

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

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

1. TÍTULO DEL PROYECTO:

“Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las familias de la provincia de Misiones”

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: DESDE01-012010 HASTA 31-12-2010

5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	EvaluaciónS - NoS
DIERINGER, Alicia	PTI	5	01/01/2009	31/12/2010	S
FERRERO, Griselda Carmen	PTI	20	01/01/2009	31/12/2010	S
ACOSTA, Cristina Rita	JTP	10	01/01/2009	31/12/2010	S
CAZZANIGA, Hernán Augusto	PAD	10	01/01/2009	31/12/2010	S
CHEMEZ, Silvia	AUX	5	01/01/2009	31/12/2010	S
OLIVEIRA, Adriana	AUX	5	01/01/2009	31/12/2010	S
TRUONG, Gabriela	AUX	5	01/01/2009	31/12/2010	S
VALDEZ GIL NAVARRO, María E.	AUX	5	01/01/2009	31/12/2010	S
ZORRILLA, Annalia	AUX	5	01/01/2009	31/12/2010	S

Firma Director de Proyecto

Aclaración:

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final.

6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL

Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se utilizará una combinación metodológica cuantitativa – cualitativa y en la que se intentará conocer la correspondencia entre el tipo de cobertura de las políticas sociales dirigidas específicamente a familias, vigentes en el período comprendido entre los años 1985 – 2005 en la provincia de Misiones, con las necesidades presentadas por las familias locales.

El problema a abordar entonces desde este proyecto de investigación se centró en la relación dada entre la cobertura prevista desde las políticas sociales de familia implementadas en el período 1985 – 2005 en la provincia de Misiones con el tipo de necesidades observadas a partir de las demandas puestas de manifiesto por parte de las familias misioneras a lo largo de dicho período de tiempo. Para ello se consideraron, por un lado, a los organismos que habían sido detectados en la investigación anterior con responsabilidad y protagonismo en la implementación de las mismas; y por el otro, a quienes iban dirigidas. Tomándose por lo tanto como fuentes secundarias de información la base de datos obtenida a través de las documentaciones tenidas en cuenta por el equipo en la primera etapa del trabajo como así también los resultados logrados en la misma. En tanto se realizaron entrevistas en profundidad para el logro de los datos primarios vinculados con las perspectivas de los protagonistas, tomando como tales a beneficiarios directos de las políticas sociales implementadas; como así también se tuvo en cuenta a los responsables en la ejecución de las mismas.

El marco tenido en cuenta para el trabajo de investigación se ubica en estudios relacionados con Políticas Sociales, Familia y Trabajo Social.

7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO

Las actividades que el equipo de trabajo previó para el desarrollo del presente trabajo se llevaron a cabo en su totalidad, pudiéndose enunciar:

1. Selección y lectura de material bibliográfico,
2. Recopilación documental,
3. Diseño de la muestra,
4. Elaboración, prueba y corrección de los instrumentos de recolección de datos,
5. Aplicación de los instrumentos de recolección de datos a las fuentes:
6. Procesamiento de la información,
7. Elaboración del informe de Avance,
8. Elaboración del Informe final.

A ellas se sumaron la participación en encuentros científicos: se participó en las Jornadas de Difusión de Proyectos de Investigación inscriptos en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

Participación en el IV Encuentro Internacional Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires “Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público”. En dicho encuentro se presentaron dos abstracts, uno de los cuales se desarrollo como ponencia; siendo sus autoras las Lic. Cristina Rita Acosta y Annalía Zorrilla, miembros del equipo de cátedra.

8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL

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

9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

Como producción del proyecto se pueden mencionar:

- Informe Parcial
- Informe Final
- Ponencias

En la actualidad se está trabajando en la producción escrita para la publicación de los resultados obtenidos a lo largo de los cuatro años de trabajo (Primera y Segunda Parte del Proyecto). Dicha publicación está prevista para inicios del año 2012.

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

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

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

Evento: IV Encuentro Internacional. Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires “Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la Reconstrucción de lo Público”.

Eje Temático: Los Desafíos del Estado en Argentina. “Gestionar Políticas Sociales en Nuevos Contextos”

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

6. Trabajos inéditos

7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

A modo de líneas centrales logradas en relación con el proyecto desarrollado se puede decir que:

- Esta línea de investigación deviene del trabajo que el equipo ha iniciado hace cuatro años donde se propuso conocer la existencia de políticas sociales de familia en la provincia de Misiones en el período comprendido entre los años 1985 – 2005.
- El propósito que seguía esta segunda parte estaba relacionado con poder conocer la existencia de una relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales de Familia implementadas en dicho escenario provincial con las

- necesidades de las familias.
- Con los diferentes agrupamientos de datos realizados, se pudieron establecer relaciones vinculadas con:
 - a. procesos históricos – políticos – sociales y políticas sociales de familia;
 - b. hilos conductores entre los diferentes proyectos políticos vigentes durante el período estudiado con decisiones tomadas y asumidas por parte de los responsables de los mismos;
 - c. profundización – en algunos de los períodos identificados al interior de cada década estudiada – de dichos hilos conductores;
 - d. en relación con lo antes dicho, de qué manera fueron gestándose espacios y estructuras viabilizadoras en el tratamiento y consideración de políticas sociales vinculada con el ámbito familiar;
 - e. la interconexión de áreas de gobierno en relación a respuestas concretas vinculadas con la familia rural misionera;
 - f. la interpretación dada a las necesidades desde la concepción del rasgo negativo de la misma; dándole un valor universal a las mismas;
 - g. el impacto del contexto – a través de variables contextuales e intervinientes – en la toma de decisiones para el diseño de políticas sociales de familia relacionadas con necesidades reales, ubicadas y recortadas en un aquí y ahora;
 - h. la modificación paulatina y sostenida en los criterios para la identificación, consideración y recorte de problemáticas familiares con el diseño a adoptar al momento de concretar el diseño de la política en sí.
 - La flexibilidad puesta en juego en y para la articulación de contextos, realidades y posibilidades de involucramiento de los propios protagonistas.
 - El pasaje operado de la planificación en general y la planificación normativa hacia la planificación – gestión, acorde a los tiempos políticos – económicos que se iba atravesando. Dando lugar – aún dentro de la concepción de problemas sociales – a la planificación de tipo estratégica, al considerarse alguno de sus elementos constitutivos.
 - Finalmente: “el lugar” que ocupó la familia en el abanico de las políticas sociales vigentes durante el período 1985 – 2005.

Firma Director de Proyecto

Aclaración:

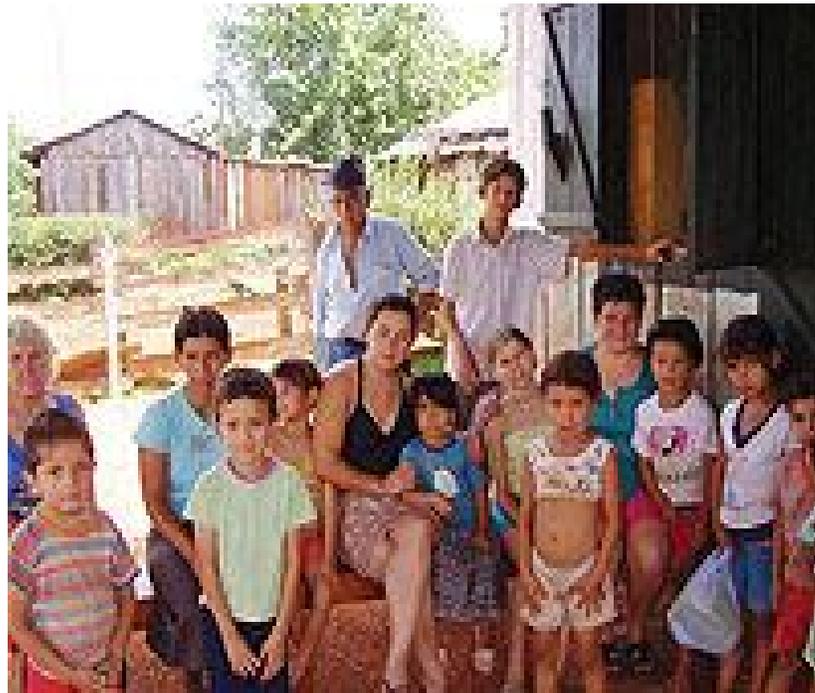
Fecha de presentación del Informe de Avance – Final.....

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

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

Proyecto de Investigación

“Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones.
Relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales
vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las
familias de la provincia de Misiones.”



Informe Final

POSADAS – MISIONES

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Alicia Dieringer
Directora

Griselda Carmen *Ferrero*
Co - Directora

Cristina Rita *Acosta*
Investigadora Inicial

Hernán Augusto Cazzaniga
Investigador Inicial

Silvia Analía *Chemez*
Auxiliar Alumna ad – honorem

Adriana Mabel *Oliveira*
Auxiliar Alumna ad – honorem

Gabriela Truong
Auxiliar Alumna ad – honorem

María Emilia *Valdez Gil Navarro*
Auxiliar Alumna ad – honorem

Annalía Zorrilla
Auxiliar Alumna ad – honorem

I.	Introducción	4
II.	Presentación del Problema de Investigación	5 / 9
III.	Marco Teórico Referencial	9
	III.1 Políticas Sociales	10 / 14
	III.2 Familia	14 / 18
	III.3 Necesidades	18 / 22
	III. 4 Demanda	22 / 24
IV.	Encuadre metodológico	24/ 27
V.	Descripción a análisis de Datos Empíricos	26 / 35
VI.	Conclusiones	57 / 63
VIII.	Bibliografía	64 / 68



I. Introducción

En este documento se presentan los resultados logrados en el proceso de investigación desarrollado por el equipo de trabajo en el período 2009 – 2010 en relación al Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. Relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las familias de la provincia de Misiones”, inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales bajo el código 16H289.

Como línea de trabajo dio continuidad a la reflexión inicial acerca de la existencia de Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones y las modalidades que las mismas adquirirían. Al haberse logrado identificar – caracterizándolas – a todas aquellas que de una manera u otra estuvieron presentes desde los espacios públicos de decisión en el período de tiempo comprendido entre 1985 – 2005, se avanzó en este nuevo espacio sobre el conocimiento y relación posible entre los objetivos explícitos de dichas políticas con las necesidades puestas de manifiesto por las familias misioneras a lo largo de las dos décadas estudiadas.

El problema a abordar entonces desde este proyecto de investigación se centró en la relación dada entre la cobertura prevista desde las políticas sociales de familia implementadas en el período 1985 – 2005 en la provincia de Misiones con el tipo de necesidades observadas a partir de las demandas puestas de manifiesto por parte de las familias misioneras a lo largo de dicho período de tiempo. Para ello se consideraron, por un lado, a los organismos que habían sido detectados en la investigación anterior con responsabilidad y protagonismo en la implementación de las mismas; y por el otro, a quienes iban dirigidas. Tomándose por lo tanto como fuentes secundarias de información la base de datos obtenida a través de las documentaciones tenidas en cuenta por el equipo en la primera etapa del trabajo como así también los resultados logrados en la misma. En tanto se realizaron entrevistas en profundidad para el logro de los datos primarios vinculados con las perspectivas de los protagonistas, tomando como tales a beneficiarios directos de las políticas sociales implementadas; como así también se tuvo en cuenta a los responsables en la ejecución de las mismas.

El marco tenido en cuenta para el trabajo de investigación se ubica en estudios relacionados con Políticas Sociales, Familia y Trabajo Social.

II. Presentación del Problema de Investigación

Como se ha expresado en la introducción, el equipo de trabajo centra desde el inicio de su actividad como tal el interés por el estudio de las políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones, tomando para ello el período comprendido entre los años 1985 al 2005. Se compartían algunas reflexiones relacionadas con la existencia de políticas sociales específicas de familia, adecuaciones de las mismas y oportunidades consideradas tanto desde lo ideológico – político (proyecto político o modelo de estado vigente, construcción de agendas públicas), lo metodológico (diagnóstico zonal – regional, diseño o modelo considerado para la política en sí) como en lo instrumental (esto es, consideración de recursos, tiempos, etc.), basando dichas inquietudes en la consideración de las particularidades zonales.

Por esta razón se establecieron para el abordaje de las mismas prioridades acordándose la secuencia a seguir para la realización de la investigación: en la primer etapa (Proyecto año 2007/2008) se efectuó una aproximación diagnóstica acerca de la existencia y tipo de políticas sociales implementadas en la provincia en el período de tiempo estudiado; pudiéndose obtener a su finalización una identificación de las mismas según períodos de gobierno implementadas, áreas de gobierno responsables de su ejecución, tipo de política social de acuerdo los objetivos que se proponía. A partir de estos datos, y a los fines de iniciar la segunda fase, se dio inicio al presente estudio (Proyecto año 2009/2010) el que pretendía establecer la relación entre el tipo de cobertura de las políticas sociales identificadas en las mismas con las necesidades de la población hacia quienes iban dirigidas.

Cabe entonces recordar que la conformación de los núcleos familiares en la provincia de Misiones se relaciona con un proceso de ocupación territorial que incluyó corrientes migratorias extranjeras que darían a la provincia un panorama especial, reconociéndose en ella lo que dio en llamarse la formación de un “verdadero crisol de razas”¹.

Este proceso se inicia en la existencia de los grupos guaraníes², ocupantes legítimos de la tierra hasta que dicho sistema cultural se vio interrumpido en el siglo XVI con la penetración colonial europea. Se produce la primera modificación en las formas de vida social con la instauración de las Misiones Jesuíticas, las que conformaban un sistema social, económico y político en sí mismas.

Tomando los datos editados por el SIEMPRO en 1998³ se pueden distinguir tres momentos o etapas en la sucesión de corrientes migratorias en Misiones: una primera llamada de Colonización⁴, donde la responsabilidad estaba centrada en la esfera oficial.

¹ Encomillado propio.

² Familia lingüística Tupí - Guaraní

³ SIEMPRO: 1998.b: pág. 9-12

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

En la misma la finalidad política era proteger las fronteras a través del aumento de población por lo cual se estimuló la inmigración de colonos a quienes se les adjudicaba tierras mensuradas. Estos colonos extranjeros iniciaron una economía de subsistencia basada en el uso de mano de obra familiar. Durante este período se asentaron una gran cantidad de productores – pequeños y medianos – que dieron origen a una figura característica en la estructura agraria misionera: la pequeña explotación familiar.

Posteriormente se identifica una etapa de Consolidación⁵ donde se produce una ampliación en la frontera agrícola, donde desde la acción estatal se fomentaba la diversificación productiva incorporando otros cultivos a la producción. Fue en esta etapa donde se otorgaban los títulos de propiedad a los colonos, intentando así disminuir la ocupación fiscal. Hecho que se logró parcialmente, porque si bien aparecían los primeros propietarios se daba en simultáneo la intrusión a latifundios ociosos, utilizados para la reproducción de la pequeña explotación agrícola familiar.

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

Fue a lo largo de este proceso entonces que a la provincia de Misiones arribaron ciudadanos de diversos orígenes, todos ellos europeos, pudiéndose enumerar entre otros a alemanes, suecos, ucranianos, polacos; quienes tenían sus propias expectativas de vida; las que se debieron adecuar al lugar y tiempo donde comenzaron a vivir. Eran portadores de costumbres, modalidades, pautas culturales y formas de vida diferentes entre sí, lo que originaría agrupamientos espontáneos e impensados con anterioridad, pero puestos en práctica inmediatamente después de instalarse en el espacio destinado. Esta modalidad dio origen a una vida social particular dentro del mapa misionero, cuyas expresiones culturales se mantuvieron de una generación a otra de acuerdo “con la comunidad de pertenencia”⁶.

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

Así como este hecho migratorio marcó una impronta particular a la conformación de la provincia; la familia misionera – como la del país en su totalidad – fue parte de los procesos históricos signados por la constitución de un mercado único⁷. En palabras de Jong:

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

⁶ Comunidad ucraniana, polaca, alemana, etc. La máxima expresión de ello está dada con el Parque de las Naciones – ciudad de Oberá – donde anualmente se desarrolla la Fiesta del Inmigrante y cada comunidad posee un espacio que reproduce distintas expresiones culturales del país de origen.

⁷ Consolidado a partir de la revolución industrial.

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

La gravitación de la economía sobre las relaciones sociales signó los procesos históricos de desarrollo, donde el par polar integración / desintegración surgió de la mano de la tecnología. Coexistiendo prácticas sociales tradicionales y modernas, lo nativo con lo europeizante, lo tradicional con lo moderno. Junto a la situación de “dominación”⁸ instalada desde la idea de “raza inferior”.⁹

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

Otra transformación importante y más cercana en el tiempo, va a tener lugar con la conformación del Estado Benefactor¹⁰, el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho¹¹ de los ciudadanos. Esto marca un hito histórico central por ser el punto de inicio para el diseño de políticas sociales como forma de hacer por parte del estado.

Por último, viendo las características impuestas por el neoliberalismo¹², donde el estado se asume como un actor más dentro del escenario social y abandona su rol mediador entre capital y trabajo; donde el mercado internacional avanza en forma sistemática y sostenida sobre los nacionales, regionales, zonales; surge con fuerza la flexibilización laboral con los procesos de desprotección al ciudadano.

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

⁸ Encomillado propio.

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

¹⁰ En su segundo momento.

¹¹ Derecho al trabajo, a una retribución justa, a la capacitación, condiciones laborales, salud, protección familiar, etc.; lográndose desde allí una unión de la clase trabajadora en todo sentido. Son varios los autores que coinciden en esto: JONG, ROZAS PAGAÑA; GRASSI, entre otros.

¹² Identificado en Argentina con el proceso de globalización.

discapacidades, aparición y a la vez resurgimiento de enfermedades de transmisión sexual, etc.

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

Para conocer si esa inclusión resultó efectiva se plantea como eje para la presente investigación indagar acerca de la relación dada entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales de Familia vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las familias de la provincia de Misiones.

III. Marco Teórico Referencial

El marco teórico referencial considerado para el desarrollo de la presente investigación se relaciona con nociones de Políticas Sociales, Familia, Necesidades, Demanda y Cobertura. Estas nociones han sido consideradas por el equipo de investigación como ejes centrales dado que la mirada se centra en propuestas u ofrecimientos por un lado y requerimientos por el otro.

En este apartado se efectúa una presentación sintética relacionada con alguno de los autores consultados para este primer tramo del trabajo.

III.1 Políticas Sociales

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 civil¹³.

¹³ 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)

Y esto debe ser tenido en cuenta al momento de pensar en el diseño de una Política Pública; dado que el Estado ha pasado por un período de redimensionamiento aún no superado. Tal como lo plantea la CEPAL, el tránsito de un Modelo de Desarrollo hacia el otro y la oscilación entre los modelos o paradigmas para la consideración de políticas (sociales); desplegó un escenario intermedio, desdibujado, movedizo; dentro del cual debió operarse durante estas últimas décadas. Y esta tarea no resulta homogénea; si se tiene en cuenta la diferencia existente no solo entre los distintos países sino también al interior de estos; donde las realidades regionales especifican particularidades dignas de ser tenidas en cuenta al momento de pretender una intervención concreta.

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 creatividad y los esquemas cognitivos de referencia tradicionales no resultan útiles y deben ser revisados. Considerando la realidad actual desde sus rasgos más destacados, aparecen la explosión demográfica y la urbanización, la globalización de la economía, las crisis sociales recurrentes, el avance tecnológico producido a una velocidad vertiginosa y el relativo desconocimiento de su impacto en la organización de las comunidades. Y son estos procesos descriptos los que pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

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

“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 gobierno¹⁴”. (MEDELLIN TORRES: 2002: 8)

¹⁴ 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

Sin que ello implique perder de vista que el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas, sino que también les da tanto un sentido normativo como un contenido valorativo, y lo hace desde su papel de vehículo o medio de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. En cuanto a lo primero, porque es a través de las normas y procedimientos estables y permanentes que fundamenta el papel de las políticas, intentando buscar un comportamiento político y social específico, que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado. En el segundo aspecto, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra. Así, una elección de política significa necesariamente la elección de una opción por sobre un conjunto de alternativas de éstas. Sentido normativo y contenido valorativo entonces, hacen que las políticas públicas además de concretar la función gubernativa; revelen y especifiquen la puesta en juego del proyecto de dirección política del Estado y la Sociedad; lo cual conlleva implícito un proyecto ideológico dirigido hacia el cómo se desea o quiere moldear al mismo para su interacción con la sociedad y viceversa.

Haciendo un recorrido histórico retrospectivo, se puede decir que la tradición centralista e intervencionista del Estado hizo que éste asumiera su rol desde un control absoluto sobre el conjunto de funciones que le competían, al ser quien diseñaba, financiaba, implementaba, supervisaba y evaluaba la totalidad de sus acciones gubernamentales¹⁵. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro.

Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía¹⁶. La consideración del nuevo rol a desempeñar por parte del Estado, teniendo en cuenta para ello la inclusión de aquellas instituciones que definen su ámbito específico, y la crisis de dicho Estado en su faz política; son observadas en las dificultades de éste último en relación con el desempeño

Políticas y 3) las condiciones básicas para la estructuración de políticas. Resulta interesante rescatar entre ellas las que se corresponden. (Ob. Cit.:2002:12)

¹⁵ Básicamente en la definición de las políticas incluidas en los diferentes períodos de gobierno; las cuales tuvieron un criterio universal en su diseño; donde por ejemplo no surgían limitaciones para con la población destinataria.

¹⁶ Lo cual incluía en primer término a los propios protagonistas políticos desde sus esferas de acción – en funciones públicas muchos de ellos, como así también al interior de las organizaciones políticas que los propulsaban – aún cuando las diferencias entre el hacer, el decir y el pensar resultaran obvias. En segundo término, alcanzó a los cuadros profesionales y técnicos co - responsables en las acciones de gobierno desde las intervenciones específicas. Finalmente, la articulación con los distintos estamentos de la vida institucional en sus distintos ámbitos y la relación de todos ellos con la ciudadanía en general.

de sus funciones, en cualquiera de los órdenes que sea considerado. Fue precisamente esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales la promotora de estrategias tales como reformas administrativas, privatizaciones, ajustes; etc.; todo ello acompañado, a su vez, por nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas.

De esta manera, resulta necesario poder considerar y comprender las relaciones que se dan entre el Estado y las Políticas Públicas, debiéndose contemplar en su totalidad a la sociedad civil, sus actores y sus expectativas, teniendo en cuenta para ello el nivel de autonomía de cada sector, región o zona a incluir en acciones futuras. Porque en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad. Uno de ellos es el de la política social, donde sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social¹⁷ y un nuevo modelo de intervención¹⁸, orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización.

Por lo tanto, ¿Cómo se entiende a la Política Social dentro de este marco?

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

“como un tipo de “políticas estatales” y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)¹⁹” (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les da a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las Políticas Sociales, expresando

¹⁷ Resaltado propio.

¹⁸ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

¹⁹ 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.

que éstas no son reacciones del Estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el Estado para la construcción de tal cuestión.

Desde la concepción presentada, las Políticas Sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina.

Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales²⁰, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Fernández Soto expresa al respecto que:

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

Reaparece, confirmando la idea inicial de este documento, el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno²¹ pero al mismo tiempo convierte dicho accionar en lineamientos legítimos por parte del estado. Y en este punto cabe la reflexión acerca de la participación por parte de los diferentes sectores, aún de aquellos a quienes se dirige la acción planificada. ¿Cuál sería el orden dentro del proceso? La situación social a presentar ¿existe o es construida? De ser así ¿por quiénes?

²⁰ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

²¹ Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

Entonces, esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”²², donde no cabe espacio alguno para las improvisaciones. Por lo tanto resulta central, para el desarrollo humano con probabilidades de éxito, contar con los instrumentos adecuados de las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implica una revisión de las capacidades mínimas a poner en marcha que permitan conocer y reconocer las necesidades de los diferentes actores sociales. Tomando, en este caso como actor social, a la familia.

III.2 Familia

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

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

Sin embargo, lo que aparece en la realidad expone situaciones contrastantes: matrimonios que terminan abruptamente, tanto por separaciones como divorcios, hogares cuyas jefas son mujeres, hogares monoparentales, familias ensambladas o reconstituidas donde conviven “los míos, los tuyos, los nuestros”.²³ Estos ejemplos permiten reflexionar acerca de los nuevos modelos de familia, las crisis o conflictos por los que se atraviesa; como así también preguntarse cómo y de qué manera se vive en la familia de la sociedad actual, si han cambiado las formas utilizadas y los modos de vivir en familia, etc.

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

Bourdieu comenta que si bien la definición dominante de familia se basa en una constelación de palabras que intentan describirla – casa, ocupantes de la casa, - ciertamente lo que se logra es la construcción de un hecho de la realidad social. Por lo tanto se puede admitir que a aquella realidad a la cual se le otorga el nombre de familia ordenándola en categorías verdaderas, es una familia real.

²² Encomillado propio.

²³ Encomillado propio

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

La familia aparece entonces como protagonizando una tarea de tipo institucional donde cada miembro garantiza la integración de la unidad familiar, condición necesaria para la existencia y durabilidad de la misma. Y en esta tarea de integración donde la familia toma cuerpo es que aparece el funcionamiento como campo donde se establecen las relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica; con las consiguientes luchas por la conservación o transformación de las relaciones de fuerza.

La familia asume un papel central para el mantenimiento del orden social, precisamente en la reproducción de la estructura y de las relaciones sociales. Esta reproducción se visualiza en determinadas estrategias puestas de manifiesto por ejemplo en la transmisión del apellido, los patrimonios materiales, etc. En tanto en la sociedad moderna el Estado asume la responsabilidad de construir categorías oficiales sobre las cuales se organizan y estructuran las sociedades, favoreciendo a través de una codificación basada en efectos económicos y sociales una forma determinada de organización familiar.

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

Garantía dada a partir de la conformación del Estado como tal, quien al hacerlo organiza de manera regular a sus magistraturas con la consiguiente estatalización del derecho, contando para ello con la base, fundamentación y autorización de la propia Constitución. Aunque bien cabe como interrogante si en esta dialéctica Estado – Familia / Familia – Estado, producción y reproducción, se contempla e incluyen a todos los grupos sociales que presentan, de una u otra manera, signos de constituir o pertenecer a un núcleo familiar, se encuentren o no alejados del modelo tradicional.

Porque la transformación del núcleo básico familiar tomado como modelo tradicional es un hecho concreto, real y cotidiano en el mundo actual. Hablar de familia al día de hoy significa poder entender la complejidad en la se construyen y transcurren las relaciones al interior de la misma, complejidad que está dada en las características de la sociedad general.

Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

“Hablar de la familia hoy significa centralmente poder entender la complejidad en la que se van construyendo los vínculos familiares, en la tensión de una sociedad diversificada y desigual, es poder tener en cuenta que permanece y cambia en términos de lo uno y lo múltiple, entendiendo los procesos de integración y desintegración, de igualdades y desigualdades, poniendo en tensión lo material y lo simbólico desde un imaginario social que constituye lo esperado socialmente respecto de la familia y los sujetos.” (JONG: 2000:10).

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

Porque como plantea Krmpotic, si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos.

¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

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

Entiende la autora que la propia historia se construye en lo cotidiano, tanto en relación a los sucesos particulares, individuales; como en lo que resulta ser el recorrido de los procesos históricos. Aparece – en esta mirada también – las dimensiones de tiempo y espacio. Lo cual permite comprender y significar a la vida familiar desde la concepción de - en sus propias palabras – es la trayectoria familiar.

Finalmente cabe destacar el concepto de unidad familiar²⁴, entendiéndose por ello a

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

Poder “mirar y pensar²⁵” a la familia desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza el conocimiento y comprensión del “objeto familia”²⁶, esencialmente cuando el interés del presente estudio se enlaza con el entramado de ésta y la propuesta de intervención tanto específica como acertada.

III.3 Necesidades

Las mismas se ponen de manifiesto a partir de las tensiones producidas en las escenas de la vida cotidiana, diaria; cuando situaciones sociales²⁷ que pueden ser tanto de desequilibrio, desajuste, desorganización o falta de armonía como de situaciones de normalidad que en el desarrollo de su proceso de crecimiento enfrentan o atraviesan una crisis, generándose en ambas circunstancias un problema social a tener en cuenta para su abordaje y consideración. Todo problema social surge desde dentro de las estructuras sociales y son engendrados por éstas en su proceso de transformación. Lo cual nos permite avanzar en la idea que los mismos no pueden ni deben ser entendidos por fuera del contexto estructural en el cual se producen.

²⁴ Acuñado por Cariola y retomado por Krmptic a lo largo de su obra.

²⁵ Encomillado propio.

²⁶ Encomillado propio

²⁷ Entendiéndose por situación social al conjunto de condiciones y circunstancias concretas que constituyen o determinan el estado de una actividad.

Entendiéndose básicamente por problema social a toda aquella situación social que presente, en su manifestación, características tanto de desequilibrio, desajuste, desorganización o falta de armonía; como así también, a cualquier situación normal que en su proceso de crecimiento enfrente una crisis. Al mismo tiempo, los problemas sociales implican intereses distintos por parte de quienes los definen presentando determinadas luchas al intentar esa definición.

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.

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:

- ✓ 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;
- ✓ 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

- ✓ 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.

En Argentina y por ende en Misiones, las situaciones sociales como tales se fueron modificando a lo largo del tiempo. Así, desde su surgimiento al interior de la sociedad y reconocimiento como tales por parte de las instancias gubernamentales²⁸, tanto las manifestaciones de las mismas como las respuestas viabilizaron nuevas formas de considerar y pensar las posibilidades “de hacer u omitir”²⁹.

A modo de bisagra entre las situaciones sociales con rasgos de problemas sociales aparece la idea de necesidad. En Argentina, en la década del '40 se manifiestan y a la vez son reconocidas en relación con tendencias demográficas, condiciones sanitarias, de alimentación y nutrición, vivienda, educación, trabajo y empleo.

Fueron contempladas desde la concepción que las liga a la idea de derecho, siguiendo la conceptualización que Rozas Pagaza realiza al respecto, se puede decir que

“... una necesidad no es solo carencia sino potencialidades humanas individuales y colectivas, que hace posible vivir el mundo traduciéndose en proyectos de vida que le dan sentido y significado a las relaciones sociales...” (ROZAS PAGAZA, Margarita: 1998:22)

La autora sostiene que si las necesidades sociales aparecen como demandas puntuales dentro del contexto social y son reconocidas de esa manera, la respuesta que se elabora resulta una respuesta de tipo inmediata, mediante el uso de los recursos institucionales existentes. Aparece de esta manera el pensamiento de emergencia. Cuando se considera que están referidas a las necesidades de la sociedad en su conjunto, se las puede definir como el estado de un individuo o una sociedad en relación a los medios necesarios para la subsistencia y desarrollo; pudiendo ser analizadas desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Así vistas y consideradas, las necesidades sociales no son simples demandas individuales; por el contrario; involucran a toda la sociedad y fundamentalmente a aquellos que tienen la responsabilidad política de orientar los cambios de la sociedad. Predomina una categoría más abarcativa desde la óptica de las soluciones, involucrando la prevención y promoción.

²⁸ Aproximadamente desde 1945 hasta hoy.

²⁹ Encomillado propio

Por su parte Heler, y en la misma línea de la autora antes mencionada, efectúa el planteo señalando lógicas en relación con el concepto de necesidades; cuando dice:

“...una lógica de la carencia, que presenta a la necesidad como falta, y una lógica de la potencia, que la ve como un producto, un excedente”. (HELER: 2010:9)

En su obra el autor desarrolla la noción de necesidades como el punto de apoyo que permite movilizar la comprensión del mundo humano desde dos lenguajes: por un lado el cotidiano y por el otro el científico. Y especifica un abanico de posibilidades en donde son tenidas en cuenta:

- Se apela a ellas para dar cuenta de comportamientos grupales e individuales de todo tipo;
- Para alegar a favor de políticas públicas o de dispositivos institucionales privados;
- Para establecer límites y posibilidades de gestión

Del mismo modo, reconoce que existe una calificación sobre las necesidades, que las ubica en los siguientes tipos:

- Naturales o culturales; de individuales o de sociales;
- Con valor universal de acuerdo a momentos históricos y sociedades determinadas;
- Básicas o superfluas; primarias o secundarias; de urgentes o prorrogables.

Otro rasgo interesante tiene que ver con la relación en el tiempo y lugar donde se producen; dado que esto determina o especifica la forma de entender y satisfacer las necesidades de acuerdo a su jerarquía social. Desde esto último señalan su vinculación con un determinado orden social manifestando así su nexo con la dominación y la política. Partiendo de estas ideas, Heler fundamenta su trabajo considerando la cuestión científica de la necesidad y las necesidades. En palabras del autor:

“...el sustantivo necesidad, y su plural, remiten en abstracto a una relación necesaria, que adquiere sentido sólo cuando se determina lo así relacionado como necesario. Tal determinación es cultural, y por tanto histórica” (HELER: 2010:19)

Para el autor, son los valores los que componen a las necesidades y también las diferencias entre las mismas; ya que éstas son “miradas” o “evaluadas”³⁰ desde lo cultural y hasta desde lo moral. Las necesidades genéricas toman significado si se las integra a prácticas sociales e históricas; surgiendo así un abanico más que interesante de jerarquías entre las mismas. En todo momento socio – histórico se enuncian, se combinan determinadas diferencias que hacen a la forma de reconocer la existencia de

³⁰ Encomillado propio

distintas necesidades humanas. Esto conlleva a la configuración no solo del o los modos para satisfacerlas sino también al orden de prioridades a establecerse.

Con lo cual, dice el autor, se debe considerar que la manera en que se entiendan socialmente a las necesidades va a estar ligado, va a responder a las relaciones de poder existentes en ese tiempo y contexto; relaciones que se evidenciarán – posiblemente – bajo la forma de dominación.

III. 4 Demanda

Al hablar de demanda el equipo de trabajo toma como punto de partida la relación y aplicación del término a cuestiones sociales³¹, siendo ése el alcance que se pretende dar al mismo.

Tomando lo planteado por Ander Egg, el autor plantea esta expresión desde dos sentidos diferentes, al considerar a la Demanda Social como aquella que se utiliza:

- “ a) para designar la presión de los ciudadanos o de un determinado grupo de personas, para acceder a determinados servicios,
- b) para significar la cantidad y el tipo de servicios necesarios para el funcionamiento armonioso y el desarrollo de la sociedad en su conjunto y de los diferentes sectores y grupos sociales.” (ANDER EGG: 2007:82).

Aparece entonces asociada a otra noción, la del requerimiento social, pudiendo éste aparecer ante determinadas situaciones, contextos, realidades. Los sentidos dados por el autor acompañan la mirada puesta en el proyecto: en la primera opción – la que parte del ciudadano o grupo de personas – puede asociárselo con las necesidades de las familias³² misioneras durante el período estudiado. Necesidades que serán puestas en acto a partir de determinados requerimientos que conlleven la satisfacción – total o parcial – de las mismas. La segunda opción posibilita el posicionamiento y mirada desde una política social, como modo de accionar y dar respuesta desde el estado.

A partir de esta idea, se puede avanzar en otros tipos de demanda, siempre unidas a situaciones sociales, tales como:

- Demanda Potencial: es la que se basa en una estimación efectuada sobre la cantidad de población que puede solicitar determinados servicios. Donde los solicitantes tienen “a favor” un margen de probabilidad garantizado.
- Demanda Real: cuando la población acude real y efectivamente a solicitar determinados servicios. Esta demanda se mide mediante la tasa de utilización efectiva de dichos servicios más la demanda que no se ha podido satisfacer.

³¹ Separándola de la idea de demanda y oferta que se circunscribe a lo económico, dentro del funcionamiento del mercado

³² Teniendo en cuenta que una familia es un grupo básico.

-
- Demanda No Satisfecha: se ubican aquí las solicitudes o pedidos sin respuesta favorable, pudiéndose dar las siguientes situaciones para que ello suceda: oferta insuficiente, deficiencias en la prestación de servicios, etc.
 - Demanda de Servicios: cuando un ciudadano o grupo de ellos efectúa un pedido determinado y generalmente lo hace hacia la Administración Pública. El objetivo de la misma es obtener determinados bienes y/o servicios. Este tipo de demanda se encuentra íntimamente ligada a la concepción de “necesidades sociales”. (Ob. Cit: 2007: 82)

IV. Encuadre metodológico

Para el desarrollo de esta investigación se plantearon dos objetivos generales, desagregados en cinco específicos:

Objetivos Generales:

- Conocer y analizar la relación existente entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales de Familia implementadas en la provincia de Misiones entre 1985 – 2005 con las necesidades de las familias misioneras.
- Relacionar el tipo de cobertura con las necesidades de las familias misioneras de las Políticas Sociales de Familia implementadas entre 1985 – 2005.

Objetivos Específicos:

- Identificar y caracterizar el tipo de cobertura enunciadas en las políticas sociales de familia implementadas en cada década estudiada.
- Identificar y caracterizar las necesidades de las familias misioneras en cada década estudiada a partir de las demandas expresadas.
- Describir el contexto socio – económico provincial de las décadas estudiadas
- Relacionar el tipo de cobertura con las necesidades expresadas por las familias misioneras en las dos décadas estudiadas.
- Enunciar una síntesis de la situación provincial durante los años 1985 – 2005 que permita avanzar hacia un diseño de políticas sociales específicas de abordaje familiar.

Se trató de una investigación de tipo descriptiva en la que se contempló la combinación cuantitativa – cualitativa, mediante la aplicación de buceo bibliográfico sobre las políticas de familia en relación al tipo de cobertura y demandas atendidas desde las mismas, en las documentaciones existentes en los organismos que estén relacionadas con directivas, diseños, propuestas de líneas de acción sobre familia. Entrevistas semi – estructuradas a los responsables de las áreas pertinentes y a familias de la provincia que hayan sido objeto de políticas sociales.

El universo de estudio estuvo dado por las Políticas Sociales de Familia implementadas en la provincia de Misiones durante el de tiempo 1985 – 2005; considerándose las siguientes unidades de análisis:

- ✓ Políticas sociales que contemplen al menos una característica relacionada con la familia,
- ✓ Políticas sociales que se relacionen con el área de familia,

- ✓ Políticas sociales de familia interrumpidas en su proceso de ejecución,
- ✓ Organizaciones responsables de las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones,
- ✓ Familias destinatarias de políticas sociales específicas de la provincia de Misiones.

Estas unidades de análisis fueron abordadas desde las siguientes dimensiones:

➤ Políticas Sociales de Familia

- Tipo de cobertura: de subsidios, de ayuda directa, prestaciones de servicios, de capacitación, de generación de empleo, de recreación, de asesoramiento y contención.
- Población objeto: grupo familiar, niños/as, adolescentes, jóvenes, madres solteras, mujeres, jefes de hogar, familias en situación de riesgo.
- Objetivos explicitados: relación con la población objeto y con el tipo de cobertura
- Alcances de la política: nacional, provincial, municipal, institucional

➤ Organizaciones Responsables

- Tipo de organización / institución: oficiales, privadas, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, sindicatos, gremios.
- Estructura administrativa técnica: área donde se inserta la política social: secretaría, subsecretaría, dirección, departamento. Con relación y/o dependencia interinstitucional
- Responsables: Equipos técnicos, recursos humanos institucionales, recursos humanos contratados, formación de recursos especializados, promotores, agentes barriales.

➤ Estructura Familiar:

- Tipo de Familia: nuclear, monoparental, ensamblada, extensa, con y/o sin hijos, con jefatura de hogar femenina, con jefatura de hogar masculina,
- Conformación del grupo familiar: cantidad de miembros, edades, sexo, estado civil, tiempo de residencia en la zona, lugar de origen,
- Caracterización socio – histórica: ocupación, nivel de instrucción, cobertura social, de vivienda, de salud, de recreación de acuerdo a cada década estudiada,

En tanto las fuentes de información consultadas resultaron ser:

- Fuentes Secundarias: archivos públicos, programas y proyectos, circulares, notas, memorandum, resoluciones y reglamentaciones referidas a las políticas sociales de familia, biblioteca general de la provincia de Misiones.
- Fuentes Primarias: responsables de las áreas gubernamentales y no gubernamentales relacionados con las políticas sociales de familia. Familias de la provincia de Misiones destinatarias de las políticas sociales

Los instrumentos de recolección de datos contemplados estuvieron centrados en fichas documentales, guías de entrevistas en profundidad, entrevistas semi – estructuradas. En tanto se tuvieron en cuenta los siguientes criterios para la selección de informantes claves:

- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en la primer década a estudiar (1985 – 1995)
- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en la segunda década a estudiar (1995 –2005)
- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en el ámbito estatal
- ✓ Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en el ámbito privado
- ✓ Familias objeto de las políticas sociales estudiadas residentes en el departamento Capital, representantes de todo el período estudiado
- ✓ Familias objeto de las políticas sociales estudiadas residentes en el interior de la provincia de Misiones, representantes de todo el período estudiado

Como secuencia de trabajo se contempló en un primer momento la formación del equipo de investigación, organización y distribución de tareas. Armado de los instrumentos de recolección de datos, realización de la prueba y ajuste de los mismos, con su posterior implementación. En un segundo momento se realizaron las entrevistas semi – estructuradas a funcionarios y familias relacionados con las políticas sociales estudiadas.

El procesamiento de los datos fue una tarea permanente contemplándose para ello los datos teóricos y empíricos que hicieron a la constitución de las dimensiones explicitadas. De la misma manera los datos cuantitativos y cualitativos se trabajaron en forma dialéctica, donde se pudo ir detectando las frecuencias, relevancias y ausencias sobre las informaciones obtenidas.

La construcción de las matrices de datos y el volcado sistemático de la información posibilitó la descripción, relación y análisis de la misma; como así también la producción

de informes de avances a partir del logro de resultados provisorios; la profundización de aspectos específicos y efectuar los ajustes necesarios hacia la producción final.

Sobre las actividades previstas en el proyecto se desarrollaron las siguientes:

1. Selección y lectura de material bibliográfico,
2. Recopilación documental,
3. Diseño de la muestra,
4. elaboración, prueba y corrección de los instrumentos de recolección de datos,
5. Aplicación de los instrumentos de recolección de datos a las fuentes:
 - a) a las fuentes secundarias de información seleccionadas,
6. Procesamiento de la información,
7. Elaboración del informe Final



V. Descripción y Análisis de los Datos Empíricos

➤ La organización del trabajo de campo

Siguiendo el hilo conductor que se propuso el equipo de investigación, se dio inicio a la tarea desde un espacio donde la discusión y el análisis estuvo centrado en el o los procedimientos a tenerse en cuenta para el proceso a atravesar. Si bien hubo acuerdo en el hecho que para dar continuidad al trabajo logrado³³ debían retomarse las fuentes secundarias de información consideradas para el diagnóstico de situación provincial relacionado con la existencia de Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones; a los efectos del presente estudio se establecieron criterios relacionados con la prioridad a tener en cuenta para el tratamiento de los datos.

El procedimiento a seguir se delineó de la siguiente manera: durante el primer año (2009) se trabajaría con el relevamiento relacionado a las dos primeras dimensiones de estudio y desde las fuentes secundarias de información constituidas en la base de datos central de la investigación; en tanto la tercera dimensión como así las entrevistas previstas para el relevamiento cualitativo se efectuaría en el segundo año de vigencia del proyecto (2010). Lo que permitió avanzar en el primer momento del estudio sobre los indicadores explícitos en las fuentes secundarias de información; en tanto lo relacionado con las necesidades fue considerado en el segundo momento³⁴ donde se establecieron la relación entre tipo de cobertura brindado y las necesidades explicitadas por las familias misioneras a lo largo de las décadas estudiadas.

Decisión que impulsó la revisión y profundización del buceo bibliográfico, básicamente en las concepciones teóricas de familia; dado que el supuesto que subyace tiene que ver con la consideración de la particularidad que la familia en Misiones presenta. Y esto si bien contempla los orígenes de cada uno de sus integrantes, la estructura lograda, los lazos parentales, la zona de residencia actual, las tareas que desempeñan; interesa incluir lo relacional intra familiar a partir de la existencia de lazos sociales; las particularidades de cada unidad doméstica, las estrategias familiares de vida establecidas. Por considerarse que es a partir de estos últimos elementos que cada ser humano, sea para sí como para con su grupo íntimo, delimita y considera las necesidades a ser tenidas en cuenta; lo que bien puede diferir con lo considerado desde el afuera familiar³⁵.

Razón por la cual, se han incluido marcos conceptuales relacionados con la noción de necesidad desde diferentes ópticas; siendo este concepto una construcción que responde a momentos y tiempos específicos, por lo cual modifica o puede modificar sus alcances y connotaciones de acuerdo tanto a los acontecimientos que se desarrollen en el contexto como a la ideología imperante en los mismos.

³³ Como ya se explicitó al inicio del presente documento, esta línea de investigación es una continuidad del trabajo iniciado en el año 2007.

³⁴ Los momentos coinciden con el primer y segundo año del cronograma previsto para el proyecto.

³⁵ Teniendo en cuenta como el afuera: a otras familias, al entorno inmediato, a los niveles de decisión en la determinación para la consideración de líneas de políticas sociales.

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

Como primer agrupamiento de datos, se tuvieron en cuenta dos cuestiones consideradas relevantes para la comprensión socio – histórica – política de la zona: por un lado, los relacionados a la identificación y descripción del contexto político de la provincia durante las dos décadas estudiadas; y a partir de allí, el proceso de evolución de las políticas sociales ejecutadas; contemplándose para esto último el período de gobierno donde se ponían en práctica y el área en la cual se inscribían.

➤ **El contexto regional: recorrido socio – histórico – político**

Con respecto a este agrupamiento, se presentan los datos que dan cuenta de cada período de gobierno provincial, con la identificación del responsable y fuerza política a la cual representaba.

**CUADRO N° 1 – Períodos Gubernamentales Según Fuerza Política
Gobernante y Gobernador**

Período de Gobierno³⁶	Partido Político	Gobernador
1984 – 1987	Unión Cívica Radical	Dr. Barrios Arrechea
1988 – 1991	Partido Justicialista	Dr. Humada
1992 – 1995	Partido Justicialista	Ing. Puerta
1996 - 1999	Partido Justicialista	Ing. Puerta
2000 – 2003	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira
2004 - 2007 ³⁷	Frente para la Victoria	Ing. Rovira

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

La Provincia de Misiones – desde el retorno a gobiernos democráticos – atravesó, como el resto del país, por diferentes mandatos gubernamentales sin que ello implicara la continuidad de una fuerza política en el ejercicio de la función. Dentro del período estudiado, tal como lo evidencia el cuadro presentado, se sucedieron seis períodos de gobierno con representatividad de tres fuerzas políticas diferentes: en el primero de ellos, la Unión Cívica Radical³⁸; los tres que le suceden corresponden al Partido Justicialista, en tanto los dos últimos representan una fuerza de coalición con participación de actores que confluyeron desde diferentes partidos políticos. A lo largo de este proceso se pudo visualizar las modificaciones sostenidas que atravesó la provincia, relacionadas algunas de ellas con mayor intensidad a los procesos políticos de orden nacional, cuando no fueron una consecuencia directa de los mismos. Algunas de esas cuestiones fueron identificadas y analizadas por el equipo de trabajo, agrupándolas de acuerdo al orden

³⁶ Cabe aclarar que los períodos de mandato comienzan en el mes de Diciembre anterior al año de inicio de los establecidos en el gráfico, concretamente el día 10 de dicho mes. .

³⁷ En relación a este período s -e deja constancia que solo se lo considera hasta el año 2005, por ser el que cierra el período de estudio.

³⁸ Coincidiendo con el mapa nacional de ese momento.

sincrónico dado por la cronología de las etapas estudiadas. Se puede decir entonces que:

1985 – 1995: Primera Década Estudiada

Con el inicio del primer período de gobierno democrático – 1984 / 1987 – las expectativas surgían ante y con la restauración de la democracia; observándose esto en las alocuciones del primer mandatario provincial donde en el primer contacto como tal con la ciudadanía reconocía que esa era la forma de recorrer caminos y que en ello habían estado siempre presentes – desde lo partidario – los dos partidos mayoritarios también al interior de la provincia. Los lineamientos de trabajo a desarrollar durante ese primer período de gobierno – en concordancia con el estado nacional³⁹ – fueron enunciados en relación con las prioridades que el propio ejecutivo se había trazado: restablecer la dinámica de las organizaciones públicas acorde al momento político que se vivía junto con la posibilidad de dar respuestas a una ciudadanía expectante del momento logrado.

Por parte de los responsables del proyecto político instalado existía claridad a la vez de compromiso para con lo que consideraban necesidades inmediatas a tener en cuenta, entre las cuales se pueden mencionar:

- Una situación de pobreza generalizada en la zona, con incidencia directa en las áreas relacionadas con la niñez, la discapacidad, la realidad del peón rural, la situación de los empleados de la administración provincial (lo que incluía al sector municipal, por departamentos)
- La brecha existente entre la realidad productiva de la provincia con la tecnología existente a tal fin. Se prevé entonces la implementación de líneas de créditos a tal fin, cuyas condiciones se adecuaran a la realidad concreta de los destinatarios.
- En esa misma lógica, la realidad relacionada con la existencia de tierras ociosas aún con presencia de agricultores con experiencia y “capacidad natural⁴⁰” para las tareas específicas del sector. Se considera prioritario entonces la oferta de capacitaciones específicas relacionadas al sector tanto en la reconversión de determinadas producciones como del aprestamiento necesario por parte de aquellos que la protagonicen (oferta de capacitaciones en: nuevas tecnologías agrarias, nuevos oficios, incorporación al sistema educativo formal a fin de disminuir el analfabetismo, tendiendo a disminuir la desocupación.
- En relación con esto último y ya dirigido a todas las familias misioneras la proyección hacia el incremento en nuevos puestos de trabajo, los cuales bajo las nuevas modalidades que el momento y contexto requiere, permitan a las mismas vivir dignamente a partir de la consideración regional.

En tanto, con respecto a los espacios organizacionales se contaba con estructuras asociadas a cada área de gobierno, sin que se observen modificaciones en este

³⁹ Y que tenían que ver coincidentemente con objetivos e intereses devenidos del retorno de la democracia.

⁴⁰ Encomillado propio que alude a la existencia de saberes logrados en la concreción de las tareas y actividades específicas y de generación en generación.

período. Durante los cuatro años, las más comprometidas con la realidad de las familias misioneras y que dieron algún tipo de respuesta a las necesidades consideradas desde y para la intervención fueron:

- Ministerio de Asuntos Agrarios (considerando diferentes aspectos de la vida rural: obra social, tenencia de la tierra, producción en pequeña escala con líneas de créditos a través del Banco Provincial, etc.);
- Ministerio de Bienestar Social y Educación (con ambas carteras unidas, se priorizaron acciones relacionadas con la alimentación, devenidas de las líneas nacionales entonces vigentes: Programa Alimentario Nacional, Programa Materno Infantil, y en el orden local a Comedores Infantiles y Huertas Escolares);
- Los espacios responsables del suministro eléctrico EMSA – EDEMSE⁴¹ (iniciaron la tarea de electrificación en los barrios urbanos y suburbanos como así también la red de media y alta tensión para las zonas de frontera);
- el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Plan Ñande Roga I, II y III: generó la línea de viviendas para el sector rural y zona de frontera).

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

Un hecho relevante y significativo para la provincia como también para la región fue la instauración del MERCOSUR⁴², el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. Aldo Ferrer va a opinar al respecto diciendo:

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

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

En relación a la primera de las mencionadas, con una gravitación sin retorno en lo

⁴¹ La primera para zonas urbanas en tanto la segunda para la electrificación rural.

⁴² Mercado Común del Sur

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

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

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

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

Va a ser desde la gestión entonces donde se originan las acciones relacionadas con dar respuesta a la población en condiciones de vulnerabilidad; considerándose éste dato como el primer gran hito divisorio desde las situaciones heredadas, generadas con anterioridad; pero complementándose con los primeros signos de modificación en cuanto a la responsabilidad que le cupo en décadas anteriores⁴³. Y va a ser la familia, particularmente la familia rural, la que ocupe un lugar central como destinatarias de estas decisiones.

Así por ejemplo, desde la primer cartera mencionada, se designa la Mesa de Concertación del sector yerbatero; con la decisión de “levantar”⁴⁴ la intervención que el sector había sufrido en la época del gobierno de facto; y por consiguiente se le devuelve a la familia yerbatera⁴⁵ la Coordinación y Regulación de las actividades relacionadas con la

⁴³ Como fue a partir de 1945 – 50 donde el Estado asumía un rol protagónico absoluto en cuanto a diseño y financiamiento de políticas sociales.

⁴⁴ Encomillado propio

⁴⁵ Esto es, cada una de las familias en sí en lo pertinente a las actividades y valores en el proceso de producción como al conjunto de productores en sí.

yerba mate. Y el Instituto de Fomento Agrario Industrial como soporte para el productor agropecuario, uniendo con la representación real y efectiva del Ejecutivo Provincial en la conducción de los sectores de la producción y el trabajo. Del mismo modo la contención hacia los grupos considerados como aquellos más necesitados al interior del sector representados por los esencieros, los productores de frutales, los productores hortícolas y los minifundistas; para quienes se puso en marcha el Programa de Atención y Apoyo a la Familia Rural.

Siguiendo con la segunda cartera mencionada, se puede decir que con la creación de secretarías específicas en la órbita del Ministerio de Bienestar Social comienza a reconocerse la centralidad de determinadas temáticas invisibilizadas hasta ese momento. Las mismas fueron las secretarías de la Mujer y la de la Juventud, modificación que también marcará un antes y un después en miradas y acciones desde el estado provincial; la que se profundizara haciendo factible posteriormente la separación de ambas carteras. Cabe destacar que estas modificaciones produjeron en simultáneo la consideración e incorporación de personal técnico y profesional especializado en cada una de las esferas, abriéndose un espectro interesante de equipos de trabajo quienes resultarían los gestores de una nueva forma de gestión.

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

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

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

La concreción de estos lineamientos pueden ser identificados en las reformas que a nivel de estructuras gubernamentales se produjeron durante el período, en consonancia y profundizando las iniciadas en el anterior. La reforma del Estado Provincial resultó aquí, en este momento, una línea central, articuladora de todas las acciones a realizar durante

el período establecido como mandato de gobierno; debiéndose decir también que resultó coincidente con los lineamientos trazados en el orden nacional. Las ideas fuerza de este proyecto político pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

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

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

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

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

Por lo tanto, el hecho de consolidar líneas de acción con acciones integradoras entre los distintos sectores que conforman el mapa territorial resultó ser una idea constante, frecuente a lo largo de todo el período con indicios de continuidad a futuro. Para ello los anuncios remitían a la vez de nombrarlos específicamente tanto a los representantes estatales como a aquellos que provenían del sector privado; tanto a empresarios como obreros; a las generaciones adultas como las que se encontraban en

un proceso de crecimiento. Reforzando la característica provincial como el espacio donde se podía crecer en conjunto sin olvidar la diversidad poblacional existente en la misma.

1996 – 2005 – Segunda Década Estudiada

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

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

¿En qué se concreta o plasma esta intencionalidad?

Con un acto de gobierno acorde a los enunciados dados, acto que representó al interior de la provincia un hecho inédito, y que se concretó con la Conformación del Gabinete Social Provincial generado y promulgado desde el Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud. Dicho gabinete perseguía el propósito de lograr miradas y acciones que transversalizaran las intervenciones del estado con un énfasis prioritario en lo social. La organización al interior de dicho Gabinete Social estaba dada de la siguiente manera: la Presidencia del mismo a cargo la titular de la cartera⁴⁶, junto a dos miembros con carácter de permanentes: Ministros de Salud Pública y de Cultura y Educación. En tanto participaban como miembros no permanentes: los restantes ministros; el Secretario General de la Gobernación; Intendentes, Representantes de la Sociedad y otros organismos a los que se pueda convocar ante los objetivos propuestos

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

⁴⁶ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud a cargo de la Lic. Mercedes Oviedo. (Licenciada en Trabajo Social).

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

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

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

- Tener en cuenta el desafío de los tiempos a través de la construcción de esperanzas dado que la crisis estaba poniendo a Misiones en un camino con dificultades para afrontar;
- Lograr consolidar el proceso de modernización en las esferas gubernamentales hacia las consideradas necesidades de la comunidad.

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

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

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

La posibilidad de incorporar – bajo una normativa con fuerza de Ley – a los organismos no gubernamentales resultó ser una decisión adecuada no solo como elemento político sino también social – cultural – económico. Básicamente si se considera el contexto socio- político del momento provincial y nacional.

En ese mismo artículo se enunciaron lo que serían responsabilidades del organismo creado, pudiéndose mencionar las de: “...

- discutir, acordar y proponer bases , criterios y lineamientos de las políticas del Poder Ejecutivo Provincial;
- discutir, acordar y proponer bases, criterios y lineamientos para las políticas del Poder Ejecutivo Provincial destinado al desarrollo integral de los municipios;
- promover asociaciones entre organismos provinciales y municipales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia de Misiones;
- promover acciones de transformación gradual y continua de los organismos provinciales y municipales, para adecuarlos a los requisitos de la moderna administración pública;
- elaborar propuestas de adecuación de la gestión ministerial y municipal para afrontar los planes, programas y proyectos de políticas sociales;
- promover el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado provincial y municipal en la gestión integral de las políticas sociales;
- promover el desarrollo de programas de fortalecimiento de las organizaciones civiles comunitarias, para la gestión y evaluación de las políticas sociales en el orden provincial y municipal;
- discutir, acordar y recomendar lineamientos generales para el funcionamiento de los programas y proyectos de desarrollo municipal.” (Ley 3637: art.9)

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

➤ **Las políticas sociales de familia: el camino recorrido**

Retomando lo planteado a pagina 29 y como segunda cuestión o elemento considerado para el primer agrupamiento de datos, es que se realizó un recorrido pormenorizado del período estudiado tomando de cada uno de los espacios organizacionales, las políticas que fueron implementándose junto a los hechos que sucedían en el contexto provincial.

Los datos agrupados en este caso fueron entonces el período de gobierno, la organización estatal involucrada y el proceso de evolución que se fue dando a lo largo de las dos décadas estudiadas.

Cabe aclarar que el sentido para tomar este período de tiempo, 1985 – 2005, se basó en el interés del equipo en poder abordar un contexto social donde estuvieran presentes los siguientes criterios: con presencia de gobiernos democráticos (post – dictadura militar); que se pudieran identificar diferentes fuerzas políticas representadas en el ejercicio del ejecutivo; que pudieran identificarse hechos o fenómenos que hubieran impactado al interior de la organización social – como lo fue en este caso la reforma del estado y si se dio algún tipo de modificación en el diseño de las políticas sociales⁴⁷ . Realizando este camino se pudo avanzar hacia la concreción del objetivo previsto para el presente estudio.

De esta manera, se presenta en el siguiente cuadro una síntesis referida a la evolución que las Políticas Sociales de Familia asociadas al período de gobierno y al área competente, en el contexto provincial.

⁴⁷ Los años '90 significaron un hito significativo a nivel provincial, nacional e internacional.

**CUADRO N° 2 – Proceso de Evolución de las Políticas Sociales de Familia
Según Período de Gobierno y Área Involucrada**

Período de Gobierno	Área Involucrada	Proceso de Evolución
1984 / 1987	Ministerio Asuntos Agrarios, Ministerio Bienestar Social y Educación, IPRODHA, Dirección de Ordenamiento y control de Tierras Fiscales	Regreso de la Democracia. Primeros pasos en líneas de Políticas Sociales. Hincapié en la Familia Rural
1988 / 1991	Ministerio de Asuntos Agrarios Ministerio de Bienestar Social y Educación Creación Dirección General de Energía de Misiones	Se amplían, mejoran y crean nuevas líneas de políticas. Se va dando relevancia a: bienestar social y educación (se comienza a trabajar en la separación de estas dos carteras. Creación de las dos primeras sub-secretarías.) Interconexión al Sistema Nacional
1992 / 1995	Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud Ministerio de Cultura y Educación Ministerio de Asuntos Agrarios Ministerio de Salud EMSA	Lo que toma relevancia primeramente es la "Reforma del Estado". Aparece en el escenario el Mercosur (con la importancia que esto representaba para la provincia). En cada ministerios se "crean" planes – programas que van dirigidos a grupos poblacionales específicos (niños, mujeres rurales, ancianos, etc.). Se amplían los presupuestos de los ministerios, por ejemplo: Educación. Programa de Educación Abierta: otra modalidad y posibilidad de concluir el nivel primario y secundario. La electrificación rural pasa a formar parte de la agenda. Promoción y prevención de la salud: programas específicos.
1996 / 1999	Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud Ministerio de Cultura y Educación Ministerio de Asuntos Agrarios Ministerio de Salud EMSA	Lo relevante es la conformación del gabinete social. Los beneficiarios o destinatarios comienzan a ser cada vez más focalizados. En educación se incluye la educación bilingüe. Ingresan a la agenda los aborígenes. Se inicia el proceso de privatización de APOS a lo que hoy es SAMSA.
2000 / 2003	Ministerio de Salud Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud	Continuidad de las líneas establecidas En el área que se presenta una reforma importante en Salud. En el Ministerio de Bienestar Social se crea el Consejo Multilateral de Políticas Sociales. Es la continuidad, con sus respectivas reformas, del gabinete social (se presenta como lineamiento de a nivel nacional).
2004 / 2007 ⁴⁸	A tener en cuenta: de este período solo se toman los dos primeros años.	

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

Como se ha expresado en el apartado anterior, la vinculación con el ámbito nacional resultó una variable con fuerza y presencia a medida que las modificaciones en los modelos de los diseños de políticas cambiaban. Misiones no fue una excepción a ello, y dados los convenios y acuerdo logrados entre ambos estados, se presentan a continuación y siguiendo la lógica anterior una síntesis que identifica cuáles fueron las

⁴⁸ En relación a este período se deja constancia que solo se lo considera hasta el año 2005, por ser el que cierra el período de estudio.

Políticas Sociales de Familia nacionales con mayor gravitación en las problemáticas sociales provinciales en relación con los períodos de gobierno, fuerza política y responsable a cargo.

Cuadro N° 3 – Políticas Sociales de Familia Nacionales Según Períodos Gubernamentales, Fuerza Política y Representante

1988 – 1991	Partido Justicialista	Dr. Humada	PROSOCO (Programa de Políticas Sociales Comunitarias) PRO – Huerta
1992 – 1995	Partido Justicialista	Ing. Puerta	PRANI (Programa Alimentario Nutricional Infantil) ASOMA (Programa de Apoyo Solidario a Mayores) PROMIN II (Programa Materno Infantil y Nutrición)
1996 - 1999	Partido Justicialista	Ing. Puerta	FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) PROFE (Programa Federal de Salud) PROAME II (Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo) Plan Trabajar Plan Trabajar II Plan Trabajar III
2000 – 2003	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira	UNIDOS PEA (Programa de Emergencia Alimentaria) FOPAR PLAN NACER (Seguro Nacional Materno Infantil) PEL (Programa de Emergencia Laboral) Plan Jefes y Jefas de Hogar
2004 - 2007	Frente para la Victoria	Ing. Rovira	Plan Familias Manos a la Obra Plan de Seguridad Alimentaria

Fuente: VINO CUR, Pablo; ALPERIN, Leopoldo. Serie Políticas Sociales N° 85. CEPAL.

A modo de síntesis parcia de lo hasta aquí presentado se puede decir que las diferencias sustanciales observadas entre un período y otro, se relacionan estrechamente con el contexto socio- histórico- político de los mismos. Se retoma el gobierno democrático y a partir de allí se inicia un proceso nuevo, con nuevas situaciones sociales reconocidas como “la nueva cuestión social”, sobre la cual dieron cuenta intelectuales y funcionarios sin distinción alguna. Esa nueva situación requería de nuevos abordajes e intervenciones y en ese sentido los responsables de cada área de gobierno dieron respuesta.

Las transformaciones introducidas al interior de las gestiones comenzaron por el espacio público, en un movimiento a la vez lento pero sostenido, provocando hitos a lo largo de las dos décadas que hicieron posible la articulación entre el qué, el cómo, el quiénes y el pará qué; aún con las brechas que en paralelo se iban produciendo.

Y cabe resaltar que una parte central en dicha articulación estuvo relacionada – y hasta se podría decir que algunos períodos se origino – en el ámbito de lo social y lo social vinculado a familia. Del mismo modo que acompañando esta metamorfosis estuvo vigente el giro hacia el tipo de diseño a utilizar para las políticas sociales en general y de familia en particular.

Tal como consta en los cuadros que preceden, el pasaje de políticas universales y focalizadas fue una realidad en cuanto a exigencias externas sin que ello implicara consonancia con las realidades regionales y familiares. Esto es, cómo se avanzaba en “la focalización de la focalización”.⁴⁹ También aparece como dato significativo “el lugar” que ocupó la familia rural a lo largo de los años abordados. Y junto con ello, de qué manera las decisiones de cada área gubernamental marcaban un accionar direccionado hacia dicho sector.

Un segundo gran agrupamiento de datos se tomó la dimensión Políticas Sociales de Familia considerándose para ello tópicos relacionados a dos elementos constitutivos de la misma en forma coincidente: por un lado al tipo de Cobertura Identificadas; a la Población Objeto Identificadas y al tipo de Objetivo Explicitado en las Políticas Sociales de Familia implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 – 2005; y por el otro al tipo de necesidades a la que daban respuestas los tres primeros de los mencionados.

Un dato relevante en relación con este segundo agrupamiento de datos es la continuidad del último tópico identificado a lo largo de las dos décadas estudiadas. Si bien existieron diferencias en cantidad de familias demandantes entre la primera y la segunda década y frecuencia de determinadas solicitudes, ese rasgo apareció asociado con el momento económico que se atravesaba por sobre la necesidad considerada como tal desde quienes la protagonizaban.

➤ **Dimensión: Políticas Sociales de Familia**

⁴⁹ Encomillado propio.

El agrupamiento de datos en este caso se efectivizó por subdimensión, tomando la fuente secundaria de información y relevando los indicadores en cada una de ellas; lográndose identificar los elementos constitutivos que las componían.

a) Con Respecto al Tipo de Cobertura Identificadas en las Políticas Sociales de Familia implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 – 2005

Con respecto a esta subdimensión se puede decir que en el mapa provincial se produjeron propuestas con un espectro interesante en cuanto al tipo de cobertura que las mismas ofrecían. A su vez, éstas no resultaron prioridad de una sola cartera o área de gobierno; observándose conexiones o acciones en conjunto entre cada una de ellas. Los tipos de cobertura identificados responden a diferentes situaciones sociales, con necesidades concretas de ser atendidas. Ellas son:

- Prestación de Servicios,
- De Asesoramiento,
- De Capacitación,
- De contención,
- Promocionales,
- Preventivas,
- De Desarrollo Productivo,
- De Integración Social,
- De Desarrollo Comunitario,
- De Vivienda e infraestructura,
- De Recreación,
- De Ayuda Directa,
- De Transferencias Monetarias, Subsidios,
- De Generación de Empleo.

b) Con Respecto a la Población Objeto Identificadas en las Políticas Sociales de Familia implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 – 2005

La primera diferenciación que se evidencia es la representada en los tres agrupamientos que se expresan a continuación:

- a) Familia rural,
- b) Familia de zonas vulnerables / familias vulnerables,
- c) Familias urbanas

Cabe destacar en este punto, que la familia en la provincia de Misiones atravesó por procesos de formación y consolidación territorial particulares, dado que el territorio fue poblándose a partir de las distintas corrientes migratorias que se iban produciendo, las que trajeron consigo una trama social diversa, heterogénea, si se toma como referencia el lugar de origen de cada ciudadano, su cultura, educación, costumbres, idiosincrasia, etc. Lo que a su vez va a determinar la dinámica organizacional de cada una de ellas. Para poder comprender este proceso de colonización territorial, se presenta el siguiente cuadro a fin de exponer los momentos significativos del mismo:

Cuadro N° 3. Corrientes Migratorias Según Características

1. Corriente Migratoria	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad en la esfera oficial. - Finalidad: proteger la frontera - Estrategia: adjudicación de tierras a los colonos, quienes establecieron una subsistencia basada en
2. Etapa de Consolidación	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la frontera agrícola: con diversificación productiva. - Entrega de títulos de la tierra versus ocupación fiscal. (Se logra parcialmente, por el fenómeno de ocupación e intrusión de tierras)
3. De Ocupación Espontánea	<ul style="list-style-type: none"> - Años '60. Ocupación espontánea e intrusiva de las tierras libres. - Llega a Misiones de ciudadanos de diversos orígenes, todos ellos europeos⁵⁰, con expectativas de vida particulares; debiéndose adecuar el lugar
4. Corrientes Migratorias de Países Limítrofes	<ul style="list-style-type: none"> - Dada en los últimos años, centrada en la población de países limítrofes - Marca una impronta particular dado que comparte, además de lazos parentales, frontera con

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

Se debe señalar además, que la familia rural fue parte del proceso de consolidación territorial y por lo tanto formó parte de la preocupación estatal quien mantuvo una sistemática frecuencia de intervención, hecho que revirtió las condiciones generales de vida del mismo.

Retomando entonces las diferenciaciones enunciadas, con los tres primeros grupos familiares enunciados, se pueden establecer las especificaciones reconocidas e identificadas en cada una de las políticas sociales consultadas al interior de las mismas, lo que amplía el agrupamiento. Los rasgos distintivos en este caso están asociados con características o particularidades unidas a lo laboral, a la estructura familiar, al lugar de residencia; o bien a las denominaciones establecidas desde las líneas de intervención a nivel nacional.

⁵⁰ Se pueden enumerar, entre otros a: alemanes, suecos, ucranianos, polacos.

Reiterándose en este caso el detalle identificado en la primer subdimensión: cada una de estas “tipologías”⁵¹ fueron tenidas en cuenta por más de una organización oficial en el mismo tiempo y para las mismas unidades familiares. Además, cada una de ellas

Se pueden mencionar entonces:

- ✓ Familias de pequeños productores;
- ✓ Personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socio – productivas;
- ✓ Familias carenciadas, determinado esto por el Censo 1980;
- ✓ Titulares de Pensiones no contributivas y familiares a cargo;
- ✓ Jefes y jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años;
- ✓ Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro por Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;
- ✓ Familias en situación de pobreza;
- ✓ Familias en situación de pobreza, con hijos menores y mujeres embarazadas;
- ✓ Niños menores de seis (6) años,
- ✓ Mujeres / niñas Embarazadas;
- ✓ Mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza;
- ✓ Adultos mayores;
- ✓ Familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

c) Con Respecto al tipo de Objetivo Explicitados en las Políticas Sociales de Familia implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 – 2005

Al encontrarse explicitados los objetivos en cada una de las políticas estudiadas, fue posible efectuar el agrupamiento correspondiente teniendo en cuenta para ello la direccionalidad que los mismos planteaban. Entendiéndose aquí por direccionalidad a la inclusión de los siguientes elementos: enunciado de una acción concreta, que la misma estuviera enmarcada en un tiempo y espacio determinado, que se especificara la población / nes con sus correspondientes subdivisiones si las hubiera⁵², visualización concreta del cambio a lograr⁵³. Lo cual significó tomar la decisión de excluir algunos programas y proyectos por presentar debilidades en sus enunciados⁵⁴.

⁵¹ Encomillado propio

⁵² Grupos hetéreos concretamente.

⁵³ Brecha entre lo posible y lo deseable: situación inicial, futura y deseable.

⁵⁴ Objetivos mal enunciados, o sin correspondencia con las metas, población destinataria, etc.

Una particularidad observada en este apartado es la abstracción con la cual se enuncian los objetivos; particularidad que convierte en viable a cada política en escenarios sociales diferenciados; esto es, cabe el interrogante acerca de si los objetivos y población destinataria de los planes y programas implementados en las décadas estudiadas en este estudio respondían a los grupos familiares misioneros existentes en dichos contextos. El alcance de dichos enunciados bien pueden ser “aplicados” a lo largo y ancho de todo el territorio argentino.

El agrupamiento efectuado dio el siguiente resultado:

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

d) Con Respecto al Tipo de Necesidades Identificadas en los Destinatarios de las Políticas Sociales de Familia implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 - 2005

En referencia a este punto se puede decir que los datos obtenidos posibilitaron visibilizar una brecha cualitativa interesante al momento de cotejar una relación entre “ofertas” y “demandas”.

Y se la considera como brecha en el sentido de distancia sostenida a lo largo de 20 años entre quien es responsable de la oferta o al menos se lo reconoce y/o reclama como tal y aquel que efectúa el reclamo o requiere de una respuesta. Cuando desde una parte – con responsabilidad ejecutiva - se han puesto en marcha todo tipo de mecanismo facilitador para la adecuación en tiempo, forma, diseño, cantidad y calidad al momento de instrumentar las líneas de intervención que posee el estado para con la ciudadanía, esto es la política social como herramienta al servicio de; y por el otro las perspectivas, expectativas, percepciones estaban dadas por la realidad familiar que a diario imprime la vida cotidiana.

Aparecen como elementos comunes las siguientes cuestiones:

- ✓ Atención de la Salud: en relación con este rasgo el planteo se basa en la ausencia o falta de estructura pertinente por fuera de los establecimientos centrales (hospitales por ejemplo). Del relato efectuado aparece a modo de reclamo, sin mediar conexión con las acciones que en la realidad contextual se podrían o bien estaban llevando a cabo. En las familias residentes en zonas rurales, se suman las distancias a recorrer para alcanzar los espacios específicos de atención⁵⁵; en tanto en las zonas suburbanas la dificultad se pondera en los recursos humanos específicos ausentes en los centros de atención primaria de la salud. Las familias requieren, en ambos casos que el funcionamiento incluya a profesionales médicos en diferentes especialidades, con enfermeras, medicamentos y ambulancia.
- ✓ Trabajo: con respecto a las familias rurales el encuadre pasa por la realidad que implica “el vivir en la chacra”, y en esa frase se incluye lo familiar, lo laboral, lo relacional. La ocupación es trabajar en la chacra, cuentan con animales de granja y huerta. En general se trata de jornaleros (hombres y mujeres) que cumplen distintas tareas en secaderos, chacra, rosado, en pinares, tareferos y aserraderos. Tarea que a su vez se encuadra en la conocida tipología “trabajo en negro”. En tanto para quien reside en zonas suburbanas una de las dificultades mayores es la ausencia de fuentes laborales acorde a las capacidades que los propios involucrados poseen.
- ✓ Infraestructura Comunitaria y/o zonal: mantenimiento de los caminos vecinales, aumento en la frecuencia de medios de transporte urbano (en aquellos lugares donde ingresan los colectivos aún siendo parajes o asentamientos al finalizar la picada). Mejoramiento, ampliación y construcción de las viviendas, arreglo de calles y mejoramiento del servicio de agua potable.
- ✓ Tenencia de la Tierra: Tierras cedidas por los propietarios a los jornaleros para que residan en el lugar y que la trabajen; viviendas en terrenos fiscales (tanto en lo rural como en lo urbano), y aquellos que habitan en terrenos que son calles tanto en la zona rural como en la que no lo es.
- ✓ Recreación: compartida por todas las familias, reclamo que se reitera. Basada mayoritariamente en lo deportivo.

⁵⁵ Agregando a esto la disminución en el servicio de transporte, por ejemplo, en relación con una zona sub-urbana o urbana.

- ✓ Capacitación: expresadas a partir del desconocimiento que se tiene sobre las nuevas actividades – de acuerdo a las políticas vigentes – a desarrollar, básicamente cuando ello implica un cambio total en el rubro que se venía desempeñando.
- ✓ Financieras: mayoritariamente expresadas en las familias de zona rurales, donde esta variable aparece unida a la actividad laboral concreta y diaria que el grupo realiza. Y tiene que ver con que la huerta pase de ser autoconsumo familiar a comercial; por lo que se debe mejorar la producción. Existe un reconocimiento en la necesidad capacitación, tecnología y acceso a mínimos préstamos para los pequeños productores.

➤ **Dimensión: Organizaciones Responsables**

Las organizaciones identificadas en las fuentes consultadas y que tuvieron un protagonismo activo en la implementación de políticas sociales de familia en la provincia de Misiones, son las que pertenecen al gabinete de gobierno. Con una presencia constante a lo largo de las dos décadas, se observa el accionar de las siguientes carteras⁵⁶:

- ✓ Ministerio de Asuntos Agrarios
- ✓ Ministerio de Bienestar Social y Educación
- ✓ Ministerio de Salud Pública: Para familias misioneras y de países limítrofes.
- ✓ Ministerio de Cultura y Educación

En tanto otras organizaciones oficiales involucradas con rango de Direcciones y/ administraciones fueron:

- ✓ Dirección General de Energía de Misiones
- ✓ Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS)
- ✓ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA)
- ✓ Dirección de Ordenamiento y Control de tierras Fiscales

Si bien los datos anteriormente presentados pudieron ser identificados rápidamente, dado que estaban explicitados en cada una de las propuestas; no se encontró en ninguna de ellas aclaración o señalamiento alguno en relación con “que se entendía por familia”⁵⁷ para el organismo responsable ya sea del diseño o la implementación de las mismas, fueran estos de orden provincial como nacional.

⁵⁶ Cada uno de ellos a través de las Secretarías, Direcciones, Departamentos.

⁵⁷ Encomillado propio

En cuanto a un tercer gran agrupamiento de datos fue el relacionado con la selección de una política social de familia que contuviera a su interior rasgos mixtos en el diseño de las mismas. Y que a su vez hubiera estado presente en ambas décadas. En ese sentido aparecen cumpliendo estos requisitos dos políticas sociales que logran amalgamar el eje central dado en lo social a la vez de incorporar rasgos o elementos de cada una de las áreas comprometidas con lo social familiar al interior de la provincia de Misiones.

Las mismas responden a las áreas de Vivienda y Trabajo, entendido este último desde la concepción de micro – emprendimiento.

Ahora bien, ¿por qué se toma lo referido a vivienda?

Por responder a un abanico de criterios que implícitamente acompañan la investigación: tiene como destinatario directo a la unidad familiar por fuera de cualquier tipología que la misma adopte; está íntimamente relacionado con los contextos socio - políticos y económicos del período estudiado; y permite observar a la vez de inferir indicadores que conectan lo privado con lo público; lo macro con lo micro; y básicamente el lugar de “lo cultural⁵⁸”.

Así, en el primer período (1984 – 1987) y bajo lo que sería el slogan de gobierno – ÑANDE⁵⁹ – se diseñaron e implementaron diferentes políticas: ñande agua; ñande luz; ñande roga⁶⁰, entre otros. Lo cual significó agua potable, luz eléctrica, accesos asfaltados o mejorados, vivienda en rincones insospechados para los habitantes del lugar.

Pero el tema de la vivienda resultaba - y resulta aún - una vieja cuenta pendiente. El déficit existente en la realidad provincial se vivencia al momento de necesitar un espacio físico donde residir, sea por parte de un grupo o un ciudadano independiente⁶¹.

Las primeras líneas al respecto estaban dadas por viviendas de madera⁶², logradas mediante la utilización del desmonte originado por la obra hidroeléctrica de Urugua – í. Sumada a la materia prima zonal, se utilizó mano de obra regional, especialmente para las zonas rurales y de frontera⁶³. Como logro, el estado provincial obtuvo – además – la aprobación de la Secretaría de Viviendas de la Nación, pudiéndosela comercializar a nivel país.

¿Cabe preguntarse si todos los objetivos e intereses habían sido explicitados? Al mismo tiempo se efectuaba una cobertura para: peones rurales, colonos en su propia chacra, residentes en zona de frontera; todo ello en diferentes propuestas: diferencia en

⁵⁸ Encomillado propio.

⁵⁹ Ñande: voz que deviene del guaraní, y traducido significa nuestra.

⁶⁰ Idem anterior: significa vivienda, casa, morada.

⁶¹ En 1987: el déficit era de 45 viviendas, con 8 mil inscripciones en el IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional). En ese momento se necesitaba una construcción anual de 8 mil viviendas construidas por año para quebrar el déficit mencionado,

⁶² Conocidas con posterioridad también fuera de la provincia y región.

⁶³ Cabe destacar que Misiones cuenta con un 75% de límites fronterizos.

cantidad de ambientes; diferencia en materiales utilizados en las terminaciones internas de las viviendas; y materiales para la construcción de alguno de los planes, dado que el denominado Ñande Roga Itá fue levantado con premoldeados. ¿Ñande Gente?

Durante el período 1988 – 1991, a lo realizado anteriormente, se suman gestiones que diversifican aún más las propuestas: mediante el recupero de las cuotas de los 13.000 adjudicatarios de ese momento más las cuotas de los Planes de Ahorros Previos, se pondrían en marcha la construcción de pequeños grupos habitacionales, de muy bajo costo, en forma coordinada con los municipios, para personas de “bajos recursos”. Aparecen, de esta manera, los primeros conjuntos o conglomerados, en una región con poca densidad poblacional y existencia de terrenos amplios en los cuales construir sin perder la privacidad de los futuros residentes. Se trataba de la primera experiencia de cooperación mutua.

Finalizando la primera década estudiada, 1992 – 1995, aparece en los discursos consultados, que en la provincia se habían construido casas con las siguientes modalidades: operatoria tradicional, de financiamiento compartido, rurales para peones, rurales para colonos, rurales de servicios, rurales para docentes, para la Universidad, para los relocalizados por la Entidad Binacional Yacyretá y para los relocalizados de lo que fue la Avenida Costanera de la ciudad de Posadas⁶⁴. Es importante señalar que los diseños de dichas viviendas devenían de los criterios utilizados a nivel nacional por el FONAVI.

Esta diversificación en el tipo de construcciones, se vio alterada o sustituida a lo largo de la segunda década⁶⁵ estudiada; tiempo en el cual ganaron espacio rápidamente los conglomerados de viviendas de tipo horizontal, construidas en mampostería, en toda la extensión del territorio provincial. Las modalidades implementadas contemplaron cuatro variantes: el esquema tradicional de construcción; el de convenio marco; planes de autoconstrucción y ayuda mutua; y la de madera. Se suma en esta época la vivienda social, destinada a una franja joven de población. Así se da respuesta a la necesidad básica de vivienda, pero adaptándola a las posibilidades económicas de quienes la requieren; de ello dependerá el tipo de plan al cual será inscripto. Sin que ello implique modificaciones sustanciales en el producto recibido.

¿Y lo atinente a Trabajo?

Las documentaciones consultadas dieron cuenta del acento especial incluido para considerar a quienes aún tienen hambre, los sin vivienda, los desocupados, aquellos sin acceso a la educación, involucrando básicamente a mujeres, niños, hombres sin distinción de edades o condiciones sociales⁶⁶. Es decir: miembros todos ellos del grupo

⁶⁴ Cabe destacar que los dos últimos grupos mencionados, si bien residían en zona urbana, eran habitantes oriundos del interior de la provincia; que por razones laborales o familiares migraron a la ciudad.

⁶⁵ Es interesante recordar que en esta década el país y la región atraviesa por la crisis generada ante el cambio abrupto del Gobierno Nacional, con el efecto e impacto que esto genera.

⁶⁶ Se toman las más representativas, aún cuando hayan sufrido modificaciones entre uno y otro período de ejecución.

social básico que posibilita la producción y reproducción de la vida cotidiana: la familia.

No obstante, al momento de incluir líneas de acción concretas que involucraran a las unidades familiares, la propuesta fue plasmada desde un nexo particular: entre los recursos y posibilidades zonales y hacia un determinado sector poblacional: el representado por la familia rural⁶⁷.

Como ya se señalara, este último sector mencionado, encarna un interés particular en el mapa territorial, dado que un alto porcentaje⁶⁸ de las familias misioneras conforman la población rural donde a través del modelo de agricultura familiar desarrollan su actividad laboral.

Relacionando este suceso con la realidad regional se tomó – a modo de ejemplo regional – la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (KRMPTIC: 2003); presentándose la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas.

Las mismas se originaron a partir de un accionar conjunto por parte de los siguientes actores sociales: Movimiento Agrario Misionero, organismos públicos, programas nacionales, provinciales y municipales, (Cambio Rural del INTA; Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA); Programa Social Agropecuario; del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, etc.

En el año 1995 se concretó la primera feria franca en la ciudad de Oberá – Misiones – siendo los protagonistas un grupo de productores agrícolas, que lograron a lo largo de 12 años concentrar a más de 3500 familias cuyos productos son comercializados en el mercado local a menores costos con excelencia de producción. Representan las estrategias económicas, sociales y “ecológicamente sustentables” sobre la base del autoconsumo familiar y comercialización local del excedente.

A su vez, lograron generar – en un contexto urbano – un espacio de intercambio que excedió lo meramente productivo, donde las familias de colonos y los pequeños productores, pusieron el producto o subproducto logrado en la chacra en un espacio social – comercial más amplio; en el cual la oferta de la calidad es lo buscado y reconocido entre los consumidores que a ellas concurren. Y al mismo tiempo aseguran el ingreso a la familia rural desde el propio trabajo colectivo familiar.

Los protagonistas ponderan algunas de las características que esta manera de “comercialización autogestionada”⁶⁹ posee: la mejora fundamental relacionada con las

⁶⁷ El sector rural. Sin que esto sea excluyente para otras familias misioneras, de hecho se efectúa una cobertura a zonas urbanas o semi – urbanas básicamente cuando de políticas alimenticias y sanitarias se refiere.

⁶⁸ Investigaciones consultadas consideran que llega a ser el 70% sobre el total de familias misiones. BARTOLOME; VERBEKE; FERRARA, SCHIAVONI, entre otros.

⁶⁹ (VERBEKE: 2002)

condiciones materiales de vida de los productores; el aporte para la economía local; la regularidad en los ingresos que alcanzan los productores; y finalmente frecuencia sostenida en la demanda de trabajo.

Como impacto incuestionable aparece el efecto multiplicador generado a partir de la venta del excedente de producción para el consumo lo que se reconvierte en poder adquisitivo en los distintos espacios comunitarios posibilitándoles ser “compradores” o “posibles clientes”.

Para el funcionamiento cotidiano, la organización establecida requiere de “los lazos sociales” intra e inter familiar; como así también la vinculación con el medio; habiendo avanzado tanto en la organización formal legal como en el perfeccionamiento en los procesos de producción, comercialización y ventas.

En la actualidad se han corroborado la existencia de un total de 43 ferias francas, ubicadas en distintas localidades de la provincia. Las mismas funcionan en paralelo durante los fines de semana, el espacio físico utilizado debe tener carácter de público en cada poblado o ciudad cedido por el organismo municipal. En este punto de la tarea, los puestos son atendidos mayoritariamente por mujeres⁷⁰ siendo ellas las responsables de la venta directa de los productos generados, superando el número de 200 en la actualidad (hortalizas: sin agroquímicos; carnes: animales criados naturalmente, embutidos, panificados de todo tipo, frutas, dulces caseros, arroz, té, especias, yerba, etc.).

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

⁷⁰ Esposas, hijas, etc. Todas miembros de la unidad familiar.

VI. Conclusiones

Como se ha ido anunciando en las síntesis analíticas parciales, el contexto socio – económico – político regional y nacional atravesó procesos de cambio durante las dos décadas estudiadas. Encuadrados bajo esas características se pueden enunciar dos como los más significativos; uno de alcance regional⁷¹ y otro nacional. A ellos deben agregarse las que atañen a los modelos económicos implementados, que resultaron simultáneos a toda la ciudadanía argentina, aún con las diferencias específicas de lo local.

El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR⁷² el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba.

En tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. Evidenciado esto claramente en los períodos gubernamentales estudiados, donde no solamente se crean nuevas estructuras oficiales, sino que se reestructuran algunas de las existentes. Un claro ejemplo es la creación de Subsecretarías que luego serían Ministerios, o la propia separación de un organismo ministerial en dos absolutamente independientes.

Intercalándose éstas con las realidades regionales específicas. Así por ejemplo en lo político tuvo gravitación la fuerza política que llevaba adelante cada uno de los períodos estudiados. En la primera década aparece un primer hito demarcatorio en la lógica e ideología a considerar al momento de pensar políticas sociales al finalizar el primer período de gobierno e inicio del segundo.

Si bien puede ser asociado a un cambio de fuerza política, los indicadores concretos que se relacionan son, en un primer momento el retomar la actividad civil de ejercicio de libertades, expresiones, satisfacción de necesidades con una estructura que había permanecido – tanto en lo económico como mucho más en lo social – inactiva o “adormecida” en tiempos de dictadura. La primera mirada estuvo puesta en la familia rural. Aparecen en este momento espacios específicos para el tratamiento de las intervenciones desde el Estado con la Creación de la Mesa de Concertación del Sector Yerbatero, Creación de las Secretarías de la Mujer, de la Juventud; Dirección de Ordenamiento y Control de Tierras Fiscales.

Ejes que serán retomados y profundizados en el tercer período de gobierno de esta década, el que se corresponde con las grandes transformaciones generadas a nivel nacional en lo pertinente a la Reforma del Estado. En Misiones se dan dos movimientos al unísono sin que se pudiera lograr una articulación concreta entre los sectores involucrados: por un lado, la creación de una nueva estructura, con antecedentes en la gestión anterior, donde se reconocía el área de Bienestar Social conjuntamente con Mujer

⁷¹ Si bien la decisión e impacto general involucra decisiones del nivel nacional.

⁷² Mercado Común del Sur

y Juventud. Lo que al interior de la estructura funcional ministerial implicaba la consideración de todas aquellas temáticas relacionadas con cuestiones sociales vinculadas a lo familiar; donde cada una de las Subsecretarías devenía en Secretarías específicas y departamentos, con recursos propios (humanos y de infraestructura). Por otro lado, la idea fuerza del proyecto político se homologa con las primeras aproximaciones hacia la consideración de participación, donde se convoca a diferentes sectores para la acción colectiva.

Otro indicador significativo en el sentido que se viene planteando tiene que ver con la instauración de un Gabinete Social Provincial que posibilitaría a la vez de comprometer a todos y cada uno de los sectores de gobierno a “pensar” al otro como objetos de la acción y no sujetos de la misma. Indicador que dará el fruto final con la modificación de la Ley de Ministerios y Secretarías que hizo posible la Creación del Consejo Multilateral de Políticas Sociales.

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

En este mismo sentido se pudo observar las modificaciones que se instauraron con respecto a los modelos y modalidades en el diseño e implementación de las políticas sociales. Donde el rol específico estatal va tomando diferentes protagonismos a lo largo de las dos décadas estudiadas.

Desde una mirada puesta en las dos crisis económicas – financieras vividas durante el período de estudio⁷³, resulta innegable el impacto negativo que ambas tuvieron al interior del mapa regional: la primera con la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados “saqueos”⁷⁴.

Y Misiones no fue una excepción. Aunque al interior del territorio provincial dichos

⁷³ Si bien el análisis económico no representa un objetivo en este tramo de la investigación – Primera Etapa del Proyecto – se considera necesario mencionarlo dado que las mismas produjeron impactos concretos al interior de la sociedad argentina en su totalidad, y misionera en lo particular.

⁷⁴ Encomillado propio. Aún cuando en Misiones estas manifestaciones adoptan otra modalidad y significado.

fenómenos no adoptaron en sus expresiones las mismas características; poniendo de manifiesto una vez más las diferencias centro – periferia. El sector representado en la administración pública⁷⁵ fue el que sufrió el impacto en forma directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural⁷⁶, uno de los motores centrales en la economía regional.

Retomando la idea de necesidad, se podría ubicar en estos períodos específicos a las denominadas de urgentes y primarias correspondiéndose a demandas reales asociadas a alimentación y salud; dado el vaciamiento o pérdida de fuentes de ingresos estables (pérdida de trabajo).

Un dato significativo para este estudio es el que se relaciona con variables intervinientes y contextuales relacionadas con los modelos de estado y diseño de políticas sociales: ante la reforma del estado, las crisis económicas, la pérdida de fuentes laborales y posterior “reconversión de mano de obra” especializada; todos los recursos humanos se vieron afectados y en consecuencia desestabilizados entre “saberes” y “conocimientos”⁷⁷.

Esta realidad afectó también, como es de suponer, a quienes tenían responsabilidad ejecutiva para con la ciudadanía. Se está haciendo referencia al lugar y situación atravesada por quienes se encontraban a frente de la gestión provincial o municipal, en cualquier espacio institucional. Razón por la cual también debieron ejecutarse proyectos de capacitación destinados a dar cobertura a una necesidad real y que estuviera en consonancia en el establecimiento de las posibilidades de gestión.⁷⁸ Estos procesos descriptos pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

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

⁷⁵ Empleados Públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, Docentes, etc.

⁷⁶ La población rural presenta la siguiente clasificación: Colono: agricultor familiar, inmigrante europeo; Ocupante: agricultor familiar, criollo o inmigrante brasilero; Estanciero: productor ganadero; Absentista: latifundista: En: Ferias Francas de Misiones. VERBEKE.

⁷⁷ Diferencia que se efectúa para establecer aquello que es parte de un contenido logrado por ejercicio de una práctica específica (tarear por ejemplo, trabajar la tierra, con el logrado formalmente, certificado

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

Ante la modificación de los escenarios sociales, con la familia como protagonista central de los mismos, el establecer nuevas tácticas y estrategias resultaba imperante; para poder de esa manera comprender necesidades y demandas de los diferentes sectores y actores sociales. Es decir, tener en cuenta:

- ✓ La relación estrecha entre lo público y lo privado y los alcances de los mismos para la provisión de servicios a la población; donde la característica requería una forma mixta de operar en la instrumentación de las políticas sociales
- ✓ Surgió la necesidad de generar una postura distinta en las agencias o espacios sociales hacia la concepción de participación, donde las lógicas tenían que tender a aumentar una participación concreta, efectiva, real; y donde la asunción de responsabilidades fuera compartida.
- ✓ Fue así como se comenzaron a innovar los modelos de gestión intentando reconocer a los diversos agentes, incorporándolos al espacio de opinión y toma de decisiones, asignándoles responsabilidades con mayor libertad para desarrollar iniciativas y poder dar respuestas a los objetivos y necesidades tanto individuales como colectivos.
- ✓ Si bien la planificación fue un elemento esencial durante el Estado de Bienestar, en esta transición se le reconsidera bajo la óptica de una planificación- gestión y evaluación de los programas y proyectos en el marco de las nuevas políticas sociales, en busca de mayor eficiencia-eficacia y equidad en sus resultados. El cumplimiento de estas dimensiones era un requisito para las entidades ejecutoras que permitía garantizar la continuidad en su financiamiento. Se tendía con esto a generar la capacidad de innovación en los agentes intervinientes, movilizándolos en sus capacidades, con el fin de construir alternativas sobre los modos de brindar los servicios sociales. Se comenzó a pensar en los diferentes ámbitos de diseño de políticas sociales como unidades de gestión abiertas donde se pudieran intercalar y participar todos los sectores involucrados.
- ✓ Esto implicó para todos los involucrados revisar sus marcos de acción y técnicas operativas y comenzar a asumir un rol junto a una función diferentes a las desarrolladas en épocas anteriores. Los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido en el tratamiento de las problemáticas sociales, básicamente relacionadas con familia, resultaban insuficientes y desactualizados no sólo para abordar lo complejo de las temáticas y la variedad de demandas de la problemática en sí, sino también para adecuarse y comprender los requerimientos en la formulación- diseño- ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Dado que la familia también había sufrido modificaciones y cambios sustanciales en sus tipos y estructuras. Con lo cual las necesidades y demandas también se modificaban.

Si bien estas cuestiones estuvieron presentes en lo escrito como así también en los enunciados dados por los diferentes responsables de la función pública; el que se pudiera amalgamar todas las coordenadas que interactuaban y jugaban en el escenario territorial resultó una tarea que fue más allá de lo intencional.

La asunción de responsabilidades por parte de quienes asumían funciones específicas relacionadas con diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales se evidenció no solo en la existencia escrita de dichas políticas sino también en las acciones llevadas a cabo y cuyos productos fueron realidades. Como así también desde la coordinación estratégicamente planteada y asumida desde todos los sectores o áreas de gobierno; donde lo que aparece como fortaleza es precisamente el acompañamiento en equipo, las miradas centradas en un mismo objetivo que era dar respuesta a los sectores con mayores dificultades y en un corto plazo.

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

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

Esta última concepción estuvo presente en los enunciados tanto de los proyectos políticos estudiados como de las políticas sociales de familia que generaron sin que se haya logrado identificar una relación directa con la real y verdadera aplicación conceptual al momento de la acción.

De lo contrario, las coberturas dadas desde las Políticas Sociales de Familia implementadas tendrían que haber tenido relación con las necesidades experimentadas, sentidas, percibidas y reconocidas como tales por todas y cada una de las familias destinatarias.

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

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

Desde la mirada del Trabajo Social, se concede a lo multicausal un lugar preponderante, “el lugar” cuando de diseñar Políticas Sociales para las familias se trata. Entendiendo que las necesidades solo pueden ser entendidas y atendidas si se las considera desde las potencialidades que cada recurso humano ´- sea este individual, grupal, comunitario, familiar - posee en sí mismo. Porque la Familia – particularmente la familia de la provincia de Misiones - también ha sido y continúa siéndolo un sujeto protagónico y protagonista de los cambios que hacen a la vida social.

VIII. Bibliografía.

- ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger. 1991. “Los Poderes de La Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia”. Editorial: Manantial.
- ARRIAGADA, Irma. 2006. “Cambios de las Políticas Sociales: políticas de género y familia”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 119.
- ARRIAGADA, Irma. 2001. “Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 57.
- AQUIN, Nora; CARO, Rubén. 2009. “Políticas Públicas, derechos y Trabajo Social en el Mercosur”. Editorial: Espacio
- BALAN, Jorge y otros.1974. “Las Historias de Vida en Ciencias Sociales. Teoría y técnica. Editorial: Ediciones Nueva Visión. Cuadernos de Investigación Social.
- BARG, Liliana. 2003. “Los vínculos Familiares. Reflexiones desde la práctica profesional”. Editorial: Espacio.
- BARG, Liliana. 2009. “Las Tramas Familiares en el Campo de lo Social”. Editorial: Espacio
- BETRISEY NADALI, Débora. 2005. “Mujeres Migrantes. Un estudio de casos sobre las migraciones internas en la provincia de Misiones. Argentina”. Editorial: Universidad de Misiones.
- BOURDIEU, Pierre. 1995. “Respuestas. Por una Antropología Reflexiva”. Editorial: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre. 1994. “Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción”. Editorial: Anagrama.
- CAVALLERI, María Silvina. 2008. “Repensando el concepto de problemas sociales. La noción de situaciones problemáticas”. En: Compartiendo Notas. El trabajo social en la contemporaneidad. Editorial: Ediciones de la UNLa. Pág. 37 - 47
- CEPAL. 1996. “Los paradigmas de la Política Social en América Latina”
- DANANI, Claudia y otros. 2004. “Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales”. Editorial: Altamira.

- DE JONG, Eloísa; BASSO, Raquel; PAIRA, Marisa. 2001. “La Familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social”. Editorial: Espacio.
- EROLES, Carlos. 2005. “Glosario de Temas Fundamentales en Trabajo Social”. Editorial: Espacio.
- ENGELS, Friedrich. 2007. “El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado. Editorial: Luxemburg
- FERNANDEZ SOTO, Silvia. 2005. “El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía”. Editorial: Espacio.
- GIDDENS, Anthony.1996. “Sociología”. Editorial: Alianza Universidad Textos.
- GRASSI, Estela. 1999. “Orientaciones y Supuestos Subyacentes de la Política Social del Neoliberalismo: resultados y problemas pendientes. En: Dossier del Boletín del Colegio de Graduados en Trabajo Social. Buenos Aires.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana Y NEUFELD, María R. 1994. “Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural”. Primera Parte. Cáp. I Editorial: Espacio. Buenos Aires.
- GRASSI, Estela. “La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social”. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- GRASSI, Estela. 2003. “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) y (II)”. Editorial: Espacio.
- GRASSI, Estela, y otros. 1996. “Las Cosas del Poder. Acerca del Estado, la Políticas y la vida cotidiana”. Editorial: Espacio.
- HELER, Mario; CASAS, Jorge, Manuel y GALLEGO, Fernando Martín. 2010. “Lógicas de las Necesidades. La categoría de “necesidades” en las investigaciones e intervenciones sociales”. Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana. 2007. “Políticas Sociales Argentinas en el Cambio de Siglo. Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana y otros. 1996. “Políticas Sociales. contribución al debate teórico – metodológico”. Editorial: Oficina de Publicaciones UBA. Colección CEA – CBC.
- ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio. 1991. “El Estado Benefactor – Un Paradigma en Crisis”. Editorial: Ciepp/Miño y Dávila

- JONG, Eloísa Elena de. 2001. “La Familia en los Albores del Nuevo Milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social”. Editorial: Espacio.
- JONG, Eloísa Elena de. 2000. “Cuestión Social, Familia y Trabajo Social”. Documento Universidad Nacional de Entre Ríos.
- KRMPOTIC, Claudia Sandra. 1999. “El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”. Editorial: Espacio.
- KRMPOTIC, Claudia Sandra; ALLEN, Ivonne. 2003. “Trayectoria Familiar, ciclos políticos y bienestar”. Editorial: Espacio.
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto. 1998. “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador”. Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.
- LO VUOLO, Rubén y otros. 1995. “Contra la Exclusión”. Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. 1998. “Los Proyectos Sociales: De la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estratégico”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 24.
- MEDELLIN TORRES, Pedro. 2002. “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa”. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes. Colombia.
- MECLE ARMIÑANA, Elina. 2001. “Los Derechos Sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las Políticas Sociales”. En: Ziccardi, Alicia (Comp.) “Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía”. Editorial: Clacso. Pg. 37 – 63.
- MORENO, José Luis. 2004. “Historia de la Familia En El Rio De La Plata”. Editorial: Sudamericana.
- NETTO, José Paulo y otros. 2002. “Nuevos Escenarios y práctica profesional”. Editorial: Espacio.
- QUINTERO VELASQUEZ, Ángela María. 2007. “Diccionario Especializado en Familia y Género”. Editorial: Lumen / Humanitas.
- RIBEIRO FERREIRA, Manuel. 2000. “Familia y Política Social”. Editorial: Espacio.
- SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. 1996. “Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo”. Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.

- SOLIMANO, Andrés. 2005. “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 87
- SCHIAVONI, Gabriela (comp.). 2008. “Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX”. Editorial: CICCUS
- SALVAT. Diccionario Enciclopédico. Editorial: Salvat Editores. Barcelona. Tomo 11.
- SUNKEL, Guillermo. 2006. “El papel de la familia en la `protección social en América Latina”. CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 120
- TENTI FANFANI, Emilio. 1989. “Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención /1y 2. Editorial: Centro Editor de América Latina.
- TONON, Graciela (Comp.) 2008. “Desigualdades Sociales y Oportunidades Ciudadanas”. Editorial: Espacio
- TORRADO, Susana. 2006. “Familia y Diferenciación Social. Cuestiones de Método”. Editorial: Eudeba.
- TORRADO, Susana. 2003. “Historia de la Familia en la Argentina Moderna”. Editorial: De La Flor.
- BERBEKE, Griselda. “Ferias Francas de Misiones”. Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml
- VILAS, Carlos M. 2003. “Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990. En: “Descentralización y políticas sociales en América Latina. Dilemas y estrategias de gestión pública”. CIDOB.
- VINO CUR, Pablo; HALPERIN, Leopoldo. 2004. “Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años noventa”. CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 85. Chile.
- WAINERMAN, Catalina y otros.1994. “Vivir en Familia”. Editorial: UNICEF / LOSADA.
- WAINERMAN, Catalina. 2005. “La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?