

Título: “Políticas sociales y sujeto familia. ¿Cuestiones de época?”

Autoras: Acosta, Cristina Rita – Ferrero, Griselda C.

Institución de Pertenencia: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales –
Universidad Nacional de Misiones

Correo Electrónico griferrero11@argentina.com / ritacris710@hotmail.com

1. Presentación. Aspectos Metodológicos

El presente trabajo ha sido pensado en relación al Panel 2 de las Jornadas “Las Políticas Sociales: avances y desafíos en la construcción de ciudadanía”. Siendo su marco el Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. 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”¹. El recorte efectuado para esta ocasión se realiza al interior de un estudio mayor que presenta continuidad y a la vez profundización en la temática abordada por el equipo de investigación², el que posibilitó aproximaciones secuenciadas hacia un producto que hizo al conocimiento de cuestiones tales como: precisiones sobre la existencia y ejecución de políticas sociales de familia; establecer la relación entre la oferta de ellas con las necesidades de los destinatarios³; identificar formas de participación logradas por las familias de misiones y su analogía con las previstas en dichas políticas; para finalmente avanzar en el conocimiento y comprensión de los alcances y connotaciones dados al sujeto familia al momento de definirlo para la gestión de políticas sociales específicas, puntualmente aquellas vigentes en el período comprendido entre los años que abarca el estudio. A partir de esto último se pretende compartir algunas reflexiones relacionadas con la identificación de los componentes considerados en la construcción del sujeto familia como tal y a la vez como destinatario de las políticas sociales específicas. Planteo que incluye considerar quién protagonizó estas cuestiones relacionándolo entonces con las gestiones y estilos de gestión imperantes en ese tiempo y contexto, desde la idea que dichas Políticas Sociales articulan en este caso a dos actores de la sociedad: el sujeto familia y la organización municipal a través de un estilo de gestión. Sobre el universo de estudio compuesto por las Políticas Sociales de Familia implementadas en la provincia de Misiones durante el de tiempo 1985 – 2005; para esta oportunidad se tomaron las siguientes unidades de análisis: a) Políticas sociales que contemplen al menos una

¹ Inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

² Proyectos desarrollados durante los bienios 2007-2008 / 2009-2010 / 2011-2012 / 2013-2014 / 2015 / 2016. Este último recientemente presentado y en etapa de evaluación.

³ Destinatarios: forma o modo de denominar a los usuarios de las políticas sociales en el período de tiempo abordado. De esta manera será denominado de aquí en adelante.

característica relacionada con la familia, b) Organizaciones responsables de las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones, abordándolas desde las dimensiones: sujeto familia; gestión de políticas sociales y organizaciones municipales responsables de la gestión. En tanto los criterios que las acompañan desde el trabajo de campo son: a) Intendentes en Gestión en la época 1985 – 2005 y b) integrantes de equipos técnicos en la época 1985 - 2005⁴. Finalmente cabe mencionar los términos claves que guían el trabajo: Políticas Sociales, Sujeto Familia; Gestión; desde una mirada articulada en nociones de Políticas Sociales, Familia y Trabajo Social.

2. Desarrollo

Al organizar el desarrollo del trabajo se pensó en el siguiente orden: se lo inicia haciendo referencia a las nociones conceptuales en las que se sustenta para avanzar con la presentación de los resultados a ser compartidos. En cuanto a lo primero es válido destacar que remiten a un momento puntual al interior del contexto socio – político nacional y provincial, donde el pasaje de un modelo de estado a otro resultaba el eje articulador signado por la reforma que el mismo atravesaba⁵. Ello implicó un proceso de acomodamiento en ideas, formas de actuar, de trabajar, de acceso a niveles educativos, etc. con determinadas repercusiones en la ciudadanía en general. En lo segundo el trabajo de campo significó una interesante reconstrucción del proceso a partir de las entrevistas realizadas a los actores protagónicos del momento. Con estas advertencias realizadas, y para conversar acerca de qué se entiende por Estado, Garabedian realiza una interesante síntesis a partir de relacionar las definiciones del Estado con pensadores que teorizaron sobre el mismo y los tipos de Estado surgidos en la historia mundial. El Estado, dice, constituye una formación social fruto de una construcción histórica y política que surge y se desarrolla en Europa a partir del siglo XIII, citando como características del Estado Moderno⁶ a: 1) Progresiva centralización del poder: El Estado tiene la totalidad del poder y control en su territorio; 2) 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 y 3) 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

⁴ Con respecto a Intendentes en Gestión: período y partido político; conexión entre estado municipal y provincial; concepción del sujeto familia destinatarias de las políticas sociales; gestiones que realizaban para sus municipios. Y con respecto a Integrantes de equipos técnicos: gestión al momento de la política social, posibilidad de acceso a los aportes; conexión con las familias destinatarias/beneficiarias.

⁵ Junto a las crisis económicas más que significativas de la época.

⁶ Diferenciándolo del sus antecesores en la Edad Media.

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.⁷

Los politólogos argentinos O'Donnell y Oszlak, enfatizan la característica de la dominación política y social que realiza el Estado a través de un entramado institucional en 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. Garabedian los resume en: 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; y 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. También reflexiona sobre la relación 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 sociedad⁸.

En los territorios municipales también se redefinen los ámbitos para el diseño de las políticas sociales, a modo de unidades de gestión abiertas en los cuales se intercalan y participan todos los sectores involucrados; considerándose 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.

Considerando los principios generales de las políticas implementadas para la reforma del Estado Argentino, aparecen la privatización, desregulación económica, la reducción del gasto público; como también la reforma del aparato público administrativo; seguido por la

⁷ Norbert Lechner (1939–2004), politólogo alemán radicado en Chile, realiza un aporte interesante sobre la concepción moderna de la política y reflexiona sobre un elemento que debe tenerse en cuenta: las posibilidades, lo posible, que es parte del campo de la política. La política comienza a percibirse cada vez más como una "ciencia" que puede predecir, calcular, medir y ejecutar.

⁸ En este punto es conveniente recordar que el Estado en esos años atravesaba un período de redimensionamiento, con pleno auge en el tránsito de un Modelo de Desarrollo hacia otro con la consecuente oscilación en los modos de considerar las políticas (sociales). Al respecto ver documento CEPAL: 1996.

efectivización de políticas sociales bajo el criterio de focalización⁹, con la transformación en la relación Nación, Provincias y Municipios. Consecuentemente, se produjeron transferencias de funciones hacia los diferentes sectores¹⁰, particularmente hacia los municipios mediante el traspaso – 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. El impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local fue múltiple dado que si bien es real que generó un conjunto de nuevas oportunidades, también los enfrentó a un conjunto de problemas nuevos para los cuales no se encontraban preparados. Estos desafíos se relacionaron con las características particulares de los municipios; por ser 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 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”¹¹ 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.

García Delgado presenta como hechos que acompañan esta perspectiva asociada a un profundo proceso de reforma del Estado a: 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. Fenómenos que presentaron cierta articulación público – privado; asociatividad horizontal entre municipios y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales. Sería 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 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 comenzado 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 –

⁹ Con el principio básico de “primero los pobres”.

¹⁰ Hacia el mercado (políticas de desregulación económica y privatización); hacia el nivel regional (creación del MERCOSUR); hacia el aparato estatal (política de reforma administrativa); a la sociedad toda (generalización de programas focalizados hacia los de menos recursos).

¹¹ Encomillado propio

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. Esta 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. 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”¹² 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 municipios¹³ en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos¹⁴ – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura¹⁵. 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 empresariales¹⁶, 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 resultaban desactualizados e insuficientes, no sólo para abordar lo complejo de las mismas, tanto en cantidad como variedad; sino también para adecuarse y comprender los requerimientos exigidos para la formulación, diseño, ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Cuestiones estas que se 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 participación¹⁷.

¹² Encomillado propio

¹³ En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

¹⁴ Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.

¹⁵ Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.

¹⁶ Se han producido fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.

¹⁷ Esto aparece en los principios jurídicos de la administración pública provincial y municipal, donde se estipulan: sistemas de cooperación, administración y fiscalización aplicados en forma conjunta en base a

Por lo tanto, pensar en términos del nuevo rol de una gestión municipal, 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 menores¹⁸ la categoría en la cual estaban definidos y por ende la representatividad que ello encarnaba para el acceso a la obtención de recursos¹⁹.

CUADRO N° 1 – 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. GARCIA DELGADO, Daniel. 1997.

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.

¹⁸ Municipios. Los que a su vez se agrupan en tres categorías de acuerdo a densidad poblacional: primera, segunda y tercera categoría.

¹⁹ Básicamente financieros, descentralizados del poder provincial.

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

Todo 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. Ambos sentidos 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 gubernamentales²⁰. Con el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía²¹. Esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales fue la promotora de estrategias tales como reformas administrativas, privatizaciones, ajustes; etc.; todo ello acompañado, por nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas.

Es 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 social²² y un nuevo modelo de intervención²³, orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia-eficacia y equidad, con énfasis en las políticas de focalización.

²⁰ 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.

²¹ Lo cual incluía en primer término a los propios protagonistas políticos desde sus esferas de acción – en funciones públicas muchos de ellos, como así también al interior de las organizaciones políticas que los propulsaban – aún cuando las diferencias entre el hacer, el decir y el pensar resultaran obvias. En segundo término, alcanzó a los cuadros profesionales y técnicos co-responsables en las acciones de gobierno desde las intervenciones específicas. Finalmente, la articulación con los distintos estamentos de la vida institucional en sus distintos ámbitos y la relación de todos ellos con la ciudadanía en general.

²² Resaltado propio.

²³ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post-ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

Danani plantea la relación existente entre posiciones técnicas y posiciones teóricas cuando alude 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)²⁴ [...] >> (Danani: 1996:22)

El sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión. Desde esta concepción, las políticas resultan 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 sociales²⁵, 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. (Fernández Soto: 2005:156)

Reaparece el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas está en el discurso de gobierno²⁶ 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

²⁴ 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.

²⁵ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

²⁶ Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

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”²⁷, 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.

Ya parados en el territorio local, las voces de los protagonistas dieron cuenta de lo hasta aquí presentado; donde se pudo apreciar un escenario donde similitudes y diferencias; coincidencias y disidencias; yuxtaposiciones y paralelismos convivieron en relación con los ejes articuladores de esta producción.

La provincia de Misiones posee una división política por Departamentos – 17 en total – habiendo sido estructurado su sistema de municipios mediante la Ley N° 1847 del 5 de agosto del año 1983, siendo en 75 los municipios. De acuerdo al número de sus habitantes, los municipios se ubican en diferentes categorías²⁸: a) Primera Categoría: aquellos con más de 10.000 habitantes; b) Segunda Categoría: municipios con población entre 5.000 y 10.000 habitantes y c) Tercera: todos los municipios que no reúnan las condiciones para detentar la primera y segunda categoría (la ley dice que deben tener entre 3000 y 5000 habitantes), pero acepta como situación de hecho e incorpora como municipios de tercera categoría a las comunas existentes al momento de su sanción con menos de 3000 habitantes.

Lo interesante de este dato es que en la realidad cotidiana, en cada departamento coexisten municipios con características heterogéneas en cuanto a cantidad y distribución de población; ubicación de ésta en áreas urbanas o rurales; actividades laborales y posibilidades para que ellas existan; etc. En lo concreto, la coexistencia de departamentos extensos territorialmente con escasos municipios que lo conforman con departamentos en cuyas estructuras internas se presenta una realidad opuesta, hace al “paisaje”²⁹ cotidiano tanto de sus habitantes como de aquellos que han asumido

²⁷ Encomillado propio.

²⁸ Según Ley 1688 del 26 de diciembre de 1956 (también por Constitución Provincial), que estaba en vigencia en el período de tiempo que abarca la presente investigación. Cabe mencionar que la misma ha sido modificada en el transcurso del presente año, estipulándose que dichas categorías sean actualizadas de manera automática de acuerdo a los datos de censos nacionales de población. De manera tal que se garantice una participación igualitaria en lo que hace a co-participación distributiva en partidas presupuestarias.

²⁹ Encomillado propio.

funciones de gestión. Y si bien por Carta Magna de la provincia, cada municipio es autónomo en relación con el estado Provincial, esa realidad se encuentra íntimamente relacionada con las miradas y decisiones de una gestión de orden provincial, donde las decisiones a tomar en cuanto a líneas de acción para con la población en su totalidad sin alejarse de las particularidades zonales que el territorio regional presenta en concreto, imprimen una dinámica específica a ser tomada en cuenta para el logro de las propuestas delineadas para los períodos gubernamentales. Haciendo un ejercicio rápido de representación, se podría decir que a modo de piezas de encaje, en cada departamento coexisten gestiones de orden municipal relacionadas con las de orden provincial; particularidades familiares a partir de considerar origen, tiempo de residencia, inserción laboral, etc.

Durante las dos décadas estudiadas, las estructuras municipales con mayor representatividad se correspondían con los ubicados en la segunda categoría, lo cual refiere a una población estimada entre los 5000 y 10000 habitantes. Encontrándose en segundo lugar los de tercera categoría. Por último los de primera categoría que son los que en realidad poseen un mayor desarrollo. En lo concreto, la coexistencia de departamentos extensos territorialmente con escasos municipios que lo conforman, con departamentos en cuyas estructuras internas se presenta una realidad opuesta, hace al "paisaje"³⁰ cotidiano tanto de sus habitantes como de aquellos que han asumido funciones de gestión. Fue significativo el crecimiento y decrecimiento de la población al interior de cada municipio, pudiéndose decir que diecisiete de ellos crecieron significativamente en esa época y si bien representaban un 22,66% del total concentraban el 62,83% de la población misionera. En general, el crecimiento se produjo en municipios ubicados en sectores estratégicos desde el punto de vista socio-económico de la provincia, los cuales se encontraban equipados institucionalmente con infraestructura y servicios; ubicándose los mismos entre los de primera y segunda categoría.

Parafraseando a Ribeiro Ferrerira (2000), sostiene que en casi todas las sociedades la realidad ha demostrado que la familia (s) emerge un tanto "naturalmente"³¹ como centro u objeto en el planeamiento y del diseño de políticas sociales. Cabe preguntarse acerca de quién o quiénes efectúan dicho diseño, cuál es el lugar que se le da a la familia (s) en dichas líneas de intervención en tanto sujetos activos de las mismas o pasivos: solo pensadas receptivamente o como protagonistas activas de las mismas. Porque esos deberían ser algunos de los principios básicos al momento de considerar el diseño de una política social tan específica. Pensar en la protección y el fortalecimiento (s) de la familia (s) es pensar también en la relación que debería mediar entre éstas y el Estado;

³⁰ Encomillado propio.

³¹ Encomillado propio.

considerando el principio básico el de solidaridad y el de subsidiariedad. Lo cual daría un sentido y orientación diferente a las políticas sociales en su diseño; ya que se estarían reconociendo la libertad y/ o iniciativa que poseen las familias al momento de tomar decisiones sobre sus proyectos de vida. Todo ello ligado a los estilos de gobierno y gestión ya que tenerlo en cuenta implicaría “romper, cortar o modificar”³² los esquemas de acción / intervención por parte de las organizaciones responsables de las mismas. Se estaría entonces considerando fehacientemente a la familia como un sujeto activo de las políticas sociales, posibilitando la generación de autoiniciativas de cara a sus necesidades e intereses. Postura contrapuesta a la objeto de las políticas sociales.

En este punto del escrito se considera oportuno plantear la información obtenida de las entrevistas, tomándose como referencia a un intendente; a un integrante del equipo de gobierno, con funciones de secretario, y a una profesional integrante del equipo técnico, con funciones de directora de acción social³³. Dicha información ha sido agrupada en: gestión y construcción del sujeto familia; siendo atravesada por políticas sociales.

Gestión: se evidencian diferencias interesantes relacionadas con los espacios y miradas de cada protagonista. En lo que hace al primero – quien se desempeñó como intendente en tres períodos alternados³⁴ - considera haber tenido una conexión fluida con el estado provincial; aún cuando en ocasiones las respuestas se tornaban difíciles básicamente por vaivenes políticos. A su entender, se logra una descentralización como transferencia de recursos desde nación a provincia y de allí a municipios. Resultó una realidad en la década del '90. Lo que producía variabilidad y diferencias en la capacidad de gestión para la disposición de recursos. Dice:

[...] las gestiones eran múltiples: viviendas, programas alimentarios (nacionales y provinciales), requerimientos viales, apoyos para el desarrollo cultural de la zona, planes sociales para desposeídos, incentivos para fuentes de trabajo y empleo, inversiones para obras que el municipio con sus finanzas no podía afrontar, atenciones para la salud, por sobre todo a familias carenciadas; entre otras [...] la municipalidad también siempre atendió con recursos propios necesidades urgentes de las familias. Las posibilidades para acceder a los aportes eran por problemas económicos, más la demora por la burocracia estatal.” (Textual de la entrevista)

En tanto el segundo comenta haber trabajado en concordancia con el gobierno nacional, en el objetivo de avanzar con el proceso de restauración y consolidación democrática, fortaleciendo los espacios en los cuales se pretendía instalar y ejecutar el sistema democrático, como por ejemplo, el Consejo Deliberante, el cual necesitaba para ponerse en marcha, el apoyo tanto en recursos humanos como materiales: capacitación de personal, implementación de nuevos recursos materiales, mejoramiento y ampliación de

³² Encomillado propio

³³ Intendente: municipio de primera categoría, del interior de la provincia. Secretario: municipio de segunda categoría. Directora de Acción Social: municipio capital de provincia.

³⁴ 1983 – 1987 / 1991 – 1995 / 1999 - 2003

estructura edilicia etc. Aproximadamente dos años les llevó acomodarse en este sentido, por lo que en ese tiempo el esfuerzo y trabajo del Municipio estuvo centrado en ello³⁵. En sus palabras

[...] Yo terminé la escuela secundaria, me recibí de Bachiller con orientación docente, éramos once nada más, no era como hoy que es obligatorio, uno podía optar por trabajar o estudiar y la mayoría necesitaba trabajar, y éramos pocos los que nos recibíamos (Textual de la Entrevista)

Reconoce que había consonancia de proyecto político entre Nación, Provincia y Municipio lo que posibilitaba el acceso a la información de Programas, por lo tanto la toma de decisiones era acordada, todos en el mismo sentido.

La última mencionada se ubica en la Dirección de Acción Social, la que es instituida en el organigrama municipal, formando parte de lo que se conoció como la Unidad Ejecutora de Políticas Sociales. Este espacio aparece en su discurso reconociéndolo como propio a su gestión desde la función de Directora junto al equipo de trabajo por considerar que fue una innovación al interior de la institución. Se estaba dando, y en forma tardía, un giro hacia lo que podía considerarse una “profesionalización de la acción social”³⁶; lo cual se acercaba más a una intencionalidad que a una decisión concreta dado que no existían recursos genuinos – económicos y humanos – reconociendo la escasa experiencia de éstos últimos para abordar desde un enfoque diferente que llegaba desde el estado nacional; en donde quien ejercía la presidencia del país³⁷ intentaba instalar otra ideología acerca de lo social. Al mismo tiempo fue gestora del armado y puesta en marcha de los Consejos Consultivos que debían estar conformados por las diferentes delegaciones municipales con sus referentes vecinales, grupos de base, organizaciones civiles, iglesias, cultos, clubes barriales. El propósito que se perseguía era que las decisiones fueran generadas en forma participativa. A través de ellos se canalizaban los programas y planes nacionales.

Construcción del Sujeto Familia: siguiendo el mismo orden, se puede establecer que los criterios para identificar a la familia tal como lo expresa en un momento de la entrevista podría indicar una mirada superadora, pluralista y de base progresista en el reconocimiento de las nuevas formaciones familiares por un lado y por otro la consideración de la perspectiva de los sujetos y de los derechos ciudadanos:

[...] El sentido de familia siempre estuvo presente poniendo de manifiesto la pertenencia, primero grupal, a sus parientes y luego a su lugar, el municipio (Textual de la entrevista).

Dicho sentido de pertenencia es un componente de la identidad de una comunidad / familia; considerando a esta última también desde la idea de conjunto de creencias

³⁵ Alude al período que coincide con el retorno de la democracia al País.

³⁶ Encomillado propio.

³⁷ Presidencia del Dr. Duhalde

compartidas por la familia acerca de sí misma, de su continuidad en el tiempo, de su presente; como así también se encuentra el sentido de pertenencia, con relaciones y valores que son los que regulan las relaciones intrafamiliares y extra familiares.

En tanto el segundo toma postura en cuanto al tipo de Familia pudiéndose inferir que remite a la nuclear como ideal, como el espacio donde se puede desarrollar efectivamente, según el entrevistado, una familia con valores, educación, afecto.

[...]Una familia como debe ser, donde los padres se hagan cargo de sus hijos, no como en la actualidad que se ve a las abuelas criando sus nietos y conviviendo bajo el mismo techo, acá en esta misma cuadra vas a encontrar cantidad de chicas viviendo con sus padres y sus hijos, madres solteras y los abuelos criando nietos cansados y sin poder disfrutar como le corresponde..." (...) "...llama la atención esto porque ahora hay más acceso a los temas de sexualidad...". (Textual de la entrevista)

Cerrando los relatos, la tercera entrevistada retoma, relacionándolos, este ítem con el de gestión a nivel local donde en palabras de la entrevistada

[...] se les dificulta a los intendentes plantearse lineamientos de trabajo, no se piensa puntualmente en una política de estado municipal. Ni en Posadas se lograba eso, continuando con mucha política de tipo clientelar, es decir, a los barrios y a la gente le llegan cosas si coincidís con la línea partidaria; de lo contrario "bancate" (Textual de la Entrevista)

Señala al respecto de la idea acerca de Familia (s) que en realidad la misma no aparece como un punto clave a considerar al momento de diseñar una política específica; todo lo contrario, la línea de intervención está asociada directamente a la problemática o demanda que se recepciona.

A modo de cierre se toman las concepciones de políticas sociales de familia, tópico que atraviesa todo lo demás; en las expresiones de los tres entrevistados. Quien fuera intendente considera a la protección social como las acciones del Estado relacionadas con el sujeto familia; constitutiva de las políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a la población con distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, el envejecimiento, la adolescencia, entre otros. Acuerda con este enfoque; concentrado en la reducción del riesgo y las vulnerabilidades; que incluye a las intervenciones sean estas públicas o privadas; de organizaciones de voluntariado como de redes informales para apoyar a las comunidades, hogares e individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y superar riesgos y vulnerabilidades. En tanto para quien se desempeñara como secretario del municipio, las asocia directamente con los lineamientos del momento en que actuó como tal; donde las políticas sociales provenían del Gobierno Nacional con el denominado programa Plan de Ayuda Mutua (PAM). Al que considera como un programa de carácter asistencial, pero en el cual trabajó igualmente repartiendo la "famosa" caja PAM. Comentó que cuando llevaba la caja PAM, intentaba conversar con las familias explicándoles de que si bien recibían esa asistencia,

igualmente era importante que continuaran trabajando por ellos mismos. Después de aproximadamente dos años comenzaron a trabajar en cuestiones tales como el fortalecimiento de la educación a través de una “Escuela Técnica³⁸” que solicitaron al gobierno Nacional para que se instalara en el municipio, con el fin de frenar la emigración de los jóvenes. La responsable de dirigir el área de acción social ubica en una mirada global los diferentes aspectos que la entrevista le requirió. Hila finamente gestión, política social y sujeto familia desde la dificultad que presentan los propios responsables del ejecutivo – intendentes – considerando que se les dificulta plantearse lineamientos de trabajo, que no existe una mirada puntual hacia el propio diseño de una política integradora y de estado municipal. Reconoce como grandes líneas al interior de los espacios institucionales ya mencionados, al programa REDES, las guarderías barriales, el hogar para niños en situación de calle y la oficina de derechos. Posteriormente ingresa el Plan Jefes y Jefas de Hogar el que venía de Nación. Estas líneas de intervención vinieron a modificar las tareas que se desarrollaban desde Acción Social de la Municipalidad, en donde el énfasis era puesto en los actores barriales, principalmente las mujeres. Cierra sus reflexiones señalando la idea acerca de Familia (s), reconociendo que en realidad la misma no aparece como un punto clave a considerar al momento de diseñar una política específica; todo lo contrario, la línea de intervención está asociada directamente a la problemática o demanda que se recepciona.

Después del recorrido efectuado, las autoras de esta ponencia, retoman el inicio de la misma a fin de continuar debatiéndolo: Políticas sociales y sujeto familia. ¿Cuestiones de época?

3. Bibliografía

- CEPAL. (1996) *“Los paradigmas de la Política Social en América Latina”*
- DANANI, Claudia; LINDENBOIM, J. (2003). *Trabajo, Política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?* En: LINDENBOIM, J y DANANI, Claudia *“Entre El Trabajo y La Política. Las Reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada”*. Editorial: Biblos. Tercera Parte.
- DANANI, Claudia y otros. (2004). *“Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales”*. Editorial: Altamira.
- ELIAS, María F. (2011). *“Nuevas Formas Familiares. Modelos, prácticas, registros”*. Editorial: Espacio
- FERNANDEZ SOTO, Silvia. (2005). *“El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía”*. Editorial: Espacio.
- GARABEDIAN, Marcelo. *El Estado Moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico*. Documento de circulación interna, Carrera de Trabajo Social.
- GARCIA DELGADO, Daniel. (1997). *“Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina.”* FLACSO, CBC, UBA
- GRASSI, Estela. *“La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social”*. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

³⁸ Encomillado propio

- GRASSI, Estela. (2003). *“Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) y (II)”*. Editorial: Espacio.
- RIBEIRO FERREIRA, Manuel. (2000). *“Familia y Política Social”*. Editorial: Espacio.
- TENTI FANFANI, Emilio y otros. 1996. *“Problemas Estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales”* Editorial: Lumen / Humanitas