

Formularios para la Acreditación de Proyectos de Investigación

Fecha Presentación	27/09/2013
1. Título del Proyecto	Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. La construcción del sujeto familia para la gestión de las Políticas Sociales de Famili
2. Tipo Proyecto	Aplicada
Disciplina Científica	OTRAS
Código	9100
Otra Disciplina	TRABAJO SOCIAL
Campo Aplicación	Varios (especificar)
Código	1000
Otro Campo	Políticas sociales - familia
3. Entidad presenta Proyecto	
Organismo	UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
Dependencia	Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Unidad Ejecutora	Secretaría de Investigación
Otros	
Domicilio	Tucumán - 1946 - POSADAS - (Misiones)
Telefono	
E-mail	
Web	http://www.fhycs.unam.edu.ar/
4. Duración del Proyecto	
Fecha Inicio	01/01/2013
Fecha Fin	31/12/2014
5. Director/es de Proyecto	
a. Director: Apellido y Nombres	FERRERO ,GRISELDA CARMEN
Tipo Documento	DNI
Nro Documento	10094436
Categoría investigador	III
Título Grado	Lic. en Servicio Social
Título PosGrado	
Disciplina de Formación	Codigo: 9100 Nombre: OTRAS
Disciplina Actividad	Codigo: 9100 Nombre: OTRAS
Domicilio	MONTEAGUDO - 2456 - POSADAS - (Misiones) - CP: 3300
Télefono	03752-427710
E-Mail	griferrero11@hotmail.com
Cargo docente	Profesor Titular
Categoría y dedicación	Exclusiva
b. Co-Director: Apellido y Nombres	ACOSTA ,CRISTINA RITA
Tipo Documento	DNI
Nro Documento	23383270
Categoría investigador	V
Título Grado	
Título PosGrado	
Disciplina de Formación	Codigo: 1113 Nombre: GENÉTICAA GRONÓMICA
Disciplina Actividad	Codigo: 1113 Nombre: GENÉTICAA GRONÓMICA
Domicilio	- 0 - POSADAS - (Misiones) - CP: 3300
Télefono	
E-Mail	
Cargo docente	
Categoría y dedicación	

B. Memoria Técnica	
Nombre proy	Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. La construcción del sujeto familia para la gestión de las Políticas Sociales de Famili
Resumen	<p>Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se utilizará una combinación cuantitativa – cualitativa donde se pretende avanzar en el conocimiento relacionado con los alcances y connotaciones dados al sujeto familia al momento de definirlo para la gestión de políticas sociales específicas; vigentes en el período comprendido entre los años 1985 – 2005 en la provincia de Misiones.</p> <p>Con esta línea de trabajo se da continuidad a estudios anteriores realizados por el equipo de investigación^[1], donde se lograron aproximaciones sobre cuestiones</p>

tales como: lograr un diagnóstico sobre la existencia y ejecución de políticas sociales; establecer la relación dada entre la oferta de las mismas con las necesidades de los destinatarios; abordar las formas de participación logradas por las familias misioneras y su relación con las previstas en las mismas. En esa línea de pensamiento, el sustento para esta propuesta surge del interés por conocer cuáles son los elementos considerados en la construcción del sujeto familia a momento de poner en marcha dichas políticas a nivel municipal, durante el período de tiempo enunciado

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

[1] Proyectos desarrollados durante los bienios 2007-2009, 2010-2011 y 2012 - 2013

Planteo
problema

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

Dato que generó la reflexión acerca de cuáles eran las posibilidades de trabajo en conjunto de dichos actores, de acuerdos para la determinación de políticas específicas, la existencia de criterios para la determinación de prioridades, etc.; centrándose el interés en poder dar respuesta a interrogantes tales como: ¿existieron formas de participación por parte de las familias misioneras en relación con las políticas sociales que los incluían como objeto para la intervención entre 1985 / 2005?; y, ¿las Políticas Sociales de familia implementadas en la provincia en el período de tiempo estudiado contemplaban formas de participación por parte de los actores destinatarios?

Habiéndose alcanzado los objetivos perseguidos, para esta nueva instancia los interrogantes que fuerza tienen que ver, por un lado, con la idea de familia tenida en cuenta para la gestión de las políticas sociales que las incluyan; los atributos considerados en la construcción de la misma, y por el otro con los espacios de decisión y los actores que en ellos se desempeñan. Dado que al interior del proceso de investigación atravesado emergen ciertos interrogantes relacionados

con la articulación de lo alcanzado y su realidad en otro nivel de gobierno como lo es el municipal, a fin de lograr avanzar en el circuito que dichas políticas lograrán teniendo en cuenta que las familias residen en escenarios menores, determinados geográfica y políticamente. Es decir, ¿cuál fue la mirada o concepción tenida en cuenta al momento de determinar que era familia?, ¿se establecieron criterios rasgos, determinados componentes para considerarlas como tal?, de ser así ¿cuáles fueron los criterios que enmarcaron el interrogante anterior?; las políticas sociales de familia concebidas en el proyecto político provincial ¿tuvieron anclaje y/o continuidad en los espacios de gobierno locales?

Reflexiones que se anclan en una inquietud mayor dada por las características de la población de la provincia de Misiones, donde el proceso de conformación de las familias inviste determinadas particularidades.

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

Este proceso se inicia en la existencia de los grupos guaraníes^[1], 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 1998^[2] se pueden distinguir tres momentos o etapas en la sucesión de corrientes migratorias en Misiones: una primera llamada de Colonización^[3], donde la responsabilidad estaba centrada en la esfera oficial. En la misma la finalidad política era proteger las fronteras a través del aumento de población por lo cual se estimuló la inmigración de colonos a quienes se les adjudicaba tierras mensuradas. Estos colonos extranjeros iniciaron una economía de subsistencia basada en el uso de mano de obra familiar. Durante este período se asentaron una gran cantidad de productores – pequeños y medianos – que dieron origen a una figura característica en la estructura agraria misionera: la pequeña explotación familiar.

Posteriormente se identifica una etapa de Consolidación^[4] 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”[5].

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 único[6]. En palabras de Jong:

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

La gravitación de la economía sobre las relaciones sociales signó los procesos históricos de desarrollo, donde el par polar integración / desintegración surgió de la mano de la tecnología. Coexistiendo prácticas sociales tradicionales y modernas, lo nativo con lo europeizante, lo tradicional con lo moderno. Junto a la situación de “dominación”[7] instalada desde la idea de “raza inferior”. [8] 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 quedar 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 Benefactor[9], el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho[10] 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 neoliberalismo[11], 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 a mismo tiempo segmentado a bienes y servicios incidieron en forma directa en las condiciones básicas de vida. Y consecuentemente impactaron al interior de la vida familiar, donde se fortalecen situaciones de desigualdad laboral, reducción en el número de miembros que la componen, la disminución y retraso de la nupcialidad, aumentos de casos de maternidad precoz, nuevas formas de uniones, rupturas conyugales; formación de hogares monoparentales / unipersonales / familias ensambladas; procesos de socialización fuera del ámbito familiar; con problemáticas asociadas a alcoholismo, adicciones, discapacidades, aparición y a la vez resurgimiento de enfermedades de transmisión sexual, etc.

Indudablemente las demandas de una y otra época también se 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 lograr el desarrollo del presente estudio se tomarán como punto de partida los antecedentes generados por el equipo de trabajo en las investigaciones anteriores y se avanzará con la incorporación de determinados integrantes de los equipos técnicos y funcionarios de los ejecutivos municipales; en ejercicio de sus funciones durante el período indicado. Para ello se tendrán en cuenta, en un primer momento, a los programas y proyectos ya abordados en los estudios anteriores reglamentaciones, disposiciones y documentos que los encuadraron; para considerar en un segundo momento a los protagonistas de los mismos, esto es, las propias familias y los responsables gubernamentales. El material consultado para las investigaciones que preceden a este proyecto resultan un elemento básico para la consulta y tratamiento del tema propuesto, razón por la cual se lo considerará como una fuente secundaria de información juntamente con los productos logrados del propio proceso transitado. En tanto la fuente primaria estará dada por los propios protagonistas gestores y destinatarios de las propuestas.

Lo hasta aquí presentado resulta el punto de partida y continuidad en el conocimiento del objeto de investigación trazado; siendo el eje para la nueva etapa conocer cuál es la construcción del sujeto familia que para la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005 se tuvo en cuenta.

-
- [1] Familia lingüística Tupí - Guaraní
 - [2] SIEMPRO: 1998.b: pág. 9-12
 - [3] Durante el período comprendido entre los años 1895-1937.
 - [4] Durante el período comprendido entre los años 1937 – 1960.
 - [5] 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.
 - [6] Consolidado a partir de la revolución industrial.
 - [7] Encomillado propio.
 - [8] Idea de pensamiento hegemónico, mirada etnocentrista europea. (Ver JONG 2000:2)
 - [9] En su segundo momento.
 - [10] Derecho al trabajo, a una retribución justa, a la capacitación, condiciones laborales, salud,

protección familiar, etc.; lográndose desde allí una unión de la clase trabajadora en todo sentido.

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

	<p>entre otros.</p> <p>[11] Identificado en Argentina con el proceso de globalización.</p>
Palabras claves	PROYECTO POLITICO - POLITICAS SOCIALES- FAMILIA- MUNICIPIO-GESTION
Objetivo general	<p>Conocer los componentes considerados en la construcción del sujeto familia para la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005</p> <p>Analizar la construcción del sujeto familia instituidas y su relación con la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005.</p>
Objetivos específicos	<p>Identificar los componentes tenidos en cuenta para la construcción del sujeto familia desde la gestión de los municipios de la provincia de Misiones en el período de tiempo 1995 – 2005</p> <p>Caracterizar el/los modos de gestión de los municipios de la provincia de Misiones en el período de tiempo 1995 – 2005</p> <p>Relacionar los modos de construcción del sujeto familia con los de la gestión de los municipios de la provincia de Misiones en el período de tiempo 1995 – 2005.</p> <p>Analizar la relación dada entre la construcción del sujeto familia y la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005.</p> <p>Enunciar una propuesta de adecuación entre la construcción del sujeto familia y la gestión municipal a partir de la consideración de los elementos constitutivos de los primeros</p>
Antecedentes	<p>Se consideran antecedentes directamente relacionados con la presente propuesta, las líneas de investigación desarrolladas por este equipo de trabajo a partir del año 2007, siendo las mismas:</p> <p>El Proyecto de Investigación, en proceso de evaluación final, ejecutado en el período 2011 – 2012 “Las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones. Las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 – 2005.” Cód. de Identificación 16H 324.</p> <p>El Proyecto de Investigación ejecutado en el período 2010 – 2011 “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.” Cód. de Identificación: 16H289.</p> <p>El Proyecto de Investigación desarrollado en el período 2007 – 2008 “Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Diagnóstico de la Situación Provincial en el Período 1985 – 2005”, inscripto en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Misiones. Código de Identificación N° 16H230. Directora Mgter. Griselda Ferrero. (Por fuera del Sistema de Incentivos Nacional). Cód. de Identificación: 16H230.</p> <p>En tanto las conclusiones parciales y totales de las líneas de investigación mencionadas fueron plasmadas en ponencias, ensayos y posters presentados en Congresos Nacionales, Latinoamericanos y Jornadas Científicas como así también publicados en la Revista científica de la Carrera Licenciatura en Trabajo Social.</p> <p>Del mismo modo son antecedentes valiosos los estudios de investigación relacionados con las áreas de las políticas sociales y mujer, salud, minoridad e infancia, familia</p>

rural, participación de beneficiarios en determinadas políticas sociales (Caso FOPAR, CFI, etc.). Algunos de ellos han estado encuadrados en Programas de Postgrado; participando en las distintas líneas las docentes investigadoras Ferrero y Acosta.

También resultan meritorios los estudios realizados por algunos miembros del equipo al momento de definir sus proyectos finales para el logro de la formación profesional en los niveles de grado y postgrado:

La docente investigadora Ferrero abordó la problemática de la Violencia Familiar, tomando como unidades de análisis a familias residentes en la provincia que presentaban algún cuadro de violencia familiar, siendo dicho estudio su Tesis de Maestría. Como así también fue miembro integrante del equipo profesional que elaboró el diagnóstico sobre las instituciones con internación de niños / niñas / o mixtos de la provincia, en el marco del Proyecto Por los Derechos del Niño.

La investigadora Lirussi tuvo en cuenta a la familia desde el grupo específico relacionado con problemáticas de adicciones para el logro de su tesis de Maestría "Narrativas familiares en relación al uso indebido de drogas en el contexto social actual".

En tanto Gabriela Baez abordó la temática familiar desde la realidad de aquellas familias relocalizadas por la Entidad Binacional Yacyretá considerando para ello la dimensión de los lazos y redes sociales; estudio con el cual obtuvo el grado de Licenciada en Trabajo Social.

Otro antecedente a ser valorado está dado en las inserciones profesionales de los integrantes del equipo tanto por los espacios específicos donde se llevan a cabo las mismas como por el flujo de intercambio de información específica, procesos de sistematización y elaboración permanente de indicadores que dan cuenta de la realidad familiar misionera. En tal sentido se pueden mencionar: la Dirección del Menor, Familia y Discapacitado del Ministerio de Desarrollo Social, de la Mujer y la Juventud; Sector Social y de Reasentamientos, Entidad Binacional Yacyretá, entre otros. De ellos participan en carácter de profesionales del Trabajo Social las docentes investigadoras Acosta, Lirussi, González y Baez.

Al mismo tiempo, las líneas de investigación desarrolladas por el equipo de investigación dirigido por la Especialista Graciela Maidana^[1] (Inscripto en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad el Humanidades y Ciencias Sociales) 16 H/147 y 16 H/189, toman al ciudadano de frontera en relación a la Cuestión Social en el primer caso y a los Problemas Sociales en el área de frontera Posadas – Encarnación en el segundo; relacionando ambas líneas lo atinente a prácticas sociales, cuestiones de ciudadanía y políticas sociales para zonas de frontera. Desde ellos se participó como ponente en Congresos Científicos.

[1] En el que la directora del presente Proyecto fue miembro del equipo como Docente Investigadora Categoría IV del sistema de incentivos.

Justificacion

Retomando la idea de proceso que se ha planteado hasta aquí en lo que hace al objeto de investigación, se incorpora a las nociones de Proyecto Político, Políticas Sociales y Familia las de Municipio y Gestión. Dicha incorporación tiene que ver con el hilo conductor que se presenta para la continuidad del estudio, dado que habiéndose logrado la aproximación al objeto de investigación en el nivel provincial en esta nueva etapa, la articulación está dada con el nivel municipal y las gestiones que el mismo tuvo en cuenta durante los periodos de tiempo estudiados. La Sociología y el Trabajo Social son las disciplinas básicas que acompañan el estudio.

- Proyecto Político / Estado

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

Siguiendo el pensamiento de Trejo estas cuestiones son presentadas en una trama interesante, dando un marco apropiado para el presente estudio.

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

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

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

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

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

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

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

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

Así lo entiende también Arlette Pichardo Muñiz, cuando dice

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

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

Tomando una definición básica de Estado en un diccionario^[1], se puede decir que se trata de la condición o clase, orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo. Ampliando esta línea, se alude a la organización política de un país, con posicionamiento jurídico independiente a nivel nacional e internacional, y cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía. En tanto los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diferentes niveles de poder de las restantes sociedades que conviven dentro de sus límites territoriales. A su vez, existen dos corrientes – opuestas entre sí – en relación con la concepción de Estado: para unos se trata de la expresión jurídico – política de un grupo o clase dominante; para otros se trata del instrumento de integración social y de resolución de conflictos colectivos.

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

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

“...represento un pasaje decisivo desde la idea de un gobernante que conserva

su estado, a la noción de un orden legal y constitucional independiente – e estado – que el gobernante tiene la obligación de conservar”. (ALFORD, R FRIEDLAND, R.:1985:17)

Los autores remiten a Skinner[2] cuando analizan el concepto, consideran que uno de los efectos dados a partir de dicha transformación es que fue el poder de estado y no el del gobernante el que pasa a conformar la base del gobierno. Lo cual posibilita una conceptualización de estado en términos modernos, esto es como la única fuente de ley y fuerza legítima dentro de su propio territorio, como así también la única materia adecuada para las alianzas de los ciudadanos. De esta manera, dicen los autores, el concepto de Estado adquiere una relevancia fundamental por sobre la de gobierno, dado que aquel no sería solamente e régimen concreto del poder en un momento dado (coalición gobernante – líderes políticos) sino también la base de la autoridad y la legalidad de ese régimen como así también el fundamento para el reclamo de apoyo popular.

Resulta interesante el planteo al que refieren Alford y Friedland[3] cuando afirman que las teorías del Estado[4] tienden a derivar de las principales perspectivas teóricas, ya sea por separado o en combinación entre alguna de ellas. Porque consideran que las conceptualizaciones deben ser ubicadas en el contexto de la perspectiva teórica que las sustentan y a partir de las cuales se describen y explican los fenómenos de la realidad.

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

CUADRO N° 1 – Teorías del Estado Según Perspectivas Teóricas

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

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

Alford y Friedland consideran que toda Teoría del Estado para ser adecuada debería incorporar los tres niveles de análisis. Sostienen que todo estado debe ser

entendido de acuerdo con el siguiente orden:

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

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

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

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

El Estado moderno está íntimamente ligado con la política y como es producto de la historia, esta siempre sujeto a cambios. La política definida en la antigüedad por Aristóteles vinculada a la administración y a la vida en la ciudad, va cambiando hasta su concepción como actividad humana relacionada con la construcción de poder al servicio de la transformación social y accesible a todos los actores que participan de la cosa pública y de la construcción del Estado moderno.^[5] A medida que se va conformando el capitalismo, como sistema productivo de las sociedades europeas hacia finales del siglo XVIII, se puede observar la política como una actividad en expansión de la cual participan cada vez más sectores sociales.

Las definiciones de Estado realizadas por los politólogos argentinos Guillermo O'Donnell y Oscar Osztak, hacen hincapié en la característica de la dominación política y social, que realiza el Estado a través de un entramado institucional dentro de un territorio geográficamente delimitado. Los Estados en sus procesos

de construcción, van adquiriendo atributos de estatidad, que serán utilizados para llevar adelante sus objetivos y finalidades.

Marcelo Garabedian los resume de la siguiente manera:

- 1- Reconocimiento de la soberanía estatal por parte de los otros estados (externalizar su poder),
- 2- Capacidad cierta de ejercer el monopolio de los medios legítimos de coerción,
- 3- Desarrollo de un sistema de administración burocrática profesional y autónoma de la sociedad civil, especializado en las tareas de extracción de recursos y asignación eficiente de los mismos, compuestos por funcionarios aptos e idóneos,
- 4- Capacidad y decisión de generar en los habitantes un sentimiento de "pertenencia" y de crear los lazos de solidaridad para responder sólo a ese Estado

El Estado tiene componentes constitutivos, pudiéndose nombrar:

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

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

El estado ha pasado por un período de redimensionamiento aún no superado. Tal como lo plantea la CEPAL[6], 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 de cual debió operarse durante estas últimas décadas. Y esta tarea no resulta homogénea; si se tiene en cuenta la diferencia existente no solo entre los distintos países sino también al interior de estos; donde las realidades regionales especifican particularidades dignas de ser tenidas en cuenta al momento de pretender una intervención concreta.

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

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

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

En este momento, la política social estaba ausente de las preocupaciones gubernamentales. Las relaciones comerciales entonces se basan en el mercado externo mediante la exportación de bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El “tratamiento de lo social”^[7] se circunscribe a la idea de creación de la Nación, en tanto es la sociedad civil de la época quien asume la organización relacionada con la atención de las necesidades sociales.

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

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

“...el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador empresario y social), a fin de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de

desarrollo hacia adentro), cuyo motor era el mercado interno”. (Ob.Cit.:1996: .2)

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

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

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

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

“El paradigma dominante, por su relación con una específica fase de crecimiento económico latinoamericano, se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional”. (Ob. Cit.:1996:15)

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

El indicador principal utilizado es el Gasto Público Social, entendiéndose por esto a:

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

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

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

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

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

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

Es a partir de estos criterios y a fin de superar la crisis en la cual se encontraba el país que se diseñaron Políticas de Estabilización y Ajuste^[8], las cuales tuvieron una incidencia directa en el costo social. Esta etapa de desarrollo se caracteriza por la necesidad de lograr competitividad en los mercados, debiendo entonces incorporar tecnología de avanzada y poder posicionarse de diferente manera en la competencia internacional.

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

Corresponde a esta fase o etapa el Paradigma Emergente aún no consolidado que plantea la institucionalidad hacia una pluralidad de Sub - sectores representados por lo Estatal, lo Privado (comercial), Filantrópico (ONG.) e Informa (familia). De esta manera el Estado asume una responsabilidad parcial en el financiamiento de programas a través de la asignación de los recursos públicos contra la presentación de proyectos elaborados por los propios interesados. En esta concepción subyace la idea que la capacidad para innovar se encuentra en el interior de la sociedad, y no es exclusiva del Estado. Así mismo considera a éste como uno más entre los que aportan recursos al compartir la Política Social con otros agentes, por lo tanto considera la búsqueda de cofinanciación a través de los

propios beneficiarios:

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

Se plantea la universalidad de la satisfacción a partir de la satisfacción de las necesidades de las personas, sustentando así el principio de equidad, desde una discriminación positiva, es decir, para poder superar las diferencias se debe tratar desigualmente a quienes lo son socio – económicamente.

Este Paradigma adopta como criterio válido para la asignación de recursos el que está orientado hacia los más necesitados y propone como modalidad en la implementación de los mismos la focalización. Orienta los programas hacia un cambio en las condiciones de vida de la población, a la vez que se preocupa por el beneficio que reciben los destinatarios.

Ahora bien, en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad. Uno de ellos es el de la política social, donde sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social[9] y un nuevo modelo de intervención[10], orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización. Todo un tema a tener en cuenta cuando se trata de rescatar el estado de derecho en los actores sociales involucrados.

Ø Municipio – Gestión Municipal

Retomando lo expuesto, se puede afirmar que dentro de ese marco general, en los territorios menores[11] también se redefinen los ámbitos o espacios para el diseño de las políticas sociales, a modo de unidades de gestión abiertas en las cuales se intercalan y participan todos los sectores involucrados; considerando-se para ello básicamente el proceso de pauperización de vastos sectores de la población, lo que hace al incremento directo de grupos sociales en situación de riesgo. Estos nuevos escenarios dan cuenta del comienzo de otro modelo para la gestión local, pudiéndose pensar entonces en una nueva forma para establecer el vínculo entre gobierno y sociedad civil.

Si se consideran los principios generales de las políticas implementadas para la reforma del Estado Argentino, aparece en primer lugar la privatización, desregulación económica y la reducción del gasto público; del mismo modo lo que fue la reforma del aparato público administrativo; seguido por la efectivización de políticas sociales bajo el criterio de focalización[12]. Y por último, la transformación y/o modificación en la relación Nación, Provincias y Municipios. Consecuentemente, se produjeron transferencias de funciones hacia los diferentes sectores[13], particularmente hacia los municipios mediante el traspaso – ya sea de hecho como de derecho – de funciones y competencias anteriormente ubicadas en los niveles nacionales o provinciales.

Esta situación resultó interesante y compleja al mismo tiempo, porque si bien el proceso de transformación tuvo diferentes y variadas direcciones, sus efectos fueron directos hacia los nuevos actores tanto por el desafío que representaba como por lo problemático de la cuestión en sí misma. Así, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple dado que si bien es real que generó un conjunto de nuevas oportunidades, de igual modo también los enfrentó a un conjunto de problemas nuevos para los cuales no se encontraban preparados.

Ante esto, cabe destacar que los desafíos mencionados se relacionaron con las características particulares de los municipios; dado que es allí donde se produce un nivel mayor de interacción y cercanía con los vecinos. Y es allí también donde se debe dar respuestas a los problemas sociales coyunturales; lo cual posibilita la consideración de considerar modelos participativos en pos de una articulación adecuada en la relación Estado – Sociedad dentro del plano local, sin olvidar el lugar del mercado. Representa por lo tanto, “el lugar estratégico”^[14] para la articulación y coordinación entre Provincia y Municipios, dado que las agendas públicas debían coincidir en miradas y acciones en pos de mancomunar esfuerzos y recursos.

Siguiendo el pensamiento de García Delgado se puede decir que fueron un conjunto de hechos los que acompañan esta perspectiva asociada a un profundo proceso de reforma del Estado: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ONGs, asociaciones intermunicipales para generar “corredores productivos”, etc. Todos estos fenómenos presentaron una articulación novedosa público – privado, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales.

Resulta conveniente pensar en dos factores impulsores de los nuevos escenarios: la reforma del Estado y la aparición de un nuevo modelo de gestión; donde el encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial – reforma del Estado y el conjunto de los lineamientos que la conforman – generaron más tareas a resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar en lo político, económico y lo social, obligando a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía. Se estaba comenzando a desplazar al anterior modelo municipal tradicional, de carácter autárquico y administrativo clientelar. Este cambio comienza a producirse en tres áreas de innovación: la organizativa y político – institucional, la económica y la social, teniendo en cuenta para ello variables tales como: la lógica, los principios, la presupuestación, la lógica política y el control de gestión.

CUADRO N° 2 – Cambio Político –Institucional Según Modelo Teórico

	Modelo administrativo- burocrático	Modelo gubernativo- gerencial
--	---	--

Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal, incentivos.
Presupuestación	Ausencia de programación de gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuentas, presupuestos por programa, base cero y participativos.
Lógica política	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público-privado, descentralización, nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

Fuente: En: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Introducción.

Ahora bien, la reforma del Estado puede ser pensada desde dos ejes: desde el impacto de la misma sobre el nivel local y desde los desafíos de la gestión social local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecen de un nivel de análisis clave que está relacionado con el estilo de gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante los programas o políticas sociales en el plano municipal se relaciona con el nivel de articulación que se dé o logre, además entre tres planos básicos: los instrumentos técnicos en lo atinente al nivel de profesionalización; los estilos y/o voluntad política centrado en el estilo de gestión y los actores involucrados dado por el grado de participación de la sociedad civil. Es decir que, para lograr el “éxito^[15]” de los programas es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles mencionados.

Hasta los años '90 el rol y las funciones que como tales asumían los municipios^[16] en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos^[17] – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura^[18]. En tanto a partir de

esa década, para la política social es prioridad el protagonismo activo por parte de la sociedad civil y su articulación con el Estado, en pos de los nuevos modelos de gestión. Esto implica que todos los involucrados deban revisar sus marcos de acción y técnicas operativas; y a la vez iniciar un rol con funciones diferentes a las desarrolladas en épocas anteriores. Ya que existen factores que inciden fuertemente sobre toda la vida social, como pueden ser el aumento de la competencia, el acortamiento de algunos productos y/o servicios en relación a sus ciclos de vida, las formas de interrelación entre las organizaciones empresariales

[19], el cambio de rol en la actividad pública y privada, etc.

De esta manera, los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido para el tratamiento de las diferentes problemáticas resultan hoy desactualizados e insuficientes, no sólo para abordar lo complejo de las mismas, tanto en cantidad como variedad; sino también para adecuarse y comprender los requerimientos exigidos para la formulación, diseño, ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Cuestiones estas que se encuentra en la letra de las Constituciones Provinciales actuales, las cuales insisten con la idea de la autonomía municipal dentro de lo que es un Estado social de derecho; el cual incluye mecanismos participativos, con promoción de la participación[20].

Por lo tanto, pensar en términos del nuevo rol de una gestión municipal, implica entre otras cuestiones, incorporar efectivamente nuevas modalidades en y para la gestión de las políticas sociales, asumir acciones de política municipal, fomentar la creación de los centros vecinales; administrar el control alimentario, las actividades culturales, deportivas y de recreación propias, contemplar el planeamiento urbano etc. Para ello entonces, se pondera la gestión de tipo participativa, considerando que su aplicación logra un incremento cualitativo y substancial de eficiencia y flexibilidad, aplicando formas de conducción por liderazgo interactivo, organizando el trabajo por equipos o células polifuncionales, otorgando diversas formas de reconocimiento a los esfuerzos fructíferos del personal, brindando en forma permanente capacitación para el puesto de trabajo y una atención constante a los circuitos de la comunicación formal e informal.

El mapa provincial, en el período de transición entre los modelos de estado que se han presentado, encontraba a las gestiones tanto provinciales como municipales organizadas de forma tradicional; cuyo sostén o apoyo estaba dado básicamente en dos debilidades centrales: la rutina del quehacer cotidiano y la falta de medios devenida, por un lado por la situación socio – económica – política general y por el otro se sumaba en los territorios menores[21] la categoría en la cual estaban definidos y por ende la representatividad que ello encarnaba para el acceso a la obtención de recursos

[22].

CUADRO N° 2 – Roles del Estado según Momentos del Proceso

Rol	Pasivo, subsidiario	Activo, inductor, catalizador
Orientaciones	Barrido, alumbrado y limpieza, “cordón cuneta”, obra pública. Vinculación instrumental con el medio ambiente.	Mejorar la competitividad, promoción de redes productivas, preocupación por el medio ambiente.
Políticas	Limitaciones para afrontar los desafíos productivos, escasa información gerencial para la toma de decisiones.	Políticas de empleo y promoción de la inversión, generación de infraestructuras, educativas y tecnológicas.
Instrumentos	Planificación tecnocrática.	Planificación estratégica, vinculación con cámaras, universidades, concertación horizontal, internacionalización del municipio.

Fuente: En: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Introducción.

Finalmente, es ineludible dentro de este marco, presentar lo vinculado a los estilos políticos (o el modo de gestión del responsable del ejecutivo local: Intendente) que gravitaron en el período estudiado. Desde este punto se pueden establecer tres modelos diferenciados:

- **El modelo de gestión centralizada**, en donde el que planifica y ejecuta es el mismo actor (generalmente Intendente o alguno de sus secretarios). Este sistema persigue el logro de resultados e intenta evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión. El riesgo principal aquí está en la falta de eficiencia (se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante).
- **El modelo de gestión descentralizada**, en donde la planificación y la ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del Municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. El riesgo se vincula al aumento de las desigualdades entre las diversas áreas territoriales del Municipio.
- **El modelo de gestión asociada**, combina elementos de los dos anteriores. Er

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

La provincia de Misiones se compone de 25 departamentos en los cuales se congregan 75 municipios. No todos ellos[23] poseen las mismas características de extensión territorial, de densidad poblacional, de recursos propios, etc. Los mismos se dividen en tres categorías: primera, segunda y tercera, las cuales están dadas por la densidad poblacional de cada uno de ellos. En cada departamento existen y coexisten representantes de cada una de ellas, lo que tiene una incidencia directa tanto en la asignación de recursos a ser recibidos desde las instancias centrales como en el tipo y cantidad de demandas que la gestión local recibe diariamente.

El período de tiempo que se aborda en la presente investigación es atravesado por ambos modelos de gestión, donde la Reforma del Estado se produce al inicio de la primera década, sintiéndose su impacto a lo largo de todo el período.

Ø Política Social

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

Porque dentro del contexto general donde se han producido las reformas estructurales, particularmente en América Latina, las Políticas Públicas tomaron nuevos contenidos, los cuales han sido de peso si se los considera a partir de su función estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil[24].

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 – e incluso 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 de 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 de régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno[25]”
(MEDELLIN TORRES: 2002: 8)

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

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

Haciendo un recorrido histórico retrospectivo, se puede decir que la tradición centralista e intervencionista del Estado hizo que éste asumiera su rol desde un control absoluto sobre el conjunto de funciones que le competían, al ser quien diseñaba, financiaba, implementaba, supervisaba y evaluaba la totalidad de sus acciones gubernamentales[26]. 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 de 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 contenía[27].

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

De esta manera, resulta necesario poder considerar y comprender las relaciones que se dan entre el Estado y las Políticas Públicas, debiéndose contemplar en su totalidad a la sociedad civil, sus actores y sus expectativas, teniendo en cuenta para ello el nivel de autonomía de cada sector, región o zona a incluir en acciones futuras. Porque en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad.

Uno de ellos es el de la política social, donde sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social [28] y un nuevo modelo de intervención [29], orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización.

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

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

“... un tipo de “políticas estatales” y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado) [30] (DANANI: 1996:22)

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

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

Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad 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 sociales [31], 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 gobierno[32] pero al mismo tiempo convierte dicho accionar en lineamientos legítimos por parte del estado.

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

Entonces, esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”[33], 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.

Ø 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 hacerle se vale del emblema utilizado para simbolizarla en el año internacional de la familia: un techo y un corazón, a modo de elementos de convivencia, afecto cuidado, espacio común, protección, etc. En palabras de la autora, un concepto clásico de familia la concibe como

“...la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que

regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana, e hogar, con una economía compartida y una domesticidad colectiva' (JELIN:2001:15).

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

Sin embargo, lo que aparece en la realidad expone situaciones contrastantes matrimonios que terminan abruptamente, tanto por separaciones como divorcios hogares cuyas jefas son mujeres, hogares monoparentales, familias ensambladas o reconstituidas donde conviven “los míos, los tuyos, los nuestros”.[\[34\]](#)

Estos ejemplos permiten reflexionar acerca de los nuevos modelos de familia, las crisis o conflictos por los que se atraviesa; como así también preguntarse cómo y de qué manera se vive en la familia de la sociedad actual, si han cambiado las formas utilizadas y los modos de vivir en familia, etc.

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

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

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

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

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 hacerle 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 de modelo tradicional.

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

Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

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

Así entendida, la familia resulta – desde la mirada de la autora – un lugar de relevancia para cuestiones tales como: la intimidad de sus miembros, los procesos de individuación, etc. No se puede minimizar como dato que los vínculos familiares – de orden primario – se constituyen en la base o cimiento de los sentimientos humanos. Y que éstos últimos pueden presentar signos positivos o negativos de acuerdo a la tensión social que atraviesen.^[35]

Es decir, que la familia como institución no resulta o emerge de manera espontánea, muy por el contrario, ha atravesado procesos históricos relacionados con el desarrollo de sociedades, épocas, culturas, etc. Considerando esto, y teniendo en cuenta los diferentes contextos en los cuales ha permanecido la idea de familia, resulta interesante el recorrido que realiza la autora dado que al mismo tiempo que ejemplifica señala rasgos distintivos de “esta organización social”^[36].

A modo de síntesis se efectúa el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4– La Familia Según el Momento Histórico y los Modos

Culturales de Organización Social.

Contexto	Características
Pre - Modernidad	<p>Tribus / Comunidades aborígenes</p> <p>África e Indonesia:</p> <p>Funciones familiares básicas distribuidas en la comunidad.</p> <p>Argentina:</p> <p>Ligada a relaciones vinculares cercanas, próximas por sobre leyes de parentesco.</p> <p>Modelo Familiar: extenso, sin distinción / consideración de lazos parentales.</p>
Modernidad	<p>Cada sujeto y/o institución social: garantía de reproducción del sistema.</p> <p>Refuerzo de esta idea:</p> <p>Revolución industrial y capitalismo.</p> <p>Modelo de Familia: la nuclear, división sexual y social del trabajo.</p> <p>Rol de la Iglesia: refuerza y acompaña el</p>

	<p>modelo</p> <p>Modelo Familiar: nuclear y monogámico.</p> <p>Con reconocimiento al grupo familiar de extensión.</p>
<p>Post - Modernidad</p>	<p>Ruptura y transformaciones en el mundo del trabajo.</p> <p>Familia: depositaria y responsable de los conflictos sociales.</p> <p>Nuevas configuraciones familiares:</p> <p>matrifocalidad, ensambladas, madres a cargo de hijos, parejas de homosexuales, etc.</p> <p>Síntesis: aún con la prevalencia del modelo nuclear; HOY no existe un modelo establecido.</p> <p>Estructura Familiar: sometida a condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, ecológicas, políticas, sociales, etc.</p>

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

Considerando el recorrido presentado, se acuerda con la autora acerca de la necesidad de repensar, re trabajar, las formas o modos a tener en cuenta para el entendimiento de una organización, constelación, formación familiar. Teniendo en cuenta para ello las nuevas representaciones que alcanzan, esto es, ¿resultan en sí mismas signos o rasgos de salud o de enfermedad, preservan o quiebran cuestiones vinculares ligados a prácticas cotidianas de familia?

Porque aún y por sobre la permanencia del modelo nuclear – desde el imaginario social básicamente – no existe o no aparece en la realidad cotidiana como tal. Para poder comenzar a identificarlas y comprenderlas se debería tener en cuenta que por sí mismas las familias se constituyen como tales

“...en la materialidad de su existencia como un producto histórico cultural particular y singular...” (...) “...donde sus miembros tienen un pasado que los constituye...” (...) “...la familia se constituye a partir de la internalización recíproca por parte de sus miembros de su condición de tal y cada uno de ellos se reconoce en un nosotros “nuestra familia”

respondiendo a la vez a las condiciones materiales y simbólicas de un orden económico, cultural, social en las que produce y reproduce su vida". (JONG: 2001:19-20)

Es decir que para proponer a la familia como objeto de políticas sociales en la sociedad actual, se debería tener en cuenta los cambios y transiciones por los cuales atraviesa. No se puede obviar la resistencia entre el actor social individual 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, e proyecto profesional, etc.; los que a su vez inciden directamente al interior de la misma.

[1] En: Diccionario Enciclopédico SALVAT.

[2] Teórico Político tomado como referencia en el trabajo por los autores.

[3] Idem anterior.

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

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

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

[7] Encomillado propio

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

[9] Resultado propio.

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

[11] Municipios. El agrupamiento de varios de ellos conforman Departamentos al interior del territorio de la provincia de Misiones.

[12] Con el principio básico de "primero los pobres".

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

[14] Encomillado propio

[15] Encomillado propio

[16] En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

[17] Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.

[18] Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.

[19] Se han producido fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.

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

[21] Municipios. Los que a su vez se agrupan en tres categorías de acuerdo a densidad poblacional: primera, segunda y tercera categoría.

[22] Básicamente financieros, descentralizados del poder provincial.

[23] Cuya autoridad representativa por elección popular es el Intendente.

[24] En el sentido dado a estos conceptos por Medellín Torres; quien entiende por **función estratégica** a la definición que las políticas públicas establecen para las modalidades y parámetros de interacción entre lo público y lo privado, dando los principios de flexibilidad y autonomía para una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; y básicamente porque deciden cuáles son las prioridades con rango de interés público para incorporar en la agenda de gobierno. **Condición institucional** porque las políticas públicas no solo expresan las cuestiones inherentes que rigen a 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. (MEDELLÍN TORRES: 2002:1)

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

[26] 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.

[27] 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 a 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 como 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

	<p>todos ellos con la ciudadanía en general.</p> <p>[28] Resaltado propio.</p> <p>[29] Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.</p> <p>[30] 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.</p> <p>[31] En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal</p> <p>[32] Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.</p> <p>[33] Encomillado propio.</p> <p>[34] Encomillado propio</p> <p>[35] Dice la autora: en las tensiones amor – odio, contención – discriminación, autoritarismo – democracia, protección – desprotección, etc. (JONG:2001:11)</p> <p>[36] Encomillado propio</p>
<p>Resultados esperados</p>	<p>Los resultados a los que se pretende arribar con esta investigación tienen que ver con:</p> <p>Lograr un desarrollo pormenorizado sobre la temática planteada,</p> <p>Lograr identificar los elementos considerados como constitutivos del sujeto familia para la gestión de políticas sociales específicas al interior de los estados menores – municipios – provinciales durante las dos décadas contempladas,</p> <p>Llegar a caracterizar el o los modos de gestión instituidos en los municipios de la provincia de Misiones durante el período de tiempo 1995 – 2005,</p> <p>poder establecer un circuito comparativo entre los modos de construcción del sujeto familia y los de gestión municipal implementados en los municipios de la provincia de Misiones a lo largo de las dos décadas abordadas,</p> <p>Llegar a enunciar una propuesta que incluya adecuaciones sustanciales al momento de construir el sujeto familia por parte de las gestiones de nivel municipal cuando de diseñar y ejecutar políticas sociales de familia se trata.</p>
<p>Fortalezas debilidades</p>	<p>Fortalezas:</p> <p>Para el presente proyecto se visualizan como fortaleza el antecedente efectuado por el equipo básico de investigación en las líneas anteriores; por las aproximaciones logradas.</p> <p>Contar con la incorporación de Recursos Humanos en ejercicio de la docencia – en su mayoría - desde cargos regulares y categorizados en el sistema en vigencia. De igual manera, el haber accedido a la incorporación de la línea de investigación al sistema de Incentivos Nacional.</p> <p>Poder establecer vinculaciones de transferencia hacia espacios organizacionales existentes en la comunidad local, a partir de la socialización e incorporación de resultados y prácticas profesionales concretas a líneas de acción futuras.</p> <p>Debilidades:</p> <p>Se considera que la debilidad principal del proyecto deviene de la situación presupuestaria general, previéndose la gestión de financiamientos parciales en organizaciones del medio. Puntualmente para el desarrollo del trabajo de campo.</p>

Mecanismos
divulgacion

Se consideran los siguientes mecanismos de divulgación:

Presentación de resultados en jornadas, encuentros y congresos científicos

Publicación en revistas especializadas

6. Personal
Afectado al
Proyecto

▲▼ Apellido y Nombres	▲▼ Sexo	Documento		▲▼ Título profesional	Categoría		Dedicación		▲▼ Función en el proyecto	▲▼ CV	
		▲▼ Tipo	▲▼ Número		▲▼ Docente	▲▼ Investigador	▲▼ Docencia	▲▼ Investigación			
FERRERO - GRISELDA CARMEN	F	DNI	10094436	Lic. en Servicio Social	Profesor Titular	III		20	20	Director	Ver
ACOSTA - CRISTINA RITA	F	DNI	23383270		Sin Cargo	V		0	0	CoDirector	
Gonzalez - Ramona	F	DNI	18138396	Licenciada en Trabajo Social	Sin Cargo	S/C		0	5	Investigador	Ver
LIRUSSI - Marta Haydée	F	DNI	16461450	Licenciada en Trabajo Social	Sin Cargo	V		0	5	Investigador	Ver
CAZZANIGA - HERNAN AUGUSTO	M	DNI	17393653		Sin Cargo	V		0	0	Investigador	
BAEZ - GABRIELA	F	DNI	28675640	Licenciada en Trabajo Social	Sin Cargo	S/C		0	5	Investigador	Ver
OLIVEIRA - Adriana Mariel	F	DNI	30255161	Licenciada en Trabajo Social	Sin Cargo	S/C		0	5	Becario	Ver

11. Cronograma de Actividades

Año: 2013

Actividad: 1 , Selección y lectura de material bibliográfico , 2013-01-01, 2014-10-31

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 4 , Elaboración, prueba y corrección de los instrumentos de recolección de datos , 2013-04-01, 2013-04-30

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 5 , Aplicación de los instrumentos de recolección de datos a las fuentes secundarias de información seleccionadas, Entrevistas semi – estructuradas , 2013-07-01, 2014-05-31

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 6 , Procesamiento de la información , 2013-09-01, 2014-10-31

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 7 , Elaboración del informe de Avance , 2013-11-01, 2013-12-31

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 2 , Recopilación documental , 2013-05-10, 2014-04-30

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Actividad: 3 , Diseño de la muestra , 2013-03-01, 2013-04-30

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Resumen Año: 2013
Cantidad de filas: 7

Año: 2014

Actividad: 8 , Elaboración del informe Final , 2014-10-01, 2014-12-31

▲▼ Mes	▲▼ Código	▲▼ Actividad	▲▼ Fecha Inicio	▲▼ Fecha Fin

Resumen Año: 2014
Cantidad de filas: 1

Desarrollo de los metodos y tecnicas	
Descripcion	Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se utilizará una combinación cuantitativa – cualitativa, mediante la aplicación de buceo bibliográfico sobre el banco de datos secundarios logrado en las líneas precedentes de investigación, constituido por: líneas de políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones en el período de tiempo 1985 – 2005; documentos finales de las mismas; reglamentaciones que enmarcan las líneas de políticas estudiadas.

En tanto se efectuarán entrevistas semi-estructuradas tanto a las familias residentes en los diferentes municipios de la provincia de Misiones que hayan sido objeto de políticas sociales como a los responsables de la gestión de las mismas.

El universo de estudio serán 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,

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 serán abordadas desde las siguientes dimensiones:

Sujeto Familia:

Rasgos, características, particularidades: observables en los integrantes del grupo familiar,

Prácticas de vida, estrategias de vida: desarrolladas por los grupos familiares de acuerdo a la zona de residencia, trabajo / tareas que desarrollan,

Organizadores de la dinámica familiar: consideración de aspectos relacionados con salud, educación, vivienda, recreación, planificación familiar, trabajo.

Gestión de Políticas Sociales

Perspectiva familiar priorizada: tipo de política social de familia diseñada,

Modo de articulación considerado entre los niveles municipal y provincial para la implementación de las políticas sociales de familia viabilizadas,

Criterios de selección del sujeto familia para su inclusión en la política social específica

Organizaciones Responsables

Municipios de Primera, Segunda y Tercera Categoría de la provincia de Misiones,

Actores sociales responsables de la gestión de las políticas sociales de familia en todo su proceso: intendentes, miembros del equipo de gobierno, miembros del equipo técnico.

Canales de comunicación entre el ámbito municipal y el provincial: escritos, orales, personales, etc.

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

Fuentes Secundarias: archivos públicos, programas y proyectos, circulares, notas, memorandum, resoluciones y reglamentaciones referidas a las políticas sociales de familia, biblioteca general de la provincia de Misiones. Producciones logradas en las investigaciones anteriores.

Fuentes Primarias: responsables de las áreas gubernamentales y no gubernamentales relacionados con las políticas sociales de familia. Familias

residentes en municipios de diferentes categorías, de la provincia de Misiones destinatarias de las políticas sociales

Los instrumentos de recolección de datos contemplados son fichas documentales, guías de entrevistas, entrevistas semi – estructuradas. En tanto se consideran los siguientes criterios para la selección de informantes claves:

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

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

Funcionarios y/o responsable de la política social de familia en ejercicio de sus funciones en el ámbito estatal

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

El procesamiento de los datos será una tarea permanente contemplando los datos teóricos y empíricos que hacen a la constitución de las dimensiones explicitadas. De la misma manera se trabajarán los datos cuantitativos y cualitativos, en forma dialéctica, a fin de ir detectando frecuencias, relevancias y ausencias sobre las informaciones obtenidas.

Finalmente se construirán las matrices de datos con el consiguiente volcado de la información; la descripción, relación y análisis de la misma, la producción de informes de avances a partir del logro de resultados provisorios y la elaboración del diagnóstico que dé cuenta del estudio logrado.

C. Memoria Economica del Proyecto	
1 . Recursos Disponibles y Requeridos para la Ejecucion del Proyecto	
1.1. Fisicos	

▲▼ Rubro	▲▼ Descripcion	Total		▲▼ Entidad	▲▼ Porcentaje	▲▼ Otros	▲▼ Entidad Externa
		▲▼ Disponible	▲▼ Requerido				
Bibliografía		\$ 6.500,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %	
Equipos e instrumentos		\$ 17.000,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %	
Materiales e insumos		\$ 2.220,00	\$ 2.220,00	UNaM	0,00 %	0,00 %	

1.2. Humanos

Se Encuentra: **Disponible**

Funcionalidad/Especialidad	Docencia		Hs Dedicadas a la Inv	Total	Entidad	Porcentaje	Otros	Entidad Externa
	Cargo	Dedicación						
Director	Profesor Titular	20	20	\$ 200.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	
Investigador			0	\$ 100.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	
Investigador			5	\$ 52.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	
CoDirector			0	\$ 90.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	
Investigador			5	\$ 52.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	
Investigador			5	\$ 45.000,00	UNaM	100,00 %	0,00 %	

1.3. Servicios

Rubro: **Servicios no personales**

Total		Entidad	Porcentaje	Otros	Entidad Externa
Disponible	Requerido				
\$ 3.000,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %	
\$ 0,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %	

Resumen Rubro: **Servicios no personales**

2. Resumen

Rubros	Monto		Entidad	Financiación	
	Disponible	Requerido		Porcentaje	Otros
Bibliografía	\$ 6.500,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %
Materiales e insumos	\$ 2.220,00	\$ 2.220,00	UNaM	0,00 %	0,00 %
Equipos e instrumentos	\$ 17.000,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %
Servicios no personales	\$ 3.000,00	\$ 0,00	UNaM	0,00 %	0,00 %
Recursos Humanos	\$ 539.000,00	\$ 0,00	UNaM	100,00 %	0,00 %
	\$ 567.720,00	\$ 2.220,00			