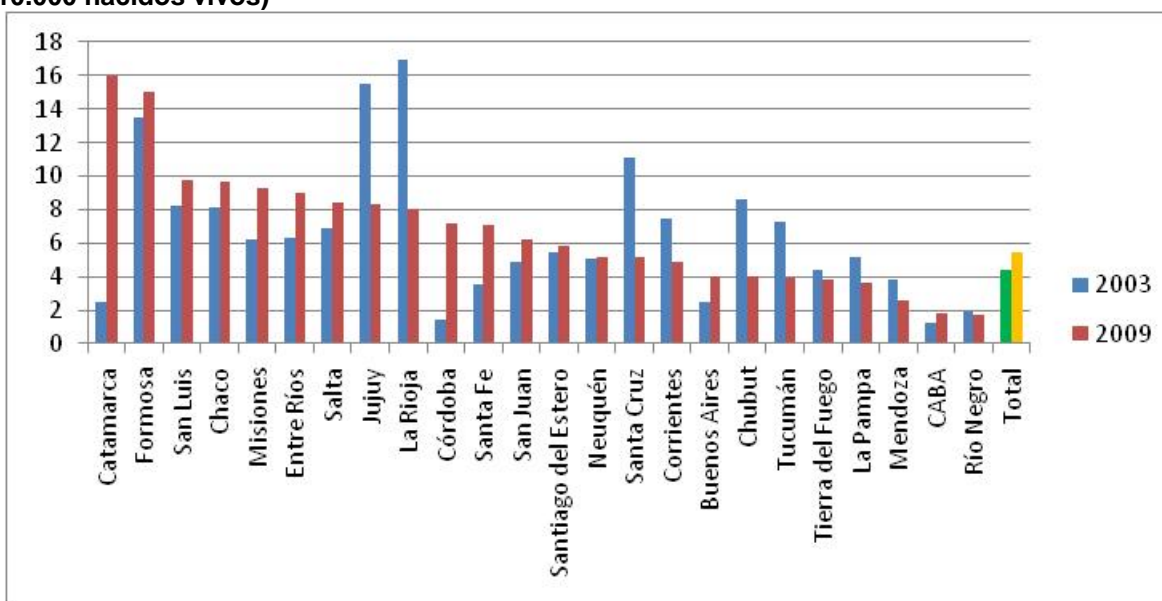
En lo que respecta a Misiones, la situación es más favorable que la de las provincias de su región, aunque muestra un notable incremento entre 2003 y 2010. Este indicador se situaba en 6 por 10 mil nacidos vivos en 2003 y en 9 por mil nacidos vivos en 2009. (**Gráfico 18**).

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

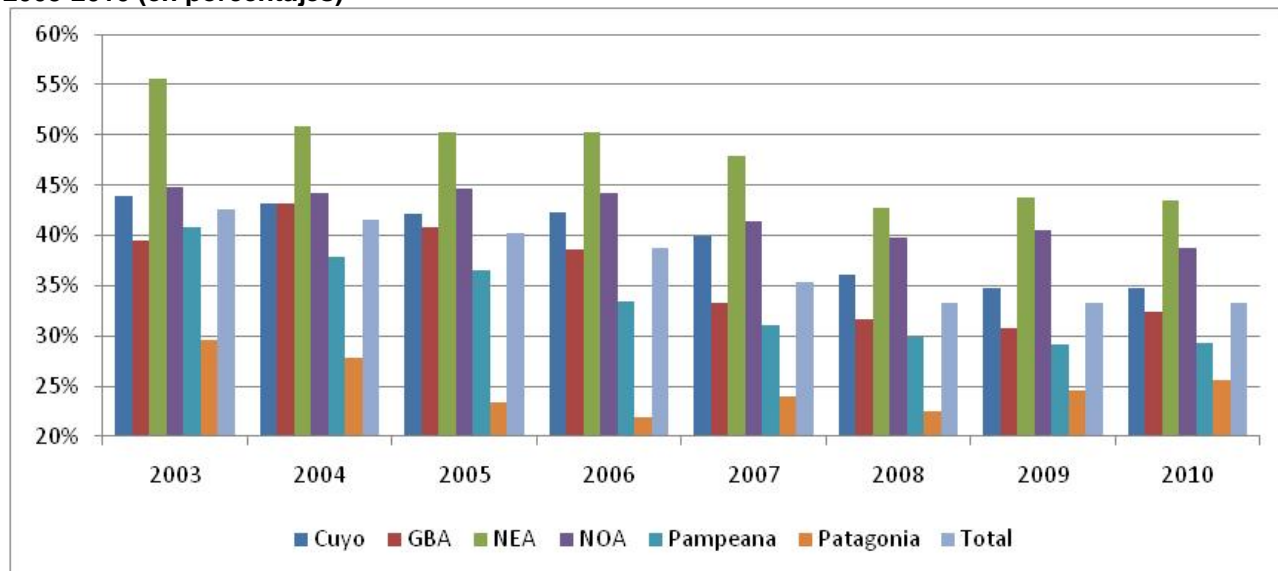
Durante los últimos años, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o planes médicos en nuestro país se ha ido reduciendo, de manera sostenida: mientras que en el año 2003 se encontraba en esta situación el 43% de la población argentina, el porcentaje alcanzaba a 33% en 2008 y se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

En las provincias del NEA, la proporción de población que no cuenta con cobertura es, para todos los años, sensiblemente superior al promedio nacional, exhibiendo los valores más altos de

todo el país, aunque mostrando una tendencia sostenida a la reducción, y de una magnitud similar a la nacional. En 2003, un 56% de quienes habitaban en el NEA podía recurrir solamente a la atención pública de la salud mientras que actualmente esta situación afecta al 44% (**Gráfico 19**).

En el caso de Misiones, el porcentaje de población no cubierta por las obras sociales o los planes médicos privados era del 52% en 2003 y cayó al 39% en la actualidad, valores que ubican a la provincia por debajo del promedio regional, pero aún por encima del nacional (**Gráfico 20**).

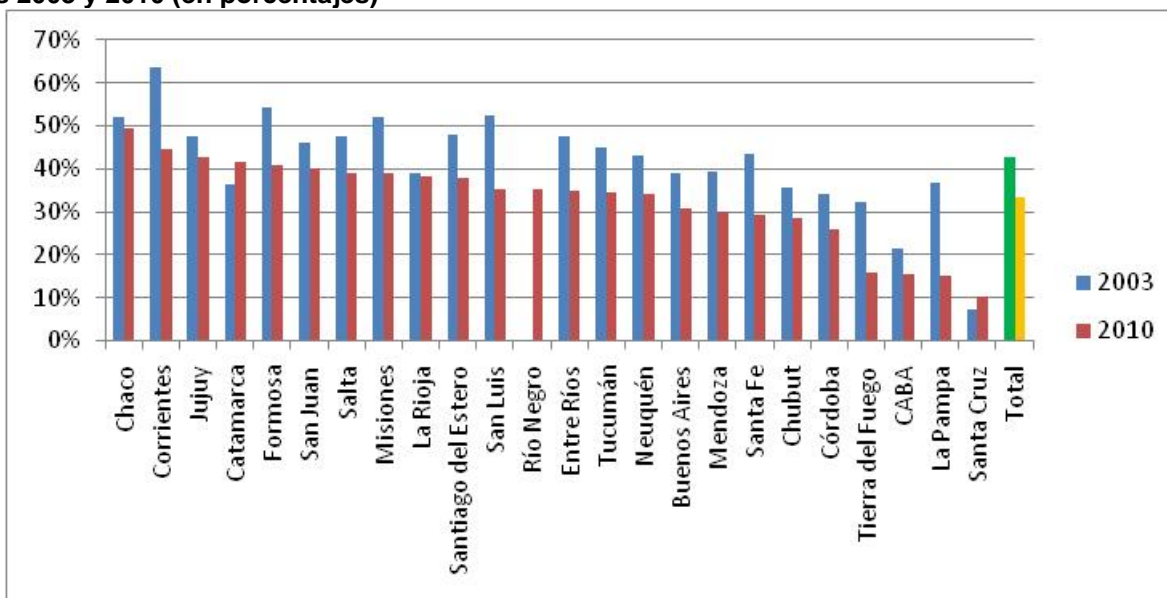
Gráfico 19. Porcentaje de población no cubierta por obra social o plan médico, por regiones³⁰: años 2003-2010 (en porcentajes)



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

³⁰ 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 provincias³¹: años 2003 y 2010 (en porcentajes)



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

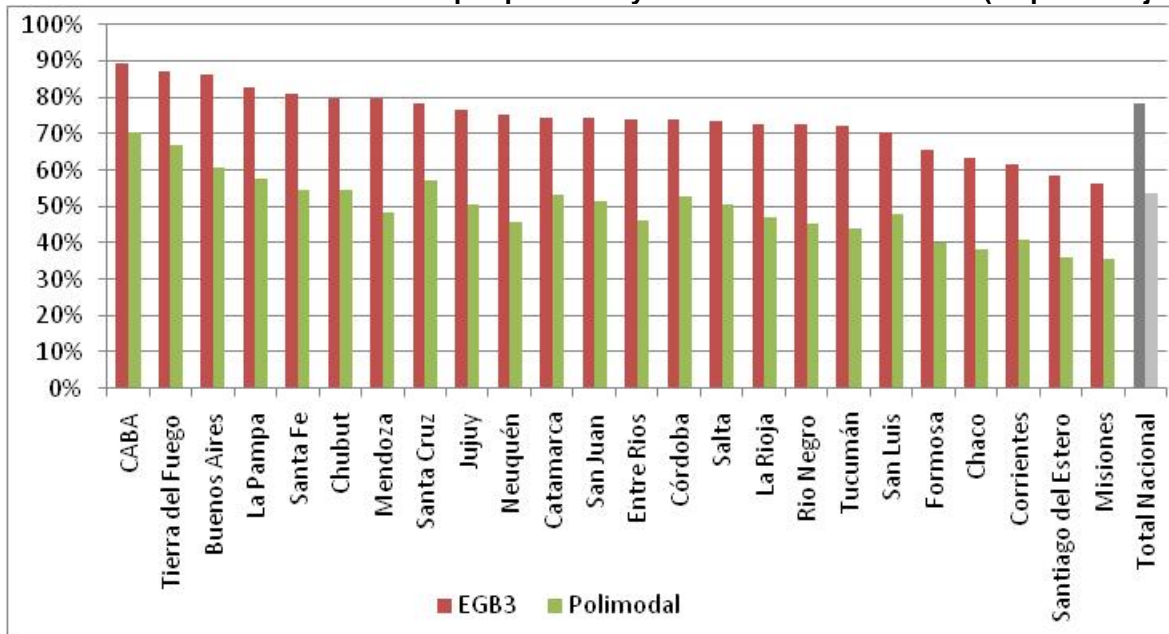
2.7. Educación

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización³² de Argentina 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 Misiones, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, sensiblemente por debajo del promedio nacional, registrando valores de 56% para EGB3 y de 34% para Polimodal, exhibiendo los valores más bajos de todo el país (**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 Misiones es del 18%, lo cual la posiciona muy por encima del promedio nacional.

³¹ 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).

³² La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

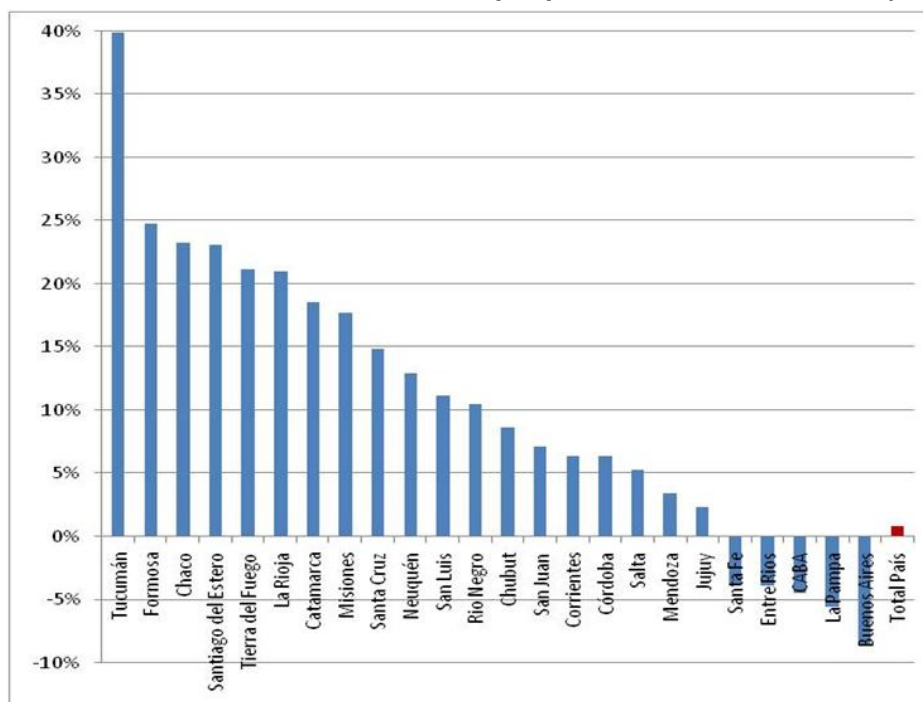
Gráfico 21. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.

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

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

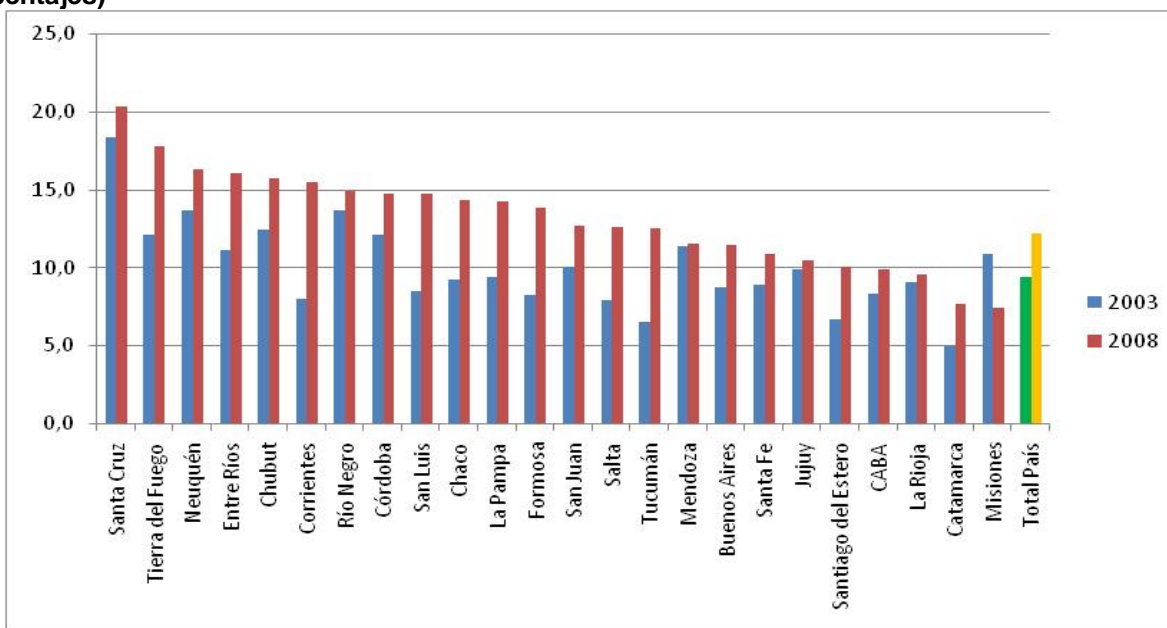


Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación - Anuarios Estadísticos.

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

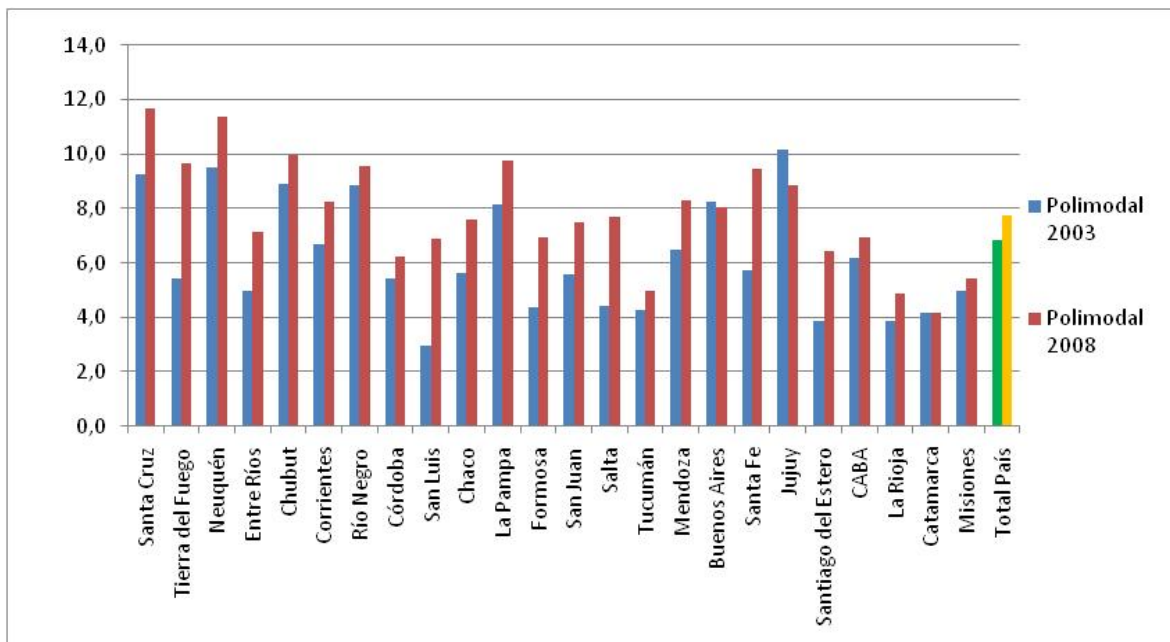
Para referirnos a la trayectoria educativa, vamos a centrarnos en dos indicadores: la tasa de repitencia y la de abandono, tomando el período 2003 a 2008 por ser éstos los últimos datos disponibles. Entre esos años, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En Misiones, por el contrario, se registra una tendencia a la baja en lo que respecta a EGB3, y una leve tendencia al alza en lo que respecta a Polimodal, ubicándose los últimos valores sensiblemente por debajo de la media nacional. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 10,9% a 7,4% mientras que en Polimodal se registró un leve aumento de 5,0% a 5,4% (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.

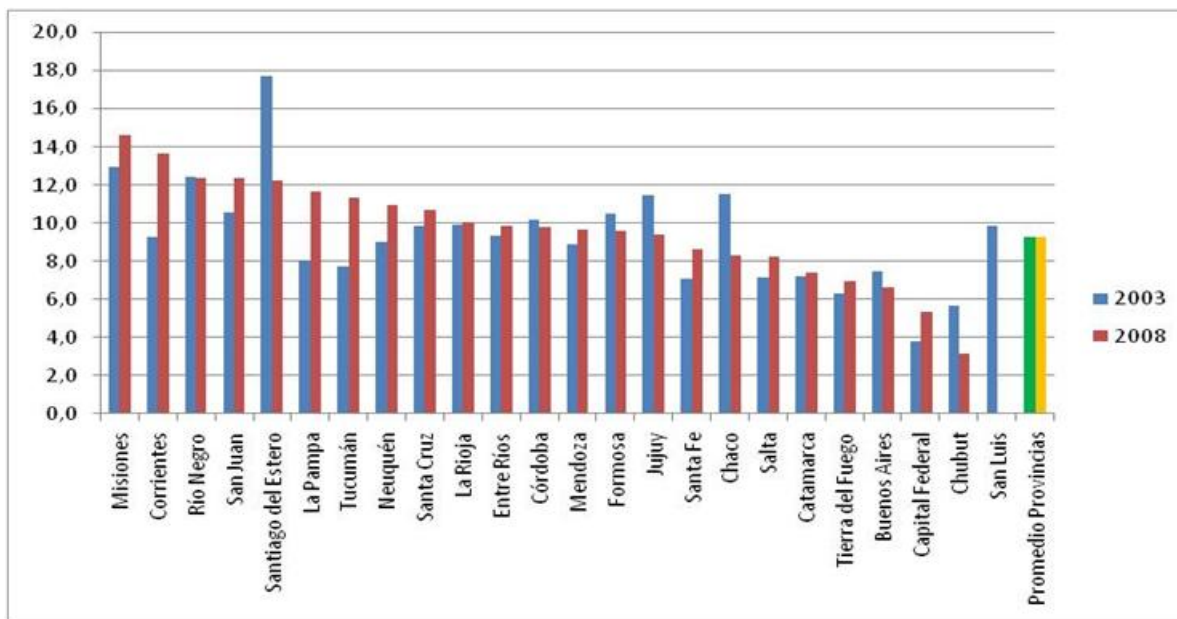
Gráfico 24. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



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.

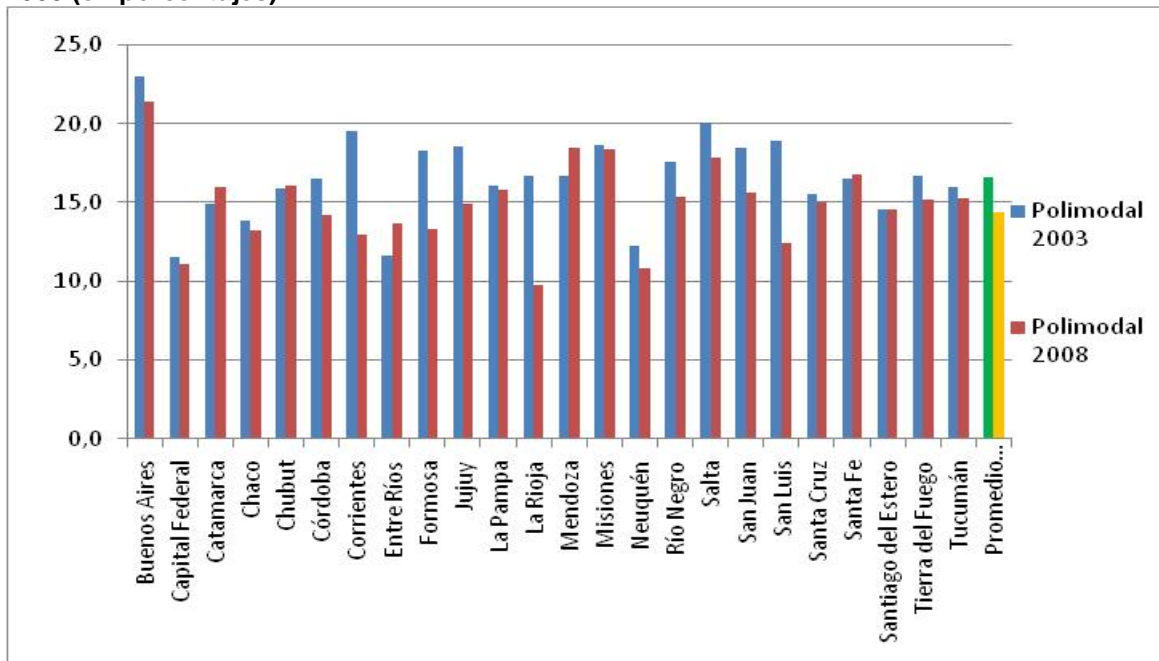
A nivel país, entre 2003 y 2008, la tasa de abandono se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal. En Misiones, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró un incremento (pasando de 12,9% a 14,6%), y se ubica para la última medición levemente por encima del promedio general. En el Polimodal, en cambio, el indicador mostró una leve reducción, pasando de 18,6% a 18,4% estable en 14,6%, valor que resulta aún sensiblemente superior al promedio general de nivel de abandono actual (**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.

3. Características de la institucionalidad social de la provincia de Misiones

La institucionalidad social provincial

La institucionalidad social de la provincia de Misiones está constituida, principalmente, por los Ministerios sectoriales de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud; Trabajo y Empleo, Derechos Humanos; Salud Pública y Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología. Las funciones y misiones de estas carteras quedaron establecidas a través de la Ley Provincial 3.637, sancionada el 22 de Diciembre de 1999 y promulgada el 06 de Enero de 2000 (la que a su vez modifica a la Ley Provincial 2.557, sancionada y promulgada en 1988).

Asimismo, intervienen activamente en la ejecución de las políticas sociales dos entes descentralizados: el Instituto de Desarrollo Habitacional (IProDHa), y el Instituto de Previsión Social (IPS).

Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud

La función principal del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, es la planificación de las políticas sociales provinciales destinadas a la protección de los sectores de mayor vulnerabilidad social.

El Ministerio se estructura a partir de la Subsecretaría de la Mujer y la Familia, la Subsecretaría de Acción Social y la Subsecretaría de la Juventud.

La Subsecretaría de la Mujer y la Familia cuenta con cuatro áreas principales: Mujer; Prevención de la Violencia Familiar; Infancia, Adolescencia y Familias; y Mujer Municipal. Por su parte, la Subsecretaría de Acción Social se estructura en las Direcciones de Emergencia Social; de Jubilaciones de Amas de Casa; de Asistencia Social; y de Seguridad Social. Dentro de la Subsecretaría de la Juventud, se destacan las diversas líneas de acción referidas a recreación y turismo social.

Asimismo, goza de gran importancia estratégica el Área de Economía Social, que depende directamente del Ministro. Esta área coordina un conjunto variado de Planes y Programas tanto de origen nacional –Manos a la Obra- como provincial –Hecho en Misiones; Fortaleciendo lo Nuestro; Produciendo Cambios; Plan Provincial para el Desarrollo de la Economía Social y el Empleo en Misiones; entre otros.

El Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud cuenta con una red de Centros de Atención Integral Comunitario (CAICs), cuya misión es facilitar el acceso a los diferentes Programas y Proyectos que se implementan en el seno del Ministerio.

Según fuentes oficiales, dichos Centros interactúan de forma comunitaria con el objetivo de crear un espacio que fortalezca la revalorización de las actividades económicas, sociales y culturales orientadas al crecimiento y al desarrollo social de cada sector.

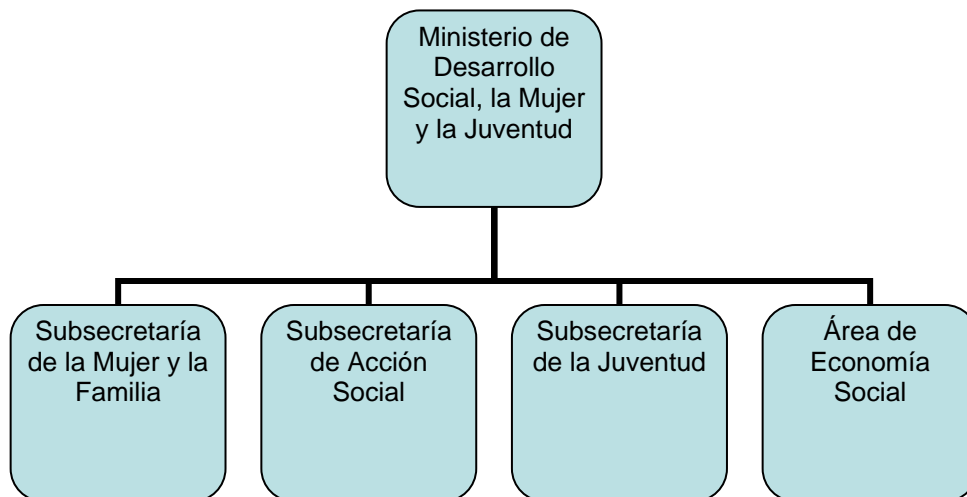
Los Centros brindan las siguientes prestaciones:

- Atención, asesoramiento y acompañamiento a la población en relación a los Programas Nacionales y Provinciales, Plan Manos a la Obra, CIC, Familias, Emergencia Alimentaria, etc.

- Generación de espacios de capacitación en microemprendimientos y en necesidades sentidas por la población.
- Ayuda económica a familias y/o personas en emergencia económica, climatológica, de salud, etc.
- Coordinación de acciones con las diferentes organizaciones que cooperan en la comunidad a fin de establecer una red integral de trabajo.
- Articulación, monitoreo y evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) a través del trabajo articulado con las cocinas centralizadas.

En total existen 25 CAICs. Estos Centros se encuentran distribuidos tanto en la capital provincial (donde hay ocho en total) como en el interior de la provincia, en las siguientes localidades: Alberdi, Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Azara, Concepción de la Sierra, Eldorado, Garupá, Jardín América, Leandro N. Alem, Oberá, Puerto Iguazú, Puerto Rico, San Javier, San Pedro, San Vicente, Santa Ana, San José.

Gráfico 27. Estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la Provincia de Misiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de Misiones.

Ministerio de Trabajo y Empleo

Las funciones del Ministerio de Trabajo y Empleo provincial son, según información disponible en su sitio web, las siguientes:

- Ejercer la Policía del Trabajo en todo el Territorio Provincial
- Efectuar la determinación y calificación de ambientes y tareas insalubres;
- Aplicar y gestionar las Convenciones Colectivas de Trabajo y la negociación colectiva con los agentes públicos;

- Organizar un servicio de empleo en concordancia con los lineamientos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación requiriendo al efecto el asesoramiento técnico necesario
- Aplicar sanciones por inobservancia de las disposiciones que regulan el trabajo en todas sus formas y por incumplimiento de las resoluciones que dicte
- Promover el perfeccionamiento y difusión de la legislación laboral, asesorando y dictaminando cuando sea procedente;
- Dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de los convenios existentes con la Nación y suscribir las actas e instrumentos que fuere menester
- Promover reformas de la legislación laboral
- Promover relaciones con las entidades que representan a los trabajadores y empleadores
- Promover acciones tendientes a la erradicación del trabajo infantil
- Ejercer toda función necesaria o conveniente para el mejor cumplimiento de sus fines

En cuanto a su estructura, el Ministerio de Trabajo y Empleo está organizado en tres Subsecretarías: de Relaciones Gremiales; de Capacitación y Políticas de Promoción de Empleo; y de Trabajo.

La Subsecretaría de Empleo lleva adelante, junto con la Subsecretaría de Gremiales, entre otras iniciativas, los Programas Interzafra y e Intertarefa, que tienen por objetivo reducir la el sub-registro de los trabajadores zafros y tareferos, y a través de ello mejorar sus condiciones laborales y sanitarias.

Por su parte, bajo la órbita de la Subsecretaría de Trabajo se desenvuelven todas las iniciativas referidas a las relaciones laborales, la seguridad e higiene en el trabajo, inspecciones laborales, etc.

Asimismo, el Ministerio participa en la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPROETI), creada por el Decreto-Ley N°1402/2002, como representación provincial de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), creada en 1997, en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este sentido, cabe resaltar que los objetivos de la COPROETI son:

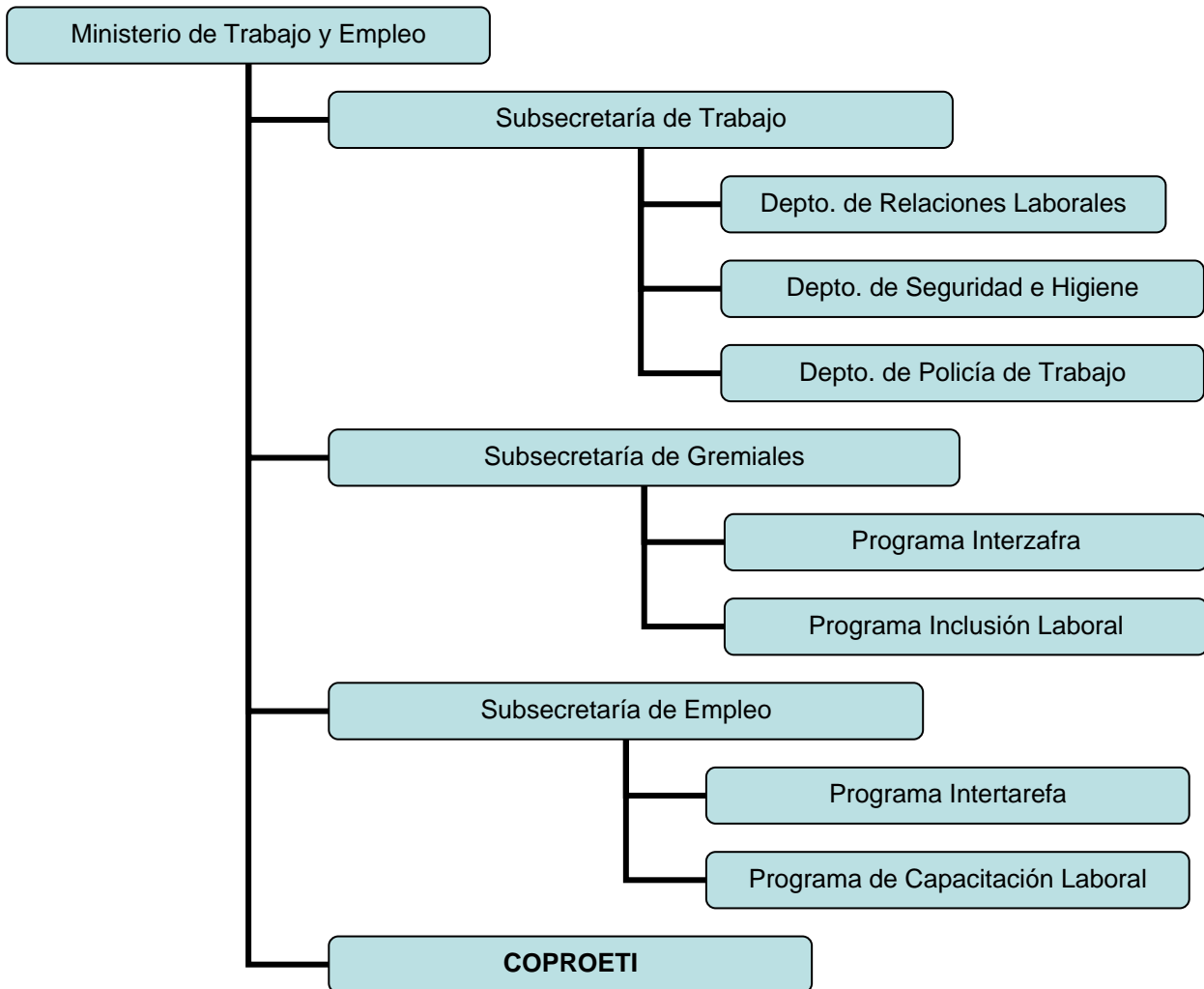
- Implementar medidas de control y relevamiento tendientes a la erradicación del trabajo infantil y la regulación del trabajo adolescente, focalizando las mismas en las actividades vinculadas con la producción de la yerba y el tabaco.
- Defensa pública de los derechos de los niños y de condiciones laborales adecuadas para los adolescentes.
- Promover el empleo protegido de los adolescentes.
- Presidir la Comisión para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil dependiente del Consejo Federal del Trabajo, en concordancia con la CONAETI y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

- Difundir y capacitar sobre los Convenios N°138 (edad mínima) y N°182 (peores formas del trabajo infantil) de la OIT.

Las funciones de la COPROETI son las siguientes:

- Brindar asesoramiento profesional al público en general en la temática específica, encuadrándose en las legislaciones vigentes.
- Recepcionar y verificar (inspeccionar) denuncias por ocupación de mano de obra infantil.
- Monitorear y verificar (inspeccionar) las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes en establecimientos comerciales, industriales y rurales.
- Brindar capacitación y asistencia técnica en materia de trabajo infantil a las organizaciones de la sociedad civil, organismos provinciales y privados.

Gráfico 28. Estructura institucional del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Trabajo y Empleo de Misiones.

Ministerio de Derechos Humanos

El Ministerio de Derechos Humanos ha pasado a ocupar un papel preponderante en la institucionalidad social de la provincia de Misiones hacia octubre de 2010. Fue allí cuando recayó en el Ministerio la responsabilidad de la coordinación del Programa provincial de recuperación nutricional Hambre Cero, hasta ese momento bajo la égida del Ministerio de Desarrollo Social.

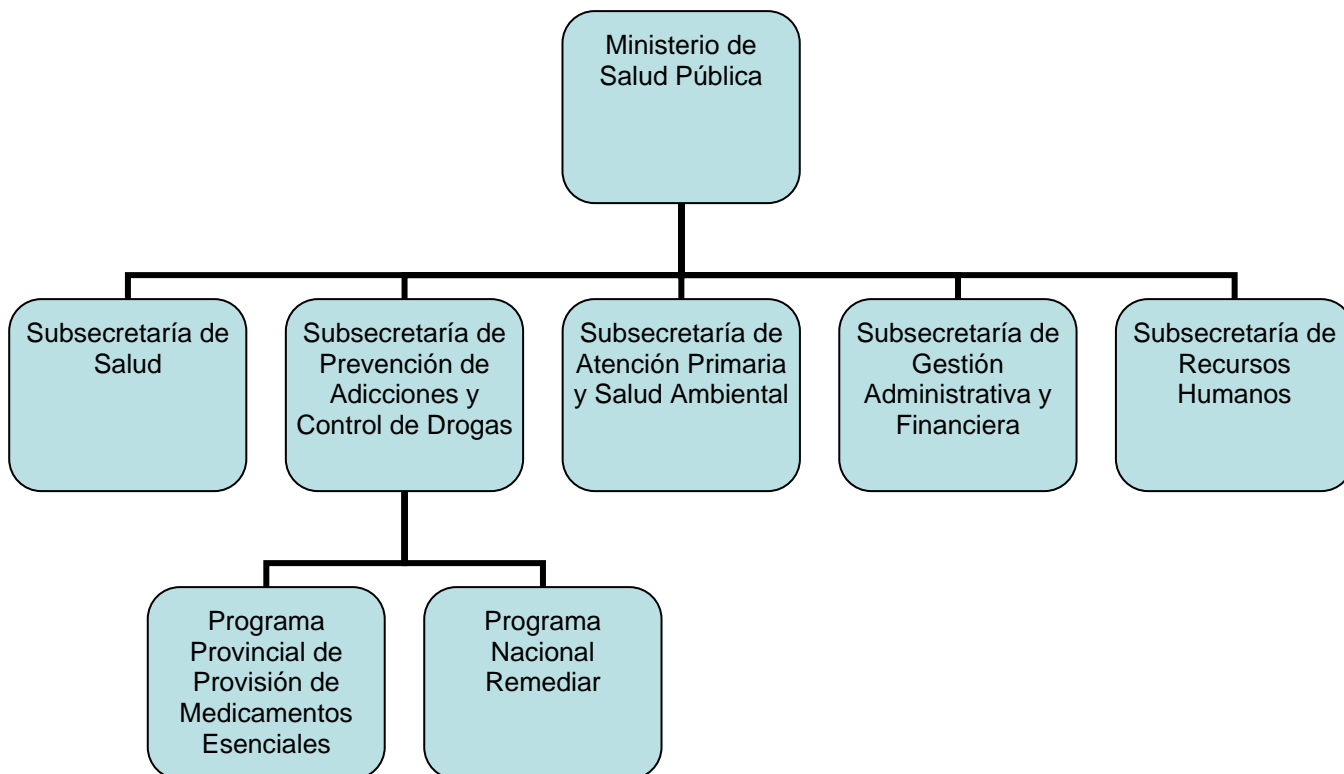
Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública es la jurisdicción de ejecución de la Política Sanitaria Provincial, asentada en cuatro preceptos, según se consignan en la propia página web provincial:

- Hablar de Salud en lugar de Enfermedad.
- Política Sanitaria de Estado en lugar de política partidaria y de Gobierno.
- Rol regulador del Estado en lugar de su rol activo.
- Subsidiar a la demanda en lugar de la oferta.

Esta política se encuentra enmarcada jurídicamente en la Ley Provincial de Salud, sancionada el 13 de Septiembre de 2007, que establece la creación de un Seguro Provincial de Salud para “todos los habitantes de la provincia que no cuenten con cobertura explícita de atención médica a través de seguros obligatorios y voluntarios”.

Gráfico 29. Estructura institucional del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Salud Pública de Misiones.

El Ministerio ejecuta la totalidad de los programas sanitarios nacionales y provinciales, que se enumeran en la **Tabla 4**.

Tabla 4. Oferta programática nacional y provincial que ejecuta el Ministerio de Salud Pública de Misiones.

Programas Nacionales que se ejecutan bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública de Misiones	
Programa Nacional Médicos Comunitarios	Programa Regular de Inmunizaciones
Funciones Esenciales y Programa de Salud Pública (FESP)	Programas Médicos Comunitarios
Floración de las Aguas de Abastecimiento Público	Programa Federal de Salud (PROFE)
Programas Provinciales que se ejecutan bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública de Misiones	
Programa de Formación Agentes Sanitarios 2010	Programa Provincial Red Gerontológica
Programa de Descentralización de la Gestión para la Atención Primaria de la Salud	Programa Provincial de Prevención y Control de Diabetes
Programa Provincial de Salud Integral en la Adolescencia	Diagnóstico Precoz de Cáncer de Cuello Uterino
Programa de Rehabilitación con Base Comunitaria	Programa Provincial de ITS-VIH/SIDA
Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable	Programa de Lepra
Programa Provincial de Prevención de la Enfermedad del Dengue	Programa VIGI+A
Programa Provincial de Control Vectorial de Chagas	Programa de Toxicología
Provisión de Medicamentos Esenciales	Programa de Tuberculosis
Programa de Relevamiento de Riesgo Hospitalario y Capacitación en Riesgos Laborales	CUCAIMis
Programa Provincial de Estudio de Animales Venenosos	Programa Sanar
Elaboración de Medicamentos	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial del Ministerio de Salud Pública de la provincia de Misiones.

Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología

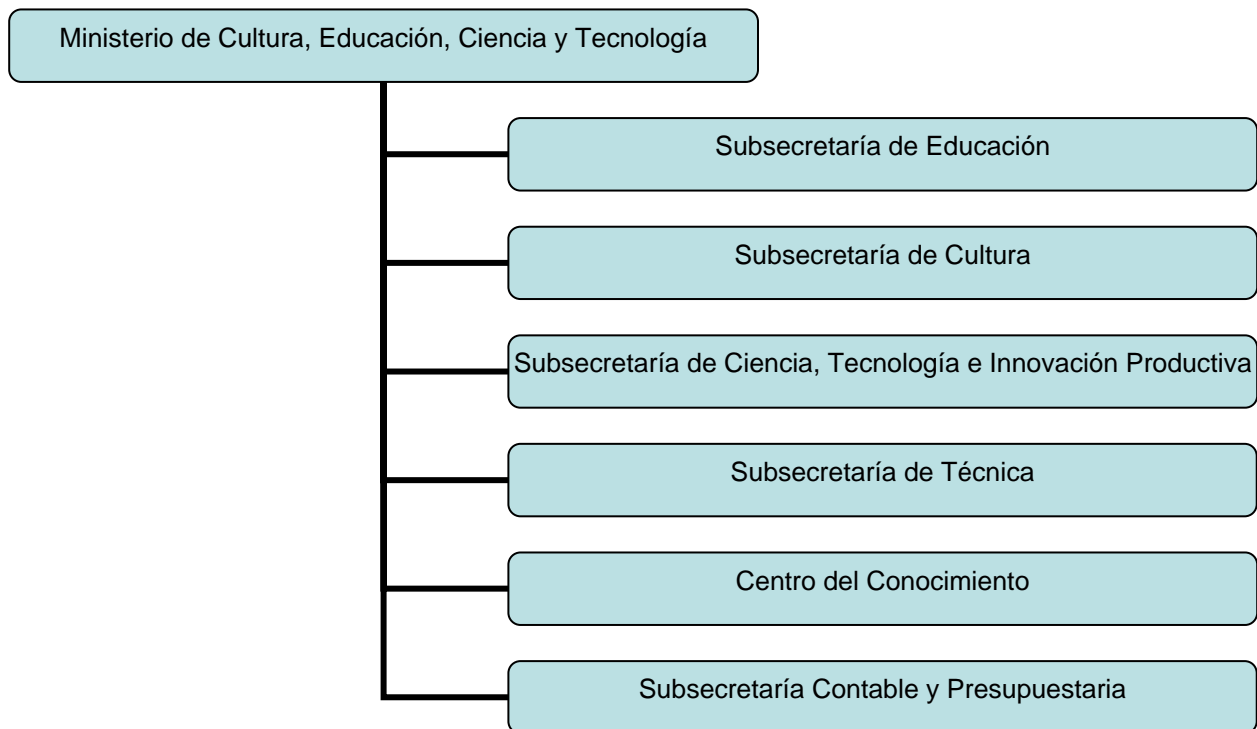
Según la información oficial provista por su propia página web, el Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología tiene los siguientes objetivos:

- Proponer las políticas y las acciones que favorezcan el desarrollo cultural, educativo, científico-tecnológico de emprendedores innovadores de manera integral. Coordinar y concertar acciones culturales, educativas y de desarrollo científico-tecnológico con las distintas jurisdicciones e instituciones de la comunidad.

- Fomentar el avance de la educación técnica como medio de potenciar el desarrollo, mediante la interacción de la educación con el mundo del trabajo.
- Asegurar medidas tendientes a favorecer la atención nutricional y médica de la población escolar a fin de lograr su salud física y mental.
- Proponer ante las autoridades pertinentes los sistemas de becas y créditos escolares, educativos y culturales, tendientes a permitir la igualdad de oportunidades y asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad de la escolaridad básica.

El Ministerio está estructurado en seis Subsecretarías, siendo las más importantes las de Educación; Cultura; y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva –además de las de Centro del Conocimiento; Técnica; y Contable y Presupuestaria-.

Gráfico 30. Estructura institucional del Instituto del Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de Misiones.

Instituto de Desarrollo Habitacional (IProDHa)

El IProDHa, creado por la Ley 943 de 1978, es la jurisdicción de aplicación de la Ley Nacional N° 24.464 de creación del Sistema Federal de la Vivienda (Fondo Nacional de la Vivienda-FONAVI) y tiene por objetivo contribuir al desarrollo habitacional de la provincia.

Esto se lleva a cabo a través de cuatro programas:

- Plan Techo

- Viviendas Rurales
- Viviendas Progresivas
- Mejor Vivir

El IProDHa cuenta con representación territorial en gran parte de la provincia, a través de 13 delegaciones, en las siguientes localidades: Posadas, Puerto Iguazú, Eldorado, Jardín América, San Javier, Leandro N. Alem, Apóstoles, Concepción de la Sierra, Oberá, Jardín América, Aristóbulo del Valle, San Vicente, Puerto Esperanza.

Instituto de Previsión Social (IPS)

El IPS fue creado por el Decreto-Ley N° 1.083/57, y se constituyó orgánicamente el 1° de Junio de 1957. Tiene por objetivo brindar cobertura a los empleados de la Administración Pública Nacional, dependientes de los tres poderes del Estado.

Asimismo, ejecuta, a través del Seguro Provincial de Salud, el Programa Bebé Sano, destinado a la prevención de patologías espinales prenatales a través de la entrega de ácido fólico más hierro a sus afiliadas embarazadas del 1° al 3° mes de gestación.

Instituciones del gobierno nacional en la provincia de Misiones

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

En el territorio nacional, la ANSeS, cuenta con una extendida red de Unidades de Atención Integral (UDAI) y oficinas para la atención al público en general. Estas reparticiones cuentan con Terminales de Autoconsulta que contribuyen a descongestionar las delegaciones y a facilitar la realización de trámites.

En lo que respecta específicamente a Misiones, en la provincia están presentes tres UDAI, en los siguientes municipios: Posadas, Oberá y El Dorado. Adicionalmente, están presentes dos Oficinas (en Bernardo de Irigoyen e Iguazú) y una ULADE en Posadas.

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

Para implementar las acciones en materia de empleo y capacitación laboral, el MTEySS cuenta con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), las cuales concentran y canalizan la oferta de programas a nivel provincial o regional (según su tamaño, en una provincia puede haber más de una GECaL).

En el caso concreto de Misiones, la provincia cuenta con una GECaL, ubicada en la capital provincial. A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales, las cuales conforman la "Red de Servicios de Empleo". Su principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la

capacitación. En otras palabras, hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados.

En relación a la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel Central, las GECaL y las Oficinas Municipales de Empleo. Estas siguen las mismas pautas para los diferentes casos. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECaL son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información.

En la provincia de Misiones, catorce municipios cuentan, cada uno, con una oficina de empleo: 25 de Mayo, Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Campo Viera, El Dorado, Garupa, Jardín América, Montecarlo, Oberá, Posadas, Puerto Libertad, San Ignacio, San Javier y Santo Pipó.

Centros Integradores Comunitarios (CIC), Centros de Referencia (CdR), Centros de Atención Locales (CAL) e Instituciones de Microcréditos (IM) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Durante los últimos años las autoridades nacionales del Ministerio de Desarrollo Social –a contramarcha de experiencias anteriores- dieron un fuerte impulso a estrategias orientadas generar una mayor presencia de este ministerio a nivel territorial a través de la instalación de los “Centros de Referencia Territorial” (CDR) y los “Centros Integradores Comunitarios” (CIC) (Diaz Langou, Forteza y Potenza, 2010).

Los CDR comenzaron a conformarse entre los años 2006 y 2007, con el propósito de lograr una mejor articulación, en terreno, de la oferta programática del MDS. Para ello, se dispuso la apertura de “oficinas” dependientes del nivel central en cada una de las capitales provinciales. El funcionario a cargo de los CDR es designado por las propias autoridades del MDS. En aquellos lugares donde se instalaron CDR, se esperaba que los programas del MDS, incluso aquellos que habían generado sus propias estructuras a nivel provincial, fueran reubicados en esta órbita de acción. Esta decisión habría generado fuertes resistencias tanto por parte de las autoridades provinciales como de los responsables de otros programas del propio ministerio, razón por la cual no pudo llevarse a la práctica en todos los casos.

A nivel local, por su parte, se impulsó la instalación de los Centro de Integración Comunitaria (CIC). Se trata de salones de usos múltiples construidos en barrios con población vulnerable. Se supone que, por detrás de su construcción, hay un proceso previo de participación comunitaria, asociado tanto a su edificación como así también a la definición de las necesidades del barrio y la consecuente selección de las actividades que serán desarrolladas en ese ámbito (apoyo escolar, cuidado de niños, talleres para adolescentes, etc.). Algunos programas del MDS utilizan los espacios físicos de estos Centros para instalar sus equipos locales.

En el caso específico de Misiones, la provincia cuenta con 16 CICs, uno por cada una de las siguientes localidades: 2 de Mayo, 25 de Mayo, Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Bernardo de Irigoyen, Capioví, El Dorado, Jardín América, Leandro N. Alem, Oberá, San Vicente, Barrio Centro, Barrio Oeste, Pareja, Paraje Pueblo Nuevo y Tobuna.

4. Los principales programas de protección social

1. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

a. Inserción institucional y regulación normativa

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social comenzó a implementarse en la provincia de Misiones en noviembre de 2009, al igual que en el resto del país. El día 24 de noviembre de ese año, se firmó un convenio marco entre el Gobierno Nacional, representado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, y el Gobierno de la Provincia de Misiones, representado por el Gobernador Maurice Closs, para la implementación del Programa.

La AUH es implementada en Misiones por las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSeS en la provincia, sin integrarse en la estructura burocrática provincial. En Misiones hay 3 UDAI (Posadas, El Dorado y Oberá), 2 oficinas (Bernardo de Yrigoyen e Iguazú) y una ULADE (Unidad Local de Atención de Empresas) con sede en el Consejo de Ciencias Económicas de Posadas.

b. Contexto de creación

El contexto de creación de la AUH en la provincia de Misiones no difiere, a grandes rasgos, del contexto nacional. La iniciativa del Gobierno Nacional fue bienvenida por los más diversos actores políticos y sociales de la provincia.

c. Problemática y objetivos

Los objetivos generales y específicos de la AUH en la provincia de Misiones tampoco difieren de aquéllos definidos en el 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 N° 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09).

d. Beneficiarios

La definición de los titulares de derecho de la AUH es tomada por el nivel central y definidos en el Decreto 1.602/09 y en su reglamentación. La provincia de Misiones no tiene margen para introducir modificaciones o ajustes respecto del perfil de los beneficiarios.

En la provincia de Misiones, en el mes de marzo de 2010, había 132.299 niños/as y adolescentes titulares de derecho, representados por 62.061 titulares del beneficio. Este número de niños/as y adolescentes representa un 4% del total nacional. De acuerdo con la información disponible, no existen estimaciones acerca de la población meta en la provincia, por lo que no es posible calcular el porcentaje de cobertura de la AUH en la provincia.

e. Prestaciones

Las prestaciones de la AUH en la provincia de Misiones, al igual que en el resto del país, consistían en el 100% de la Asignación Familiar por Hijo prevista en la Ley 24.714 (\$180 mensuales a julio de 2010³³). 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 cuadruplicaba (\$720). La provincia no cuenta con margen de acción para introducir modificaciones en las prestaciones del programa.

f. Recursos y capacidades

Para la implementación de la AUH se utilizaron los recursos humanos de las UDAI de ANSES en la provincia.

La AUH en Misiones se financia, al igual que en todo el país, con recursos de la Seguridad Social. En marzo de 2010, su erogación presupuestaria fue de \$ 19.225.554, lo cual representa un 4% del total del presupuesto para ese mes del programa. La transferencia se corresponde exactamente a la cantidad de beneficiarios de la AUH en la provincia. Estos recursos son transferidos desde el nivel central directamente a los titulares de derecho de la provincia. De este modo, los recursos no son intermediados por la provincia.

En la gestión de la Asignación Universal se utilizan las bases de datos de la ANSES. Estas bases se constituyeron con información previa de ANSeS, complementada por la información enviada por provincias, municipios y otros organismos públicos (Diaz Langou et al, 2010).

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La implementación de la AUH requirió, tal como fue mencionado anteriormente, de la firma de un convenio entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Misiones. A través de dicho acuerdo, la provincia y el gobierno nacional se comprometieron al intercambio de datos a fin de facilitar los procesos de otorgamiento y control de la Asignación Universal por Hijo. Concretamente, la provincia se comprometió a remitir a ANSeS la información referida a beneficiarios de planes sociales, de empleo y de toda otra prestación no contributiva, de jubilaciones provinciales, empleados de la administración pública provincial y grupo familiar a cargo, personas inscriptas en el Registro Civil provincial, alumnos que concurren a establecimientos públicos y privados de enseñanza oficial, el cumplimiento del plan de vacunación y cualquier otra información que se le requiera desde ANSeS. Mediante el convenio se le responsabiliza a la Provincia por los “pagos indebidos” que puedan realizarse basados en esa información. Finalmente, la provincia se compromete a implementar los mecanismos que aseguren la gratuidad de todos los trámites administrativos y judiciales necesarios para obtener la documentación a fin de tramitar la asignación y a facilitar el uso gratuito, por parte de la ANSeS, de

³³ Este monto fue actualizado en octubre de 2010 a \$220.

los espacios físicos que le fueran requeridos para asegurar la puesta en funcionamiento y ejecución del programa, expresa el documento.

Espacios institucionales y reglas formales e informales para coordinación

En lo que se refiere a la coordinación intersectorial, los esfuerzos para garantizar las condicionalidades para la implementación de la Asignación Universal en la provincia han implicado coordinaciones con los sectores de Educación y Salud.

En términos generales, la coordinación tiene como objetivo garantizar la posibilidad y la gratuidad de todos los trámites necesarios para la certificación de las condicionalidades. En particular, la coordinación que se establece a nivel nacional con el Ministerio de Salud sobre el Plan de Salud para la Asignación Universal, se replica en la provincia. Este Plan busca facilitar la inscripción de los/as niños/as menores de 6 años al Plan Nacer, cumplir con el calendario de vacunaciones y propone el seguimiento del esquema de controles médicos necesarios. Para el cumplimiento de este Plan se publica en la página web del gobierno provincial el listado de establecimientos y efectores de salud susceptibles de proveer estos servicios.

h.Principales logros y dificultades vinculadas con la gestión de la AUH en Misiones

Los debates que giran en torno a esta medida están relacionados con el pedido de algunos legisladores provinciales de que la asignación se amplíe a aquellas escuelas que son privadas pero que reciben un subsidio nacional del 100%.

Según declaraciones oficiales del Ministerio de Educación de la Provincia, la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la provincia de Misiones provocó una explosión de matrícula en toda la provincia. El ciclo escolar cerraría a fines de 2010, con "unos 25 mil estudiantes más", se estimaba hacia inicios del ciclo lectivo (*Diario El Territorio*, 28/04/2010). No obstante, aún no se cuenta con información disponible acerca de cómo se dará respuesta a esta demanda, lo que significa, incluso, una preocupación para las propias autoridades ministeriales.

En algunas localidades, los medios de comunicación informaban que los beneficiarios de la Asignación se rehúsan a ser formalizados por las empresas donde prestan servicios para no dejar de percibir la prestación (*Diario El Territorio*, 28/5/2010), lo que pone el acento en tratar de indagar cómo la ampliación de las asignaciones familiares promovida por intermedio de la AUH genera incentivos o desincentivos a la formalidad laboral y qué retos de rediseño y gestión le presenta a este programa en particular.

2.Hambre Cero

Al momento de realización del trabajo de campo (septiembre 2010), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria era utilizado en la provincia de Misiones para financiar dos de las líneas del Programa provincial de recuperación nutricional “Hambre Cero”: el Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional y el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar. Estas dos líneas se implementaban en la provincia desde antes de la creación del “Hambre Cero”, y cuando éste surgió, fueron incluidas en sus prestaciones, como programas que hacen frente a las situaciones de inseguridad alimentaria.

a.Inserción institucional y regulación normativa

El Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional se implementaba desde la Dirección de Seguridad Alimentaria dentro del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la provincia de Misiones. Por su parte, el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar era implementado por el Consejo General de Educación del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia. Estos dos programas se ubican dentro de la estrategia “Hambre Cero” del Gobierno Provincial, que también incluye otras intervenciones de otros organismos de la administración pública misionera.

Para la implementación de los dos programas no se ha emitido normativa específica a nivel provincial. De este modo, se opera con lo establecido en el convenio que se suscribe anualmente entre la Gobernación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación³⁴.

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

La provincia de Misiones cuenta con uno de los índices de vulnerabilidad nutricional más altos del país. Por lo tanto, no resulta llamativo que la seguridad alimentaria haya sido una de las principales prioridades del gobierno provincial. En mayo de 2010, el fallecimiento de niños y niñas misioneros por casos severos de desnutrición generó una presión mediática que terminó produciendo un cambio en la estrategia del gobierno provincial para hacer frente a la problemática. Así, en ese mes, se anunció el Programa “Hambre Cero”. En ese momento, el gobernador de la provincia, Maurice Closs, enfatizaba que “debemos ocuparnos todos por identificar e ir a rescatar aquellos niños que por razones sociales, culturales, familiares, todavía tienen hambre, todavía sufren la infamia de la desnutrición y que todavía están fuera del sistema escolar. El “Hambre Cero” en Misiones va a ser una obsesión de este Gobierno, pero sólo lo vamos a lograr con el esfuerzo y el compromiso de todos. Insisto, con la generación de empleo y la asignación universal por hijo se le está dando un golpe mortal a la pobreza estructural; ahora nos queda un trabajo de hormiga, personalizado, casa por casa, calle por calle, para detectar en los 75 municipios de la provincia aquellos niños que aún tienen hambre.”(CPPSyDI, 2010).

³⁴ A pesar de no existir normativa provincial, fuentes informales señalan que se estaría discutiendo un decreto para la gestión del “Hambre Cero”.

c. Problemática y objetivos

El objetivo general de “Hambre Cero” es erradicar la desnutrición en la provincia de Misiones. Los programas “Fortalecimiento Alimentario Nutricional” y “Asistencia Alimentaria Escolar” no tienen objetivos propios explícitamente declarados. Sin embargo, dentro del marco del objetivo general de “Hambre Cero”, se puede hacer referencia a los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) a nivel nacional (Díaz Langou y Potenza, 2010), dado que sus fondos son utilizados para los fines de estos dos programas.

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. 1º, 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. 1º). 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

El Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional”, focaliza la prestación alimentaria a niños/as y adolescentes menores de 18 años, personas con capacidades especiales, y adultos mayores de 60 años en condiciones socialmente desfavorables y con una situación de vulnerabilidad social. Al momento de realizar el trabajo de campo, el programa alcanzaba a 19.000 familias en el interior de la provincia, dado que la ciudad de Posadas era cubierta por otra iniciativa (Asistencia Alimentaria por Sistema de Tarjetas Sociales).

El Programa “Asistencia Alimentaria Escolar”, por su parte, alcanza a 1201 escuelas (de un total de 1500) y a 203.181 alumnos de la provincia, tal como se detalla en la **Tabla 5**. El total de alumnos cubiertos representa el 57% de los misioneros menores de 14 años, según los datos del Censo 2010.

Tabla 5. Cobertura del Programa Asistencia Alimentaria Escolar en la provincia de Misiones. 2010.

CANTIDAD DE ALUMNOS	Provincia	Nación	Total
Desayuno y merienda	45.984	67.226	113.210
Desayuno más colación y merienda más colación	27.543	46.687	74.230
Desayuno más almuerzo y merienda más colación	5.665	10.076	15.741
Cobertura total	79.192	123.989	203.181

CANTIDAD DE ESCUELAS	Provincia	Nación	Total
Desayuno y merienda	174	309	483
Desayuno más colación y merienda más colación	159	446	605
Desayuno más almuerzo y merienda más colación	32	81	113
Cobertura total	365	836	1201

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de CPPSyDI (2010).

e.Prestaciones

El Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional” transfiere efectivo a las familias mediante una tarjeta bancaria “social” o tickets alimentarios (dependiendo del acceso a servicios bancarios de cada departamento). El monto transferido mensualmente varía entre los \$102 y \$117, dependiendo de la conformación del grupo familiar (lo cual hace surgir serios interrogantes acerca de la suficiencia de las prestaciones). Por su parte, el Programa “Asistencia Alimentaria Escolar”, brinda desayunos, meriendas, colaciones y almuerzo, según como ha sido detallado en la **Tabla 5**. Es necesario señalar que al enmarcarse estos dos programas dentro de la estrategia “Hambre Cero”, sus prestaciones son complementadas por otras iniciativas.

f.Recursos y capacidades

Características de los recursos humanos

El programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional” es implementado por un equipo de conformado por 12 personas, que incluye al equipo técnico (encargados de operaciones, informática y el contacto con los titulares) y a una nutricionista encargada de la preparación de los menús. No se cuentan con los datos acerca del equipo que implementa el Programa “Asistencia Alimentaria Escolar”.

Recursos presupuestarios

El Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional” contaba, en 2010, con un presupuesto mensual de \$4.560.435. Este presupuesto se constituía con fondos nacionales (del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) y con una contraparte provincial, tal como se detalla en la **Tabla 6**.

Tabla 6. Recursos presupuestarios mensuales del Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional. 2010.

Provincia	Nación	Total
\$ 2.550.000	\$ 2.010.435	\$ 4.560.435

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos brindados por la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria.

Por otra parte, el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar contaba, también en 2010, con un presupuesto anual de \$3.256.700, constituido por aportes de la nación y de la provincial tal como se presenta en la **Tabla 7**.

Tabla 7. Recursos presupuestarios del Programa Asistencia Alimentaria Escolar. Año 2010.

	Provincia	Nación	Total
Escuelas con desayuno, merienda y/o colación	\$ 1.020.000	\$ 1.752.300	\$ 2.772.300
Escuelas con desayuno, almuerzo, merienda y colación	\$ 180.000	\$ 304.400	\$ 484.400
TOTAL	\$ 1.200.000	\$ 2.056.700	\$ 3.256.700

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre los datos de CPPSyDI (2010).

Sistemas de información y evaluación

Para la implementación del Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional”, al momento de realizar el trabajo de campo, se contaba con un padrón de beneficiarios y se realizaban cruces de información con programas u organismos nacionales y provinciales. Especialmente, se intercambiaba información con las bases de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, del Plan Nacer y del Ministerio de Educación para identificar potenciales beneficiarios. Asimismo, la Facultad de Trabajo Social cooperaba en el relevamiento que era utilizado para la actualización del padrón anualmente. Sobre la base de la información existente en este sistema de información, sumado a las características cualitativas de la implementación del programa, el gobierno nacional ha realizado una evaluación del programa en 2009.

Para el caso del programa de Asistencia Alimentaria Escolar, no se cuenta con los detalles de cómo se gestiona la información.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno y modalidad de intervención territorial

Para la implementación del Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional”, los municipios del interior de la provincia de Misiones tienen la responsabilidad primaria de llevar los contactos con los titulares y realizar las inscripciones al programa. Asimismo, deben hacer el seguimiento a los titulares, y son la puerta de recepción de quejas y reclamos.

El gobierno provincial, por su parte y a través de la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria, es responsable de realizar las transferencias mensuales a los grupos familiares, ya sea mediante la carga de las tarjetas o a través de la entrega de los tickets alimentarios. Asimismo, la Dirección Provincial desarrolla un proceso de seguimiento, monitoreo y asistencia técnica a los municipios en la implementación del programa, de acuerdo a las necesidades que se presenten en el territorio. Para articular las acciones entre los municipios y la provincia necesarias para la gestión del programa, los intendentes suelen viajar frecuentemente (aproximadamente una vez por mes) a la ciudad de Posadas para realizar reuniones con los representantes del Ministerio de Desarrollo Social.

Dentro del marco más general de la estrategia de “Hambre Cero”, y no específicamente del Programa “Fortalecimiento Alimentario Nutricional”, el gobierno provincial cuenta con un abordaje que incluye las figuras de Oficinas Regionales y Consejos Locales. Con el fin de lograr una llegada más efectiva y organizada al territorio, se ha dividido a la provincia en seis regiones, y cada una de éstas cuenta con una Oficina Regional: Puerto Iguazú, Jardín América, San Vicente, Oberá y Apóstoles (Gráfico 31).

Gráfico 31. Oficinas regionales de Hambre Cero en la provincia de Misiones. 2010.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2010).

Además de estas seis oficinas, se cuenta con 62 consejos locales de “Protección de Derechos de niños y niñas y adolescentes”. Estos consejos tienen a su cargo el seguimiento de la implementación del programa, realizando tareas como la revisión de los casos de desnutrición detectados por la salud pública.

Finalmente, cabe resaltar el rol de los “Padrinos”. Esta figura se desempeña dentro del Programa realizando el seguimiento de alimentación y actividades del niño, adulto mayor o discapacitado que se le asigne, informando regularmente a la Coordinación del Programa. El Estado provincial se compromete a otorgarles a los padrinos la formación específica y la orientación necesaria para el ejercicio de sus actividades. Los padrinos desempeñan sus actividades

en el marco del Programa en forma voluntaria y ad honorem, sin que medie una obligación personal o deber jurídico en el marco del Programa.

No se cuenta con información acerca de la modalidad de implementación del Programa de Asistencia Alimentaria Escolar.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

Para la implementación del Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional, la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria y el Ministerio de Desarrollo Social interactúan con varios organismos.

Por un lado, resulta fundamental enfatizar que este programa se enmarca dentro del “Hambre Cero”, lo cual supone una articulación con los otros organismos involucrados en la gestión de esta estrategia, a saber: el Ministerio de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Cultura y Educación y el Ministerio del Agro especialmente. Por lo que se pudo observar en el campo, estas articulaciones parecieran ser más bien de tipo formal y no conducen a una alineación de los objetivos ni a una intervención conjunta en el territorio. Una excepción en este sentido, parecería ser el caso de la coordinación de acciones con el área de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud con la cual se realiza la detección conjunta de los casos de desnutrición y malnutrición.

Dentro del goberino provincial, también se establecen articulaciones con el IProDHa (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional), que se ocupa de proveer insumos para el mejoramiento habitacional de los beneficiarios del Programa que tuvieran en su padrón.

Por otra parte, también se articulan acciones con algunos programas y planes nacionales, como ser el Plan Ahí del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (que se implementa en 11 municipios misioneros), el Plan Nacer, y la Asignación Universal por Hijo. Aquí también las articulaciones parecerían limitarse al diálogo formal entre las autoridades responsables y no generarían acciones conjuntas en el territorio.

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

Las dos intervenciones que son financiadas con los recursos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Misiones se enmarcan en la estrategia provincial denominada “Hambre Cero”. Esto llevaría a suponer que existe una lógica en su implementación que lleve a un abordaje integral de la problemática de la inseguridad alimentaria en la provincia. Sin embargo, este no parecería ser el caso. La multiplicidad de acciones que se implementan bajo el paraguas “Hambre Cero” no encuentra una lógica común y parecen responder a las modalidades de gestión de las intervenciones que se implementaban previamente a la creación de esta estrategia provincial.

3. Plan Nacer

a. Inserción institucional y regulación normativa

En la Provincia de Misiones la Unidad de Gestión (UGP) del Plan Nacer se encuentra bajo la órbita del Área de maternidad e infancia del Ministerio de Salud, un área de apoyo dependiente directamente del Ministro, y corresponde, asimismo, a la Unidad de Gestión del Seguro Provincial (UGSP). El encargado del Área, que tiene a su cargo el programa de salud sexual, el programa de adolescencia integral y el programa de nutrición, es, a su vez, el coordinador del Plan Nacer. Esta disposición ha sido la misma desde el comienzo de la implementación del Plan, en el año 2005.

El acuerdo marco entre la Provincia y el Ministerio de Salud de la Nación fue ratificado por Ley provincial. La normativa apunta a que la implementación del Plan Nacer contribuya a la creación, en articulación con otras políticas e intervenciones provinciales, de un seguro materno-infantil integral. Las autoridades y la opinión pública provincial han ofrecido una recepción positiva a la iniciativa por tratarse de un programa innovador y muy avanzado en términos de gestión pública.

b. Contexto de creación

En la Provincia, el Plan Nacer fue lanzado en el año 2005. Este es entendido y gestionado como la continuación del PROMIN y en articulación con el Seguro Provincial de Salud, creado en el año 2003. La recepción política del Plan ha sido muy buena. Desde su creación, el gobierno provincial ha hecho muchos esfuerzos para incorporarlo a la estructura institucional local, para sacar el mayor provecho de las herramientas que este ofrece y para garantizar una gestión óptima y efectiva desde el punto de vista técnico. Asimismo, se promovió la transparencia en la implementación a través de un plan de comunicación muy completo. Esto es observable, por ejemplo, en la gran cantidad de información disponible en la página web oficial de la Provincia³⁵.

c. Problemática y objetivos

A nivel provincial, el Plan Nacer hace suyos los objetivos planteados en el diseño del Plan Nacer.

d. Beneficiarios

La caracterización de la población objetivo sigue los lineamientos dispuestos por el diseño del plan a nivel nacional: madres y niños entre 0 y 6 años sin acceso a obra social. Se cuentan 80.000 inscriptos en la provincia, lo que, según cálculos basados en los resultados del censo 2001, representa aproximadamente el 98% de la población objetivo. Los beneficiarios habitan 75 de los municipios provinciales.

³⁵ Página web del Plan Nacer en la Provincia de Misiones, http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3624&Itemid=148, visitada el 29 de Junio de 2011

Para el 2011 se proyecta ampliar la población objetivo, incluyendo, a partir de abril, a la población de 6 a 19 años, a los jóvenes y adultos entre 20 y 64 años y a los enfermos crónicos (diabetes e hipertensión). Estas incorporaciones significarían un incremento de 450.000 personas en la población objetivo.

A diferencia de lo que sucedió en la mayoría de las provincias estudiadas, la implementación de la Asignación Universal por Hijo no habría causado un aumento significativo de la cobertura del Plan Nacer. Luego del cruzamiento de datos con el Registro Único de Salud de Misiones, la ANSES envió a la coordinación del Plan, un listado que identificaba la población inscrita en la AUH sin acceso a ninguna obra social. El listado contaba aproximadamente 9.000 personas. Los promotores de salud lanzaron operativos territoriales, con apoyo de los CIC, para acercar el Plan a esta población. Según el asesor del coordinador del Plan en la provincia, la mayoría de estos casos correspondían a cambios o equivocaciones de domicilio, o a duplicaciones o falta de cruces de información respecto a los responsables de los niños.

e.Prestaciones

Las prestaciones del Plan son dispensadas por 350 efectores de salud bajo convenio, seleccionados dentro del total de 410 posibles efectores en la Provincia. Todos los hospitales y los centros de salud más importantes, que disponen de la infraestructura mínima para atender a las embarazadas y a los niños, están incluidos dentro de esta selección. También se recurre a efectores privados en el caso de que los públicos no realicen las prácticas estipuladas. En la primera etapa de implementación del Plan, los efectores han recibido, por licitación, bienes de Nación: heladeras, camillas, tándems, vitrinas, bicicletas, ambulancias y computadoras.

La red de efectores cubre 75 municipios y dispensa las 75 prácticas cubiertas por el Plan. Más allá de los beneficios para las mujeres embarazadas y para los niños, se prevén fondos para los recursos humanos, el fortalecimiento de los servicios, las mejoras edilicias, el mejoramiento de la calidad de atención y recursos materiales de los hospitales o centros de salud involucrados. En respuesta a lo estipulado por Nación se han incorporado, a partir de marzo 2010, los Módulos Integrales de Atención de Cardiopatías Congénitas y, a partir de octubre 2010, las nuevas prácticas ambulatorias (hipoacusia, diarrea y enfermedades respiratorias). Asimismo, se proyecta incorporar las prácticas de cuidados intensivos maternos neonatales a partir de enero 2011.

Respecto al desempeño del Plan en la Provincia, el cumplimiento de las trazadoras para el año 2010 revela el alcance promedio de 97,19% de las metas máximas fijadas. Los mejores resultados aparecen en el cuidado sexual y reproductivo (124,49%), en la efectividad de atención del parto y atención neonatal (128,44%) y en la efectividad del cuidado prenatal y prevención de prematuridad (121,69%). Por otra parte, los peores resultados corresponden a la cobertura de inmunizaciones (59,07%), al seguimiento del niño sano de 1 a 6 años (62,90%) y al seguimiento del niño sano hasta 1 año (66,59%).

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

El equipo de gestión del Plan Nacer en la Provincia de Misiones se encuentra inserto en la Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantiles que es, a su vez, la Unidad de Gestión del Seguro Provincial. El equipo se encuentra compuesto por un coordinador y seis áreas específicas (administrativa-financiera, técnica, control de gestión, control de operaciones, comunicación y

legales). En cada una de estas áreas hay una persona financiada por Nación. Más allá de esta estructura básica se cuenta un total de aproximadamente 30 personas abocadas a tareas administrativas financiadas por Nación.

Recursos presupuestarios

Según lo comunicado por el asesor del coordinador del Plan, desde el 2007, el presupuesto asignado al Plan ronda los 9 millones de pesos. En el 2009, comenzó la modalidad de co-financiamiento entre la provincia y el Ministerio de Salud Nacional. La provincia cumplió con la contra-parte del 30% del presupuesto total, que alcanzó los 3.9 millones de pesos. En 2010, el presupuesto aprobado por provincia pasó a 4 millones de pesos. La aprobación de la modalidad de co-financiamiento por la provincia, se hizo adoptando el compromiso de no disminuir el presupuesto asignado al sector de salud.

La Unidad de Gestión es responsable de establecer el procedimiento de las rendiciones. Para ello, dicta capacitaciones y efectúa auditorías desde el área de control de gestiones. La información de las prestaciones efectuadas es cargada en forma descentralizada por los efectores (o los municipios con convenio de administración), que al momento de realizarlas emiten una cuasifactura. El detalle se graba en un CD y se presenta en la mesa de entrada de la coordinación. El establecimiento del sistema informático realizado en agosto de 2007 facilitó enormemente estos mecanismos de rendición de cuentas.

Los efectores tienen un plazo de hasta 50 días para facturar. A los 30 o 40 días se realiza el pago. La normativa provincial general, aplicable a este caso por lo tanto, establece que la presentación de las liquidaciones se realice entre el 1 y el 10 de cada mes. En el marco del Plan, se cuenta un promedio de 350 liquidaciones por mes. Las transferencias mensuales a efectores oscilan entre los 800.000 pesos y los 1600.000 pesos. En el año 2010 (hasta octubre), se pagaron \$11.063.817 a efectores de salud contratados por prestaciones médicas.

Sistemas de información para el planeamiento

En la Provincia se utilizan los instrumentos de relevamiento de información dispuestos por el Ministerio de Salud Nacional en el diseño del Plan. La nominalización y geo-referenciación de la población sin cobertura social y, por lo tanto, especialmente vulnerable, permitida por estos instrumentos han sido identificadas como unos de los mayores logros de la implementación del Plan. El sistema de información se encontró consolidado entre julio y agosto de 2007, momento en que la entrega de computadoras por Nación permitió la informatización del conjunto de los datos disponibles. La puesta en marcha de este sistema exigió capacitaciones específicas a sus operadores.

Uno de los puntos débiles de la implementación del Plan en la provincia es la llegada territorial, sobre todo en los lugares agrestes y en las comunidades aborígenes. Con el objetivo de identificar a beneficiarios elegibles que, por diversas razones, no estén siendo cubiertos, y diseñar operativos territoriales eficaces, se realizan cruces con otras bases de datos, como la de ANSES y el Registro Único de Salud de Misiones. El Registro Único de Salud de Misiones es un relevamiento censal que incluye 150 campos, entre los que se destacan aspectos sanitarios, ingresos, nivel de escolaridad y composición familiar.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

El nivel nacional se reserva la tarea de planificación general y de asegurarse la eficacia del gasto mediante la modalidad de pago por desempeño. Los fondos otorgados dependen tanto de la cantidad de inscriptos, como del nivel de cumplimiento de las trazadoras. Asimismo, el Ministerio de Salud nacional se encuentra diseñando una evaluación del programa, en conjunto con el Banco Mundial. Misiones forma parte de las provincias incorporadas en la muestra a ser estudiada.

La implementación del Plan implica una relación directa entre los efectores y la coordinación provincial del Plan. A ese propósito, se siguen los patrones establecidos por la estructura sanitaria provincial: existen seis zonas sanitarias. Todo promotor de salud depende directamente de la zona a la cual pertenece. En general, la comunicación es muy fluida con los directores de zonas. La estructura de las zonas sanitarias provinciales sólo entra en juego sobre todo en los operativos territoriales de localización de población elegible.

Respecto a la relación con los municipios, algunos funcionan, desde 2008, como terceros administradores de sus centros de salud. Existen 8 municipios con convenios de administración. Esta decisión fue tomada con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas en los casos en que los centros de salud no contaran con capacidades administrativas suficientes.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

La coordinación con el nivel nacional es buena, tanto en la implementación del Plan, como en la articulación necesaria para la implementación de la Asignación Universal por Hijo. El coordinador del Plan a nivel provincial ha participado regularmente de las reuniones del Consejo Federal de Salud (COFESA), en dónde se discuten los lineamientos generales del Plan.

El Plan Nacer interactúa directamente con una serie de programas provinciales. El Plan Mamá es una ayuda económica dispensada por la provincia destinada especialmente a la población del Plan Nacer. La intervención también apunta a asegurarse de que las mujeres embarazadas realicen los controles necesarios y a que los niños adquieran el DNI. Otro programa que comparte la misma población objetivo y, por lo tanto, genera sinergias en la gestión es el Plan Cuna. Por otra parte, el programa alimentario Hambre Cero utiliza las bases del Plan Nacer para identificar a los desnutridos menores de 18 años. Estas acciones necesitan de la coordinación política y técnica entre los Ministerios de Salud y Desarrollo Social de la provincia.

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

La implementación del Plan Nacer en la Provincia de Misiones ha sido, en términos generales, muy exitosa. Más allá de los aspectos favorables identificados en la mayoría de las provincias analizadas, como pueden ser el fortalecimiento de la oferta de salud provincial mediante la transferencia de recursos y equipamiento, y la creación de una base de datos nominalizada y geo-referenciada, la gestión ha tenido resultados positivos en términos de cobertura (98% de la población objetivo en 2010) y de desempeño (97,19% de cumplimiento de las metas máximas fijadas según trazadoras en 2010). Asimismo, la recepción política del Plan ha sido muy favorable lo que permitió una rápida incorporación a la estructura institucional provincial y la sencilla superación de los desafíos de coordinación comúnmente asociados a su implementación.

4. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

a. Inserción institucional y regulación normativa

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se ejecuta desde la única Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) en la Provincia (en la ciudad de Posadas), que depende institucionalmente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación, en coordinación con las Oficinas de Empleo Municipales.

La implementación del Programa Jóvenes en la provincia de Misiones se rige a través de la normativa nacional (creado por la Resolución N° 497 del MTEySS y reglamentado por la Resolución N° 261 de la Secretaría de Empleo³⁶), y no cuenta con regulaciones específicas a nivel provincial, más allá de los convenios específicos que se suscriben entre los Municipios y el MTEySS.

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

Misiones fue la primera provincia en la que se comenzó a implementar el Programa Jóvenes, en el año 2008. En ese año se inició la ejecución del programa en los municipios de Posadas, Oberá y El Dorado. En 2009, se amplió el programa a otros tres municipios: Aristóbulo del Valle, Campo Viera y Garupa.

El contexto en el que se inició la implementación del Programa en la provincia de Misiones era uno en el que la problemática de los Jóvenes había tomado especial relevancia. En 2008, Misiones era la provincia argentina que presentaba la tasa de indigencia más alta del país (con un 11% sobre el promedio del país de 5.1%).

El Programa no se vinculó directamente con ningún programa existente, pero con el tiempo se lograron articulaciones con componentes específicos de la oferta programática provincial (como se detalla más adelante).

c. Problemática y objetivos

Al igual que en el nivel nacional, el Programa Jóvenes en la provincia de Misiones tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo” (Res. N°261 Secretaría de Empleo).

³⁶ La gestión del programa también se complementa con otras normas. Para ver el listado completo de la normativa nacional en torno al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

d. Beneficiarios / cobertura

En septiembre de 2010, se estipulaba por convenio que hayan cerca de 8.500 titulares del Programa Jóvenes en la provincia de Misiones, tal como se detalla en la **Tabla 8**.

Tabla 8. Cantidad de titulares por convenio para el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la provincia de Misiones. Septiembre de 2010.

Municipio	Total de titulares por convenio
Aristóbulo del Valle	254
Campo Viera	244
El Dorado	1505
Garupa	701
Oberá	1455
Posadas	4271
TOTAL	8444

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos brindados por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De los 14 municipios misioneros que cuentan con Oficinas de Empleo Municipales (OEM), el Programa Jóvenes se implementa en seis. Estos municipios (Aristóbulo del Valle, Campo Viera, El Dorado, Garupa, Oberá y Posadas) fueron seleccionados a partir de la oferta de prestaciones (requerida por el programa) y en función de las capacidades de las OEM.

e. Prestaciones

Los esquemas locales de prestaciones son determinados por cada Municipio, según un diagnóstico territorial. Las principales prestaciones son las de terminalidad educativa y los cursos de formación.

Para la línea de terminalidad educativa se firmaron acuerdos con el Ministerio de Educación provincial y se brindaron plazas presenciales y vacantes en otras modalidades (como los cursos de educación a distancia y las tutorías de SISTEP).

Sobre los cursos de formación, se firmaron acuerdos (territoriales) con el Ministerio de Trabajo provincial y acuerdos (sectoriales) con instituciones privadas (especialmente sindicatos). Los acuerdos con las instituciones privadas se suscriben en los niveles locales según los cursos que se definan de acuerdo a la dinámica productiva local.

f. Recursos y capacidades

Características de los recursos humanos

La GECAL de Posadas cuenta con un equipo de gestión para el Programa Jóvenes conformado por cuatro personas (sobre un total de 16 integrantes de la Gerencia). Las cuatro personas tienen perfiles técnico-profesionales, y una de ellas se desempeña como coordinador del Programa en la provincia. En las Oficinas de Empleo, según el diagnóstico que se realiza desde la GECAL, no existen los suficientes recursos humanos para lograr una óptima implementación del programa. Esto tiene implicancias en la organización de los procesos necesarios para la implementación del programa, en términos del tiempo que demora llevarlos a cabo con los protocolos que son requeridos desde la GECAL y el Ministerio para su correcta gestión.

Sistemas de información y evaluación

Para la gestión del Programa Jóvenes en la provincia se utiliza el sistema de información de la Secretaría de Empleo, la “plataforma informática” www.empleo.gov.ar. Como se establece en el reglamento del Programa a nivel nacional, en este sistema se registran los beneficiarios, las prestaciones no-monetarias tomadas, la liquidación de las prestaciones monetarias y otros aspectos fundamentales que hacen a la ejecución del Programa.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno y Modalidad de intervención territorial

La división de responsabilidades entre los niveles de gobierno se realiza según lo establecido en el manual operativo para cada uno de los procesos³⁷. Esto implica que la OEM se encarga del contacto con los titulares y la carga de informaciones en el sistema y la GECAL del monitoreo y validación de todos los procesos. Al ser la primera provincia en la que se comenzó a implementar el Programa Jóvenes, Misiones ha experimentado varios cambios en la modalidad de intervención. En términos generales, lo que se ha observado es una mayor descentralización de las tareas operativas hacia las OEM (por ejemplo en lo que respecta la carga de ofertas de los cursos, que antes solía hacer la GECAL). Sin embargo, el nivel de descentralización alcanzado, depende de las capacidades de gestión de las OEM y es evaluado en una modalidad de caso por caso por la GECAL.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

Los esfuerzos de coordinación por parte de las OEM, de la GECaL y del MTEySS se centran fundamentalmente en la conformación del esquema de prestaciones no-monetarias. Para ello, se establecen espacios de coordinación con diversos organismos. Por ejemplo, se articula con organizaciones locales de la sociedad civil y sindicatos para la prestación de cursos de formación.

³⁷ Para ver la división completa de responsabilidades para cada uno de los procesos, remitirse a Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

También, como fue mencionado anteriormente, se establecen acuerdos con el gobierno provincial (especialmente con los Ministerios de Trabajo y Educación).

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

El Programa Jóvenes en la provincia de Misiones se constituyó como la prueba piloto de esta intervención a nivel nacional. En ese sentido, no cabe duda que ha sido un programa exitoso, y se ha logrado adaptar el diseño, definido desde el ámbito nacional, a la realidad de las localidades de la provincia. La implementación del programa también ha implicado un fortalecimiento de la Red de Servicios de Empleo, representada en las Oficinas de Empleo Municipales.

Sin embargo, aún existen desafíos por delante. En este sentido, resulta fundamental la extensión del programa a nuevos municipios y localidades misioneras, así como la ampliación de la cantidad de inscriptos para realmente alcanzar al total de la población joven con vulnerabilidades socio-laborales. Para ello, sería crucial seguir ampliando y fortaleciendo la Red de Servicios de Empleo, aumentando la cantidad de Oficinas de Empleo Municipales en el territorio, y robusteciendo sus recursos humanos.

La implementación de la Asignación Universal por Hijo ha implicado que muchos de los titulares del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo hayan tramitado la baja, aunque se les permite continuar asistiendo a los cursos sin percibir el beneficio monetario. Para lograr un abordaje integral a las problemáticas de los jóvenes en la provincia, será necesario revisar la incompatibilidad entre estas dos intervenciones del gobierno nacional en Misiones.

5. Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

En la provincia de Misiones no se implementa la línea de acción “Ingreso Social con Trabajo” (IST) del Plan Argentina Trabaja, a pesar de existir una erogación presupuestaria para este programa en la provincia para 2010 (de \$13.336.853). Sin embargo, se gestionan líneas que podrían ser complementarias, en caso de decidirse la implementación de la línea IST del Argentina Trabaja.

a. Inserción institucional y regulación normativa

Desde su creación en el 2004, el CDR de la Provincia de Misiones, se encuentra instalado en el edificio de la oficina UDAI de la ANSES. Esto expresa la existencia de una fuerte cooperación territorial entre las dos instituciones. Como en la mayoría de las provincias, el CDR cuenta con la infraestructura de los CIC, que replican sus principales actividades en los distintos municipios.

Las iniciativas del CDR ligadas al Argentina Trabaja se enmarcan en el paraguas normativo nacional al respecto; principalmente la Ley de monotributo social, la Ley de micro-créditos y la Ley de marcas.

b. Contexto de creación

El gobierno provincial otorgó una buena recepción al conjunto de prestaciones, en gran parte debido a que comparte activamente los valores asociados a la economía social. En la página web de la provincia puede leerse³⁸: “La Economía Social representa un nuevo paradigma. Representa un paradigma que anuncia nuevos principios: finalidad de servicio por sobre el ánimo de lucro, primacía de las personas por sobre el capital, procesos de decisión democráticos, trabajo solidario. Representa, finalmente, la construcción de una economía que favorezca la mejora de la calidad de vida de la población con una mirada integral.”

En sintonía con esta posición, el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia cuenta con un área abocada a la economía social desde el cual se ha diseñado el Plan Provincial para el Desarrollo de la Economía Social y el Empleo en Misiones, con el objetivo de impulsar procesos de integración productiva y social, a través de apoyo económico y financiero, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y de espacios asociativos y acompañamiento permanente a las familias vulnerables.

c. Problemática y objetivos

La problemática y los objetivos de las iniciativas relacionadas al “Argentina Trabaja” son, en la Provincia de Misiones, los mismos que los definidos a nivel nacional.

³⁸Página web de la provincia de Misiones, http://www.desarrollosocial.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=13&Itemid=63, visitada el 30 de Junio de 2011

d. Beneficiarios

El grupo de investigación sólo ha logrado contar con los datos correspondientes a la cantidad de beneficiarios del monotributo social en esta provincia. Se cuenta un total de 6500 inscriptos en 2010.

En relación al plan “manos a la obra”, se cuenta con datos de referencia para el año 2008: se han intervenido 40 municipios, se han visitado 30 organizaciones, se han enviado 15 carpetas de presentación de proyectos a la coordinación nacional y se contaba, en ese entonces, con 20 carpetas en fase de dictamen.

e. Prestaciones

Las prestaciones del “Argentina Trabaja” dispensadas en el CDR de la Provincia de Misiones son las siguientes:

- Monotributo social
- Micro-créditos
- Marcas colectivas
- Apoyo y subsidios a proyectos de economía social dentro del marco del plan “manos a la obra”

En fin, en relación, al posible lanzamiento del programa PRIS, componente más reciente del “Argentina Trabaja”, las autoridades locales se han comunicado con los funcionarios nacionales a cargo para solicitar su implementación en la provincia. Sin embargo, todavía no se llegó a un acuerdo al respecto.

f. Recursos y capacidades

Recursos humanos

En el CDR de la Provincia de Misiones, se desempeñan profesionalmente 6 personas en total. 3 de ellas dependen de la administración pública provincial, mientras que las 3 restantes se encuentran ligadas a la administración pública nacional. Respecto a sus respectivas responsabilidades, 2 personas del equipo se ocupan de la implementación del “Argentina Trabaja” y 3 tienen a cargo la gestión del plan “Familias”.

El equipo es considerado exiguo. Se observa una insuficiente cobertura del territorio provincial por parte de los recursos humanos del CDR. En otras provincias, los CDR cuentan con una gran cantidad de posibles empleados y/o con el apoyo de voluntarios que realizan gran parte del trabajo de campo. Aquí, sin embargo, faltarían profesionales formados en el trabajo social y personas con voluntad de trabajar con la comunidad.

Recursos presupuestarios

Se otorga desde Nación un total de entre 4 y 5 millones anuales de subsidio para la línea de trabajo Argentina Trabaja. Pero el presupuesto no es cerrado, depende de las características de la demanda y varía en consecuencia.

En el caso del micro-crédito, su correcta implementación exige una estructura administrativa capaz de garantizar una cierta sustentabilidad financiera a través del refondeo. En esta provincia, la línea de acción se ha podido desarrollar considerablemente puesto que se logra, en promedio, un 90, 92% de recupero.

Sistemas de información para el planeamiento

La información con la que se cuenta en el CDR es estrictamente la referida a la administración directa y a la gestión cotidiana de los planes y programas. Las estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se elaboran directamente a nivel central, por lo que no se maneja un sistema de información para el planeamiento completo desde la agencia territorial en la provincia.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno y modalidad de intervención territorial

El modo de gestión territorial de la implementación del “Argentina Trabaja” tiene dos principales características: en primer lugar, un trabajo cercano con la provincia, los municipios y las ONG’s, y, en segundo lugar, un intento por establecer una clara independencia de los intendentes.

Respecto al primer punto, el vínculo político con la provincia es positivo, lo que facilita la comunicación. En particular, se observa una fluida coordinación en la presentación de proyectos. La provincia y los municipios elaboran los proyectos con el apoyo logístico y administrativo del CDR, y la unidad evaluadora del CDR selecciona los proyectos a ser realizados, según criterios generales definidos a nivel nacional.

Respecto al segundo punto, se presta atención a que los CIC’s no se conviertan en “apéndices” de los intendentes. Asimismo, se intenta ir en contra de la negociación individual en el otorgamiento de beneficios, beneficiosas políticamente para los intendentes, al establecer derechos claros y universales.

Espacios institucionales y reglas formales para la coordinación

La coordinación institucional en el seno del CDR de la Provincia de Misiones se estableció, sobre todo, a través de la activa contribución con la implementación de la AUH. El proceso de inscripción constituyó un desafío administrativo mayor. En ese sentido, se cooperó con la ANSES y con la red de bancos encargadas de los pagos a los beneficiarios. Se acompañó a los operativos de la ANSES en el interior de la provincia y en el seno de las comunidades aborígenes. Por otra parte, tuvieron lugar fuertes conflictos respecto a la incompatibilidad de la AUH con las pensiones, aún si no se registraron demasiadas bajas.

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

El mayor logro de la implementación del Argentina Trabaja en la provincia de Misiones se refiere a la aplicación de una gran cantidad de las herramientas disponibles en la oferta programática definida desde la coordinación nacional. Esto se debe principalmente a una buena recepción del programa por parte de la provincia, a una capacidad administrativa capaz de garantizar la sostenibilidad financiera del micro-crédito a través del refondeo y a una buena

vinculación tanto con otras agencias territoriales nacionales como la UDAI, como con una gran cantidad de ONG's locales.

Por otra parte, las principales dificultades vinculadas con la aplicación del programa se encuentran relacionadas con la exigüidad del equipo de trabajo involucrado, con la falta de herramientas de gestión claves como es un sistema de información para el planeamiento propio al CDR (esto se debe, sin embargo, a la función establecida desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para todos los CDR del territorio argentino) y con la existencia de relaciones problemáticas con algunos intendentes.

6.Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias

a.Inserción institucional y regulación normativa

En la provincia de Misiones, el PASES se implementa a través de la Dirección de políticas socio-educativas del Ministerio de Educación provincial. La Dirección de políticas socio-educativas se encuentra bajo la órbita de la Subsecretaría de Educación, espacio institucional por dónde pasan todas las políticas, programas e iniciativas educativas nacionales y provinciales. Para sus propósitos generales, la Dirección articula constantemente con el Consejo de Educación de la Provincia y con la Dirección de Nivel Medio.

Respecto a la regulación normativa correspondiente, los equipos de “legales” del Ministerio elaboran la normativa de aplicación adecuando las decisiones tomadas a nivel nacional a las particularidades de la provincia. Luego, se derivan al Consejo de Educación de la provincia para concluir el proceso de aprobación.

b.Contexto de creación

La principal línea de acción bajo esta consigna fue, históricamente, las becas para alumnos de nivel medio. Estas se lanzaron en 1998. En ese año inicial se contaban 15.440 beneficiarios. Como en todas las provincias, la implementación de la Asignación Universal por Hijo ha causado una notable reducción de esta prestación, por causa de las incompatibilidades que esta plantea. Como consecuencia, se cuentan únicamente 8.400 becarios en 2010. Al mismo tiempo, se lanzaron nuevas líneas de becas: las becas para alumnas embarazadas y alumnos padres y las becas para alumnos provenientes de comunidades indígenas. Asimismo, a partir del 2000, aparecieron nuevas prestaciones vinculadas a las políticas socio-educativas, como son el apoyo a proyectos socio-educativos por parte de escuelas medias y los aportes para mejorar la movilidad de los alumnos, que complementan las becas dispensadas. Este conjunto de iniciativas habría logrado incluir a más de 8.000 chicos y chicas, de los 9.000 que, según datos del censo, no se encontraban escolarizados.

c.Problemática y objetivos

Las problemáticas y los objetivos generales del programa son los mismos que los definidos a nivel nacional. En articulación con las políticas socio-educativas nacionales, el Ministerio provincial hace un esfuerzo adicional para lograr que los alumnos continúen los estudios a nivel universitario.

d.Beneficiarios

Como en todas las provincias, los beneficiarios son alumnos o escuelas dependiendo de las líneas de acción en consideración:

- Becas para alumnos del nivel medio: 8.400 en 2010, de un total de 9.000 inscriptos
- Nuevas líneas de becas: se cuentan 217 alumnos becados por provenir de pueblos originarios; estos corresponden a las 35 escuelas con alumnos indígenas de la provincia
- Proyectos socio-educativos: se contaban 22 escuelas que recibían ayuda financiera por llevar a cabo proyectos socio-educativos en 2000, cifra que llegó a 174 en 2010

- Aportes de movilidad: se contaban 75 escuelas medias que recibían aportes financieros para contribuir a la mejora del transporte de sus alumnos hasta el 2009, cifra que llegó a 174 en el 2010

e.Prestaciones

El conjunto de prestaciones dispensadas en la provincia bajo el paraguas de las políticas socio-educativas son las siguientes:

- Becas para alumnos de nivel medio (la mayoría fueron absorbidas por la AUH)
- Nuevas líneas de becas que escapan a la incompatibilidad planteada por la AUH. Estas comienzan en 2011. Se trata de las becas para alumnas embarazadas, las becas para alumnos padres y las becas para alumnos provenientes de pueblos originarios
- Aportes financieros para la mejora de la movilidad de los alumnos de escuelas medias
- A partir del 2000, se pusieron a disponibilidad fondos para estrategias construidas desde las escuelas, los proyectos institucionales de retención (PIR). Estos fondos han crecido con el tiempo y ahora se dirigen también al desarrollo de proyectos socio-educativos institucionales (retención, inclusión, egreso, viajes de estudios, olimpiadas de ciencias)
- A partir del 2000, comenzaron las acciones de distribución de libros. Estas continúan hoy en día pero se encuentran más focalizadas.
- Programa intercultural bilingüe para indígenas

El Ministerio de Educación de la provincia inicia sus propias acciones en este mismo marco estratégico y en articulación con las políticas nacionales. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social trabajan conjuntamente en el apoyo a los alumnos pre-universitarios. Se construye un puente hacia la universidad a partir de comedores universitarios, albergues y becas. Por otro lado, se realiza, con fondos provinciales, una entrega de elementos a las Direcciones de las escuelas (útiles, guardapolvos, zapatillas, 1500 computadoras).

f.Recursos y capacidades

Recursos humanos

Para la implementación del PASES se cuenta, por un lado, con recursos humanos localizados en la sede del ministerio de educación provincial, y, por otro, con recursos humanos encargados de la gestión territorial del programa. En el ministerio se desempeñan:

- 1 coordinador
- 1 referente operativo de gestión
- 1 equipo pedagógico (3 personas de distinto perfil: un asistente técnico, un licenciado en educación, una profesora)
- 1 responsable informático

- 3 asistentes técnicos

Por otra parte, cada uno de los 22 circuitos administrativo-educativos de la provincia tiene su propio equipo de gestión compuesto por el director de la escuela cabecera del circuito, un asistente técnico y un asistente administrativo.

Recursos presupuestarios

El equipo de investigación no ha logrado contar con los datos presupuestarios por línea de acción.

Respecto a la modalidad de financiamiento, no en todas las líneas se prevé la rendición para la continuidad de la intervención. En los casos en los que esta es necesaria, los plazos exigidos no son homogéneos. Para las becas y los aportes a la movilidad, por ejemplo, se cuenta con 6 meses para realizar la rendición. La falta de cumplimiento de esta condición puede ocasionar un atraso en los pagos. Para evitar esta situación, se realizan capacitaciones nacionales al personal del ministerio provincial para efectuar las rendiciones. En este marco, se distribuyen documentos de aplicación y rendición.

Sistemas de información para el planeamiento

Existe una base de datos de alumnos becados y en lista de espera. Los datos se cargan según formularios distribuidos por Nación. La encuesta se realiza en papel y es digitalizada en cada uno de los circuitos. Se realizó un gran esfuerzo de actualización de la base frente a los efectos generados por la implementación de la AUH.

En relación a los proyectos socio-educativos se carga en una base informática los datos de las escuelas receptoras de los beneficios. Cuando se comenzó a realizar los pagos con tarjeta bancaria, se obtuvo, también, una base de datos de los directores de las escuelas receptoras.

g. Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

Las políticas socio-educativas se encuentran descentralizadas. Esta descentralización es canalizada a través de los circuitos administrativo-educativos de la provincia. Esta se encuentra sectorizada en 22 circuitos, que cuentan con una escuela cabecera cada uno. En este marco, se realizan capacitaciones a los directores de cada escuela cabecera, que deben transmitirlos al resto de las escuelas. Asimismo, se organizan mesas de trabajo convocando a los responsables de cada circuito, a los intendentes, a los secretarios de gobierno y a los responsables de las áreas sociales de los municipios para trabajar en el intercambio, la difusión de información y la planificación de las políticas socio-educativas. Se han realizado 2 mesas de trabajo en el año 2010: la primera relacionada a la posible articulación entre la AUH y las políticas socio-educativas, y la segunda, a los desafíos de implementación de la política de aportes para la movilidad de los alumnos.

Por otra parte, desde el 2001/2002, con el comienzo de la gestión de Filmus, se apunta a promover el federalismo en políticas educativas. Todas las líneas de acción diseñadas a nivel nacional cuentan con un trabajo previo en las provincias.

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

En la implementación del PASES existen espacios institucionales de coordinación, tanto a nivel provincial, como federal y, entre el nivel provincial y el nivel nacional de gobierno. Dentro de la estructura institucional provincial se articula constantemente con el Consejo de Educación de la Provincia, la Dirección de Nivel Medio y el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, la comunicación con las escuelas es muy fluida. El área de prensa del Ministerio elabora informes bimestrales para facilitar este intercambio. Por otra parte, se trabaja mucho con una federación de asociaciones civiles (FOBEFOMI), que se encuentra presente en las reuniones más importantes.

A nivel federal, los funcionarios provinciales participan regularmente del Consejo Federal de Educación, espacio en el que son trabajadas todas las líneas de acción relacionadas a las políticas socio-educativas. Los funcionarios juegan allí un rol pro-activo. Recientemente se elaboró, por ejemplo, una propuesta para la igual ponderación de las escuelas agropecuarias frente a los beneficios (como ya se ha logrado con las escuelas técnicas) que será presentada, para consideración, en este espacio institucional.

En relación a la articulación entre el nivel provincial y el nivel nacional de gobierno, se establece una coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social nacional mediante la cobertura de 17 municipios pertenecientes al Plan Ahí.

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

Las principales dificultades en la implementación del PASES en la provincia se encuentran ligadas, sobre todo y como sucede en varias de las provincias analizadas, a las exigencias de rendición y al cumplimiento de los tiempos pactados en la realización de las transferencias desde Nación. Al respecto se realizan capacitaciones a los funcionarios para agilizar uniformizar y mejorar la calidad de los procedimientos.

Por otra parte, es importante destacar los esfuerzos positivos y rendidores de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y provincial. Esto se observa tanto en la voluntad provincial de extender la política hacia el apoyo a alumnos pre-universitarios y universitarios, en la organización de mesas de trabajo sobre el tema con actores políticos y sociales de todos los niveles, en la comunicación constante de la coordinación del programa con el Consejo de Educación de la provincia, la Dirección de Nivel Medio y el Ministerio de Desarrollo social de la provincia, y en fin, en la participación activa de las autoridades sectoriales provinciales en el Consejo Federal de Educación.

5. Conclusiones

En este documento se ha presentado la situación de seis programas de protección social nacionales en la provincia de Misiones, a saber: la Asignación Universal por Hijo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacer, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias. Cinco de estos programas son implementados, mientras que el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” aún no se gestiona en la provincia.

En primer lugar, la implementación de la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** repitió, en gran medida, los patrones observados en la mayoría de las provincias argentinas. El programa es gestionado desde las agencias territoriales de la ANSES. La división entre los niveles de gobierno es muy clara y no deja mucho margen para la participación activa por parte del gobierno provincial: los objetivos, los beneficiarios, los recursos involucrados y la modalidad de intervención territorial son definidos por el nivel nacional. El nivel provincial de gobierno se compromete por convenio a remitir la información sobre beneficiarios de planes sociales provinciales y a asegurar la gratuidad de los trámites administrativos y judiciales, así como de los espacios físicos necesarios para la implementación del programa. Si bien la prestación brindada en el marco de la AUH muestra un importante alcance en cantidad de beneficiarios (132.299 niños/as y adolescentes titulares de derecho, representados por 62.061 titulares del beneficio en marzo de 2010) y ha sido, en consecuencia, muy bien recibida por las autoridades provinciales, estas consideran que la herramienta no agota la lucha contra los problemáticos niveles de indigencia de la provincia (7,1%), y han lanzado, en mayo de 2010, un plan provincial de grandes dimensiones y visibilidad política y mediática denominado “Hambre Cero”.

El plan provincial “Hambre Cero” se enfoca principalmente en proveer una solución a la inseguridad alimentaria de la provincia. Para ello utiliza el financiamiento proporcionado por el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)** en dos de sus líneas de trabajo: el Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional y el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar. Al igual que en el caso de la AUH, aquí también se confirma un patrón observado en la implementación del Plan en la mayoría de las provincias argentinas: el financiamiento es apropiado por la estructura gubernamental provincial que se encarga de la definición de las prestaciones y de la población objetivo, de la implementación y gestión, y de la eventual vinculación con otros programas, así como de la coordinación institucional necesaria para ello. En este caso, puede afirmarse que si bien ha sido positiva la canalización del financiamiento otorgado a través de una política considerada prioritaria por las autoridades provinciales, esta no ha logrado vehicular el establecimiento de un abordaje integral de la problemática de seguridad alimentaria en la provincia. Las múltiples acciones emprendidas bajo el paraguas normativo “Hambre Cero” se encuentran desarticuladas y exigen la coordinación de demasiados actores (el Ministerio de Desarrollo Social Nacional, la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, el Consejo General de Educación del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia, los Ministerios de Derechos Humanos, Salud Pública y del Agro de la provincia, así como el nivel municipal de gobierno). Será necesario avanzar en la construcción de espacios que permitan la coordinación pro-integralidad en las políticas implementadas en la provincia, involucrando a todos estos actores (e incluyendo también a los niveles locales de gobierno) para contribuir a la superación de la inseguridad alimentaria en Misiones.

El **Plan Nacer** ha tenido, en la Provincia de Misiones, una implementación exitosa, en términos generales. Esta ha sido favorable si consideramos el fortalecimiento de la oferta de salud provincial mediante la transferencia de recursos y equipamiento, la creación de una base de datos nominalizada y geo-referenciada que se ha constituido en un recurso de gestión importante para la provincia, y los resultados positivos en cobertura (98% de la población objetivo en 2010) y desempeño (97,19% de cumplimiento de las metas máximas fijadas según trazadoras en 2010). En este contexto es posible considerar que la implementación del Plan puede haber tenido un efecto en la importante reducción de la mortalidad infantil experimentada por la provincia en los últimos años (20 por mil nacidos vivos en 2003 y 13 por mil nacidos vivos en 2009). Las evaluaciones de impacto realizadas recientemente, pueden contribuir al conocimiento en este sentido. Sin embargo, se vuelve indispensable realizar un seguimiento del desempeño provincial en términos de gestión frente a los nuevos desafíos por venir, a saber, la sostenibilidad a futuro del co-financiamiento entre nación y provincia, y la incorporación de nuevas categorías de población objetivo (la población de 6 a 19 años, los jóvenes y adultos entre 20 y 64 años y los enfermos crónicos de diabetes e hipertensión, lo que correspondería a un incremento de 450.000 personas). Se observa que, a tal fin, podría llegar a ser necesario otorgarle mayor autonomía institucional a la Unidad de Gestión del Plan, que en la actualidad, se encuentra superpuesta al Área de Maternidad e Infancia y a la Unidad de Gestión del Seguro Provincial.

El **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT)** sigue las normas de implementación definidas en el manual operativo nacional. La gestión es asegurada por las agencias territoriales de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y la implementación se desarrolla en los municipios que cuenten con la infraestructura suficiente para construir una oferta de prestaciones acorde (como mínimo, deben contar con una Oficina de Empleo Municipal) y que suscriban al acuerdo formal con el ministerio. Teniendo esto en cuenta, existe margen para ampliar el ámbito de aplicación del programa en la provincia de Misiones (este se implementa, actualmente, en 6 de los 14 municipios misioneros que cuentan con Oficinas de Empleo Municipal). Esta ampliación debería ser adoptada como prioridad política considerando que el nivel de desocupación en los jóvenes entre 19 y 25 años es de 19% en la Provincia de Misiones (segundo trimestre de 2010), indicador que muestra un desempeño menos satisfactorio en relación al resto de las jurisdicciones del NEA, así como respecto a la media nacional. Para que esta expansión sea exitosa y logre integrarse en una política integral de inclusión laboral de los jóvenes para la provincia, es necesario mejorar las capacidades de las OEM para que estas puedan asumir la descentralización de responsabilidades involucrada en el plan y establecer una articulación con las iniciativas que, desde el Ministerio de Trabajo provincial, puedan llegar a estar dirigidas a los jóvenes.

La implementación de la **Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias** en la provincia es llevada adelante, como es el caso del Plan Nacer y del PNSA, desde la administración pública provincial, a través de la Dirección de Políticas Socio-Educativas del Ministerio de Educación. La reciente evolución de este programa es una muestra de la interdependencia entre los programas nacionales analizados. La implementación de la AUH y las incompatibilidades que plantea, ha causado una enorme reducción en la cantidad de becarios involucrados. Como respuesta se lanzaron nuevas líneas de becas escolares destinadas a poblaciones específicas, como son las becas para alumnas embarazadas, las becas para alumnos padres y las becas para alumnos provenientes de pueblos originarios. Por otra parte, se observa un constante crecimiento de la cantidad de escuelas que reciben financiamiento para realizar proyectos socio-educativos y para mejorar el transporte de los alumnos más vulnerables. Aún si todavía falta uniformizar y mejorar la calidad de algunos de los procedimientos involucrados en la

implementación del programa y queda espacio para ampliar su cobertura, esta ha sido relativamente exitosa. Se podría vincular el rol de esta política, en el marco de los esfuerzos más amplios, tanto provinciales como nacionales, en materia de educación, con la notable mejora de la provincia de Misiones en esta área en los últimos años. En el 2001, la provincia mostraba las tasas de escolarización más bajas de todo el país. Pero, entre 2001 y 2009, la matrícula de nivel medio se incrementó en un 18%, variación que se encuentra muy por encima del promedio nacional.

Finalmente, el **Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"** no se implementa en la Provincia de Misiones, a pesar de que la misma ha sido seleccionada por el Distribuidor de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y aún si existe una erogación presupuestaria para este programa en la provincia para 2010 (de \$13.336.853). A pesar de ello, se implementan en la provincia otras herramientas del amplio paraguas programático "Argentina Trabaja", como son el monotributo social, los micro-créditos, las marcas colectivas y los apoyos y subsidios a proyectos de economía social dentro del marco del plan "Manos a la Obra". Si bien la recepción de estas líneas por las autoridades de la provincia ha sido positiva y se ha establecido una buena vinculación con las agencias del gobierno provincial y los municipios para la presentación de proyectos a la coordinación nacional del Plan, todavía puede establecerse una articulación de mayor alcance entre los niveles de gobierno para construir una oferta programática integral en economía social, por ejemplo. A ese fin, sería productivo crear puentes entre las iniciativas del CDR y las acciones emprendidas bajo la órbita del Área de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la provincia.

Con el fin de avanzar en la mejora de la situación socio-económica de la provincia, resulta fundamental que la oferta programática de protección social sea integral. En este sentido, el análisis de los programas estudiados refleja algunas limitaciones. Los cinco programas implementados en la provincia muestran muy diversas modalidades de gestión. Algunos programas, como la AUH, el AT y el Programa Jóvenes son gestionados centralmente desde los ministerios nacionales (y ANSES), y en el territorio a través de sus agencias locales. En estos casos, la provincia ejerce un rol muy marginal en la implementación, y no tiene participación en las decisiones relevantes que hacen a la gestión de los programas. Un caso intermedio es constituido por el Plan Nacer y, en alguna medida, por la Propuesta de Apoyo Socioeducativo. En estos casos, los lineamientos son definidos por el nivel central, pero la implementación está a cargo de la provincia. De este modo, los ministerios sectoriales provinciales cuentan con un margen de acción mayor en lo que respecta a las decisiones sobre la implementación de estas dos iniciativas, aunque los objetivos, la población objetivo y las prestaciones se encuentren predeterminados. Finalmente, el aterrizaje provincial del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria denota una mayor participación del gobierno provincial en la delineación de la política, integrándola en la estructura de la administración pública provincial. Esta heterogeneidad en las modalidades de gestión parece deberse más a las lógicas propias de cada sector y sus instituciones en los distintos niveles de gobierno, que a requerimientos de las políticas en sí.

Las disimilitudes en los modelos de gestión de las políticas de protección social analizadas se suman a las graves limitaciones en términos de integralidad. La coordinación pro-integralidad muestra importantes deficiencias entre los niveles nacional y provincial, pero también dentro de cada uno de estos ámbitos. El hecho de que algunos de los programas sean gestionados desde la estructura provincial, por ejemplo, no garantiza que se logre o se aproxime a una integralidad en el abordaje. Es el caso, por ejemplo, del plan provincial "Hambre Cero". Del mismo modo, las políticas que son gestionadas desde el nivel central tampoco logran una articulación eficiente que se traduzca en una lógica coherente de intervención. En estas, sobre todo, es necesario realizar una

vinculación con las políticas provinciales para no superponer esfuerzos y potenciar los resultados obtenidos. Es el caso, por ejemplo, del PJMMT que podría actuar a la par de las iniciativas que, desde el Ministerio de Trabajo provincial, puedan llegar a estar dirigidas a los jóvenes o del AT que podría crear puentes con las acciones emprendidas bajo la órbita del Área de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la provincia.

Un último punto a tener en cuenta para considerar a la política social misionera como un sistema es analizar la interdependencia de los programas analizados. En ese sentido, la implementación de la AUH ha generado cambios importantes en el resto de la oferta programática disponible, que no siempre han sido previstos de antemano: estos son, entre otros, una reducción en la cantidad de beneficiarios de la Propuesta y del PJJMT, y un aumento en el impacto del Plan Nacer. Este tipo de efectos deben ser evaluados a priori para construir un sistema de protección social integral.

6. Anexos

Anexo 1. Distribución de bancas en el congreso misionero, año 2003

Partido/Alianza	Cámara de Representantes		
	Diputados período 2001 - 05	Diputados período 2003 - 07	Total Diputados 2003
Alianza Frente para el Cambio ³⁹ en 2001 y Alianza Frente Justicialista para el Cambio ² en 2003	9	5	14
Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación ⁴⁰ en 2001 y Alianza Frente Social y Productivo ⁴¹ en 2003	9	2	11
Alianza Frente Renovador ⁴²		8	8
Movimiento de Acción Popular	1		1
Frente de la Gente	1		1

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

³⁹ Partido Justicialista, Frente de los Jubilados, Nacionalista Constitucional, Progreso Social, Federal, Movimiento Tierra Colorada, Unión de Centro Democrático, Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Conservador Popular.

⁴⁰ Unión Cívica Radical, Movimiento de Integración y Desarrollo, Intransigente.

⁴¹ Unión Cívica Radical, Intransigente, Movimiento Amplio de Unidad.

⁴² Popular Independiente, Unión y Libertad, Progreso Social.

Anexo 2. Distribución de bancas en el congreso misionero, año 2005

Partido/Alianza	Cámara de Representantes		
	Diputados período 2003 - 07	Diputados período 2005-09	Total Diputados 2005
Alianza Frente Renovador ⁵ en 2003 y Alianza Frente Renovadora de la Concordia ⁴³ en 2005	8	12	20
Alianza Frente Justicialista para el Cambio ² en 2003 y Alianza Frente Justicialista para la Victoria ⁴⁴ en 2005	5	5	10
Alianza Frente Social y Productivo ⁴ en 2003 y Alianza Frente Cívico Radical Intransigente ⁴⁵ en 2005	2	2	4
Movimiento Acción Popular		1	1

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

⁴³ Progreso Social, Movimiento para un Nuevo País, De la Concordia Social.

⁴⁴ Partido Justicialista, Conservador Popular, Frente de los Jubilados, Nacionalista Constitucional, Movimiento Tierra Colorada, Alternativa, Proyecto Popular.

⁴⁵ Unión Cívica Radical, Intransigente.

Anexo 3. Distribución de bancas en el congreso misionero, año 2007

Partido/Alianza	Cámara de Representantes		
	Diputados período 2005-09	Diputados período 2007-11	Total Diputados 2007
Alianza Frente Renovadora de la Concordia ⁶ en 2005 y Alianza Frente Renovador en 2007	12	9	21
Alianza Frente Justicialista para la Victoria ⁷ en 2005 y Alianza Frente para la Victoria ⁴⁶ en 2007	5	6	11
Alianza Frente Cívico Radical Intransigente ⁸ en 2005	2		2
Movimiento Acción Popular	1		1
Alianza Unión Popular ⁴⁷		3	3
Frente por la Dignidad		1	1
Alianza Frente de Todos ⁴⁸		1	1

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

⁴⁶ Partido Justicialista, De La Victoria, Causa Ciudadana, Frente para los Jubilados, Demócrata Cristiano, Proyecto Popular, Intransigente, Frente Grande.

⁴⁷ Unión Popular, Participación Ciudadana, Nacionalista Constitucional, Compromiso Para El Cambio, Movimiento por la Dignidad y la Independencia.

⁴⁸ 20 de Febrero, Nuevo Octubre.

Anexo 4. Distribución de bancas en el congreso misionero, año 2009

Partido/Alianza	Cámara de Diputados		
	Diputados período 2007-11	Diputados período 2009-13	Total Diputados 2009
Alianza Frente Renovador en 2007 y Alianza Frente Renovadora de la Concordia ⁷ en 2009 ⁶	9	12	21
Alianza Frente para la Victoria ⁹ en 2007 y Alianza Frente Justicialista de la Dignidad ⁴⁹ en 2009	6	2	8
Alianza Unión Popular ⁵⁰	3		3
Frente por la Dignidad en 2007 y Alianza Frente Unión Pro Dignidad ⁵¹ en 2009	1	2	3
Alianza Frente de Todos ⁵²	1		1
Unión Cívica Radical		2	2
Propuesta Republicana		1	1
Alianza Concentración Progresista ⁵³		1	1

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

⁴⁹ Intransigente, Partido Justicialista, Por la Justicia Social, Proyecto Popular.

⁵⁰ Unión Popular, Participación Ciudadana, Nacionalista Constitucional, Compromiso Para El Cambio, Movimiento por la Dignidad y la Independencia.

⁵¹ Dignidad Movimiento Tierra Colorada, Nacionalista Constitucional, Unión Popular.

⁵² 20 de Febrero, Nuevo Octubre.

⁵³ De La Victoria, Progresista Independiente.

Bibliografía

ANSeS: *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Disponible en <http://observatorio.anses.gov.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: *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. 2001

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.

INDEC: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Resultados Provisionales, Serie A Número 1*. Disponible en Internet en www.indec.gov.ar, Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Desarrollo Social de Misiones, *Presentación "Hambre Cero"*, Posadas, 2010.

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%202005.pdf>, Buenos Aires, 2006.

PPSyDI (Coordinación Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Interior), *Informe de Gestión sobre Hambre Cero*, 20 de Mayo de 2010.

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Constitución de Misiones

Constitución de la Nación Argentina

Decreto-Ley N°1402/2002, Creación de la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPROETI), 2002.

Decreto-Ley N° 1.083/57, Creación del Instituto de Previsión Social, Junio 1957

Decreto nacional 1.018/03 - Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, Abril 2003

Decreto nacional 1602/09- Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Octubre 2009.

Ley Nacional N° 24.464, Creación del Sistema Federal de la Vivienda (Fondo Nacional de la Vivienda-FONAVI), Abril 1995

Ley nacional 25.724 - Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, Enero 2003.

Ley nacional 24.714- Régimen de Asignaciones Familiares, Octubre 1996.

Ley Provincial 3.637, Diciembre 2009.

Ley Provincial 943, Creación del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IProDHa), Febrero 1978

Ley Provincial de Salud, Septiembre 2007

Resolución N° 497 del MTEySS, Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Mayo 2008. Reglamentado por la Resolución N°261 de la Secretaría de Empleo.

Sitios web

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

Atlas Electoral de Andy Tow, <http://towsa.com/wordpress/>, consultado en febrero 2010

Diario de Cuyo, <http://www.diariodecuyo.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Diario El Territorio, <http://www.territorioidigital.com/>, visitada en febrero, marzo y abril 2011.

Diario Infodía, <http://www.infodia.com.ar/>, visitada en febrero y marzo 2011.

Diario Minuto Uno, <http://www.minutouno.com.ar/>, consultado en abril 2011.

Diario Misiones Online, <http://www.misionesonline.net/>, visitada en febrero, marzo y abril 2011.

Diario Info Día, <http://www.infodia.com.ar/>, consultado en febrero 2011

Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/>, visitada en febrero y marzo 2011.

Diario La Política Online, <http://www.lapoliticaonline.com/>, visitada en febrero y marzo 2011.

Diario La República, <http://www.diariolarepublica.com.ar/>, consultado en febrero 2011

Diario Pagina 12, <http://www.pagina12.com.ar/>, visitada en febrero y marzo 2011.

Diario Perfil, <http://www.perfil.com/>, consultado en 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 Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones, <http://www.mcye.misiones.gov.ar/>, consultado en mayo 2011

Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones, <http://www.derechoshumanos.misiones.gov.ar/>, consultado en junio 2011

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

Ministerio de Desarrollo Social, Mujer y Juventud de la Provincia de Misiones, <http://www.desarrollosocial.misiones.gov.ar/>, consultado en junio 2011.

Ministerio de Salud de la Nación, <http://www.msal.gov.ar/hm/site/default.asp>, consultado en mayo 2011

Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones, <http://www.salud.misiones.gov.ar/>, consultado en junio 2011

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gov.ar/>, consultado en junio 2011

Ministerio de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones, <http://www.trabajo.misiones.gov.ar/>, consultado en junio 2011

Ministerio del Interior, <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=BUE004&idName=municipios&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal>, consultado en marzo 2011

Página Oficial del Gobierno de Misiones, <http://www.misiones.gov.ar/>, consultada en junio 2011

Página web del Plan Nacer en la Provincia de Misiones, http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3624&Itemid=148, visitada el 29 de Junio de 2011

Entrevistas realizadas

Carlos Marcial, Gerente de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de Misiones, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Héctor Alfredo Escobar, Subsecretario de Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la Provincia de Misiones.

Luis López Torres, Asesor legal de la Coordinación del Plan Nacer, Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones.

Roberto Casa Martín, Coordinador de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones.

Roberto Esquivel, Coordinador de Programas Alimentarios, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Acerca de los autores

Gala Díaz Langou. Coordinadora del Programa de Protección Social. Magíster 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.

Juan Pablo Fernández. Analista del Programa de Protección Social. Candidato a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Entre 2008 y 2010 fue responsable de la Unidad de Gestión de Proyectos de CIPPEC. En la gestión pública, fue consultor de la Unidad Coordinadora del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública del Ministerio de Salud de la Nación.

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 colaboró en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo y Forteza, Paula: “Los principales programas de protección social en la provincia de Misiones”, *Documento de Trabajo N°69*, CIPPEC, Buenos Aires, julio 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 los autores 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, Integración Global, Justicia, 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

