

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

Proyecto de Investigación
*“Las Políticas Sociales de Familia
en la Provincia de Misiones.
Diagnóstico de la Situación Provincial
en el Período 1985 – 2005”*



Informe Final

POSADAS – MISIONES

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Mgter. Griselda Carmen *Ferrero*
Directora

Cristina Rita *Acosta*
Investigadora Inicial

Hernán Augusto Cazzaniga
Auxiliar Egresado ad - honorem

Silvia Analía *Chemez*
Auxiliar Alumna ad – honorem

Adriana Mabel *Oliveira*
Auxiliar Alumna ad – honorem

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

INDICE

I.	Introducción	4
II.	Presentación del Problema de Investigación	5 / 12
III.	Marco Teórico Referencial	14 / 29
	III.1 Diagnóstico	
	III.2 Política Social	
	III.3 Familia	
	III. 4 Estado	
	III. 5 Modelos de Desarrollo y Estado	
IV.	Encuadre metodológico	30 / 33
V.	Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones: Los datos empíricos	36 / 69
VI.	Conclusiones	71
VIII.	Bibliografía	77

I. Introducción

En esta instancia se presenta el proceso de investigación desarrollado por el equipo de investigación durante el bienio 2007 - 2008 en relación al Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Diagnóstico de la Situación Provincial en el Período 1985 – 2005”.

Se trata de una línea de trabajo inicial en cuanto al tratamiento del tema, siendo de interés para los miembros del equipo responsable por estar relacionado con los ejes centrales de la propia actividad académica, donde el desempeño docente se concreta en una asignatura del área Metodológica del Plan de Estudios de la Licenciatura en Trabajo Social: Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales. Desde ese lugar entonces, se comienza a reflexionar acerca de las modalidades que adoptan las Políticas Sociales desde su inicio¹, asociándoselas al ámbito familiar por ser éste el que reúne – aún bajo diferentes tipologías – por un lado a un grupo básico de personas que se encuentran unidas tanto por lazos sanguíneos o parentales como también afectivos; y por otro, comparten o recrean prácticas sociales cotidianas que hacen y al mismo tiempo exceden el ámbito privado de toda vida social. Necesitando o haciendo uso – según la circunstancia – para la concreción de dichas prácticas, de los recursos disponibles sean estos propios o hayan sido otorgados por otros².

Políticas Sociales y Familia se vinculan entonces multidireccionalmente, compartiendo tiempos y espacios determinados por procesos históricos, sociales, económicos, culturales, etc. Haberlas podido conocer e identificar resultó un desafío interesante, si a ello se agrega el que se logró identificarlas; dado que los contextos nacionales y provinciales sufrieron y/o protagonizaron cambios profundos a partir de los proyectos políticos que rigieron cada una de las épocas estudiadas.

Se logró así un conocimiento detallado de la realidad atravesada por los integrantes de las familias involucradas durante un período de tiempo determinado – dos décadas – en la Provincia de Misiones, considerando haber llegado a una respuesta sobre el interrogante que diera origen al estudio; esto es, si existieron en o para Misiones Políticas Sociales que contemplaran a la familia como objeto de su accionar.

¹ Haciendo referencia con ello al momento histórico – político en que se concretan al interior del País.

² En este caso por el Estado.

II. Presentación del Problema de Investigación

El problema a estudiar desde este proyecto de investigación tuvo que ver con la existencia de Políticas Sociales dirigidas a la familia puestas o no en marcha en la provincia de Misiones en las últimas dos décadas, lo que incluyó considerar por un lado los organismos responsables de las mismas y por el otro a quienes iban dirigidas. El interrogante sobre el cual se instaló el planteo era: ¿existieron en o para Misiones políticas sociales que contemplaran a la familia como objeto de su accionar?

Para ello fue necesario efectuar un encuadre teórico al respecto, el que se relacionó con los procesos históricos, sociales y políticos atravesados por la región.

Se tuvo en cuenta que la conformación de los núcleos familiares en la provincia de Misiones tiene 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”³.

Este proceso se inicia en la existencia de los grupos guaraníes⁴, 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 1998⁵ se pueden distinguir tres momentos o etapas en la sucesión de corrientes migratorias en Misiones: una primera llamada de Colonización⁶, 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.

³ Encomillado propio.

⁴ Familia lingüística Tupí - Guaraní

⁵ SIEMPRO: 1998.b: pág. 9-12

⁶ Durante el período comprendido entre los años 1895-1937.

Posteriormente se identifica una etapa de Consolidación⁷ en la cual se produce una ampliación en la frontera agrícola, donde desde la acción estatal se fomenta la diversificación productiva incorporando otros cultivos a la producción. Fue en esta etapa que 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 de la tierra, 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"⁸.

Tomando como referencia los escritos de Bartolomé, el autor plantea que la colonización puede dividirse en dos tipos:

- **la antigua:** (1888 y 1893) de tipo espontánea. Incluía a: Paraguayos, Brasileños o Europeos. Estos últimos después de una breve estadía en Brasil cruzaban la frontera, asentándose en el territorio misionero; y
- **la nueva:** (a partir de 1897) de tipo privada. Se caracterizó por la presencia de ciudadanos daneses, suizos, Alemanes, suecos, japoneses, noruegos, finlandeses.

⁷ Durante el período comprendido entre los años 1937 – 1960.

⁸ 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.

De acuerdo con este autor, estos inmigrantes llegaron a Misiones buscando nuevas y mejores condiciones de vida, y las costumbres que trajeron consigo se fueron mezclando a las existentes en el lugar, marcando de esta manera particularidades únicas en la Provincia. El autor dice:

“Esa inmigración generó una situación cultural y étnica muy compleja, como un mosaico. Una de las razones fue la no existencia de una población nacida en la Argentina en número suficiente como para poder ofrecer una matriz cultural para la asimilación de los recién llegados. La presencia nacional argentina quedó confinada a la capital del Territorio – Posadas – principalmente, y a unos pocos puestos de avanzada que mantenían una débil estructura administrativa.”⁹

El conocer la lengua española era indispensable para los colonos, dado que era usada para tratar con autoridades o también, para comunicarse con la población criolla y paraguaya. Lo que ayudó en gran manera a la “argentinización”¹⁰ fue la educación pública obligatoria, el servicio militar, los casamientos mixtos y la influencia de los medios masivos de comunicación.¹¹

Para los colonos, la educación era innecesaria, mandaban a sus hijos a la escuela por la obligatoriedad establecida desde la normativa estatal, pero suponían que no colaborada con la agricultura. En opinión del autor, quien mantuvo contacto con hijos de colonos, los malos tratos debido a estos temas han creado en muchos de ellos una resistencia a quedarse o regresar a la casa de sus padres; prefieren rehacer sus vidas donde lejos quede la vida de agricultores.

Son estas migraciones de hijos o ausencia de ellos, las que obligaban a los colonos a contratar personal para la realización de las tareas, práctica que en sí misma generaba una gran resistencia ya que se prioriza la agricultura de tipo familiar, donde cada miembro participe. En muchos casos se recurre a parientes directos o vecinos inclusive; el tema de pagar a una persona de “afuera” supone un gasto importante que sería mejor poder evitarlo.

Cabe destacar las dificultades con las que se encontraron los colonos en el desarrollo de las actividades específicas. Si se toma como ejemplo el caso de la ciudad de Apóstoles¹², estos inmigrantes polacos y ucranianos, no tenían conocimiento alguno sobre manejo de las tierras en clima subtropical, es por eso que debieron aprender por sus propios medios. La base para ello fue de prueba y error. Sus mayores problemas estaban relacionados con la posición que tenían

⁹ BARTOLOME, LEOPOLDO J. Los Colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia eslava de Misiones.

¹⁰ Encomillado propio.

¹¹ Siguiendo las ideas de Bartolomé.

¹² Ex – misión jesuítica abandonada en el año 1770. Allí tuvo lugar el primer proyecto de colonización agrícola efectivo en tierra misionera.

respecto a los colonos de la selva, Apóstoles no se encuentra cubierta por la densa selva que recorre el resto de la provincia y esto los dejaba con gran desventaja; es por ello que se tornaron muy dependientes de las políticas oficiales de protección y de sus reglamentaciones.

Que esta colonización haya sido exitosa en un área –en cierto modo marginal- del territorio argentino, se debió en gran parte a:

- a) una política que permitía el acceso relativamente fácil a la adquisición de tierras;
- b) Bajos impuestos; y
- c) la cosecha milagrosa, o sea, la yerba mate.¹³

Con posterioridad arribaron grupos de colonos para radicarse en otras localidades de la zona: San José, Azara, Cerro Corá, Bonpland, Yerbal Viejo, Gobernador Roca, Colonia Lanusse. Finalmente se fundará la Colonia Wanda. En 1901, la población había crecido a 32.271 habitantes; de los cuales 16.620 eran argentinos y 15.651 extranjeros.

Resulta interesante incorporar las ideas desarrolladas por Abínzano, quien explica el proceso de crecimiento y desarrollo de la ciudad de Posadas de ese tiempo, a partir del enunciado y caracterización de tres fenómenos o hechos sociales relevantes:

- a. la presencia del Frente Extractivo,
- b. la Instauración del Estado Territorial y
- c. la Colonización.¹⁴

Siguiendo al autor se puede decir que el Frente Extractivo es al mismo tiempo un modelo de ocupación y utilización del espacio como un sistema particular. En esta actividad no existían límites internacionales, las personas de distintas nacionalidades y orígenes circulaban entre uno y otro país indistintamente.

Con el frente extractivo se crea una subcultura basada en la explotación de indios, mestizos y criollos, como así también algunos extranjeros europeos. Estos habitantes jamás recibían paga por su trabajo, puesto que el círculo de vida que

¹³ Bartolomé efectúa al respecto una clara caracterización de la realidad de la época.

¹⁴ ABINZANO, ROBERTO CARLOS. "El Frente Extractivista: Una Formación socioeconómica y espacial Transfronteriza (ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY 1865 - 1985)". Secretaría de Investigación y Postgrado, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

estas personas llevaban estaba preparado para que así fuera. Posadas creció como un espacio funcionalmente ligado a este frente. Su ocaso se produjo en 1930.

En relación con la instauración del Estado Provincial, el 10 de Diciembre de 1953, se establece la provincialización de la provincia¹⁵, contando con una Constitución propia cinco años después.

Con respecto a la colonización, y llegando a la década del '60, tanto Abínzano como Schiavoni acuerdan en el fenómeno de la crisis agraria. Esta obligó a los productores de las colonias más antiguas de la provincia a migrar hacia la frontera, en busca de algún tipo de promoción social; incrementándose entonces las ocupaciones de tierras fiscales. Y paralelamente, se produce la ocupación por parte de agricultores provenientes de Brasil, los que habían sido expulsados por la modernización agrícola.¹⁶

Pero la preocupación surge a partir de 1970, cuando era cada vez más notorio que la ocupación de personas de los países vecinos iba dejando instalada nuevas idiosincrasias en el lugar, convirtiendo rápidamente a los poblados a una semejanza y asimilación a costumbres brasileñas que argentinas.

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 único¹⁷. 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

¹⁵ Hasta ese momento se dependía de Corrientes.

¹⁶ SCHIAVONI, GABRIELA. “Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación Social en la Frontera agraria de Misiones”. Pág. 78.

¹⁷ Consolidado a partir de la revolución industrial.

modernas, lo nativo con lo europeizante, lo tradicional con lo moderno. Junto a la situación de “dominación”¹⁸ instalada desde la idea de “raza inferior”.¹⁹

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

Otra transformación importante y más cercana en el tiempo, va a tener lugar con la conformación del Estado Benefactor²⁰, el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho²¹ 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 neoliberalismo²², donde el estado se asume como un actor más dentro del escenario social y abandona su rol mediador entre capital y trabajo; donde el mercado internacional avanza en forma sistemática y sostenida sobre los nacionales, regionales, zonales; surge con fuerza la flexibilización laboral con los procesos de desprotección al ciudadano.

Los cambios en los procesos productivos, la modificación en la composición demográfica, las nuevas pautas de consumo y trabajo y el acceso masivo pero al mismo tiempo segmentado a bienes y servicios incidieron en forma directa en las condiciones básicas de vida. Y consecuentemente impactaron al interior de la vida familiar, donde se fortalecen situaciones 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.

¹⁸ Encomillado propio.

¹⁹ Idea de pensamiento hegemónico, mirada etnocentrista europea. (Ver JONG: 2000:2)

²⁰ En su segundo momento.

²¹ Derecho al trabajo, a una retribución justa, a la capacitación, condiciones laborales, salud, protección familiar, etc.; lográndose desde allí una unión de la clase trabajadora en todo sentido. Son varios los autores que coinciden en esto: JONG, ROZAS PAGAZA; GRASSI, entre otros.

²² Identificado en Argentina con el proceso de globalización.

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 incluyera y contemplara. Poder decir si esto ocurrió o no dio origen al presente estudio.

Razón por la cual se plantea como eje para esta investigación la realización de un diagnóstico que de cuenta de las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones en el período de tiempo comprendido entre los años 1985 – 2005.

III. Marco Teórico Referencial

El marco teórico referencial considerado para el desarrollo de la presente investigación se relaciona con nociones de Diagnóstico, Políticas Sociales, Familia, Estado y los Modelos que el mismo ha atravesado en el periodo estudiado. Estas nociones han sido ejes centrales, claves, en la mirada de quienes llevan adelante el estudio. En este apartado se efectúa una presentación sintética relacionada con alguno de los autores consultados para la misma.

III.1 Diagnóstico

Cuando se desea conocer una situación problemática determinada el cómo hacerlo resulta una decisión central por formar parte precisamente de las cuestiones metodológicas que darán vida al proceso a estudiar. En las ciencias sociales y en Trabajo Social en particular, el Diagnóstico cobra un sentido esencial como modo para conocer, analizar y sistematizar una situación particular en base al tratamiento de determinados datos e informaciones.

Así lo entiende Mercedes Escalada, cuando afirma que el diagnóstico resulta un instrumento fundamental para poder explicar ciertos acontecimientos sociales y poder entonces acompañar proyectos con el propósito de concretar acciones que logren modificar determinadas situaciones.

La autora plantea algunas reflexiones básicas en torno a dificultades que deber ser tenidas en cuenta al momento de pensar en un diagnóstico, las cuales tienen que ver con:

1. obstáculos epistemológicos, donde se diferencia la elección de pre – nociones del lenguaje común, el desconocimiento de concepto o categorías científicas que la reemplacen, con la permanencia de representaciones de la problemática social, enunciadas como naturalización o fatalidad;
2. la dificultad para trascender el relato anecdótico, con inventario de datos;
3. la dificultad observada para responder al interrogante sobre la relación entre diagnóstico y los modos de razonamiento que lo sustentan;
4. reflexionar sobre cuál es la frontera entre la determinación estructural socio – económica y determinación estructural individual en la ocurrencia del fenómeno.(En: ESCALADA: 2001:19-20)

El sentido que la autora da a estas reflexiones tiene que ver con el valor que posee el diagnóstico como medio o instrumento para conocer la particularidad de la realidad social dentro de un conocimiento científico que oriente objetivos y dé una forma de acción en lo profesional. Lo define diciendo:

“El diagnóstico en su forma más instrumental, es un conjunto de descripciones que permiten construir significados respecto de los fenómenos sociales.”
(ESCALADA: 2001:21)

La autora sostiene que en este sentido el diagnóstico es una forma de dar cuenta sobre la existencia de hechos particulares, permitiendo conocer de qué manera particular se dan los hechos o fenómenos. También señala la necesidad de incorporar en la tarea diagnóstica una actitud científica.

Así entendido, el Diagnóstico Social se caracteriza entonces por la utilización de un procedimiento analítico y descriptivo, cuyo resultado posee iguales características. Y el que debe contener una Conclusión Diagnóstica; esto es, una síntesis elaborada que permita interpretar la realidad y a partir de allí construir significados.

Para la autora el análisis situacional implica el recorrido de los siguientes pasos: identificación de la problemática, delimitación del campo, ubicación de las manifestaciones y /o características de la problemática, identificación de actores sociales, análisis de la problemática, la observación de correlación de fuerzas y el análisis sincrónico.

En tanto Coraggio va a plantear al diagnóstico como una de las partes constitutivas a tener en cuenta al momento del diseño de una política. Considera que para llegar a esto último, se debe recorrer un proceso sucesivo dado por el análisis histórico, el diagnóstico, la prognosis y el diseño de políticas²³. La unidad de estas etapas está dada por la organización de conceptos e hipótesis; que les da una coherencia interna especial, conformándolas en inseparables. Específicamente en relación al diagnóstico, dice:

“...el diagnóstico recaba de la realidad ciertas determinaciones que se consideran relevantes para el campo de acción previsto...” (...) “... si bien analíticamente podríamos insistir en la delimitación del diagnóstico como un elemento diferenciado de los otros tres, en una práctica fundada científicamente el mismo implica los otros tres momentos, cada uno de los cuales lo implica a su vez.”
(CORAGGIO: 1996:89-90)

²³ El autor utiliza el término Plan.

Puntualiza dos cuestiones centrales: la explicitación de la matriz conceptual que lo guía y a la vez lo contiene y la articulación con los otros tres momentos.

Teniendo en cuenta esta lógica secuencial, pensar en un plan o en una política social implica necesariamente tener en cuenta los resultados del diagnóstico; dado que éstos darán la fundamentación indispensable para poderla enunciar; ya que esto incluye el pronóstico. Y si al mismo tiempo se rescatan las experiencias acumuladas, la minimización de errores o falencias estaría garantizada.

En esta lógica subyace la concepción de respeto y consideración de las condiciones verdaderas y reales de reproducción de los problemas sociales que se pretenden atender, razón por la cual al momento de pensar una política social no podría enunciarse una propuesta que contemple solo el accionar estatal. Deberían estar presentes un cúmulo de acciones que incluyan a agentes involucrados en la situación dada. Porque lograr cambios en determinados comportamientos, en una organización, en la percepción de intereses colectivos y/o individuales, formas de participación y de acción social entre otros, dice el autor, son requisitos necesarios si se intenta transformar de manera efectiva las estructuras que reproducen los problemas.

Es innegable entonces que la tarea enunciada requiere de la participación conjunta entre estado y sociedad civil. Hecho que no puede darse si se planifica una política desde el ámbito central. Dice Coraggio:

“...un programa efectivo de transformación social requiere ser asumido por los miembros de la sociedad, al menos por los que resultarán supuestamente beneficiados directa o indirectamente por él...” (...) “...El plan requiere de una dirección estratégica, pero sobre todo, de una participación masiva de los gentes que afecta. Esa participación se hace más difícil se recién comienza, una vez terminada la elaboración del plan.” (Ob.Cit: 1996: 108)

III.2 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 civil²⁴.

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 descritos los que pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

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

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 al Estado sino que también expresan la dinámica controvertida donde se desarrolla la acción pública. **Estructuras Políticas:** por ser quienes transmiten la modalidad particular, específica de las diferentes fuerzas políticas; donde se producen los movimientos de inclusión o exclusión de los ciudadanos en relación a los asuntos de Estado. Y finalmente **relación con la sociedad civil** porque son en sí mismas un instrumento de comunicación efectivo, directo, y por lo tanto poderoso. (MEDELLIN TORRES: 2002:1)

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

“la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno²⁵”. (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 gubernamentales²⁶.

Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado

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.

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 contenía²⁷.

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 social²⁸ y un nuevo modelo de

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 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.

²⁸ Resaltado propio.

intervención²⁹, 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 sociales³¹, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos.

²⁹ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

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.

³¹ En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal

Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Fernández Soto expresa al respecto que:

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

Reaparece, confirmando la idea inicial de este documento, el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno³² 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.

III.3 Familia

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

Elizabeth Jelin, por ejemplo, la relaciona con el cambio social operado en las últimas décadas dentro de la sociedad y efectúa un comentario sobre las asociaciones que se realizan cuando se piensa en la idea de familia. Para hacerlo se vale del emblema utilizado para simbolizarla en el año internacional de la

³² Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

³³ Encomillado propio.

familia: un techo y un corazón, a modo de elementos de convivencia, afecto, cuidado, espacio común, protección, etc. En palabras de la autora, un concepto clásico de familia la concibe como

“...la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana, el hogar, con una economía compartida y una domesticidad colectiva” (JELIN:2001:15).

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

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

³⁴ Encomillado propio

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

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

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

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

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

Porque la transformación del núcleo básico familiar tomado como modelo tradicional es un hecho concreto, real y cotidiano en el mundo actual. Hablar de familia al día de hoy significa poder entender la complejidad en la se construyen y

transcurren las relaciones al interior de la misma, complejidad que está dada en las características de la sociedad general.

Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

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

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:

³⁵ Dice la autora: en las tensiones amor – odio, contención – discriminación, autoritarismo – democracia, protección – desprotección, etc. (JONG:2001:11)

³⁶ Encomillado propio

CUADRO N°1 – La Familia Según el Momento Histórico y los Modos Culturales de Organización Social.

Contexto	Características
Pre - Modernidad	<p>Tribus / Comunidades aborígenes África e Indonesia: Funciones familiares básicas distribuidas en la comunidad.</p> <p>Argentina: Ligada a relaciones vinculares cercanas, próximas por sobre leyes de parentesco. Modelo Familiar: extenso, sin distinción / consideración de lazos parentales.</p>
Modernidad	<p>Cada sujeto y/o institución social: garantía de reproducción del sistema. Refuerzo de esta idea: Revolución industrial y capitalismo. Modelo de Familia: la nuclear, división sexual y social del trabajo. Rol de la Iglesia: refuerza y acompaña el modelo Modelo Familiar: nuclear y monogámico. Con reconocimiento al grupo familiar de extensión.</p>
Post - Modernidad	<p>Ruptura y transformaciones en el mundo del trabajo. Familia: depositaria y responsable de los conflictos sociales. Nuevas configuraciones familiares: matrifocalidad, ensambladas, madres a cargo de hijos, parejas de homosexuales, etc. Síntesis: aún con la prevalencia del modelo nuclear; HOY no existe un modelo establecido. 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, retrabajar, las formas o modos a tener en cuenta para el entendimiento de una organización, constelación, formación familiar. Teniendo en cuenta para ello las nuevas representaciones que alcanzan, esto es, ¿resultan en sí mismas signos o rasgos de salud o de enfermedad, preservan o quiebran cuestiones vinculares ligados a prácticas cotidianas de familia?

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

“...en la materialidad de su existencia como un producto histórico cultural particular y singular...” (...) “...donde sus miembros tienen un pasado que los constituye...” (...) “...la familia se constituye a partir de la internalización recíproca por parte de sus miembros de su condición de tal y cada uno de ellos se reconoce en un nosotros “nuestra familia” respondiendo a la vez a las condiciones materiales y simbólicas de un orden económico, cultural, social en las que produce y reproduce su vida”. (JONG: 2001:19-20)

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

III. 4 Estado

Tomando una definición básica de diccionario³⁷, 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

³⁷ En: Diccionario Enciclopédico SALVAT.

sociedades que conviven dentro de sus límites territoriales. A su vez, existen dos corrientes – opuestas entre sí – en relación con la concepción de Estado: para unos se trata de la expresión jurídico – política de un grupo o clase dominante; para otros se trata del instrumento de integración social y de resolución de conflictos colectivos.

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

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

“...represento un pasaje decisivo desde la idea de un gobernante que conserva su estado, a la noción de un orden legal y constitucional independiente – el estado – que el gobernante tiene la obligación de conservar”. (ALFORD, R; FRIEDLAND, R.:1985:17)

Los autores remiten a Skinner³⁸ cuando analizan el concepto, consideran que uno de los efectos dados a partir de dicha transformación es que fue el poder del estado y no el del gobernante el que pasa a conformar la base del gobierno. Lo cual posibilita una conceptualización de estado en términos modernos, esto es, como la única fuente de ley y fuerza legítima dentro de su propio territorio, como así también la única materia adecuada para las alianzas de los ciudadanos.

De esta manera, dicen los autores, el concepto de Estado adquiere una relevancia fundamental por sobre la de gobierno, dado que aquel no sería solamente el régimen concreto del poder en un momento dado (coalición gobernante – líderes políticos) sino también la base de la autoridad y la legalidad de ese régimen como así también el fundamento para el reclamo de apoyo popular.

Resulta interesante el planteo al que refieren Alford y Friedland³⁹ cuando afirman que las teorías del Estado⁴⁰ tienden a derivar de las principales

³⁸ Teórico Político tomado como referencia en el trabajo por los autores.

³⁹ Idem anterior.

⁴⁰ 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.

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°2 – Teorías del Estado Según Perspectivas Teóricas

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

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

Alford y Friedland consideran que toda Teoría del Estado para ser adecuada debería incorporar los tres niveles de análisis. Sostienen que todo estado debe ser entendido de acuerdo con el siguiente orden:

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

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

III. 5 Modelos de Desarrollo y Estado

Retomando lo presentado en el desarrollo de los primeros ejes temáticos surge como inquietud interrogarse acerca de cuál ha sido el rol del estado en esos procesos descriptos.

El estado ha pasado por un período de redimensionamiento aún no superado. Tal como lo plantea la CEPAL⁴¹, el tránsito de un Modelo de Desarrollo hacia el otro y la oscilación entre los modelos o paradigmas para la consideración de políticas (sociales); desplegó un escenario intermedio, desdibujado, movedizo; dentro del cual debió operarse durante estas últimas décadas. Y esta tarea no resulta homogénea; si se tiene en cuenta la diferencia existente no solo entre los distintos países sino también al interior de estos; donde las realidades regionales especifican particularidades dignas de ser tenidas en cuenta al momento de pretender una intervención concreta.

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

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

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

En este momento, la política social estaba ausente de las preocupaciones gubernamentales. Las relaciones comerciales entonces se basan en el mercado externo mediante la exportación de bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El “tratamiento de lo social”⁴² 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

⁴¹ 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)

⁴² Encomillado propio

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, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto”. (Ob. Cit.:1996:5)

La lógica para tomar decisiones resulta burocrática a partir de la implementación de estrategias macro, con un gran 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 del crecimiento económico latinoamericano, se preocupó por atender a sectores que tenían

capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional". (Ob. Cit.:1996:15)

La década del '40 marca grandes diferencias a partir del desarrollo que efectúa sobre la idea de derecho: surgen coberturas a las necesidades sociales asociadas a la idea de trabajador. Jubilación, vacaciones pagas, obra social, situación en la cual resultan ser muy pocos los excluidos y para quienes es redefinida la acción social a partir de la Fundación Eva Perón. Este movimiento constituyó grupos sociales atravesados por una nueva racionalidad, asociado a la idea de lealtad, generando así un capital político.

Con relación a las Políticas Sociales, éstas centran su enfoque en los medios, es decir, a partir de la inversión destinada a la infraestructura de lo social (se construyen escuelas, hospitales, puestos de salud,) sin tener en cuenta el financiamiento paralelo que esto encierra e implica. Así se produce un aumento en sueldos del personal, mayor equipamiento, reposición de materiales desechables, etc.) Y crece el gasto público, el que no siempre es analizado en relación con la eficiencia de quien percibe la remuneración o si en realidad los destinatarios se benefician con dicha prestación. De igual modo se amplía la cobertura con una consecuencia inmediata en la calidad del servicio prestado o una prestación innecesaria (cuando el destinatario final no tiene necesidades básicas insatisfechas).

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

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

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

En los años '40 se jerarquiza la administración de aquellos aparatos responsables de la gestión pública de la salud y la asistencia social, delimitando el fin para la Sociedad de Beneficencia no solo como institución sino también con relación a la concepción de estrategia de intervención social por parte del Estado. Se produce una mayor cobertura jubilatoria que abarca en primer término a los trabajadores de la administración pública, para luego avanzar hacia los bancarios y empleados de compañías de seguro; no obstante el ritmo de crecimiento fue dispar: si bien los beneficios surgen rápidamente no todos los trabajadores eran

incorporados o los percibían. Por el contrario, en el área de saneamiento en esa época, el 90% de la población contaba con el servicio de agua potable por red; resultando posterior su habilitación en otras provincias.

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

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

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

Es a partir de estos criterios y a fin de superar la crisis en la cual se encontraba el país que se diseñaron Políticas de Estabilización y Ajuste⁴³, 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.)

⁴³ 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).

e Informal (familia). De esta manera el Estado asume una responsabilidad parcial en el financiamiento de programas a través de la asignación de los recursos públicos contra la presentación de proyectos elaborados por los propios interesados. En esta concepción subyace la idea que la capacidad para innovar se encuentra en el interior de la sociedad, y no es exclusiva del Estado. Así mismo considera a éste como uno más entre los que aportan 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 social⁴⁴ y un nuevo modelo de intervención⁴⁵, 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.

⁴⁴ Resaltado propio.

⁴⁵ Donde al decir de Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

IV. Encuadre metodológico

En esta investigación se plantean dos objetivos generales, desagregados en cinco específicos:

Generales:

- Conocer y analizar las políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones en el período comprendido entre 1985 – 2005
- Lograr un diagnóstico de situación que posibilite armonizar un diseño de políticas sociales de abordaje familiar en tiempo y espacio

Específicos:

- Identificar el tipo de políticas sociales de familia implementadas en la provincia de misiones en cada década estudiada
- Caracterizar las políticas sociales de familia de acuerdo a sus objetivos y población destinataria
- Relacionar las políticas sociales implementadas en la provincia de Misiones con los modelos de políticas sociales vigentes
- Describir socio – históricamente las características de la constitución familiar en la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005
- Enunciar una síntesis de la situación estudiada que incluya el pronóstico social logrado y las posibles líneas de acción futuras

Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se utiliza una combinación metodológica cuantitativa – cualitativa, mediante la aplicación de buceo bibliográfico sobre documentos relacionados con las políticas de familia existentes en los organismos públicos y no gubernamentales de la provincia de Misiones, en las documentaciones existentes en dichos organismos que estén relacionadas con directivas, diseños, propuestas de líneas de acción sobre familia. Entrevistas semi – estructuradas a los responsables de las áreas pertinentes y a familias de la provincia que hayan sido objeto de políticas sociales.

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

- ✓ Políticas sociales que contemplen al menos una característica relacionada con la familia,
- ✓ Políticas sociales que se relacionen con el área de familia,
- ✓ Políticas sociales de familia interrumpidas en su proceso de ejecución,
- ✓ Organizaciones responsables de las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones,
- ✓ Familias destinatarias de políticas sociales específicas de la provincia de Misiones.

Estas unidades de análisis han sido consideradas desde las siguientes dimensiones:

➤ Políticas Sociales de Familia

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

➤ Organizaciones Responsables

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

➤ Estructura Familiar:

- Tipo de Familia: nuclear, monoparental, ensamblada, extensa, con y/o sin hijos, con jefatura de hogar femenina, con jefatura de hogar masculina,

- Conformación del grupo familiar: cantidad de miembros, edades, sexo, estado civil, tiempo de residencia en la zona, lugar de origen,
- Caracterización socio – histórica: ocupación, nivel de instrucción, cobertura social, de vivienda, de salud, de recreación de acuerdo a cada década estudiada,

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

- Fuentes Secundarias: archivos públicos, programas y proyectos nacionales y provinciales (ejecutados y en ejecución), circulares, notas, memorándum, resoluciones y reglamentaciones referidas a las políticas sociales de familia, archivo de la gobernación de la provincia, biblioteca general de la provincia de Misiones.
- Fuentes Primarias: responsables de las áreas gubernamentales y no gubernamentales relacionados con las políticas sociales de familia. Familias de la provincia de Misiones destinatarias de las políticas sociales

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

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

Como secuencia de trabajo se consideró en un primer momento la formación del equipo de investigación, a partir de la discusión y análisis acerca de autores y enfoques a considerar para el trabajo en común. Lograda la distribución de tareas al interior del equipo, se avanzó en la construcción de los instrumentos de recolección de datos; con las correspondientes pruebas y aplicación.

El procesamiento de los datos resulta una tarea permanente, contemplándose para el mismo los datos teóricos y empíricos que hacen a la constitución de las dimensiones explicitadas. De la misma manera se abordan los datos cuantitativos y cualitativos, en forma dialéctica, a fin de ir detectando frecuencias, relevancias y ausencias sobre las informaciones obtenidas. Se construyeron las matrices de datos con el consiguiente volcado de la información; para efectuar la descripción, relación y análisis de la misma.

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

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



V. Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones: Los datos empíricos. Descripción y Análisis.

El punto de partida para el abordaje del trabajo de campo fue discutido y analizado al interior del equipo de investigación, dado que desde los integrantes se plantearon dos miradas posibles: la que consideraba oportuno hacerlo desde el acceso a planificaciones y políticas específicas fueran estas oficiales, privadas o del sector civil de la sociedad; y la que opinaba tomar como marco global para el trabajo los lineamientos devenidos desde el ejecutivo provincial.

La primer mirada tenía que ver con una relación directa hacia las líneas de acción concretas implementadas durante el período estudiado en tanto la segunda consideraba que aún por fuera de los organismos oficiales era el Ejecutivo Provincial quien delimitaba y/o daba el marco general para los temas a priorizar para el territorio mientras duraba el mandato.

Se seleccionó la segunda de las mencionadas, por considerársela central al momento tanto de tomar decisiones en proyección para el futuro de una gestión como para la consideración de acciones concretas hacia una ciudadanía cambiante, ya sea en sus formas de organización como en la reproducción de sus prácticas sociales.

Esta toma de decisión implicó una modificación en el desarrollo de las actividades planificadas para la primera etapa – año 2007 – donde solo se trabajó sobre fuentes secundarias de información; dejándose las entrevistas para el segundo año junto a algunas políticas sociales de familia específicas.

Así, los primeros documentos que se decidieron consultar fueron los discursos dados por los gobernadores ante la Honorable Cámara de Representantes⁴⁶, en la apertura de sesiones que anualmente se efectúan. Esto permitió un conocimiento y comprensión sobre la mirada y consideraciones efectuadas para la construcción de la Agenda Política Provincial en el período estudiado; dado que los mismos representan la intencionalidad inicial desde el decir; para luego relacionarlo con lo hecho concretamente durante la gestión⁴⁷.

Como primer agrupamiento de datos, sobre las documentaciones consultadas, se identificaron los períodos de gobierno con las fuerzas políticas respectivas; logrando de esta manera visibilizar el mapa político – ideológico del período estudiado, el que se conformó de la siguiente manera:

⁴⁶ 1 de Mayo de cada año. Con transmisión en directo por la red de comunicación oficial.

⁴⁷ Sin que sea objetivo o intención de este estudio realizar un análisis del discurso; al menos en esta primera etapa. Solo interesa a fin de relacionar anuncios y promesas con hechos concretos posteriores.

**CUADRO N° 3 – Períodos Gubernamentales Según Fuerza Política
Gobernante y Gobernador**

Período de Gobierno⁴⁸	Partido Político	Gobernador
1984 – 1987	Unión Cívica Radical	Dr. Barrios Arrechea
1988 – 1991	Partido Justicialista	Dr. Humada
1992 – 1995	Partido Justicialista	Ing. Puerta
1996 - 1999	Partido Justicialista	Ing. Puerta
2000 – 2003	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira
2004 - 2007 ⁴⁹	Frente para la Victoria	Ing. Rovira

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

La Provincia de Misiones – desde el retorno a gobiernos democráticos – atravesó, como el resto del país, por diferentes mandatos gubernamentales sin que ello implicara la continuidad de una fuerza política en el ejercicio de la función. Dentro del período estudiado, tal como lo evidencia el cuadro presentado, se sucedieron seis períodos de gobierno con representatividad de tres fuerzas políticas diferentes: en el primero de ellos, la Unión Cívica Radical⁵⁰; los tres que le suceden corresponden al Partido Justicialista, en tanto los dos últimos representan una fuerza de coalición con participación de actores que confluyeron desde diferentes partidos políticos⁵¹.

Al interior de cada mensaje dado, se pudieron obtener datos específicos relacionados con cada una de las áreas de gobierno; apareciendo explícitamente y en más de una de ellas, las relacionadas con las unidades familiares. Resultando un elemento recurrente, la expresión de beneplácito con la que inician sus alocuciones al aludir la continuidad del ejercicio cívico representado en continuidad de mandatos a través del acto cívico del voto.

En palabras del mandatario del primer período, aparece de la siguiente manera:

⁴⁸ Cabe aclarar que los períodos de mandato comienzan en el mes de Diciembre anterior al año de inicio de los establecidos en el gráfico, concretamente el día 10 de dicho mes. En tanto los documentos oficiales consultados son los discursos pronunciados los días 1 de Mayo, cuando se inician o retoman las sesiones de la Honorable Cámara de Representantes.

⁴⁹ En relación a este período se deja constancia que solo se lo considera hasta el año 2005, por ser el que cierra el período de estudio.

⁵⁰ Coincidiendo con el mapa nacional de ese momento.

⁵¹ Cabe destacar que el Frente para la Victoria continúa a la fecha siendo la fuerza política en ejercicio del Ejecutivo Provincial

“... volver a la Honorable Cámara a cumplir con el precepto Constitucional de rendir cuentas los representantes del pueblo, es reafirmar la inserción de los argentinos en la democracia y en las instituciones...” (En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Honorable Cámara de Representantes: 1986:pag.2).

En cuanto a los datos relacionados con los lineamientos hacia lo social, y en un segundo agrupamiento, los mismos fueron efectuados por período de gobierno, a fin de poder identificarlos y relacionarlos entre sí. Dicho agrupamiento respetó el orden dado en la documentación consultada, efectuándose entonces teniendo en cuenta dos criterios básicos:

1. Que las acciones estuvieran dirigidas a la familia,
2. Que se identificaran a las áreas de gobierno desde las cuales dichas acciones eran propuestas.

De esta manera se elaboraron cuadros por período estudiado, los que se presentan a continuación:

CUADRO N° 4 – Períodos Gubernamentales y las Políticas de Familia Según Área de Gobierno Involucrada

Período de Gobierno	Políticas Identificadas Según Área de Gobierno
<p>1984 – 1987</p> <p>“...volvimos sobre un camino largamente transitado por los Gobiernos Radicales y Justicialistas y totalmente olvidados por los gobiernos de facto. Seguiremos incrementándolos, pero solamente un desarrollo económico inteligente, para tenga bases permanentes, traerá aparejado el desarrollo social como hecho incorporado y no</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministerio de Asuntos Agrarios: Familia Rural <ul style="list-style-type: none"> ➤ La obra social del colono: ISSARA. Beneficiarios: el titular, su familia y el trabajador rural a cargo. ➤ Jubilación: solamente para el tabacalero. ➤ Propiedad de la Tierra: entrega de títulos y adjudicaciones. ➤ Producción: promoción de insumos y semillas: producción de maíz, soja, poroto negro, arroz y horticultores. Ante la sequía sufrida en ese período: semillas, balanceados, prórrogas en créditos y créditos especiales, subsidios en acción coordinada con el Banco Provincia de Misiones, Junta Nacional de Granos, Comisión de Emergencia Nacional y Secretaría de Agricultura de la Nación. ➤ Apoyo a la Cooperativa Tabacalera: Planta Procesadora en la ciudad de Alem. ➤ Fortalecimiento a la Producción de Té y la Yerba Mate: “Ley del Té” mediante el mejoramiento en su rendimiento y calidad lograr un mejor precio; y para el segundo producto: llevar a diez hectáreas la superficie mínima por productor. Mejorar el sistema de exportación. ➤ Planes a la Producción de alimentos: a través de líneas directas a: carnes porcinas y vacuna; aves de corral, ponedoras, terneros de invernada. Todo ello mediante el otorgamiento de créditos directos. ➤ Ministerio de Bienestar Social y Educación: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Con la cooperación de organismos privados: se

<p>como paliativo dependiente de la voluntad de gobierno...”</p> <p>(En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Hon. Cámara de Representantes: 1986:3)</p>	<p>avanzó en acciones hacia ancianos, niños abandonados, discapacitados y otros problemas de índole social.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Alimentación: los aspectos alimentarios fueron cubiertos a través del Programa Alimentario Nacional (PAN), mediante la entrega de cajas. Comedores escolares en 705 escuelas y 146 Comedores Infantiles en toda la provincia, para niños entre 3 y 5 años. Programa Materno Infantil para la población entre 0 – 13 años. Huertas Escolares: en colaboración con el INTA y Asuntos Agrarios. ➤ Comunidades Aborígenes: creación de dos escuelas bilingües. Centros de alfabetización, vacunación y asistencia médica a 800 “paisanos”. También con construcción del plan de viviendas “Ñande Roga” ➤ EMSA - EDEMSE⁵² <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conexiones urbanas y suburbanas. Conexiones rurales: se iniciaron en este período acciones relacionadas con la prestación del servicio básico para los habitantes de la provincia. Mediante las obras de alta tensión, finalización de estaciones transformadoras, redes de media y baja tensión para las zonas de frontera, y la ejecución de la obra del Urugua-í. ➤ Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS): <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan Ñande Agua: Ampliación de redes de agua potable, en zonas urbanas y sub – urbanas. Habilitación de canillas públicas para las familias sin acceso al agua potable (asentamientos) ➤ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) Plan Ñande Roga I,II⁵³ y III: con la utilización del desmonte de la obra Urugua-í se construyeron viviendas con utilización de mano de obra local; especialmente para las áreas rurales y zonas de frontera. Plan Techo⁵⁴ ➤ Ministerio de Salud Pública: Para familias misioneras y de países limítrofes. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Habilitación de Servicios de Atención Médica: en el interior de la provincia y zonas limítrofes. Básicamente en parajes o pequeñas poblaciones. Dotación de ambulancias e incorporación mediante designaciones de médicos⁵⁵.
<p>Proyección a Futuro⁵⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se conoce la realidad de la pobreza en la zona; debiéndose profundizar el trabajo en ese sentido desde todas las áreas de gobierno y particularmente aquellas relacionadas con la niñez, discapacidad, peón rural, empleado de la administración, etc. ➤ La necesidad de acercar las distancias: para una inserción activa de la 	

⁵² Son los organismos responsables de la electricidad a nivel provincial: el primero en zonas urbanas; en tanto el Segundo para la electrificación rural.

⁵³ Ñande Roga II: para el colono en su propia chacra.

⁵⁴ Del Banco Hipotecario: viviendas destinadas al peón rural.

⁵⁵ Tomando como punto de partida la concepción que la enfermedad se incubaba o nace en: la vivienda, en el barrio, en la escuela, en el bajo nivel cultural y económico, en el parto mal asistido, en el agua contaminada, etc. (Textual. En: Mensaje del Sr. Gobernador de Provincia a la Honorable Cámara de Representantes:1987: Pag.:19)

⁵⁶ Se toma en este espacio la síntesis de las alocuciones efectuadas por cada uno de los Gobernadores; por ser el momento en que aparecen los lineamientos a modificar, incorporar o ajustar hacia el futuro. Teniendo en cuenta para esta elaboración los criterios ya enunciados: que se relacionen con las unidades familiares e identificarlas por área de gobierno.

<p>población a los diferentes servicios, (Hoy: menor posibilidad de trabajo, costos bajos para la comercialización de productos, etc.),</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Producción primaria de la zona: provincia agrícola con baja incorporación tecnológica y baja productividad general. Cambios centrales en ese sentido: líneas de créditos para todo habitante que viva esa realidad. ➤ Impacto de los problemas sociales de los países vecinos: utilización de los recursos escasos que se poseen pero con historias de vecindad en común. Tener en cuenta las ampliaciones necesarias en infraestructura pero también en las prestaciones y oportunidades para todos. ➤ Preocupación por: tierra ociosa habiendo agricultores, falta de oficios, analfabetismo y desocupación. ➤ Considerar a la descentralización de modo ventajoso: gasto público racionalizado y al servicio de la gente, ➤ Poner el esfuerzo en las zonas de frontera: con la correcta ocupación del espacio, con el establecimiento de zonas urbanas. Mediante el acompañamiento económico hacia la zona este. (Infraestructura para las familias del interior) ➤ Énfasis en la producción de alimentos, con calidad para la competencia a nivel nacional e internacional, ➤ Nuevos puestos de trabajo: que le permitan a la familia misionera vivir acorde al momento actual. Respetando cada región y particularidad. ➤ Énfasis al comercio y al turismo: fuentes de crecimiento económico y nuevos empleos. ➤ En síntesis: "...tener en cuenta que nos convocan los relegados históricos: los que aún tienen hambre, los que no tienen vivienda, los que queriendo trabajar no tienen trabajo, los que queriendo educarse no lo pueden hacer, miles de niños, hombres y mujeres que sin tener nada no han perdido las esperanzas..." 	
Período de Gobierno	Políticas Identificadas Según Área de Gobierno
<p>1988 – 1991⁵⁷</p> <p>“Convocamos a hombres de diversa extracción política para que nos secunden en este desafío extraordinario de tratar de paliar en lo posible el flagelo de una política económica que castiga al productor</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministerio de Asuntos Agrarios: Familia Rural <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mesa de concertación del sector yerbatero: se levanta la intervención que existía sobre el sector, devolviendo a la familia yerbatera la Coordinación y Regulación de la Yerba Mate. ➤ Producción: Sistema de Extensión Rural: a) transmisión de información y difusión de prácticas de cultivo; b) implementación de planes integrales de desarrollo socio – económico (con fondos provinciales). Los créditos fueron destinados a: insumos, semillas, sembradoras, fumigadoras, fertilizantes, trilladoras; con un sistema de reintegro en granos. ➤ Programa de Apoyo a Pequeños Productores de Zonas Marginales: con financiamiento del BID y FIDA⁵⁸ ➤ Apoyo al Sector Ganadero: Primera etapa crediticia para la ganadería de invernada. Ordenamiento de la propiedad y movimiento de la hacienda. ➤ Programa de Atención y Apoyo a la Familia Rural: mediante acciones directas con aquellos grupos más

⁵⁷ Se debe recordar que en este período el País atravesó por una crisis económica de gran magnitud que llevó al gobierno nacional a promulgar Leyes de Emergencia Administrativa y Económico – social. Consecuentemente el Estado Provincial promulga la Ley 2.723, ordenando la emergencia del Estado Provincial. Misiones se adscribe – entonces – al Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Con la coordinación genreal del Ministerio de Economía de la Nación.)

⁵⁸ Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Internacional de Ayuda Agropecuaria, respectivamente.

<p>y al asalariado por igual, creando en nuestra Provincia, las condiciones mínimas de bienestar". (En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Hon. Cámara de Representantes: 1988:1)</p>	<p>necesitados del sector (esencieros, producción de frutales y hortícolas; minifundistas, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan Forestal de Zonas Áridas y zonas Minifundistas. ➤ Instituto de Fomento Agrario Industrial: soporte para el productor agropecuario. En su conducción: la representación efectiva del Ejecutivo Provincial, de los sectores de la producción y del trabajo. ➤ Ministerio de Bienestar Social y Educación⁵⁹: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de las secretarías: de la Mujer, de la Juventud, en la órbita del primer Ministerio. ➤ Empadronamiento de las Amas de Casa: puesta en marcha del Proyecto de Ley Provincial de Jubilación para las mismas. ➤ Se intensifican las atenciones a: comedores infantiles, comedores comunitarios, comedores de la tercera edad, etc. ➤ Se implementa el Plan Trabajando, que incluía: huertas escolares, huertas comunitarias, asistencia técnico – profesional, etc. ➤ En Educación: creación de 42 escuelas primarias, 36 de enseñanza media, 11 ciclos básicos, dos bachilleratos, dos profesorados para la educación primaria y escuelas de educación especial. En respuesta al crecimiento de matrícula y requerimientos de: consejos deliberantes, escolares, comisiones de padres. ➤ Creación: Dirección General de Energía de Misiones (reemplaza a EDEMSE, el que se disuelve). <ul style="list-style-type: none"> ➤ Continuación del Plan Energético: interconexión al Sistema Interconectado Nacional ➤ Electrificación rural: a familias tabacaleras ➤ Electrificación rural: a colonos en forma directa y mediante convenios con cooperativas rurales ➤ Obras Sanitarias: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reactivación en la administración de Obras Sanitarias: al alcance de todos los misioneros, especialmente los del interior. Agua potable para el interior. ➤ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA): <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se implementa el Plan Provincial de Viviendas mediante decreto N°2.086/89 ➤ Viviendas Ahorro Previo Obligatorio: pequeños grupos habitacionales, para personas o grupos familiares de escasos recursos (Plan en conjunto con Ecología: utilización de maderas del desmonte Uruguá-í) ➤ Ministerio de Salud Pública: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de nuevas estructuras a nivel central (integración de los programas a corto plazo y planificación del mediano y largo plazo. Integrando acciones provinciales con las nacionales) ➤ Incorporación de nuevos agentes sanitarios (a fin de garantizar la continuidad en esa línea e iniciarla en el interior de la provincia: Apóstoles, Jardín América, Libertador General San Martín, Montecarlo, Iguazú, Cainguaés, entre los primeros departamentos.) ➤ Profundización: en todas las líneas vigentes en relación
--	--

⁵⁹ Al inicio de este periodo se comienza a trabajar en la separación de estas dos carteras: Bienestar Social y Educación. Se crean las dos primeras sub-secretarías y posteriormente se establecen las estructuras pertinentes a cada Ministerio.

	<p>con las familias misioneras – prioritariamente del interior - y de países limítrofes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Atención prioritaria en las áreas: Maternidad e Infancia; odontología y salud mental. ➤ Ampliación de unidades sanitarias en hospitales del interior de la provincia y construcción de centros de salud y hospitales. ➤ Dirección de Ordenamiento y Control de tierras Fiscales: se dedicó al: otorgamiento de títulos, permisos de ocupación y contratos de adjudicación
<p>Proyección a Futuro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se consideran – y de hecho han sido contempladas – funciones indelegables del Estado: acción social, salud pública, educación y seguridad. En esta línea se continuará trabajando, profundizando lo ya hecho y ampliando nuevas perspectivas. ➤ Una de las etapas más difíciles es la que se está atravesando, dada la inestabilidad e incertidumbre generada en la ciudadanía: pero en la provincia se diseñaron y ejecutaron acciones contundentes; encontrándose otras en etapa de elaboración. ➤ Se logró atravesar la hiperinflación generando estabilidad; razón por la cual se proyectan obras que generarán transformaciones y crecimiento al territorio provincial: Celulosa Puerto Piray; Alto Paraná y Papel Misionero. El nuevo Complejo Turístico de Iguazú. ➤ La continuidad del plan de obras públicas: completar tramos de caminos, aumentar la cantidad de viviendas, finalizar el plan de electrificación rural. 	
<p>Período de Gobierno</p>	<p>Políticas Identificadas Según Área de Gobierno</p>
<p>1992 – 1995⁶⁰</p> <p>“...accedo a la primer magistratura con el apoyo de la mayoría absoluta de la ciudadanía. En tal sentido, convoco a todos mis comprovincianos a sumarse a la empresa de un proyecto común...” (...) “...para ello es el esfuerzo de la transformación y de las reformas a que nos abocaremos, siendo necesario que Estado y particulares, empresarios y</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ “Reforma del Estado”: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Esta resulta una línea central, articuladora de todas las acciones a realizar durante el mandato, coincidiendo con los lineamientos que a nivel nacional se habían trazado. Una enumeración sintética del mapa considerado aparece de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> a) Reforma y transformación del Estado provincial y municipal para hacerlo más eficiente y menos oneroso. b) Eficiente: redefinición de la Gestión en áreas tales como: Comercio Exterior e Integración. c) Desactivación y/o eliminación de secretarías, subsecretarías y direcciones. d) Impulso al sistema cooperativo e) Estado: próspero y en permanente crecimiento; con: asistencia hacia el que la necesita. ➤ Ministerio de Asuntos Agrarios: Familia Rural <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pequeño Productor: comercialización de los productos básicos de Misiones en el mercado nacional e internacional. ➤ Programa de Regulación de la Tierra: Propiedad y tenencia de la tierra para el colono. ➤ Diversificación productiva: Cooperativa frigorífica, Planta de Acopio de Granos, Programa Ganadero,

⁶⁰ Periodo en el cual se consolida y concreta la reforma del Estado o “Reforma Administrativa” como aparece en reiterados documentos. En ese marco, el Primer Mandatario explicita – ya en su primer mensaje – las políticas fundamentales que llevará a cabo durante su mandato, y lo dice de la siguiente manera: “.

<p>obreros, maestros y alumnos, viejos y jóvenes, hombres y mujeres, comprendamos que no hay dolor más grande que quedar al margen de la historia y el desarrollo. Que todo esfuerzo es justificable cuando compromete el destino común...” (En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Hon. Cámara de Representantes: 1991:2)</p>	<p>Programa de Producción Cítrica, Programa de Huertas Rurales. Con la participación de 15.000 pequeños productores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan de Apoyo a pequeños productores: FIDA – BID ➤ Líneas de créditos para pequeños productores: beneficiando a la familia rural. ➤ Planes y Programas coordinados con el IFAI ➤ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud: objetivos planteados para la gestión⁶¹: <ul style="list-style-type: none"> a) Atender las emergencias sociales; b) Asistir a los grupos de riesgo; c) Satisfacer las necesidades básicas de la población; y d) Promover el desarrollo comunitario. <p>GRUPOS DESTINATARIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los Menores: Consolidación del Consejo del Menor; Programas de atención a niños de y en la calle; creación de instituciones específicas. ➤ La Familia: Asistencia a la familia en riesgo (en estrecha vinculación con el menor): ayudas alimentarias, pecuniaria, creación de guarderías para madres que trabajadoras. ➤ La Mujer: Afianzamiento de líneas de trabajo productivas, capacitaciones específicas, consolidación de Casas de la Mujer en todo el territorio provincial, capacitación alimentaria para la mujer rural, proyectos productivos en el marco del Programa Federal de Solidaridad. ➤ La Juventud: Programa de Apoyo al Estudiante secundario y universitario: acceso a residencias, comedores e insumos alimenticios. Inserción laboral con emprendimientos productivos. ➤ Los Ancianos: Pensiones a la vejez e invalidez. Propuestas asistenciales: Hogares de Ancianos y Clubes de Abuelos. ➤ Los Discapacitados: Programa Integral para el Discapacitado: pensiones, consultorios, servicios de enfermería, diagnóstico, rehabilitación y Asistencia a toda la familia. ➤ Alimentación: En lo nutricional se complementó la tarea con la atención de toda población con necesidades básicas: madres jefas de familia numerosa; población entre 2 – 5 años; ancianos. Programa Materno Infantil, en combinación con Salud Pública y Comedores Escolares con Cultura y Educación. ➤ Programa Federal de Solidaridad (PROSOL): en coordinación con Nación, brindando apoyo técnico y financiero solidario a iniciativas comunitarias que perseguían la autogestión. ➤ Jubilaciones para Amas de Casa. ➤ Ministerio de Cultura y Educación <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliación del presupuesto: En 1991: 91 millones, siendo en 1992 de 128 millones de pesos (sin contar las transferencias de los Establecimientos Nacionales). ➤ Ampliación de: ingresos docentes y supervisores. ➤ Plan de Transformación de la Educación Misionera: contempló aspectos específicamente educativos como la
---	---

⁶¹ Se llegó a 61 municipios de los 75 que cuenta la provincia solo con el Programa de Emergencias Sociales, mediante la atención de 92.000 personas.

	<p>organización, administración y control de los servicios en sí mismos.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Plan de titularización: para supervisores y docentes de todos los niveles.➤ Jornadas de Capacitación: con distribución del material impreso (fascículos), videos y textos.➤ Fondos Extra – Provinciales: para apoyar y ejecutar acciones en respuesta al crecimiento demográfico y de necesidad de transformación, mediante la incorporación de recursos del: Programa de Inversiones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: Plan Social y Plan de Refacciones de Edificios; del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y del Proyecto Sectorial de Inversión en Educación del Banco Mundial.➤ Sistema Provincial de Teleeducación y Desarrollo: servicio de educación abierta.➤ Programa E.M.E.T.A: con inauguración de sus propios establecimientos destinados a la educación agropecuaria. <p>➤ EMSA:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Líneas de alta tensión, electrificación de las principales avenidas y rutas de las ciudades capitales.➤ Líneas de alta tensión e interconexión entre localidades del interior de la provincia, quedando las mismas unidas al sistema provincial➤ Electrificación rural: pequeños y medianos colonos.➤ Anillo de conexión con Encarnación – Paraguay – dando el servicio a toda la zona fronteriza y sus habitantes. <p>➤ Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS):</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Obras de Saneamiento: agua potable para el 70% de la población, sistema de red cloacal en la ciudad capital y ciudades del interior.➤ Obras complementarias: acompañando el crecimiento de asentamientos y barrios sub-urbanos, tanto en el departamento capital como en el interior de la provincia. <p>➤ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA)</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Intensificación de las líneas trabajadas hasta el momento: se destina un total de 45 millones de pesos solo para la construcción de nuevas unidades habitacionales; un total de 30 millones de pesos para viviendas aún en construcción. Se contempla en estas líneas al pequeño colono como así también al peón rural.⁶² <p>➤ Ministerio de Salud Pública:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Reconocimiento de la pirámide poblacional: totalmente joven: la mitad cuenta con 15 años de edad⁶³.➤ Promoción de la Salud: Programa de Atención Primaria de la Salud: Educación Sanitaria utilizando impresiones, programas radiales y televisivos; formación de capacitadores. Acciones hacia madres con hijos hasta 6 años, equipos de alta complejidad para neonatología hospitalaria. Capacitación de cuerpos médicos, de enfermeras y agentes sanitarios. Dictado del Seminario en Administración Estratégica de la Salud.
--	--

⁶² Incluye: pequeñas poblaciones y colonias, obras acompañadas con electrificación rural, caminos rurales, telefonía y agua potable; en una acción conjunta, convergente desde las diferentes áreas de gobierno.

⁶³ 1991: sobre 790 mil habitantes, el 50% contaba con 15 años de edad cronológica.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevención de la Salud Pública: intensificación en la vigilancia epidemiológica en la región: acciones conjuntas con: Regiones Sanitarias de Itapúa y Alto Paraná (Rep. Del Paraguay y de los Estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande Do Sul, en Brasil): enfermedades diarreicas, cólera, paludismo, programas de vacunación en madres – hijos hasta 1 año. Saneamiento Básico, organización de la Red de Laboratorios, adecuación física y provisión de insumos hospitalarios; prevención del SIDA, organización y puesta en marcha del Comité de Emergencia Gubernamental. ➤ Asistencia de la Salud Pública: Atención médica integral en todos los establecimientos de la provincia; ampliación y refuerzos en las estructuras hospitalarias – en todas sus especialidades -, construcción de nuevos espacios para la atención de la salud. Puesta en marcha de: el Fondo Sanitario Municipal, Arancelamiento Hospitalario mediante Ley 2925; Coordinación con entidades profesionales y gremiales para la formación del Comité de Carrera Sanitaria; elaboración y fabricación de medicamentos básicos en el marco del programa entre el Ministerio y la Universidad Nacional de Misiones, reordenamiento del sistema de traslados a centros de alta complejidad fuera de la provincia, etc.
<p>Proyección a Futuro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La integración a políticas nacionales e internacionales: Misiones nace como frontera ingresando así a la historia. El MERCOSUR está en marcha y la provincia debe prepararse para eso. ➤ Promover acciones que logren una mayor producción por hectárea: para ello se debe considerar al pequeño y mediano productor y su grupo familiar. Consolidar líneas de acción integradoras entre los diversos sectores que componen el territorio: desde el Estado con los sectores privados, los empresarios y los obreros, generaciones adultas y las que están en proceso de crecimiento; sin dejar de lado o perder de vista que este suelo es un crisol de razas y credos que sí puede trabajar y crecer unidos, por el bienestar común. 	
Período de Gobierno	Políticas Identificadas Según Área de Gobierno
<p>1996 - 1999⁶⁴</p> <p>“...acudo ante vuestra honorabilidad en cumplimiento del imperativo constitucional de rendir cuentas de mi gestión al frente del gobierno de la provincia, como también para ratificar lineamientos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministerio de Asuntos Agrarios: Familia Rural <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pequeño Productor: organización del pequeño productor en cooperativas. ➤ Diversificación productiva: Continuidad de las iniciativas puestas en marcha en el período anterior, contemplando a: Cooperativa frigorífica y de granos, Planta de Acopio de Granos, Programa Ganadero, Programa de Producción Cítrica, Pequeñas Empresas Agrícolas; etc. ➤ Fortalecimiento de las líneas de capacitación: especialmente direccionada en la modernización de las estructuras productivas, gestión descentralizada, mejoramiento de la tecnología agraria, etc. ➤ Plan de Huertas Familiares: atención a pequeños productores con entrega de semillas de invierno. ➤ Líneas de créditos para pequeños productores: beneficiando a la familia rural.

⁶⁴ Segundo período del mismo gobernador.

<p>filosóficos – políticos y anunciar e impulsar nuevas orientaciones para la administración que conduzo por decisión mayoritaria del pueblo de Misiones. Con este marco ratifico que he de seguir gobernando sin exclusiones, para todos quienes habitan el territorio de Misiones...”</p> <p>(En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Hon. Cámara de Representantes: 1996:4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planes y Programas coordinados con el IFAI ➤ Donación de Tierras: línea destinada específicamente a las comunidades aborígenes de la provincia. Acompañando esta acción se instrumenta la construcción de viviendas para dichas poblaciones, en el marco del Proyecto de Relocalización de Comunidades Aborígenes ➤ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conformación del Gabinete Social Provincial: con la presidencia a cargo del titular de la cartera y la inclusión de los siguientes miembros permanentes: Ministros de Salud Pública; de Economía y de Cultura, de Educación. En tanto participaran como miembros no permanentes: los restantes ministros y el Secretario General de la Gobernación; Intendentes, Representantes de la Sociedad y otros organismos a los que se pueda convocar ante los objetivos propuestos. ➤ Los Menores: Programa Nutricional Provincial y Programa Alimentario Nutricional Infantil. ➤ La Familia: Fortalecimiento de la unidad familiar: erradicación de guarderías de tiempo completo y centros maternos – infantiles: incorporación de monitoreos permanentes y evaluaciones relacionadas al vínculo materno – infantil (acompañamiento de “ayudas subsidiarias en efecivo” para aquellas madres que deben trabajar mayor cantidad de horas por ser único sostén familiar). Se une con el Proyecto de Construcción de Viviendas para familias con niños trabajadores de la calle: plan de viviendas sin costos para los beneficiarios (tanto de adjudicación, como así también con cinco años sin gravamen sobre servicios). ➤ La Mujer: Ampliación de líneas de trabajo productivas, capacitaciones específicas, consolidación de Casas de la Mujer en todo el territorio provincial, capacitación alimentaria para la mujer rural, proyectos productivos en el marco del Programa Federal de Solidaridad. ➤ La Juventud: Continuidad del Programa de albergues para estudiantes universitarios y secundarios. Programa Federal de la Militancia Social: en ese marco se instrumenta el Plan de Capacitación de Preventores del SIDA y conductas Adictivas. ➤ Los Ancianos: Inauguración de hogares de ancianos en la ciudad capital como en ciudades del interior de la provincia. Del mismo modo se dio inicio a la línea de Hogares de Día para abuelos: para aquellas personas de la tercera edad que por razones laborales del resto de la unidad familiar (hijos o responsables) se encontrarían solas por períodos prolongados de tiempo durante el día. ➤ Los Discapacitados: Concreción del Programa Integral para el Discapacitado: pensiones, consultorios, servicios de enfermería, diagnóstico, rehabilitación y Asistencia a toda la familia. Adjudicación de 6700 jubilaciones sin aporte previo; como así también pensiones para abuelos con discapacidades. ➤ Ministerio de Cultura y Educación <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nueva ampliación de partida presupuestaria para el sector ➤ Plan Nueva Escuela para el Siglo XXI: concreción de Seminarios, Encuentros, Cursos de Capacitación
--	--

	<p>Regionales de Coordinadores Provinciales, Supervisores, Directivos y Docentes; de Escuelas de Educación General Básica y Polimodal.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Aumento en Equipamiento de Recursos Didácticos: textos escolares, diccionarios, carpetas, hojas, cuadernos; materiales para bibliotecas, etc. Equipamiento: para las aulas, instalación de redes para la utilización de redes informáticas, ampliaciones edilicias (Para todos los niveles de la enseñanza).➤ Proyecto Pro – Educación Bilingüe Intercultural Modalidad Aborigen➤ Sistema Provincial de Teleeducación y Desarrollo: expansión en el territorio provincial. Producción de material multimedial.➤ Inauguración de los Centros de Visitantes a las Ruinas Jesuíticas➤ Rincones de Lectura: en Hospitales Públicos y Unidades Carcelarias➤ EMSA:<ul style="list-style-type: none">➤ Estación Transformadora que posibilita el vínculo con el Sistema Interconectado Provincial.➤ Inauguración de la línea de alta tensión en la Ruta N° 17.➤ Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS):<ul style="list-style-type: none">➤ Gestiones para la privatización del servicio➤ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA)<ul style="list-style-type: none">➤ Líneas conjuntas: nacionales y provinciales (FONAVI/IPRODHA); donde se contemplaron destinatarios tales como: niños trabajadores de la calle; lotes con servicios para barrios sub-urbanos; viviendas para familias con escasos recursos (mediante fondos del Banco Mundial); viviendas para comunidades aborígenes. También se implementaron viviendas bajo la modalidad de autoconstrucción y ayuda mutua.➤ Planificación mixta: combinación de líneas de acción entre el Ministerio de Trabajo Nacional – a través de la Sede Provincial – y el IPRODHA: Planes Trabajar (salarios de obreros) asistencia técnica desde el segundo y materiales desde los municipios.➤ Acompañando este proceso, se mantuvo activa la línea hacia el colono y peón rural.➤ Planes de autoconstrucción de viviendas: para aquellos ciudadanos con propiedad de lotes.➤ Ministerio de Salud Pública:<ul style="list-style-type: none">➤ Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Salud: reciclamiento de los hospitales Madariaga, SAMIC (en todas sus sedes). Incluyendo equipamiento e infraestructura: equipos de: radiología, mamógrafos, ecógrafos, instrumental quirúrgico y de laboratorio. Ampliación de la estructura de planta: creación de cargos en cada uno de los sectores.➤ Igual línea para los Hospitales de Zonas de Frontera➤ Programa Federal con Absorción de Cobertura de Salud: para los beneficiarios de pensiones graciables.➤ Programa Materno Infantil (PROMIN): inauguración de obras de infraestructura tales como: Centros de Salud, Comedores Escolares, en aquellas ciudades donde el Programa es ejecutado.➤ Atención Primaria de la Salud: a través de los siguientes Programas: PRANI, PROMIN, PROGRAMA
--	--

	<p>MATERNO INFANTIL, PROGRAMA DE FONDO PARA EL TABACO.</p> <p>➤ Inauguración de la Planta de Elaboración y Fraccionamiento de Medicamentos.</p>
<p>Proyección a Futuro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desde el inicio de la Gestión, se consideró la “democratización de la obra pública”: achicando la brecha entre marginación e inclusión a partir de la prestación de servicios básicos en el territorio provincial ➤ Brindar el apoyo permanente al Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud: por ser el responsable directo de las acciones gubernativas enmarcadas en el concepto de “Políticas Sociales”; y que dicho apoyo se efectúe o concrete con el accionar conjunto de todas las áreas de gobierno. ➤ Continuar – en lo posible – con las líneas tomadas como modelo durante los ocho años de gobierno⁶⁵ donde se pretendió hacer docencia republicana: por eso la experiencia de gobierno abierto, participativo, tolerante, plural, dispuesto a escuchar la opinión del pueblo. Para que la gente ser realmente sujeto y objeto de toda acción política. 	
<p style="text-align: center;">Período de Gobierno</p>	<p style="text-align: center;">Políticas Identificadas Según Área de Gobierno</p>
<p>2000⁶⁶ – 2003</p> <p>“...hacia el futuro vamos a trabajar y realizar más de lo hecho: seguir transitando el camino del crecimiento desarrollo sustentable bajo un proyecto político de inclusión de todos los habitantes del suelo misionero. El presente señala nítidas diferencias con el pasado. Se imponen una renovación y transformación permanente que seguiré abrazando y que nos distingue de las viejas políticas que</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Línea de Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> a) Basada en la Innovación, acción estratégica y participación social para una Misiones competitiva. b) Proyecto Político Enunciado: de ruptura con la gestión provincial anterior. Expresado en el contenido comunicacional adoptado por el primer mandatario en sus apariciones públicas. c) Crisis a nivel nacional: Recesión y exclusión social, elemento de contexto permanente en la vida argentina. ➤ Ministerio del Agro y la Producción: Creación del mismo. Para abordar en forma integral todas las cuestiones relacionadas con la producción. Se siguió apostando a: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diversificación productiva: ➤ Fortalecimiento de las líneas de capacitación ➤ Se trabajo en forma combinada con: CFI, CEDYT e IPEC. ➤ Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) ➤ Planes y Programas coordinados con el IFAI: Programa de Apoyo a la Cuenca de Azúcar Orgánica. ➤ Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Consejo Multilateral de Políticas Sociales: profundización de la tarea. Convenios con el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, en relación con la reconversión de los siguientes Programas: <ul style="list-style-type: none"> a) PRANI Y ASOMA; b) Sistema Unico de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias para programas sociales;

⁶⁵ El texto corresponde a quien se desempeñó como Primer Mandatario Provincial por dos períodos consecutivos de Gobierno.

⁶⁶ En palabras del primer mandatario provincial: “...en noviembre del 2000, el descontrol del déficit fiscal del Estado Nacional, la ineficiencia del plan económico adoptado y el deterioro político a partir de la renuncia del Vicepresidente, desembocaron en acontecimientos críticos, en el país, que propiciaron un trabajoso Pacto Fiscal”. La etapa que se iniciaba no iba a ser “fácil” en términos de gobierno para la nueva gestión.

<p>siguen mostrando las mismas ideas y figuras; y planteando únicamente críticas. Creemos más en una actitud constructiva porque es mejor concretar que prometer...” (En: Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones. Ante la Hon. Cámara de Representantes: 2000:3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> c) UNaM y UNICEF: cursos de Postgrado; d) Consejo Nacional del Menor: apertura de tres agencias en diferentes municipios: Posadas, Oberá y Eldorado.; e) Promulgación de la Ley N° 3689: Consejo Provincial del Discapacitado; f) Programa Familia en Riesgo: atención a niños y adolescentes; g) Area de la mujer: capacitación técnica y atención mediante el Programa de Violencia Familiar; h) Programa Jóvenes: participación juvenil, turismo social, albergues, parlamento joven, capacitación laboral y política, ; i) Pensiones y jubilaciones a personas de la tercera edad, jubilaciones a amas de casa, clubes y hogares de abuelos en toda la provincia. <p>➤ Ministerio de Cultura y Educación y Consejo General de Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliación y reforma de Establecimientos Educativos: Escuela de Música y Normal Mixta de Posadas, sumándose a las iniciadas en localidades del interior. ➤ Ley N° 3674: Creación del Fondo para la recomposición de la actividad docente. ➤ Ley de Titularización Docente: actualización de directivos y supervisores en las instituciones. ➤ Becas, material didáctico y fondos entrega en todos los establecimientos de la provincia, acorde a número de matrícula y condición de la escuela. ➤ Proyecto: Tercer Ciclo Rural, consolidando la continuidad en los estudios de toda la población. <p>➤ Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliaciones de red de agua potable e instalación del servicio cloacal. <p>➤ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan Plurianual: para la construcción de viviendas sociales, con participación de: la Provincia y los Municipios, participación de la comunidad y la mujer. ➤ Sub - Programa de Viviendas del Proyecto de Protección contra la Inundación: sistema de autoconstrucción y ayuda mutua. <p>➤ Ministerio de Salud Pública: se contemplan dos ejes centrales⁶⁷:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de coyuntura: 2. Reformas estructurales. <p style="padding-left: 20px;">En estas dos líneas se inscriben las acciones llevadas adelante por la gestión durante el período presentado.</p> <p>Con Respecto a 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa Médicos de Cabecera: incorporación de nuevos profesionales médicos en diferentes municipios con una coordinación provincial; dando así el marco necesario a las políticas provinciales del sector (atención primaria de la salud).
--	--

⁶⁷ Cabe reiterar que se trató de un período donde las restricciones al gasto público y los incumplimientos de la cartera nacional sanitaria resultó una constante. Así lo reitera el Primer Mandatario Provincial a lo largo de todo el discurso.

	<ul style="list-style-type: none">➤ Programa de Vacunaciones para madres embarazadas y niños a partir de una replanificación anual de procedimientos, generando el propio Programa ante Nación para la cobertura provincial.➤ Acompañamiento al Departamento de Elaboración y Fraccionamiento de medicamentos: con cobertura a nivel provincial.➤ Con Respecto a 2:➤ Creación de la Unidad Especial: responsable del Proyecto de Modernización del Modelo Sanitario Provincial: avanzar sobre la sanción de una nueva Ley Sanitaria Provincial, que garantice el derecho a la salud (Aspectos: epidemiológico, sanitario, biodemográfico, de recursos y posibilidades existentes)
<p>Proyección a Futuro:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ El desafío de los tiempos: construir una nueva esperanza: dado que la crisis atravesada puso a Misiones en el camino de situaciones difíciles de afrontar. No obstante, el ser PROTAGONISTAS de nuestro tiempo es el desafío.➤ Consolidar el proceso de modernización gubernamental hacia las necesidades de la comunidad.➤ Poder avanzar dejando en el pasado el Plan de Contingencia – dado el contexto nacional atravesado – consolidando las tareas iniciadas e instalando las que aún se encuentran en carpeta y que posibilitará a la Provincia ubicarse en el plano internacional en forma definitiva.	

Hasta aquí la presentación de datos empíricos obtenidos a partir de agrupar aquellos relacionados directamente con los períodos de gobierno, las políticas sociales de familia y las áreas respectivas involucradas. Se pudo lograr – desde estos agrupamientos y reducciones de espacios de propiedades - una aproximación concreta a nuevas unidades de análisis devenidas del cruce entre los mismos.

El producto logrado significó haber podido establecer la aparición y evolución de las políticas sociales de familia en el proceso estudiado, resaltándose que el mismo se corresponde con la reaparición de la forma de vida democrática al interior del país y Misiones, donde además se produjeron particularidades internas y externas a la provincia.

Entre las primeras, no se puede obviar una mención especial a la instauración del MERCOSUR⁶⁸ el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. Aldo Ferrer va a

⁶⁸ Mercado Común del Sur

opinar al respecto diciendo:

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

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

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

A ello también se suma las crisis económicas – financieras vividas⁶⁹: la primera con la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados “saqueos”⁷⁰.

Y Misiones no fue una excepción. Aunque al interior del territorio provincial dichos fenómenos no adoptaron en sus expresiones las mismas características; poniendo de manifiesto una vez más las diferencias centro – periferia. El sector representado en la administración pública⁷¹ fue el que sufrió el impacto en forma directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural, uno de los motores centrales en la economía regional.

Esto constituyó el tercer agrupamiento de datos, los que se presentan en el siguiente cuadro:

⁶⁹ Si bien el análisis económico no representa un objetivo en este tramo de la investigación – Primera Etapa del Proyecto – se considera necesario mencionarlo dado que las mismas produjeron impactos concretos al interior de la sociedad argentina en su totalidad, y misionera en lo particular.

⁷⁰ Encomillado propio

⁷¹ Empleados Públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, Docentes, etc.

**CUADRO N° 5 – Proceso de Evolución de las Políticas Sociales de Familia
Según Período de Gobierno y Área Involucrada**

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

2004 / 2007 ⁷²	A tener en cuenta: de este período solo se toman los dos primeros años. No se obtienen datos concretos por no haber sido sistematizados oficialmente a la fecha de requerimiento. No obstante, se observa en el período: la prolongación de las líneas implementadas en el período anterior. Si bien en el discurso oficial aparecen nuevas intencionalidades para la profundización y diferenciación de líneas establecidas anteriormente, lo que se observa es una continuidad que profundiza los criterios de focalización en las Políticas Sociales profundizando la exclusión.
---------------------------	---

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

Las diferencias sustanciales que se presentan entre un período y otro, se relacionan con el contexto histórico de los mismos. Se retoma el gobierno democrático y a partir de allí se inicia un proceso nuevo, con nuevas situaciones sociales reconocidas como “la nueva cuestión social”, sobre la cual dieron cuenta intelectuales y funcionarios sin distinción alguna. Esa nueva situación requería de nuevos abordajes e intervenciones y en ese sentido los responsables de cada área de gobierno dieron respuesta.

Lo llamativo, y que se vuelve un dato relevante, es haber logrado identificar cómo se van creando planes y programas que van definiendo cada vez más acotadamente su población beneficiaria o destinataria. Esto es, cómo se avanzaba en “la focalización de la focalización”.⁷³ También aparece como dato significativo “el lugar” que ocupó la familia rural a lo largo de los años abordados. Y junto con ello, de qué manera las decisiones de cada área gubernamental marcaban un accionar direccionado hacia dicho sector.

Ahora bien ¿se puede decir que los objetivos y población destinataria de los planes y programas implementados en las décadas estudiadas en este estudio respondían a los grupos familiares misioneros existentes en dichos contextos?

Un cuarto agrupamiento de datos llevó a considerar a las Políticas Sociales de Familia a partir de la identificación del tipo de cobertura, de sus objetivos y población destinataria.

De la lectura de los programas proyectos implementados en el período de tiempo ya enunciado surgieron elementos que posibilitaron clasificarlos de la siguiente manera:

⁷² En relación a este período se deja constancia que solo se lo considera hasta el año 2005, por ser el que cierra el período de estudio.

⁷³ Encomillado propio.

✓ **Tipos de Cobertura Identificadas en las Políticas Sociales implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 – 2005**

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

✓ **Objetivos enunciados en las Políticas Sociales implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 - 2005**

- Aquellos que promueven valores que cohesionen, articulen y hagan posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración de la familia y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana.
- Los que estimulan una política social familiar inclusiva relacionada con los derechos humanos, igualdad de trato y oportunidades de género.
- Los que intentan evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza mediante el pago de transferencias monetarias a las familias beneficiarias,
- Pretenden desarrollar capacidades productivas en los jóvenes excluidos.
- Buscan promover generación de emprendimientos productivos tendientes al desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes.
- Promueven la participación de referentes comunitarios y familiares en el desarrollo de propuestas para la mejora de prestaciones alimentarias en escuelas.

- Brindan capacitación a docentes sobre temas como nutrición, violencia familiar, detección de adicciones, etc.
 - Asisten con semillas, animales, herramientas, a los pequeños productores para el autoconsumo en la vida rural.
 - Potencian las capacidades de la familia rural a través de fortalecer procesos productivos sustentables.
 - Intentan contribuir a evitar la migración a los centros urbanos con el consecuente abandono de las chacras.
 - Asumir el compromiso de gobierno brindando los servicios necesarios para la cobertura de necesidades cotidianas.
- ✓ **Población destinataria prevista por las Políticas Sociales implementadas en la Provincia de Misiones durante 1985 - 2005**
- Familia rural
 - Familia de zonas vulnerables / familias vulnerables
 - Familias urbanas

Si bien estos tres datos pudieron ser identificados rápidamente, dado que estaban explicitados en cada una de las propuestas; no se encontró en ninguna de ellas aclaración o señalamiento alguno en relación con “que se entendía por familia”⁷⁴ para el organismo responsable ya sea del diseño o la implementación de las mismas, fueran estos de orden provincial como nacional.

Retomando lo expresado en el marco teórico referencial utilizado, la familia en la provincia de Misiones atravesó por procesos de formación y consolidación territorial particulares. Se ha visto de que manera el territorio fue poblándose a partir de las distintas corrientes migratorias que se iban produciendo, las que trajeron consigo una trama social diversa, heterogénea, si se toma como referencia el lugar de origen de cada ciudadano, su cultura, educación, costumbres, idiosincrasia, etc.

Como colonización territorial a partir de las sucesivas migraciones dadas, se puede sintetizar dicho proceso de la siguiente manera:

⁷⁴ Encomillado propio

Cuadro N° 6. Corrientes Migratorias Según Características

1. Corriente Migratoria	<ul style="list-style-type: none">- Responsabilidad en la esfera oficial.- Finalidad: proteger la frontera- Estrategia: adjudicación de tierras a los colonos, quienes establecieron una subsistencia basada en la mano de obra familiar.
2. Etapa de Consolidación	<ul style="list-style-type: none">- Ampliación de la frontera agrícola: con diversificación productiva.- Entrega de títulos de la tierra versus ocupación fiscal. (Se logra parcialmente, por el fenómeno de sucesión e intrusión de tierras)
3. De Ocupación Espontánea	<ul style="list-style-type: none">- Años '60. Ocupación espontánea e intrusiva de las tierras libres.- Llega a Misiones de ciudadanos de diversos orígenes, todos ellos europeos⁷⁵, con expectativas de vida particulares; debiéndose adecuar al lugar y tiempo donde comenzaron a
4. Corrientes Migratorias de Países Limítrofes	<ul style="list-style-type: none">- Dada en los últimos años, centrada en la población de países limítrofes- Marca una impronta particular dado que comparte, además de lazos parentales, frontera con Misiones.

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

Con el solo fin de ejemplificar lo señalado hasta acá, es que se tomará a continuación un sector de la población familiar misionera por sobre los demás: el rural. Por dos motivos puntuales: fue parte del proceso de consolidación territorial y porque sobre el mismo la preocupación desde el estado provincial mantuvo una sistemática frecuencia de intervención, hecho que revirtió las condiciones generales de vida del mismo.

En cada uno de los períodos fue explicitada la intencionalidad y asunción de responsabilidad para con las diferentes manifestaciones que la cuestión social presentaba. Se mantuvieron algunas líneas de acción, con las modificaciones que el tiempo y contexto marcaron; en tanto se produjeron hechos significantes, delimitando un antes y un después sobre determinadas áreas específicas de gobierno; quedando claramente evidenciado que la unidad familiar resultó un eje clave a lo largo del período estudiado.

Ahora bien, todos los mensajes consultados⁷⁶, se determinaban situaciones relacionadas con la realidad de la pobreza en la zona; considerándose un deber

⁷⁵ Se pueden enumerar, entre otros a: alemanes, suecos, ucranianos, polacos.

⁷⁶ Uno por cada año de cada período, lo que hace un total de 24 mensajes.

ineludible el profundizar la tarea en ese sentido⁷⁷, desde todas las áreas de gobierno; pero particularmente aquellas relacionadas con la niñez, discapacidad, peón rural, empleados de la administración pública, madres solteras, etc.

Para ello aparecen como ejes centrales, entre otros: La necesidad de acercar las distancias, la inserción de la población a los diferentes servicios; producción primaria de la zona con líneas de créditos para todo habitante que viva esa realidad; preocupación por la tierra ociosa habiendo agricultores; falta de oficios, analfabetismo y desocupación; consideración de la zona de frontera: correcta ocupación de espacios, infraestructura para las familias del interior; énfasis en la producción de alimentos, con calidad para la competencia a nivel nacional e internacional; nuevos puestos de trabajo que le permitan a la familia misionera vivir acorde al momento, respetando cada región y particularidad.

Todos pusieron un acento especial desde el decir a postulados comunes: considerar a quienes aún tienen hambre, los sin vivienda, los desocupados, aquellos sin acceso a la educación, involucrando básicamente a mujeres, niños, hombres sin distinción de edades o condiciones sociales⁷⁸. Es decir: miembros todos ellos del grupo social básico que posibilita la producción y reproducción de la vida cotidiana: la familia.

No obstante, al momento de incluir líneas de acción concretas que involucraran a las unidades familiares, la propuesta fue plasmada desde un nexo particular: entre los recursos y posibilidades zonales y hacia un determinado sector poblacional: el representado por la familia rural⁷⁹.

Así, las políticas sociales locales⁸⁰ se centraron en las áreas de gobierno relacionadas con el agua potable, la electricidad, vivienda y caminos rurales. Agregando a ello, prestaciones tales como obra social, líneas de créditos locales, etc. Carteras de Gobierno como: Ministerio de Asuntos Agrarios, EMSA – EDEMSE⁸¹, Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS): Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Bienestar Social y Educación, dieron cuenta de ello. Con respecto a éste último, en el paso al segundo período de gobierno se produce una gran

⁷⁷ Para los primeros mandatarios, desde sus discursos.

⁷⁸ Se toman las más representativas, aún cuando hayan sufrido modificaciones entre uno y otro período de ejecución.

⁷⁹ El sector rural. Sin que esto sea excluyente para otras familias misioneras, de hecho se efectúa una cobertura a zonas urbanas o semi – urbanas básicamente cuando de políticas alimenticias y sanitarias se refiere.

⁸⁰ Se deja en claro que se tratan de aquellas políticas con recursos básicamente propios: existencia de madera para las viviendas, créditos en el Banco Provincial, aportes en especies desde el Ministerio de Asuntos Agrarios, etc.

⁸¹ Son los organismos responsables de la electricidad a nivel provincial: el primero en zonas urbanas; en tanto el segundo para la electrificación rural.

transformación: Educación se separa, creándose el Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud, convirtiéndose en la cartera central de y para la atención de las cuestiones sociales de la Provincia.

Existió así la obra social para el colono, la propiedad de la tierra; conexiones de electricidad mediante las obras de alta tensión, finalización de estaciones transformadoras, redes de media y baja tensión para las zonas de frontera; ampliación de redes de agua potable, en zonas urbanas y sub – urbanas, con habilitación de canillas públicas para las familias sin acceso al agua potable (asentamientos); diferentes líneas de viviendas: para el colono/ para el peón rural/ para asentamientos con migrantes internos⁸², en tanto la última institución mencionada efectúa una cobertura específicamente social, comprendiendo desde copas de leches, comedores comunitarios y escolares, pensiones / jubilaciones para madres con más de 7 hijos/para invalidez; hogares sustitutos / pequeños hogares / familia sustituta (para niños en situación de riesgo/abandono, etc.), capacitaciones para madres jóvenes/solteras, creación de espacios para la mujer⁸³, sindicatos de ama de casa, etc.⁸⁴.

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

Por responder a un abanico de criterios que implícitamente acompañan la investigación: tiene como destinatario directo a la unidad familiar por fuera de cualquier tipología que la misma adopte; está íntimamente relacionado con los contextos socio - políticos y económicos del período estudiado; y permite observar a la vez de inferir indicadores que conectan lo privado con lo público; lo macro con lo micro; y básicamente el lugar de “lo cultural⁸⁵”.

Así, en el primer período (1984 – 1987) y bajo lo que sería el slogan de gobierno – ÑANDE⁸⁶ – se diseñaron e implementaron diferentes políticas: ñande agua; ñande luz; ñande roga⁸⁷, entre otros. Lo cual significó agua potable, luz eléctrica, accesos asfaltados o mejorados en rincones insospechados para los habitantes del lugar.

⁸² Tanto desde el Organismo Provincial como desde el Banco Hipotecario, mediante créditos accesibles fundamentalmente para el peón rural.

⁸³ Apertura de las Casas de la Mujer (ONG'S con relación directa del Ministerio mencionado), desde la infraestructura a la estructura organizativa y líneas de acción a implementar. Se abrieron sedes tanto en la ciudad capital (Posadas) como en las del interior de la provincia, sin que necesariamente fueran cabeza de departamento.

⁸⁴ Entre otras. Cabe reiterar que se toman a efectos de este tramo del trabajo aquellas líneas de acción netamente provinciales; lo cual no indica el ingreso a la provincia de las políticas generadas desde el nivel nacional.

⁸⁵ Encomillado propio.

⁸⁶ Ñande: voz que deviene del guaraní, y traducido significa nuestra.

⁸⁷ Idem anterior: significa vivienda, casa, morada.

Pero el tema de la vivienda resultaba - y resulta aún - una vieja cuenta pendiente. El déficit existente en la realidad provincial se vivencia al momento de necesitar un espacio físico donde residir, sea por parte de un grupo o un ciudadano independiente⁸⁸.

Las primeras líneas al respecto estaban dadas por viviendas de madera⁸⁹, logradas mediante la utilización del desmonte originado por la obra hidroeléctrica de Urugua - í. Sumada a la materia prima zonal, se utilizó mano de obra regional, especialmente para las zonas rurales y de frontera⁹⁰. Como logro, el estado provincial obtuvo - además - la aprobación de la Secretaría de Viviendas de la Nación, pudiéndosela comercializar a nivel país.

¿Cabe preguntarse si todos los objetivos e intereses habían sido explicitados? Al mismo tiempo se efectuaba una cobertura para: peones rurales, colonos en su propia chacra, residentes en zona de frontera; todo ello en diferentes propuestas: diferencia en cantidad de ambientes; diferencia en materiales utilizados en las terminaciones internas de las viviendas; y materiales para la construcción de alguno de los planes, dado que el denominado Ñande Roga Itá fue levantado con premoldeados. ¿Ñande Gente?

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

Finalizando la primera década estudiada, 1992 - 1995, aparece en los discursos consultados, que en la provincia se habían construido casas con las siguientes modalidades: operatoria tradicional, de financiamiento compartido, rurales para peones, rurales para colonos, rurales de servicios, rurales para docentes, para la Universidad, para los relocalizados por la Entidad Binacional Yacyretá y para los relocalizados de lo que fue la Avenida Costanera de la ciudad

⁸⁸ En 1987: el déficit era de 45 viviendas, con 8 mil inscripciones en el IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional). En ese momento se necesitaba una construcción anual de 8 mil viviendas construidas por año para quebrar el déficit mencionado,

⁸⁹ Conocidas con posterioridad también fuera de la provincia y región.

⁹⁰ Cabe destacar que Misiones cuenta con un 75% de límites fronterizos.

de Posadas⁹¹. Es importante señalar que los diseños de dichas viviendas devenían de los criterios utilizados a nivel nacional por el FONAVI.

Esta diversificación en el tipo de construcciones, se vio alterada o sustituida a lo largo de la segunda década⁹² estudiada; tiempo en el cual ganaron espacio rápidamente los conglomerados de viviendas de tipo horizontal, construidas en mampostería, en toda la extensión del territorio provincial. Las modalidades implementadas contemplaron cuatro variantes: el esquema tradicional de construcción; el de convenio marco; planes de autoconstrucción y ayuda mutua; y la de madera. Se suma en esta época la vivienda social, destinada a una franja joven de población. Así se da respuesta a la necesidad básica de vivienda, pero adaptándola a las posibilidades económicas de quienes la requieren; de ello dependerá el tipo de plan al cual será inscripto. Sin que ello implique modificaciones sustanciales en el producto recibido.

Hasta aquí el ejemplo analizado sobre una Política Social dirigida a un sector; a continuación se presentarán gráficamente de qué manera los diferentes períodos de gobierno provincial fueron destinatarios de las líneas de Políticas Sociales nacionales; pudiéndose identificar a la prestación de servicios alimentarios y de salud como aquellos sostenidos hacia los sectores vulnerables de la población. Rasgo que constituye una práctica generalizada – históricamente – en las políticas sociales de Argentina. Práctica que excede las dos décadas estudiadas, y que marcan la preeminencia de programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria a nivel nacional, provincial, municipal.

Los ejemplos a presentarse son:

- 1- Políticas Sociales de Familia Nacionales según Períodos Gubernamentales, Partido Político y Representantes;
- 2- Períodos Gubernamentales según Política Social Nacional, Objetivos, Beneficiarios y Tipo de Beneficio; y
- 3- Períodos de Gobierno según Planes / Programas Nacionales y Contexto

⁹¹ Cabe destacar que los dos últimos grupos mencionados, si bien residían en zona urbana, eran habitantes oriundos del interior de la provincia; que por razones laborales o familiares migraron a la ciudad.

⁹² Es interesante recordar que en esta década el país y la región atraviesa por la crisis generada ante el cambio abrupto del Gobierno Nacional, con el efecto e impacto que esto genera.

Cuadro N° 7 – Políticas Sociales de Familia Nacionales Según Períodos Gubernamentales, Fuerza Política y Representante

Período de Gobierno	Partido Político	Gobernador	Planes / Programas Nacionales
1984 – 1987	Unión Cívica Radical	Dr. Barrios Arrechea	PAN (Plan Alimentario Nacional)
1988 – 1991	Partido Justicialista	Dr. Humada	PROSOCO (Programa de Políticas Sociales Comunitarias) PRO – Huerta
1992 – 1995	Partido Justicialista	Ing. Puerta	PRANI (Programa Alimentario Nutricional Infantil) ASOMA (Programa de Apoyo Solidario a Mayores) PROMIN II (Programa Materno Infantil y Nutrición)
1996 - 1999	Partido Justicialista	Ing. Puerta	FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) PROFE (Programa Federal de Salud) PROAME II (Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo) Plan Trabajar Plan Trabajar II Plan Trabajar III
2000 – 2003	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira	UNIDOS PEA (Programa de Emergencia Alimentaria) FOPAR PLAN NACER (Seguro Nacional Materno Infantil) PEL (Programa de Emergencia Laboral) Plan Jefes y Jefas de Hogar
2004 - 2007	Frente para la Victoria	Ing. Rovira	Plan Familias Manos a la Obra Plan de Seguridad Alimentaria

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

**Cuadro N° 8 - Períodos Gubernamentales según Política Social Nacional,
Objetivos, Beneficiarios y Tipo de Beneficio**

Período de Gobierno	Planes / Programas	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	TIPO de BENEFICIO
1984 / 1987	PAN	Atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales	Familias carenciadas determinado esto por el Censo 1980	Asistencia directa
1988 / 1991	PRO - Huerta	Mejorar el nivel de alimentación de sectores desprotegidos urbanos y rurales por medio de una estrategia de acción basada en la participación y coordinación interinstitucional.	Familias de pequeños productores	Asistencia directa Asistencia técnica
1992 / 1995	PRANI PROMIN II	1) Alimentación y Nutrición, 2) Desarrollo Infantil y 3) Movilización y Participación Social.	Niños entre 2 y 14 años, pertenecientes a hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), residentes en áreas urbanas y rurales con un mínimo de 30 % de población con NBI en relación al total del área. Niños menores de 6 años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza.	Asistencia directa Asistencia técnica Infraestructura Asistencia directa Asistencia Técnica Infraestructura y equipamiento
1996 / 1999	FOPAR PROFE	Atender las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios. Asegurar la cobertura médico asistencial.	Niños, adolescentes, embarazadas y adultos mayores Titulares de pensiones no contributivas y familiares a cargo	Asistencia directa Asistencia técnica Infraestructura y equipamiento Asistencia médica y en medicamentos

INFORME FINAL
Secretaría de Investigación y Postgrado
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

	<p>PROAME II</p> <p>PLAN TRABAJAR PLAN TRABAJAR II PLAN TRABAJAR III</p>	<p>Atender de manera integral a los niños y adolescentes en situación de riesgo como producto de las condiciones de vulnerabilidad de sus hogares.</p> <p>Fomento del empleo y de la formación profesional de los trabajadores.</p>	<p>Niños y adolescentes entre 0 y 18 años provenientes de hogares en situación de pobreza</p> <p>Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del MTSS. El 50 % de los beneficiarios debían ser único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo.</p>	<p>Asistencia directa Asistencia técnica Promocional</p> <p>Transferencia de dinero</p>
2000 / 2003	<p>UNIDOS</p> <p>PEA</p> <p>PLAN NACER</p> <p>PEL</p>	<p>Impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar.</p> <p>Adquirir alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.</p> <p>Garantizar a la población materno infantil la cobertura de un conjunto de prestaciones básicas en materia de salud.</p> <p>Brindar ayuda económica no</p>	<p>Jefes o jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años.</p> <p>Familias en situación de pobreza.</p> <p>Niños menores de 6 años, embarazadas y madres hasta 45 días después del parto, que no cuenten con cobertura de salud.</p> <p>Jefes de hogar desocupados, de bajos recursos y escasa calificación laboral.</p> <p>Jefes de hogar desocupados con</p>	<p>Asistencia directa</p> <p>Asistencia directa</p> <p>Asistencia médica Asistencia directa Asistencia en medicamentos</p>

INFORME FINAL
Secretaría de Investigación y Postgrado
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

		remunerativa para personas que trabajen en proyectos de 3 a 6 meses de duración, que tengan por finalidad prestar servicios a la comunidad.	hijos menores de 18 años.	Transferencia de dinero
	Plan Jefes y Jefas de Hogar	Garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefas y jefes desocupados, con el fin de superar la situación de desprotección de los hogares.		Transferencia de dinero
2004 / 2007	Plan Familias	Promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad.	Familias en situación de pobreza con hijos menores y embarazadas.	Transferencia de dinero Capacitación
	Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"	Lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias. Lo que se busca es promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios.	Personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas	Asistencia directa Asistencia técnica Promoción
	Plan de Seguridad Alimentaria	Brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.	Familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.	Asistencia directa Capacitación

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

Cuadro N° 9 – Períodos de Gobierno según Planes/Programas Nacionales y Contexto

Período de Gobierno	Planes / Programas Nacionales	Contexto
1984 / 1987	PAN	Se desarrolló entre 1984 y 1989 para atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales como consecuencia de las políticas ejercidas durante los años de la dictadura (1976-1983), representó un caso distinto. El programa consistía en la entrega de una caja de alimentos diseñada para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo, que era seleccionada de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población de 1980, en donde se habían determinado las áreas socialmente carenciadas. La crisis hiperinflacionaria y política de 1989 marcó el fin del Programa.
1988 / 1991	PROSOCO PRO - HUERTA	<p>En 1990 el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles.</p> <p>En 1992, fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado nacional.</p> <p>En 1994 la Secretaría de Desarrollo Social adopta el rango de Ministerio y en 1995 se creó el “Plan Social”.</p> <p>PROHUERTA – Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos se creó en 1990, que todavía funciona bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social. El programa impulsa, como principal vía de acción, la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos</p>
1992 / 1995	PRANI ASOMA	Se estableció como prioritario un Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), de alcance nacional. En 1996, se establecieron en el PRANI tres líneas de acción: 1) Alimentación y Nutrición, 2) Desarrollo Infantil y 3) Movilización y Participación Social.

INFORME FINAL
 Secretaria de Investigación y Postgrado
 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

		<p>ASOMA – en 1993 comenzó el Programa de Apoyo Solidario a Mayores, destinado a los adultos mayores de 65 años sin cobertura ni forma de acceso a la seguridad social (cajas/bolsones con alimentos secos y disponibilidad de medicamentos), la identificación se realizó a través de los archivos del Registro Nacional de las Personas y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.</p>
<p style="text-align: center;">1996 / 1999</p>	<p>FOPAR PLAN TRABAJAR PLAN TRABAJAR II PLAN TRABAJAR III</p>	<p>Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), busca mejorar las prestaciones de los comedores comunitarios en funcionamiento, mediante la transferencia directa de fondos, previa aprobación técnica y social. Los destinatarios son las ONGs que acrediten 2 años de experiencia en al gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y deben atender a menores entre 6 y 16 años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad.</p> <p>En el año 1996, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS) implementó el denominado Plan Trabajar, del que se conocieron cuatro versiones sucesivas, la cual atribuye a dicho Ministerio el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la formación profesional de los trabajadores.</p> <p>Criterios de elección de los beneficiarios: trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del MTSS. Se trató esto a través de proyectos de infraestructura económica y social... Por otra, el Plan exigía que el 50 % de los beneficiarios debían ser único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo.</p> <p>Entre los principales atributos de los beneficiarios se destacaba:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una mayoría de hombres. El 60% eran jefes de familia. <p>El Programa Trabajar II implementado entre 1997 y 1998, conservó los lineamientos fundamentales del Programa Trabajar. Los criterios de focalización del programa fueron satisfactorios, en tanto las evaluaciones externas detectaron que el 75 y el 85 % de los beneficiarios eran pobres.</p> <p>Entre 1998 y 1999 se implementó el Programa</p>

INFORME FINAL
 Secretaria de Investigación y Postgrado
 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

		<p>Trabajar III, manteniendo los criterios de selección de beneficiarios y el tipo de contraprestación del Programa anterior.</p>
<p style="text-align: center;">2000 / 2003</p>	<p>UNIDOS PEA FOPAR PEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR</p>	<p>UNIDOS, cuyo objetivo general fue impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar... posbeneficiarios debían ser jefes o jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años. Significó la conjunción de los programas: PRANI, PRO HUERTA y ASOMA.</p> <p>El Programa d Emergencia Alimentaria (PEA) se creó, frente a la envergadura de la crisis desatada en diciembre de 2001, producto de una decisión política del Estado nacional de reagrupar todos los programas sociales existentes, concentrado los recursos presupuestarios en tres de ellos. Su objetivo explícito consiste en la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, mediante la compra de alimentos.</p> <p>En el año 2000 se puso en marcha el Programa de Emergencia Laboral (PEL) y se destinó a priorizar los programas orientados al empleo transitorio. EL PEL se elaboró a partir de dos componentes: Desarrollo Comunitario y Empleo Productivo Local.</p> <p>El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) es el programa social más importante que se haya implementado desde el retorno de la democracia, desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto asignado. Nació a fines del 2001, en el contexto de la crisis institucional, económica y social, que sufría Argentina. Frente a este escenario, el gobierno convocó al Diálogo Argentino, un foro integrado por la Iglesia Católica, el PNUD y el propio gobierno, para formular una nueva estrategia de carácter universal, en marzo de 2002. Un mes más tarde, se sancionó el "Derecho Familiar de Inclusión Social", por el que el Estado Nacional asegura un ingreso en toda familia. El programa quedó instrumentado por el Decreto N° 565/02, que identifica dos situaciones que explican la ausencia de recursos en las familias. 1º) Familias con hijos menores de 18 años y ninguno de sus integrantes trabaje. 2º) Que ninguno de los integrantes de los núcleos familiares</p>

INFORME FINAL
Secretaría de Investigación y Postgrado
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

		integrados por mayores de 60 años perciba una jubilación o pensión.
2004/ 2007	PLAN FAMILIAS MANOS A LA OBRA PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	La reformulación de los programas de ingresos sociales iniciada en el año 2004, agudizó la mirada del Estado Nacional sobre la extensión y heterogeneidad de la pobreza, y en especial, del universo de ciudadanos contemplados en un programa precedente, surgido de la emergencia social: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el Gobierno Nacional distinguió dos situaciones iniciales sobre las cuales el Estado operaría con herramientas diferenciadas de política pública: las necesidades de las personas que tenían menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las de las familias en situación de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar, etc.) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo.

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



VI. Conclusiones

Retomando los lineamientos que guiaron este estudio, el equipo de investigación considera que se ha podido efectuar un diagnóstico de la situación provincial en relación a la existencia de Políticas Sociales en la Provincia de Misiones entre los años 1985 – 2005, dado que se ha logrado conocer determinadas particularidades acerca de una realidad social puntual mediante una descripción rigurosa de la misma.

Coincidiendo con los conceptos dados por Escalada se ha logrado establecer – mediante la sistematización de los mismos - de qué manera fueron dándose las Políticas Sociales en el territorio provincial desde el retorno de la democracia hasta el año 2005. Quiénes fueron los actores sociales responsables y cuáles sus destinatarios, como así también el alcance que cada una de las políticas identificadas poseía.

Fue necesario efectuar una reconstrucción de los hechos sucedidos durante las dos décadas objeto de estudio, razón por la cual una de las primeras inquietudes atravesadas por el equipo resultó ser la mirada o criterio a tener en cuenta para el inicio del trabajo de campo. El haber adoptado tomar como marco global los lineamientos devenidos del ejecutivo provincial por sobre la consideración de las planificaciones o políticas específicas – cualquiera fuera su dependencia – puso a los responsables del estudio en la situación de establecer cuál iba a ser la fuente a considerar. Y se tomó como fuente secundaria básica de consulta los discursos de apertura de actividades de la Honorable Cámara de Representantes dados por los primeros mandatarios provinciales. Material éste obtenido en la Biblioteca de la Gobernación Provincial.

Esta decisión si bien modificó la planificación considerada para el desarrollo de la investigación, posibilitó por el tipo de documentación utilizada, darle un marco de rigurosidad al tratamiento de los datos, dado que en la misma se encuentran transcritos los lineamientos guías de las agendas políticas de cada uno de los períodos en cuestión. Junto a ello, el establecer con claridad los criterios para el agrupamiento de los datos, la manera de efectuar los agrupamientos necesarios para poder así describir, relacionar y analizar cada uno de ellos y entre sí posibilitó construir nueva información enriquecedora sobre el fenómeno abordado.

En el Cuadro N° 3 se pudo establecer cuáles fueron los períodos de gobierno en relación con la fuerza política y su representante. Esto posibilitó la identificación de líneas partidarias – ideológicas a lo largo de las dos décadas; observándose que desde el retorno de la democracia, en la provincia de Misiones

se han dado cuatro años de gobierno radical, 12 de gobierno justicialista en tanto los dos últimos períodos responden a una fuerza de coalición. Dicha identificación resultó valedera a la hora de considerar si había existido o no cierta continuidad en las agendas políticas como así también cuál era el proyecto político explicitado.

Si bien se dieron continuidades partidarias al mando del ejecutivo provincial, cabe desatacar que solo algunas de ellas pertenecían a la misma línea interna; lo que se va a ver reflejado en las tensiones establecidas entre la continuidad de decisiones y prioridades con la aparición de nuevos rumbos en lo que a políticas sociales se trata.

Así, en la primera parte de la primera década el proyecto político centra su accionar en la restitución de formas democráticas de gobierno: era el momento histórico coincidente con el retorno de la democracia. Y aparece como grupo social básico a ser tenido en cuenta el habitante de la zona rural. El grupo familiar rural. Junto a ella las residentes en zonas de frontera.

Misiones es una provincia con extensas zonas fronterizas, resultando "natural" el vínculo entre misioneros, paraguayos, brasileros. Tanto si se trata de relaciones vecinales como de amistad, parentesco o comerciales. Del mismo modo prestaciones de servicios: básicamente salud y educación. Por lo tanto, que un jefe de gobierno provincial se plantee líneas de acción hacia esas zonas de frontera buscando dar respuestas a diferentes situaciones o demandas permite inferir cierta predisposición a dar respuestas o iniciar acciones planificadas.

En el segundo período de gobierno identificado aparece explícita la convocatoria hacia todos los sectores ciudadanos para sumarse en el trabajo conjunto en el intento por hacer frente a la crisis económica del momento. A nivel nacional se había producido un cambio abrupto en el ejercicio del ejecutivo, atravesándose una situación de inestabilidad. Ante este cuadro general, la provincia toma la iniciativa mediante líneas concretas para las áreas consideradas centrales en la agenda del momento regional.

La familia rural aparece en ese discurso, uniéndose el mismo a hechos concretos: se comienza a dar forma a un gabinete de gobierno donde las áreas estén diferenciadas con la inclusión del sector de Bienestar Social como eje independiente. Aparece no solo la familia en el centro de la preocupación gubernamental sino que se suma la cuestión de género: se crea con rango de Subsecretarías: la de la Mujer, la de la Juventud. Dos sectores que comenzarán a tener un protagonismo activo al interior de las funciones estatales. Acción social, salud pública, educación y seguridad marcan el rumbo de esta etapa.

Salud Pública es otra área con una marcada presencia en las líneas de políticas sociales: en este período se crean nuevas estructuras sanitarias, las cuales van a ser proyectadas al interior de la provincia. Con esto se garantizó la atención de la salud de la población en sus propios lugares de residencia. Se establecen al respecto coordinaciones con planes nacionales.

En el período siguiente, 1992 – 1995, se produce la “Reforma Administrativa” tal como aparece consignada en los documentos oficiales, es decir, la Reforma del Estado. Se separan las carteras de Educación y Bienestar Social. Ingresan a la agenda pública – como objeto de políticas sociales específicas – los menores, la familia, la mujer, la juventud, los ancianos, los discapacitados. Es decir: se aborda a la familia en su conjunto y en sus particularidades a partir de la diferenciación de destinatarios tomando para ello la relación dada entre el objeto de la intervención con la necesidad identificada. Se reconoce a las necesidades desde una mirada inclusiva, de derecho ciudadano. En el período siguiente se profundiza la innovación de las estructuras organizacionales a partir de la conformación del gabinete social. Esto posibilita la participación activa de representantes de la sociedad civil, iglesia y fuerzas de seguridad a la hora de instalar criterios y tomar decisiones acerca de prioridades y cupos a asignar por institución.

Se observa coordinación para el diseño y posterior ejecución de líneas de intervención desde todas las áreas de gobierno, pudiéndose inferir un acompañamiento en equipo con miradas centradas en el mismo objetivo: dar respuesta a aquellos sectores con mayores dificultades en el corto plazo. Se pueden observar líneas de políticas sociales bajo todas las tipologías de cobertura identificadas (Ver pág. 55).

Lo antes dicho se corrobora al recorrer los discursos pronunciados por los gobernadores en cada discurso analizado, se puede observar que en todos los casos existieron líneas de políticas hacia la unidad familiar coexistiendo articuladamente con los diferentes sectores del gabinete de gobierno.

En la reconstrucción efectuada se pudo construir el recorrido efectuado desde el accionar estatal provincial en cuanto a políticas sociales, llegándose a producir lo que se ha llamado al interior del presente estudio Proceso de Evolución de las Políticas Sociales de Familia teniendo en cuenta para ello el período en el cual se producían y el área que se involucraba.

Hubo posibilidad para la identificación, descripción y caracterización de

cada uno de los sectores o áreas de gobierno involucrados con algunas de las unidades de análisis previstas; pudiéndose verificar que en la Provincia de Misiones, los gabinetes de gobierno responsables durante las dos décadas estudiadas contemplaron en la planificación global para el mandato electo, a las unidades familiares “como centro de su accionar”

Dichas unidades familiares fueron presentadas – básicamente – en tres grandes agrupamientos: familia rural, familia de zonas vulnerables y familias urbanas. Al mismo tiempo, la familia rural presenta a lo largo de todo el material consultado⁹³, la siguiente distinción: familia del colono y familia del peón rural; atributos que se mantienen en cada línea de política a implementar siendo en alguna de ellas los protagonistas de las mismas.

El área de familia o unidad familiar es enunciada sin distinción de tipología de familia alguna⁹⁴; aún cuando se observan líneas provinciales que puntualmente fueron dirigidas a: madres solteras; niños en situación de calle; madres con más de 7 hijos o familias numerosas, grupos familiares rurales sin trabajo formal; atención de patologías específicas de la región: parasitosis, dermatitis, desnutrición; zonas de riesgo o vulnerabilidad: zonas inundables; etc.

Un dato relevante es el que permitió observar una acción conjunta desde los diferentes sectores gubernamentales hacia la ciudadanía misionera. Y dichos sectores aparecen a lo largo del período abordado modificando, adaptando o continuando la tarea iniciada.

Así, se puede decir que desde las áreas de: Salud, Educación, Bienestar Social, la Mujer y la Juventud, Agro, Vivienda, Obras Públicas, “se permitieron”⁹⁵ líneas de trabajo específicas al sector desde una lógica integradora para con la población, en este caso particular, para con la familia. Caminos, electrificación o tendido de alta tensión, viviendas de diversos tipos y categorías, atención de problemáticas sociales específicas (niño en situación de riesgo, familia rural / urbana sin trabajo, micro-emprendimientos (con atención directa además de capacitación, asesoramiento), tendidos de redes de agua potable, cloacas; construcción de caminos (rutas y caminos rurales), asfaltado de calles, infraestructura de hospitales y escuelas, por mencionar algunas; consideraban tanto a la población como el lugar de residencia de dicha población. Lo cual reforzaba el impacto de la acción emprendida.

⁹³ Lo que involucra directamente a cada mandatario provincial por sobre la ideología política que representara.

⁹⁴ Se alude directamente al tipo de familia en relación con la estructura que la misma adopte: nuclear, monoparental, ensamblada, con jefatura femenina, etc.

⁹⁵ Encomillado propio.

El criterio de focalización de las políticas sociales implementado fue estrechándose hacia el final de la segunda década, dando al mismo tiempo mayor espacio a las líneas llegadas desde Nación. Se instala en la provincia bocas de atención directa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tanto para dar atención y cobertura a beneficiarios directos como a instituciones.

En cuanto a los dos últimos años del último período las intervenciones estatales provinciales no presentan modificaciones como así tampoco innovaciones, dándose continuidad a las anteriores. Comenzaba la época de despegue y cambio del gabinete conformado, quien cerraba el segundo período de mandato. El representante del Ejecutivo Provincial no podía ser reelecto, con lo cual el eje de su actividad giraba en torno a dos cuestiones: la sucesión de su figura y su propio proceso de inserción al ámbito de la Cámara de Representantes.

Finalmente cabe mencionar – a modo de fortaleza del presente estudio - que el giro dado al abordaje el objeto de estudio en cuanto a la reconsideración de los instrumentos a analizar posibilitó un avance en el conocimiento e identificación de las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones que hubiese empobrecido con la otra mirada. Es decir, si se hubieran considerado las planificaciones existentes en los diferentes ámbitos de la administración central la información hubiera sufrido un sesgo representativo ante la ausencia de documentos en los respectivos archivos.

El acceso a la información a partir de la verificación de cada línea en los discursos y propuestas presentadas por cada gobernador al inicio de su gestión posibilitó efectuar, en un primer momento, una reconstrucción certera sobre cada línea propuesta por área de gabinete. En tanto en su segundo momento resultó la guía indiscutible para la consulta y entrevista a funcionarios y representantes de las mismas pudiéndose lograr el armado a modo de mosaicos interconectados.

El Diagnóstico logrado da cuenta por sí mismo de la existencia y continuidad de Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones durante el período de tiempo 1985 – 2005; que las mismas abarcaron todo el territorio provincial y que además fueron progresivamente aumentando su caudal en cuanto a la atención y frecuencia en la ejecución; dio paso a un interrogante concreto acerca de la posible relación entre el tipo de cobertura brindado en cada una de las Políticas Social ejecutadas con el tipo de necesidades puestas de manifiesto por parte de la población destinataria.

Poder conocer e identificar cuáles fueron los requerimientos que las

familias misioneras pusieron de manifiesto en esos años y cuáles las respuestas a los mismos, es decir, profundizar en la relación oferta – demanda resulta un nuevo tema de interés para el equipo de investigación, dando paso a la segunda etapa en esta línea de investigación.

VIII. Bibliografía.

- ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger. 1991. "Los Poderes de La Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia". Editorial: Manantial.
- ARRIAGADA, Irma. 2006. "Cambios de las Políticas Sociales: políticas de género y familia". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 119.
- ARRIAGADA, Irma. 2001. "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 57.
- BALAN, Jorge y otros. 1974. "Las Historias de Vida en Ciencias Sociales. Teoría y técnica. Editorial: Ediciones Nueva Visión. Cuadernos de Investigación Social.
- BARG, Liliana. 2003. "Los vínculos Familiares. Reflexiones desde la práctica profesional". Editorial: Espacio.
- BETRISEY NADALI, Débora. 2005. "Mujeres Migrantes. Un estudio de casos sobre las migraciones internas en la provincia de Misiones. Argentina". Editorial: Universidad de Misiones.
- BOURDIEU, Pierre. 1995. "Respuestas. Por una Antropología Reflexiva". Editorial: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre. 1994. "Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción". Editorial: Anagrama.
- CEPAL. 1996. "Los paradigmas de la Política Social en América Latina"
- DANANI, Claudia y otros. 2004. "Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales". Editorial: Altamira.
- EROLES, Carlos. 2005. "Glosario de Temas Fundamentales en Trabajo Social". Editorial: Espacio.
- FERNANDEZ SOTO, Silvia. 2005. "El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía". Editorial: Espacio.
- GIDDENS, Anthony. 1996. "Sociología". Editorial: Alianza Universidad Textos.
- GRASSI, Estela. 1999. "Orientaciones y Supuestos Subyacentes de la Política Social del Neoliberalismo: resultados y problemas pendientes. En: Dossier del Boletín del Colegio de Graduados en Trabajo Social. Buenos Aires.

- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana Y NEUFELD, María R. 1994. “Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural”. Primera Parte. Cáp. I Editorial: Espacio. Buenos Aires.
- GRASSI, Estela. “La Familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios en el orden social”. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- GRASSI, Estela. 2003. “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) y (II)”. Editorial: Espacio.
- GRASSI, Estela, y otros. 1996. “Las Cosas del Poder. Acerca del Estado, la Políticas y la vida cotidiana”. Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana. 2007. “Políticas Sociales Argentinas en el Cambio de Siglo. Editorial: Espacio.
- HINTZE, Susana y otros. 1996. “Políticas Sociales. contribución al debate teórico – metodológico”. Editorial: Oficina de Publicaciones UBA. Colección CEA – CBC.
- ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio. 1991. “El Estado Benefactor – Un Paradigma en Crisis”. Editorial: Ciepp/Miño y Dávila
- JONG, Eloísa Elena de. 2001. “La Familia en los Albores del Nuevo Milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social”. Editorial: Espacio.
- JONG, Eloísa Elena de. 2000. “Cuestión Social, Familia y Trabajo Social”. Documento Universidad Nacional de Entre Ríos.
- KRMPOTIC, Claudia Sandra. 1999. “El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar”. Editorial: Espacio.
- KRMPOTIC, Claudia Sandra; ALLEN, Ivonne.2003. “Trayectoria Familiar, ciclos políticos y bienestar”. Editorial: Espacio.
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto. 1998. “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador”. Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.
- LO VUOLO, Rubén y otros. 1995. “Contra la Exclusión”. Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.

- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. 1998. "Los Proyectos Sociales: De la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estratégico". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 24.
- MEDELLIN TORRES, Pedro. 2002. "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa". Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes. Colombia.
- MECLE ARMIÑANA, Elina. 2001. "Los Derechos Sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las Políticas Sociales". En: Ziccardi, Alicia (Comp.) "Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía". Editorial: Clacso. Pg. 37 – 63.
- MORENO, José Luis. 2004. "Historia de la Familia En El Rio De La Plata". Editorial: Sudamericana.
- NETTO, José Paulo y otros. 2002. "Nuevos Escenarios y práctica profesional". Editorial: Espacio.
- QUINTERO VELASQUEZ, Ángela María. 2007. "Diccionario Especializado en Familia y Género". Editorial: Lumen / Humanitas.
- RIBEIRO FERREIRA, Manuel. 2000. "Familia y Política Social". Editorial: Espacio.
- SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. 1996. "Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo". Editorial: Miño y Dávila. Ciepp.
- SOLIMANO, Andrés. 2005. "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 87
- SALVAT. Diccionario Enciclopédico. Editorial: Salvat Editores. Barcelona. Tomo 11.
- SUNKEL, Guillermo. 2006. "El papel de la familia en la `protección social en América Latina". CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 120
- TENTI FANFANI, Emilio. 1989. "Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención /1y 2. Editorial: Centro Editor de América Latina.
- VILAS, Carlos M. 2003. "Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990. En: "Descentralización y políticas sociales en América Latina. Dilemas y estrategias de gestión pública". CIDOB.

- TORRADO, Susana. 2003. "Historia de la Familia en la Argentina Moderna". Editorial: De La Flor.
- VINOCCUR, Pablo; HALPERIN, Leopoldo. 2004. "Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años noventa". CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 85. Chile.
- WAINERMAN, Catalina y otros.1994. "Vivir en Familia". Editorial: UNICEF / LOSADA.