

**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 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 31-12-2011

5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	EvaluaciónS - NoS
FERRERO, Griselda Carmen	PTI	20	Enero 2011	Diciembre 2012	S
ACOSTA, Cristina Rita	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, Annalia	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 trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se utilizará una combinación cuantitativa – cualitativa y en la que se intentará conocer las formas de participación implementadas por la (s) familia misionera en la priorización de situaciones problemáticas y diseños a utilizar en la concreción de las Políticas Sociales, vigentes en el período comprendido entre los años 1985 – 2005 en la provincia de Misiones.

Se pretende con esta línea de trabajo 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 incorporando 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 primer período del Proyecto estuvieron relacionadas con el cronograma diseñado originalmente con los desagregados que cada una de ellas permitió. 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 - y acompaña – 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: Familia, Ciudadanía y Participación; completándose en un segundo momento 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.

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

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 pertenencia: salud, educación, vivienda, etc. Manteniéndose la lógica de estructuración dada a lo largo de la investigación.
4. 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.
5. Elaboración del Informe de avance: del mismo participaron los integrantes del equipo de trabajo, a partir de la selección de un área de gobierno específica y sus respectivas políticas sociales de familia.

8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL

Incluir aquí eventualmente las explicaciones referentes a las razones por las cuales determinadas actividades no han sido realizadas o lo han sido en diferente medida que lo previsto. También fundamentar, si es el caso, cualquier otro tipo de modificación que haya sufrido el proyecto.

9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

A partir de las producciones logradas se participó en tres encuentros con ponencias, siendo las mismas evaluadas y publicadas desde la organización de los mismos. Dos de ellos con los trabajos completos y uno el resumen. Los eventos fueron los siguientes:

- Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Con Sede en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. Diciembre del 2011.
- Jornada Regional preparatoria del Pre Seminario Latinoamericano de Trabajo social. Con Sede en la ciudad de Posadas, Misiones. Noviembre, 2011.
- IV Encuentro Internacional de Trabajo Social “Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público”. Con Sede en la ciudad de Buenos Aires. Marzo del 2011.

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

Las revistas consideradas pueden ser en versión impresa o digital.

1.4 Publicaciones en congresos (con evaluación)

1.4.1 Con publicación de trabajos completos

1.4.2 Con publicación de resúmenes

Las Actas pueden ser en versión impresa o digital.

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

3.4. Dirección de Tesis de Maestría en curso: Se dirigen dos Tesis de Maestría: una inscrita 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.

5. Ponencias y comunicaciones

- 2011: Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Eje Temático seleccionado: Espacios de aprendizaje y Política Educativa.
Título de la Ponencia: Espacios de aprendizaje comunitario: ¿Una alternativa para la inclusión educativa? Diciembre, 2011, Mar del Plata. Buenos Aires. Ponentes: Acosta – Zorrilla.
- 2011: Jornada Regional Pre Seminario Latinoamericano de Trabajo social. Título de la Ponencia: “Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. Ayer, Hoy... ¿y siempre?”. Noviembre, 2011, Posadas, Misiones. Ponente: Ferrero, Griselda
- 2011: IV Encuentro Internacional de Trabajo Social “Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público”. Título de la Ponencia: “Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. El caso de las Ferias Francas: necesidades y potencialidades de la familia rural misionera”. Marzo, Buenos Aires. Ponentes: Acosta – Zorrilla.

6. Trabajos inéditos

7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

Se espera que sintetice en forma breve y accesible para la difusión los avances y resultados del proceso de investigación, a fin de que estén disponibles para exhibirlos en la página web de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la FHyCS y de la SGCyT de la UNaM.

Firma Director de Proyecto

Aclaración:.....

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

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

Proyecto de Investigación

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN
“Las Políticas Sociales de Desarrollo Social 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.”
Criselda Paronero Ferrero 2005.”

Directora



Decana de Investigación

Informante
Auxiliar Egresada ad - honorem
POSADAS – MISIONES
– 2012 –

I.	Introducción	4
II.	Presentación del Problema de Investigación	4 / 8
III.	Marco Teórico Referencial	8
	III.1 Proyecto Político y Estado	8 / 19
	III.2 Política Social	19 / 24
	III.3 Familia	24 / 29
	III. 4 Ciudadanía	29 / 32
	III.5 Participación	32 / 34
IV.	Encuadre metodológico	34 / 37
V.	Primeras aproximaciones a los datos empíricos	38 / 58
VI.	Conclusiones provisionales	59 /64
VII.	Actividades actuales dentro del proyecto de investigación	64 / 65
VIII.	Bibliografía	66 / 69



I. Introducción

Con este Informe de Avance se intenta efectuar una presentación de las actividades llevadas a cabo por el equipo de investigación durante el año 2011 desde el 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”, el que se encuentra inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales bajo el código 16H324.

En el mismo se pretendió profundizar el conocimiento que sobre las Políticas Sociales de Familia el equipo de trabajo iniciara oportunamente, centrando el interés en esta oportunidad en lo atinente a la participación, teniendo en cuenta tanto la prevista en las propias políticas como la contemplada por las familias a fin de poder conocer la existencia o no de relación entre ambas; acompañado por el contenido 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 pretende 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 tendrán en cuenta, en un primer momento, a los programas y proyectos ya abordados en los estudios anteriores, reglamentaciones, disposiciones y documentos que los encuadraron; para considerar 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 preceden a este proyecto resultan un elemento básico para la consulta y tratamiento del tema propuesto, razón por la cual se lo considerará como una fuente secundaria de información juntamente con los productos logrados del propio proceso transitado. En tanto la fuente primaria estará dada por los propios protagonistas gestores y destinatarios de las propuestas.

Como se ha mencionado anteriormente, el equipo de trabajo se ha abocado al estudio de las políticas sociales de familia pensado el mismo en proceso, es decir, avanzando por etapas donde se pudieran 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 permitiera 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 posibilitaron 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 se inicia en la existencia de los grupos guaraníes², ocupantes legítimos de la tierra hasta que dicho sistema cultural se vio interrumpido en el siglo XVI con la penetración colonial europea. Se produce 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 1998³ se pueden distinguir tres momentos o etapas en la sucesión de corrientes migratorias en Misiones: una primera llamada de Colonización⁴, 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.

² Familia lingüística Tupí - Guaraní

³ SIEMPRO: 1998.b: pág. 9-12

⁴ Durante el período comprendido entre los años 1895-1937.

Posteriormente se identifica una etapa de Consolidación⁵ 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 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"⁶.

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 único⁷. 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)

⁵ Durante el período comprendido entre los años 1937 – 1960.

⁶ 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.

⁷ Consolidado a partir de la revolución industrial.

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”⁸ instalada desde la idea de “raza inferior”.⁹

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 Benefactor¹⁰, el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho¹¹ de los ciudadanos. Esto marca un hito histórico central por ser el punto de inicio para el diseño de políticas sociales como forma de hacer por parte del estado.

Por último, viendo las características impuestas por el neoliberalismo¹², 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 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 han visto alteradas, desvaneciéndose algunas, permaneciendo otras y surgiendo las nuevas relacionadas al cambio vertiginoso vivido en las últimas décadas. La familia misionera – como sus pares

⁸ Encomillado propio.

⁹ Idea de pensamiento hegemónico, mirada etnocentrista europea. (Ver JONG: 2000:2)

¹⁰ En su segundo momento.

¹¹ 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. Son varios los autores que coinciden en esto: JONG, ROZAS PAGAZA; GRASSI, entre otros.

¹² Identificado en Argentina con el proceso de globalización.

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 pretende avanzar en 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.

➤ 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 esta 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 Muñoz, 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 MUÑOZ: 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 diccionario¹³, 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 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 Skinner¹⁴ 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

¹³ En: Diccionario Enciclopédico SALVAT.

¹⁴ Teórico Político tomado como referencia en el trabajo por los autores.

legalidad de ese régimen como así también el fundamento para el reclamo de apoyo popular.

Resulta interesante el planteo al que refieren Alford y Friedland¹⁵ cuando afirman que las teorías del Estado¹⁶ 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 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

¹⁵ Idem anterior.

¹⁶ 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.

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.¹⁷ 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,

¹⁷ 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.

3. Desarrollo de un sistema de administración burocrática profesional y autónoma, de la sociedad civil, especializado en las tareas de extracción de 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 CEPAL¹⁸, 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, 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.

¹⁸ 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)

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”¹⁹ 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.

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)

¹⁹ Encomillado propio

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 conocedor 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 Ajuste²⁰, 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 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

²⁰ 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).

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 social²¹ y un nuevo modelo de intervención²², 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.

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

²¹ Resaltado propio.

²² Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil²³.

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

²³ 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)

“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 gobierno²⁴”. (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 gubernamentales²⁵.

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

²⁴ 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)

²⁵ 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.

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 contenía²⁶.

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 social²⁷ y un nuevo modelo de intervención²⁸, 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?

²⁶ 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.

²⁷ Resaltado propio.

²⁸ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

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)²⁹ (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.

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 incluso 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 sociales³⁰, 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.

²⁹ 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.

³⁰ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

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.

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 gobierno³¹ 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?

Entonces, esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”³², 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**

³¹ Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

³² Encomillado propio.

¿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

“...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”.³³

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.

³³ Encomillado propio

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)

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.³⁴

Es decir, que la familia como institución no resulta o emerge de manera espontánea, muy por el contrario, ha atravesado procesos históricos relacionados con

³⁴ Dice la autora: en las tensiones amor – odio, contención – discriminación, autoritarismo – democracia, protección – desprotección, etc. (JONG:2001:11)

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”³⁵.

A modo de síntesis se efectúa el siguiente cuadro:

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>
	<p>Ruptura y transformaciones en el mundo del trabajo. Familia: depositaria y responsable de los</p>

³⁵ Encomillado propio

Post - Modernidad	<p>conflictos sociales.</p> <p>Nuevas configuraciones familiares: matrifocalidad, ensambladas, madres a cargo de hijos, parejas de homosexuales, etc.</p> <p>Síntesis: aún con la prevalencia del modelo nuclear; HOY no existe un modelo establecido.</p> <p>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, retribujar, 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.

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 inclusiva³⁶, 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 Marshall³⁷, 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 dá 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

³⁶ Inclusiva de incluir.

³⁷ Sociólogo. Conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge – 1952 -

3. ciudadanía social: como el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social, según los 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.³⁸

En tanto, y con relación a la expansión de derechos, Bustelo y Minujin presentan dos modelos³⁹ de ciudadanía⁴⁰: 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 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

³⁸ Resulta relevante para comprender el modo de estructuración de las sociedades modernas. Ha sido observado por otros pensadores.

³⁹ 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)

⁴⁰ Y la relacionan en su conceptualización a la relación que poseen con las Políticas Sociales.

quien delinee 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 interpretaciones 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)

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, memorandum, 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. Primeras Aproximaciones a Datos Empíricos

Especificaciones de la Modalidad de Trabajo – Primer Año del Proyecto

Siguiendo el hilo conductor que se ha propuesto el equipo de investigación, se inicia 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. Posibilitó observar en paralelo tipos de familias y formas de participación tenidas en cuenta desde las políticas sociales.

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.

Realizadas estas especificaciones metodológicas, se comienza a continuación con la presentación del trabajo específico de campo.

➤ 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° 1 - 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 ⁴¹	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 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 nacional⁴² – fueron enunciados en relación con las prioridades que el propio ejecutivo se había trazado:

⁴¹ 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)

⁴² Y que tenían que ver coincidentemente con objetivos e intereses devenidos del retorno de la democracia.

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 natural⁴³” 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, 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 – EDEMSE⁴⁴ (iniciaron

⁴³ Encomillado propio que alude a la existencia de saberes logrados en la concreción de las tareas y actividades específicas y de generación en generación.

⁴⁴ La primera para zonas urbanas en tanto la segunda para la electrificación rural.

- 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 región fue la instauración del MERCOSUR⁴⁵, 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

⁴⁵ Mercado Común del Sur

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)

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 anteriores⁴⁶. 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 la primer cartera mencionada, se designó la Mesa de Concertación del sector yerbatero; con la decisión de “levantar”⁴⁷ la intervención que el sector había sufrido en la época del gobierno de facto; y por consiguiente se le devuelve a la familia yerbatera⁴⁸ 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

⁴⁶ Como fue a partir de 1945 – 50 donde el Estado asumía un rol protagónico absoluto en cuanto a diseño y financiamiento de políticas sociales.

⁴⁷ Encomillado propio

⁴⁸ Esto es, 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.

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 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, incremento de demandas y 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, se puede decir que 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 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 sea 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 cartera⁴⁹, 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.

⁴⁹ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud a cargo de la Lic. Mercedes Oviedo. (Licenciada en Trabajo Social).

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;
- 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 revertir⁵⁰.

⁵⁰ Y la que excede a este estudio.

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 menores⁵¹ 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 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 categorías⁵²: 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 la realidad, 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”⁵³ 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 tenida en cuenta

⁵¹ Municipios

⁵² 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.

⁵³ Encomillado propio..

para el logro de las propuestas delineadas para los períodos gubernamentales.

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

OJO: ACA VA MAPA

Cuadro N° 2 – División Política 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 tuvo 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 - contextual⁵⁴ general de los municipios.

➤ **Aproximación al Cuadro de Situación General**

En relación con el inicio de la primer década estudiada las gestiones municipales del mapa misionero 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 comunidad⁵⁵.

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 la sociedad civil⁵⁶ 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.

⁵⁴ La documentación referida a proyectos políticos municipales específicos va a ser trabajada en el segundo año de la presente investigación.

⁵⁵ 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 maestranza, 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.)

⁵⁶ Cada una de ellas desde su rol específico.

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 nacionales⁵⁷. 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 trabajo⁵⁸.

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 fue reemplazado por otras opciones. Por otro, municipios –centros urbanos que se sostenían y comenzaban a tener dificultades entre las demandas 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 puedan 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 produce⁵⁹. 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.

⁵⁷ Concentran en sus gestiones de gobierno al mayor porcentaje de Políticas vigentes; como así también en montos por coparticipación y recursos económicos locales.

⁵⁸ La situación se mantiene en la actualidad, dándose un sostenido movimiento de lo rural hacia lo urbano.

⁵⁹ Desocupación, migraciones internas, configuración de nuevos asentamientos en zonas aledañas al acceso de las ciudades / pueblos,

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

El diseño y ejecución de Políticas Sociales estuvieron presentes también en los territorios menores⁶⁰, 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 políticas sociales bajo el criterio de focalización⁶¹. 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 sectores⁶², 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 – Sociedad⁶³ dentro del plano local, sin olvidar el lugar del mercado.

⁶⁰ Municipios

⁶¹ Con el principio básico de “primero los pobres”.

⁶² 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).

⁶³ Específicamente entre Provincia y Municipio

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 los programas o políticas sociales 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? Hasta su aparición, el rol y las funciones que como tales asumían los municipios⁶⁴ en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos⁶⁵ – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura⁶⁶. 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 empresariales⁶⁷, 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 participación⁶⁸.

⁶⁴ En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

⁶⁵ Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.

⁶⁶ Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.

⁶⁷ Se produjeron fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.

⁶⁸ 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

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 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 misioneros, 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.)⁶⁹.
- 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)⁷⁰
- 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,

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.

⁶⁹ Para ello el ejecutivo municipal cuenta con las líneas de políticas sociales vigentes desde la apertura democrática y que se han ido modificando con el transcurrir del tiempo. Las mismas son destinadas a personas desocupadas, que al contrarrestar servicios al municipio éste omite nombramientos o ampliaciones de personal de planta permanente.

⁷⁰ Ídem anterior. Sumándole las acciones puntuales con que cuentan los organismos oficiales, en tal caso solo se trata de un logro por articulación con pares del ejecutivo provincial; sin que impliquen articulaciones y/o coordinaciones específicas entre sectores o áreas.

piscicultura, porcinos, etc.), con actividad forestal y actividades turísticas. La tarea comprendería asistencia técnica a los productores y promoción de consorcios o cooperativas⁷¹.



⁷¹ Por medio de contactos con el sector privado, dado que se trata de emprendimientos originados en ese sector, resultando aún escasos a nivel provincial.

VI. Conclusiones Provisorias

De lo expuesto surgen aproximaciones provisorias relacionadas 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 MERCOSUR⁷² 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 provincial⁷³, 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 mas en lo social – inactiva o “adormecida” en tiempos de dictadura. La primer 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

⁷² Mercado Común del Sur.

⁷³ El que posibilita las inferencias de los municipales.

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 estudio⁷⁴, 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 pública⁷⁵ fue el que sufrió el impacto en forma

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Empleados públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, docentes, etc.

directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural⁷⁶, 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”⁷⁷.

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 gestión⁷⁸

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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Dado que las políticas sociales de familia abordadas eran muchas veces canalizadas vía municipios.

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. 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. Actividades actuales dentro del Proyecto de Investigación

Las mismas se relacionan con:

1. Selección y lectura de nuevo material bibliográfico, con la correspondiente profundización sobre cada uno de los ejes teóricos que guían la investigación;
2. Relevamiento de la información mediante la realización de las entrevistas previstas,
3. Procesamiento de los datos empíricos,
4. Construcción de categorías para la descripción, análisis e interpretación de la información obtenida,
5. Procesamiento del total de la información,
6. Elaboración del Informe Final,
7. Concreción de la publicación del trabajo.

VIII. 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.
- 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. "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.

ANEXOS:

PONENCIAS

Título: “*Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. Ayer, Hoy... ¿y siempre?*”

Autora: Griselda Ferrero

Eje de Trabajo: Viejos problemas, nuevas manifestaciones y desafíos

Departamento de Lic. en Trabajo Social.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de Misiones. Calle Tucumán N° 1946. griferrero@argentina.com

Resumen

En este trabajo se pretende compartir una de las ideas acordadas por el equipo de investigación para lograr el estudio sobre las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones en el período de tiempo comprendido entre 1985 – 2005, línea de trabajo que se encuentra en su tercer etapa de realización; inscripta en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

La idea entonces que se toma, se vincula con el eje seleccionado porque precisamente el criterio de selección del período de tiempo en el cual se encuadra el estudio – 1985 / 2005 – presentaba similitudes y diferencias interesantes si se las relacionaba con las características que las Políticas Sociales de Familia adoptaban tanto en su diseño como al momento de su implementación en la provincia de Misiones. Entre las primeras se destaca la puesta en marcha de proyectos políticos democráticos logrados mediante la expresión ciudadana; en tanto entre las segundas fue poder observar las modificaciones socio – políticas – económicas que se produjeron a nivel nacional como provincial en esas décadas.

El documento se estructurará de la siguiente manera:

Las fuentes secundarias consultadas fueron básicamente los programas y proyectos específicos de cada década, como así también los discursos de apertura de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes en cada período estudiado. En tanto las fuentes primarias se circunscriben a entrevistas en profundidad realizadas a los responsables de áreas gubernamentales y a familias destinatarias de las políticas sociales presentadas.

El marco conceptual que acompañó la investigación se centró en nociones de Políticas Sociales, Estado, Familia, contextualizados en tiempo y espacio a fin de dar cuenta de los diferentes procesos sociales atravesados durante el período de tiempo considerado para la investigación.

Título: “Las Políticas Sociales de Familia en Misiones. El caso de las Ferias Francas: necesidades y potencialidades de la familia rural misionera”.

Autores: Lic. Cristina Rita Acosta / Lic. Annalía Zorrilla⁷⁹

I. Introducción

Para el desarrollo de la presente ponencia se ha considerado el marco dado por el Eje Temático “Los Desafíos del Estado en Argentina” desde el ítem “Gestionar Políticas Sociales en Nuevos Contextos”; considerando para ello el Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las familias de la provincia de Misiones”; inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Con ese punto de partida, en esta oportunidad se efectúa el recorte sobre un caso en particular: el representado por las Ferias Francas al interior de la provincia; considerando las necesidades y potencialidades puestas en acto por parte de la familia rural misionera al momento de establecer estrategias específicas para lograr, por un lado la continuidad en el ámbito laboral / productivo que los caracteriza y por el otro, el logro del proyecto de vida familiar construido.

Como dato relevante aparece la consideración de lógicas utilizadas al decidir el diseño de algunas de estas políticas sociales; porque si bien el período estudiado atraviesa por momentos que marcaron hitos en la sociedad argentina en general y misionera en lo particular (Reforma del Estado y Crisis Socio – Económica del 2001, básicamente); subsisten dos enfoques para considerar la génesis de una acción concreta: la que linealmente “baja o es propuesta desde los denominados enlatados”⁸⁰ y la que considera las necesidades y demandas desde los propios actores sociales involucrados. Sobre esta realidad regional se trabajará en esta presentación; a partir de considerar la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (KRMPOTIC: 2003); desarrollando la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas. Las fuentes consultadas fueron básicamente los programas y proyectos específicos logrados en la provincia durante las dos décadas estudiadas; en tanto las primarias están dadas por entrevistas en profundidad realizadas a los responsables de áreas gubernamentales y a familias protagonistas de la experiencia. El marco conceptual utilizado se relaciona con nociones de Estado, Políticas Sociales y Familia.

II. Desarrollo

Lineamientos conceptuales que guían la propuesta

A los fines del presente trabajo la primera noción a considerar es la relacionada con el concepto de Estado. Y se lo hace aludiendo 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. Sin embargo, no pueden desconocerse las dos corrientes vigentes – opuestas entre sí – en relación con la concepción de Estado: para unos se trata de la expresión jurídico – política de un grupo o 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

⁷⁹ Licenciadas en Trabajo Social, miembros del equipo de Investigación y de la Cátedra Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales.

⁸⁰ Encomillado propio.

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).

En tanto, 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 Skinner⁸¹ 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 Friedland⁸² cuando afirman que las teorías del Estado⁸³ 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 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 y 3: Como un campo de toma de decisiones.

La segunda noción se relaciona con las Políticas Sociales, porque ante situaciones tales como la marginalidad urbana (que concentra la pobreza en áreas pobladas), el flagelo de la desocupación

⁸¹ Teórico Político tomado como referencia en el trabajo por los autores.

⁸² Idem anterior.

⁸³ 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.

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. Siguiendo el pensamiento de 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 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 gobierno⁸⁴. (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 gubernamentales⁸⁵. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a 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

⁸⁴ 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)

⁸⁵ 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.

mismo contenía⁸⁶. 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 social⁸⁷ y un nuevo modelo de intervención⁸⁸, 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)⁸⁹ (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 sociales⁹⁰, 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.

Fernández Soto expresa al respecto que:

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Resaltado propio.

⁸⁸ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

“...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 el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno⁹¹ 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? Entonces, esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”⁹², 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 y compartiendo la idea enunciada por Elizabeth Jelin, quien la concibe como

“...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”.⁹³ 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 describirla⁹⁴ 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)

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

⁹¹ Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

⁹² Encomillado propio.

⁹³ Encomillado propio

⁹⁴ Casa, ocupantes de la casa.

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)

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 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.⁹⁵

III. La Situación Particular: El caso de las Ferias Francas

El contexto socio – económico – político atravesó procesos de cambio durante las dos décadas estudiadas. Se pudo visualizar dos como los más significativos; uno de alcance regional⁹⁶ y otro nacional. El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR⁹⁷ el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica; en tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. 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. No obstante, al momento de incluir líneas de acción concretas que involucraran a las unidades familiares, la propuesta fue plasmada desde un nexo particular: entre los recursos y posibilidades zonales y hacia un determinado sector poblacional: el representado por la familia rural⁹⁸. Este sector, encarna un interés particular en el mapa territorial, dado que un alto porcentaje⁹⁹ de las familias misioneras conforman la población rural donde a través del modelo de agricultura familiar desarrollan su actividad laboral. Relacionando este suceso con la realidad regional se presenta la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares

⁹⁵ Dice la autora: en las tensiones amor – odio, contención – discriminación, autoritarismo – democracia, protección – desprotección, etc. (JONG:2001:11)

⁹⁶ Si bien la decisión e impacto general involucra decisiones del nivel nacional.

⁹⁷ Mercado Común del Sur

⁹⁸ El sector rural. Sin que esto sea excluyente para otras familias misioneras, de hecho se efectúa una cobertura a zonas urbanas o semi – urbanas básicamente cuando de políticas alimenticias y sanitarias se refiere.

⁹⁹ Investigaciones consultadas consideran que llega a ser el 70% sobre el total de familias misiones. BARTOLOME; VERBEKE; FERRARA, SCHIAVONI, entre otros.

de vida” (KRMPOTIC: 2003); presentándose la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas; las cuales se originaron a partir de un accionar conjunto por parte de los siguientes actores sociales: Movimiento Agrario Misionero, organismos públicos, programas nacionales, provinciales y municipales, (Cambio Rural del INTA; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA); Programa Social Agropecuario; del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, etc.

En el año 1995 se concretó la primera feria franca en la ciudad de Oberá – Misiones – siendo los protagonistas un grupo de productores agrícolas, que lograron a lo largo de 12 años concentrar a más de 3500 familias cuyos productos son comercializados en el mercado local a menores costos con excelencia de producción. Representan las estrategias económicas, sociales y “ecológicamente sustentables” sobre la base del autoconsumo familiar y comercialización local del excedente. A su vez, lograron generar – en un contexto urbano – un espacio de intercambio que excedió lo meramente productivo, donde las familias de colonos y los pequeños productores, pusieron el producto o subproducto logrado en la chacra en un espacio social – comercial más amplio; en el cual la oferta de la calidad es lo buscado y reconocido entre los consumidores que a ellas concurren. Y al mismo tiempo aseguran el ingreso a la familia rural desde el propio trabajo colectivo familiar. Los protagonistas ponderan algunas de las características que esta manera de “comercialización autogestionada”¹⁰⁰ posee: la mejora fundamental relacionada con las condiciones materiales de vida de los productores; el aporte para la economía local; la regularidad en los ingresos que alcanzan los productores; y finalmente frecuencia sostenida en la demanda de trabajo. Como impacto incuestionable aparece el efecto multiplicador generado a partir de la venta del excedente de producción para el consumo lo que se reconvierte en poder adquisitivo en los distintos espacios comunitarios posibilitándoles ser “compradores” o “posibles clientes”. Para el funcionamiento cotidiano, la organización establecida requiere de “los lazos sociales” intra e inter familiar; como así también la vinculación con el medio; habiendo avanzado tanto en la organización formal legal como en el perfeccionamiento en los procesos de producción, comercialización y ventas.

En la actualidad se han corroborado la existencia de un total de 43 ferias francas, ubicadas en distintas localidades de la provincia. Las mismas funcionan en paralelo durante los fines de semana, el espacio físico utilizado debe tener carácter de público en cada poblado o ciudad cedido por el organismo municipal. En este punto de la tarea, los puestos son atendidos mayoritariamente por mujeres¹⁰¹ siendo ellas las responsables de la venta directa de los productos generados, superando el número de 200 en la actualidad (hortalizas: sin agroquímicos; carnes: animales criados naturalmente, embutidos, panificados de todo tipo, frutas, dulces caseros, arroz, té, especias, yerba, etc.).

Surgidas a partir de pensar una adaptación o modificación - según el caso concreto - de la vida rural, donde se incorporó la concepción de participación, cooperación, las ferias francas en Misiones generaron una realidad viable y sustentable para la vida cotidiana de la familia rural. Donde con nuevas reglas de juego e instituciones y organismos trabajando mancomunadamente se pudo hacer frente a condiciones de pobreza en el medio rural, interrumpiendo posibles movimientos o traslados de ciudadanos a otros puntos geográficos, revalorizar la tarea específica de quienes la protagonizan, manteniendo las relaciones de convivencia de los miembros de la familia rural.

¹⁰⁰ (VERBEKE: 2002)

¹⁰¹ Esposas, hijas, etc. Todas miembros de la unidad familiar.

IV. Reflexiones para Compartir

Considerando como dimensiones centrales para el análisis las necesidades y potencialidades puestas en acto por parte de la familia rural misionera al momento de establecer estrategias específicas para lograr, por un lado la continuidad en el ámbito laboral / productivo que los caracteriza y por el otro, el logro del proyecto de vida familiar construido, se puede decir que en la provincia de Misiones y particularmente en el sector familiar rural se logró implementar una línea de Política Social que incluyó miradas, actores, lineamientos de responsabilidad tanto estatal como privado a partir de la consideración y respeto por el otro. Esto es, la inclusión de valores, sentimientos, lazos afectivos, formas de vida, prácticas sociales y laborales particulares tanto por la región como por quienes la protagonizaban. Porque como plantea Krmpotic, si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos. ¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas para que haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

“...entendida como una esfera de regulación y aprendizaje respecto de la adquisición de los medios de subsistencia, de la cooperación y el conflicto humanos, y de la constitución de significados, la vida cotidiana es lenguaje, es habla, es comunicación, es interacción, es trabajo, es imaginación, es conciencia, es comprensión, es interpretación, y muchas cosas más.” (KRMPTIC: 2003:25)

Entiende la autora que la propia historia se construye en lo cotidiano, tanto en relación a los sucesos particulares, individuales; como en lo que resulta ser el recorrido de los procesos históricos. Aparece – en esta mirada también – las dimensiones de tiempo y espacio. Lo cual permite comprender y significar a la vida familiar desde la concepción de qué es la trayectoria familiar. Finalmente cabe destacar el concepto de unidad familiar¹⁰², entendiéndose por ello a

“...la organización de un conjunto de personas que conviven en la misma vivienda sobre la base de relaciones de parentesco o afinidad, para realizar y compartir las actividades cotidianas de producción y las de reproducción de sus miembros, de acuerdo a una determinada división del trabajo, de responsabilidades y de un esquema de autoridad. Además de su función afectiva en términos de apoyo emocional y de socialización, constituyen unidades de recursos y de decisión respecto al logro de reproducción ampliada el grupo familiar.” (KRMPTIC: 2003: 30).

Poder “mirar y pensar¹⁰³” a la familia rural en este caso en particular desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza no solo el conocimiento y comprensión del “objeto familia”¹⁰⁴ en sí mismo o para sí; sino esencialmente para ponerlo en acto cuando de articular “el pensar, el decir y el hacer” se trata.

V. Referencias Bibliográficas

- ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger. (1991) *Los Poderes de La Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Editorial: Manantial.
- BOURDIEU, Pierre. (1995) *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. Editorial: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre. (1994) *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Editorial: Anagrama.

¹⁰² Acuñado por Cariola y retomado por Krmpotic a lo largo de su obra.

¹⁰³ Encomillado propio.

¹⁰⁴ Encomillado propio

-
- CEPAL. (1996). *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*
 - DANANI, Claudia y otros. (2004) *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*". Editorial: Altamira.
 - DE JONG, Eloísa; BASSO, Raquel; PAIRA, Marisa. (2001) *La Familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial: Espacio.
 - FERNANDEZ SOTO, Silvia. (2005) *El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Editorial: Espacio.
 - GRASSI, Estela; HINTZE, Susana Y NEUFELD, María R. (1994) *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Primera Parte. Cap. I. Editorial: Espacio. Buenos Aires.
 - HELER, Mario; CASAS, Jorge, Manuel y GALLEGO, Fernando Martín. (2010) *Lógicas de las Necesidades. La categoría de "necesidades en las investigaciones e intervenciones sociales*. Editorial: Espacio.
 - 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. (1999) *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*. Editorial: Espacio.
 - KRMPOTIC, Claudia Sandra; ALLEN, Ivonne. (2003) *Trayectoria Familiar, ciclos políticos y bienestar*. Editorial: Espacio.
 - VERBEKE, Griselda. "Ferias Francas de Misiones". Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. En: www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml.

**Título: Espacios de aprendizaje comunitario:
¿Una alternativa para la inclusión educativa?****Eje Temático N° 16:** Espacios de aprendizaje y Política Educativa**Palabras Claves:** Grupos de Mujeres - Espacios de aprendizaje – Intervención Profesional**Autora:** Lic. ACOSTA, Cristina RitaDepartamento de Trabajo Social. Cátedra: Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. C.P. 3300. Posadas, Mnes. ritacris710@hotmail.com**Co – autora:** Lic. ZORRILLA, Annalía Julieta

Departamento de Trabajo Social. Cátedra: Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. C.P. 3300. Posadas, Mnes.

1- Introducción

El marco general para el presente trabajo ha sido posible a partir del posicionamiento de quienes lo presentan¹⁰⁵ y que fuera logrado desde la consideración de tres coordenadas puntuales: el ejercicio de una práctica profesional específica, la existencia de un sujeto de derecho hacedor de su propio protagonismo y la presencia del ámbito académico. Lo que se pretende exponer entonces, es el producto logrado desde la articulación de una intervención profesional específica con un grupo de mujeres residentes de un barrio de las afueras de la Ciudad de Posadas¹⁰⁶ teniendo en cuenta los lineamientos de la Asignatura Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales.

La experiencia perseguía como objetivo la organización comunitaria, razón por la cual se efectuó una aproximación concreta a las necesidades¹⁰⁷ e intereses consideradas por las protagonistas; emergiendo recurrentemente la figura de la educación formal. Desde aquí se dio inicio a una tarea de carácter participativo con un grupo de mujeres que lograron explicitar tanto la posibilidad de retomar la educación formal interrumpida como así también iniciarla. Esta tarea involucró a diferentes actores del escenario local: el grupo específico formado por las mujeres, sus núcleos familiares y la institución escolar barrial. También significó tener en cuenta los intereses en juego,

¹⁰⁵ Lic. en Trabajo Social.

¹⁰⁶ Se deja constancia que tanto el lugar físico – barrio – como los datos identificatorios de los distintos actores sociales que aparecen en el trabajo han sido modificados a fin de preservar su identidad.

las trayectorias individuales y grupales, los capitales existentes en cada uno de ellos; además de las representaciones e imaginarios sociales existentes en el campo social específico.

El desarrollo del trabajo intentará compartir la experiencia puesta en marcha que concretó, a partir de considerar al grupo de mujeres como sujetos de derechos, la posibilidad de apertura de un aula satélite de la Escuela de Adultos XX¹⁰⁸ en el espacio físico donde las mismas realizaban otras actividades; por representar “su lugar” de pertenencia.

2- Desarrollo

Es necesario ubicar el contexto en que se desarrolla la experiencia; la cual si bien remite a una situación desde el espacio de lo micro, no escapa ni se aleja del contexto general.

Desde el inicio de la etapa democrática que se inicia en el país en los ´80, cada grupo que asume la gestión de gobierno lo hace con un proyecto político, un proyecto de país en particular; llegándose a los ´90 ya con la aplicación estricta de un proyecto político que estaba sustentado en una ideología neoliberal. Así lo manifiesta Margarita Rozas cuando menciona:

“En el trayecto de constitución del neoliberalismo, la de los años ochenta fue la década que marcó un quiebre profundo en la transformación de la sociedad, hasta la actualidad; para el caso de América Latina y de Argentina tuvo como consecuencias de magnitud, el crecimiento persistente de la pobreza y se constituyó en el aspecto central de la cuestión social. Esta gran transformación en el sentido de Polanyi, expresa el cambio de una economía basada en el modelo de sustitución de importaciones a otro de apertura comercial impulsado por el denominado “Consenso de Washington” (1992)”. (...) “...perjudicó a los sectores más desprotegidos, donde crecieron el desempleo y el subempleo; aumento el crecimiento de las desigualdades en el sector urbano entre los empleados del sector formal, los del informal, así como el empobrecimiento general de la sociedad”.¹⁰⁹

Además, “la década de los ´90 está signada por una fuerte reforma de las agencias estatales responsables de las áreas sociales....el renunciamiento a los principios universalistas que daban fundamento a las acciones sociales del Estado...”.¹¹⁰ Esto se relaciona con la descentralización de las políticas sociales y las privatizaciones. Cuestión en que la educación no queda exenta, a raíz de las profundas reformas educativas llevadas adelante.

Las modificaciones implementadas con el protagonismo de un modelo donde la política económica era el eje vertebrador del mismo, se reflejaban en el surgimiento de nuevas manifestaciones de la

¹⁰⁷ Tomando a la misma desde Margarita ROZAS PAGAZA quien enfatiza el aspecto de las potencialidades del otro por sobre la idea de carencia.

¹⁰⁸ Identificación dada a efectos del presente trabajo.

¹⁰⁹ Rozas Pagaza, Margarita. La Intervención Profesional en relación a la cuestión social: Escenarios emergentes y estrategias de intervención, 2010. Págs 22 y 23.

¹¹⁰ López, Néstor. Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. 2004. Pág 10.

cuestión social al interior del campo problemático; sin distinción de zonas o regiones abarcando todo el territorio nacional. Siendo este escenario en el cual se produce y reproduce la vida cotidiana de los sujetos, resulta central señalar que el grupo de mujeres protagonistas de la experiencia que se presenta fueron sujetos activos durante dicho proceso social y en quienes se pueden observar las consecuencias del modelo político aplicado en el país.

➤ **¿Cómo se inicia la historia del grupo de mujeres?**

La historia se inicia con la apertura de un espacio comunitario – salón de usos múltiples – en un barrio periférico en la Ciudad de Posadas; lugar físico que a poco de inaugurado pasa a convertirse en un escenario comunitario relevante, en el lugar de encuentro de la comunidad.

El proceso de organización comunitaria se genera a partir de un diagnóstico participativo el cual les permitió a los diferentes actores sociales involucrados ir explicitando sus respectivos centros de interés. En su proceso, dicho diagnóstico pasó por diferentes etapas; una de ellas fue el relevamiento realizado a la población, cuyos datos respecto a la situación socioeconómica fue significativo para la organización comunitaria. También estuvieron presentes las visitas domiciliarias, las entrevistas, reuniones y talleres.

Se trata de una comunidad compuesta por población joven, donde sobre un total de 338 familias, con las cuales se inició el proceso de organización comunitaria, el 33% de las mujeres cuyas edades oscilan entre 20 y 45 años, eran analfabetas o no habían llegado a completar el primer ciclo de la educación formal; los porcentajes que arrojó el relevamiento, en cuanto a la educación específicamente, fueron llamativas.

Si bien el espacio comunitario pasó a ser parte de la vida de las familias del barrio, fue la población femenina la que concretó prácticas de concurrencia asiduas al lugar; dando paso a un nuevo momento al interior del grupo inicial, dado que se conforma y consolida el grupo de mujeres; siendo un dato interesante el que no todas ellas mantenían algún tipo de vinculación previa. Comienzan a reunirse, a participar en la organización y concreción de diferentes actividades entre ellas las recreativas y de capacitación. El hilo conductor estaba dado por sus intereses, sus trayectorias de vida individuales y el capital social que cada una traía consigo. De esta manera se inicia un proceso de construcción de la pertenencia y de empoderamiento con el espacio físico y con el espacio simbólico. El espacio común de encuentro con otros, no solamente haciendo referencia a la territorialidad, a lo geográfico, sino también dando relevancia al vínculo de vecindad, que permite la cooperación y los lazos solidarios.

En este proceso iniciado, el centro de interés¹¹¹ que se manifestó de manera recurrente fue la educación formal, explicitación que se produce en concordancia con las prácticas sociales que en general se desarrollaban en el grupo, donde la solidaridad y consideración del otro se plasma en la igualdad de oportunidades hacia todas las integrantes del grupo. El sentido inclusivo aparece cuando se establece que de dicho espacio de educación formal podían participar tanto aquellas protagonistas mujeres que alguna vez habían asistido a la escuela como aquellas que nunca lo habían hecho, las denominadas analfabetas.

Esta modalidad remite a las expresiones de Curto sobre la consideración de lo grupal como el espacio para la construcción colectiva a partir de la puesta en práctica y respeto por las diversas modalidades de relación que pueden emerger desde su interacción; donde aparece en hechos concretos la subjetividad colectiva¹¹² que involucra a todos los integrantes. Junto a las estrategias puestas en acto desde el quehacer profesional. Dice la autora:

“...lo grupal pensarlo a partir de la recuperación de la experiencia y significarlo apostando a los nuevos desafíos de construcción de una ciudadanía plena en el marco de los espacios colectivos de respeto a las diferencias”. (CUSTO: En AQUIN: 2003: Pág 107)

En el caso que se presenta, tener en cuenta la recuperación de la experiencia reconociendo el proceso de socialización primaria dado que esa fue la base para sus trayectorias de vida y que a la vez transmitieron a sus hijos. Que también les permitió explicitar su necesidad acompañada de una propuesta.

Uniéndola esta concepción a la planteada por la propia Nora Aquin cuando sostiene que:

“...la complejización de los espacios territoriales propia de nuestra época, ofrece valiosas oportunidades para la construcción de la participación ciudadana a partir de la participación social. La participación ciudadana trasciende a la social en tanto tiene en su horizonte ya no solo el espacio público societal, sino también el público estatal... intentando ingresar a la agenda política aquellos temas que afectan a la gente en sus espacio micro”. (AQUIN: 2003:123)

Por lo tanto, considerar el proceso generado junto al tiempo, momento y escenario resultó para la planificación de la intervención profesional todo un desafío.

➤ **Centro de interés - Compromiso / Formalidad - Obligación del Sistema: Achicando brechas**

¹¹¹ Entendiendo a este como: ... “en ocasiones, la estrategia de acción más oportuna puede derivarse de uno de esos intereses” (...). “Esto por un razón básica: a veces, un centro de interés puede ser más motivador y resultar más movilizador que un problema grave” (...).Ander Egg, Ezequiel. El diagnóstico social. Conceptos y metodología. 1999. Pág 58.

¹¹² En el sentido de rasgos compartidos.

El tema que aparecía de manera recurrente en el espacio micro, como necesidad manifestada desde la idea de potencialidad de la misma¹¹³, expresado por las mujeres en lo que podían y querían hacer, concretar, por sentirlo y considerarlo como un aspecto relevante para el desarrollo de sus trayectorias de vida, resultó ser la educación formal, el aprendizaje de adultos.

Ahora bien, sobre esta idea concreta surge el interrogante acerca de cuál es el supuesto que guía dicha noción, el interés en sí mismo. Si se tiene en cuenta las reflexiones realizadas en la Declaración de Hamburgo acerca del sentido y los alcances de la educación de adultos, se puede observar que la misma es entendida como aquella educación tanto con características de formal y permanente como de la no formal, abarcativa en cuanto a gamas de oportunidades que se presentan en una sociedad multicultural, en donde se reconocen y admiten no solo los enfoques teóricos pertinentes sino también aquellos anclados en la práctica¹¹⁴.

Esta necesidad manifestada en lo micro, en lo comunitario, limitado a un grupo de mujeres que manifestaron explícitamente “lo importante del aprendizaje aunque sea de grandes” (sic), encuentra su correlato en lo que sucede con la población adulta económicamente activa en la provincia y en el país, respecto a las posibilidades concretas de empleo formal, de acceso a la satisfacción de necesidades básicas, entre otras cuestiones que están relacionadas a la vida cotidiana de la dinámica familiar. Poder modificar entonces ciertas manifestaciones que la cuestión social instaló a partir de modelos y/o crisis netamente económicas para avanzar hacia una construcción de igualdad de oportunidades es un punto indiscutido para quienes poseen, además, disciplinadamente, determinadas responsabilidades y compromisos asumidos.

Así lo entiende también un referente indiscutido de la temática educativa como lo es Tenti Fanfani cuando sostiene que:

“...hoy puede afirmarse que en la mayoría de las áreas urbanas metropolitanas, para construirse una subjetividad relativamente autónoma, participar en la vida pública como ciudadano activo e interesarse con éxito en el mercado de trabajo es preciso contar por lo menos con doce años de escolaridad o, lo que es lo mismo, completar los estudios secundarios. Este es el nuevo piso de la obligatoriedad “social” (...) “...tener como máximo tres años de escolaridad es sinónimo de analfabetismo funcional”. (TENTI FANFANI: Año: 2011: 61)

Esto deja entrever que las desigualdades también se manifiestan en el ámbito educativo, produciendo y reproduciendo situaciones de inequidad social en todos y cada uno de los espacios

¹¹³ Se toma la noción de necesidad desarrollada por Rozas Pagaza “... una necesidad no es solo carencia sino potencialidades humanas individuales y colectivas, que hace posible vivir el mundo traduciéndose en proyectos de vida que le dan sentido y significado a las relaciones sociales...” (1998:22).

donde los sujetos sociales concretan sus prácticas de vida cotidiana. En ello no está presente solamente el alto índice de deserción escolar sino también por las personas que son consideradas, analfabetas funcionales; hecho que se traduce concretamente en la imposibilidad de concretar avances cualitativos en el ejercicio pleno de sus derechos.

Realidades que aparecen en los estudios de López, quien al respecto opina que:

“La gran mayoría de los estudios orientados a esclarecer la relación entre educación y equidad social coinciden en centrar la atención en la educación como una condición indispensable para el logro de una sociedad más equitativa”(…) “Se sostiene que quienes no tienen acceso a la educación carecen de aquellas competencias que habilitan para una inserción laboral exitosa. Como consecuencia de ello, estos sujetos excluidos del sistema educativo son además marginados respecto del principal mecanismo social de distribución de la riqueza – el mercado de trabajo – consolidando así uno de los modos de reproducción de las desigualdades en nuestras sociedades. Con esta visión, convive aquella que sostiene que quienes no acceden a una educación de calidad tienen limitadas las posibilidades de un pleno ejercicio de sus derechos y de participación en la sociedad, lo cual se traduce en un debilitamiento de su condición de ciudadanos”. (LOPEZ: 2004: 1)

Esta desigualdad a la que se hace referencia es la que es percibida y sentida por este grupo de mujeres, cuando cuentan en aquello que se ven coartadas, descalificadas, inhabilitadas para determinados “haceres”(sic) por “falta de educación”(sic). Faltas o carencias percibidas, sentidas y explicitadas por las propias protagonistas y que están íntimamente relacionadas con la ciudadanía, para poder ser reconocidos como sujetos de derecho. En esta línea de pensamiento se inscribe lo expresado por Aquín cuando sostiene que pensar en términos de ciudadanía es considerar los fenómenos de integración – exclusión que se producen entre los integrantes de un país, región, zona; aún cuando todos posean de manera homogénea en cuanto titularidad de la misma porque las provisiones resultan asimétricas.

La educación no resulta un dato menor cuando de construir ciudadanía a partir de la consideración de derechos se trata. Y aún sin una comprensión esencial de ello, el grupo de mujeres del Barrio XX así lo entendieron.

➤ **El por qué de un espacio de aprendizaje comunitario**

Durante muchos años el sistema educativo ha tomado el concepto de "comunidad educativa" incluyendo en este a los docentes, padres, y alumnos, dando lugar a un corte entre el afuera y el

¹¹⁴ En: UIE: Declaración de Hamburgo. 1997. UNESCO.

adentro de la escuela, dado que todos estos actores debían unificarse hacia el interior del espacio educativo.

A partir de la década del '90 los escenarios sociales atravesaron diferentes y sucesivas transformaciones, que impactaron en la vida cotidiana de todos y cada uno de los habitantes, de los sectores más vulnerables; dándose un fenómeno particular a partir de la asunción de roles protagónicos al interior de cada uno de ellos por parte de los actores sociales que involuntariamente se conformaron como protagonistas de las nuevas manifestaciones de la cuestión social. Es así que, cuando se piensa en una nueva modalidad de vínculo se parte de la hipótesis relacionada con dicho rol protagónico asumido por los actores sociales en las diferentes comunidades; debiéndose por lo tanto considerar la inclusión de los mismos en la denominada comunidad educativa o de aprendizaje.

En este sentido y en términos de Neirotti y Poggi:

“El sistema educativo formal no monopoliza el proceso de aprendizaje ni son los docentes los únicos que enseñan. Las organizaciones comunitarias y los espacios públicos locales son ámbitos donde los sujetos aprenden, incorporando valores y hábitos, desarrollando capacidades (sean éstas para producir bienes o servicios o para ejercer sus derechos y responsabilidades ciudadanas). Las comunidades, a su vez, cuentan con sus propias instituciones y agentes de enseñanza y aprendizaje: familias, iglesias, clubes, organizaciones de vecinos, bibliotecas, mercados, fábricas, organizaciones productivas. En consecuencia, resulta necesario observar que se aprende en esta comunidad donde la escuela es un actor más y quiénes son los actores de este proceso de aprendizaje”. (NEIROTTI y POGGI: 2007:15)

Retomando el caso que interesa a esta presentación, se toma como punto de partida el considerar al grupo de mujeres como sujetos de derecho que plantean la necesidad de “volver a la escuela” en un espacio comunitario, manifestando la potencialidad que implica “recrear” la escuela en un espacio diferente al del establecimiento escolar desde lo formal; pero concretamente habilitado desde el sentido de pertenencia, identidad grupal, producción de prácticas sociales desde un espacio específico.

En la actualidad y en lo que hace a la educación primaria de adultos específicamente conviven dos esquemas formales: por un lado, las escuelas que funcionan como unidades educativas clásicas y en las cuales las normativas resultan rígidas en cuanto a requisitos y exigencias; en tanto por otro lado

aparecen los centros educativos cuya característica eje es el desarrollo de la tarea en un espacio de la comunidad con un docente a cargo de la misma.

Ahora bien, ¿dónde se ubica el Centro de Interés de las integrantes del Grupo de Mujeres?

La propuesta consideraba como punto de encuentro y desarrollo de la tarea educativa el salón comunitario; por ser para ellas “su espacio”. Desde la acción y desde la palabra. Allí es donde se realizan las diversas actividades que las cuentan como protagonistas; y es el espacio donde pueden concurrir y ser acompañadas por sus hijos. Uniéndose de esta manera protagonismos viabilizadores del crecimiento personal y grupal; logro de expectativas, concreción de respuestas a necesidades básicas compartidas que pueden ser proyectadas al conjunto de la comunidad. Sin dejar de considerar la concreción de sueños “amasados”¹¹⁵ desde tiempos pasados. ¿Posibilidad de achicamiento de brechas?

Con este como fundamento es que elaboran la propuesta avanzando en su presentación: que se “recrea” el lugar de la escuela en el espacio comunitario – salón de usos múltiples – que les pertenece; y junto con esto que se posibilite la reorganización de funciones en el resto de espacios. Porque ello permitiría destinar una habitación para el funcionamiento de un Rincón de Juegos. Teniendo en cuenta horarios y días donde se posibilita y acuerda el respeto por el resto de actividades y protagonistas habitúes del lugar. ¿La finalidad perseguida?: que sus hijos posean un ambiente donde desarrollar determinadas actividades en el mismo momento en que sus madres cumplimentaban sus respectivos ciclos escolares. Unido a ello el respeto por la intimidad, consideración de sentimientos encontrados en quienes y para quienes “concurrir a un establecimiento educativo”¹¹⁶ significa y representa al mismo tiempo un desafío pero también una exposición.

Nuevamente acción y palabra; acción e idea al unísono: se elabora la propuesta identificada con la creación de un Espacio de Aprendizaje Comunitario.

Lo que continúa puede ser identificado como un recorrido por etapas donde se conjugan debilidades y fortalezas, conjugación de cuestiones surgidas de lo micro con las devenidas de lo macro, pero con la preeminencia de la convicción, reclamo de derechos, igualdad de oportunidades en un intento concreto por acercar lo posible con lo deseable.

El primer paso fue la articulación con el actor institucional más relevante: la institución escolar, con la figura de su representante el director de la escuela primaria de adultos; lo que generó un efecto dominó interesante: reuniones informativas con la propuesta, acuerdos de horarios y responsables,

¹¹⁵ Encomillado propio

¹¹⁶ Encomillado propio

inscripciones y el acondicionamiento de un rincón de juego destinado a los niños que acompañarían a sus madres. El inicio del dictado de clases.

La dinámica lograda tiene que ver con la ocupación del lugar en el horario central de la tarde (15:30 a 17:30) al que asisten con sus hijos pequeños. Los días que no asisten avisan a la docente y alguna compañera es la responsable de llevar la tarea del día.

El Rincón de Juego amerita un párrafo aparte: el mismo fue ambientado y ornamentado por las propias mujeres – madres; donde se diferencian dos líneas en paralelo: por un lado, los espacios de acuerdo a la actividad que los niños pueden desarrollar: rincones de juegos varios, de juegos didácticos. Contando con mesas y sillas pequeñas. Por otro lado, la identificación y posterior contratación de una persona del mismo barrio para su formación como maestra jardinera a fin de contar con un acompañamiento apropiado para los niños.

Esto da cuenta de elementos de trabajo en grupo, de la potencialidad que aparece en la necesidad, de la voluntad y el compromiso de las mujeres. Pero también de la predisposición de los diferentes actores de la comunidad, sean estas organizaciones de la sociedad civil como actores individuales.

Teniendo en cuenta ciertos lineamientos conceptuales, en la historia de la educación en Argentina, la organización escolar es denominada e identificada como “cerrada”¹¹⁷. Sin que ello implique ausencia de otras posturas. Tomando lo expresado por los autores de *El entorno educativo: La Escuela y su Comunidad*:

“La tendencia de las escuelas abiertas implica – entre otros aspectos – una apertura al medio, para lo cual la institución debe ser sensible a las demandas y expectativas del entorno, y regular su acción, en muchos casos, en una negociación permanente en la que redefine y explicita los términos de intercambio. Cuando prevalece el modelo de escuela abierta, en relación con la comunidad es uno de los aspectos que se incluyen en el proyecto institucional, por lo cual se intenta canalizar las demandas sociales, compatibilizándose con las actividades sustantivas de enseñar y asistir a los alumnos en su trayectoria por la escuela. Una escuela abierta a la comunidad implica una redefinición del concepto de comunidad educativa, que no lo restringe al escenario de la escuela, sus docentes, alumnos y padres, sino que se abre al espacio público local, incluyendo como agentes de enseñanza y aprendizaje a las familias, iglesias, clubes, organizaciones de vecinos, bibliotecas, organizaciones productivas, con el objetivo de construir un proyecto educativo y cultural que parta de las necesidades y posibilidades de la comunidad”. (*EL ENTORNO EDUCATIVO: LA ESCUELA y su COMUNIDAD*: 16).

¹¹⁷ Encomillado propio.

Lo cual remite a un planteo para entender la escuela posibilitando la educación formal, vista desde adentro de la comunidad, no como el afuera, algo separado, sino formando parte del tejido comunitario que se genera y cohesionan en el quehacer diario; compartiendo decisiones, modalidades, contenidos, normativas, etc. Posibilitando la inclusión de los actores a partir de la mirada y área específica: la educación. Tomando para ello la noción de inclusión. En este caso la inclusión educativa más allá del espacio físico; lo que posibilita poner el eje y en escena lo que se busca, desea, pretende junto a las posibilidades que los propios protagonistas poseen.

Tomando las tensiones que conllevan cada una de las posibilidades en sí mismas; y aún reconociendo que el aprendizaje de adultos tiene una organización diferente; se pondera en esta propuesta la coexistencia de saberes con aprendizajes. Y las formas de concretarlos. Porque, el tener que concurrir al edificio escolar en el horario pautado, por sobre el interés puestos de manifiesto por parte de los actores sociales, predomina la inhibición a partir de considerar edades, sexo, capacidades por un lado; junto a la organización de vida cotidiana ya instalada por ser precisamente adultos. Y adultas mujeres. En términos de las involucradas, las argumentaciones aparecían de la siguiente manera: “no podemos ir hasta allá a la noche porque a esa hora ya están en casa nuestros maridos”, “no podemos llevar a los chicos a ese lugar”, “la gente que va hace mucho seguro sabe más que nosotras”. (sic)

Que exista “la escuela” en el espacio comunitario, por los actores reconocidos, permite el compromiso puesto de manifiesto en este caso en el grupo de mujeres, a saber: el respeto al momento de estudiar, el respeto y reconocimiento a la figura del docente, la relevancia a los actos escolares, a los símbolos patrios y la posibilidad de concurrir con sus niños. Además, que la escuela funcione en un espacio diferente al del edificio escolar permite la apertura de las mujeres, en este caso, esto refiere a que la confianza con sus pares, con el docente y con el espacio, les permite relatar cuestiones que son intrafamiliares, a saber: violencia conyugal, alcoholismo, drogadicción, entre otras situaciones. Esta apertura es una manera de pedir ayuda, y de que se la pueda orientar en la problemática.

Pero también aparece en el discurso de las mujeres, la cuestión de una mejor calidad de vida para ella y sus hijos que les podría posibilitar completar los años de educación formal en un espacio informal. Cuando hacen mención a este punto, lo hacen desde la posibilidad de contar con un “buen empleo” hasta la posibilidad de “ayudar a sus hijos en las tareas de la escuela”, y acompañarlos para que los niños terminen la escuela a fin de “que nos les pase lo mismo que a nosotras”¹¹⁸.

Los dos argumentos fueron de relevancia para que se permita funcionar a la escuela en un espacio comunitario informal. Considerando que las manifestaciones fueron desde las representaciones que tienen las mujeres respecto a la educación formal en relación a la mejor calidad de vida, que es esta situación involucra a ellas y a su familia.

Hasta aquí han sido presentados los actores sociales – mujeres / madres / integrantes de un grupo en particular – que interactúan en el espacio comunitario; sus posicionamientos e intereses. Cabe destacar además uno de los roles considerados relevantes para que esta puesta en marcha se haya logrado: y es el que asumen las familias de estas mujeres, específicamente algunos de los cónyuges. La relevancia pasa por la motivación que ejercieron en las mujeres para que emprendan este nuevo camino. Con lo que significa para el hombre jefe de hogar que la mujer salga de “su casa”¹¹⁹ para pasar parte del día y haciendo uso de su tiempo en otro espacio que no sea el del hogar; como así también “para el qué salen”: a estudiar. Esto en relación con la representación e imaginario que juega el hombre respecto a su rol y función en la casa, con la familia y para con la esposa, el de “jefe”, el proveedor y el que toma las decisiones.

➤ **El Lugar de la Intervención Profesional**

Para poder comprender el lugar que la intervención profesional ocupó en la experiencia presentada es necesario explicitar el marco conceptual desde el cual se la considera. Los lineamientos dados al respecto por autoras como Margarita Rozas Pagaza, Susana Cazzaniga y Nora Aquín componen dicho marco dado que contemplan dimensiones básicas tales como: la investigación como parte constitutiva de la intervención, la noción de campo problemático como espacio donde se encuentran los nexos constitutivos de la cuestión social y finalmente la consideración de la interacción entre sujetos en sus categorías de ciudadanos actuales y potenciales en un espacio determinado. Finalmente la herramienta básica dada por la planificación que posibilita entroncar estrategias específicas en pos de objetivos y metas devenidos de situaciones particulares (micro) en un espacio mayor articulado por políticas públicas específicas devenidas del proyecto político vigente.

En la situación presentada la intervención profesional se inicia desde un abordaje de trabajo social comunitario, el que:

“...interacciona con los sujetos como ciudadanos actuales y potenciales, y no comovíctimas de una catástrofe natural, lo cual exige, en primer lugar, el reconocimiento de su pertenencia al

¹¹⁸ Encomillados que responden a expresiones textuales.

¹¹⁹ Encomillado propio

espacio público común, propiciando a la vez derechos y responsabilidades frente a tal espacio, en la perspectiva de que los sujetos se emancipen de las limitaciones básicas que su condición impone a su disposición.”... “ en fin, consciente de su dimensión distributiva, pero al mismo tiempo encaminado a un proceso de constitución de identidad ciudadana que representa un “nosotros”, a partir de las prácticas y proyectos específicos que se propongan el reconocimiento público y el compromiso de participación en la construcción de lo público”. (AQUIN: 2003:123)

Es decir, un abordaje realizado con el “otro” como sujeto de derecho que decide participar activamente y reconociendo la necesidad que manifiesta. Se relaciona esto con aquello de la constitución del objeto de intervención como campo problemático en donde a partir de la dinámica social lograda en la relación sujeto – necesidad – cuestión social se lo construye a partir del conocimientos de datos relacionados como nexos de la cuestión social. Si bien dice la autora no se trata de la mera ejecución de proyectos, la propuesta lograda resultó del proceso histórico – social atravesado por las mujeres; dando como resultado la concreción de un espacio viabilizador de la inclusión educativa bajo la forma de aprendizaje comunitario.

Desde la intervención profesional se desplegaron estrategias para el abordaje con los diferentes actores involucrados, de esta manera no se desconoció que las familias de las mujeres y quienes integran la institución escolar formaban parte vertebral del proyecto y que desde sus diferentes espacios ocupados en el escenario influirían en el desempeño de las mujeres en el espacio de aprendizaje.

Iniciar un camino con la necesidad manifiesta y la propuesta realizada por los actores involucrados, significó para los profesionales posicionarse desde reconocer al otro como sujeto con derechos, con potencialidades y con la misión de construir espacios de manera conjunta, a fin de posibilitar el crecimiento personal, fortalecer la ciudadanía, la participación y la organización comunitaria.

Considerar la Intervención Profesional entonces como “la especialidad profesional” que permitió entrelazar los mecanismos generados y definidos por la comunidad posibilitaron identificar y conocer las manifestaciones de la cuestión social específica lográndose la articulación de los espacios públicos tanto estatales como societales; haciendo realidad el objetivo propuesto.

➤ **La particularidad**

¿Por qué se conjugan en un mismo escenario la educación de adultos, el espacio comunitario, el proceso de enseñanza aprendizaje y la intervención profesional?

Desde el desempeño en la intervención profesional se vieron conjugadas varias cuestiones: la perspectiva que se le dio al trabajo comunitario y grupal, considerando al “otro” como sujetos con derechos, ciudadanos que pudieron explicitar y manifestar sus necesidades potenciando sus potencialidades, y que a partir de allí se realizó un abordaje que permitió que se dieran respuestas concretas a sujetos de derechos adultos cuya pretensión era retornar o iniciar la educación formal.

Volver a la educación formal desde un espacio físico y simbólico diferente, que les permitiera formarse y tener sentido de pertenencia con el espacio. Que paralelamente les posibilite tener un crecimiento personal y esto se traslade al grupo familiar.

3- Consideraciones finales

La intervención profesional posibilita a los profesionales posicionarse en el campo según su ideología y formación. De esta manera la tarea de organización comunitaria permitió conocer a una comunidad cuyas características particulares remiten a:

- La participación,
- Ocupación de espacios comunes,
- Manifestación de sus necesidades,
- Explicitación de propuestas según sus centros de interés,
- Capacidad de toma de decisiones
- Interacción con otros actores en la comunidad, individuales e institucionales,

Permitieron realizar un abordaje comunitario y grupal cuyo nodo central fue la educación formal para la inclusión educativa de mujeres. Esta inclusión educativa sería posible en un espacio comunitario, en el cual las mujeres realizaban otras actividades y sobre el cual habían generado un fuerte sentido de pertenencia. Espacio físico que se ha constituido en “su lugar”. Junto a ello haber logrado que fuera el espacio al que concurren con sus hijos, cuestión esta de importancia para la concreción no solo de otros tipos de actividades sino también de acompañamiento en el propio aprendizaje de sus hijos. Junto también a una posibilidad de capacitación hacia otro integrante de la comunidad barrial dejando así capacidad instalada en cuanto a recurso humano capacitado.

Es así que se trasladó o “recreó” la escuela en el espacio comunitario, pasando a ser el salón de usos múltiples un espacio de aprendizaje, denominado de esta manera por que el grupo de mujeres no asiste únicamente a estudiar, sino que es un lugar de encuentro, que posibilita el crecimiento

individual, aprendizajes sociales donde hay una construcción del nosotros, donde la solidaridad, la cooperación y el compartir son valores que se practican y fortalecen diariamente.

Entonces, la inclusión, la inclusión educativa, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de los distintos elementos presentes en la organización comunitaria forman parte relevante del espacio de aprendizaje. Es decir que el grupo no solamente tiene la posibilidad de continuar con la educación formal, sino que además forma parte de una manera de ser en comunidad.

Bibliografía

- AGUILAR IDAÑEZ, María José; ANDER EGG, Ezequiel. Diagnóstico Social. Conceptos y metodología. Madrid. 1999.
- AQUÍN, Nora (compiladora). Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social. Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003.
- AUTORES varios. Escuela y Comunidad. Desafíos para la Inclusión Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Organización de los Estados Americanos. Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Buenos Aires. 2006.
- AUTORES varios. El entorno educativo: la escuela y su comunidad. Programa Integral para la Igualdad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires. 2007.
- CAZZANIGA, Susana. Hilos y nudos. La Formación, la Intervención y la Política en Trabajo Social. Editorial Espacio. Buenos Aires. 2007.
- INFORME Mundial sobre Aprendizaje y la Educación de Adultos. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. Alemania. 2010.
- INFORMES Periodísticos para su Publicación – N° 21. Los Desafíos de la Educación de Adultos. IPE – Buenos Aires. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires. 2003.
- LÓPEZ, Néstor. Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. IPE – Buenos Aires. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires. 2004.
- ROZAS PAGAZA, Margarita. La intervención profesional en relación a la cuestión social: escenarios emergentes y estrategias de intervención. Eje temático N° 5: Formación e intervención en Trabajo Social.
- ROZAS PAGAZA, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Editorial: Espacio. 1998.
- TENTI FANFANI, Emilio. La Escuela y la Cuestión Social. Ensayos de sociología de la educación. Editorial Siglo Veintiuno. Buenos Aires. 2011.