

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Secretaría de Investigación y Postgrado
Departamento de Trabajo Social

Proyecto de Investigación

“Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. Las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 - 2005.”



Informe Final

POSADAS – MISIONES
ABRIL 2013

**Guía de Presentación de
INFORMES DE AVANCE – INFORMES FINALES**

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

1. TÍTULO DEL PROYECTO:

“Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 – 2005.”

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE: 01-01-2011
HASTA:31-12-2012

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE: 01-01-2011 HASTA: 31-12-2012

5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	Evaluación S – NoS
FERRERO, Griselda Carmen	PTI	20	Enero 2011	Diciembre 2012	S
ACOSTA, Cristina Rita Beatriz	JTP	10	Enero 2011	Diciembre 2012	S
BAEZ, Gabriela	JTP	5	Enero 2011	Diciembre 2012	S
CAZZANIGA, Hernán Augusto	PAD	10	Enero 2011	Diciembre 2012	S
GONZALEZ, Ramona	JTP	5	Enero 2011	Diciembre 2012	S
LIRUSSI, Marta	JTP	5	Enero 2011	Diciembre 2012	S
OLIVEIRA, Adriana	b	10	Enero 2011	Diciembre 2012	S
ZORRILLA, Annalía	ah	5	Enero 2011	Diciembre 2012	S

Firma Director de Proyecto

Aclaración:.....

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final.....

6. Resumen del Proyecto Original

Se trató de una investigación de tipo descriptiva en la que se utilizó una combinación cuantitativa – cualitativa y en la que se intentaba conocer las formas de participación implementadas por la (s) familia (s) misionera (s) en la priorización de situaciones problemáticas y diseños a utilizar en la concreción de las Políticas Sociales, que estuvieron vigentes en el período comprendido entre los años 1985 – 2005, en la provincia de Misiones.

Con esta línea de trabajo se buscaba dar continuidad a los estudios anteriores realizados por el equipo de investigación¹, donde se lograron aproximaciones certeras sobre dos cuestiones consideradas centrales: lograr un diagnóstico que diera cuenta de la existencia y ejecución de políticas sociales y poder establecer la relación dada entre la oferta de las mismas con las necesidades de los destinatarios. A fin de profundizar el conocimiento sobre la temática, fue incorporada como dimensión de análisis la posibilidad de participación de los integrantes de las unidades familiares en la toma de decisiones para la priorización y diseño de las líneas de intervención y relacionarlos posteriormente con las modalidades previstas en las propias políticas ejecutadas.

El encuadre considerado para el presente trabajo de investigación son estudios relacionados con Políticas Sociales, Familia y Trabajo Social.

7. Lista de Actividades Realizadas Durante el Período

Las actividades realizadas durante el período que abarcó el Proyecto estuvieron relacionadas con el cronograma diseñado originalmente con los desagregados que cada una de ellas posibilitó. De esta manera se pueden enunciar las siguientes actividades:

1. Selección y lectura de material bibliográfico: con respecto a esta actividad se puede decir que la misma acompañó todo el proceso de trabajo. La particularidad para el desarrollo de la misma estuvo dada en la prioridad establecida por el equipo de trabajo en cuanto a los términos o palabras claves sobre las cuales se profundizaría la lectura para la posterior elaboración conceptual que guiaría el trabajo. Se consideraron las siguientes: en el primer año, Familia, Ciudadanía y Participación; avanzando durante el segundo en las nociones de Proyecto Político y Políticas Sociales.
2. Recopilación documental: dada la continuidad en la línea de investigación presentada – tercera etapa de la misma - se retomaron las fuentes documentales de tipo secundarias consideradas desde la primera de ellas, lo que implicó una revisión rigurosa de: archivos públicos, programas y proyectos, circulares, notas, memorándum; junto a las producciones logradas en las investigaciones que antecedieron a la presente. Dicha revisión se centró puntualmente en la primera dimensión enunciada en el Proyecto que remite a las Políticas Sociales de Familia contemplando para ello: por un lado el tipo de cobertura y por el otro las formas de participación previstas en ellas, la relación establecida tanto para con la población objeto como con el tipo de cobertura.
3. Diseño de la muestra: como se desprende del ítem anterior, los criterios estipulados para iniciar la tarea tuvieron que ver con la selección de las dimensiones a trabajar durante el primer año del proyecto, dándose prioridad a la que viabilizaba la tarea desde las fuentes secundarias de información. Manteniéndose la vinculación con áreas de

¹ Proyectos desarrollados durante los bienios 2007-2009 y 2010-2011

pertenencia: salud, educación, vivienda, etc. Manteniéndose la lógica de estructuración dada a lo largo de la investigación. Seleccionadas las políticas sociales por áreas de pertenencia se identificaron a los responsables de las mismas en el período estudiado a fin de realizar las entrevistas correspondientes. Acompañado esto con la selección de protagonistas – tanto en su rol de destinatario como en el de responsable al menos de la ejecución de la políticas respectivas por municipios.

4. De acuerdo con el ítem 3, se desarrolló el trabajo de campo. El mismo contempló entrevistas a familias destinatarias de las políticas de familia ejecutadas durante el período de tiempo 1995 – 2005 en la provincia de Misiones; tarea que involucró tanto a las familias como a los responsables de las políticas específicas.
5. Procesamiento de la información: el tratamiento de la misma se efectuó mediante el agrupamiento de los datos a partir de considerar: agenda pública provincial por períodos de años, áreas, líneas de políticas, beneficiarios. Responsables provinciales de las mismas; departamentos y municipios donde se ejecutaron. Tipos de Familia y las formas de participación protagonizadas por las mismas y las formas de participación establecidas en las propias políticas sociales.
6. Elaboración de los Informes: de avance y final. De los mismos participaron los integrantes del equipo de trabajo, a partir de ser cada uno de ellos responsables de un área de gobierno específica y sus respectivas políticas sociales de familia.

8. Alteraciones Propuestas al Plan de Trabajo Original

EL Plan de Trabajo previsto fue cumplido sin alteraciones.

9. Producción del Proyecto

Durante el proceso de trabajo, los integrantes del equipo de investigación participaron con producciones escritas en diferentes espacios científicos: por un lado con ponencias – evaluadas y publicadas – como así también con ensayos publicados en la Revista de Trabajo Social, con referato. Las mismas se transcriben en los apartados correspondientes.

1. Publicaciones

Publicaciones: Indicar apellidos y nombres de todos los autores, entre comillas el título del artículo, luego subrayado el nombre de la revista, año, volumen, número, y páginas. Para libros subrayar el título, y consignar lugar, editorial, y año.

- 1.1. Libros resultados del proyecto de investigación
- 1.2. Capítulos de libros
- 1.3. Publicaciones en revistas de ciencia y técnica con referato externo:
 - 1.3.1 Artículos publicados en revistas Internacionales
 - 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales incluidas en el CAICYT
 - 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales con referato no incluidas en el CAICYT
- Título: “Políticas Sociales de Familia y Agenda Pública. Acerca de Continuidades y Rupturas”. Ensayo publicado en la Revista Perspectiva, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Ferrero. ISSN: 1669 – 7006. Pg. 43-70
- 1.4 Publicaciones en congresos (con evaluación)
 - 1.4.1 Con publicación de trabajos completos

- Ponencia: “Políticas Sociales de Familia en Misiones. El lugar de la familia entre la oferta y la demanda”. ISBN: 978-950-698-294-2. 17 Páginas. En: Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el Contexto Latinoamericano. Facultad de Trabajo Social, Paraná, Entre Ríos. Junio 2012. Ferrero - Acosta
- Título: “Espacios de Aprendizaje Comunitario ¿Una Alternativa Para La Inclusión Educativa?” ISBN: 978-987-544-419-5. En: Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Con Sede en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. Diciembre del 2011. Acosta – Zorrilla
- Ponencia: “Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. El Caso de las Ferias Francas: necesidades y potencialidades de la familia rural misionera”. ISBN: 978-950-29-1377-3. En: IV Encuentro Internacional de Trabajo Social “Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público”. Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Mayo del 2011. Acosta – Zorrilla.
- Ponencia: “Políticas de familia en la provincia de Misiones ¿Modelos en crisis o modelos de la crisis?” En: IV Jornadas de Investigación en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, Paraná, Entre Ríos. Junio 2011. Ferrero - Acosta

1.4.2 Con publicación de resúmenes

- Ponencia: “Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. Ayer, Hoy... ¿y siempre? Viejos problemas, nuevas manifestaciones y desafíos”. Jornada Regional preparatoria del Pre Seminario Latinoamericano de Trabajo Social.
Con Sede en la ciudad de Posadas, Misiones. Noviembre, 2011. Ferrero.

2. Vinculación y Transferencia

2.1 Resultados en Títulos de propiedad intelectual logrados en el período

2.1.1 Patentes de Productos y Procesos registrados

2.1.2 Acciones de transferencia que resulten del Proyecto de Investigación y que estén acreditados a través de convenios, disposiciones, contratos, etc.

3. Formación de Recursos Humanos

3.1. Dirección de Tesis de Doctorado Concluidas

3.2. Dirección de Tesis de Doctorado en curso

3.3. Dirección de Tesis de Maestría Concluida

3.4. Dirección de Tesis de Maestría en curso

Dirección de Tesis de Maestría en curso: Se dirigen dos Tesis de Maestría: una inscripta en la Maestría en Políticas Sociales, Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales; y la otra en la Maestría en Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas. Ambas de la Universidad Nacional de Misiones.

3.5. Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

3.6 Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

4. Premios

4.1. Premios Internacionales

4.2. Premios, reconocimientos y menciones, Nacionales

5. Ponencias y comunicaciones

- FERRERO, Griselda; ACOSTA, Cristina R. "Políticas Sociales de Familia en Misiones. El lugar de la familia entre la oferta y la demanda". ISBN: 978-950-698-294-2. 17 Páginas. En: Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el Contexto Latinoamericano. Facultad de Trabajo Social, Paraná, Entre Ríos. Junio 2012.
- ACOSTA, Cristina R.; ZORRILLA, Annalía. "Espacios de Aprendizaje Comunitario ¿Una Alternativa Para La Inclusión Educativa?" ISBN: 978-987-544-419-5. En: Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Con Sede en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. Diciembre del 2011.
- ACOSTA, Cristina R.; ZORRILLA, Annalía. "Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. El Caso de las Ferias Francas: necesidades y potencialidades de la familia rural misionera". ISBN: 978-950-29-1377-3. En: IV Encuentro Internacional de Trabajo Social "Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público". Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Mayo del 2011
- FERRERO, Griselda; ACOSTA, Cristina R. "Políticas de familia en la provincia de Misiones ¿Modelos en crisis o modelos de la crisis?" En: IV Jornadas de Investigación en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, Paraná, Entre Ríos. Junio 2011

6. Trabajos inéditos

7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

De lo trabajado en el Proyecto se pueden enunciar los siguientes resultados:

En lo que hace a datos relacionados con los procesos de cambios concretos y el escenario socio – económico – político en el cual los mismos se produjeron, y en donde Misiones al igual que sus pares provinciales atravesaron entre 1985 – 2005. Cabe señalar además los que atañen a los modelos económicos implementados, que resultaron simultáneos a toda la ciudadanía argentina, aún con las diferencias específicas de lo local. Emerge la articulación lograda con la mayoría de los estados municipales desde el estado provincial; donde los datos trabajados dan cuenta de la participación – en cuanto a mirada y realidad – devenida de los proyectos políticos que estuvieron

vigentes en la región.

El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR² el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. En tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. Evidenciado esto claramente en los períodos gubernamentales estudiados, donde no solamente se crearon nuevas estructuras oficiales, sino que se reestructuraron algunas de las existentes. Un claro ejemplo es la creación de Subsecretarías que luego serían Ministerios, o la propia separación de un organismo ministerial en dos absolutamente independientes. Intercalándose éstas con las realidades regionales específicas.

Parándonos en el escenario provincial³, se puede decir que en lo político tuvo gravitación la fuerza política que llevaba adelante cada uno de los períodos estudiados. En la primera década aparece un primer hito demarcatorio en la lógica e ideología a considerar al momento de pensar políticas sociales al finalizar el primer período de gobierno e inicio del segundo. Si bien puede ser asociado a un cambio de fuerza política, los indicadores concretos que se relacionan son, en un primer momento el retomar la actividad civil de ejercicio de libertades, expresiones, satisfacción de necesidades con una estructura que había permanecido – tanto en lo económico como mucho más en lo social – inactiva o “adormecida” en tiempos de dictadura. La primera mirada estuvo puesta en la familia rural. Aparecen en este momento espacios específicos para el tratamiento de las intervenciones desde el Estado con la Creación de la Mesa de Concertación del Sector Yerbatero, Creación de las Secretarías de la Mujer, de la Juventud; Dirección de Ordenamiento y Control de Tierras Fiscales. Ejes que serán retomados y profundizados en el tercer período de gobierno de esta década, el que se corresponde con las grandes transformaciones generadas a nivel nacional en lo pertinente a la Reforma del Estado.

En Misiones se dieron dos movimientos al unísono sin que se pudiera lograr una articulación concreta entre los sectores involucrados: por un lado, la creación de una nueva estructura, con antecedentes en la gestión anterior, donde se reconocía el área de Bienestar Social conjuntamente con el de la Mujer y Juventud. Lo que al interior de la estructura funcional ministerial implicaba la consideración de todas aquellas temáticas relacionadas con cuestiones sociales vinculadas a lo familiar; donde cada una de las Subsecretarías devenía en Secretarías específicas y departamentos, con recursos propios (humanos y de infraestructura). Por otro lado, la idea fuerza del proyecto político se homologó con las primeras aproximaciones hacia la consideración de participación, donde se convocaron a diferentes sectores para la acción colectiva. Otro indicador significativo en el sentido que se viene planteando es el que tiene que ver con la instauración de un Gabinete Social Provincial que posibilitaría a la vez de comprometer a todos y cada uno de los sectores de gobierno a “pensar” al otro como objetos de la acción y no sujetos de la misma. Indicador que dará el fruto final con la modificación de la Ley de Ministerios y Secretarías que hizo posible la Creación del Consejo Multilateral de Políticas Sociales.

Hasta aquí y tal como lo plantea Heler, se observa una idea de necesidad desde la lógica de la carencia, donde el lenguaje que se adopta para con la misma es el que alega a favor de políticas públicas y sociales, a fin de poner límites y posibilidades a la gestión. Porque si bien “el otro” es considerado como un sujeto de derechos; su inclusión – como ciudadanos, familias, etc. – se logra a partir de los lineamientos dados desde las áreas y funciones con poder de decisión. Necesidades que son interpretadas por quienes van a diseñar las respuestas en el marco de lo que el autor antes mencionado ubicaría como con valor universal de acuerdo a momentos históricos y sociedades determinadas. Pero el gran ausente es, en esta primera década, la consideración del valor que compone o conforma la necesidad. Entendida siempre como carencia o ausencia de algo y no a partir de la potencialidad que la misma encierra dado que es parte histórica y culturalmente de quien la protagoniza. En este mismo sentido se pudo observar las modificaciones que se instauraron con respecto a los modelos y modalidades en el diseño e implementación de las políticas sociales. Donde el rol específico estatal va tomando diferentes

² Mercado Común del Sur.

³ El que posibilita las inferencias de los municipales.

protagonismos a lo largo de las dos décadas estudiadas.

Desde una mirada puesta en las dos crisis económicas – financieras vividas durante el período de estudio⁴, resulta innegable el impacto negativo que ambas tuvieron al interior del mapa regional: la primera con la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados saqueos. Y Misiones no fue una excepción. Aunque al interior del territorio provincial dichos fenómenos no adoptaron en sus expresiones las mismas características; poniendo de manifiesto una vez más las diferencias centro – periferia. El sector representado en la administración pública⁵ fue el que sufrió el impacto en forma directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural⁶, uno de los motores centrales en la economía regional.

Retomando la idea de necesidad, se podría ubicar en estos períodos específicos a las denominadas de urgentes y primarias correspondiéndose a demandas reales asociadas a alimentación y salud; dado el vaciamiento o pérdida de fuentes de ingresos estables (pérdida de trabajo). Un dato significativo para este estudio es el que se relaciona con variables intervinientes y contextuales relacionadas con los modelos de estado y diseño de políticas sociales: ante la reforma del estado, las crisis económicas, la pérdida de fuentes laborales y posterior reconversión de mano de obra especializada; todos los recursos humanos se vieron afectados y en consecuencia desestabilizados entre “saberes” y “conocimientos”⁷.

Esta realidad afectó también, como es de suponer, a quienes tenían responsabilidad ejecutiva para con la ciudadanía. Se está haciendo referencia al lugar y situación atravesada por quienes se encontraban a frente de la gestión provincial o municipal, en cualquier espacio institucional. Razón por la cual también debieron ejecutarse proyectos de capacitación destinados a dar cobertura a una necesidad real y que estuviera en consonancia en el establecimiento de las posibilidades de gestión⁸.

Estos procesos descriptos pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

También se tuvo que replantear la concepción, administración y seguimiento de políticas sociales, donde no había espacio alguno para las improvisaciones. Por lo tanto resultaba central, para el desarrollo humano con probabilidades de éxito, contar con los instrumentos adecuados referente a las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implicaba una revisión de las capacidades mínimas a poner en marcha para que permitieran y/o posibilitaran el conocer y reconocer que la tradición centralista del estado, desde la cual era el único responsable y concededor de cómo diseñar, cuando implementar, con quién trabajar y como financiar bajo el modelo de políticas de carácter universalistas se había agotado, dando paso y a la vez exigiendo nuevas formas y modelos.

Ante la modificación de los escenarios sociales, con la familia como protagonista central de los mismos, el establecer nuevas tácticas y estrategias resultaba imperante; para poder de esa manera comprender necesidades y

⁴ Si bien el análisis económico no representa un objetivo para la investigación en sí misma, se considera necesario mencionarlo dado que las mismas produjeron impactos concretos al interior de la sociedad argentina en su totalidad, y misionera en lo particular.

⁵ Empleados públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, docentes, etc.

⁶ La población rural presenta la siguiente clasificación: Colono: agricultor familiar, inmigrante europeo; Ocupante: agricultor familiar, criollo o inmigrante brasilero; Estanciero: productor ganadero; Absentista: latifundista. En: Ferias Francas de Misiones. VERBEKE.

⁷ Diferencia que se efectúa para establecer aquello que es parte de un contenido logrado por ejercicio de una práctica específica (tarear por ejemplo, trabajar la tierra), con el logrado formalmente, certificado.

⁸ Dado que las políticas sociales de familia abordadas eran muchas veces canalizadas vía municipios.

demandas de los diferentes sectores y actores sociales. Es decir, tener en cuenta la relación estrecha entre lo público y lo privado y los alcances de los mismos para la provisión de servicios a la población; donde la característica requería una forma mixta de operar en la instrumentación de las políticas sociales.

Surgió la necesidad de generar una postura distinta en las agencias o espacios sociales hacia la concepción de participación, donde las lógicas tenían que tender a aumentar una participación concreta, efectiva, real; y donde la asunción de responsabilidades fuera compartida. Fue así como se comenzaron a innovar los modelos de gestión intentando reconocer a los diversos agentes, incorporándolos al espacio de opinión y toma de decisiones, asignándoles responsabilidades con mayor libertad para desarrollar iniciativas y poder dar respuestas a los objetivos y necesidades tanto individuales como colectivos.

Si bien la planificación fue un elemento esencial durante el Estado de Bienestar, en esta transición se le reconsidera bajo la óptica de una planificación-gestión y evaluación de los programas y proyectos en el marco de las nuevas Políticas Sociales, en busca de mayor eficiencia-eficacia y equidad en sus resultados. El cumplimiento de estas dimensiones era un requisito para las entidades ejecutoras que permitía garantizar la continuidad en su financiamiento. Se tendía con esto a generar la capacidad de innovación en los agentes intervinientes, movilizándolos en sus capacidades, con el fin de construir alternativas sobre los modos de brindar los servicios sociales. Se comenzó a pensar en los diferentes ámbitos de diseño de políticas sociales como unidades de gestión abiertas donde se pudieran intercalar y participar todos los sectores involucrados.

Esto implicó para todos los involucrados revisar sus marcos de acción y técnicas operativas y comenzar a asumir un rol junto a una función diferente a las desarrolladas en épocas anteriores. Los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido en el tratamiento de las problemáticas sociales, básicamente relacionadas con familia, resultaban insuficientes y desactualizados no sólo para abordar lo complejo de las temáticas y la variedad de demandas de la problemática en sí, sino también para adecuarse y comprender los requerimientos en la formulación- diseño- ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Dado que la familia también había sufrido modificaciones y cambios sustanciales en sus tipos y estructuras. Con lo cual las necesidades y demandas también se modificaban.

Si bien estas cuestiones estuvieron presentes en lo escrito como así también en los enunciados dados por los diferentes responsables de la función pública; el que se pudiera amalgamar todas las coordenadas que interactuaban y jugaban en el escenario territorial resultó una tarea que fue más allá de lo intencional. La asunción de responsabilidades por parte de quienes asumían funciones específicas relacionadas con diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales se evidenció no solo en la existencia escrita de dichas políticas sino también en las acciones llevadas a cabo y cuyos productos fueron realidades. Como así también desde la coordinación estratégicamente planteada y asumida desde todos los sectores o áreas de gobierno; donde lo que aparece como fortaleza es precisamente el acompañamiento en equipo, las miradas

centradas en un mismo objetivo que era dar respuesta a los sectores con mayores dificultades y en un corto plazo.

La familia ocupó un lugar preponderante en esta decisión que se sostuvo y profundizó cronológicamente durante las dos décadas, donde ésta fue un actor priorizado, considerado, tenido en cuenta desde todas y cada una de las aristas que dicha organización puede presentar. Aún cuando no se establezca ninguna especificación de qué se entiende por familia, ni se hayan efectuado diferenciaciones entre lo que es intervenir o dar respuesta a partir de problemas sociales y no de situaciones problemáticas puntuales y específicas que pudieran abarcar a determinados tipos de familia. Especificación que se realiza dada la relación que contienen estas concepciones con la planificación y los modelos de estado. Cuando se habla de problemas sociales, se lo hace desde una concepción fragmentada, sectorizada; lo que da paso y lugar a la respuesta o acción desde un sector específico. Por ejemplo: problema sanitario, área salud, problema educativo: área educación. Mientras que la visión sustentadora de la idea o concepción de situación problemática conlleva el fundamento de la consideración contextual social – política – económica – cultural, etc. donde se desarrolla dicha situación problemática junto con y a los protagonistas voluntarios o involuntarios de la misma. Incorporando no solo la idea de participación sino también la de multicausalidad.

Esta última concepción estuvo presente en los enunciados tanto de los proyectos políticos estudiados como de las políticas sociales de familia que generaron sin que se haya logrado identificar una relación directa con la real y verdadera aplicación conceptual al momento de la acción. De lo contrario, las coberturas dadas desde las Políticas Sociales de Familia implementadas tendrían que haber tenido relación con las necesidades experimentadas, sentidas, percibidas y reconocidas como tales por todas y cada una de las familias destinatarias.

En la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005 existieron Políticas Sociales de Familia, para las cuales se trabajó con responsabilidad y a la vez con lineamientos ideológicos – políticos claros y expresados a la ciudadanía en general como a los sectores destinatarios en particular. Se pudo evidenciar una acción integradora, de apertura y consideración para con los diferentes sectores de la sociedad, comprobándose también en algunos períodos por sobre otros una continuidad de implementación de las Políticas establecidas; cuyas interrupciones o cambios estuvieron ligados mas a situaciones contextuales generales devenidas de evaluaciones concretas sobre las mismas, tanto las que pertenecían al estado provincial como las que derivaban del nacional. También se dieron aperturas para la participación mediante los representantes de cada sector fuera este público, privado, eclesiástico o de la sociedad civil, etc.

Tomando la categoría de población objeto tenida en cuenta desde las Políticas Sociales vigentes en la provincia de Misiones en el período estudiado, surge un primer agrupamiento de familias, el cual contempla: familia rural, familia de zonas vulnerables y familia urbana. Sin embargo al interior de cada una de ellas corresponden, de acuerdo al organismo y/o responsable de la ejecución, una serie de líneas a tener en cuenta: familias de pequeños productores, Personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socio – productivas; Familias carenciadas, determinado esto por el Censo 1980; Titulares de Pensiones no contributivas y familiares a cargo; Jefes y jefas de hogar con

educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años; Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro por Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Familias en situación de pobreza; Familias en situación de pobreza, con hijos menores y mujeres embarazadas; Mujeres / niñas Embarazadas; Mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza; Adultos mayores; Familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

En tanto, relacionando esto con los objetivos explícitos de dichas políticas sociales, se logra establecer un agrupamiento teniendo en cuenta para ello la direccionalidad que dichos objetivos planteaban; identificándose los siguientes: a)

Aquellos que promueven valores que cohesionen, articulen y hagan posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración de la familia y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana; b) Los que estimulan una política social familiar inclusiva relacionada con los derechos humanos, igualdad de trato y oportunidades de género; c) Los que intentan evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias; d) Los que pretenden desarrollar capacidades productivas en los jóvenes excluidos; e) Los que buscan promover generación de emprendimientos productivos tendientes al desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes; f) Los que promueven la participación de referentes comunitarios y familiares en el desarrollo de propuestas para la mejora de prestaciones alimentarias en escuelas; g) Los que brindan capacitación a docentes sobre temas como nutrición, violencia familiar, detección de adicciones, etc. H) Aquellos que asisten con semillas, animales, herramientas, a los pequeños productores para el autoconsumo en la vida rural; i) Los que potencian las capacidades de la familia rural a través de fortalecer procesos productivos sustentables; j) Los que intentan contribuir a evitar la migración a los centros urbanos con el consecuente abandono de las chacras.

Finalmente en la categoría necesidades identificadas surgen cuestiones tales como: atención de la salud; trabajo; infraestructura comunitaria y/o zonal; tenencia de la tierra; recreación; capacitación y financieras.

Hasta aquí la presentación descriptiva de los aspectos que interesan a efectos del presente documento, pero también es desde aquí en donde comienza la tarea de tipo relacional – analítica, cuando los datos permiten observar una suerte de efecto dominó más que interesante cuando se avanza en la profundización de la temática. Desde las categorías descriptas se puede apreciar la consideración de la (s) familia (s) en tres aspectos básicos de su constitución como tal: en primer lugar como objeto de atención y/o intervención por parte del Estado; también se encuentran implícitas en los objetivos que las líneas de trabajo perseguían para finalmente tener en cuenta el por qué para esa política puesto en la identificación de las necesidades. Se podría decir que existen ciertos y determinados hilos conductores entre las tres categorías enunciadas; donde se pueden establecer sin mucha dificultad uniones entre ellas; esto es, teniendo en cuenta el objetivo se puede identificar al tipo de familia que estarían dirigidas y por qué tipo de necesidad.

Y es en esta articulación donde surge contundente un dato central no solo para este trabajo sino también en el marco del estudio que lo contiene. Dato que tiene que ver con la ausencia, invisibilidad o naturalización de la concepción de familia; lo que produce una suerte de quiebre al momento de mantener el hilo conductor del que se hablaba. Llevando esto a la consideración de un segundo aspecto a tener en cuenta relacionado esta vez con una cuestión metodológica: cuál es el criterio a partir del cual se estipula la articulación entre familia rural, de zonas vulnerables o urbana con las ramificaciones que las mismas presentan. Es decir, en qué momento, quiénes y de qué manera deciden que una política social de familia encuadrada como Familia Carenciada se corresponde con familia rural o familia urbana. Completándose la relación con el tipo de necesidad a ser atendida. Una nueva articulación permite reflexionar acerca de las realidades de vida cotidiana con las prácticas que ello implica por parte de una familia rural o de una urbana en relación a la noción de carenciada.

El abanico de interrogantes que puede darse en cuanto a esto último resulta amplio,

difuso; y a que a modo de contracara emerge por un lado qué es carenciado; en relación con qué aspecto o factor se lo asocia; como así también quiénes se consideran y/o se ubican al interior de dicha tipificación. Consideraciones que al mismo tiempo resultan una constante a lo largo de las dos décadas estudiadas; razón por la cual puede identificárselas y/ asociárselas tanto al modelo universal como al focalizado; con anterioridad como posteriores a la reforma del Estado, sean de dependencia Nacional como Provincial. Junto a la asociación casi directa con la noción de trabajo y tipo de trabajo.

En el camino recorrido han sido evidenciadas en su conjunto las fortalezas logradas en lo que hizo a decisión, ejercicio de funciones, acuerdos, productos logrados. También es real que el camino presenta características particulares, específicos, donde en ocasiones la causalidad lineal opera con mayor presencia por sobre la multicausalidad social, siendo esto una de las principales debilidades.

Firma Director de Proyecto

Aclaración:.....

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final.....

Presentar 1 (una) copia en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Griselda Carmen *Ferrero*
Directora

Cristina Rita *Acosta*
Investigadora Inicial

Hernán Augusto Cazzaniga
Investigador Inicial

Gabriela Baez Pini
Auxiliar de Investigación

Marta Lirussi
Investigadora Inicial

Adriana Mabel *Oliveira*
Becaria de Investigación

Annalía Zorrilla
Auxiliar Egresada ad - honorem

I.	Introducción	5
II.	Presentación del Problema de Investigación	5/ 9
III.	Marco Teórico Referencial	9
	III.1 Proyecto Político y Estado	10 / 20
	III.2 Política Social	20 / 25
	III.3 Familia	25 / 30
	III. 4 Ciudadanía	30 / 33
	III.5 Participación	33 / 36
IV.	Enquadre metodológico	37 / 40
V.	Presentación de los datos empíricos	42 / 83
VI.	Conclusiones	85 /92
VIII.	Bibliografía	93 / 96



Referencia: En rojo: Provincia de Misiones en el Mapa de la República Argentina

I. Introducción

En este documento se presentan los resultados logrados en el proceso de investigación desarrollado por el equipo de trabajo en el período 2011 – 2012 en relación al Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. Las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 - 2005”, inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales bajo el código 16H324.

Como línea de trabajo dio continuidad a la reflexión inicial acerca de la existencia de Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones y las modalidades que las mismas adquirirían. Al haberse logrado identificar – caracterizándolas – a todas aquellas que de una manera u otra estuvieron presentes desde los espacios públicos de decisión en el período de tiempo comprendido entre 1985 – 2005, centrándose en esta oportunidad la mirada en lo atinente a la participación; considerándola tanto desde las previstas en las propias políticas como aquellas puesta en acto o contempladas por las propias familias involucradas. A partir de esto, se avanzó en el lograr conocer la existencia o no de relación entre ambas; en el marco de la agenda pública provincial.

El marco tenido en cuenta para el desarrollo del presente trabajo tiene que ver con estudios relacionados con Políticas Sociales, Familia y Trabajo Social.

II. Presentación del Problema de Investigación

En esta línea de investigación se pretendió conocer las formas de participación logradas por parte de las familias misioneras y su relación con las previstas en las políticas sociales familia en el período 1985 – 2005. Para lograrlo se tuvieron en cuenta, en un primer momento, a los programas y proyectos abordados en los estudios anteriores, reglamentaciones, disposiciones y documentos que los encuadraron; considerándose en un segundo momento a los protagonistas de los mismos, esto es, las propias familias y los responsables gubernamentales.

El material consultado para las investigaciones que precedieron a este proyecto resultaron un elemento básico para la consulta y tratamiento del tema propuesto, razón por la cual se lo consideró como una fuente secundaria de información juntamente con los productos logrados del propio proceso

transitado. En tanto la fuente primaria estuvo dada por los propios protagonistas gestores y destinatarios de las propuestas.

Como se ha mencionado anteriormente, el equipo de trabajo se abocó al estudio de las políticas sociales de familia pensado el mismo en proceso, es decir, avanzando por etapas donde se pudieron ir incorporando tópicos o aspectos relacionados con los actores sociales involucrados en las mismas. Razón por la cual se comenzó por lograr un diagnóstico que permitió identificar la existencia de políticas sociales de familia en la provincia, sectores responsables de las mismas y elementos centrales que las constituían. Se avanzó en la etapa siguiente en la consideración de la relación dada entre las necesidades de las familias misioneras con la cobertura ofrecida desde las líneas previstas y ejecutadas. Los resultados obtenidos posibilitaron el agrupamiento de dos sectores involucrados en las mismas, los cuales emergían en diferentes momentos como así también con heterogeneidad en cuanto a responsabilidades. Dichos sectores se corresponden con las familias misioneras (comúnmente reconocidas y denominadas como “destinatarios”) y los organismos y/o funcionarios – responsables de las mismas.

Ante este dato, el equipo comenzó a reflexionar sobre cuáles eran las posibilidades de trabajo en conjunto, de acuerdos para la determinación de políticas específicas, la existencia de criterios para la determinación de prioridades, etc. Reflexiones que dieron pas los siguientes interrogantes: ¿existieron formas de participación por parte de las familias misioneras en relación con las políticas sociales que los incluían como objeto para la intervención entre 1985 / 2005?; y, ¿las Políticas Sociales de familia implementadas en la provincia en el período de tiempo estudiado contemplaban formas de participación por parte de los actores destinatarios?

En Misiones la conformación de los núcleos familiares tuvo que ver con un proceso de ocupación territorial que incluyó corrientes migratorias extranjeras que darían a la provincia un panorama especial, reconociéndose en ella lo que dio en llamarse la formación de un “verdadero crisol de razas”; lo que incidió en los procesos de formación y consolidación tanto general (territorial) como particular (familiar). La diversidad de tramas sociales, la heterogeneidad de las unidades familiares, las prácticas y trayectorias diferentes, fueron manifestaciones concretas reproducidas por los protagonistas desde sus propias trayectorias culturales.

Este proceso tuvo su inicio en la existencia de los grupos guaraníes⁹, ocupantes legítimos de la tierra hasta que dicho sistema cultural se vio

⁹ Familia lingüística Tupí - Guaraní

interrumpido en el siglo XVI con la penetración colonial europea. Se produjo la primera modificación en las formas de vida social con la instauración de las Misiones Jesuíticas, las que conformaban un sistema social, económico y político en sí mismas.

Tomando los datos editados por el SIEMPRO en 1998¹⁰ se pueden distinguir tres momentos o etapas en la sucesión de corrientes migratorias en Misiones: una primera llamada de Colonización¹¹, donde la responsabilidad estaba centrada en la esfera oficial. En la misma la finalidad política era proteger las fronteras a través del aumento de población por lo cual se estimuló la inmigración de colonos a quienes se les adjudicaba tierras mensuradas. Estos colonos extranjeros iniciaron una economía de subsistencia basada en el uso de mano de obra familiar. Durante este período se asentaron una gran cantidad de productores – pequeños y medianos – que dieron origen a una figura característica en la estructura agraria misionera: la pequeña explotación familiar.

Posteriormente se identifica una etapa de Consolidación¹² donde se produce una ampliación en la frontera agrícola, donde desde la acción estatal se fomentaba la diversificación productiva incorporando otros cultivos a la producción. Fue en esta etapa donde se otorgaban los títulos de propiedad a los colonos, intentando así disminuir la ocupación fiscal. Hecho que se logró parcialmente, porque si bien aparecían los primeros propietarios se daba en simultáneo la intrusión a latifundios ociosos, utilizados para la reproducción de la pequeña explotación agrícola familiar.

En la etapa más reciente, a partir de los años 60', fueron desapareciendo las iniciativas planificadas de colonización, dando lugar a una ocupación espontánea e intrusiva de las tierras libres. Esta situación llevó a que en la actualidad, salvo contadas excepciones, los planes de colonización se orienten a la regularización de la tenencia de la tierra más que a su ocupación.

Fue a lo largo de este proceso entonces que a la provincia de Misiones arribaron ciudadanos de diversos orígenes, todos ellos europeos, pudiéndose enumerar entre otros a alemanes, suecos, ucranianos, polacos; quienes tenían sus propias expectativas de vida; las que se debieron adecuar al lugar y tiempo donde comenzaron a vivir. Eran portadores de costumbres, modalidades, pautas culturales y formas de vida diferentes entre sí, lo que originaría agrupamientos espontáneos e impensados con anterioridad, pero puestos en práctica inmediatamente después de instalarse en el espacio destinado. Esta modalidad

¹⁰ SIEMPRO: 1998.b: pág. 9-12

¹¹ Durante el período comprendido entre los años 1895-1937.

¹² Durante el período comprendido entre los años 1937 – 1960.

dio origen a una vida social particular dentro del mapa misionero, cuyas expresiones culturales se mantuvieron de una generación a otra de acuerdo “con la comunidad de pertenencia”¹³.

Finalmente se debe considerar la corriente migratoria de los últimos años, la que se centra en la población proveniente de países limítrofes, especialmente Brasil y Paraguay con quienes Misiones comparte sus fronteras.

Así como este hecho migratorio marcó una impronta particular a la conformación de la provincia; la familia misionera – como la del país en su totalidad – fue parte de los procesos históricos signados por la constitución de un mercado único¹⁴. En palabras de Jong:

“...En lugar de que la economía se vea marcada por las relaciones sociales, son las relaciones sociales quienes se ven encasilladas en el interior del sistema económico...” (...) “...no se debe permitir nada que obstaculice la formación de los mercados.” (JONG: 2000: 1)

La gravitación de la economía sobre las relaciones sociales signó los procesos históricos de desarrollo, donde el par polar integración / desintegración surgió de la mano de la tecnología. Coexistiendo prácticas sociales tradicionales y modernas, lo nativo con lo europeizante, lo tradicional con lo moderno. Junto a la situación de “dominación”¹⁵ instalada desde la idea de “raza inferior”.¹⁶

Se instala el modelo de familia nuclear que facilita los procesos de producción asociados al capital, y con ello aparece la división social y sexual del trabajo. También la idea de público y privado, con la consecuente característica de debilidad y fortaleza; donde quedan establecidos los roles y las funciones para los integrantes del núcleo familiar.

Otra transformación importante y más cercana en el tiempo, va a tener lugar con la conformación del Estado Benefactor¹⁷, el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho¹⁸ de los ciudadanos. Esto marca un hito histórico central por ser el punto

¹³ Comunidad ucraniana, polaca, alemana, etc. La máxima expresión de ello está dada con el Parque de las Naciones – ciudad de Oberá – donde anualmente se desarrolla la Fiesta del Inmigrante y cada comunidad posee un espacio que reproduce distintas expresiones culturales del país de origen.

¹⁴ Consolidado a partir de la revolución industrial.

¹⁵ Encomillado propio.

¹⁶ Idea de pensamiento hegemónico, mirada etnocentrista europea. (Ver JONG: 2000:2)

¹⁷ En su segundo momento.

¹⁸ Derecho al trabajo, a una retribución justa, a la capacitación, condiciones laborales, salud, protección familiar, etc.; lográndose desde allí una unión de la clase trabajadora en todo sentido.

de inicio para el diseño de políticas sociales como forma de hacer por parte del estado.

Por último, viendo las características impuestas por el neoliberalismo¹⁹, donde el estado se asume como un actor más dentro del escenario social y abandona su rol mediador entre capital y trabajo; donde el mercado internacional avanza en forma sistemática y sostenida sobre los nacionales, regionales, zonales; surge con fuerza la flexibilización laboral con los procesos de desprotección al ciudadano.

Los cambios en los procesos productivos, la modificación en la composición demográfica, las nuevas pautas de consumo y trabajo y el acceso masivo pero al mismo tiempo segmentado a bienes y servicios incidieron en forma directa en las condiciones básicas de vida. Y consecuentemente impactaron al interior de la vida familiar, donde se fortalecen situaciones de desigualdad laboral, reducción en el número de miembros que la componen, la disminución y retraso de la nupcialidad, aumentos de casos de maternidad precoz, nuevas formas de uniones, rupturas conyugales; formación de hogares monoparentales / unipersonales / familias ensambladas; procesos de socialización fuera del ámbito familiar; con problemáticas asociadas a alcoholismo, adicciones, discapacidades, aparición y a la vez resurgimiento de enfermedades de transmisión sexual, etc.

Indudablemente las demandas de una y otra época también se vieron alteradas, desvaneciéndose algunas, permaneciendo otras y surgiendo las nuevas relacionadas al cambio vertiginoso vivido en las últimas décadas. La familia misionera – como sus pares del país y del continente – no resultó ajena a estos procesos sociales, y al igual que ellas debió y debe contar con políticas sociales que las considerara incluyéndolas.

Para conocer los alcances de esa inclusión y los mecanismos puestos en marcha para tal fin, es que se avanzó con la presente investigación sobre las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 – 2005.

III. Marco Teórico Referencial

A continuación se presentan las ideas centrales que acompañan el estudio y a partir de las cuales se efectúan los aspectos descriptivos como los de análisis e interpretación.

Son varios los autores que coinciden en esto: JONG, ROZAS PAGAZA; GRASSI, entre otros.

¹⁹ Identificado en Argentina con el proceso de globalización.

➤ **Proyecto Político / Estado**

Cuando se habla de Proyecto Político surgen – casi simultáneamente – conceptos tales como Estado, Política, Historia, Planificación; debiéndose realizar una búsqueda inmediata de los alcances de cada uno a fin de poder determinar alcances y límites de cada uno de ellos. Pero al mismo tiempo la existencia de relación o ausencia de la misma entre dichos conceptos.

Siguiendo el pensamiento de Trejo estas cuestiones son presentadas en una trama interesante, dando un marco apropiado para el presente estudio. El autor en su reflexión señala las relaciones posibles para el caso, considerando como una necesidad insoslayable la profundización en el estudio de la historia desde una mirada política, análisis que será posible si se pone el conocimiento de la ciencia y de la historia en juego. Así podrán elaborarse conceptos, categorías, explicaciones, etc. que permitan tanto profundizar saberes sobre procesos históricos como enriquecer los cuerpos teóricos – metodológicos en las ciencias humanas y sociales.

Desde ese razonamiento el autor enlaza a la historia política con el estudio de los proyectos políticos; ya que posibilitaría ahondar en el origen y nacimiento de los movimientos socio - políticos en sus propios tiempos y contextos. Pudiéndose avanzar de esa manera en la identificación y análisis de los proyectos políticos de la modernidad, incluyendo para ello las nociones y ejercicio de Poder y Estado. Porque al estudiarse los Proyectos Políticos – dice el autor – se puede, por un lado, identificar intereses, aspiraciones, propuestas en relación al Poder y al Estado; como también aclarar y explicar las ideas y propósitos que tuvieron los protagonistas en su momento sobre las formas de gobierno a tener en cuenta, las instituciones políticas, qué era un partido político, cuál el procedimiento para generarlo; por ende qué tipo de Estado y forma de gobierno a considerar en y para la organización política de un país.

Dice Trejo que para ello será necesario conocer detalladamente plataformas, proclamas, manifiestos, etc. enunciados ya sea por los movimientos políticos o por los ciudadanos en determinado momento histórico, dado que

“...todo proyecto político es un programa, aunque no necesariamente todo plan o programa es un proyecto político...”(TREJO:1987:25-30)

Aunque no siempre un proyecto político está explicitado, sino que puede estar implícito en una obra teórica, en una histórica, en una plataforma, etc. razón por la cual también está asociado directamente con la idea de

planificación. ¿Cómo define el autor al Proyecto Político? Lo hace diciendo que el mismo es:

“...un conjunto de lineamientos y propuestas que se plantean en un determinado momento histórico – coyuntura política o crisis revolucionaria – con la finalidad de transformar, reformar o reafirmar el estado de cosas imperante en una sociedad dada” (Ob. Cit.:1987:49)

De su explicación surge la noción de estructura y coyuntura a tener en cuenta para la identificación y posterior análisis de un proyecto político determinado, ya que Trejo considera que la maduración del mismo se va produciendo a lo largo de un proceso determinado haciéndose explícito a través de propuestas específicas en la coyuntura. Por lo tanto, para conocerlo se deben buscar las raíces que posibilitaron su gestación.

Así lo entiende también Arlette Pichardo Muñiz, cuando dice

“...un proyecto político es un conjunto de fines – no siempre explícitos – sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener y es sustentado por una fuerza social o coalición de fuerzas”. (PICHARDO MUÑIZ: 1993:45)

Para la autora, todas las fuerzas sociales que se encuentran en un momento determinado interactuando, puede tener su proyecto político. Será el grupo o fuerza que logre el lugar y poder hegemónico en la práctica concreta la que asumirá la conducción del proceso político en un momento histórico determinado. Razón por la cual, los elementos centrales de cualquier proyecto político definirán los objetivos a seguir en la planificación del modelo de estado instaurado. El estado aparece entonces como la voluntad política, como actor de privilegio dentro del proceso.

Tomando una definición básica de Estado en un diccionario²⁰, se puede decir que se trata de la condición o clase, orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo. Ampliando esta línea, se alude a la organización política de un país, con posicionamiento jurídico independiente a nivel nacional e internacional, y cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía. En tanto los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diferentes niveles de poder de las restantes sociedades que conviven dentro de sus límites territoriales. A su vez, existen dos corrientes – opuestas entre sí – en relación con la concepción de Estado: para unos se trata de la expresión jurídico – política de un grupo o

²⁰ En: Diccionario Enciclopédico SALVAT.

clase dominante; para otros se trata del instrumento de integración social y de resolución de conflictos colectivos.

Giddens presenta el concepto de Estado como Aparato Político, entendiendo por tal tanto a las instituciones del gobierno como a los funcionarios civiles, en sumatoria, que gobierna sobre un orden territorial dado y cuya autoridad se funda en la ley y en la capacidad de utilizar la fuerza. Y donde la autoridad se respalda en un Sistema Legal junto a la capacidad para emplear la fuerza al momento de implementar sus políticas. (GIDDENS: 1996:345).

Alford y Friedland reflexionan acerca de la diferencia entre Estado y Gobierno, tomando para ello el período de tiempo donde el primero de los enunciados se gesta; considerando que fue en el período de tiempo comprendido entre el siglo XIII al XVI el que:

“...represento un pasaje decisivo desde la idea de un gobernante que conserva su estado, a la noción de un orden legal y constitucional independiente – el estado – que el gobernante tiene la obligación de conservar”. (ALFORD, R; FRIEDLAND, R.:1985:17)

Los autores remiten a Skinner²¹ cuando analizan el concepto, consideran que uno de los efectos dados a partir de dicha transformación es que fue el poder del estado y no el del gobernante el que pasa a conformar la base del gobierno. Lo cual posibilita una conceptualización de estado en términos modernos, esto es, como la única fuente de ley y fuerza legítima dentro de su propio territorio, como así también la única materia adecuada para las alianzas de los ciudadanos. De esta manera, dicen los autores, el concepto de Estado adquiere una relevancia fundamental por sobre la de gobierno, dado que aquel no sería solamente el régimen concreto del poder en un momento dado (coalición gobernante – líderes políticos) sino también la base de la autoridad y la legalidad de ese régimen como así también el fundamento para el reclamo de apoyo popular.

Resulta interesante el planteo al que refieren Alford y Friedland²² cuando afirman que las teorías del Estado²³ tienden a derivar de las principales perspectivas teóricas, ya sea por separado o en combinación entre alguna de ellas. Porque consideran que las conceptualizaciones deben ser ubicadas en el

²¹ Teórico Político tomado como referencia en el trabajo por los autores.

²² Idem anterior.

²³ De acuerdo con el planteo de Alford y Friedland: las teorías del estado tienden a derivar de una o más de las principales perspectivas teóricas.

contexto de la perspectiva teórica que las sustentan y a partir de las cuales se describen y explican los fenómenos de la realidad.

En el siguiente cuadro se reproduce una síntesis de los principales tópicos que los autores desarrollan en su obra:

CUADRO N°1 – Teorías del Estado Según Perspectivas Teóricas

Perspectiva Pluralista	Subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. Nivel de Análisis: el individuo.
Perspectiva Dirigencial (o teoría etilista)	Sostiene que una alianza de élites entre la burocracia militar, la ejecutiva y las de las corporaciones han absorbido poder a las instituciones democráticas de las legislaturas, de los partidos y de las elecciones. Nivel de Análisis: la organización.
Perspectiva Clasista Neomarxista	Ve al estado determinado por su papel en la sociedad capitalista. Nivel de Análisis: la sociedad.

Fuente: En: Los Poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia. Introducción.

Alford y Friedland consideran que toda Teoría del Estado para ser adecuada debería incorporar los tres niveles de análisis. Sostienen que todo estado debe ser entendido de acuerdo con el siguiente orden:

1. En términos de sus relaciones contradictorias: dadas entre sus aspectos capitalistas, burocrático y democrático;
2. Ser visto a partir de su composición establecida a partir de redes organizacionales;
3. Como un campo de toma de decisiones.

La línea de pensamiento que atraviesa la postura desarrollada tiene relación con una presentación de teorías y estudios empíricos – dicen los autores – de estados que aluden a sociedades que reúnen las siguientes características: ser modernas, industrializadas y capitalistas; debiéndose considerar entonces que los modos o formas en que se relacionan entre sí dichas características como así también en qué cuestiones están cambiando, son objeto de discusión y debate permanente.

Por su parte Garabedian realiza una interesante síntesis a partir de relacionar las definiciones del Estado, los pensadores que teorizaron sobre el mismo y los diferentes tipos de Estado surgidos en la historia mundial. El autor dice que el Estado constituye una formación social fruto de una construcción histórica y política que surge y se desarrolla en Europa a partir del siglo XIII. El

autor cita características del Estado moderno que los diferencia de los anteriores en la edad media. Distingue las siguientes:

- Progresiva centralización del poder: El Estado tiene la totalidad del poder y control en su territorio.
- Creciente concentración de funciones en manos de una burocracia profesional: lo cual se relaciona con la concentración de poder y estilo de gestión en manos de profesionales idóneos.
- Creciente proceso de secularización: el Estado en su desarrollo histórico se va consolidando y legitimando sobre sus propias bases racionales, separándose de la religión.

El Estado moderno está íntimamente ligado con la política y como es producto de la historia, esta siempre sujeto a cambios. La política definida en la antigüedad por Aristóteles vinculada a la administración y a la vida en la ciudad, va cambiando hasta su concepción como actividad humana relacionada con la construcción de poder al servicio de la transformación social y accesible a todos los actores que participan de la cosa pública y de la construcción del Estado moderno.²⁴ A medida que se va conformando el capitalismo, como sistema productivo de las sociedades europeas hacia finales del siglo XVIII, se puede observar la política como una actividad en expansión de la cual participan cada vez más sectores sociales.

Las definiciones de Estado realizadas por los politólogos argentinos Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, hacen hincapié en la característica de la dominación política y social, que realiza el Estado a través de un entramado institucional dentro de un territorio geográficamente delimitado. Los Estados en sus procesos de construcción, van adquiriendo atributos de estatidad, que serán utilizados para llevar adelante sus objetivos y finalidades.

Marcelo Garabedian los resume de la siguiente manera:

1. Reconocimiento de la soberanía estatal por parte de los otros estados (externalizar su poder),
2. Capacidad cierta de ejercer el monopolio de los medios legítimos de coerción,
3. Desarrollo de un sistema de administración burocrática profesional y autónoma, de la sociedad civil, especializado en las tareas de extracción de

²⁴ Norbert Lechner (1939–2004), politólogo alemán radicado en Chile, realiza un aporte interesante sobre la concepción moderna de la política y reflexiona sobre un elemento que debe tenerse en cuenta: las posibilidades, lo posible, que es parte del campo de la política. La política comienza a percibirse cada vez más como una “ciencia” que puede predecir, calcular, medir y ejecutar.

recursos y asignación eficiente de los mismos, compuestos por funcionarios aptos e idóneos,

4. Capacidad y decisión de generar en los habitantes un sentimiento de “pertenencia” y de crear los lazos de solidaridad para responder sólo a ese Estado.

El Estado tiene componentes constitutivos, pudiéndose nombrar:

- la soberanía: el Estado posee un control exclusivo sobre su territorio y sobre la población que lo habita;
- el territorio: el Estado controla un espacio terrestre y aéreo que está delimitado y es reconocido por los otros Estados, como así también sus riquezas;
- la población: conjunto de personas que residen en el territorio estrictamente limitado en un momento particular;
- aparato administrativo de naturaleza burocrática: ejecutor de la política, se compone de instituciones destinadas a controlar, gestionar y administrar, realiza las tareas irrenunciables de todo Estado (defensa exterior e interior, cobro de impuestos, documentación e identificación de la población, etc.), como así también aquellas tareas y obligaciones que fue adquiriendo con el paso del tiempo y las luchas políticas y sociales (atención de la seguridad social, educación, salud, política ambiental, etc.) y el último componente lo constituye el gobierno que toma las decisiones y establece la orientación de las acciones.

El autor reflexiona acerca de la relación existente entre la política y el Estado en tanto campo particular de prácticas y producción simbólica del orden social donde la vida en sociedad adquiere características particulares, en donde la discusión se plantea acerca de lo político y lo no político. Señalando el hecho concreto relacionado con la creciente despolitización, el desencanto, la naturalización de la realidad y la falta de autoimagen de los ciudadanos como partes del Estado en tanto sujeto colectivo siendo quienes conforman el escenario social en la actualidad, lo cual no favorece la discusión y procesos políticos para establecer consensos mínimos que permitan la vida en sociedad.

El estado ha pasado por un período de redimensionamiento aún no superado. Tal como lo plantea la CEPAL²⁵, el tránsito de un Modelo de Desarrollo hacia el otro y la oscilación entre los modelos o paradigmas para la consideración de políticas (sociales); desplegó un escenario intermedio,

²⁵ En el documento sobre Modelos de Desarrollo (Crecimiento Hacia fuera, sustitución de Importaciones y Postajuste) y Paradigmas de la Política Social (Dominante y Emergente) (CEPAL:1996)

desdibujado, movedizo; dentro del cual debió operarse durante estas últimas décadas. Y esta tarea no resulta homogénea; si se tiene en cuenta la diferencia existente no solo entre los distintos países sino también al interior de estos; donde las realidades regionales especifican particularidades dignas de ser tenidas en cuenta al momento de pretender una intervención concreta.

El proceso histórico del País puede ser considerado a partir de tres momentos o fases en las cuales el rol desempeñado por el Estado toma postura de acuerdo al contexto y modelo político en vigencia. Sobre el tema, resulta interesante el planteo efectuado por la CEPAL cuando encuadra la temática desde tres Modelos de Desarrollo, entendiendo a los mismos como:

“...simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a (...) diversas etapas de desarrollo”, modelos éstos donde la cuestión social – de una u otra manera – se encuentra incluida. (CEPAL: 1996:1)

De esta manera y de acuerdo con el primero de ellos, se puede hablar de Crecimiento hacia Afuera, época que finaliza hacia el año 1929, donde el Estado presenta un corte liberal clásico, reduciendo sus funciones a aspectos tales como seguridad externa, mantenimiento del orden interior y una marcada preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

En este momento, la política social estaba ausente de las preocupaciones gubernamentales. Las relaciones comerciales entonces se basan en el mercado externo mediante la exportación de bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El “tratamiento de lo social”²⁶ se circunscribe a la idea de creación de la Nación, en tanto es la sociedad civil de la época quien asume la organización relacionada con la atención de las necesidades sociales.

Para la atención de esto último, como forma o estrategia de intervención, surge la beneficencia a modo de contrapartida desde lo laico hacia la beneficencia religiosa o caridad; y se reemplaza de esta manera la fe por la razón. La creación de este modelo resulta de los hombres de la época quienes responsabilizan a las mujeres para la concreción de estas tareas, delegación efectuada desde una idea moralista donde prima la división del trabajo en función al sexo. Así se relacionan y construyen conceptualizaciones de pobreza, abandono y mujeres solas como problemas de índole moral dada la ideología subyacente de ese contexto.

²⁶ Encomillado propio

El segundo modelo considerado – de Sustitución de Importaciones – resulta coincidente con una etapa histórica especial del país, la década del '30, introduciendo modificaciones sustanciales en la conformación del estado ante el rol protagónico que el mismo asume. Este período es caracterizado como aquel donde:

“...el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y social), a fin de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de desarrollo hacia adentro), cuyo motor era el mercado interno”. (Ob.Cit.:1996: .2)

Así, y en la primera etapa del modelo, se adoptan medidas que tienden a preservar el mercado interno a partir de la defensa hacia la industria nacional, a través del arancelamiento efectuado sobre las importaciones. Del mismo modo, confrontando con los intereses privados, impulsa la construcción de infraestructura, redes de energía eléctrica, dando prioridad a la elaboración de bienes cuyas exigencias tecnológicas eran mínimas. El énfasis social se centra en la protección desde el Estado a la nueva clase media, asegurando así el consumo interno en una forma equitativa. (Se corresponde esta fase de desarrollo con lo enunciado en el documento como Paradigma Dominante).

“La Política Social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto”. (Ob. Cit.:1996:5)

La lógica para tomar decisiones resulta burocrática a partir de la implementación de estrategias macro, con un gran conector que resulta ser el propio Estado, en donde el usuario no tiene elección personal o por sí mismo. El supuesto que subyace en la variable de universalidad se plasma en la necesidad de difundir valores que favorezcan la integración social a partir de una concepción de igualdad. No obstante van a resultar beneficiarios directos de ciertos servicios los sectores mejor informados y con posibilidades económicas estables.

De acuerdo a la enunciación del objetivo buscado, el documento expresa que:

“El paradigma dominante, por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano, se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase

media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional". (Ob. Cit.:1996:15)

La década del '40 marca grandes diferencias a partir del desarrollo que efectúa sobre la idea de derecho: surgen coberturas a las necesidades sociales asociadas a la idea de trabajador. Jubilación, vacaciones pagas, obra social, situación en la cual resultan ser muy pocos los excluidos y para quienes es redefinida la acción social a partir de la Fundación Eva Perón. Este movimiento constituyó grupos sociales atravesados por una nueva racionalidad, asociado a la idea de lealtad, generando así un capital político. Con relación a las Políticas Sociales, éstas centran su enfoque en los medios, es decir, a partir de la inversión destinada a la infraestructura de lo social (se construyen escuelas, hospitales, puestos de salud,) sin tener en cuenta el financiamiento paralelo que esto encierra e implica. Así se produce un aumento en sueldos del personal, mayor equipamiento, reposición de materiales desechables, etc.) Y crece el gasto público, el que no siempre es analizado en relación con la eficiencia de quien percibe la remuneración o si en realidad los destinatarios se benefician con dicha prestación. De igual modo se amplía la cobertura con una consecuencia inmediata en la calidad del servicio prestado o una prestación innecesaria (cuando el destinatario final no tiene necesidades básicas insatisfechas). El indicador principal utilizado es el Gasto Público Social, entendiéndose por esto a:

"todos aquellos gastos que realiza el Estado (...) que poseen una connotación social". (CEPAL: 1996:16)

Al respecto se acepta una relación inversa dada entre su monto y la magnitud en la realidad a satisfacer, a mayor cantidad de recursos disponibles debe existir una menor cantidad de pobres. Sin embargo es considerado un mal indicador ya que puede resultar elevado y mal utilizado para lograr su finalidad.

En los años '40 se jerarquiza la administración de aquellos aparatos responsables de la gestión pública de la salud y la asistencia social, delimitando el fin para la Sociedad de Beneficencia no solo como institución sino también con relación a la concepción de estrategia de intervención social por parte del Estado. Se produce una mayor cobertura jubilatoria que abarca en primer término a los trabajadores de la administración pública, para luego avanzar hacia los bancarios y empleados de compañías de seguro; no obstante el ritmo de crecimiento fue dispar: si bien los beneficios surgen rápidamente no todos los trabajadores eran incorporados o los percibían. Por el contrario, en el área de saneamiento en esa época, el 90% de la población contaba con el servicio de agua potable por red; resultando posterior su habilitación en otras provincias.

Con la llegada del peronismo se marca entonces, otra significativa transformación en el proceso histórico argentino, dándose el fin de la etapa de gestación de la Política Social Argentina para dar paso a un modelo particular de Estado de Bienestar de Posguerra, el que imprime una característica particular al país, llegando hasta la década del '80.

Ya en los últimos años, se encuentra el denominado modelo de Postajuste, el que se origina en la denominada década perdida, basado en criterios económicos tales como:

“... alcanzar y/o respetar los equilibrios macro - económicos; reducir la tasa de inflación; retirar al Estado de ciertas áreas en las cuales serían más eficientes los actores privados; aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, en especial los financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos”. (Ob. Cit.:1996: 4)

Es a partir de estos criterios y a fin de superar la crisis en la cual se encontraba el país que se diseñaron Políticas de Estabilización y Ajuste²⁷, las cuales tuvieron una incidencia directa en el costo social. Esta etapa de desarrollo se caracteriza por la necesidad de lograr competitividad en los mercados, debiendo entonces incorporar tecnología de avanzada y poder posicionarse de diferente manera en la competencia internacional.

Así al progreso técnico se lo debe unir al proceso productivo en un intento de lograr mejorar precisamente la productividad. A esto se une el requisito de poseer mano de obra capacitada y flexible, concientizada sobre los cambios a los cuales estará expuesta.

Corresponde a esta fase o etapa el Paradigma Emergente aún no consolidado, que plantea la institucionalidad hacia una pluralidad de Sub - sectores, representados por lo Estatal, lo Privado (comercial), Filantrópico (ONG.) e Informal (familia). De esta manera el Estado asume una responsabilidad parcial en el financiamiento de programas a través de la

²⁷ Al respecto Grassi enuncia que en este período dicho “ajuste” en las políticas de Estado “...tuvo como uno de los objetivos el de reducir el gasto fiscal (lo que incluye el llamado “gasto social”, es decir, el correspondiente a los diversos sectores de la política social) y aumentar su eficiencia y eficacia.” – GRASSI – Pg.3 - De esta manera los estudios relacionados con el diseño e implementación de Políticas Sociales se concretaron desde esta consideración y con el apoyo de organismos internacionales (BIRF/FMI).

asignación de los recursos públicos contra la presentación de proyectos elaborados por los propios interesados. En esta concepción subyace la idea que la capacidad para innovar se encuentra en el interior de la sociedad, y no es exclusiva del Estado. Así mismo considera a éste como uno más entre los que aportan recursos al compartir la Política Social con otros agentes, por lo tanto considera la búsqueda de cofinanciación a través de los propios beneficiarios:

“...lo que no cuesta (...) no vale...” (CEPAL: 1996:10)

Se plantea la universalidad de la satisfacción a partir de la satisfacción de las necesidades de las personas, sustentando así el principio de equidad, desde una discriminación positiva, es decir, para poder superar las diferencias se debe tratar desigualmente a quienes lo son socio – económicamente. Este Paradigma adopta como criterio válido para la asignación de recursos el que está orientado hacia los más necesitados y propone como modalidad en la implementación de los mismos la focalización. Orienta los programas hacia un cambio en las condiciones de vida de la población, a la vez que se preocupa por el beneficio que reciben los destinatarios.

Ahora bien, en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad. Uno de ellos es el de la política social, donde sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social²⁸ y un nuevo modelo de intervención²⁹, orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización. Todo un tema a tener en cuenta cuando se trata de rescatar el estado de derecho en los actores sociales involucrados.

➤ **Política Social**

Con el avance en los procesos de reforma política y modernización económica sufridas por el Estado, las Políticas Públicas adquirieron una importancia novedosa; por haberse convertido en los elementos que dieron cuenta concreta tanto de las tareas realizadas como de los logros obtenidos por un gobierno determinado; a partir del recorrido establecido entre la formulación de sus reformas y su ejecución concreta.

²⁸ Resaltado propio.

²⁹ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

Porque dentro del contexto general donde se han producido las reformas estructurales, particularmente en América Latina, las Políticas Públicas tomaron nuevos contenidos, los cuales han sido de peso si se los considera a partir de su función estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil³⁰.

La marginalidad urbana (que concentra la pobreza en áreas pobladas), el flagelo de la desocupación y los problemas de empleo; el avance de la pobreza (que afecta a cada vez más personas y pone en situación de riesgo a los grupos más indefensos: niños, ancianos, mujeres) y el deterioro del desarrollo humano en general, constituyen los grandes desafíos de este nuevo siglo.

La creatividad y los esquemas cognitivos de referencia tradicionales no resultan útiles y deben ser revisados. Considerando la realidad actual desde sus rasgos más destacados, aparecen la explosión demográfica y la urbanización, la globalización de la economía, las crisis sociales recurrentes, el avance tecnológico producido a una velocidad vertiginosa y el relativo desconocimiento de su impacto en la organización de las comunidades.

Y son estos procesos descriptos los que pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por Medellín Torres, se puede decir que el régimen político de un país define las instancias, grados y escalas donde se producen y estructuran las políticas públicas. Es allí donde se establecen, entre otras cuestiones, los niveles de decisión, de organización y de operación estatal; como así también donde se establecen las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del

³⁰ En el sentido dado a estos conceptos por Medellín Torres; quien entiende por **función estratégica** a la definición que las políticas públicas establecen para las modalidades y parámetros de interacción entre lo público y lo privado, dando los principios de flexibilidad y autonomía para una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; y básicamente porque deciden cuáles son las prioridades con rango de interés público para incorporar en la agenda de gobierno. **Condición institucional:** porque las políticas públicas no solo expresan las cuestiones inherentes que rigen al Estado sino que también expresan la dinámica controvertida donde se desarrolla la acción pública. **Estructuras Políticas:** por ser quienes transmiten la modalidad particular, específica de las diferentes fuerzas políticas; donde se producen los movimientos de inclusión o exclusión de los ciudadanos en relación a los asuntos de Estado. Y finalmente **relación con la sociedad civil** porque son en sí mismas un instrumento de comunicación efectivo, directo, y por lo tanto poderoso. (MEDELLIN TORRES: 2002:1)

aparato del estado. De esta manera, se acuerda con el autor mencionado, en que las políticas públicas son:

“la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno³¹”. (MEDELLIN TORRES: 2002: 8)

Sin que ello implique perder de vista que el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas, sino que también les da tanto un sentido normativo como un contenido valorativo, y lo hace desde su papel de vehículo o medio de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. En cuanto a lo primero, porque es a través de las normas y procedimientos estables y permanentes que fundamenta el papel de las políticas, intentando buscar un comportamiento político y social específico, que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado. En el segundo aspecto, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra.

Así, una elección de política significa necesariamente la elección de una opción por sobre un conjunto de alternativas de éstas. Sentido normativo y contenido valorativo entonces, hacen que las políticas públicas además de concretar la función gubernativa; revelen y especifiquen la puesta en juego del proyecto de dirección política del Estado y la Sociedad; lo cual conlleva implícito un proyecto ideológico dirigido hacia el cómo se desea o quiere moldear al mismo para su interacción con la sociedad y viceversa.

Haciendo un recorrido histórico retrospectivo, se puede decir que la tradición centralista e intervencionista del Estado hizo que éste asumiera su rol desde un control absoluto sobre el conjunto de funciones que le competían, al ser quien diseñaba, financiaba, implementaba, supervisaba y evaluaba la totalidad de sus acciones gubernamentales³².

Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a

³¹ El autor mencionado contempla tres tipos de definiciones en relación con las Políticas Públicas y la estructuración de las mismas: 1) las definiciones macro y micro de las P.P.; 2) la estructuración de las Políticas y 3) las condiciones básicas para la estructuración de políticas. Resulta interesante rescatar entre ellas las que se corresponden. (Ob. Cit.:2002:12)

³² Básicamente en la definición de las políticas incluidas en los diferentes períodos de gobierno; las cuales tuvieron un criterio universal en su diseño; donde por ejemplo no surgían limitaciones para con la población destinataria.

considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía³³.

La consideración del nuevo rol a desempeñar por parte del Estado, teniendo en cuenta para ello la inclusión de aquellas instituciones que definen su ámbito específico, y la crisis de dicho Estado en su faz política; son observadas en las dificultades de éste último en relación con el desempeño de sus funciones, en cualquiera de los órdenes que sea considerado. Fue precisamente esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales la promotora de estrategias tales como reformas administrativas, privatizaciones, ajustes; etc.; todo ello acompañado, a su vez, por nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas.

De esta manera, resulta necesario poder considerar y comprender las relaciones que se dan entre el Estado y las Políticas Públicas, debiéndose contemplar en su totalidad a la sociedad civil, sus actores y sus expectativas, teniendo en cuenta para ello el nivel de autonomía de cada sector, región o zona a incluir en acciones futuras.

Porque en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad.

Uno de ellos es el de la política social, donde sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social³⁴ y un nuevo

³³ Lo cual incluía en primer término a los propios protagonistas políticos desde sus esferas de acción – en funciones públicas muchos de ellos, como así también al interior de las organizaciones políticas que los propulsaban – aún cuando las diferencias entre el hacer, el decir y el pensar resultaran obvias. En segundo término, alcanzó a los cuadros profesionales y técnicos co - responsables en las acciones de gobierno desde las intervenciones específicas. Finalmente, la articulación con los distintos estamentos de la vida institucional en sus distintos ámbitos y la relación de todos ellos con la ciudadanía en general.

³⁴ Resaltado propio.

modelo de intervención³⁵, orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización.

Ahora bien, ¿Cómo se entiende a la Política Social dentro de este marco?

Para ello se considera lo expuesto por Danani, quien inicia su reflexión señalando la relación existente entre posiciones técnicas y posiciones teóricas para aludir directamente al campo de estas políticas desde posiciones teórico – conceptuales y también socio – políticas. La autora las define como:

“... un tipo de “políticas estatales” y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)³⁶ (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último.

Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión.

Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales³⁷, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

³⁵ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

³⁶ Y remite a lo indicado por Oszlak y O'Donnell quienes especifican como “política estatal” tanto a las acciones cuanto a las omisiones del Estado.

³⁷ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

Fernández Soto expresa al respecto que:

“...la política social se constituye en una fuerza activa (que se institucionaliza) que interviene en el ordenamiento de las relaciones sociales, participando en procesos de mantenimiento del orden social, y en procesos de construcción de legitimación de los proyectos sociales vigentes.” (FERNANDEZ SOTO: 2005:156)

Reaparece, confirmando la idea inicial de este documento, el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno³⁸ pero al mismo tiempo convierte dicho accionar en lineamientos legítimos por parte del estado.

Y en este punto cabe la reflexión acerca de la participación por parte de los diferentes sectores, aún de aquellos a quienes se dirige la acción planificada. ¿Cuál sería el orden dentro del proceso? La situación social a presentar ¿existe o es construida? De ser así ¿por quiénes?

Esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”³⁹, donde no cabe espacio alguno para las improvisaciones.

Por lo tanto resulta central, para el desarrollo humano con probabilidades de éxito, contar con los instrumentos adecuados de las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implica una revisión de las capacidades mínimas a poner en marcha que permitan conocer y reconocer las necesidades de los diferentes actores sociales. Tomando, en este caso como actor social, a la familia.

➤ Familia

¿A qué se hace referencia cuando se menciona el concepto de familia?

Elizabeth Jelin, por ejemplo, la relaciona con el cambio social operado en las últimas décadas dentro de la sociedad y efectúa un comentario sobre las asociaciones que se realizan cuando se piensa en la idea de familia. Para hacerlo se vale del emblema utilizado para simbolizarla en el año internacional de la familia: un techo y un corazón, a modo de elementos de convivencia, afecto, cuidado, espacio común, protección, etc. En palabras de la autora, un concepto clásico de familia la concibe como

³⁸ Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

³⁹ Encomillado propio.

“...la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana, el hogar, con una economía compartida y una domesticidad colectiva” (JELIN:2001:15).

Este resulta el concepto de familia en crisis dado que los elementos que aparecen como ejes centrales a la misma – esto es, sexualidad - procreación – convivencia –, se han ido modificando.

Sin embargo, lo que aparece en la realidad expone situaciones contrastantes: matrimonios que terminan abruptamente, tanto por separaciones como divorcios, hogares cuyas jefas son mujeres, hogares monoparentales, familias ensambladas o reconstituidas donde conviven “los míos, los tuyos, los nuestros”.⁴⁰ Estos ejemplos permiten reflexionar acerca de los nuevos modelos de familia, las crisis o conflictos por los que se atraviesa; como así también preguntarse cómo y de qué manera se vive en la familia de la sociedad actual, si han cambiado las formas utilizadas y los modos de vivir en familia, etc.

Por último, sería interesante poder dilucidar cuál es la noción o idea que los propios protagonistas poseen de la familia, si responden sus concepciones a algún modelo en particular internalizado en los procesos de socialización o por el contrario responden a situaciones de coyuntura que deben ser resueltas de algún modo.

Bourdieu comenta que si bien la definición dominante de familia se basa en una constelación de palabras que intentan describirla – casa, ocupantes de la casa, - ciertamente lo que se logra es la construcción de un hecho de la realidad social.

Por lo tanto se puede admitir que a aquella realidad a la cual se le otorga el nombre de familia ordenándola en categorías verdaderas, es una familia real. En palabras del autor, sería:

“Cuando se trata del mundo social, las palabras crean las cosas, porque establecen el consenso sobre la existencia y el sentido de las cosas, el sentido común, la doxa aceptada por todos como algo evidente”... “Así, la familia como categoría social objetiva (estructura estructurante) es el fundamento de la familia como categoría social subjetiva (estructura estructurada), categoría mental que constituye el principio de miles de representaciones y de acciones (matrimonio por ejemplo) que contribuyen a reproducir la categoría social objetiva”. (BOURDIEU: 1994:130)

⁴⁰ Encomillado propio

La familia aparece entonces como protagonizando una tarea de tipo institucional donde cada miembro garantiza la integración de la unidad familiar, condición necesaria para la existencia y durabilidad de la misma. Y en esta tarea de integración donde la familia toma cuerpo es que aparece el funcionamiento como campo donde se establecen las relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica; con las consiguientes luchas por la conservación o transformación de las relaciones de fuerza. La familia asume un papel central para el mantenimiento del orden social, precisamente en la reproducción de la estructura y de las relaciones sociales. Esta reproducción se visualiza en determinadas estrategias puestas de manifiesto por ejemplo en la transmisión del apellido, los patrimonios materiales, etc. En tanto en la sociedad moderna el Estado asume la responsabilidad de construir categorías oficiales sobre las cuales se organizan y estructuran las sociedades, favoreciendo a través de una codificación basada en efectos económicos y sociales una forma determinada de organización familiar.

“La familia es en efecto una ficción, un artefacto social, una ilusión en el sentido más corriente del término, pero una “ilusión bien fundada”, porque, al ser producida y reproducida con la garantía del Estado, recibe en cada momento del Estado los medios para existir y subsistir”. (BOURDIEU: 1994: 138)

Garantía dada a partir de la conformación del Estado como tal, quien al hacerlo organiza de manera regular a sus magistraturas con la consiguiente estatalización del derecho, contando para ello con la base, fundamentación y autorización de la propia Constitución. Aunque bien cabe como interrogante si en esta dialéctica Estado – Familia / Familia – Estado, producción y reproducción, se contempla e incluyen a todos los grupos sociales que presentan, de una u otra manera, signos de constituir o pertenecer a un núcleo familiar, se encuentren o no alejados del modelo tradicional. Porque la transformación del núcleo básico familiar tomado como modelo tradicional es un hecho concreto, real y cotidiano en el mundo actual. Hablar de familia al día de hoy significa poder entender la complejidad en la se construyen y transcurren las relaciones al interior de la misma, complejidad que está dada en las características de la sociedad general.

Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

“Hablar de la familia hoy significa centralmente poder entender la complejidad en la que se van construyendo los vínculos familiares, en la tensión de una sociedad diversificada y desigual, es poder tener en cuenta que permanece y cambia en términos de lo uno y lo múltiple, entendiendo

los procesos de integración y desintegración, de igualdades y desigualdades, poniendo en tensión lo material y lo simbólico desde un imaginario social que constituye lo esperado socialmente respecto de la familia y los sujetos.” (JONG: 2000:10).

Así entendida, la familia resulta – desde la mirada de la autora – un lugar de relevancia para cuestiones tales como: la intimidad de sus miembros, los procesos de individuación, etc. No se puede minimizar como dato que los vínculos familiares – de orden primario – se constituyen en la base o cimiento de los sentimientos humanos. Y que éstos últimos pueden presentar signos positivos o negativos de acuerdo a la tensión social que atraviesen.⁴¹

Es decir, que la familia como institución no resulta o emerge de manera espontánea, muy por el contrario, ha atravesado procesos históricos relacionados con el desarrollo de sociedades, épocas, culturas, etc. Considerando esto, y teniendo en cuenta los diferentes contextos en los cuales ha permanecido la idea de familia, resulta interesante el recorrido que realiza la autora dado que al mismo tiempo que ejemplifica señala rasgos distintivos de “esta organización social”⁴².

A modo de síntesis se efectúa el siguiente cuadro:

⁴¹ Dice la autora: en las tensiones amor – odio, contención – discriminación, autoritarismo – democracia, protección – desprotección, etc. (JONG:2001:11)

⁴² Encomillado propio

CUADRO N°2– La Familia Según el Momento Histórico y los Modos Culturales de Organización Social.

Contexto	Características
Pre - Modernidad	<p>Tribus / Comunidades aborígenes África e Indonesia: Funciones familiares básicas distribuidas en la comunidad.</p> <p>Argentina: Ligada a relaciones vinculares cercanas, próximas por sobre leyes de parentesco. Modelo Familiar: extenso, sin distinción / consideración de lazos parentales.</p>
Modernidad	<p>Cada sujeto y/o institución social: garantía de reproducción del sistema. Refuerzo de esta idea: Revolución industrial y capitalismo. Modelo de Familia: la nuclear, división sexual y social del trabajo. Rol de la Iglesia: refuerza y acompaña el modelo Modelo Familiar: nuclear y monogámico. Con reconocimiento al grupo familiar de extensión.</p>
Post - Modernidad	<p>Ruptura y transformaciones en el mundo del trabajo. Familia: depositaria y responsable de los conflictos sociales. Nuevas configuraciones familiares: matrifocalidad, ensambladas, madres a cargo de hijos, parejas de homosexuales, etc. Síntesis: aún con la prevalencia del modelo nuclear; HOY no existe un modelo establecido. Estructura Familiar: sometida a condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, ecológicas, políticas, sociales, etc.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a JONG: 2001:11. En: La Familia en los Albores Del Nuevo Milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social

Considerando el recorrido presentado, se acuerda con la autora acerca de la necesidad de repensar, retrabajar, las formas o modos a tener en cuenta para el entendimiento de una organización, constelación, formación familiar. Teniendo en cuenta para ello las nuevas representaciones que alcanzan, esto es, ¿resultan en sí mismas signos o rasgos de salud o de enfermedad, preservan o quiebran cuestiones vinculares ligados a prácticas cotidianas de familia? Porque aún y por sobre la permanencia del modelo nuclear – desde el imaginario social básicamente – no existe o no aparece en la realidad cotidiana como tal. Para poder comenzar a identificarlas y comprenderlas se debería tener en cuenta que por sí mismas las familias se constituyen como tales

“...en la materialidad de su existencia como un producto histórico cultural particular y singular...” (...) “...donde sus miembros tienen un pasado que los constituye...” (...) “...la familia se constituye a partir de la internalización recíproca por parte de sus miembros de su condición de tal y cada uno de ellos se reconoce en un nosotros “nuestra familia” respondiendo a la vez a las condiciones materiales y simbólicas de un orden económico, cultural, social en las que produce y reproduce su vida”. (JONG: 2001:19-20)

Es decir que para proponer a la familia como objeto de políticas sociales en la sociedad actual, se debería tener en cuenta los cambios y transiciones por los cuales atraviesa. No se puede obviar la resistencia entre el actor social individual o como integrante de una familia; entre autonomía y libertad de las personas que como sujetos plantean demandas y las exigencias del grupo como tal; la disyuntiva entre considerar los derechos individuales y los de familia; la dicotomía entre mundo público y mundo privado. Teniendo presente que la familia se ha visto atravesada por el mercado y que ese mercado también regula otros cruces como lo son el trabajo, la sexualidad, la salud, la educación, la recreación, el proyecto profesional, etc.; los que a su vez inciden directamente al interior de la misma.

➤ **Ciudadanía**

Hablar de cuestión social es reflexionar acerca de la historia de la sociedad; de su perspectiva de futuro; teniendo en cuenta la fractura o crisis que toda transformación provoca. Y dentro de ella considerar a los actores sociales que la conforman, en tantos ciudadanos de un espacio geográfico determinado. A los fines de este estudio se retoman los lineamientos trabajados relacionados con ciudadanía y ciudadano.

Ciudadanía es la categoría más amplia e inclusiva de otras pertenencias particulares. ¿Qué quiere decir esto?

Que la condición de ciudadano de un Estado abarca, comprende a otras pertenencias, como pueden ser: la pertenencia religiosa, la pertenencia a una comunidad étnica, la pertenencia de clases, etc., es la categoría más amplia e inclusiva⁴³, es decir, incluye a su vez a todas otras formas de pertenencias de los sujetos y por lo tanto, estas otras pertenencias no deberían ser un obstáculo para gozar de esta condición de ciudadano.

Por lo tanto no deberían ser estas otras pertenencias de las personas obstáculos para el goce de su condición de personas libres, pero no deberán ser obstáculos tampoco para la participación política y para la participación de necesidades, de las diferentes necesidades de las personas que están; así, se van incluyendo en la condición de la categoría de "ciudadanía".

Esto refiere a que esta condición de categoría de ciudadanía es en realidad una categoría expansible en dos sentidos: 1) En el sentido de cuáles derechos entran dentro de esta categoría y 2) es expansible en el sentido de a cuáles sujetos alcanza.

La noción de categoría expansible es la que está contenida en la formulación de Thomas Marshall⁴⁴, la cual responde a una construcción lograda a partir de la historia inglesa hasta el nacimiento del Estado de Bienestar; y considera a la ciudadanía como

“... la fuerza basada en los derechos universales que comparten todos y cada uno de los miembros de una comunidad nacional...” (LO VUOLO: 1995: 23).

El autor establece tres fases en el desarrollo de la ciudadanía, “distinguiendo entre:

1. ciudadanía civil: la que da al individuo una serie de derechos asociados a la libertad (física, de palabra, de pensamiento, de religión, de posesión de propiedad, justicia independiente como igualdad ante la ley;
2. ciudadanía política: desarrollada en el siglo XIX y es el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política; y
3. ciudadanía social: como el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social, según los

⁴³ Inclusiva de incluir.

⁴⁴ Sociólogo. Conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge – 1952 -

estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia”
(BUSTELO-MINUJIN:2-3:1996)

La distinción que presenta el autor entre los tipos de ciudadanía es la tensión que presentan ante la igualdad, basando a todas ellas en el principio de libertad. Ello deviene por la consideración que efectúa Marshall sobre el capitalismo y la lógica de mercado como un sistema de desigualdad. Sostenía que los derechos civiles no eran contradictorios con dicha lógica, presentando además un efecto sinérgico.⁴⁵

En tanto, y con relación a la expansión de derechos, Bustelo y Minujin presentan dos modelos⁴⁶ de ciudadanía⁴⁷: ciudadanía asistida y ciudadanía emancipada.

La primera se asocia a los modelos económicos implementados en la actualidad donde la política social es necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que legitiman las reformas exigidas por el mercado. En tanto la segunda admite su tradición conceptual entre los primeros pensadores hasta los procesos constitutivos del Estado de Bienestar.

De esta manera mientras un modelo presenta una ciudadanía subsidiada, en el otro subyace la idea de igualdad social como derecho de las personas para acceder a bienes sociales. La ciudadanía asistida presenta una sociedad estratificada donde se produce una desigualdad natural, siendo sus protagonistas objeto de políticas neutras; en tanto el otro modelo es orientado por políticas públicas acumulativas, a partir de analizar el impacto distributivo.

La sociedad entonces se contrapone desde la atomización e intereses individuales a la concepción del nosotros con comportamientos de complementariedad y reciprocidad. Por ende la movilidad social oscila entre la competitividad con posibilidades para los mejores y la igualdad de oportunidades.

Resulta central el rol preponderante ejercido por el Estado en la ciudadanía emancipada donde la esfera pública es fuerte, siendo el mercado un instrumento; en tanto en la ciudadanía asistida el rol principal descansa en el mercado quien determina lo social y político. Surgen entonces los pobres como

⁴⁵ Resulta relevante para comprender el modo de estructuración de las sociedades modernas. Ha sido observado por otros pensadores.

⁴⁶ Los autores centran el uso del término en el sentido de paradigma: “... como una representación simple de un conjunto de valores y conceptos estructurados con un cierto nivel de consistencia...”(Op.Cit.:17)

⁴⁷ Y la relacionan en su conceptualización a la relación que poseen con las Políticas Sociales.

objeto de intervención a través de las políticas focalizadas en contraposición a la autonomía ejercida por los sujetos sociales donde existe distribución del ingreso y la riqueza.

Crisis que a su vez conlleva un desequilibrio en las relaciones de fuerza, apareciendo por lo tanto – secuencialmente - conflictos al interior de las sociedades; siendo los mecanismos que garantizaron la integración social aquellos basados en un principio de solidaridad entre los diferentes grupos que la constituyen. Y fue el Estado quien delinea como objetivo central al momento de su constitución como tal la integración social; a fin de llegar a la constitución de formaciones sociales – estatales. Así, es desde el Estado que se actúa sobre el conjunto de la sociedad.

En el contexto actual, la situación social aparece con mayor complejidad, donde se visualizan distintos escenarios sociales cuyos actores definen intereses específicos. De esta manera, la sociedad se presenta como diferente a la conocida, articulando espacios sociales relativamente autónomos por un lado; y obliga a redefinir los lugares, el sentido del estado, y el rol de la política como espacios donde se juegan los intereses del colectivo social, por el otro.

➤ **Participación**

Tomando el significado etimológico del término, se puede decir que participar es “tener parte” en una cosa, “estar en algo o decidir sobre algo”. Del mismo modo desde el latín, “pars”: parte; “capere”: tomar. En ambas se alude a un acto ejercido por un sujeto involucrado en un ámbito en donde se puede tomar decisiones y desarrollar una responsabilidad. Pensar desde qué mirada o postura se va a incursionar en la temática resulta una decisión central, básicamente para estudios como el que nos involucra; dado que existen diversidad en los planteos por parte de los autores.

Para Bobbio, la participación se encuadra en el ámbito de la política, por tal motivo la entiende como una expresión que se aplica o utiliza para designar a aquellas actividades relacionadas con los actos de votación, militancias en partidos políticos, militancia en diferentes manifestaciones, etc.

Gallino por su parte la explica desde el lenguaje sociológico, dando un sentido fuerte al concepto cuando de intervenir en centros de gobierno de una colectividad, en una asociación o comunidad se trata. Y le da un sentido fuerte por la posibilidad concreta de igualdad entre los actores involucrados. Entendida como proceso de interrelación, la participación es considerada como el elemento eje entre el Estado y la Sociedad Civil del cual se derivan los

mecanismos y las formas de manifestación, cooperación y movilización explicitados por los grupos para enfrentar determinados problemas; gestionar solicitudes que le den respuesta a sus necesidades; por lo que se estaría dando el encuadre desde la participación social.

Teniendo en cuenta esta pluralidad en la constitución de la participación, y en consonancia con el encuadre del presente trabajo, resultan interesantes los planteos realizados tanto por Restrepo como por Cardarelli y Rosenfeld; donde se efectúa la relación e interconexión con modelos de estado y políticas sociales.

Al respecto el primero de los mencionados expresa:

“El origen de las prácticas participativas en Latinoamérica, más allá de sus particularidades nacionales, entre las que se resalta la finalización de las dictaduras militares y civiles, se nutre esencialmente de dos causas comunes: una nueva subjetividad política, potencialmente emancipadora, y los requerimientos del ajuste estructural del capitalismo bajo la primacía de la estrategia neoliberal. Es por eso que todas las prácticas participativas están inmersas en un campo de relaciones conflictivo, confrontaciones estratégicas y opciones ideológicas, independientemente del grado expreso de elaboración conceptual sobre el quehacer de las organizaciones sociales y políticas”. (RESTREPO: 1)

Así el autor amalgama el campo social contextual con las diversas dimensiones que lo atraviesan, presentando para su consideración las confrontaciones, las opciones ideológicas, etc. que coexisten en un tiempo y espacio determinado; sin que ello implique un mismo nivel de explicitación por parte de los actores involucrados, como así también la consideración de las prácticas implementadas.

Pensar en participación conlleva considerar las estrategias para la misma; esto es tener en cuenta cuestiones tales como: el contexto donde se generan y reproducen las prácticas participativas, los usos de acuerdo a quienes las aplican; porque esta consideración permite una identificación precisa acerca del tipo de práctica participativa implementada, pudiéndose entonces hablar de participación tecnocrática, participación clientelar, participación de acuerdo o asociada con el proyecto político vigente: neoliberal, fascista, autoritaria, democrática, libertaria, etc.

Las prácticas de participación no resultan aisladas; comparten un tiempo, una metodología, protagonistas, etc. Poder hablar de existencia o ausencia de participación implica considerar todos los elementos que coexisten en un

escenario puntual. De allí la importancia de las mismas. En palabras de Restrepo, se considera que

“Los procesos de participación se vuelven tan importantes como los resultados que a través de ellos se obtienen en la pugna por la definición de una política de interés colectivo. En efecto, la calidad de los procesos determina si se reconocen o se desconocen las organizaciones sociales representativas de una comunidad, si la agenda de discusión es pactada o impuesta, si el alcance de un proceso de concertación es para implementar una decisión tomada con anterioridad o para que el proceso de participación defina el quehacer público.” (RESTREPO: 2003:4)

A su vez, las segundas de las autoras mencionadas (Cardarelli – Rosenfeld) reconstruyen una interesante tipología de participación, la que se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3 . Tipos de Participación Según Características

PARTICIPACION	CARACTERISTICAS
En las tensiones de fin de siglo	Mayor determinación de lo económico por sobre lo político y social; Lo transnacional sobre lo nacional; Lo individual sobre lo colectivo Eficiencia/equidad – inclusión/exclusión Redescubrimiento: sociedad civil
Para la Sobrevivencia	Autogestión. Grupos en desventajas: solos o con ayuda son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Cultura de la emergencia
Localista	Descentralización. Aumento de la injerencia y el cambio del estilo de participación de la sociedad en la trama pública
Neobeneficiencia participativa	Crisis fiscal del estado, de la cual se desprende la necesidad de reducir el gasto social. Surge el nuevo paradigma de la focalización
Privatizada	Relaciones entre el Estado y la sociedad civil, representadas por el dominio del Tercer Sector, Sector Independiente o No Gubernamental,
Enredada	La perspectiva “comunitarista”, con modelos que valorizan las relaciones primarias, el microespacio geográfico, los lazos emocionales y la sublimación del particularismo”
Gerencial	acento en la necesidad de redefinir, también para las organizaciones de la sociedad civil, sus perfiles y estrategias para asegurar una mayor eficiencia y eficacia en sus intervenciones

Fuente: Elaboración propia en base a CARDARELLI – ROSENFELD. En: Las participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales. Cap. II.

La participación social al interior de los programas y proyectos presentó a lo largo de todo el período estudiado una característica cercana mas a una autodenominación como tal que a la realidad que presentaron. No obstante se logró generar procesos de acción colectiva bajo las formas asociativas o de movimientos que perseguían múltiples propósitos; tanto por dentro de las estructuras estatales como por fuera de las mismas.

Se infiere de todo lo expuesto la relevancia en la posibilidad de relacionar los conceptos que guían el presente estudio; encontrándose todos ellos unidos y relacionados con la temática central planteada.

IV. Encuadre Metodológico

En esta instancia del estudio, el equipo de trabajo agrupó los interrogantes centrales en tres objetivos generales considerando el avance que el estudio presentaba y la proximidad de su finalización como proceso de investigación. Lo que determinó un encadenamiento interesante en el enunciado de los específicos; siendo los mismos:

Objetivos Generales:

1. Conocer y analizar las formas de participación logradas por las familias misioneras y las previstas por las políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones en el período de tiempo 1985 – 2005.
2. Relacionar las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones con las previstas en las mismas en el período de tiempo 1985 – 2005.
3. Analizar las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y las previstas en las mismas en relación a los proyectos políticos vigentes en ambas décadas en la provincia de Misiones.

Objetivos Específicos:

1. Identificar y caracterizar las formas de participación logradas por las familias misioneras en relación a las políticas sociales de familia implementadas en el período de tiempo 1995 – 2005 en la provincia de Misiones
2. Identificar y caracterizar las formas de participación previstas en las políticas sociales de familia de la provincia de misiones e implementadas en el período de tiempo 1985 – 2005
3. Identificar el tipo de familia enunciada en las políticas sociales de familia de la provincia de Misiones e implementadas en el período 1985 – 2005 y relacionarlo con las formas de participación previstas en las mismas.
4. Comparar las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia de la provincia de misiones e implementadas entre 1985 – 2005 con el tipo de familia protagonista de las mismas.

5. Identificar y reconocer los elementos constitutivos de los proyectos políticos vigentes en la provincia de Misiones durante el período 1985 – 2005 relacionados con formas de participación.
6. Comparar y analizar las formas de participación incluidas en los proyectos políticos vigentes en la provincia de Misiones con las formas de participación previstas en las políticas sociales de familia y las logradas por las familias misioneras en el período 1985 – 2005.
7. Enunciar una síntesis que posibilite la elaboración de una propuesta concreta de formas de participación a tener en cuenta para diseñar políticas sociales de familia.

Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se contempló una combinación cuantitativa – cualitativa, mediante la aplicación de buceo bibliográfico sobre el banco de datos secundarios logrado en las líneas precedentes de investigación, constituido por: líneas de políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones en el período de tiempo 1985 – 2005; documentos finales de las mismas; reglamentaciones que enmarcan las líneas de políticas estudiadas; en relación a la temática de participación que surgía en las mismas.

El universo de estudio son las Políticas Sociales de Familia implementadas en la provincia de Misiones durante el de tiempo 1985 – 2005; a partir de las siguientes unidades de análisis:

- ✓ Políticas sociales que contemplen al menos una característica relacionada con la familia,
- ✓ Políticas sociales que se relacionen con el área de familia,
- ✓ Organizaciones responsables de las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones,
- ✓ Familias destinatarias de políticas sociales específicas de la provincia de Misiones.

Estas unidades de análisis son abordadas desde las siguientes dimensiones:

- Políticas Sociales de Familia
 - Tipo de cobertura: de subsidios, de ayuda directa, prestaciones de servicios, de capacitación, de generación de empleo, de recreación, de asesoramiento y contención.
 - Formas de participación previstas: relación con la población objeto y con el tipo de cobertura

➤ Formas de Participación

- Participación Política: enunciadas en las Políticas Sociales de Familia
- Participación Social: logradas por las familias misioneras

➤ Organizaciones Responsables

- Tipo de organización / institución: oficiales, privadas, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, sindicatos, gremios.
- Estructura administrativa técnica: área donde se inserta la política social: secretaría, subsecretaría, dirección, departamento. Con relación y/o dependencia interinstitucional

➤ Tipos de Familia:

- Tipo de Familia de acuerdo a su estructura: nuclear, monoparental, ensamblada, extensa, con y/o sin hijos, con jefatura de hogar femenina, con jefatura de hogar masculina,
- Tipos de Familia de acuerdo al criterio de focalización detectado: rurales, vulnerables, urbanas

Para el desarrollo del estudio se consultarán las siguientes fuentes de información:

- Fuentes Secundarias: archivos públicos, programas y proyectos, circulares, notas, memorándum, resoluciones y reglamentaciones referidas a las políticas sociales de familia, biblioteca general de la provincia de Misiones. Producciones logradas en las investigaciones anteriores.
- Fuentes Primarias: responsables de las áreas gubernamentales y no gubernamentales relacionados con las políticas sociales de familia. Familias de la provincia de Misiones destinatarias de las políticas sociales. Los instrumentos de recolección de datos contemplados son fichas documentales, guías de entrevistas, entrevistas semi – estructuradas.

En tanto se consideran los siguientes criterios para la selección de informantes claves:

- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en la primer década a estudiar (1985 – 1995)
- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en la segunda década a estudiar (1995 –2005)

- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en el ámbito estatal
- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en el ámbito privado
- ✓ Familias objeto de las políticas sociales estudiadas residentes en el departamento Capital, representantes de todo el período estudiado
- ✓ Familias objeto de las políticas sociales estudiadas residentes en el interior de la provincia de Misiones, representantes de todo el período estudiado

Como secuencia de trabajo se contempló en un primer momento la formación del equipo de investigación, organización y distribución de tareas. Armado de los instrumentos de recolección de datos, realización de la prueba y ajuste de los mismos, con su posterior implementación. En un segundo momento se realizarán las entrevistas semi – estructuradas a funcionarios y familias relacionados con las políticas sociales estudiadas. El procesamiento de los datos fue una tarea permanente contemplando los datos teóricos y empíricos relacionados con la constitución de las dimensiones explicitadas. De la misma manera se trabajaron los datos cuantitativos y cualitativos, en forma dialéctica, a fin de ir detectando frecuencias, relevancias y ausencias sobre las informaciones que se iban logrando obtener. Por último se procedió al armado de las matrices de datos con el consiguiente volcado de la información; a fin de lograr la descripción, relación y análisis que los mismos presentaban.



V. Presentación de Datos Empíricos

Especificaciones de la Modalidad de Trabajo

Siguiendo el hilo conductor que se propuso el equipo de investigación, se dio inicio a la tarea desde un espacio de discusión y análisis acerca del o los procedimientos a tener en cuenta para el proceso a desarrollar. Para el primer año de trabajo se tomó la decisión de seleccionar el objetivo específico que, por un lado, mantendría la lógica de secuencia implementada en las etapas anteriores, y por el otro permitiría avanzar sobre los demás con mayor precisión en cuanto a identificación y conocimiento de la temática. Dado que se iniciaría a partir del marco establecido desde la propia agenda pública la que posibilitaría identificar los elementos constitutivos de los proyectos políticos que estuvieron vigentes en las décadas abordadas en la investigación; para lograr la identificación de los tipos de familia (s), las formas de participación de las mismas junto a aquellas consideradas en las políticas sociales específicas. Con este criterio de selección acordado, el objetivo específico seleccionado fue el enunciado en quinto lugar (Ver pág.36). Posibilitó observar en paralelo tipos de familias y formas de participación tenidas en cuenta desde las políticas sociales; avanzándose en los objetivos específicos enunciados en segundo y tercer lugar (Ídem anterior).

De esta manera, la decisión recayó en tener en cuenta los elementos constitutivos de los proyectos políticos vigentes en la provincia de Misiones durante el período de tiempo estudiado; criterio de priorización que se asentó en la oportunidad de identificación entre el objeto de estudio con el del proyecto político dado por períodos gubernamentales comprendidos al interior de las dos décadas que abarca la investigación. Las fuentes secundarias de información logradas en la base de datos central del estudio mayor, resultaron el material básico de consulta para este primer momento.

Durante el segundo año el trabajo de investigación estuvo centrado en el logro de los objetivos restantes a partir de los resultados parciales obtenidos con la tarea realizada; lo que viabilizó la profundización sobre el conocimiento del objeto de investigación planteado. Entre las tareas desarrolladas para ello se pueden mencionar: la selección de familias y funcionarios involucrados, realización de las entrevistas, tratamiento de los datos, relación de los datos totales logrados durante los dos años de trabajo, etc. Realizadas estas especificaciones metodológicas, se comienza a continuación con la presentación de los resultados, a partir del enunciado de los diferentes agrupamientos de datos efectuados durante las aproximaciones teórico – metodológicas – empíricas logradas.

➤ **Proyectos Políticos, Políticas Sociales de Familia y Formas de Participación en el mapa regional: Provincia de Misiones.**

Partiendo entonces desde el objetivo específico indicado, el primer agrupamiento de datos se lo abordó a partir de la consideración de los elementos centrales o constitutivos del / los proyectos políticos de las décadas estudiadas. Esto implicó revisar las agendas públicas provinciales a fin de identificar las existencia o ausencia de relación entre el Estado Provincial, las Políticas de Familia enunciadas, la Planificación prevista y el contexto histórico – social del momento; unido a la determinación de los alcances y límites que en conjunto o separadamente presentaban. Básicamente entonces se intentó identificar líneas de acción o propuestas concretas que indicaran alguna modificación total o parcial, transformación o reforma vinculada con las políticas sociales de familia.

El mapa al interior de la provincia logrado con la reconstrucción de los períodos de gobierno y fuerzas políticas representadas resultó relevante dado posibilitó visibilizar y asociar los diferentes proyectos políticos vigentes en el período de tiempo estudiado, como así también se pudo visualizar las modificaciones sostenidas que se atravesaron relacionadas algunas de ellas a los procesos políticos de orden nacional, cuando no fueron una consecuencia directa de los mismos. Tener en cuenta esta identificación del contexto específico permitió la comprensión socio – histórica – política de la zona en las dos décadas abordadas.

CUADRO N° 4 - Períodos Gubernamentales Según Fuerza Política Gobernante y Gobernador

Período de Gobierno	Partido Político	Gobernador
1984 – 1987	Unión Cívica Radical	Dr. Barrios Arrechea
1988 – 1991	Partido Justicialista	Dr. Humada
1992 – 1995	Partido Justicialista	Ing. Puerta
1996 - 1999	Partido Justicialista	Ing. Puerta
2000 – 2003 ⁴⁸	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira
2004 - 2007	Frente Renovador	Ing. Rovira

FUENTE: Elaboración propia en base a Documentos Oficiales Archivos de la Gobernación de la Provincia de Misiones.

Lograda esta identificación de la información se incorporan los datos referidos a los lineamientos programáticos concebidos para cada agenda

⁴⁸ Promediando el período se produce una ruptura al interior de la fuerza; renunciando la Vicegobernadora electa quien pasa a ejercer como Senadora Nacional (con fuerte oposición a la fuerza política de la cual había sido parte)

pública. Se puede decir entonces que en cada período de gobierno se observaron y detectaron políticas sociales de familia desde la agenda pública, en las cuales se contemplaba – desde ese mismo espacio – diferentes formas o maneras de participación. A continuación se presentan los datos ordenados por década del período abordado:

1985 – 1995: Primera Década Estudiada

Con el inicio del primer período de gobierno democrático – 1984 / 1987 – las expectativas surgían ante y con la restauración de la democracia; observándose esto en las alocuciones del primer mandatario provincial donde en el primer contacto como tal con la ciudadanía reconocía que esa era la forma de recorrer caminos y que en ello habían estado siempre presentes – desde lo partidario – los dos partidos mayoritarios también al interior de la provincia. Los lineamientos de trabajo a desarrollar durante ese primer período de gobierno – en concordancia con el estado nacional⁴⁹ – fueron enunciados en relación con las prioridades que el propio ejecutivo se había trazado: restablecer la dinámica de las organizaciones públicas acorde al momento político que se vivía junto con la posibilidad de dar respuestas a una ciudadanía expectante del momento logrado. Por parte de los responsables del proyecto político instalado existía claridad a la vez de compromiso para con lo que consideraban necesidades inmediatas a tener en cuenta, entre las cuales se pueden mencionar:

- Una situación de pobreza generalizada en la zona, con incidencia directa en las áreas relacionadas con la niñez, la discapacidad, la realidad del peón rural, la situación de los empleados de la administración provincial (lo que incluía al sector municipal, por departamentos)
- La brecha existente entre la realidad productiva de la provincia con la tecnología existente a tal fin. Se previó entonces la implementación de líneas de créditos a tal fin, cuyas condiciones fueran adecuadas a la realidad concreta de los destinatarios.
- En esa misma lógica, la realidad relacionada con la existencia de tierras ociosas aún con presencia de agricultores con experiencia y “capacidad natural⁵⁰” para las tareas específicas del sector. Se consideró prioritario entonces la oferta de capacitaciones específicas relacionadas al sector tanto en la reconversión de determinadas producciones como del aprestamiento necesario por parte de aquellos que la protagonizaban (oferta de capacitaciones en: nuevas tecnologías agrarias, nuevos oficios,

⁴⁹ Y que tenían que ver coincidentemente con objetivos e intereses devenidos del retorno de la democracia.

⁵⁰ Encomillado propio que alude a la existencia de saberes logrados en la concreción de las tareas y actividades específicas y de generación en generación.

incorporación al sistema educativo formal a fin de disminuir el analfabetismo, tendiendo a disminuir la desocupación.

- En relación con esto último y ya dirigido a todas las familias misioneras la proyección hacia el incremento en nuevos puestos de trabajo, los cuales bajo las nuevas modalidades que el momento y contexto requiere, permitieran a las mismas vivir dignamente a partir de la consideración regional.

En tanto, con respecto a los espacios organizacionales se contaba con estructuras asociadas a cada área de gobierno, sin que se pudieran observar modificaciones en este período. Durante los cuatro años, las más comprometidas con la realidad de las familias misioneras y que dieron algún tipo de respuesta a las necesidades consideradas desde y para la intervención fueron:

- Ministerio de Asuntos Agrarios (considerando diferentes aspectos de la vida rural: obra social, tenencia de la tierra, producción en pequeña escala con líneas de créditos a través del Banco Provincial, etc.);
- Ministerio de Bienestar Social y Educación (con ambas carteras unidas, se priorizaron acciones relacionadas con la alimentación, devenidas de las líneas nacionales entonces vigentes: Programa Alimentario Nacional, Programa Materno Infantil, y en el orden local a Comedores Infantiles y Huertas Escolares);
- Los espacios responsables del suministro eléctrico EMSA – EDEMSE⁵¹ (iniciaron la tarea de electrificación en los barrios urbanos y suburbanos como así también la red de media y alta tensión para las zonas de frontera);
- El Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (mediante el Plan Ñande Roga I, II y III: generó la línea de viviendas para el sector rural y zona de frontera).

En síntesis, el interés puesto de manifiesto desde el ejecutivo provincial e incorporado a las políticas sociales de ese primer período de la primera década estudiada contemplaba a los reconocidos y denominados en ese momento como “los relegados históricos” (Textual del Discurso del Gobernador. 1986.); aludiéndose a los ciudadanos con necesidades básicas sin cobertura, como las de alimentación, vivienda, trabajo, educación; personalizando dicha situación en niños, hombres y mujeres.

Un hecho relevante y significativo para la provincia como también para la

⁵¹ La primera para zonas urbanas en tanto la segunda para la electrificación rural.

región fue la instauración del MERCOSUR⁵², el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. Aldo Ferrer va a opinar al respecto diciendo:

“...el MERCOSUR es mucho más que un fenómeno comercial o de inversiones. Se trata de un fenómeno histórico, cultural y político, de vasto alcance en el escenario latinoamericano e internacional...” (FERRER, A.1997:65).

En tanto, como particularidad externa a la provincia pero con impacto directo sobre sus habitantes se produjo la Reforma del Estado, las crisis económicas – financieras (la primera de ellas durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados “saqueos”.

En relación a la primera de las mencionadas, con una gravitación sin retorno en lo que hace al cambio de rumbo político a nivel nacional, si bien en lo local el mandato de gobierno finalizó en los plazos previstos. Se agudizó la crisis en la situación socio – económica, viéndose interrumpidas algunas de las líneas de trabajo previstas; coexistiendo esto junto al inicio de algunas reformas en las estructuras de estado en el pasaje hacia el segundo período de la primer década estudiada.

Durante el segundo período estudiado, años 1988 – 1991, aparecieron los primeros esbozos de lo que sería a futuro la modificación del estado. Por un lado, surge desde el discurso la idea de inclusión de diferentes actores tanto de la vida pública y política; enunciado desde quien por su cargo de primer mandatario provincial era el responsable de la implementación del nuevo proyecto político. Hecho que se plasmó en la convocatoria realizada desde el primer mensaje dirigido a la ciudadanía, diciendo:

“Convocamos a hombres de diversa extracción política para que nos secunden en este desafío extraordinario de tratar de paliar en lo posible el flagelo de una política económica que castiga al productor y al asalariado por igual, creando en nuestra Provincia, las condiciones mínimas de bienestar”. Textual Discurso del Gobernador. 1988)

⁵² Mercado Común del Sur

Se puede percibir, desde el escenario así planteado, la apertura hacia la visión compartida que poseía el proyecto político; donde la posibilidad de participación era un elemento puesto a consideración del colectivo político y social del momento. Visión contextualizada acorde a la realidad socio – política que se vivía; lo que permite comprender que la preocupación fuera puesta en los habitantes de la provincia desde sus condiciones de trabajadores y con derechos adquiridos. Por otro lado, se comenzaron a concretar ciertas modificaciones en algunos espacios institucionales, mediante la creación de nuevas estructuras o modificaciones de las existentes. Entre ellas se pueden mencionar: 1) Ministerio de Asuntos Agrarios, 2) Ministerio de Bienestar Social y Educación, 3) Ministerio de Salud y 4) la creación de la Dirección General de Energía de Misiones.

Va a ser desde la gestión entonces donde se originaron las acciones relacionadas con dar respuesta a la población en condiciones de vulnerabilidad; considerándose éste dato como el primer gran hito divisorio desde las situaciones heredadas, generadas con anterioridad; pero complementándose con los primeros signos de modificación en cuanto a la responsabilidad que le cupo en décadas anteriores⁵³. Y va a ser la familia, particularmente la familia rural, la que ocupe un lugar central como destinatarias de estas decisiones.

Así por ejemplo, desde cartera mencionada en primer lugar, se designó la Mesa de Concertación del sector yerbatero; con la decisión de “levantar”⁵⁴ la intervención que el sector había sufrido en la época del gobierno de facto; y por consiguiente se le devuelve a la familia yerbatera⁵⁵ la Coordinación y Regulación de las actividades relacionadas con la yerba mate. Y el Instituto de Fomento Agrario Industrial como soporte para el productor agropecuario, uniendo con la representación real y efectiva del Ejecutivo Provincial en la conducción de los sectores de la producción y el trabajo. Del mismo modo la contención hacia los grupos considerados como aquellos más necesitados al interior del sector representados por los esencieros, los productores de frutales, los productores hortícolas y los minifundistas; para quienes se puso en marcha el Programa de Atención y Apoyo a la Familia Rural.

Siguiendo con la segunda cartera mencionada, se puede decir que con la creación de secretarías específicas en la órbita del Ministerio de Bienestar Social comienza a reconocerse la centralidad de determinadas temáticas invisibilizadas hasta ese momento. Las mismas fueron las secretarías de la Mujer y la de la Juventud, modificación que también marcaría un antes y un después en miradas y

⁵³ Como fue a partir de 1945 – 50 donde el Estado asumía un rol protagónico absoluto en cuanto a diseño y financiamiento de políticas sociales.

⁵⁴ Encomillado propio

⁵⁵ Esto es, a cada una de las familias en sí en lo pertinente a las actividades y valores en el proceso de producción como al conjunto de productores en sí.

acciones desde el estado provincial; la que se profundizará haciendo factible posteriormente la separación de ambas carteras. Cabe destacar que estas modificaciones produjeron en simultáneo la consideración e incorporación de personal técnico y profesional especializado en cada una de las esferas, abriéndose un espectro interesante de equipos de trabajo quienes resultarían los gestores de una nueva forma de gestión.

En esa misma línea avanzaron las últimas áreas mencionadas, con creación de estructuras tanto a nivel central (Ministerio) como en los servicios de atención de la salud descentralizados (Hospitales). La reconsideración de misiones y funciones de acuerdo al crecimiento poblacional, el incremento de demandas como así también las nuevas perspectivas en la consideración de la salud marcaron el inicio de reformas y reorganizaciones de determinadas estructuras, por un lado, y creaciones de nuevos espacios por el otro.

Cerrando la primera década estudiada y tomando al último período de gobierno, emergieron los signos evidentes de lo que sería la transformación del Estado. Se inscriben a partir de este tiempo los elementos básicos del nuevo modelo o paradigma en cuanto a formas de pensar, concebir, diseñar, considerar al otro, etc. La idea del cambio, transformación se encontraba incorporada desde el inicio de este período por quien estaría al frente del ejecutivo por espacio de dos períodos consecutivos. Desde que inicia su gestión, comparte con la ciudadanía misionera los objetivos del proyecto político que lidera, convocando a todos los sectores, lo que queda expresado cuando dice:

“...convoco a todos mis comprovincianos a sumarse a la empresa de un proyecto común...” (...) “...para ello es el esfuerzo de la transformación y de las reformas a que nos abocaremos, siendo necesario que Estado y particulares, empresarios y obreros, maestros y alumnos, viejos y jóvenes, hombres y mujeres, comprendamos que no hay dolor más grande que quedar al margen de la historia y el desarrollo. Que todo esfuerzo es justificable cuando compromete el destino común.” (Textual Discurso del Gobernador. 1991.)

La concreción de estos lineamientos pueden ser identificados en las reformas que a nivel de estructuras gubernamentales se produjeron durante el período, en consonancia y profundizando las iniciadas en el anterior. La reforma del Estado Provincial resultó aquí, en este momento, una línea central, articuladora de todas las acciones a realizar durante el período establecido como mandato de gobierno; debiéndose decir también que resultó coincidente con los lineamientos trazados en el orden nacional. Las ideas fuerza de este proyecto

político pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- Reforma y transformación del Estado provincial y municipal para hacerlo más eficiente y menos oneroso;
- Eficiente redefinición de la Gestión en áreas tales como: Comercio Exterior e Integración;
- Desactivación y/o eliminación de secretarías, subsecretarías y direcciones;
- Impulso al sistema cooperativo;
- Estado: próspero y en permanente crecimiento; con asistencia hacia el que la necesita.

Una acción inmediata, concordante con lo antes mencionado, fue la separación del Ministerio de Bienestar Social y Educación, creándose una nueva estructura ministerial que se llamó Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud; en tanto la original pasó a conformar el Ministerio de Cultura y Educación. Del mismo modo que el nuevo ministerio planteaba como objetivos de su accionar el atender a las emergencias sociales; asistir a los grupos de riesgo; satisfacer las necesidades básicas de la población; y promover el desarrollo comunitario; instituía a quiénes se debía considerar para la concreción de los mismos: menores, familia, mujer, juventud, ancianos, discapacitados, autogestión comunitaria, amas de casa.

En tanto desde la estructura reorganizada, se previó la consideración de los Fondos Extra – Provinciales; los cuales estaban destinados a apoyar y ejecutar acciones en respuesta al crecimiento demográfico y de necesidad de transformación, mediante la incorporación de recursos desde las siguientes líneas de Políticas Nacionales: Programa de Inversiones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: Plan Social y Plan de Refacciones de Edificios; del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y del Proyecto Sectorial de Inversión en Educación del Banco Mundial.

Retomando las ideas fuerza del proyecto político presentadas cabe destacar que las mismas atravesaron las demás áreas de gobierno, donde se pudo observar modificaciones y reorganizaciones por sectores, secretarías; como así también en las modalidades de y para la intervención. Tal es el caso del Ministerio de Salud donde la ampliación en infraestructuras para diferentes sectores acompañado con incorporaciones tecnológicas y de recursos humanos fue un hecho concreto a lo largo de los cuatro años.

Por lo tanto, el hecho de consolidar líneas de acción con acciones

integradoras entre los distintos sectores que conforman el mapa territorial resultó ser una idea constante, frecuente a lo largo de todo el período con indicios de continuidad a futuro. Para ello los anuncios remitían a la vez de nombrarlos específicamente tanto a los representantes estatales como a aquellos que provenían del sector privado; tanto a empresarios como a obreros; a las generaciones adultas como las que se encontraban en un proceso de crecimiento. Reforzando la característica provincial como el espacio donde se podía crecer en conjunto sin olvidar la diversidad poblacional existente en la misma.

1996 – 2005 – Segunda Década Estudiada

El inicio de la segunda década estudiada – 1996 / 1999 – coincide, en lo político contextual, con la continuidad en el gobierno provincial de quien fuera primer mandatario en el período anterior. Hecho que facilita la profundización del modelo iniciado en concordancia también con el contexto nacional. Los principales tópicos en los que se sustenta esta idea pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- La consideración de la “democratización de la obra pública”: achicando la brecha entre marginación e inclusión a partir de la prestación de servicios básicos en el territorio provincial
- Brindar el apoyo permanente al Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud: por ser el responsable directo de las acciones gubernativas enmarcadas en el concepto de “Políticas Sociales”; y que dicho apoyo se efectúe o concrete con el accionar conjunto de todas las áreas de gobierno.
- Continuar, en lo posible, con las líneas tomadas como modelo durante los cuatro años de gobierno ya cumplidos donde se pretendió hacer docencia republicana: por eso la experiencia de gobierno abierto, participativo, tolerante, plural, dispuesto a escuchar la opinión del pueblo. Para que la gente ser realmente sujeto y objeto de toda acción política.

¿En qué se concreta o plasma esta intencionalidad?

Con un acto de gobierno acorde a los enunciados dados, acto que representó al interior de la provincia un hecho inédito, y que se concretó con la Conformación del Gabinete Social Provincial generado y promulgado desde el Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud. Dicho gabinete perseguía el propósito de lograr miradas y acciones que transversalizaran las intervenciones del estado con un énfasis prioritario en lo social. La organización al interior de dicho Gabinete Social estaba dada de la siguiente manera: la

Presidencia del mismo a cargo la titular de la cartera⁵⁶, junto a dos miembros con carácter de permanentes: Ministros de Salud Pública y de Cultura y Educación. En tanto participaban como miembros no permanentes: los restantes ministros; el Secretario General de la Gobernación; Intendentes, Representantes de la Sociedad y otros organismos a los que se pueda convocar ante los objetivos propuestos

Va a ser en este marco desde el cual serán concebidas las respuestas hacia las demandas, necesidades o reclamos que la población en su conjunto o de manera individual realice. Y va a ser en este marco también donde se comiencen a profundizar, deteriorándolo, los rasgos neoliberales del modelo iniciado hacia los '90.

Ahora bien, con el Gabinete Social Provincial en marcha se logra una articulación y puesta en común al interior del escenario local que va a marcar una impronta interesante al momento de tomar decisiones y acordar criterios para la concreción de Políticas Sociales dado que la representatividad de cada área estaba asegurada. Se puede observar de qué manera la familia misionera cobra relevancia en ese sentido, permaneciendo en el centro de una escena que se había iniciado en la década anterior; siendo el eje para las diferentes intervenciones.

En un mismo movimiento se lograba, por un lado, acuerdos con el Estado Nacional donde se incrementaban las transferencias para nuevas líneas de políticas, y profundización en el Estado Provincial de las ya existentes, junto a modificaciones de infraestructuras edilicias, incrementos de recursos humanos y técnicos; mientras por el otro se producía el “vaciamiento estatal” personificado en las privatizaciones; realidad esta última de la cual Misiones no estuvo ajena. Con consecuencias idénticas a las atravesadas en el país.

El camino hacia el nuevo período de gobierno, 2000 – 2003, se produce bajo una situación tensa, con fisuras en el orden político – partidario, asumiendo el mandato quien hasta ese momento había sido vice gobernador del estado provincial. Quiebre que es puesto en evidencia desde el primer anuncio realizado a la ciudadanía, donde entre otras cuestiones, se planteaba

- Tener en cuenta el desafío de los tiempos a través de la construcción de esperanzas dado que la crisis estaba poniendo a Misiones en un camino con dificultades para afrontar;

⁵⁶ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud a cargo de la Lic. Mercedes Oviedo. (Licenciada en Trabajo Social).

- Lograr consolidar el proceso de modernización en las esferas gubernamentales hacia las consideradas necesidades de la comunidad.

Resulta interesante destacar un hilo conductor al interior de este proyecto político que se traduce a manera de idea fuerza y que le conlleva a la profundización de ciertos rasgos viabilizadores de cambios. Se trata del eje puesto en las modificaciones relacionadas con, por un lado, la dinámica y organización lograda en los equipos de trabajo con responsabilidades en áreas de gobierno y por el otro, la priorización sostenida en cuestiones sociales como un eje vertebrador en los proyectos políticos; lo que minimiza o atenúa las dificultades propias de las coyunturas político – partidarias. En este caso y como tendencia natural de ese hilo conductor se promueve la creación en el ámbito de la Vicegobernación de la Provincia de Misiones el Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior.

Dicha creación se efectivizó mediante la modificación de la Ley N° 2557 por la N° 3637 específicamente Ley de Ministerios y Creación de Subsecretarías de Estado, en donde con la modificación el artículo 9 se fundamenta la razón de ser de este órgano entendiéndoselo como:

“...un espacio participativo y democrático de deliberación, consulta y asesoramiento, compuesto intersectorialmente, en el que convergen las áreas gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en el campo social”. (Ley 3637)

La posibilidad de incorporar – bajo una normativa con fuerza de Ley – a los organismos no gubernamentales resultó ser una decisión adecuada no solo como elemento político sino también social – cultural – económico. Básicamente si se considera el contexto socio- político del momento provincial y nacional. En ese mismo artículo se enunciaron lo que serían responsabilidades del organismo creado, pudiéndose mencionar las de: “...

- discutir, acordar y proponer bases , criterios y lineamientos de las políticas del Poder Ejecutivo Provincial;
- discutir, acordar y proponer bases, criterios y lineamientos para las políticas del Poder Ejecutivo Provincial destinado al desarrollo integral de los municipios;
- promover asociaciones entre organismos provinciales y municipales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia de Misiones;
- promover acciones de transformación gradual y continua de los organismos

provinciales y municipales, para adecuarlos a los requisitos de la moderna administración pública;

- elaborar propuestas de adecuación de la gestión ministerial y municipal para afrontar los planes, programas y proyectos de políticas sociales;
- promover el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado provincial y municipal en la gestión integral de las políticas sociales;
- promover el desarrollo de programas de fortalecimiento de las organizaciones civiles comunitarias, para la gestión y evaluación de las políticas sociales en el orden provincial y municipal;
- discutir, acordar y recomendar lineamientos generales para el funcionamiento de los programas y proyectos de desarrollo municipal.” (Ley 3637: art.9)

Con este instrumento se lograba dar un giro más a las decisiones que desde el período 1988 – 1991 se tomaban relacionadas con el área y sectores de lo social. En esta oportunidad se posibilitaba la incorporación activa de sectores de la sociedad civil que exceden las funciones estatales dándose participación en la toma de decisiones hacia el propio proyecto político vigente. Significó la última medida adoptada en ese sentido, dado que el tiempo restante que completa la segunda década de estudio se vio impactada de manera directa por la crisis atravesada en el país en diciembre del año 2001 y que llevaría tiempo revertir⁵⁷.

En este punto de la apropiación del objeto de estudio fue preciso incursionar – en el mismo tópico ya presentado – pero en y con relación al territorio menor: corporizado en los municipios por ser los espacios geográficos territoriales en donde se canalizarían las líneas programáticas provinciales. Las aproximaciones logradas se presentan a continuación.

➤ **Proyectos Políticos, Políticas Sociales de Familia y Formas de Participación en el micro escenario cotidiano: los Estados Municipales**

Retomando lo expuesto, se puede afirmar que dentro de ese marco general, en los territorios menores⁵⁸ también se redefinen los ámbitos o espacios para el diseño de las políticas sociales, a modo de unidades de gestión abiertas en los cuales se intercalan y participan todos los sectores involucrados. La provincia de Misiones presenta un Sistema Municipal estructurado de la siguiente

⁵⁷ Y la que excede a este estudio.

⁵⁸ Municipios

manera:

- Posee un total de 75 municipios los cuales están distribuidos en diecisiete departamentos. De acuerdo al número de habitantes, los municipios se ubican en diferentes categorías⁵⁹: a) Primera Categoría: aquellos con más de 10.000 habitantes; b) Segunda Categoría: municipios con población entre 5.000 y 10.000 habitantes y c) Tercera: todos los municipios que no reúnan las condiciones para detentar la primera y segunda categoría (la ley dice que deben tener entre 3000 y 5000 habitantes), pero acepta como situación de hecho e incorpora como municipios de tercera categoría a las comunas existentes al momento de su sanción con menos de 3000 habitantes.

Lo que se resalta desde este estudio en relación con este dato es que en la realidad cotidiana, en cada departamento coexisten municipios con características heterogéneas en cuanto a cantidad y distribución de población; ubicación de ésta en áreas urbanas o rurales; actividades laborales y posibilidades para que ellas existan; etc. En lo concreto, la coexistencia de departamentos extensos territorialmente con escasos municipios que lo conforman con departamentos en cuyas estructuras internas se presenta una realidad opuesta, hace al "paisaje"⁶⁰ cotidiano tanto de sus habitantes como de aquellos que han asumido funciones de gestión. Y si bien por Carta Magna de la provincia, cada municipio es autónomo en relación con el estado Provincial, esa realidad se encuentra íntimamente relacionada con las miradas y decisiones de una gestión de orden provincial, donde las decisiones a tomar en cuanto a líneas de acción para con la población en su totalidad sin alejarse de las particularidades zonales que el territorio regional presenta en concreto imprimen una dinámica específica a ser tomada en cuenta para el logro de las propuestas delineadas para los períodos gubernamentales.

A modo de graficar la distribución antes descrita se presenta el mapa político provincial junto con el cuarto cuadro del estudio donde aparece la estructura política de la provincia a partir de enunciar los departamentos y sus respectivos municipios.

⁵⁹ Según Ley 1688 del 26 de diciembre de 1956 (también por Constitución Provincial), que estaba en vigencia en el período de tiempo que abarca la presente investigación. Cabe mencionar que la misma ha sido modificada en el transcurso del presente año, estipulándose que dichas categorías sean actualizadas de manera automática de acuerdo a los datos de censos nacionales de población. De manera tal que se garantice una participación igualitaria en lo que hace a co-participación distributiva en partidas presupuestarias.

⁶⁰ Encomillado propio..



Cuadro N° 5 – División Política de Misiones según Departamentos y Municipios que los componen.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Apóstoles	Apóstoles, Azara, San José, Tres Capones,
Cainguas	Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Dos de Mayo
Candelaria	Candelaria, Bonpland, Cerro Corá, Loreto, Mártires, Profundidad, Santa Ana
Capital	Posadas, Fachinal, Garupa,
Concepción	Concepción de la Sierra, Santa María.
Eldorado	Eldorado, Colonia Delicia, 9 de Julio, Colonia Victoria, Santiago de Liniers
General Manuel Belgrano	Bernardo De Irigoyen, San Antonio, Comandante Andresito
Guaraní.	El Soberbio, San Vicente
Iguazú	Esperanza, Libertad, Pto. Iguazú, Wanda,
Leandro N. Alem	Almafuerte, Arroyo del Medio, Caa-Yarí, Cerro Azul, Dos Arroyos, Gobernador López, Alem, Olegario V. Andrade
Libertador General San Martín	Puerto Rico, Garuhapé, Capioví, El Alcázar, Puerto Leoni, Ruiz de Montoya
Montecarlo	Montecarlo, Caraguatay, Puerto Piray
Oberá	Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambí, San Martín
San Ignacio	San Ignacio, Jardín América, Santo Pipó, Corpus, H. Irigoyen, General Urquiza, Colonia Polana, Gobernador Roca
San Javier	San Javier, Itacaruaré, Mojón Grande, Florentino Ameghino
San Pedro	San Pedro
25 de Mayo	Alba Posse, Colonia Aurora, 25 de Mayo

Fuente: Elaboración propia en base a Documentos Oficiales. Archivos de la Gobernación de la Provincia de Misiones.

Para el tratamiento de los datos que remitieran a los elementos constitutivos de los proyectos políticos vigentes en los municipios de la provincia de Misiones, las actividades posibles de realizar en una primera aproximación tuvieron que ver con la reconstrucción de los procesos atravesados durante el período abordado. Desde las fuentes secundarias de información trabajadas, se priorizaron aquellos datos que remitían a la realidad socio – política - contextual general de los municipios.

➤ **Aproximación al Cuadro de Situación General**

De las entrevistas realizadas a funcionarios⁶¹ e integrantes de los equipos técnicos⁶² que se desempeñaban en los municipios desde el inicio del período estudiado, se pudieron efectuar agrupamientos de datos de acuerdo a las siguientes categorías: de formación, de realidad territorial o zonal, de gestión, abarcándose a partir de las mismas aquellos elementos considerados pertinentes en relación con la participación, los cuales se han ido presentando a lo largo del documento. Dando cuenta las mismas que no se encuentran ni comportan de manera aislada, su aplicación o utilización se da interconectadamente, dependiendo de quién la (s) considere, en qué circunstancia o momento y en relación a qué fin u objetivo.

a) De Formación:

Los elementos considerados para este agrupamiento se relacionaron con la identificación de saberes y conocimientos que cada involucrado manifestaba poseer en relación a la función asignada, efectuándose la siguiente distinción:

Saberes: todo aquel conocimiento o forma de dar cuenta que se conoce la idea y el procedimiento que la misma incluye a partir de contar con habilidades para el hacer; desde un aprehendizaje a partir de experiencias de vida o bien de transmisiones generacionales logradas a través del relato oral. Los saberes como construcción de los actores sociales a partir de sus experiencias de vida diaria (sea esta comunitaria, familiar, regional, de etnia, etc.), resultan legítimos ya que se conforman sobre una base de autenticidad y veracidad. Son en sí mismos legítimos en cuanto se traducen en acciones intencionales hacia el logro de un fin en particular. Y pueden ser puestos en acto por los diferentes actores sociales de manera individual o colectiva, en búsqueda de la resolución de un problema; enmarcados en un tiempo y espacio determinado.

⁶¹ Específicamente Intendentes/as y Miembros del Gabinete Municipal: secretarios, directores.

⁶² Tanto en los Municipios donde existía alguna estructura básica conformada por profesionales o técnicos responsables de la ejecución de acciones como así también en los casos donde un referente comunal – con trayectoria en el cargo y/o función – cumplía las funciones de los primeros.

Conocimientos: dan cuenta de procesos donde aparece la racionalidad para llegar a resultados; se debe poder contrastar, da cuenta de una sistematicidad; es acumulativo sirviendo de base para otros entendimientos a la vez de lográrselo mediante procedimientos específicos; se basa en determinada metodología, presenta lenguaje específico y propio, es objetivo, verificable, etc.

Si bien los saberes se encuentran en todos los actores sociales, respondiendo a sus propias trayectorias e historias de vida, no todos ellos alcanzan la categoría de conocimientos ni todos los actores sociales poseen elementos de los segundos. Ahora bien, ¿Por qué esta distinción al interior de la investigación? Como ya se ha dicho, el período estudiado atravesó por procesos de cambios profundos en cuanto a requerimientos y perfiles necesarios para lograr los mismos. Requería de modificaciones tanto en lo profesional – técnico como en el bagaje de metodologías y técnicas a ser puestas en valor para transitar por dichos procesos garantizándolos. Pero también implicaban cambios en miradas, concepciones, percepciones, esto es, modificaciones en posicionamientos y posturas desde quienes ejercían algún tipo de gestión.

b) De Realidad Territorial o Zonal:

Este agrupamiento se relaciona básicamente con cuestiones geográficas, poblacionales, culturales y económicas que la provincia presenta desde su constitución hasta la actualidad. De la primera mencionada no se puede obviar que se encuentra ubicada en el extremo noreste del País – a modo de cuña entre Paraguay y Brasil, dando como resultado que el 90% de sus fronteras son internacionales⁶³. Ubicación que la posiciona en el centro de una gran región como lo es la Cuenca del Plata, la que posee una significación geopolítica y comercial medular. En cuanto a lo poblacional resulta relevante el proceso de colonización y conformación territorial protagonizado⁶⁴; ya que la conformación de los núcleos familiares en la provincia de Misiones tiene que ver con un proceso de ocupación territorial que incluyó corrientes migratorias extranjeras que darían a la provincia un panorama especial, reconociéndose en ella lo que dio en llamarse la formación de un “verdadero crisol de razas”⁶⁵. Este proceso se inicia en la existencia de los grupos guaraníes⁶⁶, ocupantes legítimos de la tierra hasta que dicho sistema cultural se vio interrumpido en el siglo XVI con la penetración colonial europea. A Misiones arribaron ciudadanos de diversos orígenes, todos ellos europeos, pudiéndose enumerar entre otros a alemanes, suecos,

⁶³ Lo que equivale a 1.080 km

⁶⁴ Para ampliación de la información ver el Informe Final del Inicio de la investigación, presentado ante la Secretaría de Investigación y Postgrado, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Febrero 2009.

⁶⁵ Encomillado propio.

⁶⁶ Familia lingüística Tupí - Guaraní

ucranianos, polacos; quienes tenían sus propias expectativas de vida; las que se debieron adecuar al lugar y tiempo donde comenzaron a vivir. Eran portadores de costumbres, modalidades, pautas culturales y formas de vida diferentes entre sí, lo que originaría agrupamientos espontáneos e impensados con anterioridad, pero puestos en práctica inmediatamente después de instalarse en el espacio destinado. Esta modalidad dio origen a una vida social particular dentro del mapa misionero, cuyas expresiones culturales se mantuvieron de una generación a otra de acuerdo “con la comunidad de pertenencia”⁶⁷. Lo que va de la mano con lo cultural. En tanto las actividades económicas, históricamente, se ubican primeramente en las actividades agropecuarias y agrícolas, dando paso a las forestales con la aparición de industrias celulósicas y papeleras. Un paso relevante lo marcó el lanzamiento del MERCOSUR y la reestructuración del Estado con la consecuente apertura de la economía.

c) De Gestión

En este agrupamiento se consideran los rasgos asociados a los cambios por los cuales atraviesa los espacios de decisión durante el período estudiado. Espacios que en este caso en particular alude tanto a lo Nacional, como a lo Provincial y Local o Municipal; dado que se logra una articulación interesante entre ellos básicamente en las etapas de ejecución o puesta en marcha de líneas de y para la acción. La modalidad o forma de Gestión va a estar marcada por el cambio en el Rol del Estado, sin que pueda determinarse un corte abrupto entre una y otra; dándose las modificaciones a lo largo del proceso, conviviendo y superponiéndose en formas mixtas – muchas veces – elementos constitutivos de cada una de ellas. De acuerdo con García Delgado⁶⁸, se consideran las siguientes:

- El modelo de gestión centralizada, en donde el que planifica y ejecuta es el mismo (generalmente Intendente o alguno de sus secretarios). Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión. El riesgo principal aquí está en la falta de eficiencia (se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante).
- El modelo de gestión descentralizada, en donde la planificación y la ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas

⁶⁷ Comunidad ucraniana, polaca, alemana, etc. La máxima expresión de ello está dada con el Parque de las Naciones – ciudad de Oberá – donde anualmente se desarrolla la Fiesta del Inmigrante y cada comunidad posee un espacio que reproduce distintas expresiones culturales del país de origen.

⁶⁸ Si bien el autor lo ancla en el espacio municipal; las características de cada uno de los modelos aparecen en los otros niveles de decisión.

territoriales del Municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. El riesgo se vincula al aumento de las desigualdades entre las diversas áreas territoriales del Municipio.

- El modelo de gestión asociada, combina parte de los dos anteriores. En este caso la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo municipal (estableciendo criterios para toda la comuna) y en la ejecución participan las organizaciones sociales y los actores de cada barrio o área del Municipio. Este modelo pretende evitar el aumento de las desigualdades porque permite que la planificación se establezca tomando en cuenta la realidad de todo el Municipio y, a la vez, aumenta el grado de compromiso de las organizaciones sociales. El problema principal está dado por las dificultades de coordinación y la convivencia entre las lógicas políticas y las lógicas sociales.

En relación con el inicio de la primera década estudiada las gestiones municipales aparecían organizadas en forma tradicional, apoyadas en el soporte de la rutina y falta de medios; donde el colectivo de actores protagonistas de la situación observaban el hecho en sí mismo desde dos ángulos diferentes: tanto desde la necesidad sentida como desde la demanda inmediata. Y en este interjuego estaban involucrados por un lado los agentes sociales municipales y por el otro los propios habitantes de la comunidad⁶⁹.

Esta situación, real y permanente, requería incorporar nuevos elementos a sus esquemas cognitivos y de acción que posibilitaran un conocimiento, comprensión e interpretación para la intervención con la rapidez que la dinámica social imprime. De esta manera podrían lograr una optimización del funcionamiento institucional en la gestión a partir de la ejecución de acciones debidamente ordenadas, planificadas; pero básicamente relacionadas con la realidad contextual de manera certera y directa. Porque en el replanteo del modelo de estado también se incluyó el sistema de gobierno municipal; quien recibía requerimientos tanto desde el ámbito provincial como del nacional; y en ese sentido formaba parte de su responsabilidad como gobierno la toma de decisiones, la incorporación y participación de las organizaciones y entidades de

⁶⁹ Cuando se habla de agentes municipales se está aludiendo en forma directa a los funcionarios (intendente, secretarios, staff); miembros de los Consejos Deliberante; empleados municipales de diversas categorías (personal de mastranza, ordenanzas, administrativos, etc.). En tanto como agentes de la sociedad civil se involucra desde el vecino individual que reclama la satisfacción de determinada necesidad como organismos representativos comunitarios (organizaciones de base, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, etc.)

la sociedad civil⁷⁰ para la planificación y ejecución de acciones y lineamientos de trabajo.

Es en este contexto que se consideró al Municipio como el agente central de este cambio por ser quien reunía las características necesarias para pensar una gestión participativa que permitiera la incorporación de la comunidad en su tarea de gestión. Esta participación se planteaba tanto en la definición como en la implementación de los proyectos y acciones del desarrollo local, a través de la puesta en marcha de aquellos recursos disponibles, locales y externos, públicos o privados, en pos del desarrollo local.

Como ya se ha dicho, Misiones cuenta con municipios tipificados en categorías, determinadas por la cantidad de habitantes que los mismos poseen; encontrándose entre sus características particulares las siguientes situaciones:

- los de primera categoría representan la minoría y poseen un desarrollo avanzado en lo referido a infraestructura y servicios, son municipios con actividades importantes, con distancias próximas a rutas nacionales⁷¹. Además sus superficies territoriales tienen posibilidades para la reactivación, son los de mayor tamaño en superficie promedio (Km²), con mayor densidad poblacional. En su totalidad han crecido y albergan un destacado porcentaje de población urbana provincial.
- Por otro lado, los municipios de segunda y tercera categoría, son numerosos pero poco desarrollados, en general ocupan territorios con mayores limitaciones. Son de tamaño más pequeño, los menos poblados con dispersión poblacional. Concentran por lo tanto, la población rural de la provincia. Sus actividades de sustentación básica son de tipo primaria; algunos crecieron y otros decrecieron en el período de tiempo en que se efectuó el trabajo⁷².

De esta manera el cuadro general de situación presentaba: por un lado, municipios prácticamente vacíos con capacidades y potenciales no utilizadas pero con serios inconvenientes para ofrecer perspectivas de desarrollo comunal e individual a sus habitantes; donde su modelo de desarrollo se había agotado y no había sido reemplazado por otras opciones. Y por otro, municipios - centros urbanos que se sostenían y comenzaban a tener dificultades entre las demandas

⁷⁰ Cada una de ellas desde su rol específico.

⁷¹ Concentran en sus gestiones de gobierno al mayor porcentaje de Políticas vigentes; como así también en montos por coparticipación y recursos económicos locales.

⁷² La situación se mantiene en la actualidad, dándose un sostenido movimiento de lo rural hacia lo urbano.

y los recursos; viejos y nuevos municipios que peleaban por sobrevivir y poder proyectarse.

A nivel institucional, las características de las municipalidades oscilaban entre aquellas que se tornaban pequeñas para la actividad que debían desarrollar, por razones tales como: pocos habitantes que pudieran aportar a su funcionamiento, base productiva en crisis, con un recurso ambiental empobrecido y sobreexplotado, la zonas donde se inscribían había perdido el rol protagónico ante el cierre de importantes empresas o su achicamiento; con los correspondientes efectos que esto producía⁷³. Por otra parte, aparecía como parámetro general, administraciones que no lograban vencer la rutina y presentan serios inconvenientes para plantearse proyectos de desarrollo local y concretarlos.

Acompañaba este contexto el posicionamiento de los recursos humanos para con la realidad que el momento, contexto y modelo de proyecto requería; entendiendo por posicionamiento tanto al lugar para el desempeño de funciones ocupado por los responsables y técnicos como a la formación que los mismos poseían. Al respecto resulta un dato relevante y a la vez interesante el que refiere a quienes se desempeñaban en el ejecutivo municipal al inicio de la primera década estudiada: sobre 75 jefes de gobierno municipal solo 5 de ellos habían finalizado estudios secundarios con el nivel universitario incompleto. En tanto el resto presentaba una fuerte impronta de prácticas políticas partidarias que sustentaron el acceso y posterior ejercicio a y de la gestión.

➤ **La Reforma del Estado: Hito Significativo para la realidad local**

El diseño y ejecución de Políticas Sociales estuvieron presentes también en los territorios menores⁷⁴, quienes a modo de unidades de gestión abiertas viabilizan o deberían hacerlo el involucramiento con participación de todos los sectores involucrados en la relación cercana y cotidiana de sus ciudadanos. La Reforma del Estado implicó, tal como se produjo en el territorio provincial, el proceso de cambio y transformación de los modelos aprendidos relacionados con la gestión y función pública. Y la transición a nivel municipal resultó turbulenta.

Si se consideran los principios generales de las políticas implementadas para la reforma del Estado Argentino, aparece en primer lugar la privatización, desregulación económica y la reducción del gasto público; del mismo modo lo que fue la reforma del aparato público administrativo; seguido por la efectivización de

⁷³ Desocupación, migraciones internas, configuración de nuevos asentamientos en zonas aledañas al acceso de las ciudades / pueblos,

⁷⁴ Municipios

políticas sociales bajo el criterio de focalización⁷⁵. Y por último, la transformación y/o modificación en la relación Nación, Provincias y Municipios.

Lo que implicó la concreción de transferencias de funciones hacia los diferentes sectores⁷⁶, particularmente hacia los municipios mediante el traspaso – ya sea de hecho como de derecho – de funciones y competencias anteriormente ubicadas en los niveles nacionales o provinciales. Esta situación resultó interesante y compleja al mismo tiempo, porque si bien el proceso de transformación tuvo diferentes y variadas direcciones, sus efectos fueron directos hacia los nuevos actores tanto por el desafío que representaba como por lo problemático de la cuestión en sí misma. Así, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple dado que si bien es real que generó un conjunto de nuevas oportunidades, es real que también los enfrentó a un conjunto de problemas nuevos para los cuales no se encontraban preparados.

Ante esto, cabe destacar que los desafíos mencionados se relacionaron con las características particulares de los municipios; dado que era allí donde se producía el nivel de interacción y cercanía con los vecinos. Y era allí también donde se debía dar respuestas a los problemas sociales coyunturales; lo cual implicaba la consideración de avanzar en modelos participativos en pos de lograr una articulación adecuada en la relación Estado – Sociedad⁷⁷ dentro del plano local, sin olvidar el lugar del mercado.

Ahora bien, la reforma del Estado puede ser pensada desde dos ejes: desde el impacto de la misma sobre el nivel local y desde los desafíos de la gestión social local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecían de un nivel de análisis clave relacionado directamente con el estilo de gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante políticas sociales o los programas en el plano municipal resultó ardua dado que la misma se relaciona con el nivel de articulación con que se cuente o se intente contar entre tres planos básicos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Es decir que, para lograr el “éxito” de los programas era necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles mencionados.

¿Cuál era la realidad municipal misionera antes de la Reforma mencionada?

⁷⁵ Con el principio básico de “primero los pobres”.

⁷⁶ Hacia el mercado (políticas de desregulación económica y privatización); hacia el nivel regional (creación del MERCOSUR); hacia el aparato estatal (política de reforma administrativa); a la sociedad toda (generalización de programas focalizados hacia los de menos recursos).

⁷⁷ Específicamente entre Provincia y Municipio

Hasta su aparición, el rol y las funciones que como tales asumían los municipios⁷⁸ en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos⁷⁹ – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura⁸⁰. En tanto a partir aquella, para la política social fue prioridad el protagonismo activo por parte de la sociedad civil y su articulación con el Estado, en pos de los nuevos modelos de gestión.

Lo cual implicó que todos los involucrados debían revisar sus marcos de acción y técnicas operativas; y a la vez iniciar un rol con funciones diferentes a las desarrolladas en épocas anteriores. Ya que existían factores con fuerte incidencia sobre toda la vida social, como pueden ser el aumento de la competencia, el acortamiento de algunos productos y/o servicios en relación a sus ciclos de vida, las formas de interrelación entre las organizaciones empresariales⁸¹, el cambio de rol en la actividad pública y privada, etc.

De esta manera, los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se poseían para el tratamiento de las diferentes problemáticas resultaban desactualizados e insuficientes, no sólo para abordar lo complejo de las mismas, tanto en cantidad como variedad; sino también para adecuarse y comprender los requerimientos exigidos para la formulación, diseño, ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Cuestiones estas que se encuentran en la letra de las Constituciones Provinciales actuales, las cuales insisten con la idea de la autonomía municipal dentro de lo que es un Estado social de derecho; el cual incluye mecanismos participativos, con promoción de la participación⁸².

Por lo tanto, pensar en términos del nuevo rol de una gestión municipal, implicaba entre otras cuestiones, incorporar efectivamente nuevas modalidades en y para la gestión de las políticas sociales, asumir acciones de política municipal, fomentar la creación de los centros vecinales; administrar el control alimentario, las actividades culturales, deportivas y de recreación propias, contemplar el planeamiento urbano, etc. Para ello entonces, se ponderó la gestión de tipo participativa, considerando que su aplicación lograría un incremento cualitativo y substancial de eficiencia y flexibilidad, aplicando formas de conducción por liderazgo interactivo, organizando el trabajo por equipos o células

⁷⁸ En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

⁷⁹ Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.

⁸⁰ Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.

⁸¹ Se produjeron fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.

⁸² Esto aparece en los principios jurídicos de la administración pública provincial y municipal, donde se estipulan: sistemas de cooperación, administración y fiscalización aplicados en forma conjunta en base a los gravámenes estipulados entre provincia y municipio, a una prestación de servicios públicos bajo patrocinio municipal pero con un control real de parte de los usuarios.

polifuncionales, otorgando diversas formas de reconocimiento a los esfuerzos fructíferos del personal, brindando en forma permanente capacitación para el puesto de trabajo y una atención constante a los circuitos de la comunicación formal e informal.

La Reforma del Estado, en el caso particular de los municipios de la Provincia de Misiones, profundizó la situación particular de las realidades regionales; donde el punto de partida al inicio de la primera década presentaba una brecha relacionada con igualdad de oportunidades económicas, geográficas, sociales, técnicas, etc. contemplada desde la agenda pública provincial; pudiéndose mencionar entre sus acciones urgentes el establecimiento de articulaciones en pos de lograr responder a las siguientes necesidades:

- Lograr el desarrollo institucional: a través de la ampliación de infraestructura municipal o reformas, mejoras en el equipamiento, capacitación al personal o planes de servicios a la comunidad (camino, recolección de residuos, etc.)⁸³.
- Gestionar el Desarrollo comunitario: atención a grupos particulares (ancianos, aborígenes, etc), planes de viviendas y apoyo o fortalecimiento de servicios comunitarios (comedores, salas de salud, espacios y centros recreativos)⁸⁴.
- Avanzar hacia el Desarrollo socio-económico: referidos a capacitación laboral, extensión de alumbrado y agua corriente de red, apoyo al fortalecimiento de obras comunitarias.
- Considerar el Desarrollo socio-productivo: mediante la promoción y apoyo a micro emprendimientos relacionados con actividad pecuaria (cría de alevinos, piscicultura, porcinos, etc.), con actividad forestal y actividades turísticas. La tarea comprendería asistencia técnica a los productores y promoción de consorcios o cooperativas⁸⁵.
- **Proyectos Políticos, Políticas Sociales de Familia y Formas de Participación: La Mirada Desde los Protagonistas**

⁸³ Para ello el ejecutivo municipal contaba con las líneas de políticas sociales vigentes desde la apertura democrática y que se fueron modificando con el transcurrir del tiempo. Las mismas eran destinadas a personas desocupadas, que al contrarrestar servicios al municipio éste omite nombramientos o ampliaciones de personal de planta permanente.

⁸⁴ Ídem anterior. Sumándole las acciones puntuales con que contaban los organismos oficiales, en tal caso solo se trataba de un logro por articulación con pares del ejecutivo provincial; sin que implicara articulaciones y/o coordinaciones específicas entre sectores o áreas.

⁸⁵ Por medio de contactos con el sector privado, dado que se trataba de emprendimientos originados en ese sector, resultando aún escasos a nivel provincial.

A modo de ejemplo⁸⁶ se toman dos Políticas Sociales de Familia enmarcadas una en el área de Salud y la otra en la de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud.

a) Salud:

Desde esta entrevista se intentó el abordaje a la política sanitaria provincial, en este caso en particular, la atención primaria de la salud⁸⁷ y su instrumentación. Para ello se tuvo en cuenta al sujeto familia desde la enunciación de la población objetivo, el tipo de configuración familiar, y por último las formas de participación: la Política: enunciadas en las políticas sociales de familia; y la participación social: logradas por las familias misioneras.

El conocer y analizar las políticas sociales, requiere tener en cuenta que las mismas producen normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y repercuten ampliamente en la sociedad, dado la particularidad que tiene el Estado de desplegar acciones masivas destinadas a intervenir sobre los problemas sociales. La toma de posición del Estado no es homogénea, unívoca ni permanente, cada unidad y aparato estatal involucrado puede tener predisposiciones y decisiones diferentes, que además, pueden estar influidas por otros actores. De modo que la formulación y la implementación de las políticas estatales pueden tener un carácter negociado o abiertamente conflictivo. Además la aplicación de las políticas genera repercusiones dentro del estado mismo que a su vez generan estructuras que tienen capacidad para redefinir la toma de posición del Estado en torno a la política en cuestión. Por lo tanto, la particularidad en las formas discursivas y prácticas de los actores estatales, la identificación y construcción del sujeto familia y la participación de las mismas como sujeto de derechos, configuran las fuerzas asociadas e interrelacionadas que aborda el presente informe.

El Ministerio de Salud Pública es quien instituye la política sanitaria provincial a fin de garantizar el derecho a la salud de toda la población misionera. Establece como política prioritaria la “atención primaria de la salud” (APS)⁸⁸ que

⁸⁶ Para el abordaje del estudio en su totalidad se consideraron todas las instancias públicas relacionadas con el objeto de estudio. Se presentan dos de ellas por resultar significativas en cuanto a: áreas, poblaciones, actores involucrados.

⁸⁷ En adelante A.P.S.

⁸⁸ La Atención Primaria de Salud (siglas: **AP** o **APS**), según la definición dada en la Declaración de Alma-Ata, aprobada por la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata de 1978 convocada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la siguiente: "... la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del

consiste en las primeras atenciones que se realiza a un actor social que demanda de manera urgente o no, la prescripción de un tratamiento o procedimientos diagnósticos, actividades en materia de prevención, promoción de la salud, atención familiar y atención comunitaria. La presentación en la página web del gobierno provincial, señala al respecto:

“...la identificación de cada misionero y la búsqueda activa de las familias más vulnerables y en riesgo sanitario, trabajando y planificando con un equipo de salud de referencia: 1) las actividades de información y vigilancia en la protección de la salud; 2) la rehabilitación básica y 3) las atenciones y servicios específicos relativos a la mujer, la infancia, la adolescencia, los adultos, la tercera edad, los grupos de riesgo y los enfermos crónicos...” En: pág. Web. Ministerio de Salud Pública, Provincia de Misiones.

Se aborda, en el marco de esta política social, la información o conocimiento que los actores refieren poseer. La misma es producto de las entrevistas realizadas a dos funcionarios del Ministerio de Salud Pública, durante el mes de octubre de 2012, quienes tuvieron a su cargo en distintos momentos del periodo en estudio, la gestión y ejecución de la APS. El primero desde el año 1986 en adelante y el segundo desde el año 1996.

Uno de los entrevistados, cuya formación profesional proviene de la medicina, definió a la atención primaria de la salud y sus formas de implementación de la siguiente manera:

“... es una política que hace mucho tiempo se desarrolla a Nivel Nacional, acá en la Provincia también... son las primeras atenciones que una persona necesita cuando se enferma...” (...) “...fue cambiando, primero se llevaba una ficha de cada persona atendida y principalmente de los niños y menores de seis años. Primero se realizaba la vacunación, el control de talla y peso; atención y control del niño sano y las embarazadas; es decir, las primeras atenciones en salud que no necesitaban una consulta a un especialista; porque para eso ya tienen que ir al Hospital...” (...) “...en las delegaciones sanitarias de toda la provincia, cuando más adelante se abren los centros de atención primaria de la salud⁸⁹ aumenta el servicio y principalmente por el trabajo de los Promotores de Salud que están distribuidos por zonas en toda la provincia y por barrios y son los encargados de visitar a la comunidad para hacer los controles.” Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS.

sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad.”

⁸⁹ CAPS: Centros de Atención Primaria de la Salud.

Hasta aquí la entrevistada reconstruye el recorrido o trayectoria del sector específico y sus políticas señalando las modalidades adoptadas a la vez de adquiridas en el lapso de tiempo estudiado. Se comienza a vislumbrar las modificaciones generadas al interior de cada década estudiada; a partir de la explicitación del tipo de atención brindada: de una tarea específicamente médica desde lo individual hacia la práctica médica con acompañamiento y descentralización: se concreta la estrategia mediante un nuevo modelo de gestión a través de la incorporación de los promotores de salud como eslabón relevante en los enlaces con el afuera y a futuro; como así también la infraestructura instalada en las comunidades.

La misma entrevistada agrega que:

“...la APS comprende además de la atención en general de la demanda, el tratamiento médico gratuito, diagnósticos complementarios, la detección de problemas de salud en madres embarazadas, niños y seguimiento y control del niño sano, incluye la asistencia en leche para los niños y las vacunas como así también asistencia alimenticia en casos de niños desnutridos.”
Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS.

Cuando se alude a la atención primaria de la salud, se está considerando a una práctica específica, que se encuentra organizada alrededor de un propósito concreto como lo es el de brindar atención a una amplia variedad de situaciones relacionadas con la salud; teniendo en cuenta aristas fundamentales como: por un lado, consiste en suministrar las primeras atenciones, derivaciones y/o tratamiento a necesidades / demandas básicas de salud; por otro implica la consideración de un abordaje integral que facilite además la accesibilidades de los pacientes a toda la atención primaria sino también a la de mayor complejidad en caso de ser necesario; y finalmente implica un conocimiento – relación sistemática, continua entre el equipo de salud (médicos, enfermeros y agentes sanitarios⁹⁰) con la comunidad. Esto último incluye una aproximación, conocimiento y activación de los recursos familiares y comunitarios, dimensión que abarca, desde la definición y esencia de la política formulada, la participación política y social de los actores sociales y más precisamente de las familias. Por lo tanto, se alude con la APS a un primer nivel de atención al interior de un sistema

⁹⁰ El agente sanitario es un actor importante dentro del equipo, en general eran personas de la comunidad que recibían una capacitación. Eran formados para hacer frente a los problemas de salud de su barrio trabajando en estrecha relación con los servicios de salud. Aunque su rol tenía un componente educativo y preventivo, sus prácticas eran sencillas y se focalizaban en el control sanitario, registro de las familias y visitas periódicas,

más amplio, distinguiéndose de la atención secundaria y terciaria⁹¹. Es un nivel de atención, el primero, dentro del sistema más amplio de atención de salud, y se distingue de la atención secundaria y de la atención terciaria. Lo cual probablemente promueva prácticas que funcione en forma segmentada dado que formalmente los niveles de atención están separados geográficamente e institucionalmente y organizados por distintos niveles, acordes a la gravedad y capacidad resolutive. Dado que es difícil la articulación entre ellos en la práctica concreta, probablemente actúen de manera separada atendiendo las mismas problemáticas. En palabras de la entrevistada, esto se traduce de la siguiente manera:

“...y primero la detección de enfermedades, y ahí se empezaban los primeras tratamientos, después se veía si eran de mayor complejidad se enviaban al Hospital”. Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS.

Por su parte otro funcionario ex integrante de la Dirección de APS formado en Ciencias Sociales en relación con el tema destaco:

“...es una estrategia política de acción entre el Estado, la comunidad, la familia y el individuo, que contempla un conjunto de actividades,.. porque la Atención Primaria de la Salud significa que tiene que cuidar su salud eso significa que es un proceso de educación que está relacionado porque muchas veces pensamos que es llevar cosas pero es promoción, prevención y la educación, ese es el espíritu.” Trabajador Social. Ex Director de APS.

Aparece aquí la definición de estrategia política como constitutiva, como parte y aspecto relevante al interior del marco general; dado que implica la planificación de actividades, selección de alternativas para alcanzar objetivos en la que deben participar diferentes actores sociales, incluido el sujeto familia. Es decir que en su enunciación la política sanitaria incluye la participación política de las mismas.

Ambos entrevistados plantearon, al referirse a la Política de Salud, la relevancia e importancia de la misma; considerándola como garante del derecho a la salud desde el enunciado y consideración de la misma por parte del Estado y su ubicación permanente en Agenda Pública. No obstante, al relacionarla con el aspecto instrumental de la misma, coinciden en relación a la insuficiencia de los

⁹¹ Entendiéndose por Atención Secundaria: atención brindada por especialistas desde la comunidad y hospitales comunitarios locales, y Terciaria: atención proporcionada por especialistas en centros de salud regionales o académicos).

servicios con los cuales se cuenta como así también la necesidad de la participación de la familia y la comunidad. Porque si bien al momento de identificar los actores involucrados, éstos son considerados de manera individual en relación con el tipo de prestación desde cada política aún cuando se alude a la familia y/o comunidad. Esto último estaría habilitando la participación en carácter de sujetos colectivos al resto de actores sociales; sin embargo no se explicita una definición del sujeto familia y menos aún alguna tipología de las mismas. Quedando entonces la prestación destinada al primero de los mencionados: el actor individual.

Con respecto al eje del presente estudio y avanzando en las formas de participación, ambos entrevistados hacen referencia a la implementación de un Programa Nacional, Materno Infantil, reconocido como PROMIN, que destinó tanto recursos importantes como la consideración de la promoción de la participación comunitaria. Cabe mencionarse que el mismo se implementó hacia la segunda de las décadas estudiadas, en las etapas que el mismo contemplaba. Formó parte de las nuevas visiones al momento de diseñar políticas sociales, respondiendo a las modificaciones que el cambio del Rol del Estado había iniciado. Al respecto uno de los entrevistados afirmaba:

“...El Promin fue un programa muy fuerte, tenía tres ejes: infraestructura y gestión; recursos humanos y tratamientos y protocolos de tratamiento. Se desarrolló en Posadas y Obera y por supuesto cuando nación no envió más los fondos se terminó. Fue muy bueno porque se comenzaron a construir centros de salud, se mejoró el recurso humano y empezamos con la parte logística, se comenzó con la historia clínica...” (...) más servicios, se comenzó a tener en cuenta la salud sexual y reproductiva...” Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS

Los elementos mencionados formaban parte de los diferentes componentes y etapas contemplados al interior del Diseño del Programa. Si bien en el momento de su implementación los responsables técnicos y profesionales no visualizan la participación que el proceso implicaba; sí logran identificar las líneas y acciones llevadas a cabo desde el orden provincial; dando así la idea de conexión entre dos niveles de planificación relevantes: Nación y Provincia. En los relatos aparece lo siguiente:

“...los programas de Nación no bajaban con los medicamentos, por ejemplo, ni había temas instalados desde las normativas legales como sí los hay hoy⁹², entonces armamos en paralelo un Programa Provincial, porque en el

⁹² Aluden específicamente al Programa Remediar como así también a la Leyes relacionadas con la sexualidad y reproducción hoy hechas realidad.

único lugar donde había un consultorio de salud sexual y reproductiva era en el Hospital Central; entonces nosotros habríamos los Centros de Salud y en ellos incluíamos lo referido a pastillas, colocación de DIU, etc., ..." (...) "... así en todos los Centros de Salud, la gente podía acceder a los diferentes métodos anticonceptivos tanto orales como los de barrera, los descartables. Se trabajó con las escuelas, con la Dirección de Desarrollo Social y con las Comisiones Vecinales. La gente se acercaba y los recursos humanos de salud trabajan bien, muy bien. Todavía siguen..." Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS / Trabajador Social. Ex Director de APS.

Por otra parte, haciendo referencia a la participación comunitaria territorialmente localizada, la propia entrevistada reconoce que los actores sociales participaban mediante la realización de capacitaciones a cargo de los diferentes equipos interdisciplinarios que se conformaban a tal fin; para éstos resultaron los primeros pasos en el cambio de paradigma en cuanto a diseño, implementación y evaluación de la política de salud se refiere. Esta modificación es identificada desde el inicio de las décadas contempladas en el presente estudio; presentando modificaciones con una sostenida profundización en cuanto a formas contempladas para su logro a lo largo de todo el período abarcado. En ese marco, la participación del sujeto familia aparece claramente en sus dos modalidades y de una relevancia significativa, incluso en mesas de debate intersectorial con capacidad decisoria. No obstante se especifica que dicha participación se produce en una forma condicionada por la ideología del profesional y su respectiva categoría (jerarquía) al interior del equipo de salud; admitiéndose que esto último también forma parte de las modificaciones a tener en cuenta hasta el presente siendo una arista difícil de lograr. En ello tiene incidencia la formación del profesional médico oscilando entre aquellos orientados específicamente hacia la atención primaria de la salud no solo en los espacios centralizados con los que permanecen en el marco de los hegemónicos biólogos. Hoy entienden que es el profesional de la salud quien tiene que lograr el cambio de modalidad como así también el posicionamiento de cada uno ante los cambios producidos.

"... o creo que nosotros desde salud tampoco le dábamos mucha apertura, cuesta trabajar con la comunidad, uno tienen que tener mucha formación para trabajar con la comunidad..." (...) "... Cuesta mucho entender esto a que remite trabajar con la gente, con la comunidad por cómo nos formamos nosotros, a mí me costó mucho y hoy no puedo trabajar sola." Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS

Se preveía la involucración de las familias y acciones en pos de la atención de la salud, pero también se daba la particularidad que los ciudadanos teniendo el derecho/responsabilidad de participar no lo hacían, por lo cual la Política de Atención Primaria de la Salud se tenía un equipo formado de agentes sanitarios⁹³, que visitaban periódicamente los domicilios registrando la presencia de niños, la de mujeres embarazadas, el control de vacunas, la talla y peso en aquellos casos que por diversos motivos no concurrían a los centros de salud, etc. Al respecto dice el Trabajador Social:

“...La familia colaboraba en la recuperación de algunos de sus integrantes...la miseria en una familia provoca el abandono, lo que hoy es el gran problema de todas las familias que no lo pueden revertir, el problema en las familia en estado de abandono pasa por si como como y si no como no como;, si le llevo a mi hijo al médico da lo mismo que quede en casa, ahí es donde tiene que estar el agente sanitario, en el día por día, hay que encontrar las respuesta rápida para que vos lo saques de esa situación porque *no es fácil, hay que mirar la familia, puede ser padre alcohólico, madre golpeada, familia numerosa, haber perdido el trabajo, etc. (...)* “...a veces, yo siendo jefe iba con ellos a las casas a visitarles, cuando vos mostrar voluntad iniciativa, acompañas si vos le das todo el respaldo el trabajo se desarrolla bien, es un trabajo de vocación si no tenes vocación de servicio no estás preparado para eso.” Trabajador Social. Ex Director APS.

La situación socioeconómica de las familias condiciona el acceso a la salud, como así también la conciencia de sus derechos ciudadanos que reflejan una representación y concepción larvada del status de ciudadanía y sus alcances, muchas veces atravesada por estilos vinculares alienantes, utilizados como mecanismos de presión/control social del poder hegemónico.

Por otra parte, aparece en el relato del entrevistado, un esbozo de lo que podríamos referir como un tipo de familia, cuando menciona “familia numerosa”, sin embargo se explaya cuando hace referencia a problemáticas específicas. Es interesante al respecto, recuperar la tipología de familia que realizan los autores de la vertiente sistémica (Minuchin, Fishman) que definen distintos tipos de familia de acuerdo a su estructura, dado que las familias van construyendo y definiendo pautas transaccionales que se repiten en el tiempo y espacio, constituyéndose en acciones y relaciones que se reproducen para responder/solucionar situaciones que la familia percibe como en un comienzo como alarmantes y con el paso del tiempo se cristalizan en nuevas características estructurales de la familia. Es así

⁹³ Los actualmente denominados Promotores de la Salud.

que hablan de familias descontroladas cuando se presenta violencia, maltrato y descontrol en las relaciones caóticas que generan respuestas ineficaces.

En síntesis el sujeto familia es definido desde una mirada demográfica o a través de la dinámica interna y sus particularidades que también puede configurarse en condicionantes de la participación en los programas sociales, remitiendo rápidamente a representaciones de las mismas y posible tipificación. Había obstáculos para la participación de las familias que se debían a cuestiones burocráticas del aparato del Estado, como por ejemplo lo menciona un entrevistado en relación a los horarios de atención de los profesionales, que siempre fue y continua siendo un problema de difícil solución.

“Si hay muchas barreras primero que es un típica nuestra y muy difícil de corregir, las normativas de funcionamiento,...me acuerdo poníamos en los centros de salud los horarios de los profesionales pero únicamente podíamos atender cuando ellos estaban; además los horarios ponen ellos no pone la comunidad y la gente se tiene que adaptar, no está adaptado a lo que tiene que ser. Ahora la modalidad son dedicaciones exclusivas sobre todo para el interior de la provincia es relativo porque los sueldos no son aún son más que los profesionales part time.” Médica Pediatra-Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS.

La aseveración de la modalidad participativa utilizada en la actuación de los profesionales y funcionarios, se reitera en el relato de la entrevistada, quien alude a la forma de iniciar la participación e integración de los diferentes actores. Al respecto recuerda que eran ellos quienes iban hasta las organizaciones de la comunidad junto con todo el equipo: así, el traslado hasta la escuela u organizaciones barriales eran un hecho bajo la ideología que de no hacerlo no se daba la integración. Porque el Estado no es el dueño de la salud de los ciudadanos sino que parte de la visibilización que casa actor social – sea éste individual o grupal – debe lograr. Comprender y acompañar que no solo los integrantes de una familia deben poseer tal cobertura sino que también mantener limpio el barrio, poseer conexión de agua potable, o Centros de Salud con horarios accesibles y de horarios de atención permanentes, depende de los propios protagonistas y de las estrategias de participación que éstos se permitan tener.

Hasta aquí los datos obtenidos señalan algunos aspectos importantes en el diseño y la instrumentación de la política centrada en la Atención Primaria de la Salud, durante el período estudiado; pudiéndose enumerar entre otros: como punto de partida se puede decir que en la misma no se especifica ni menciona el binomio necesidad – importancia de la involucración / inclusión / participación de

la familia como destinataria de las mismas. En tanto sujeto de derecho, la familia no es mencionada como población en sí misma; sino que aparecen a modo de población objetivo los ciudadanos misioneros en general, aún en aquellas cuya prestación específica se relaciona con embarazos, lactantes, etc. Pero va a ser en el momento de la instrumentación – a partir de la intervención de los profesionales y técnicos – donde se hace visible la relevancia de la familia como sujeto de intervención. De esa manera surge de las afirmaciones de los profesionales entrevistados, la importancia del sujeto familia, de su involucración y cooperación, sin embargo se refleja que dicha actuación la realiza respondiendo a decisiones y resoluciones impartidas hacia el equipo de salud desde las instancias centrales, cuyo cumplimiento el mismo se encarga de controlar.

Por otro lado la participación de las familias está sujeta a la apertura del equipo de salud, situación que muchas veces se ve facilitada u obstaculizada por los paradigmas y modalidades de trabajo del propio equipo. La política de salud pública en el discurso y en la acción⁹⁴, se ajusta a un corte tecnocrático y está sujeta a la racionalidad científica; dando cuenta del pensamiento hegemónico al cual no solo pertenece sino reproduce. El proceso de intervención se caracterizaba como lineal, predecible, causalista, con abordaje más positivista, lo cual simplifica la realidad, acentuando lo asistencial. Su mirada era monodisciplinar, centrada en la enfermedad y medicalización, las prácticas de salud a su vez, en patologías individuales. El modelo de pensamiento se presentaba casualista lineal y dualista dicotómico. La atención giraba en torno a las instituciones y agentes de salud. La relación de cuidado era asimétrica, es decir el equipo de salud tiene el poder y es quien toma las decisiones y los ciudadanos deben responder a sus indicaciones.

En otras palabras si bien se promovía la importancia de la participación de la familia y la comunidad éstas respondían a procesos de control social y de aceptación de las prescripciones del equipo de salud y no se promovían formas más emancipadoras y progresistas relacionadas con los derechos ciudadanos. Las estrategias y prácticas sanitarias, en aquel momento se establecieron como apoyo al “puntero de barrio⁹⁵” y específicamente el agente sanitario debía trabajar en conjunto con el mismo:

“...el Programa de Promotoras de Salud nace como una necesidad de los punteros, en aquel momento los punteros se querían hacer ver... y los agentes sanitarios tenían la obligación de apoyarlos...tenían su botiquín para primeros auxilios y siempre debían estar disponibles si el puntero los necesitaba.” Trabajador Social. Ex Director APS.

⁹⁴ Cuestión que perdura en la actualidad.

⁹⁵ Encomillado propio

Este aspecto constituye un hallazgo importante: el logro del trabajo en conjunto entre el agente sanitario y el “puntero” político del barrio; ya que este actor social se encuentra identificado como alguien residente en un lugar geográfico delimitado y que se destaca por una cuota diferencial de poder en su territorio; desde allí representa o actúa como delegado del grupo gobernante y se ocupa de gestiones y ayuda a la comunidad. Su actividad es principalmente política y conforman una red de apoyo e intercambio “solidario” que muchas veces deja solapada su práctica política. Estas estrategias de construcción de clientelismo político han sido desarrolladas con éxito en nuestro país, funcionan de manera espontánea e informal e instituyen subjetividad, en este caso las familias desarrollan estrategias de sobrevivencia relacionadas con su inclusión en programas sociales que solapan pero que a la vez la familia reproduce, perpetuando modelos relacionales clientelares.

Ambos entrevistados plantearon la importancia de la política, la insuficiencia de los servicios y la participación de la familia y la comunidad.

“...Las familias piden siempre que haya especialistas, quieren oftalmólogos, ginecólogos, pero los centros de salud son de atención primaria; para la atención especializada tienen que ir al Hospital Madariaga... (...) “...la gente no entiende, tenemos pocos profesionales, son pocos los médicos en algunas especialidades para toda la provincia...” Médica Pediatra. Ex Jefa Zona Capital APS. Actual Directora APS

Cabe destacar que las políticas públicas como zona de desarrollo de la ciudadanía eran utilizadas para fomentar las relaciones clientelares. La salud como necesidad humana básica, y el derecho a la salud es parte de una concepción integral de derechos y procesual de la salud/ enfermedad/cuidado. Es parte el derecho a la vida y la posibilidad de satisfacer necesidades básicas, el acceso a oportunidades y servicios sociales esenciales, sin embargo en la realidad esto se presenta de manera distinta. Las Políticas Sociales y la consideración del sujeto familia como sujeto de derechos supone un trabajo con los procesos de construcción de identidad y de apropiación de las oportunidades de participación que pueden revertir una posición de exclusión. Para ello, es condición que los propios sujetos sean protagonistas de las decisiones y orientaciones del trabajo, sin embargo este aspecto, dada la ideología y paradigmas imperantes en los equipos de salud fuertemente arraigados en décadas anteriores evidencian obstaculizaciones en los espacios de participación política y social. A partir de la transición entre la primera y segunda década abordada se comienza a identificar un cambio en las miradas y actitudes para con la consideración en la puesta en marcha; posibilitando primero la acción para

luego avanzar en las modificaciones plasmadas en las propuestas escritas. Se articulan de esa manera espacios y recursos humanos con diferentes estilos, formaciones y sentidos de pertenencia, pero con un interés que los une: la atención de la salud.

b) Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud.

Se presenta ahora el recorrido efectuado al interior de una Política Social ubicada en el Área de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud⁹⁶, el que estructurado a partir de tres Sub-Secretarías aborda todas las cuestiones referidas a Políticas Sociales específicas de cada sub-área mencionada. En particular los datos que se presentan a continuación tienen que ver con una entrevista en profundidad realizada a una profesional dependiente de la segunda subsecretaría enunciada, específicamente en la Dirección del Menor, la Familia y Discapacitados. Ubicados en ese espacio institucional se avanza en la comprensión de las líneas de acción producidas desde la instancia provincial a partir de la Creación de Instituciones Específicas con sus modos de instrumentación y forma de situar al sujeto familia en la enunciación de la población objetivo, tipos de familia consideradas y sus respectivas formas de participación.

El marco para llevar adelante este propósito se encuadra en la concepción desarrollada por Danani cuando expresa que las políticas sociales constituyen

“... un tipo de “políticas estatales” y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)⁹⁷
(DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les da a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. La autora expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión.

⁹⁶ Designación dada al Ministerio Provincial a partir de la reapertura democrática. Hoy transformado en Ministerio de Desarrollo Social, de la Mujer y de la Juventud.

⁹⁷ Y remite a lo indicado por Oszlak y O’Donnell quienes especifican como “política estatal” tanto a las acciones cuanto a las omisiones del Estado.

Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Esta particularidad en las tramas discursivas y prácticas de los actores estatales, la identificación y construcción del sujeto familia y la participación de las mismas como sujeto de derechos, constituyen los ejes que se persiguieron a lo largo de la entrevista, a fin de poder profundizar a la vez de ejemplificar desde una línea concreta lo que se pretende lograr en los objetivos del presente estudio.

En ese sentido, el primer eje abordado se centra en la estructura y funcionamiento del espacio institucional desde la cual se desarrollan las líneas de intervención. Con respecto a esto, la entrevistada⁹⁸ manifiesta que:

“... durante el año 1991 y por intermedio de un decreto del gobernador de la Provincia se aprueba el manual de Misiones y Funciones del Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud, siendo éste el primero en la Argentina en contemplar un área específica y a la vez explícita destinada a la Mujer, dicho proceso se había iniciado en el año 1987 y finaliza con la separación de las dos carteras hasta el momento fusionadas (Ministerio de Bienestar Social y Educación y Cultura)...” (...) “...Otra de las modificaciones centrales realizada en la década de los noventa fue la reorganización de la Dirección del Menor; la que se realiza en dos etapas: primero se separa la Dirección el área de la Tercera Edad, quedando como Dirección del Menor, Familia y Discapacitados. En segundo lugar, y a partir del año 2000 se produce una reorganización en las áreas internas o departamentos, pero a diferencia de la primera ésta última reestructuración fue aprobada de manera informal, no legitimada al interior del organigrama funcional del Ministerio, continuando así hasta la fecha...”. Trabajadora Social. Dirección de Infancia.

Lo antes dicho coincide con la base de datos elaborada al interior del equipo de trabajo, en la cual – en la primera línea de investigación – se elabora un Diagnóstico de la situación provincial en relación con la existencia de Políticas Sociales de Familia en el período 1985 – 2005. En el segundo período de la primera década se produce la primera modificación al interior de lo que eran dos carteras de gobierno unidas: Ministerio de Bienestar Social y Educación. Allí se crean bajo la órbita del primero las siguientes secretarías: de la Mujer y de la

⁹⁸ Trabajadora Social, Dirección de Infancia, con más de 20 años en el ejercicio de la profesión en el ámbito del Ministerio.

Juventud. En el año 1991 se separan definitivamente, pasando a conformarse de la siguiente manera: Ministerio de Cultura y Educación y Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud. Los objetivos planteados para la gestión del segundo de los nombrados fueron: Atender las emergencias sociales; Asistir a los grupos de riesgo; Satisfacer las necesidades básicas de la población; y Promover el desarrollo comunitario. En función a ellos se establecieron también los grupos destinatarios de las futuras líneas de trabajo. Entre ellos se pueden mencionar.

- Los Menores: Consolidación del Consejo del Menor; Programas de atención a niños de y en la calle; creación de instituciones específicas.
- La Familia: Asistencia a la familia en riesgo (en estrecha vinculación con el menor): ayudas alimentarias, pecuniaria, creación de guarderías para madres que trabajadoras.
- La Mujer: Afianzamiento de líneas de trabajo productivas, capacitaciones específicas, consolidación de Casas de la Mujer en todo el territorio provincial, capacitación alimentaria para la mujer rural, proyectos productivos en el marco del Programa Federal de Solidaridad.
- La Juventud: Programa de Apoyo al Estudiante secundario y universitario: acceso a residencias, comedores e insumos alimenticios. Inserción laboral con emprendimientos productivos.
- Los Ancianos: Pensiones a la vejez e invalidez. Propuestas asistenciales: Hogares de Ancianos y Clubes de Abuelos.
- Los Discapacitados: Programa Integral para el Discapacitado: pensiones, consultorios, servicios de enfermería, diagnóstico, rehabilitación y Asistencia a toda la familia.
- Alimentación: En lo nutricional se complementó la tarea con la atención de toda población con necesidades básicas: madres jefas de familia numerosa; población entre 2 – 5 años; ancianos. Programa Materno Infantil, en combinación con Salud Pública y Comedores Escolares con Cultura y Educación.
- Programa Federal de Solidaridad (PROSOL): en coordinación con Nación, brindando apoyo técnico y financiero solidario a iniciativas comunitarias que perseguían la autogestión.
- Jubilaciones para Amas de Casa.

Efectuada la descripción del proceso de conformación del espacio institucional público específico para el diseño, implementación y evaluación de Políticas Social, puntualmente las de Familia, se desarrolla a continuación el segundo agrupamiento sobre el tema que se realiza en la entrevista, el que va a estar centrado en la consideración y lugar que tuvieron las instituciones destinadas específicamente a la niñez, infancia ya sea desde su creación o reorganización de las existentes. Porque la Dirección de Infancia, con una permanencia de más de veinte años en la estructura general, ha sido protagonista

y “defensora” de las Instituciones Específicas desde las tres categorías construidas: tanto en lo atinente a la formación; en cuanto a la realidad territorial o zonal; y en la consideración de la gestión⁹⁹.

Porque retomando el perfil de la entrevistada, se considera importante mencionar que la misma posee formación de Grado, Licenciada en Trabajo Social; inserta en la Dirección de Infancia con una antigüedad mayor a los 20 años; habiendo asumido diferentes funciones en su trayectoria profesional que la llevaron a desempeñarse en diferentes áreas, programas, proyectos; hasta llegar actualmente a ser la responsable de los Programas Pequeños Hogares y Familias Sustitutas. Al hacer el recorrido en línea de tiempo, ella lo comenta de esta manera:

“... La década del noventa, a pesar de la crisis económica por la que atraviesa el país y la provincia, es importante ya que desde el Ministerio y desde la Dirección particularmente se trabaja en todos los antecedentes de la Ley de Protección Integral por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia, Ley sancionada en el año 2.001 y vigente hasta la actualidad; ley que implica la pérdida de vigencia de la Ley de Patronatos de Menores, sancionada y vigente desde el año 1919...” (...)
“... Es en esta década precisamente que se comienza a trabajar desde la Dirección en la Creación de los Centros Crecer Jugando en diferentes barrios de la ciudad de Posadas y en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, tanto de la Provincia como de la Nación, a través del PROMIN (Programa Materno Infantil); éstos constituyen Instituciones de pequeñas dimensiones ubicadas en diferentes barrios de la ciudad de Posadas y tienen como objetivo: Lograr la Contención y el Desarrollo Integral de Niñas y Niños desde los 45 días a los cinco años de edad inclusive, y a diferencia de las guarderías tradicionales, pretenden incorporar y dar participación a la comunidad en general y a las familias a las cuales se destina el servicio en particular, propiciando la apertura institucional y el trabajo conjunto, potenciando los recursos tanto materiales como humanos existentes en los mismos barrios...” Trabajadora Social. Dirección de Infancia.

De acuerdo a las manifestaciones de la entrevistada la creación de los Centros Crecer Jugando son instituciones que se ubican en distintos barrios y surgen como Instituciones abiertas, donde la participación de la familia y la comunidad están previstas, lo que implica que la política social menciona de manera explícita a los destinatarios, habilitando su participación de manera individual (familia) y colectiva (comunidad), y hace incapié en la importancia de

⁹⁹ Ver página 56.

ésta como recurso humano, sin embargo no queda clara una definición del sujeto familia/comunidad, como tampoco una tipología o característica.

La entrevistada profundiza su relato en relación con el avance significativo en cuanto a consideración de la población desde una óptica integral, incorporando las primeras nociones o ideas acerca de los actores como sujetos de derechos, básicamente la familia, concepción ésta que se consolida años después. En relación a ello dice:

“...además de la apertura de los Centros Crecer Jugando, desde el Ministerio se trabaja en Proyectos y Programas destinados a propiciar la re-vinculación familiar y la no institucionalización de los Niños y Niñas en macro-instituciones por tiempo indeterminado, siendo uno de los más importantes el Proyecto “Por los Derechos del Niño” implementado desde el Ministerio, a partir de un equipo de profesionales del medio y con fondos de Nación, que una vez finalizados, implica lo no continuidad de las acciones” Trabajadora Social. Dirección de Infancia.

La entrevistada plantea la importancia de la política como garante del derecho a la vida en familia, pero a la vez deja claro que la irregularidad de los recursos económicos implica la discontinuidad en las acciones a nivel provincial. Además de esto más allá de mencionar la importancia de la re-vinculación familiar y la no institucionalización de los Niños y Niñas en macro-instituciones, se obvia también en esta oportunidad la explicitación acerca de la conceptualización del sujeto Familia; como así también el establecer de manera explícita los alcances del término re-vinculación familiar.

En cuanto a qué se alude o refiere con la denominación Creación de Instituciones específicas, se enuncian las principales líneas logradas y puesta en marcha en la provincia desde el inicio de los '90 algunas de ellos vigentes en la actualidad.

“...me estoy refiriendo por ejemplo a: El Programa Pequeños Hogares que comienza a funcionar al igual que Familia Sustituta, Casa del Niño, Centro Promocional de Menor, Casa diurnas para Niños y Niñas en situación de Calle finalizando la década del ochenta y su objetivo general era “propiciar la contención de los niños y niñas separados de su familia por diferentes motivos, y sí, fueron avances importantísimos...” Trabajadora Social. Dirección de Infancia.

Sin bien la explicitación de los actores sociales destinatarios de la política son nombrados de manera individual, “Niños y Niñas” también se nombra a la

familia de manera indirecta, apareciendo en esta oportunidad como disgregada, desdibujada o ausente, siendo la creación de instituciones específicas una política social tradicional del Ministerio que surge como “sustituta” a la Familia, cumpliendo funciones que, de acuerdo a “la mirada y a las intervenciones del Estado” ésta no las cumple. La relevancia de la participación del sujeto familia aparece en este caso desdibujada y está dada de acuerdo a los recursos con los que cuenta, es decir a la situación socio-económica de la misma, desde las representaciones sociales y el imaginario social acerca de las funciones de la familia, por parte de la sociedad y el estado.

En relación a esto y de acuerdo a las manifestaciones de la entrevistada se podría afirmar que más allá de la falta de una definición o conceptualización del sujeto familia, en la implementación de la política social y al interior de los equipos de trabajo, se da una reflexión en torno a las funciones de la misma, recursos y formas o modos de vivir en familia, reflexión que va modificando la intervención profesional. Esto queda visualizado en las siguientes manifestaciones:

“...desde su creación y hasta la fecha el Programa (Pequeños Hogares) modifica su objetivo en dos oportunidades en la práctica concreta y a partir del año 2.001 se trata de apoyar a las familias que están atravesando por una crisis y se propicia el fortalecimiento de los vínculos familiares, sean éstas nucleares o extensas a través de la apoyatura económica y el acompañamiento técnico/profesional, ...esto último en coordinación con otros programas o áreas del Ministerio y de otras instituciones del medio ya sean provinciales o municipales...”(...) “... Si bien aún existen cuatro “Pequeños Hogares” creados hace más de veinte años, éstos como ya se mencionara anteriormente se fueron modificando y desde el año 2.001 se prioriza el fortalecimiento de los vínculos en las familias biológicas, antes de decidir separar al niño o la niña e incorporarlo a un Pequeño Hogar, donde los responsables del mismo no poseen vínculos de parentesco con ellos...” Trabajadora Social. Dirección de Infancia.

Si bien la situación socioeconómica de las familias condiciona y limita el acceso a sus derechos ciudadanos, al interior de los equipos de trabajos y en la implementación de la política social se torna importante y se la comienza a visualizar como Unidad Económica y afectiva, lo que podría interpretarse de alguna manera como participación social de la población destinataria, reflejando además un cambio en la intervención profesional, no así la representación y concepción desde el estado quien a través de la política social tradicional y con estilos vinculares alienantes, ejerce y fortalece la presión/control social del poder hegemónico.

En tanto también se establece la interrupción de algunas líneas, como ser:

“... con respecto a la Casa del Niño ubicada en la localidad de Oberá, las Casas Diurnas y el Centro Promocional del Menor, son instituciones que se cierran hace aproximadamente diez u once años...”

Con respecto a esta afirmación y en relación al párrafo anterior se podría interpretar que a pesar de seguir ausente la conceptualización del sujeto familia, desde la instrumentación de las políticas sociales y en la creación de instituciones específicas, al interior de los equipos de trabajo existen intentos por redefinir los destinatarios de las mismas, ya que se comienza a pensar en la familia como recurso en sí misma y se la tiene en cuenta como sujeto de derecho, iniciando un proceso de reflexión que propician una intervención profesional crítica.

Como síntesis se considera importante mencionar que no se visualiza la construcción del sujeto familia como destinatario de las políticas sociales, siendo éstos enunciados de manera individual por lo tanto focalizados de acuerdo a la situación problema que los atraviesa, contribuyendo de esta manera la política social y de acuerdo a lo expresado por Danani, a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural, no como reacciones del estado ante una determinada cuestión social.

Sin embargo, los hallazgos señalan otros aspectos importantes en la instrumentación de la política; con respecto a la presentada – Creación de Instituciones Específicas – se puede decir, que si bien por un lado no se especifica la necesidad y/o importancia de la involucración de la familia como destinataria de las mismas; identificándose en general como población objetivo a los ciudadanos misioneros; por el otro va a ser en su instrumentación donde se reconoce claramente, tal como surge de las afirmaciones de la profesional entrevistada, la importancia del sujeto familia, de su involucración y cooperación. Teniendo esto que ver en forma directa con las puestas en acto y respondiendo a posicionamientos y directivas impartidas al y por los miembros del equipo; quedando condicionada por la apertura o no que el mismo posea; lo que en reiteradas oportunidades se puede ver facilitada u obstaculizada por los paradigmas y modalidades de trabajo de éste y de los funcionarios de turno.

En otras palabras si bien se promueve la importancia de la participación de la familia y la comunidad estas responden a procesos de control social y de aceptación de las legislaciones vigentes y no se promueven formas más emancipadoras y progresistas relacionadas con los derechos ciudadanos, tendientes al cambio de paradigma y políticas sociales integrales, no asistencialistas.

Con respecto a los tipos de familia enunciadas en las políticas sociales y teniendo en cuenta la Creación de Instituciones específicas, éstos no están definidos ya que como se mencionara anteriormente los destinatarios de la política social son “los menores en riesgo y sus grupos familiares, si existieran”, focalizando las prestaciones de acuerdo “al problema”.

Teniendo en cuenta la instrumentación de la política se podría afirmar que la misma atraviesa modificaciones y éstas surgen al interior de los equipos de trabajo, en coincidencia con cambios fundamentales como ser las legislaciones vigentes, en particular y debido al área que se investiga, la promulgación de la Ley Provincial de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes N°: 3820, sancionada en el año 2.001, antes incluso que la Ley Nacional 26.061.

Entre los cambios más significativos se podría mencionar las estrategias desarrolladas por los equipos, las cuales funcionan de manera espontánea e informal pero instituyen el protagonismo de las familias acompañando estrategias de sobrevivencia relacionadas con su inclusión en el programa y el fortalecimiento familiar. En este sentido se considera de fundamental importancia destacar la intervención profesional desde el Trabajo Social ya que la instrumentación de la política social y la consideración del sujeto familia como sujeto de derechos implica un proceso de construcción, construcción iniciada y coordinada desde la profesión y en particular desde una intervención crítica sostenida en la práctica cotidiana, a pesar de la ideología y paradigmas imperantes en los proyectos políticos vigentes y las políticas sociales propuestas.



VI. Conclusiones

De lo expuesto surgen los siguientes datos relacionados con los procesos de cambios concretos y el escenario socio – económico – político en el cual los mismos se produjeron, y en donde Misiones al igual que sus pares provinciales atravesaron entre 1985 – 2005. Cabe señalar además los que atañen a los modelos económicos implementados, que resultaron simultáneos a toda la ciudadanía argentina, aún con las diferencias específicas de lo local. Emerge la articulación lograda con la mayoría de los estados municipales desde el estado provincial; donde los datos trabajados dan cuenta de la participación – en cuanto a mirada y realidad – devenida de los proyectos políticos que estuvieron vigentes en la región.

El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR¹⁰⁰ el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. En tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. Evidenciado esto claramente en los períodos gubernamentales estudiados, donde no solamente se crearon nuevas estructuras oficiales, sino que se reestructuraron algunas de las existentes. Un claro ejemplo es la creación de Subsecretarías que luego serían Ministerios, o la propia separación de un organismo ministerial en dos absolutamente independientes. Intercalándose éstas con las realidades regionales específicas.

Parándonos en el escenario provincial¹⁰¹, se puede decir que en lo político tuvo gravitación la fuerza política que llevaba adelante cada uno de los períodos estudiados. En la primera década aparece un primer hito demarcatorio en la lógica e ideología a considerar al momento de pensar políticas sociales al finalizar el primer período de gobierno e inicio del segundo. Si bien puede ser asociado a un cambio de fuerza política, los indicadores concretos que se relacionan son, en un primer momento el retomar la actividad civil de ejercicio de libertades, expresiones, satisfacción de necesidades con una estructura que había permanecido – tanto en lo económico como mucho más en lo social – inactiva o “adormecida” en tiempos de dictadura. La primera mirada estuvo puesta en la familia rural. Aparecen en este momento espacios específicos para el tratamiento de las intervenciones desde el Estado con la Creación de la Mesa de Concertación del Sector Yerbatero, Creación de las Secretarías de la Mujer, de la

¹⁰⁰ Mercado Común del Sur.

¹⁰¹ El que posibilita las inferencias de los municipales.

Juventud; Dirección de Ordenamiento y Control de Tierras Fiscales. Ejes que serán retomados y profundizados en el tercer período de gobierno de esta década, el que se corresponde con las grandes transformaciones generadas a nivel nacional en lo pertinente a la Reforma del Estado.

En Misiones se dieron dos movimientos al unísono sin que se pudiera lograr una articulación concreta entre los sectores involucrados: por un lado, la creación de una nueva estructura, con antecedentes en la gestión anterior, donde se reconocía el área de Bienestar Social conjuntamente con el de la Mujer y Juventud. Lo que al interior de la estructura funcional ministerial implicaba la consideración de todas aquellas temáticas relacionadas con cuestiones sociales vinculadas a lo familiar; donde cada una de las Subsecretarías devenía en Secretarías específicas y departamentos, con recursos propios (humanos y de infraestructura). Por otro lado, la idea fuerza del proyecto político se homologó con las primeras aproximaciones hacia la consideración de participación, donde se convocaron a diferentes sectores para la acción colectiva. Otro indicador significativo en el sentido que se viene planteando es el que tiene que ver con la instauración de un Gabinete Social Provincial que posibilitaría a la vez de comprometer a todos y cada uno de los sectores de gobierno a “pensar” al otro como objetos de la acción y no sujetos de la misma. Indicador que dará el fruto final con la modificación de la Ley de Ministerios y Secretarías que hizo posible la Creación del Consejo Multilateral de Políticas Sociales.

Hasta aquí y tal como lo plantea Heler, se observa una idea de necesidad desde la lógica de la carencia, donde el lenguaje que se adopta para con la misma es el que alega a favor de políticas públicas y sociales, a fin de poner límites y posibilidades a la gestión. Porque si bien “el otro” es considerado como un sujeto de derechos; su inclusión – como ciudadanos, familias, etc. – se logra a partir de los lineamientos dados desde las áreas y funciones con poder de decisión. Necesidades que son interpretadas por quienes van a diseñar las respuestas en el marco de lo que el autor antes mencionado ubicaría como con valor universal de acuerdo a momentos históricos y sociedades determinadas. Pero el gran ausente es, en esta primera década, la consideración del valor que compone o conforma la necesidad. Entendida siempre como carencia o ausencia de algo y no a partir de la potencialidad que la misma encierra dado que es parte histórica y culturalmente de quien la protagoniza. En este mismo sentido se pudo observar las modificaciones que se instauraron con respecto a los modelos y modalidades en el diseño e implementación de las políticas sociales. Donde el rol específico estatal va tomando diferentes protagonismos a lo largo de las dos décadas estudiadas.

Desde una mirada puesta en las dos crisis económicas – financieras

vividas durante el período de estudio¹⁰², resulta innegable el impacto negativo que ambas tuvieron al interior del mapa regional: la primera con la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados saqueos. Y Misiones no fue una excepción. Aunque al interior del territorio provincial dichos fenómenos no adoptaron en sus expresiones las mismas características; poniendo de manifiesto una vez más las diferencias centro – periferia. El sector representado en la administración pública¹⁰³ fue el que sufrió el impacto en forma directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural¹⁰⁴, uno de los motores centrales en la economía regional.

Retomando la idea de necesidad, se podría ubicar en estos períodos específicos a las denominadas de urgentes y primarias correspondiéndose a demandas reales asociadas a alimentación y salud; dado el vaciamiento o pérdida de fuentes de ingresos estables (pérdida de trabajo). Un dato significativo para este estudio es el que se relaciona con variables intervinientes y contextuales relacionadas con los modelos de estado y diseño de políticas sociales: ante la reforma del estado, las crisis económicas, la pérdida de fuentes laborales y posterior reconversión de mano de obra especializada; todos los recursos humanos se vieron afectados y en consecuencia desestabilizados entre “saberes” y “conocimientos”¹⁰⁵.

Esta realidad afectó también, como es de suponer, a quienes tenían responsabilidad ejecutiva para con la ciudadanía. Se está haciendo referencia al lugar y situación atravesada por quienes se encontraban a frente de la gestión provincial o municipal, en cualquier espacio institucional. Razón por la cual también debieron ejecutarse proyectos de capacitación destinados a dar cobertura a una necesidad real y que estuviera en consonancia en el establecimiento de las posibilidades de gestión¹⁰⁶

Estos procesos descriptos pueden significar modificaciones en las escalas

¹⁰² Si bien el análisis económico no representa un objetivo para la investigación en sí misma, se considera necesario mencionarlo dado que las mismas produjeron impactos concretos al interior de la sociedad argentina en su totalidad, y misionera en lo particular.

¹⁰³ Empleados públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, docentes, etc.

¹⁰⁴ La población rural presenta la siguiente clasificación: Colono: agricultor familiar, inmigrante europeo; Ocupante: agricultor familiar, criollo o inmigrante brasilero; Estanciero: productor ganadero; Absentista: latifundista. En: Ferias Francas de Misiones. VERBEKE.

¹⁰⁵ Diferencia que se efectúa para establecer aquello que es parte de un contenido logrado por ejercicio de una práctica específica (tarear por ejemplo, trabajar la tierra), con el logrado formalmente, certificado.

¹⁰⁶ Dado que las políticas sociales de familia abordadas eran muchas veces canalizadas vía municipios.

de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

También se tuvo que replantear la concepción, administración y seguimiento de políticas sociales, donde no había espacio alguno para las improvisaciones. Por lo tanto resultaba central, para el desarrollo humano con probabilidades de éxito, contar con los instrumentos adecuados referente a las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implicaba una revisión de las capacidades mínimas a poner en marcha para que permitieran y/o posibilitaran el conocer y reconocer que la tradición centralista del estado, desde la cual era el único responsable y concededor de cómo diseñar, cuando implementar, con quién trabajar y como financiar bajo el modelo de políticas de carácter universalistas se había agotado, dando paso y a la vez exigiendo nuevas formas y modelos.

Ante la modificación de los escenarios sociales, con la familia como protagonista central de los mismos, el establecer nuevas tácticas y estrategias resultaba imperante; para poder de esa manera comprender necesidades y demandas de los diferentes sectores y actores sociales. Es decir, tener en cuenta la relación estrecha entre lo público y lo privado y los alcances de los mismos para la provisión de servicios a la población; donde la característica requería una forma mixta de operar en la instrumentación de las políticas sociales.

Surgió la necesidad de generar una postura distinta en las agencias o espacios sociales hacia la concepción de participación, donde las lógicas tenían que tender a aumentar una participación concreta, efectiva, real; y donde la asunción de responsabilidades fuera compartida. Fue así como se comenzaron a innovar los modelos de gestión intentando reconocer a los diversos agentes, incorporándolos al espacio de opinión y toma de decisiones, asignándoles responsabilidades con mayor libertad para desarrollar iniciativas y poder dar respuestas a los objetivos y necesidades tanto individuales como colectivos.

Si bien la planificación fue un elemento esencial durante el Estado de Bienestar, en esta transición se le reconsidera bajo la óptica de una planificación-gestión y evaluación de los programas y proyectos en el marco de las nuevas Políticas Sociales, en busca de mayor eficiencia-eficacia y equidad en sus resultados. El cumplimiento de estas dimensiones era un requisito para las entidades ejecutoras que permitía garantizar la continuidad en su financiamiento. Se tendía con esto a generar la capacidad de innovación en los agentes

intervinientes, movilizándolos en sus capacidades, con el fin de construir alternativas sobre los modos de brindar los servicios sociales. Se comenzó a pensar en los diferentes ámbitos de diseño de políticas sociales como unidades de gestión abiertas donde se pudieran intercalar y participar todos los sectores involucrados.

Esto implicó para todos los involucrados revisar sus marcos de acción y técnicas operativas y comenzar a asumir un rol junto a una función diferente a las desarrolladas en épocas anteriores. Los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido en el tratamiento de las problemáticas sociales, básicamente relacionadas con familia, resultaban insuficientes y desactualizados no sólo para abordar lo complejo de las temáticas y la variedad de demandas de la problemática en sí, sino también para adecuarse y comprender los requerimientos en la formulación- diseño- ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Dado que la familia también había sufrido modificaciones y cambios sustanciales en sus tipos y estructuras. Con lo cual las necesidades y demandas también se modificaban.

Si bien estas cuestiones estuvieron presentes en lo escrito como así también en los enunciados dados por los diferentes responsables de la función pública; el que se pudiera amalgamar todas las coordenadas que interactuaban y jugaban en el escenario territorial resultó una tarea que fue más allá de lo intencional. La asunción de responsabilidades por parte de quienes asumían funciones específicas relacionadas con diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales se evidenció no solo en la existencia escrita de dichas políticas sino también en las acciones llevadas a cabo y cuyos productos fueron realidades. Como así también desde la coordinación estratégicamente planteada y asumida desde todos los sectores o áreas de gobierno; donde lo que aparece como fortaleza es precisamente el acompañamiento en equipo, las miradas centradas en un mismo objetivo que era dar respuesta a los sectores con mayores dificultades y en un corto plazo.

La familia ocupó un lugar preponderante en esta decisión que se sostuvo y profundizó cronológicamente durante las dos décadas, donde ésta fue un actor priorizado, considerado, tenido en cuenta desde todas y cada una de las aristas que dicha organización puede presentar. Aún cuando no se establezca ninguna especificación de qué se entiende por familia, ni se hayan efectuado diferenciaciones entre lo que es intervenir o dar respuesta a partir de problemas sociales y no de situaciones problemáticas puntuales y específicas que pudieran abarcar a determinados tipos de familia. Especificación que se realiza dada la relación que contienen estas concepciones con la planificación y los modelos de estado. Cuando se habla de problemas sociales, se lo hace desde una

concepción fragmentada, sectorizada; lo que da paso y lugar a la respuesta o acción desde un sector específico. Por ejemplo: problema sanitario, área salud, problema educativo: área educación. Mientras que la visión sustentadora de la idea o concepción de situación problemática conlleva el fundamento de la consideración contextual social – política – económica – cultural, etc. donde se desarrolla dicha situación problemática junto con y a los protagonistas voluntarios o involuntarios de la misma. Incorporando no solo la idea de participación sino también la de multicausalidad.

Esta última concepción estuvo presente en los enunciados tanto de los proyectos políticos estudiados como de las políticas sociales de familia que generaron sin que se haya logrado identificar una relación directa con la real y verdadera aplicación conceptual al momento de la acción. De lo contrario, las coberturas dadas desde las Políticas Sociales de Familia implementadas tendrían que haber tenido relación con las necesidades experimentadas, sentidas, percibidas y reconocidas como tales por todas y cada una de las familias destinatarias.

En la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005 existieron Políticas Sociales de Familia, para las cuales se trabajó con responsabilidad y a la vez con lineamientos ideológicos – políticos claros y expresados a la ciudadanía en general como a los sectores destinatarios en particular. Se pudo evidenciar una acción integradora, de apertura y consideración para con los diferentes sectores de la sociedad, comprobándose también en algunos períodos por sobre otros una continuidad de implementación de las Políticas establecidas; cuyas interrupciones o cambios estuvieron ligados mas a situaciones contextuales generales devenidas de evaluaciones concretas sobre las mismas, tanto las que pertenecían al estado provincial como las que derivaban del nacional. También se dieron aperturas para la participación mediante los representantes de cada sector fuera este público, privado, eclesiástico o de la sociedad civil, etc.

Tomando la categoría de población objeto tenida en cuenta desde las Políticas Sociales vigentes en la provincia de Misiones en el período estudiado, surge un primer agrupamiento de familias, el cual contempla: familia rural, familia de zonas vulnerables y familia urbana. Sin embargo al interior de cada una de ellas corresponden, de acuerdo al organismo y/o responsable de la ejecución, una serie de líneas a tener en cuenta: familias de pequeños productores, Personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socio – productivas; Familias carenciadas, determinado esto por el Censo 1980; Titulares de Pensiones no contributivas y familiares a cargo; Jefes y jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún

niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años; Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro por Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Familias en situación de pobreza; Familias en situación de pobreza, con hijos menores y mujeres embarazadas; Mujeres / niñas Embarazadas; Mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza; Adultos mayores; Familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

En tanto, relacionando esto con los objetivos explícitos de dichas políticas sociales, se logra establecer un agrupamiento teniendo en cuenta para ello la direccionalidad que dichos objetivos planteaban; identificándose los siguientes: a) Aquellos que promueven valores que cohesionen, articulen y hagan posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración de la familia y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana; b) Los que estimulan una política social familiar inclusiva relacionada con los derechos humanos, igualdad de trato y oportunidades de género; c) Los que intentan evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias; d) Los que pretenden desarrollar capacidades productivas en los jóvenes excluidos; e) Los que buscan promover generación de emprendimientos productivos tendientes al desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes; f) Los que promueven la participación de referentes comunitarios y familiares en el desarrollo de propuestas para la mejora de prestaciones alimentarias en escuelas; g) Los que brindan capacitación a docentes sobre temas como nutrición, violencia familiar, detección de adicciones, etc. H) Aquellos que asisten con semillas, animales, herramientas, a los pequeños productores para el autoconsumo en la vida rural; i) Los que potencian las capacidades de la familia rural a través de fortalecer procesos productivos sustentables; j) Los que intentan contribuir a evitar la migración a los centros urbanos con el consecuente abandono de las chacras.

Finalmente en la categoría necesidades identificadas surgen cuestiones tales como: atención de la salud; trabajo; infraestructura comunitaria y/o zonal; tenencia de la tierra; recreación; capacitación y financieras.

Hasta aquí la presentación descriptiva de los aspectos que interesan a efectos del presente documento, pero también es desde aquí en donde comienza la tarea de tipo relacional – analítica, cuando los datos permiten observar una suerte de efecto dominó más que interesante cuando se avanza en la profundización de la temática. Desde las categorías descriptas se puede apreciar la consideración de la (s) familia (s) en tres aspectos básicos de su constitución

como tal: en primer lugar como objeto de atención y/o intervención por parte del Estado; también se encuentran implícitas en los objetivos que las líneas de trabajo perseguían para finalmente tener en cuenta el por qué para esa política puesto en la identificación de las necesidades. Se podría decir que existen ciertos y determinados hilos conductores entre las tres categorías enunciadas; donde se pueden establecer sin mucha dificultad uniones entre ellas; esto es, teniendo en cuenta el objetivo se puede identificar al tipo de familia que estarían dirigidas y por qué tipo de necesidad.

Y es en esta articulación donde surge contundente un dato central no solo para este trabajo sino también en el marco del estudio que lo contiene. Dato que tiene que ver con la ausencia, invisibilidad o naturalización de la concepción de familia; lo que produce una suerte de quiebre al momento de mantener el hilo conductor del que se hablaba. Llevando esto a la consideración de un segundo aspecto a tener en cuenta relacionado esta vez con una cuestión metodológica: cuál es el criterio a partir del cual se estipula la articulación entre familia rural, de zonas vulnerables o urbana con las ramificaciones que las mismas presentan. Es decir, en qué momento, quiénes y de qué manera deciden que una política social de familia encuadrada como Familia Carenciada se corresponde con familia rural o familia urbana. Completándose la relación con el tipo de necesidad a ser atendida. Una nueva articulación permite reflexionar acerca de las realidades de vida cotidiana con las prácticas que ello implica por parte de una familia rural o de una urbana en relación a la noción de carenciada.

El abanico de interrogantes que puede darse en cuanto a esto último resulta amplio, difuso; y a que a modo de contracara emerge por un lado qué es carenciado; en relación con qué aspecto o factor se lo asocia; como así también quiénes se consideran y/o se ubican al interior de dicha tipificación. Consideraciones que al mismo tiempo resultan una constante a lo largo de las dos décadas estudiadas; razón por la cual puede identificárselas y/ asociárselas tanto al modelo universal como al focalizado; con anterioridad como posteriores a la reforma del Estado, sean de dependencia Nacional como Provincial. Junto a la asociación casi directa con la noción de trabajo y tipo de trabajo.

En el camino recorrido han sido evidenciadas en su conjunto las fortalezas logradas en lo que hizo a decisión, ejercicio de funciones, acuerdos, productos logrados. También es real que el camino presenta características particulares, específicos, donde en ocasiones la causalidad lineal opera con mayor presencia por sobre la multicausalidad social, siendo esto una de las principales debilidades.

VII. Bibliografía

1. Bibliografía

- ALAYON, Norberto. 2008. "Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? Editorial: Lumen / Humanitas.
- ARRIAGADA, Irma. 2006. "Cambios de las Políticas Sociales: políticas de género y familia". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 119.
- ARRIAGADA, Irma. 2001. "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 57.
- AYLWIN, Nidia; SOLAR, María Olga. 2001. "Trabajo Social Familiar". Editorial: Universidad Católica de Chile (UC)
- BETRISEY NADALI, Débora. 2005. "Mujeres Migrantes. Un estudio de casos sobre las migraciones internas en la provincia de Misiones. Argentina". Editorial: Universidad de Misiones.
- BOURDIEU, Pierre. 1995. "Respuestas. Por una Antropología Reflexiva". Editorial: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre. 1994. "Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción". Editorial: Anagrama.
- CARDARELLI, Graciela; ROSENFELD, Mónica. 1998. "Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales". Editorial: Paidós. Cap. II.
- CEPAL. 1996. "Los paradigmas de la Política Social en América Latina"
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). 2001. Programa de Capacitación en Gestión para Municipios de la Provincia de Misiones. Documento de Circulación Interna
- DANANI, Claudia y otros. 2004. "Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales". Editorial: Altamira.
- EROLES, Carlos. 2005. "Glosario de Temas Fundamentales en Trabajo Social". Editorial: Espacio.
- FERNANDEZ SOTO, Silvia. 2005. "El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía". Editorial: Espacio.

- GARABEDIAN, Marcelo. El Estado Moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico. Documento de circulación interna, Carrera de Trabajo Social.
- GRASSI, Estela; DANANI, Claudia y otros. 2009. "El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar". Editorial: Espacio.
- GRASSI, Estela. "La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social". Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- GRASSI, Estela. 2003. "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) y (II)". Editorial: Espacio.
- GRASSI, Estela, y otros. 1996. "Las Cosas del Poder. Acerca del Estado, la Políticas y la vida cotidiana". Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana y otros. 2006. "Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible". Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana y otros. 1996. "Políticas Sociales. contribución al debate teórico – metodológico". Editorial: Oficina de Publicaciones UBA. Colección CEA – CBC.
- JONG, Eloísa Elena de. 2001. "La Familia en los Albores del Nuevo Milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social". Editorial: Espacio.
- JONG, Eloísa Elena de. 2000. "Cuestión Social, Familia y Trabajo Social". Documento Universidad Nacional de Entre Ríos.
- KRMPOTIC, Claudia Sandra. 2003. "Trayectoria familiar, ciclos políticos y bienestar". Editorial: Espacio
- KRMPOTIC, Claudia Sandra. 1999. "El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar". Editorial: Espacio.
- LO VUOLO, Rubén – BARBEITO, Alberto. 1998. "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador". Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.
- MALACALZA, Susana Leonor. 2000. "La autonomía del sujeto. Diálogo desde el Trabajo Social". Editorial: Espacio.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. 1998. "Los Proyectos Sociales: De la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estratégico". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 24.

- MEDELLIN TORRES. 2002. “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa”. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes. Colombia
- MECLE ARMIÑANA, Elina. 2001. “Los Derechos Sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las Políticas Sociales”. En: Ziccardi, Alicia (Comp.) “Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía”. Editorial: Clacso. Pg. 37 – 63.
- MORENO, José Luis. 2004. “Historia De La Familia En El Río De La Plata”. Editorial: Sudamericana.
- NETTO, José Paulo y otros. 2002. “Nuevos Escenarios y práctica profesional”. Editorial: Espacio.
- PARISI, Alberto y otros. 1996. “Nuevos Sujetos Sociales. Identidad y Cultura”. Editorial: Espacio.
- QUINTERO VELASQUEZ, Ángela María. 2007. “Diccionario Especializado en Familia y Género”. Editorial: Lumen / Humanitas.
- RESTREPO, Darío. 2003. “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas” En: Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 25. Caracas.
- RIBEIRO FERREIRA, Manuel. 2000. “Familia y Política Social”. Editorial: Espacio.
- SKOCPOL, Theda. “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”. En: Biblioteca virtual de Ciencias Sociales.
- SOLIMANO, Andrés. 2005. “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 87
- SUNKEL, Guillermo. 2006. “El papel de la familia en la `protección social en América Latina”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 120
- TENTI FANFANI, Emilio y otros. 1996. “Problemas Estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales” Editorial: Lumen / Humanitas
- TENTI FANFANI, Emilio. 1989. “Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención /1y 2. Editorial: Centro Editor de América Latina.
- TONON, Graciela (Compiladora). 2008. “Desigualdades Sociales y oportunidades ciudadanas”. Editorial: Espacio.

- TORRADO, Susana. 2006. "Familia y Diferenciación Social. Cuestiones de Método". Editorial: Eudeba.
- TORRADO, Susana. 2003. "Historia de la Familia en la Argentina Moderna". Editorial: De La Flor.
- TREJO ROMO, Pablo. 1987. "Notas Aproximativas a la definición de Proyecto Político" En: Historia y Acción Política" Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Ver el otro en internet
- WAINERMAN, Catalina. 2005. "La Vida Cotidiana en las nuevas Familias. ¿Una revolución estancada?". Editorial: Lumiere.