

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

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

1. TÍTULO DEL PROYECTO: “Realidad e imaginario del ciudadano de frontera. Análisis comparativo del abordaje de los problemas sociales en Misiones Argentina-Itapúa Paraguay”. 16H/278.

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE 01/01/2009 HASTA 31/12/2010

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE 01/01/2009 HASTA 31/12/2009

5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APPELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	Evaluación S – No S
Maidana, Graciela Isabel	PTI ex	10	01/01/2009	31/12/2010	
Martínez, Silvana Noemí	AY1 se	5	01/01/2009	31/12/2010	S
Senterre, Sol Soledad	AY1 se	5	01/01/2009	31/12/2010	S
Yano, Stella Maris	JTP ex	10	01/01/2009	31/12/2010	S
Ocampo Hugo	Catedrático*	10	01/01/2009	31/12/2010	S
Etchberger, Jorge	Aux ah	10	01/01/2009	31/12/2010	S

* Catedrático de la Universidad Católica de Itapúa, Encarnación Paraguay.

Se consignan primero los datos del Director de Proyecto y luego los de otros investigadores que trabajaron efectivamente en la investigación.

En ‘Cargo / Beca’ se anotarán las iniciales de la categoría docente y dedicación, o de investigación:

PTI	Profesor Titular
PAS	Profesor Asociado
PAD	Profesor Adjunto
JTP	Jefe de T. Prácticos
AY1	Ayudante de 1ª
AY2	Ayudante de 2ª

ex	Exclusiva
se	Semiexclusiva
si	Simple

AUX	Auxiliar de Investigación
INI	Investigador Inicial
ASI	Asistente
IND	Independiente
PRI	Principal

b	Becario
ah	Ad honorem
ADS	Adscripto
INV	Invitado

Así, un Profesor titular semiexclusiva se escribe ‘PTI se’ y un Auxiliar ad honorem ‘AUX ah’.

Si el investigador tiene varios cargos ocupar otros tantos renglones, al igual que si ha cambiado de cargo o de nº de horas semanales dedicadas a la investigación en el transcurso del período de referencia.

‘Nº Horas investiga x semana’ se refiere a las horas que insumió efectivamente la realización de la investigación (y no a la dedicación total del cargo). Si la persona tiene varios cargos, consignar para cada uno de ellos la dedicación horaria semanal al proyecto.

En '*Mes de incorporación*' consignar el mes a partir del cual cada investigador se ha incorporado al proyecto; y en '*mes de finalización*', cuando ha dejado de participar. Las fechas no pueden extenderse más allá de los límites del período de referencia del informe.

La '*Evaluación*' está referida al desempeño de cada investigador durante el período de referencia de acuerdo a la evaluación del Director del Proyecto. Consignar S (Satisfactoria) o No S (No Satisfactoria)

Si es necesario a continuación de cuadro se puede fundamentar las evaluaciones No Satisfactorias.

Firma Director de Proyecto

Aclaración: Graciela Isabel Maidana

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final Noviembre de 2011

6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL

Se trata de describir sintéticamente (máximo 200 palabras) las principales características (tema, metodología, etc.) del proyecto.

Esta es una investigación aplicada de tipo descriptiva, en la que se combinan metodologías cuantitativas y cualitativas, y en la que se propone analizar el abordaje de los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones Argentina e Itapúa Paraguay, en el marco del proceso de integración regional MERCOSUR.

Interesa conocer los temas sociales registrados en la agenda pública de ambos gobiernos, los problemas sociales considerados, para comparar y analizar las similitudes y diferencias en las formas de abordarlos, en el marco de los procesos políticos, históricos, sociales y culturales de la región. Los que producen las asimetrías en la dimensión social del MERCOSUR. Siguiendo con la línea de Proyectos sobre la ***Realidad e imaginario del ciudadano de frontera***, este sería el quinto proyecto presentado como continuidad del tema.

7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO

Se trata de las actividades efectivamente realizadas durante el período de referencia. Pueden ser las mismas que las incluidas en el Proyecto, pero también pueden aparecer nuevas actividades que no hayan sido previstas originalmente. Esta sección puede ser publicada en la página de la Facultad y de la Universidad.

Las actividades llevadas a cabo consistieron en:

1. Buceo bibliográfico, lectura y comprensión de textos.
2. Recopilación y análisis de contenidos sobre documentos de gobierno, estudios anteriores y estadísticas oficiales.
3. Selección y elaboración de técnicas para la recolección de datos.
4. Verificación de la validez de las técnicas empleadas para la recolección de datos.
5. Realización de entrevistas semi-estructuradas.
6. Procesamiento de la información.
7. Elaboración de informe de avance.

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.

Para la recopilación de datos primarios mediante entrevistas, se debió reprogramar las fechas de encuentro en varias oportunidades, dado las ocupaciones de los funcionarios, lo que retrasó el procesamiento de la información y por ende la elaboración del informe final.

9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

Incluir aquí los productos y resultados alcanzado mediante la realización de la investigación.

Para la referencia correspondiente a cada producto comenzar en un nuevo renglón; en el caso de publicaciones, documentos inéditos, informes parciales o finales, y de cualquier material que se anexe a la presentación del informe de avance, indicar '(Anexo ...)'.
A los fines de compatibilizar información con otras Facultades y con la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNaM, sugerimos consignar:

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

Senterre, Sol Soledad, La cuestión social en la zona de frontera Posadas – Encarnación, (Anexo 1).

Yano, Stella Maris, Relación entre las políticas sociales vigentes y los problemas sociales detectados en la zona de frontera Posadas – Encarnación, (Anexo 2)

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

- 3.1. Dirección de Tesis de Doctorado Concluidas
- 3.2. Dirección de Tesis de Doctorado en curso
- 3.3. Dirección de Tesis de Maestría Concluida
- 3.4. Dirección de Tesis de Maestría en curso

Yano, Stella Maris, “Factores político institucionales que impiden o facilitan el desarrollo de una política social regional concertada por ambos países para la esta zona”.

- 3.5. Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización
- 3.6 Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

4. Premios

- 4.1. Premios Internacionales
- 4.2. Premios, reconocimientos y menciones, Nacionales

5. Ponencias y comunicaciones

Se trata de trabajos presentados a congresos, simposios, reuniones, etc. Al igual que en el caso de los artículos, se consignan todos los autores, el título de la comunicación o ponencia entre comillas, y subrayado el nombre del evento, agregando institución organizadora, lugar y fecha de realización.

MAIDANA, Graciela Isabel, “Una mirada telescópica. La integración regional mercosureña”. (Anexo 3).

MAIDANA, Graciela Isabel, “La ciudadanía en la frontera. Entre la comedia de lo concreto y la tragedia de no ser”. (Anexo 4).

SENTERRE, Sol Soledad, “Los problemas sociales en la zona de frontera Posadas – Encarnación, en el marco de la dimensión social del MERCOSUR”. Presentación en power point.

YANO, Stella Maris, “Factores condicionantes del trabajo conjunto en el área social de la zona de frontera Posadas – Encarnación”. Presentación en power point.

MAIDANA, Graciela Isabel, “Caracterización del ciudadano de frontera”. Presentación en power point.

MAIDANA, Graciela Isabel, “Realidad e imaginario del ciudadano de frontera”. Presentación en power point.

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.

La complejidad del proceso de integración regional en el marco del Mercosur, implica trabajar minuciosamente sobre variados aspectos, incluida la dimensión social. El análisis comparativo del abordaje de los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa en el marco de los lineamientos sociales del MERCOSUR, incluyó el estudio de variadas documentaciones y de las informaciones de fuente primaria.

Cada país (Argentina y Paraguay) define políticas sociales como acciones llevadas a cabo desde los gobiernos para asistir a las personas de menores recursos, específicamente en su territorio nacional. Existen temas sociales que son priorizados en la agenda pública de cada gobierno, algunos para su tratamiento y otros temas ya dispuestos para la elaboración de acciones concretas bajo los lineamientos de alguna política social puesta en vigencia.

También cada país tiene diferentes formas de intervención, coincidiendo en la asistencia y la promoción, apoyados en la ejecución de planes, programas y proyectos sociales que abordan a la población más carente.

Así también se firmaron convenios bilaterales para abordar diferentes situaciones que son reconocidas como problema sociales y son registrados en la agenda pública gubernamental. Del mismo modo, se diseñaron e implementaron un sistema de información sobre la situación social de la región mediante indicadores y estadísticas comparables para los países involucrados, facilitando la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas que acuerden los ministerios y autoridades de desarrollo social en los foros especializados del MERCOSUR y países asociados.

Si bien se logró la coordinación de políticas en algunos temas sociales que implican vigilancia epidemiológica, atención primaria de la salud, capacitación de profesionales en áreas de alta complejidad y acciones vinculadas con violencia y trata de personas, aún queda el reconocimiento de derechos, obligaciones y garantías que permanecen bajo la jurisdicción nacional de cada país. Es decir que no hay una aplicación igualitaria de las normas en toda la región fronteriza del MERCOSUR.

A pesar del énfasis del discurso público sobre ciertas problemáticas como la desnutrición, la trata de personas, la violencia, el abandono infantil, el embarazo adolescente, la atención integral de las familias pobres e indigentes, se carece de

infraestructura y de recursos para resolverlas. Las intervenciones son aisladas y en muchas ocasiones el abordaje depende de las organizaciones civiles.

En síntesis, el abordaje de los problemas sociales por los gobiernos de Misiones e Itapúa se caracteriza por lo siguiente:

- ✓ Las asimetrías existentes en el orden político, económico, cultural y social dejan al descubierto procesos históricos en los que se aplicaron medidas disímiles para concebir y atender los problemas sociales, trayectorias difíciles de modificar si no se atiende a la idiosincrasia de las comunidades fronterizas.
- ✓ En el entramado de valores que sustentan algunos funcionarios se traslucen los prejuicios hacia una u otra nación, a pesar de los lazos de parentesco y amistad que existen en la sociedad.
- ✓ La complejidad que implica la integración formal determinada por el proyecto Mercosur aun no se concreta en el diseño de políticas sociales concertadas que contemplen los componentes sociales y culturales.
- ✓ El reconocimiento de los problemas sociales, por parte de las autoridades, transita por un proceso aletargado que no facilita la implementación de medidas concretas para resolver el déficit social.
- ✓ Los convenios y protocolos elaborados para el abordaje de determinadas problemáticas como por ejemplo la trata de personas son de fundamental importancia, pero deben ser fortalecidos con medidas presupuestarias; capacitación de recursos humanos, principalmente los funcionarios que trabajan en los servicios de frontera; dotación de infraestructuras y equipamientos.

Se considera que se efectuaron sustanciales avances en materia social por parte de los gobiernos, pero que se requiere de iniciativas que den una cobertura integral a las situaciones sociales emergentes, que se puedan concretar mas allá de las intenciones registradas en las agendas públicas.

Firma Director de Proyecto

Aclaración: Graciela Isabel Maidana

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final: Noviembre 2011

Presentar dos copias en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.

I. Introducción

En este informe se presentan los resultados del proyecto de investigación “*Realidad e Imaginario del ciudadano de frontera. Análisis comparativo del abordaje de los problemas sociales en Misiones Argentina-Itapúa Paraguay*” Código 16H/278. Inscrito en la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Misiones; el cual tiene como objetivo general comparar el abordaje de los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa en el marco de los lineamientos sociales del MERCOSUR.

Se trata de analizar la perspectiva desde la que priorizan, definen y abordan los problemas sociales y el registro en la agenda pública de las problemáticas que aquejan al ciudadano de la frontera Posadas – Encarnación.

Desde que se firmó el tratado de Asunción como primer acuerdo multilateral para establecer un mercado común en la región, la integración aparece como una prioridad para los países miembros, y como su nombre lo indica los aspectos económicos concentraron la atención de los gobiernos, que no sin dificultades avanzaron en la elaboración de las legislaciones esenciales para lograr la cooperación y el intercambio.

Si bien, el proyecto multilateral pretende desarrollar acciones en todos los órdenes, no solamente en los aspectos económicos, las asimetrías y diferencias histórico políticas, culturales y sociales parecen más difíciles de resolver.

Las legislaciones que se instauran obstaculizan las antiguas relaciones de intercambio desarrolladas por los ciudadanos de los pueblos de frontera. Es el caso de la vieja costumbre de acudir a los servicios públicos de uno u otro país ante cualquier necesidad, o el tránsito fronterizo de mercaderías de todo tipo a pequeña escala.

De tal modo que la institución del Mercosur pone de manifiesto los graves problemas sociales de las zonas de frontera, señalando fuertemente el déficit social de la integración. Dado la magnitud del proyecto y aunque se diseñen líneas de trabajo para atender los problemas emergentes de la dimensión social, los tiempos de concreción de las mismas se van dilatando indefinidamente.

Los gobiernos nacionales, departamentales, provinciales y municipales, registran los problemas y manifiestan desde el discurso diferentes líneas para atender las situaciones emergentes de la población más vulnerable que vive en la frontera. Acuerdos entre las autoridades provinciales y departamentales dan cuenta de las intenciones de emprender acciones conjuntas.

Sin embargo, las diferencias de concepción en materia de políticas sociales; los modos organizativos; la disposición desigual de infraestructura de servicios y equipamiento; los criterios para la distribución presupuestaria; la formación de recursos humanos; entre otros aspectos, requieren de un minucioso trabajo de elaboración de procedimientos que permitan concretar las intenciones enunciadas por los funcionarios.

Estas asimetrías se convierten en un obstáculo que afecta directamente a la población que sobrevive en la frontera. No existe actualmente una línea de trabajo que contemple un abordaje integral de las problemáticas que padecen, lo que significaría el reconocimiento de la categoría de ciudadano pleno con deberes y derechos en el marco de la integración.

Los avances mas significativos se objetivan en el reconocimiento de los problemas y en las intenciones que se plasman en líneas de trabajo conjunto. Es de suma importancia la presencia de los temas atinentes a la dimensión social de la integración, en la agenda pública de los gobiernos, pero aun figuran como intenciones generales que son necesarias de concretar.

A continuación se presenta la ubicación geográfica del estudio, el problema de investigación, un diagrama de los problemas sociales de la zona, el contexto, los aspectos analizados, las conclusiones, fuentes consultadas y los anexos.

Ubicación geográfica



Itapúa



Misiones

II. El problema de investigación

La provincia de Misiones, Argentina y el Departamento de Itapúa, Paraguay constituyen una combinación de poblaciones urbanas y rurales que fueron organizándose en un devenir histórico regional, a partir del cual compartieron costumbres y tradiciones; circunstancias políticas, económicas y sociales; momentos de encuentros y desencuentros según los acontecimientos que se sucedían en cada país.

Hablar de esta zona limítrofe implica pensar en la complejidad de una realidad en la que se entrecruzan los hechos con las percepciones de los mismos y las expectativas de quienes interactúan en ella. La frontera es un espacio de desarrollo de estrategias de vida.

Durante los últimos años se produjeron cambios en los procesos políticos que llevaron a una nueva percepción de la cuestión social. Entendiendo la misma como las tensiones que se producen a partir de un modelo capitalista que establece las reglas de producción y las relaciones entre el capital y el trabajo.

Esta región fronteriza está permanentemente atravesada por migraciones rurales – urbanas, y de un poblado a otro, principalmente de parte de los sectores más empobrecidos que se trasladan en busca de mejores condiciones de vida. Esta es una de las particularidades que caracterizan a las ciudades de Posadas, Misiones y Encarnación, Paraguay.

En el marco del MERCOSUR, el análisis de la dimensión social aún no genera propuestas concretas para que los actores sociales desarrollen nuevas estrategias de vida. Las asimetrías en materia política y económica son notables y los esfuerzos de los Estados se encaminan a su tratamiento. No ocurre lo mismo con las asimetrías sociales, las que al componerse de procesos complejos y factores causales diferentes, necesitan de especial atención para entenderlas y de nuevos procedimientos para intervenir en ellas.

Argentina viene de años de elaborar e implementar Políticas Sociales, sin embargo Paraguay luego del cambio de régimen de gobierno, comenzó a elaborar nuevas estrategias políticas, sociales, económicas, que limitan las posibilidades de implementarlas en una población acostumbrada a otro estilo de gobierno.

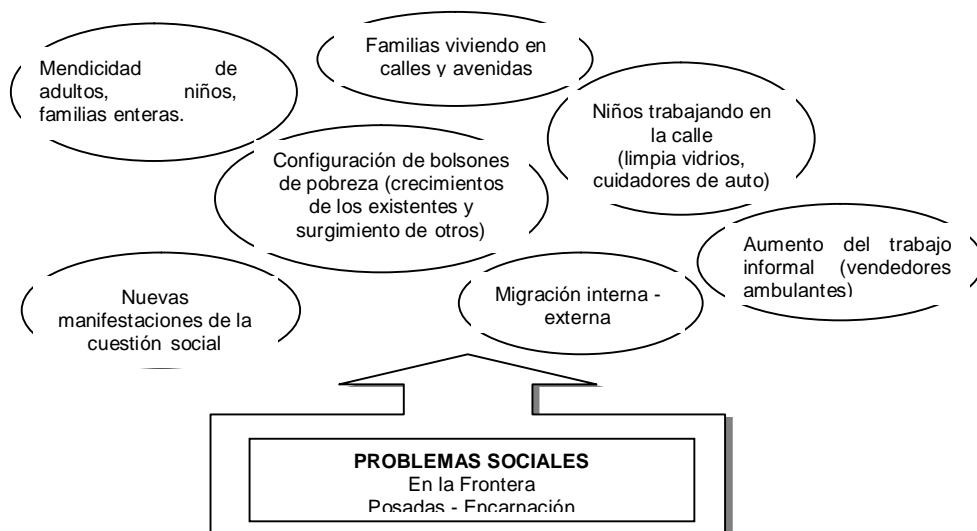
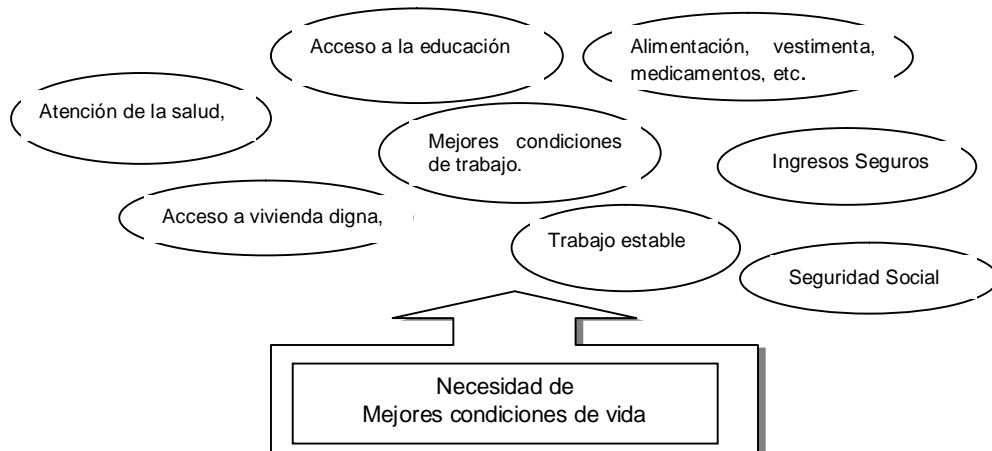
El ciudadano cuya vida cotidiana se desarrolla y mimetiza en la frontera, busca la posibilidad de ser beneficiario de las Políticas Sociales de un país (Argentina), mientras trata de adaptarse o entender las propuestas innovadoras del otro país (Paraguay).

Cada país prioriza los problemas y lo trata apuntándolo en la agenda pública, pero es necesario conocer cuáles son los éxitos y reveses de este abordaje, y las omisiones de otros problemas sociales que no son registrados.

Por eso se plantea como problema a investigar las asimetrías que surgen en la intervención en los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa en el marco de los lineamientos sociales del MERCOSUR.

En la zona de frontera los problemas sociales que emergen están signados por la precariedad y la inseguridad en la forma diferente que tienen cada país para tratarlos.

Los Problemas Sociales en la Frontera



Elaboración propia

Metodología de la Investigación

III. Metodología de la investigación

1. Objetivos del proyecto:

El proyecto de investigación se propone como objetivo general del estudio realizado *“comparar el abordaje de los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa en el marco de los lineamientos sociales del MERCOSUR”*.

Y los objetivos específicos son:

- Identificar los temas sociales registrados en la agenda pública de los gobiernos de Misiones e Itapúa.
- Describir las situaciones sociales consideradas problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa.
- Comparar las similitudes y diferencias en el abordaje de los problemas sociales en Misiones e Itapúa.
- Analizar las similitudes y diferencias en el marco de los procesos políticos, históricos, sociales y culturales de la región.

Las actividades llevadas a cabo consistieron en:

8. Buceo bibliográfico, lectura y comprensión de textos.
9. Recopilación y análisis de contenidos sobre documentos de gobierno, estudios anteriores y estadísticas oficiales.
10. Selección y elaboración de técnicas para la recolección de datos.
11. Verificación de la validez de las técnicas empleadas para la recolección de datos.
12. Realización de entrevistas semi-estructuradas.
13. Procesamiento de la información.
14. Elaboración de informe de avance.

La metodología de esta investigación es una combinación cuantitativa y cualitativa, de tipo descriptiva, para identificar los temas sociales registrados en la agenda pública de los gobiernos de Misiones e Itapúa. Luego de la

descripción de las situaciones consideradas problemas sociales, se efectuó un análisis comparativo de la manera en que se aborda los mismos en ambas jurisdicciones.

Se realizó una recopilación documental y se diseñó e implementó entrevistas semi estructuradas focalizadas en la temática del proyecto.

Las mismas estuvieron dirigidas a un universo de estudio constituido por la agenda pública de los gobiernos de la región, las líneas políticas establecidas y los acuerdos logrados para atender los problemas sociales emergentes.

Las unidades de análisis trabajadas fueron: las agendas de trabajo establecidas por los gobernadores de Itapúa y Misiones como así también de los municipios de ambas jurisdicciones; los documentos y protocolos elaborados y los lineamientos políticos establecidos.

Las dimensiones del estudio:

- Temas sociales registrados en la agenda pública de los gobiernos de Misiones e Itapúa.
- Situaciones sociales que pasan a ser consideradas problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa.
- Las situaciones de demandas sociales expuestas por la población.
- Similitudes y diferencias halladas en el abordaje de los problemas sociales en Misiones e Itapúa.
- Los procesos políticos, históricos, sociales y culturales de la región.

Las fuentes de información utilizadas fueron:

Fuentes Primarias: entrevistas semi estructuradas a funcionarios de los gobiernos de Misiones e Itapúa y de las intendencias departamentales y provinciales.

Fuentes Secundarias: documentos de gobierno, estudios anteriores (normativas, proyectos) y estadísticas oficiales.

Los instrumentos de recolección de datos que se aplicaron son:

- Recopilación documental,
- Entrevistas semi estructuradas.
- Fichas de documentos oficiales, estadísticos, de libros, revistas científicas y boletines informativos, estudios, informes, archivos, diarios locales, etc.
- Registro en cuaderno de campo.
- Grabaciones.

Para la selección de los informantes a ser entrevistados se consideraron los siguientes criterios:

- Participación en decisiones ejecutivas de gobierno de la Provincia de Misiones, del Departamento Itapúa, y de los municipios.
- Integrantes de equipos de asesoramiento de los gobiernos provincial, departamental y municipal.
- Desempeño en la actividad pública en el área social de gobierno de la Provincia de Misiones, del Departamento Itapúa y a nivel de los municipios.
- Responsable del área social (secretaría, programa, plan, etc.) de los gobiernos de la Provincia de Misiones, del Departamento Itapúa, y en las municipalidades.
- Desempeño en actividad pública en áreas relacionadas al proceso de integración regional

Para el trabajo de campo se contempló las reuniones del equipo de investigación y la organización y distribución de tarea, para avanzar hacia la elaboración, prueba e implementación de los instrumentos de recolección de datos. Luego se aplicaron las entrevistas semi-estructuradas.

Para el procesamiento de la información se procedió a ordenar y disponer por clases, categorías o conceptos los datos cuantitativos y cualitativos, la información ya sea primaria o secundaria, para poder confrontar la información obtenida.

El Contexto de la Investigación

El fenómeno de la globalización de las comunicaciones, el comercio, y las estrategias político militares de las potencias puso en evidencia una nueva configuración de las fronteras nacionales que impacta a las sociedades a nivel de las relaciones locales y regionales trayendo beneficios y dificultades para la ciudadanía. En el caso de esta investigación se focaliza en las relaciones que establecen los ciudadanos de la frontera entre el Departamento de Itapúa, Paraguay y la Provincia de Misiones, Argentina.

Entre un posicionamiento universal o multilateral y otro tendiente al regionalismo, actualmente la Argentina opta por este último, lo que se expresa mediante la vía del MERCOSUR y el fortalecimiento de las relaciones multilaterales a nivel regional. El proyecto de integración regional pretende ser una unidad de satisfacción en intereses y aspiraciones de sus integrantes; dando paso a una nueva sociedad con mayor amplitud, multiplicidad cultural, condiciones igualitarias, etc. La importancia articuladora del MERCOSUR se basa, entonces, en dos esferas: de la Argentina al MERCOSUR, del MERCOSUR al Mundo.

Dentro de esta línea de pensamiento, Guillermo Jacovella comenta que "... frente a ese turbulento escenario tenemos que repensar con nuestros socios y amigos, las respuestas más razonables a dar a esos dilemas, procurando, además, que ellas se traduzcan en acciones concertadas y moderadoras. El establecimiento de un nuevo orden internacional, fundado en el derecho internacional, en la justicia y en una mayor solidaridad es de interés primordial para países como el nuestro y es por ello que deberemos sustraernos de asumir postura exageradas y contraproducentes para nuestros reales intereses...." (1999:107).

El autor hace referencia al contexto actual donde los agentes sociales desarrollan sus vidas y en el cual las ideas de crisis, posible inestabilidad económica y financiera, crisis políticas, etc, son las que predominan y dominan; con una gama interesante de secuelas sobre las regiones, donde se visualizan desigualdades y desequilibrios. Argentina debe trabajar entonces por el restablecimiento de reglas claras, estables, justas al momento de pensar en relaciones internacionales.

Resulta necesario además, volver a considerar la ubicación geográfica de Argentina, ya que no es una isla en el continente sudamericano – alude el autor – sino que se encuentra instalada en la región y ligada a la misma tanto en sus aciertos como desventuras. Es en ese “contexto barrial” donde debe hacer un esfuerzo por reconocer a sus amigos más cercanos y acordar de manera natural con ellos aquellas posturas que le permitan fortalecer intereses y aspiraciones frente al mundo.

Argentina comparte con sus vecinos – además de historias y desencuentros convulsionados, ideas y convicciones comunes sobre democracia, derechos humanos; apertura de mercados, etc. – la necesidad de confiar en el esfuerzo privado y en los mercados para el desarrollo nacional; y por sobre todo poder contar con un Estado que modere y asegure reglas de equidad y justicia.

Sin embargo, la política exterior requiere por parte de los Estados reconsiderar o al menos revisar la cuestión relacionada con la afirmación de valores y normas para el diseño y puesta en marcha de la misma; dada la existencia de los múltiples actores a los cuales involucra: nacionales, internacionales, estatales y no estatales; organizaciones no gubernamentales, etc. Las culturas ocupan hoy un papel preponderante en el escenario internacional.

De esta manera, la cooperación universitaria tiene una gran importancia para facilitar el conocimiento de un país; siendo por lo tanto relevante toda utilización o aprovechamiento que pueda efectuarse de las políticas de especialización universitaria en el país. A esto acompañan las áreas de educación, ciencia y tecnología; el campo de las comunicaciones y los medios audiovisuales entre otros.

Dentro de este campo – no estrictamente económico – desde el MERCOSUR se ha avanzado en instrumentos tales como: Protocolo para el reconocimiento de títulos universitarios entre los países que lo componen (1997); el Protocolo para la incorporación de la cláusula democrática en la región (1998), que

recoge los principios ya acordados en la Declaración presidencial sobre compromiso democrático del MERCOSUR de San Luis, Argentina; el mecanismo de consulta y concertación política de los países del MERCOSUR más Chile y Bolivia (1998).

Presentando cuestiones aún por resolver, como por ejemplo un sistema perfeccionado en la solución de controversias llegando a una jurisdicción supranacional; alcanzar la cooperación policial y judicial; coordinar las fuerzas armadas y de seguridad; la política exterior conjunta; una legislación con regímenes comunes en materia de sociedades, etc.

Desde esta concepción, "... el MERCOSUR fue y debe continuar siendo una política de Estado, dado que constituye una de las más importantes decisiones de estrategia geopolítica de los últimos años, y tal vez la única que consideró la región en su conjunto finalizando el siglo XX. La integración se transformó en un arma poderosa frente a la mundialización que plantea un nuevo milenio con exigencias que difícilmente se puedan enfrentar en forma individual." (JOZAMI, 1999: 120).

O expresado en términos de Ferrer, "...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...". (1997:65).

Como los precedentemente mencionados innumerables estudios sobre la ciudadanía, frontera, el MERCOSUR, la Comunidad Económica Europea, países de América Central y del Norte, como así también los estudios sobre la integración regional, son antecedentes que sirven de fundamentos a esta investigación.

Frontera

Retomando lo trabajado en investigaciones anteriores como idea o noción de frontera¹, la misma aparece como ese espacio común y a la vez desdibujado,

¹ Frontera: Confín de un Estado. Fachada. Frontera de la Palabra: Límite, no siempre claro desde el punto de vista fonético, entre dos palabras inmediatas. Lingüística: línea imaginaria que separa dos dominios lingüísticos. En ocasiones no está bien definida y consiste en una

articulador en las interacciones cotidianas. Se toma entonces a la frontera en su sentido amplio, contenedor de un clima sociocultural particular, en el cual se comparten y diferencian intereses, prácticas específicas, y donde se producen intercambios de bienes que exceden lo meramente económico.

En el límite fronterizo concreto que centra este estudio – dado por el río Paraná – lo planteado presenta características particulares en la que se conjugan el pasado con el presente, lo permitido con lo prohibido, la norma y la anomia, lo formal con lo informal; permitiéndose “un paisaje propio”², distintivo de otros cruces de frontera aún dentro de la misma provincia.

Oliveros plantea que las nociones implícitas al término frontera resultan de difícil definición, dado que las mismas tienen relación con la formación o dedicación de quienes las enuncian³. Por lo tanto, se encuentra en oportunidades asociada a las vivencias cotidianas, a las herencias, formación cultural o intereses específicos de quienes la manifiestan.

Rescata el entrecruzamiento de dos ideas, por un lado la linealidad y por el otro la zonalidad. La primera asociada al orden jurídico⁴ evidenciada al momento de suscribir tratados internacionales de límites y su puesta en marcha. En tanto la segunda posee una acepción social y económica⁵, donde intenta constituir determinadas fuerzas organizadas que actúen de un lado al otro del límite cuyos vectores centrales son la propia población y los acontecimientos que las unen.

En palabras del autor, constituye: “...una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad,

zona de frontera más o menos amplia. En: Diccionario Enciclopédico Salvat – 1995 – Barcelona

² Encomillado propio.

³ Aludiendo a juristas, militares, empresarios, autoridades nacionales, regionales o locales, campesino, miembros de comunidades nativas.

⁴ Dado que los Estados modernos se definen a sí mismos como entidades espaciales soberanas, necesitando establecer los límites del territorio dentro del cual ejerce su jurisdicción.

⁵ Por ejemplo: construcción de carreteras, senderos u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica, explotaciones agrícolas, instalación de plantas industriales, centros educativos o de salud, etc.

promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre países...” (En: Concepto de Frontera: 2002:2)

Con esto se intenta precisar que cuando se determina a una frontera dentro de un contexto donde se produce un desarrollo socio – económico, se está haciendo referencia a dos cuestiones básicas: en primer lugar un reconocimiento a la existencia de vínculos que una comunidad humana ha mantenido con otra por razones de vecindad; y luego que solo podrá percibirse en la medida que cuenten con una base demográfica que la convierta en activa⁶.

El concepto de frontera si bien resulta complejo, permite pensar en un espacio de actuación compartida, donde se articula una trama de relaciones económicas, sociales y culturales. Solo puede ser identificada de manera aproximada dado el carácter cotidiano que posee la relación establecida, la heterogeneidad en las situaciones vividas, estados de equilibrio logrados temporariamente y por su evolución en el tiempo y espacio.

En este marco resulta cotidiano, natural que los habitantes de uno u otro territorio no solo efectúen cruces frecuentes o cotidianos con fines sociales, comerciales, laborales, sino que también establezcan residencias temporarias o fijas en el país vecino. Este movimiento migratorio es reconocido en la zona fronteriza argentino – paraguaya (Posadas – Encarnación).

En la zona de frontera delimitada para el presente estudio, la situación de migración resulta ser un elemento más de la cuestión social instalada, junto con situaciones de precarización en el empleo, aumento del desempleo, cambios y/o pérdidas de la ocupación lograda, asimetría económica temporales entre los países, se unen a las prácticas tradicionales de intercambio entre los habitantes de ambas ciudades.

⁶ En contraposición al concepto de frontera no activa, dada cuando no existe población siendo espacios vacíos no incorporados a la economía ni a la sociedad nacional.

Se pueden ver a diario grupos de ciudadanos paraguayos⁷ recorriendo la ciudad de Posadas mientras ofrecen diversos productos. Se trata de trabajadores anónimos, que no cuentan con un sistema de contención para la atención de sus necesidades básicas. Sin embargo son ciudadanos de una zona de frontera en la cual existe un mercado común que debería contemplarlos.

Surge entonces una relación vinculante entre la situación de vida cotidiana de los ciudadanos de frontera y la contención que reciben. Dándose entonces, desde la realidad cotidiana, una articulación concreta entre problemas sociales puntuales y respuesta por parte de los organismos responsables. Se trata de una franja ciudadana que cotidianamente requiere de determinados servicios, muchos de los cuales se encuentran ausentes aún en estado de proyectos posibles. Proyectos que deberían ser considerados desde las acciones que le son inherentes al Estado, a partir del diseño y puesta en marcha de políticas adecuadas en tiempo, contexto y demandas.

MERCOSUR e Integración Regional

Raúl Aníbal Etcheverry desarrolla en su trabajo la idea de integración como eje para el fenómeno de relaciones entre países; subrayando que la misma se da en distintos caminos y momentos de la historia de los pueblos; y señala como un error suponer que el proceso dado en Latinoamérica es reciente. Sostiene que existen distintos caminos de integración, formas o estructuras integrativas que permiten un paso geopolítico de la Humanidad; haciendo referencia con ello a la integración por regiones. Y describe al mismo como un proceso complejo, por momentos desordenado; indicador de un camino hacia la organización integrada con alcance mundial. (1995: 235).

A modo de antecedente puntualiza el accionar de los gobiernos de las tres últimas décadas – en Latinoamérica – donde las ideas se plasmaron en

⁷ Oriundos mayoritariamente del Departamento de Itapúa. Encarnación. Paraguay. Por lo general se trata de grupos familiares completos: padre, madre, hijos pequeños.

organizaciones, asociaciones e instituciones de diferentes tipo, que expresaban y representaban toda una red de interacciones solidarias en expansión. No obstante el autor considera lejana la concreción de un sistema latinoamericano consolidado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Con el proceso de Integración se ponen en relevancia las fortalezas de la región en materia de recursos humanos y naturales capaces de lograr un polo de desarrollo. Para lograrlo, se impulsa no solamente a los sectores gubernamentales sino también a empresarios, profesionales y técnicos; a trabajadores y empleados. El pueblo en su totalidad.

El proceso iniciado por Brasil y Argentina seguido por Uruguay y Paraguay no denota una estrategia lineal sino que intenta hacer todo en forma simultánea – Mercado Común / Mercado Mundial – lo que resulta más difícil pero desafiante.

Como eje central de la integración, Etcheverry plantea la multiplicidad del proceso, el que se desarrolla en forma desordenada con reconocimiento de iniciativas paralelas y hasta superpuestas. Se las puede ordenar de la siguiente manera:

1. No es un proceso cronológico lineal: tiene acciones múltiples paralelas hacia un fin común⁸.
2. Es irreversible, originado en los gobiernos pero trasladado rápidamente a operadores económicos y sociales.
3. Esencial para los países involucrados.
4. Proceso más abierto que el de la Comunidad Económica Europea ya que conlleva implícitamente la apertura de la economía de los cuatro países involucrados hacia el orden mundial.
5. Busca el equilibrio comercial dinámico.
6. Eliminación de asimetrías.

⁸ El autor recuerda que la integración en el Sur se intenta llevar adelante dentro del complejo mundo moderno; el que presenta planos diferentes, paralelos y simultáneos.

7. Flexibilidad ante el desequilibrio de los países miembros (económico, déficit fiscales, etc.).
8. Sujeto a plazos breves.
9. Operatividad automática.
10. Apertura del comercio para lograr competitividad.

Considerando este planteo y a modo de disparador en la realidad contextual marcada por el MERCOSUR – como configuración construida para la inserción del nuevo orden mundial – signado aparentemente por la globalización económica y lo que ella implica, un mundo que se va convirtiendo en la aldea global; surge como inquietud poder ahondar qué sucede con los actores sociales involucrados, la incidencia de este “nuevo orden” en las formas de vida, costumbres, maneras de relacionarse, modos de intercambio, etc.; en un punto en particular cuya existencia antecede al fenómeno global.

Cuando el Mercado Común del Sur surge como tal, bajo una voluntad política de estar presente en los espacios de las decisiones mundiales a partir de una realidad regional particular – marcada por relaciones existentes entre países como Argentina y Brasil quienes son sus principales socios, Paraguay y Uruguay – la interacción entre ellos era un hecho concreto, existente, con prácticas concretas de diversos intercambios; cuyo origen se remonta a la formación de los mismos.

Las modalidades adoptadas difieren de acuerdo con las comunidades que lo concretan; sin que ello implique relaciones simétricas sobre el conjunto total, hecho que permite reflexionar acerca de si en realidad se han producido los cambios esperados, quiénes fueron sus protagonistas reales y en qué medida se involucraron; cuáles han sido las transformaciones en los cruces de frontera, si esto a tenido algún tipo de incidencia en la organización social vecinal, etc.

Argentina y Paraguay poseen una historia común a partir del encuentro de estas dos ciudades (Posadas – Encarnación), cuyo origen se remonta – de

acuerdo con los antecedentes históricos – hacia fines del siglo XIX⁹, cuando Posadas inicia sus actividades como centro consumidor de bienes y servicios a partir de los productos que ingresaban desde el país vecino, ofreciendo a cambio productos que en aquel no existían.

La trayectoria recorrida desde entonces está signada por los cambios producidos a nivel mundial y nacional, donde los modelos políticos – ideológicos implementados incidieron en nuevas formas de organizaciones sociales. Los actores sociales debieron modificarse, estableciendo nuevas formas en las relaciones personales, en las de fuerza y la ocupación de los espacios.

Sin embargo la creciente diversificación y complejidad en la vida social no debe impedir – a modo de pantalla – poder observar e identificar a la ciudadanía como una configuración unitaria, donde coexisten y se conjugan la sociedad, la nación , el estado.

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.

Considerar entonces la dimensión social de un proceso de integración regional es tener en cuenta de qué manera la sociedad civil se encuentra involucrada en el mismo, para poder entender en qué medida ha dejado de ser un proyecto elitista; si se ha logrado su apropiación por parte de las organizaciones no gubernamentales, sindicales, profesionales o comunitarias. Teniendo en

⁹ Considerándose el inicio de intercambios comerciales. En lo que hace al proceso de conformación territorial, ambos países se encuentran ligados desde la época del Virreinato.

cuenta que este proceso de apropiación presenta características de discontinuidad.

La dimensión social del proceso de integración del MERCOSUR tendría que ser considerada a partir de aquellas cuestiones instaladas en la zona y que aún no han tenido el tratamiento debido. Esto es: como una respuesta hacia las demandas de tipo social aún no satisfechas; como compensación a las consecuencias sociales con aspectos negativos de la integración; como promoción de la competitividad de la región y como una legitimación del proceso debiéndose dar la incorporación y participación activa de la población.

Se busca de esta manera lograr una cohesión social que conlleve crecimiento económico y distribución equitativa, generando al mismo tiempo un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Resulta entonces una prioridad inmediata poder establecer un umbral mínimo de dignidad social; razón por la cual se debe trabajar a favor de un modelo que permita la inclusión contemplando para ello la reparación de la deuda social.

El Foro Consultivo Económico Social resulta el avance más significativo porque representa a los sectores económicos y sociales; integrándose en número igualitario de representantes de cada Estado Parte. Se plantea como objetivos:

1. desarrollar actividades y propuestas destinadas a promover la cohesión así como el progreso económico social de la región, en el marco de la creación de un mercado común,
2. hacer un seguimiento y análisis de los impactos económicos y sociales derivados de las políticas de integración tanto a nivel sectorial, nacional como subregional,
3. sugerir las políticas económico-sociales y normas derivadas de éstas aplicables al proceso de integración,
4. promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social de este proceso". (En: DI PRIETO PAOLO: 2004:3)

Algunos de los temas vigentes y a la vez centrales en la agenda de este organismo resultan ser las negociaciones entre el Mercado Común del Sur y la Unión Europea; la profundización del proceso de integración, el logro de la integración fronteriza mediante la promoción de encuentros binacionales en la frontera.

En el año 1998, el Subgrupo 10 produjo un documento que ha sido considerado como el más relevante hasta la actualidad relacionado con la construcción del espacio social para el mercado común del sur titulado “La Dimensión Social del MERCOSUR”. Se trata de temas propuestos como derechos fundamentales a tener en cuenta y ser asumidos por los distintos países miembros. Se agrupan de la siguiente manera:

1. Derechos Individuales: incluyen la no discriminación, la promoción de la igualdad, trabajadores fronterizos y migrantes, la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y de menores, los derechos de los empleadores;
2. Derechos Colectivos: contemplan la libertad de asociación, libertad sindical, desarrollo de procedimientos preventivos, de autocompensación, de conflictos y de dialogo social.
3. Otros Derechos: consideran el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional, el desarrollo de los recursos humanos, la salud y seguridad del trabajo, la inspección laboral y la seguridad social.

Por sobre la relevancia de los temas agendados y trabajados y el avance logrado en el movimiento sindical de la región, la Declaración Socio – Laboral del MERCOSUR evidenció limitaciones como consecuencia de la debilidad institucional que la encuadraba como así también la ausencia de una jerarquía jurídica firme. Sin embargo no puede dejarse de tener en cuenta el peso político obtenido mediante la aprobación de cuatro de los presidentes de los países miembros.

Se observa que la relación entre la situación de vida cotidiana de los ciudadanos de frontera y la contención que reciben es de esencial importancia al momento de analizar los problemas sociales en la frontera.

Esta articulación entre problemas sociales puntuales y respuesta por parte de los organismos responsables se concreta en el requerimiento de determinados servicios, muchos de los cuales se encuentran ausentes aún en estado de proyectos posibles. Proyectos que deberían ser considerados desde las acciones que le son inherentes al Estado, a partir del diseño y puesta en marcha de políticas adecuadas en tiempo, contexto y demandas.

Los Problemas Sociales

Un problema social presenta una situación de desajuste, desequilibrio, desorganización o falta de armonía, precisando una reformulación substancial. Si bien todo problema social puede emerger acompañado por una necesidad no implican las mismas cuestiones ni resultan ser sinónimos.

Tenti Fanfani considera que los problemas sociales no existen por sí solos, entendiendo el autor que lo social, los hechos sociales son objetos construidos. El autor indica aquí la doble existencia de los hechos, mencionando la objetividad que el mismo tiene y el significado atribuido, el sentido que se le da.

Teniendo en cuenta el primer rasgo, las modificaciones son posibles de concretar en un tiempo menor, en tanto en el segundo significa la modificación de prácticas, de maneras de hacer las cosas. Desde esta visión, cambiar o modificar reglamentos, normativas, edificios no tiene una correlación directa con la innovación de prácticas o formas de hacer las cosas. Esto último incluye las ideas incorporadas en el sujeto. Al mismo tiempo, los problemas sociales implican intereses distintos por parte de quienes los definen presentando determinadas luchas al intentar esa definición.

De acuerdo con lo planteado por Ander Egg, se puede hablar de problemas sociales cuando:

- ✓ existen conflictos de intereses entre los distintos agentes sociales involucrados en la situación,
- ✓ las medidas y acciones implementadas sobre la situación social dada no logran dar respuesta a los intereses de los involucrados directos,
- ✓ los habitantes de un lugar determinado deben enfrentar acontecimientos inesperados y/o no deseados,
- ✓ las personas se sienten obligadas a solucionar situaciones que exceden sus propias posibilidades,
- ✓ surgen situaciones estresantes,
- ✓ los procesos de socialización no han logrado potenciar el desarrollo personal y social provocando contrariamente un deterioro sobre el mismo.

Bogardus define a los problemas sociales como: "... las situaciones de que se toma conocimiento y se procuran resolver como condición del equilibrio y de la continuidad de la organización social." (En: ANDER EGG: 1999:55)

Por lo tanto los problemas sociales no pueden ni deben ser entendidos por fuera del contexto estructural donde se producen. Para poder identificar y comprender un problema social en relación a una situación determinada requiere la consideración del contexto donde la misma se produce, del ambiente logrado, quiénes son los involucrados en la situación y si existen personas que permanecen por fuera de la misma, como así también la identificación de los factores que se encuentran asociados al mismo.

Ander Egg plantea los siguientes aspectos básicos a incluir en la identificación de los problemas sociales:

- a) la naturaleza que el mismo posee: a partir de una definición concreta del mismo, utilizando las diferentes dimensiones o aspectos que presenta; incluyendo el tipo de respuesta posible;
- b) la magnitud que presenta: determinando el grado o extensión que el problema presenta; por lo que se deberá especificar la cantidad de

personas afectadas, el lugar o zona donde se produce, frecuencia en la cual se da; y

- c) la gravedad que encierra: en términos de los efectos o consecuencias negativas que dicho problema social tiene o puede llegar a tener en el desarrollo tanto de las personas como del ambiente; la probabilidad de reversibilidad del mismo.

A su vez Murray considera que los problemas: "...entran en el discurso y por lo tanto en la existencia como refuerzos de las ideologías, no simplemente porque están allí o porque son importantes para el bienestar..." (1991:19)

El autor alude con ello a la connotación que los mismos tienen cuando se hacen parte del discurso, dado que significan a partir del mismo quiénes son los virtuosos y útiles y quiénes resultan peligrosos o inadecuados; cuáles serán recompensados y cuáles no. Considera que los problemas sociales como tales resultan construcciones ideológicas y por lo tanto pueden y de hecho son utilizados en los discursos y usos políticos.

Dice Murray: "...el problema se vuelve lo que es para cada grupo precisamente porque sus rivales lo definen de modo diferente..." (...) "...un problema está constituido por las diferencias entre sus definiciones". (Ob. Cit.: 1991:23)

Entonces, así como los problemas sociales son rótulos de agrupamientos o diferencias, sus soluciones también son creaciones sobre esas contradicciones. El problema, por lo tanto, está constituido por las diferencias entre sus definiciones.

La noción de problema desde esta perspectiva entonces se convierte en un producto: resulta un significado. Significado éste que se orienta en dos direcciones: por un lado en el nombre de una condición indeseable o de amenaza al bienestar; y por el otro a las respuestas a ser dadas las cuales comprenden una secuencia de formulaciones y acciones ambiguas y cambiantes.

De esta manera, un problema social no es una entidad verificable, sino que resulta una construcción que promueve intereses ideológicos donde su explicación tiene que ser y de hecho lo es, parte del proceso de construcción.

Así, la vinculación entre problemas sociales y soluciones representa en sí misma una construcción que transforma una preferencia ideológica en una acción racional gubernamental. Si la vinculación resulta entre un problema social que posee un interés amplio, el discurso va a adquirir una forma racional que logre ser entendida por el público en general, dado que resulta vital el apoyo de éste último para la toma de decisiones futuras.

Plantear de esta manera la noción de problema social posibilita pensar el tipo de política social diseñar; donde se establece una vinculación directa entre el diseño y la decisión para con la acción a seguir:

“...el discurso sobre los problemas sociales y su manejo político tiene varios niveles concurrentes de significación. Es manifiestamente un diálogo sobre algunas condiciones nombradas y sobre los cursos de acción adecuados, pero el mismo discurso puede ser un enunciado latente de cuestiones más perturbadoras”. (MURRAY: 1991:35)

Con lo cual el autor da significado también al silencio, dado que éste representa la evitación de una cuestión que si se menciona puede dividir acciones u opiniones futuras. Dando sentido a la atención y discusión pública de determinados problemas.

Porque es evidente que cuando algunos problemas sociales predominan y dominan las noticias y discusión políticas, otros no menos relevantes desaparecen del escenario. Lo cual permitiría pensar en una cierta limitación en el número de cuestiones que pueden ser advertidas por parte de la población como así también por parte de quienes deben darles respuestas.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que cada problema particular toma su significado del conjunto o constelación de problemas con los cuales se

superpone, y de los relatos sobre sus consecuencias pasadas y futuras. Existe una transformación del tiempo cuando aparecen los problemas sociales, siendo el pasado y futuro de los actores racionalizaciones de sus mundos sociales corrientes y donde las políticas públicas no quedan excluidas.

Parafraseando a Murray, lo que reconstruyen las noticias no son sino los mundos, las historias sociales, dando las bases para la creación de un mundo dominado por un conjunto particular de problemas, y con ello la creación de los apoyos necesarios para los cursos de acción específicos.

Considerando entonces la relación entre contexto, historia, tiempos, se puede inferir que los problemas sociales en una zona de frontera adoptan características particulares cuya atención también debería incluir dicho rasgo distintivo.

Las Políticas Públicas

Tal como expresan Riqué y Orzi, Política es: "...el conjunto de decisiones que tienden al cumplimiento de las estrategias que quien toma las decisiones, en este caso el Estado, se ha fijado". (2003: 66)

Así entendida, resulta el marco general desde donde se desprenderán otras líneas de acción. Y aquí aparece entonces, como concepto intermedio, el de Políticas Públicas, conteniendo a las Sociales.

Es válido retomar este tema no solo por ser uno de los conceptos subyacentes a la investigación sino que además resulta estar agendado y trabajado por el movimiento sindical de la región de frontera estudiada, donde la Declaración Socio – Laboral del MERCOSUR evidenció limitaciones como consecuencia de la debilidad institucional que la encuadraba como así también la ausencia de una jerarquía jurídica firme.

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 estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil¹⁰.

Dado que el Estado, al como ya se ha expresado, ha pasado por un período de redimensionamiento aún no superado, donde se desplegó un escenario intermedio, desdibujado, movedizo; dentro del cual debió operar; juega en el contexto en estudio la articulación de dos países en igualdad de situación.

Tanto Argentina como Paraguay atravesaron reformas sustanciales que afectaron al conjunto de la sociedad. Porque las diferencias existentes no solo están dadas entre los distintos países involucrados 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.

Así, 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

¹⁰ 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 la 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)

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 descritos 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: “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 gobierno¹¹”. (MEDELLIN TORRES: 2002: 8)

¹¹ 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)

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.

Políticas Sociales

Teniendo en cuenta la idea de que la política social es uno de los componentes básicos de la dimensión social del Mercado Común del Sur, cabe incorporarla desde los lineamientos teóricos; considerando para ello a Claudia Danani, quien se refiere a las mismas diciendo que son: "...como un tipo de "políticas estatales" y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)¹²" (1996:22).

¹² 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.

En las políticas sociales se expresan y a la vez se construyen los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad¹³, condiciones que se diferencian de acuerdo a los grupos sociales vigentes.

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.

Fernández Soto cuando se refiere a las Políticas Sociales las trabaja desde la idea de "... mecanismos de intervención social del Estado moderno". (2005: 156). Y las concibe como aquellas respuestas indelegables en cuanto a responsabilidad que el Estado Moderno asume ante las manifestaciones de la cuestión social.

Desde esta concepción se le otorga a la Política Social una lógica de fuerza activa dado que por un lado se institucionaliza e inmediatamente comienza a intervenir en el ordenamiento de las relaciones sociales. Tomando un rol protagónico tanto en los procesos de mantenimiento del orden social como en aquellos referidos a la construcción de legitimación de los proyectos sociales.

Desde ese lugar, la política social se involucra en la ampliación de los derechos sociales, considerándolos en términos de capacidad para la desmercantilización; promoviendo la noción de ciudadanía social. Considera que la política social no puede ni debe ser separada del contexto en el cual y para el cual es pensada.

¹³ En realidad de la vida social

Dice Fernández Soto "...la política social, para su comprensión, no puede ser autonomizada. Ni la política social en general, ni los sujetos partícipes en su dinámica, "planificadores", "ejecutores", "usuarios" o "beneficiarios"; ni los problemas sociales que atiene y las definiciones realizadas al respecto, ni las alternativas de intervención elaboradas y seleccionadas, pueden ser abstraídos de los procesos políticos - sociales en los que se construyen – y que explican – los fundamentos de las direcciones políticas resultantes". (Op. Cit.: 2005: 163)

Dado que la política social es una construcción social, no puede considerársela ni constituir la en una acción neutra; debiéndoselas revincular desde la concepción vigente con las intencionalidades que intenta alcanzar. Deben promover la asociación con los otros niveles de gobierno provinciales y locales, como así también con todas las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de incidir positivamente en la configuración de una agenda productiva inclusiva.

La articulación con los diferentes niveles de gestión, contribuye a consolidar un entramado que potencia todos los recursos económicos, humanos e institucionales en función de una intervención comprometida con las demandas de la sociedad.

Las nuevas configuraciones económico sociales en la era de la Globalización son más efectivas en el aspecto económico, sin embargo hay más desigualdades sociales entre la población ya que existe un sector cada vez más empobrecido y es el más numeroso.

Las reformas económicas, en América Latina no fueron acompañadas por políticas públicas inspiradas en los derechos de la ciudadanía, razón por la cual los servicios públicos, especialmente la educación y la salud, se vieron afectados en recursos humanos, el deterioro de la infraestructura y el equipamiento.

La exclusión social aparece con el poco acceso de gran parte de la población a los servicios de salud por ejemplo; con la inequidad en la calidad y calidez de la atención; en la oportunidad de ser atendidos según sus necesidades reales; predominio de enfermedades ligadas a la pobreza e indicadores sanitarios poco favorables, déficit en la educación, en los recursos que deberían ser asignados para estos servicios básicos, los recursos humanos especializados, insumos, tecnología, equipamientos, entre algunos de los ejemplos que se pueden seguir mencionando.

Por ello los ciudadanos de frontera con escasas posibilidades de desarrollar formas de acción colectivas unificadas, institucionalizadas y permanentes, crean estrategias de supervivencia originales a través de los beneficios que da el cruce cotidiano (Posadas-Encarnación), generando sus propios ingresos en el sector informal de la economía.

En palabras de la autora Susana Cazzaniga la cuestión social se plantea entonces a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de estas poblaciones, que muestran las incongruencias de orden social impuesto por el sistema capitalista. (2001)

Se trata de un sistema de acumulación de la riqueza que provoca desigualdad de oportunidades a pesar de los derechos del ciudadano. Por otro lado la cuestión social como producto del modo de organización y funcionamiento de la sociedad capitalista, tiene una implicancia directa en la vida de los sujetos, que transcurre desde el empobrecimiento hasta los procesos de exclusión social.

La Agenda Pública

Es así que los problemas sociales surgen, de acuerdo con Margarita Rozas Pagaza cuando se instala la cuestión social en la esfera pública y es legitimada por la acción social del Estado, es decir, reconociendo públicamente las desigualdades sociales como problemas sociales. (2004).

Cada país prioriza sus problemas y los trata al incluirlos en la agenda pública, conformada por un conjunto de problemas, demandas político-sociales que las autoridades políticas toman en consideración e incorporan para su atención por relevancia política, por el grado de conflictividad que encierra o por afinidad de valores.

Las propuestas que forman parte de la agenda pública se explicitan en un Proyecto de Gobierno a partir del cual se definen las políticas públicas. Las mismas dan cuenta de los conflictos sociales que emergen en la sociedad y además expresan el grado de control que tiene el gobernante sobre el aparato estatal.

Según Medellín Torres, las políticas definen y exponen la puesta en juego de un proyecto de dirección política del Estado y la sociedad que se gobierna, y un proyecto de dirección ideológica acerca de cómo debe formarse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa. (1997).

Configuran también las políticas públicas, campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad. (DÍAZ, 1997).

Es interesante rescatar la noción de “público”, dice Bifarello, porque el Estado tiene la responsabilidad de direccionar los procesos de políticas superando intereses sectoriales y entran a jugar otras organizaciones que se complementan con el Estado y que participan en el diseño, la implementación, el monitoreo de los programas sociales estatales. (2002).

Además a través del Estado por ejemplo en materia de salud, aparece la descentralización como una estrategia de gestión que busca revertir las limitaciones del actual modelo sanitario, transfiriendo a la ciudadanía y a los niveles locales de gobierno la capacidad de incidir responsablemente en el proceso de toma de decisiones en las políticas de salud y así estos cambios también se vienen suscitando en otras áreas como la educación, entre otras.

Por otra parte, el proceso de integración del MERCOSUR, debe extenderse más allá del plano comercial, esto corresponde a la profundización del MERCOSUR que exige la adopción regional de políticas públicas y la atención de los problemas sociales por parte de los gobiernos que componen a dicho mercado.

También se debe considerar que los procesos de democratización y de integración si bien se enmarcan en la región, cada país desarrolla aspectos que son similares y otros diferentes. Se comparten normativas, disposiciones, se comparten los problemas de desarrollo económico y social de cada país, los que según Ferrer, en el MERCOSUR se vuelven más complejos pero con mayores oportunidades, ya que se cuenta con el otro país para resolver los problemas, con otra alternativa si no se posee la propia, con el modelo y el respaldo de una política ya implementada. Es un desafío para que a través de la complementariedad y la solidaridad mutua se logre mejores condiciones de vida para toda la población. (En CAPUTO y GALARCE, 1997).

En definitiva, es importante mencionar que para la llamada integración, además se conserva un capital social hecho de relaciones de parentesco, pertenencias y solidaridades étnicas, culturales y religiosas que se vivencian y se ponen en práctica cotidianamente en el ciudadano de frontera Posadas – Encarnación.

Los temas sociales registrados en la agenda pública
de los gobiernos de Misiones e Itapúa

Misiones, Argentina

La agenda gubernamental está encabezada por la educación, en la búsqueda de inclusión y calidad, la generación de empleo, y como lo manifestó el gobernador: *“Misiones crece y lo hace cubriendo las demandas sociales y de infraestructura que se traducen en la necesidad de construir rutas, accesos, puentes, viviendas, escuelas, hospitales, comisarías, plazas, redes de agua y tantas otras demandas que se resuelven a través de las obras de infraestructura.”* (Discurso del Gobernador Maurice Closs, 2010: 22).

Se destaca que en el modo discursivo con que se trataron los temas, a partir de un estilo argumentativo, se reiteró por ejemplo, la cuestión de la pobreza, la salud, la seguridad, el empleo, la relación con la educación, el conocimiento, la capacitación, considerando como condiciones indispensables para una vida digna que deben ser tratados:

“...es imprescindible luchar contra la pobreza y para ello la educación, especialmente la incorporación de escuelas secundarias, está en el centro de nuestras políticas...” (Extracto del discurso del Gobernador).

“...apuntamos a la educación, porque solamente un pueblo educado, con niños y jóvenes educados, podrá entender la importancia de cuidar la salud como un bien social y no solamente como un bien individual.” (Extracto del discurso del Gobernador).

“...el conocimiento y la capacitación son herramientas fundamentales para trabajar en la seguridad de los misioneros.” (Extracto del discurso del Gobernador).

“Este aspecto resulta de vital importancia por la comprobada relación que guarda esta etapa de la formación de nuestros jóvenes con su posibilidad de incorporación al mercado laboral...” (Extracto del discurso del Gobernador).

Los propósitos de gobierno se pusieron de manifiesto cuando el gobernador Closs sintetizó las prioridades en diferentes momentos de su discurso:

“Debemos producir más alimentos, (...) debemos traer más turistas, es vital agregar valor en el sector foresto industrial, es imprescindible reconocer los problemas, es imprescindible luchar contra la pobreza y para ello la educación, especialmente la incorporación de escuelas secundarias, está en el centro de nuestras políticas (...) Las políticas de prevención y de atención primaria de la salud ocupan el centro de nuestra agenda,...” (Extracto del discurso del Gobernador).

La agenda pública del gobierno de la provincia de Misiones incorpora como temas de primordial atención: educación, salud, trabajo y desarrollo productivo, planes nacionales y provinciales, seguridad, derechos humanos y turismo.

- **EDUCACIÓN**

Se coloca en primer lugar a la educación como derecho que abre posibilidades a niños y niñas, adolescentes y jóvenes y permite disminuir la desigualdad. Se refuerza la idea de lograr equidad a través de un proceso de inclusión con calidad.

“La educación provincial asiste al más extraordinario esfuerzo público que se haya realizado en nuestros 200 años de existencia como Nación, en la búsqueda de inclusión y calidad. Argentina y Misiones avanzan hacia una verdadera revolución educativa, colocando para ello a este tema en el tope de la agenda gubernamental. La prueba más elocuente de ello ha sido el récord registrado en infraestructura escolar que contabiliza más de 900 intervenciones en escuelas (...) se han creado 74 escuelas secundarias y 23 secundarias satélites. Este aspecto resulta de vital importancia por la comprobada relación que guarda esta etapa de la formación de nuestros jóvenes con su posibilidad de incorporación al mercado laboral. En tal sentido ANUNCIO que hemos previsto la creación de 35 nuevas escuelas secundarias para el inicio del año escolar del 2.011.” (Extracto del discurso del Gobernador).

Los ciudadanos convocados a participar de las intervenciones en educación son los padres, las familias y principalmente los gobiernos municipales:

“Necesitamos que los padres estén más cerca de sus hijos en los temas de la escuela, particularmente de los niños y de los adolescentes. Otro actor imprescindible son los gobiernos municipales, que actualmente se están ocupando de las tareas de aprestamiento para el inicio de clases.” (Extracto del discurso del Gobernador).

De esta manera se da cuenta del criterio de descentralización enfocado en la infraestructura y servicio de las escuelas, bajo la responsabilidad directa de los gobiernos locales, y que deben resolver con mayor eficacia y efectividad los problemas que se inician en el ámbito educativo:

“En este sentido quiero comentarles que se está diseñando, en base al criterio de descentralización, un programa para que durante este año se instituya la atención permanente y continua por parte de los gobiernos locales de todos aquellos problemas relacionados con la infraestructura o los servicios de las escuelas, que muchas veces ocasionan pérdidas de horas o hasta días de clases. Esto permitirá mayor celeridad en la atención de este tipo de contingencias, con mayor eficacia y economía.” (Extracto del discurso del Gobernador).

- **SALUD**

En el área de la salud el criterio de descentralización también se aplica en el trabajo con los gobiernos municipales, en forma intersectorial, acentuando las políticas de prevención y de atención primaria de la salud con la incorporación de nueva tecnología e infraestructura (creación de CAPS, refacciones de hospitales, compra de equipamiento) y fortaleciendo la labor comunitaria a través de los promotores de salud.

“La descentralización y el trabajo en conjunto con nuestros intendentes son la clave para alcanzar buenos resultados, la atención primaria de la salud ya muestra sus frutos. Una sociedad abierta a los conocimientos, a la incorporación de tecnología, al proceso de mejora constante en calidades y en capacitación nos pondrá en el lugar

que nos merecemos en la sociedad del futuro (...) Las políticas de prevención y de atención primaria de la salud ocupan el centro de nuestra agenda, es por eso que constantemente inauguramos Centros de Atención Primaria de la Salud en pueblos, colonias y barrios; es por eso que seguimos fortaleciendo nuestra red de Promotores de Salud, es por eso que tomamos con realismo y responsabilidad la problemática de las enfermedades tropicales: dengue, leishmaniasis, fiebre amarilla (...)(Extracto del discurso del Gobernador).

Dado que la mitad de la población misionera requiere de los servicios públicos de salud, es una de las áreas de inversión gubernamental:

“El 50% de los misioneros dependen de la salud pública, continuamos con el fortalecimiento de nuestra red de hospitales y una histórica inversión en Centros de Atención Primaria de la Salud. En este período inauguramos cerca de 20 CAPS. Estamos prontos a inaugurar 10 más y en el corto tiempo iniciaremos la construcción de 15 nuevos CAPS. Refaccionamos los hospitales de Santa Ana, de Fátima, el Baliña, el Carrillo y el Centro Manantial de Posadas. Compraremos 30 nuevas ambulancias, ya que año a año debemos reforzar nuestra red de traslados.” (Extracto del discurso del Gobernador).

La descentralización de la salud pública implica para el gobierno de Misiones también el traspaso de las responsabilidades del Ministerio de Salud Pública a los hospitales.

Para que los hospitales logren la autogestión no se tratará sólo de la transferencia de gestión de mecanismos técnicos y administrativos, sino la coordinación de relaciones con el gobierno y con la comunidad para asegurar la calidad de la atención de la salud.

“En lo que respecta a la gestión de nuestros hospitales creemos oportuno informar que vamos a enviar a nuestra Legislatura un proyecto de ley que vuelva a poner en vigencia el sistema de autogestión de los hospitales. Que quede claro, no es que se instalará un modelo de autogestión para todos los hospitales, pero necesitamos tener esta herramienta para utilizarla en los casos y situaciones que lo consideremos conveniente y necesario.” (Extracto del discurso del Gobernador).

Resaltó la puesta en marcha el Hospital Escuela de Agudos Doctor Ramón Madariaga, además del sector de emergencias y un piso de internación para pacientes con y sin obra social.

Se refirió a la importancia de la Asignación Universal por Hijo, el Plan Nacer, el Plan Mamá que se complementará con el Plan Cuna. Y se proyecta una Facultad de Medicina dependiente de la Universidad Católica de las Misiones.

“(...) valoramos infinitamente la Asignación Universal por Hijo, porque pone como requisito prácticas de prevención como ser la vacunación de los menores;(...)”

“La mortalidad infantil sigue en franco descenso en la provincia de Misiones, a simple modo de ejemplo lo que en el año 2.001 significaba 19.5 por mil, en el año 2007 bajo a un 13.7 y en el año 2.009 ha sido de 12.7 cada mil nacimientos. Estos resultados se han logrado básicamente con la exitosa ejecución del Plan Nacer, (...) del Plan Mamá, plan que significa no sólo un ingreso para quienes más necesitan, sino que hay una preocupación especial en contener a las embarazadas, preocuparse por su salud, su estado de ánimo y la educación de las embarazadas más vulnerables de la provincia de Misiones (...) complementaremos el Plan Mamá con el Plan Cuna,...” (Extracto del discurso del Gobernador).

Para abordar los temas de salud de la población se convoca a participar a los gobiernos municipales y la población en general a partir del aporte cotidiano en los cuidados de la salud dentro del ámbito privado y comunitario.

“...el trabajo en conjunto con nuestros intendentes son la clave para alcanzar buenos resultados...”

“...con el tema del dengue (...) debemos luchar diariamente en cada una de las casas de los misioneros para combatir al mosquito que es el causante del dengue. Debemos ser limpios y ordenados, evitar los basurales, es una tarea de todos los días.” (Extracto del discurso del Gobernador).

“El Estado no alcanza a ingresar a los cientos de miles de hogares de la provincia, el Estado debe trazar las políticas y pautas generales, pero la pelea diaria, insisto diaria, deben ser de todos los misioneros.” (Extracto del discurso del Gobernador).

- **TRABAJO Y DESARROLLO PRODUCTIVO:**

En referencia al autor Oscar Madoery, las reformas estructurales de los años noventa llevaron a mayores índices de desocupación y precariedad laboral y a desigualdades en la distribución del ingreso. Expandiéndose la economía informal y la economía de subsistencia en un contexto de marcada exclusión social y falta de equidad. Devenidos de Políticas de emergencia social, políticas asistencialistas y mecanismos de ayuda a sectores vulnerables. Las políticas activas de empleo fueron cambiando de un contenido asistencial-social al de inserción laboral y productiva. (2010: 1-3).

Pareciera ser que esta es la tendencia en la implementación de las políticas sociales que lleva adelante el gobierno provincial, al menos así se manifiesta en el discurso.

“El trabajo digno es nuestro objetivo en política social, el ideal al que aspiramos es que todos los misioneros tengan su trabajo. Por eso llevamos adelante políticas para la generación de empleos a través de emprendimientos productivos y capacitación en oficios. Se conformó la Red de Emprendedores de la Economía Social de Misiones. Se lanzó la marca colectiva HECHO EN MISIONES, que permitirá acompañar a los emprendedores facilitándole su salida comercial (...) a través del programa Manos a la Obra...” (Extracto del discurso del Gobernador).

Además se mencionó el Programa PROALINMENTOS orientado al desarrollo eficiente de las cuencas productivas, *“(...) significa que nuestros recursos no irán para cualquier proyecto a cualquier lado, sino que irán para fortalecer los proyectos en las regiones donde ya se está trabajando en esas cadenas productivas, donde ya exista capacidad instalada de almacenamiento, procesamiento e industrialización de nuestros alimentos.”* (Extracto del discurso del Gobernador).

También enfatizó el desarrollo de la ganadería, la producción de frutas, hortalizas y verduras, la piscicultura, producción de granos, la producción de tabaco, té, yerba mate, y propone cambios en el modo de encarar el sector forestal. Se invita a participar a organizaciones ecológicas, trabajando juntos para evitar la depredación del bosque nativo.

- **PLANES NACIONALES Y PROVINCIALES**

Son convocados por el gobierno provincial los poderes del Estado, iglesias, organizaciones sociales, fuerzas de seguridad, clubes, organizaciones no gubernamentales, *“a que este año del Bicentenario sea un hito para lograr el “Hambre Cero y Cero Niños en situación de calle” en la provincia de Misiones.* (Extracto del discurso del Gobernador).

Se remarcó el esfuerzo y decisión de la Presidencia de la Nación con la implementación de la Asignación Universal por Hijo y porque con *“...los planes sociales, cada niño tiene la garantía de un ingreso mensual destinado a ocuparse de su alimentación, salud y educación.”* (Extracto del discurso del Gobernador).

Sumado a los beneficios que otorgan las Tarjetas Magnéticas, el Plan de Pensiones Provinciales, las Jubilaciones de las amas de casa y el Programa Hambre Cero, este último que se convirtió en un desafío del Gobierno Provincial.

- **SEGURIDAD:**

Se pretende establecer políticas integradas para garantizar la seguridad pública de la región, de esta manera se determinaron operativos de protección, asistencia y prevención vial, se implementó un sistema de Cámaras de Seguridad en puntos estratégicos, y se instituirá un Sistema Integral de Emergencia Ciudadana denominado “911”, que centralizará las llamadas de emergencia y las derivará al área correspondiente.

“Seguiremos con las campañas publicitarias y con las acciones preventivas, iremos hacia un sistema sancionatorio, vamos a radarizar la provincia de Misiones, (...) con

sus respectivos patrulleros y de manera sincronizada con el sistema de puntuación o scoring castigaremos a quienes no cumplen con las normas de tránsito”. (Extracto del discurso del Gobernador).

- **DERECHOS HUMANOS:**

En relación a las políticas de seguridad se atendieron también políticas efectivas en materia de narcotráfico y trata de personas, dos de los temas sobresalientes que involucran los derechos humanos. Así como en la búsqueda de justicia, verdad y memoria con los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la última dictadura militar y el derecho a la identidad.

“La trata de personas es un flagelo de expansión mundial que nos golpea y nos ocupa y donde tenemos en el último tiempo cifras que nos muestran la magnitud del drama: hemos rescatado 104 víctimas de trata de las cuales el 60% eran menores, a las que le hemos dado la contención necesaria”.

“El derecho a la identidad de los misioneros también es una preocupación de este Gobierno. Hemos puesto en funcionamiento el Centro de Documentación Rápida en la ciudad de Posadas. Se trata de oficinas con tecnología digital para trámites de DNI.” (Extracto del discurso del Gobernador).

- **TURISMO:**

La promoción regional del turismo a través de campañas en los países vecinos y en las principales ciudades del país es la prioridad para atraer a los viajeros turistas. Lo que conlleva la necesidad de una planificación urbanística que embellezca los puntos estratégicos para el turismo: terminales de ómnibus, nuevos tramos de la costanera.

“...ampliado el criterio de protección costera, logramos que se nos construya la costanera, el Acceso Sur a la ciudad de Posadas, y el By Pass Arco-Garita, muelles, puertos, plazas, paseos”. (Extracto del discurso del Gobernador).

La inauguración del Parque Temático del Cerro Santa Ana, entre tantos proyectos de obras de infraestructura para embellecer los pueblos de Misiones, mejorar el servicio al turista y contribuir a la seguridad vial.

Itapúa, Paraguay

En la agenda pública del gobierno de Itapúa se destaca la atención de la salud, educación, trabajo, MERCOSUR, asistencia social, y seguridad alimentaria. En el área de salud la prioridad es la prevención, focalizando el interés en la atención y tratamiento de la población que necesite cobertura en el área de la salud pública.

Según manifestaciones del Gobernador de Itapúa los logros se centraron en Proyectos como el Centro Oftalmológico Nacional brindando atención gratuita a connacionales y extranjeros, las mejoras en la Sala de Urgencias del Hospital Regional de Encarnación y las farmacias sociales habilitadas en diferentes distritos. Y *“como estrategia para mejorar la salud y la calidad de vida de nuestra gente trabajamos para brindar agua potable a cada comunidad ampliando la cobertura (...)”* (Extracto del discurso del Gobernador de Itapúa Juan Maciel, 2010).

En educación se priorizan los siguientes temas *“Nuestra fuerza está en la educación, en becas para jóvenes estudiantes necesitados, en la transferencia de recursos a entidades educativas e instituciones sin fines de lucro”. “(...) con comedores estudiantiles en nuestros asentamientos rurales, con capacitaciones docentes, con mejoras edilicias y equipamientos en nuestras escuelas.”* (Extracto del discurso del Gobernador de Itapúa Juan Maciel, 2010).

La Constitución Nacional de Paraguay expresa que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que el sistema educativo tiene por objetivos permanentes la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo (Cap. VII, art 73).

Se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna; y la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico. (Cap. VII, art 74).

Acerca de la creación de trabajo, el gobierno se apoyó en las obras públicas, en la construcción del capital social fundamental para el desarrollo y la reducción de los altos índices de desempleo y empleo precario. Para lo cual rescata las relaciones intersectoriales, la interacción con los intendentes, con las múltiples organizaciones y comités de Itapúa.

Considera la inversión en asistencia social a los más necesitados a quienes se les otorga *“(...) medicamentos, exoneraciones para estudios clínicos e internaciones, traslados a centros asistenciales de mayor complejidad, atención a la salud en las comunidades indígenas, entrega de alimentos, sillas de ruedas, prótesis”*, como una manera de dar acceso a servicios para los más vulnerables. (Extracto del discurso del Gobernador de Itapúa Juan Maciel, 2010).

La Seguridad alimentaria se concreta en proyectos de diversificación de agricultura familiar campesina, en el fortalecimiento de los servicios de salud, en la capacitación y la educación para niños, jóvenes y adultos sobre nutrición y alimentación. Se sostiene el compromiso por conservar y preservar el medio ambiente, por incentivar el turismo, el deporte y la cultura. *“(...) resaltar la cooperación internacional que recibe Itapúa en las diferentes áreas, para mejorar el nivel y la calidad de vida de sus habitantes.”* (Extracto del discurso del Gobernador de Itapúa Juan Maciel, 2010).

El gobierno paraguayo pone en valor lo que significa el MERCOSUR como apoyo de todos los estados participantes a la República de Paraguay y como unificación de las naciones al desvanecerse la frontera y promover los recursos que cada país puede ofrecer a la región.

“El Mercosur es un sueño compartido con Misiones, el Mercosur debe ser de la gente. Debe hacerse tangible y no debe haber frontera. Ese es el sueño. El río nos tiene que unir y definitivamente debe desaparecer la frontera y más aún con las cosas lindas que hay para mostrar en Misiones que tiene en su haber más de un millón de bosques, las cataratas del Iguazú (...)” (Nota de canal 12 de Posadas, al gobernador de Itapúa, 2010).

Sin embargo existen condicionantes para lograrlo, como las cuestiones ideológicas muy arraigadas a la historia, a la cultura, y vinculadas directamente a las cuestiones políticas y económicas de cada país.

“(...) creo que las provincias limítrofes deberían tener un rol más protagónico en la comisión que representa cada país, pero aún estamos lejos de ese proceso, creo que las condiciones están dadas mejor que antes pero aún falta por cuestiones no sólo económicas sino también por cuestiones ideológicas (...)” (Extracto de entrevista No.8)

El sentido de democracia para el gobierno tiene sus pilares en el acceso a la información pública y la transparencia como parte del proceso de rendición de cuenta por parte de las autoridades.

“Nuestra gestión también está basada en los principios de eficacia, economía y eficiencia para lograr la máxima productividad de los recursos que le fueron confiados para el logro de los propósitos institucionales y sociales, orientándolos hacia el cumplimiento de los objetivos y metas previstos, gastos e inversiones públicas para la satisfacción de las necesidades de los diferentes grupos de interés y en especial de la población más vulnerable de nuestro departamento.” (Extracto del discurso del Gobernador de Itapúa Juan Maciel, 2010).

Las situaciones sociales
consideradas problemas sociales por parte
de los gobiernos de Misiones e Itapúa.

Para el gobierno de Misiones, en el área de educación, los problemas se generan por deficiencias en la infraestructura o los servicios de las escuelas que ocasionan según manifestó el gobernador pérdida de horas o hasta días de clases. Relacionados esos problemas a las necesidades del cuidado de la salud y a mejorar la calidad y cantidad de agua en las escuelas.

Frente a la idea de incorporar políticas preventivas y de Atención Primaria de la Salud el Gobernador expresa que se asume con realismo y responsabilidad la problemática de las enfermedades tropicales: dengue, leishmaniasis y fiebre amarilla.

“...con el tema del dengue. Este verano ha sido duro tal como lo advertimos allá en la primavera. Tenemos que acostumbrarnos a convivir con este problema y convivir no significa bajar los brazos, muy por el contrario significa que debemos luchar diariamente (...) Pese a las dificultades podemos decir que hemos sorteado de manera satisfactoria la difícil situación y lo hicimos primero porque la aceptamos y segundo porque ante la duda de cualquier estado febril sospechoso lo tratamos como si fuera dengue. El frío vendrá, el problema se calmará, pero no nos confundamos, con los calores el dengue volverá a estar amenazándonos.” (Extracto del discurso del Gobernador Maurice Closs, 2010).

La asidua y numerosa concurrencia de ciudadanos paraguayos a los hospitales públicos y sanatorios privados en Misiones permiten visualizar la necesidad de utilizar el sistema de salud. *“Porque es sabido que del lado paraguayo la salud pública es inexistente. Y la salud prepaga o particular es muy cara y escasa en especialidades.”* (Extracto de entrevista a un funcionario misionero - No.6). Pero los problemas surgen cuando no se logra satisfacer la demanda de los servicios de salud.

En torno a la tenencia, ocupación y propiedad de las tierras públicas y privadas se generan programas e implementan acciones sociales y productivas para resolver las problemáticas derivadas de estas situaciones.

“Ahora bien, pese a todas estas acciones de Gobierno todavía existen bolsones de pobreza extrema, chicos en situación de calle, fuera de las escuelas, y todavía existe desnutrición”. (Extracto del discurso del Gobernador Maurice Closs, 2010).

Llama a toda la población a comprometerse para rescatar a los niños que padecen hambre, situación que los lleva a la desnutrición y a no concurrir a la escuela, y por ende quedar excluidos del sistema escolar.

En términos de seguridad, los accidentes de tránsito no se lograron erradicar ni evitar, lo que coloca al gobierno frente a la problemática de la seguridad vial merecedora de la determinación de medidas concretas.

El gobierno pone énfasis en la necesidad de prevenir la explotación sexual, el trabajo forzado, etc., y el rescate de las víctimas de la trata de personas, en su mayoría menores.

“(…) uno mira la televisión y ve que en Buenos Aires se descubren las fabricas de textil donde por decir y dar números 30 bolivianos y hermanos paraguayos están siendo esclavizados en esta nueva esclavitud de hoy a la que la globalización nos ha llevado no.” (Extracto de entrevista a un funcionario misionero -No.12).

Es común encontrar situaciones irregulares en las documentaciones de los ciudadanos que circulan cotidianamente en la zona de frontera cruzando el Puente San Roque González de Santa Cruz, lo que deja expuesto que existen problemas de indocumentación.

La intención de nacionalización del ciudadano tiene que ver con estos problemas y por ser ciudadano extranjero se debe regir por las leyes de migraciones.

“Lo más común en los ciudadanos de frontera es que tengan las dos nacionalidades (...)” (Extracto de entrevista a funcionario - No.2).

“La indocumentación del ciudadano de frontera es la consecuencia de la falta de políticas serias de los estados. No sirve para nada, por ejemplo ni siquiera se asientan

los matrimonios realizados entre ciudadanos de diferentes países tal como impone la ley nacional; pero no lo hacen ni los funcionarios!! Paradoja: aproximadamente unos treinta mil ciudadanos paraguayos poseen documentación argentina–DNI–; votan en las elecciones, se integran como mano de obra regalada en la construcción y otros rubros laborales de bajo requerimiento en detrimento de la mano de obra nacional, en consecuencia no hacen uso de los derechos que normalmente usaría un ciudadano nacional, tampoco tiene obra social, de modo que el documento no es garantía de nada.” (Extracto de entrevista No.4)

Desde el gobierno misionero se convocó a Poderes del Estado, iglesias, organizaciones sociales, fuerzas de seguridad, clubes, organizaciones no gubernamentales, a lograr el “Hambre Cero y Cero Niños en situación de calle” en la provincia de Misiones.

Con la implementación de la Asignación *Universal por Hijo* se benefician a más de 132.000 niños de Misiones.

El 50% de los misioneros dependen de la salud pública, se continúa con el fortalecimiento de red de hospitales y una histórica inversión en Centros de Atención Primaria de la Salud, en el marco de un programa de descentralización hospitalaria. Se inauguró el nuevo Hospital Madariaga con una infraestructura de alta complejidad y alta innovación tecnológica en la región.

Se destaca la lucha contra las enfermedades tropicales como el dengue y la leishmaniasis, que son males endémicos que castigan a la región, sin embargo y a través de una fuerte campaña de concientización y de vacunación masiva se busca reducir los índices de contagio.

Se encuentran en ejecución el Plan Nacer, Plan Mamá (destinado a aquellas madres sin cobertura social) complementado con el Plan Cuna.

Se inauguró el Hogar de Día en Posadas donde se le da contención, alimentación, salud y capacitación a alrededor de 150 chicos y su entorno familiar.

Es la prioridad en la agenda pública la educación, con inversiones en construcción de nuevas escuelas, razón por la *cual se pasará a tener 60 escuelas en ejecución constante.*

Se pretende mejorar la calidad y la cantidad de agua en las escuelas, una problemática que merece una atención puntual en la búsqueda de la salud de los niños misioneros.

En base al criterio de descentralización se está diseñando un programa para que durante este año se instituya la atención permanente y continua por parte de los gobiernos municipales de problemas de infraestructura o servicios de las escuelas.

Los ciudadanos de frontera, tanto argentinos como paraguayos, se benefician de sistemas públicos de prestación de servicios sociales, en hospitales, en escuelas y universidades en Argentina o en Paraguay, asistiendo asiduamente a los diferentes lugares para recibir alguna prestación social.

Es así que entre los países de Argentina y Paraguay se rubricaron durante los últimos tiempos convenios binacionales, mencionando por ejemplo que a fin de fortalecer la prevención, la vigilancia y el control del Dengue en la región, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay y el gobierno de la Provincia de Misiones – Argentina, acordaron coordinar acciones en las áreas epidemiológica y comunitaria. Para ello sus autoridades se reunieron y firmaron un acuerdo a través del cual intercambiarán información, intervendrán conjuntamente en el control y el seguimiento de eventuales casos, y efectuarán tareas de prevención y promoción conjunta.

Posteriormente se creó el PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA TRANSEFRONTERIZA a desarrollar entre la Secretaría de Salud del Departamento Itapúa y el Ministerio de Salud Pública de la provincia de Misiones, que surgió a partir de la suscripción del Convenio de Cooperación Transfronteriza entre ambos Gobiernos.

En ese marco se distinguieron cuatro áreas de interés compartido, entre las cuales figuraban: vigilancia epidemiológica, atención primaria de la salud,

capacitación de profesionales en áreas de alta complejidad y acciones vinculadas con violencia y trata de personas.

Se definió priorizar el tema relacionado con Atención Primaria de la Salud (APS), en especial lo referido al Programa que la provincia de Misiones está ejecutando en su territorio y debido a que muchas de las problemáticas identificadas son comunes en la región de frontera.

En reuniones del grupo técnico, ministros y autoridades de desarrollo social del MERCOSUR y estados asociados se presenta como objetivos primordiales diseñar e implementar un sistema de información sobre la situación social de la región mediante indicadores y estadísticas comparables para los países involucrados, facilitando la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas que acuerden los ministerios y autoridades de desarrollo social en los foros especializados del MERCOSUR y países asociados.

Específicamente se propone seleccionar los campos temáticos, detectar nuevas problemáticas sociales e identificar los indicadores que den cuenta de las mismas y faciliten su tratamiento.

Los diversos diagnósticos formulados concluyen en la necesidad de que el acuerdo regional sea rediseñado y relanzado sobre bases alternativas.

Está en discusión un Plan Estratégico de Acción Social, diseñado en el marco de la Cumbre Social¹⁴, que tiene como propósitos combatir la pobreza, las desigualdades sociales y fortalecer la asistencia humanitaria, enmarcar los derechos humanos, la participación social y la libre circulación de las personas. También abarca la salud, hace referencia a la educación y la cultura, resalta la integración productiva, la agricultura familiar, la economía solidaria y las cooperativas. Cuyo objetivo es impulsar un proceso regional de intercambio técnico y político que se instale como antecedente de interacción entre gobiernos y sociedad civil.

¹⁴ Celebrado el 9 de diciembre del 2009, en la sede del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Las mismas son propuestas que llevan a profundizar y revalorizar la dimensión social del MERCOSUR en los diferentes ámbitos de participación y decisión de la sociedad civil mercosureña y de todas las instancias gubernamentales, otorgándole un enfoque integral al diseño e implementación de las políticas sociales en la región.

Entonces en términos generales la propuesta radica en armar una agenda de coordinación de políticas, una efectiva coordinación de políticas sectoriales, que incluyan las áreas de salud y educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, entre otras, ya que las opciones y propuestas de reformulación del MERCOSUR que se han venido esbozando son disímiles o heterogéneo.

La ciudad de Encarnación es conocida como la Perla del Sur, esta unida a la ciudad argentina de Posadas por el puente San Roque González, es la capital del departamento de Itapúa, y la población vive casi exclusivamente del comercio, especialmente del turismo de compras que realizan los ciudadanos argentinos que visitan la ciudad a través del cruce cotidiano del puente internacional.

Desde el gobierno, Paraguay estableció en el Plan de Prioridades la intensificación de la coordinación, formulación e implementación de políticas comunes en las áreas de desarrollo social, educación, cultura, derechos humanos, migraciones, promoción de los derechos de la mujer, justicia, seguridad pública, lucha contra las drogas y crímenes conexos a fin de trasladar los beneficios de la integración en forma directa a todos ciudadanos de la región.

Si bien existe una infraestructura mínima en salud, el problema fundamental radica en la insuficiencia de los rubros y recursos para los insumos básicos de los centros y puestos de salud que dependen del gobierno estatal.

Sin embargo otras organizaciones de la sociedad civil que no forman parte del gobierno sino que están ligadas a él, como estrategia de gestión, ejecutan programas y proyectos, buscando mejorar la eficiencia y la efectiva asignación

de recursos, adecuados a la realidad y diversidades locales, permitiendo un acceso más equitativo de la población a los servicios básicos de salud.

También están los Consejos Locales de salud que constituyen instancias de coordinación de recursos y de participación de las instituciones públicas y privadas locales, y de las organizaciones comunitarias en la gestión pública de la salud.

En esta área, los promotores representan una estrategia que permite establecer nexos entre los servicios de salud y la comunidad; ya que llevan a extender la atención de la salud fuera de los hospitales y centros de salud entre otras cuestiones, y puede que sean en algunos aspectos quienes más conocen los códigos culturales y que estén vinculados a las comunidades mas marginales.

De esta manera se promueve la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, a través del trabajo de los promotores y otras intervenciones sociales.

Si bien el Estado cumple su función dando respuestas a las diversas situaciones que surgen diariamente entre la población, se considera para la prevención de enfermedades un aspecto clave para el abordaje eficaz de situaciones epidemiológicas o de emergencias, es avanzar en aspectos relacionados con la detección temprana dentro de la población, de dolencias o enfermedades. Por eso son importantes los centros de atención barriales o periféricos.

Acerca de los Derechos Humanos se dan acciones comunes para la lucha contra la Trata de Personas, la promoción de los derechos de la mujer incentivando el establecimiento de un mecanismo de monitoreo para la promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia en el MERCOSUR. El objetivo es proteger a los ciudadanos de todo tipo de discriminación, de la trata de personas, el tráfico de órganos, los abusos a los migrantes.

Similitudes y diferencias en el abordaje de los problemas sociales en Misiones e Itapúa

Similitudes y diferencias en el abordaje de los problemas sociales en Misiones e Itapúa

Similitudes

En la agenda pública de los gobiernos de Misiones e Itapúa existen coincidencias en la atención de las áreas que consideran como prioritarias para la intervención en los problemas sociales, como por ejemplo en el área de la salud, de la educación y trabajo, y se repite la enumeración de planes, programas, acciones políticas que atienden a la población más vulnerable.

Acerca de esta población, los gobiernos de ambas ciudades coinciden en el compromiso por asistirlos, porque la situación de vulnerabilidad es producto de las desigualdades que no permiten acceder a los servicios del estado. Entre las características de este sector de población se mencionan, entre otras, las siguientes:

- ✓ Necesidades básicas insatisfechas;
- ✓ Desarrolla estrategias de sobrevivencia a través de formas originales para la generación de fuentes de ingresos propios en el sector informal de la economía;
- ✓ Se asienta en zonas marginales de difícil acceso y con altos factores de riesgo; las condiciones de vida son de extrema pobreza;
- ✓ Padece problemas de desnutrición, respiratorias producto del medio ambiente contaminado que la rodea,
- ✓ Embarazos precoces;
- ✓ Convive diariamente con situaciones de violencia;
- ✓ Sufre discriminación;
- ✓ Queda fuera del sistema educativo por diferentes problemas que acarrea y que la lleva al fracaso escolar.

Dada la situación antes mencionada, la prioridad de los gobernantes de ambos estados fronterizos es desarrollar acciones para disminuir o erradicar la

pobreza. Para eso se focalizó en ciertos grupos: los niños, y los jóvenes sin trabajo surgiendo por ejemplo el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en Misiones y con becas de estudios para los jóvenes sobresalientes y de escasos recursos de Itapúa.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos por resolver los problemas, hay quienes opinan que:

“(...) si bien existe una intencionalidad de llegar a sectores de la sociedad con mas vulnerabilidad, en general las acciones quedan en manos de intermediarios de la implementación de estas políticas, llamase técnicos, operadores, referentes comunitarios, etc...las condiciones muchas veces tienen que ver con la adhesión o no a un determinado partido o línea política”. (Extracto de entrevista No.5).

También los ambos gobiernos pretenden la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual convocan a la sociedad a comprometerse y efectuar los aportes que consideren convenientes para la resolución de los problemas

La descentralización es una de las líneas de trabajo de ambos gobernadores con el objetivo de agilizar y generar una mayor capacidad de respuesta a las demandas locales, para ello se convoca a los intendentes con quienes acuerdan y deciden las acciones a desarrollar.

En América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación política *“el solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales y éstos tengan un mayor poder de decisión es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política”.* (FINOT, 2001:23). Es decir, que en el abordaje de los problemas sociales también tienen participación los ciudadanos.

La democratización en la información pública y en la gestión de gobierno, manifestada por los gobernadores de Misiones e Itapúa en sus discursos oficiales, implica la libertad de comunicación e información, significa la libre circulación de ideas, opiniones y saberes. Esto es indispensable para el desarrollo cultural, social, científico y económico de los países, así como los

principios de eficacia, economía y eficiencia que pretenden mejorar los procesos de planificación, implementación, evaluación y seguimiento de la gestión de gobierno.

Si embargo, las intenciones plasmadas en los discursos no son advertidas por quienes opinan:

“(...) no, yo no observo ninguna motivación en ninguno de los gobiernos tanto provinciales como nacionales, desde acá como desde el otro lado, no hay voluntad política, o sea digo voluntad cuando desde atrás se acompaña con acciones concretas y decisión; lo que no he visto hasta ahora... y si te ponés también a excavar un poco, tampoco hay integración entre los municipios y la provincia. La palabra Integración es una de las palabras más castigadas en la práctica concreta del Estado (...)” (Extracto de entrevista No.8).

Diferencias

Frente a la problemática de la trata de personas con fines de explotación comercial sexual tanto dentro del territorio como también con destino a otros países, el gobierno de Paraguay decidió realizar un diagnóstico en el año 2005 para conocer el estado de situación del problema, las modalidades de trata de personas en el país, y solicitó la cooperación técnica y financiera de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para llevar a cabo el Estudio.

El diagnóstico expone el delito del comercio en base al sometimiento de las personas afectadas y que constituye una de las nuevas formas de esclavitud en pleno siglo XXI. Permitiendo observar y conocer cómo funciona en el país la captación y reclutamiento de las víctimas, los mecanismos utilizados, las rutas internas y externas, se presenta información clave y propuestas de líneas de acción para su tratamiento.

Según los enfoques del problema, las definiciones resultantes¹⁵, conciben la trata como: un problema moral, problema de crimen organizado, problema migratorio, problema de orden público, problema laboral y problema de Derechos Humanos

La temática es encuadrada dentro de un marco conceptual de los derechos humanos y desde esa perspectiva se describe y analiza el problema, considerando la trata de personas fundamentalmente como una violación de derechos humanos.

Sumado a la concepción y enfoque de instrumentos como los Protocolos¹⁶ que ponen el acento en la persecución y prevención del delito, ya que complementan la Convención contra el crimen organizado transnacional. Priorizando la modificación legislativa para adecuarse a la tipificación del delito según los Protocolos, establecer mecanismos de intercambio de información, control de fronteras y documentos, etc.

Sin embargo, los funcionarios desconocen una legislación que permita intervenir en situaciones puntuales relacionadas al problema:

"(...) la cónsul (paraguaya) intervino. Buena gente no más, porque no había nada legislado desde las cancillerías ni desde el Paraguay o la Argentina para que el consulado pueda intervenir en este tipo de cosas puntuales. Yo por un una cuestión humanitaria, una cuestión de género, una cuestión de derechos digamos la ayude y le conseguí una psicóloga". (Extracto de entrevista No 11).

Otra diferencia que se da es el mensaje de la comunicación, que comprende diferentes significados o conceptos a veces disociados de las acciones que se emprenden en la realidad, por ejemplo qué se dice en el discurso y luego qué

¹⁵ Concepto "trata" y su interrelación con otros conceptos complejos como el "tráfico ilícito de migrantes" o la "migración laboral". Y al vincular la trata a la industria sexual, la discusión aumenta debido a los diferentes enfoques ideológicos sobre la prostitución. Los conceptos involucran posiciones morales y políticas respecto a los temas, condicionando el tipo de abordaje, y definiendo quiénes y bajo qué circunstancias son considerados víctimas y tratantes.

¹⁶ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

se hace, cómo se comunica una noticia en Misiones y en Itapúa y su repercusión:

“Respecto de la comunicación hay que diferenciar, una cosa es el discurso y otra es la acción en el plano de la acción. ¿No? Lo que es noticia en la Argentina no lo es en Paraguay y viceversa”. (Extracto de entrevista N°4).

En el abordaje de los problemas sociales, desde la perspectiva de los entrevistados, hay discriminación, algunos beneficios son sólo para quienes pueden acceder a ellos:

“(...) la vacunación para la fiebre amarilla que azota Paraguay se realiza en la costanera de Posadas para los misioneros que quieran vacunarse y para sectores pudientes de Encarnación que pueden cruzar el puente a vacunarse”. (Extracto de entrevista N° 6).

“De hecho hemos tenido varias denuncias donde niños de madres y padres paraguayos que nacieron en el Hospital Madariaga y que tienen problema porque tienen que pagar un canon a parte por ser paraguayos cuando el derecho a la identidad dice que todo niño nacido en hospitales públicos argentinos son niños argentinos y tienen que darle inmediatamente la documentación como argentino y en forma gratuita sin embargo recurrentemente hay denuncias de que tienen que pagar un canon para acceder incluso al papel rosa (...)”. (Extracto de entrevista N° 11).

“(...) no pueden acceder a los beneficios, por ejemplo del Plan REMEDIAR, porque necesitan ser registrados y no pueden por ser extranjeros. Y los responsables de los CAPS dicen que no están autorizados a atender las necesidades de población extranjera, que el Plan no contempla esa situación”. (Extracto de entrevista N° 15).

En el turismo se detectan diferencias que ponen en duda la integración entre regiones:

“En cuanto a políticas turísticas de integración no existen, se realizan individualmente, cada país,... tal vez en los papeles, pero no en la realidad, no se ve”. (Extracto de entrevista N° 14).

“En cuanto a la documentación de extranjeros, el obstáculo que veo es que la cantidad de papeles que les solicitan impiden que terminen el trámite, porque muchos no poseen ni la partida de nacimiento o están directamente indocumentados”. (Extracto de entrevista N° 15).

Las discrepancias de las opiniones de los entrevistados denotan las diferencias de perspectiva de cómo se deben abordar los problemas sociales y los prejuicios existentes.

Conclusiones

Conclusiones

Después del el análisis de la información obtenida para comparar el abordaje de los problemas sociales por parte de los gobiernos de Misiones e Itapúa en el marco de los lineamientos sociales del MERCOSUR, se concluye lo siguiente:

Cada país (Argentina y Paraguay) define políticas sociales como acciones llevadas a cabo desde los gobiernos para asistir a las personas de menores recursos, específicamente en su territorio nacional.

Existen temas sociales que son priorizados en la agenda pública de cada gobierno, algunos para su tratamiento y otros temas ya dispuestos para la elaboración de acciones concretas bajos los lineamientos de alguna política social puesta en vigencia.

También cada país tiene diferentes formas de intervención, coincidiendo en la asistencia y la promoción, apoyados en la ejecución de planes, programas y proyectos sociales que abordan a la población más carente.

Así también entre ambos países, Argentina y Paraguay, se firmaron convenios para abordar diferentes situaciones que son reconocidas como problema sociales y son registrados en la agenda pública gubernamental.

Del mismo modo, se diseñaron e implementaron un sistema de información sobre la situación social de la región mediante indicadores y estadísticas comparables para los países involucrados, facilitando la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas que acuerden los ministerios y autoridades de desarrollo social en los foros especializados del MERCOSUR y países asociados.

Si bien se logró la coordinación de políticas en algunos temas sociales que implican vigilancia epidemiológica, atención primaria de la salud, capacitación de profesionales en áreas de alta complejidad y acciones vinculadas con violencia y trata de personas, aún queda el reconocimiento de derechos, obligaciones y garantías que permanecen bajo la jurisdicción nacional de cada

país. Es decir que no hay una aplicación igualitaria de las normas en toda la región fronteriza del MERCOSUR.

Los indicadores de pobreza evidencian los graves problemas sociales que afectan al ciudadano de frontera, el que no halla contención en los lugares donde habitualmente desarrolla sus estrategias de supervivencia en la zona intersticial de Posadas-Encarnación. Aquí se utiliza el concepto de intersticio porque si bien se proyecta la integración y se la concreta con obras de infraestructura como el puente internacional, las reglamentaciones diferentes y los prejuicios señalan una separación.

Las políticas públicas atienden determinadas situaciones y omiten otras, demostrado en el tratamiento desigual desde el Estado, por ejemplo, lo que está vinculado a la precariedad laboral, a la inequidad para que las personas accedan a los servicios sociales y a la educación. En los servicios públicos de la frontera hay criterios de atención diferencial para paraguayos y argentinos.

A pesar del énfasis del discurso público sobre ciertas problemáticas como la desnutrición, la trata de personas, la violencia, el abandono infantil, el embarazo adolescente, la atención integral de las familias pobres e indigentes, se carece de infraestructura y de recursos para resolverlas. Las intervenciones son aisladas y en muchas ocasiones el abordaje depende de las organizaciones civiles.

La coordinación es un paso previo a la armonización de estrategias que establezcan criterios compartidos entre ambos países y para la elaboración de una agenda coordinada de políticas que incluyan principalmente las áreas de salud, educación, trabajo, derechos humanos, y que se proyecten como políticas sociales comunes, lo que implica un compromiso desde los gobiernos respectivos que se deberá cumplimentar.

Las autoridades de las diferentes jurisdicciones gubernamentales de ambos países deben guiar al consenso sobre temas claves y conseguir la participación y el compromiso concretos de acción de los sujetos individuales y colectivos involucrados en la consolidación de las políticas sociales. Consenso en cuya

construcción debe participar la sociedad civil para potenciar y concretar estrategias de desarrollo social.

En síntesis, el abordaje de los problemas sociales por los gobiernos de Misiones e Itapúa se caracteriza por lo siguiente:

- ✓ Las asimetrías existentes en el orden político, económico, cultural y social dejan al descubierto procesos históricos en los que se aplicaron medidas disímiles para concebir y atender los problemas sociales, trayectorias difíciles de modificar si no se atiende a la idiosincrasia de las comunidades fronterizas.
- ✓ En el entramado de valores que sustentan algunos funcionarios se traslucen los prejuicios hacia una u otra nación, a pesar de los lazos de parentesco y amistad que existen en la sociedad.
- ✓ La complejidad que implica la integración formal determinada por el proyecto Mercosur aun no se concreta en el diseño de políticas sociales concertadas que contemplen los componentes sociales y culturales.
- ✓ El reconocimiento de los problemas sociales, por parte de las autoridades, transita por un proceso aletargado que no facilita la implementación de medidas concretas para resolver el déficit social.
- ✓ Los convenios y protocolos elaborados para el abordaje de determinadas problemáticas como por ejemplo la trata de personas son de fundamental importancia, pero deben ser fortalecidos con medidas presupuestarias; capacitación de recursos humanos, principalmente los funcionarios que trabajan en los servicios de frontera; dotación de infraestructuras y equipamientos.

Finalmente, se considera que se efectuaron sustanciales avances en materia social por parte de los gobiernos, pero que se requiere de iniciativas que den una cobertura integral a las situaciones sociales emergentes, que se pueda concretar mas allá de las intenciones registradas en las agendas públicas.

Fuente Bibliográfica

- ANDER EGG, Ezequiel – “Diagnóstico Social. Concepto y Metodología” – Editorial: CIPSA – Madrid – 1999 –
- AQUIN, Nora; GONZALEZ Cristina – “Mesa de Concertación de Políticas Sociales. ¿Modelos para replicar?” – Editorial: Espacio – Buenos Aires– 1998 –
- AVALOS GÓMEZ, Rubén Darío – “Descripción de la situación educativa actual del PARAGUAY y su impacto en la realidad sociocultural”. Asociación de Educadores del Paraná, Itapúa – Paraguay. Coordinadora Departamental del Gremio Docente F.E.P. – ITAPÚA – C.O.D.EI. –
- BUSTELO, Eduardo; MINUJIN, Alberto –“La Política Social Esquiva” – UNICEF – Oficina Regional – 1996 –
- CASTELLS, Manuel– “La era de la información. Economía, sociedad y cultura” – vol. 3 – Alianza Editorial– Madrid–1.998–
- CAZZANIGA, Susana del Valle–“Trabajo Social y las nuevas configuraciones de lo social” – Seminario Internacional. Maestría en Trabajo Social – Entre Ríos–2.001–
- CEPAL – “Opciones y Falsos Dilemas Para los años Noventa: Lo Nuevo y Lo Viejo en la Política Social en América Latina” – Santiago-1989 –
- CONSTITUCIÓN NACIONAL del Paraguay Cap VII, art 73 y 74.
- CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz – “La Sociedad Global. Educación, mercado y democracia” – Editorial: Oficina de Publicaciones- C.B.C. UBA – Buenos Aires – 1996 –

- DANANI, Claudia – “Algunas Precisiones Sobre Política Social Como Campo de Estudio y La Noción De Población Objeto”. En: Políticas Sociales. Contribución al debate teórico – metodológico– Editorial: Oficinas de Publicaciones. C.B.C. UBA – Buenos Aires – 1996–
- DIAZ, Cristina - “El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción” - Universidad Nacional de Rosario – Santa Fe– 1997-
- DI PIETRO PAOLO, Luis J. – “Dimensión Social del MERCOSUR. Recorrido Institucional y Perspectivas” – En la Revista Observatorio Social N° 13 – Política Social y Política Económica – Buenos Aires-2004.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO SALVAT – Tomo: 18– Salvat Editores – Barcelona – 1995 –
- FINOT, Ivan– “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” – En Informe de la CEPAL– Chile– 2001–
- GATTINO, Silvia – “Las Familias de la Nueva Pobreza. Una lectura posible desde el Trabajo Social” – Editorial: Espacio – Bs. As. – 1999 –
- GIDDENS, Anthony – “Sociología” – Editorial: Alianza Universidad Textos – Madrid-1996 –
- GOLBERT, Laura; LUMI, Susana; TENTI FANFANI, Emilio – “La Mano Izquierda del Estado. La Asistencia Social Según los Beneficiarios”– Ciepp – Miño y Dávila Editores – Buenos Aires-1992 –
- INFORME Final del Proyecto de Investigación: “Realidad e imaginario del ciudadano de frontera. El cruce cotidiano Posadas – Encarnación”- Secretaría de Investigación y Postgrado-FHyCS-UNaM-Pdas.Mnes-2002-

- INFORME Final del Proyecto de Investigación: “Realidad e imaginario del ciudadano de frontera. La realidad social en el enclave Posadas – Encarnación”-Secretaría de Investigación y Postgrado-FHyCS-UNaM-Pdas.Mnes-2004-
- INFORME Final del Proyecto de Investigación: “Realidad e imaginario del ciudadano de frontera. Los problemas sociales en el área de frontera Posadas – Encarnación”-Secretaría de Investigación y Postgrado-FHyCS-UNaM-Pdas.Mnes- 2006-
- KRMPOTIC, Claudia Sandra – “El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar” – Editorial: Espacio –Buenos Aires- 1999 –
- LO VUOLO, Rubén – BARBEITO, Alberto – “La Nueva Oscuridad de la Política Social”– Ciepp – Miño y Dávila Editores – Buenos Aires– 1998 –
- LO VUOLO, Rubén, comp. –“Contra La Exclusión – La Propuesta del Ingreso Ciudadano” – Ciepp – Miño y Dávila Editores – Buenos Aires- 1995 –
- MADOERY, Oscar– “Desarrollo productivo y empleo. Una premisa, dos preguntas y una propuesta” – En Encuentro Regional NOA. Políticas Activas de Empleo y Desarrollo Económico Territorial–San Miguel de Tucumán–2010.
- MARTINEZ SALGUEIRO, María Elena –“Instituto Interamericano de Derechos Humanos” –En Observatorio de Políticas Públicas de derechos Humanos en el MERCOSUR–
www.observatoriomercosur.org.uy-

- MEDELLIN TORRES, Pedro –“Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa” – En Revista Reforma y Democracia N° 8–CLAD–Caracas –1.997–
- MENDICOA, Gloria Edel – “La Planificación De Las Políticas Sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación” – S/D -
- MINISTERIO DE ACCIÓN SOCIAL DE LA NACIÓN – “Política Social”. Documento de la Secretaría de Acción Social- Paraguay- 2006-
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN - Lineamientos de las Políticas Sociales. Documento Institucional de la Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano-Argentina- 2004-
- MINUJIN, Alberto – “La Nueva Pobreza en la Argentina” – Editorial: Planeta – Buenos Aires–1995 –
- MINUJIN, Alberto – “Desigualdad y Exclusión. Desafío para la política social en la Argentina de fin de siglo” – Editorial: UNICEF – LOSADA – Buenos Aires – 1993 –
- NETTO, José Paulo y otros – “Nuevos Escenarios y Práctica Profesional” – Editorial: Espacio – Buenos Aires–2002 –
- OLIVEROS, Luis – “Informe del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la comunidad Andina” – 2002 –
- O'DONNELL, Guillermo – “El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis” - Editorial de Belgrano – Buenos Aires-1982 –
- OSZLAK, Oscar – “La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional” - Planeta –Buenos Aires –1999 -

- OSZLAK, Oscar (comp.) – “Teoría de la Burocracia Estatal” – PAIDOS – Buenos Aires-1984 –
- PORTA, Fernando. “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo Problemas y políticas” - Cuadernos del Cendes - Caracas – 2006 –
- ROZAS PAGAZA, Margarita. “Intervención profesional en relación con la cuestión social”. Editorial Espacio – Buenos Aires-2004-
- TENTI FANFANI, Emilio – “Resonancias políticas de “la cuestión social” en la Argentina contemporánea” – UNICEF – 1997 –
- WEBER, Max – Economía y Sociedad – Editorial: Fondo de Cultura Económica – Colombia-1997 –

Documentos oficiales:

- Discurso del Gobernador de Misiones Maurice Closs ante la Cámara de Representantes-1ro. de Mayo de 2010-Posadas Misiones-
- Discurso del Gobernador de Itapúa, Juan Eudes Afara Maciel, en la Firma de Convenio Marco de Colaboración y Cooperación entre la Gobernación de Itapúa y Misiones Argentina-Auditorio de la Gobernación de Itapúa-20/04/2010.
- Estudio realizado por Equipo de Investigación Grupo Luna Nueva. La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual-Asunción Paraguay-2005.
- Glosario General de la Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas-Pág1 –

- Informe de gobierno “Un año con la gente”-Mensaje del Gobernador de Itapúa, Juan Eudes Afara Maciel-2010-

Boletines:

- Redacción y Agencias - **Boletín Somos MERCOSUR-16/12/2009 -**

Portales de INTERNET:

- <http://www.prensamercosur.com.ar/> -
- <http://www.somosmercosur.net/general/el-mercosur-camino-a-tener-un-plan-estrategico-de-accion-social-con-participacion-de-la-sociedad-civil-en-la-elaboracion-de-politicas-publicas.html> -
- <http://www.redh.org/> 29 de junio 2008.Declaración de Posadas - Misiones. Cumbre de los Pueblos del Sur: "por un modelo productivo que garantice la soberanía alimentaria de los pueblos"-