

Ferrero, Griselda y Acosta Cristina Rita. Políticas Sociales y Contexto. Sobre escenarios y capacidades en y para la gestión. Revista "Perspectivas". Posadas, Misiones Argentina. Junio de 2014. En Revista "Perspectivas N° 9. Año 9. ISSN: 1669-7006.

Políticas Sociales y Contexto
Sobre escenarios y capacidades en y para la gestión.

Mgter. Griselda Ferrero, Lic. Cristina Rita Acosta *

Resumen

Continuando con la línea de trabajo que el equipo de investigación viene desarrollando, en esta oportunidad interesa a las autoras poder compartir las ideas relacionadas con la realidad del escenario de la Provincia de Misiones – Argentina – en cuanto a la posibilidad de articulación entre agenda pública y actores responsables de las mismas al momento de gestionar y/o administrar políticas sociales – puntualmente las de familia – teniendo en cuenta para ello las particularidades del enclave regional específico. Tomando las décadas 1995 / 2005 donde la vida ciudadana se desarrollaba en proyectos políticos de corte netamente democráticos pero al mismo tiempo con un hiato significativo ante la reforma del Estado, se intenta compartir las líneas rectoras que guiaron el accionar de los actores protagónicos vinculados al diseño y ejecución de políticas sociales de familia en un contexto regional particular. En esta oportunidad, tomando lo realizado por los responsables de los ejecutivos municipales y sus gabinetes en cuanto a posicionamientos, realidades, posibilidades, en relación con la gestión.

Introducción

Este artículo forma parte de las ideas y reflexiones que las autoras vienen compartiendo, producto de la actividad de investigación, acerca de los ejes o líneas rectoras que se encontraron presentes en el período de tiempo comprendido entre los años 1995 y 2005 para el diseño y consideración de las políticas sociales de familia. Este período fue tomado precisamente porque al interior del mismo coincidían hechos sociales relevantes para la vida ciudadana dado que, por un lado, estaba integrado por gobiernos de corte democráticos, donde la participación ciudadana está presente a través de las urnas; y por el otro y en la reconstrucción de ese ejercicio, se encuentran implícitas otras prácticas sociales en donde los protagonistas exceden al grupo activo y visible de todo proyecto político.

Como ya se expresara, el marco para esta producción está dado por la línea de investigación que se viene desarrollando desde hace tiempo, la que centra su interés en

* Docentes e Investigadoras del Departamento de Trabajo Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. griferrero@Argentina.com / ritacris710@hotmail.com

las Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones durante las décadas especificadas, y para hacerlo toma como criterio guía la consideración de las mismas a partir de las agendas públicas enunciadas y logradas al interior del período abordado. La identificación y profundización de las mismas permitió conocer intencionalidades, prioridades, decisiones, etc. acerca de la realidad que el contexto socio- histórico – político – económico presentaba. Como así también inferir las necesidades y urgencias en cada una de las etapas que conformaron el proceso general; las que incluían dos consideraciones centrales: por un lado, la realidad del ciudadano habitante de un suelo en particular y por el otro los recursos disponibles para lograr las respuestas o acciones específicas relacionadas con dichas realidades.

Es en esta segunda donde se centra la mirada para el presente documento; ya que el acento está puesto en la intersección dada por las dos instancias de gobierno – la provincial y la municipal – las cuales deben ejecutar sus respectivas agendas en un mismo momento y contexto en el territorio provincial; debiendo contar para ello con los recursos específicos que posibilitaran dicha acción. Por ello resultó interesante poder conocer cómo y bajo que modalidad se encontraban organizadas y con qué recursos humanos contaba la segunda al momento del cambio dado desde el orden gubernamental que la incluía, aún reconociendo y respetando su autonomía; cuando las modificaciones devenidas desde lo que se reconoció como la Reforma del Estado se produjeron, en relación con la realidad concreta que presentaba la provincia en cuanto a estructuras y modalidades de las mismas para el desarrollo de una gestión en cada uno de sus espacios de gobierno menores, eso es, a nivel municipal. Teniendo en cuenta que la misma se produjo durante el período de tiempo estudiado.

Con este artículo se intenta acercar una reconstrucción de aquella situación a partir de la descripción y caracterización de la realidad regional; teniendo en cuenta para ello cuestiones que se vinculan con las nociones de Proyecto Político, Políticas Sociales, Agenda Pública, Gestión y Actores Sociales, tomando encuadres teóricos dados desde la Sociología y el Trabajo Social.

Criterios Metodológicos

Los mimos se ajustan a la direccionalidad dada por el equipo de trabajo al estudio que enmarca el presente documento. Esto es, la consideración de los lineamientos considerados por quienes representaban el Proyecto Político vigente durante las dos décadas estudiadas y a partir de los mismos alcanzar una aproximación a la/s realidad /des de cada uno de los departamentos en los cuales se agrupan los municipios de la provincia. Resultando esto una continuidad y a la vez de culminación sobre uno de los ejes priorizados para la investigación. Lo primero, porque se parte del conocimiento logrado en relación con la vinculación entre agenda pública y políticas sociales – en este caso en particular las de familia – en el nivel provincial junto a los procedimientos puestos en marcha para su proyección hacia los municipios. En tanto lo segundo, porque este avance complementa – a la vez de profundizarlo – las miradas, acciones, articulaciones logradas o no al momento de considerar el diseño y ejecución de políticas sociales

vinculadas al sujeto familia, teniendo en cuenta la incorporación de los espacios territoriales menores.

Las dimensiones que acompañaron el abordaje fueron Políticas Sociales de Familia, Organizaciones responsables de las mismas y la Estructura Familiar; tomándose algunas subdimensiones de las dos primeras para el presente artículo; entre las que se pueden mencionar: las Políticas Sociales según dependencia en cuanto al alcance de las mismas (Nacional, Provincial, Municipal) y el otro agrupamiento considerado se relaciona con el tipo de institución / organización responsable, el tipo de estructura administrativa / técnica que presentaban como así también los recursos humanos responsables de las mismas.

Se consultaron fuentes secundarias y primarias, pudiéndose mencionar archivos públicos, programas y proyectos, circulares, resoluciones y reglamentaciones entre las primeras; en tanto las entrevistas a responsables de áreas gubernamentales y no gubernamentales e integrantes de equipos técnicos pertenecen a las segundas.

Sobre los Lineamientos Conceptuales Considerados

Las ideas a ser compartidas remiten a un momento determinado del período de tiempo estudiado, ubicándose en el momento del pasaje de un modelo de estado a otro marcado por la reforma¹ generada en el país. Reforma que implicó un proceso arduo de reorganización y acomodamiento en

ideas, formas de actuar, de trabajar, en el acceso a niveles educativos, etc. con determinadas repercusiones en la ciudadanía en general. Las nociones teóricas se desprenden de las desarrolladas en el estudio mayor, ajustándose a algunas de las palabras claves enunciadas.

Cuando se habla de Proyecto Político surgen, casi simultáneamente, conceptos tales como Estado, Política, Historia, Planificación; debiéndose realizar una búsqueda inmediata de los alcances de cada uno a fin de poder determinar alcances y límites de cada uno de ellos. Pero al mismo

tiempo la existencia de relación o ausencia de la misma entre dichos conceptos.



Referencia: En rojo: Provincia de Misiones en mapa de República Argentina.

Siguiendo el pensamiento de Trejo estas cuestiones son presentadas en una trama interesante ya que el autor en su reflexión señala las relaciones posibles para el caso, considerando como una necesidad insoslayable la profundización en el estudio de la historia desde una mirada política, análisis que será posible si se pone el conocimiento de la ciencia y de la historia en juego. Así podrán elaborarse conceptos, categorías, explicaciones, etc. que permitan tanto profundizar saberes sobre procesos históricos como enriquecer los cuerpos teóricos – metodológicos en las ciencias humanas y sociales. Desde ese razonamiento el autor enlaza a la historia política con el estudio de los proyectos políticos; ya que posibilitaría ahondar en el origen y nacimiento de los movimientos socio - políticos en sus propios tiempos y contextos. Pudiéndose avanzar de esa manera en la identificación y análisis de los proyectos políticos de la modernidad, incluyendo para ello las nociones y ejercicio de Poder y Estado. Porque al estudiarse los Proyectos Políticos – dice el autor – se puede, por un lado, identificar intereses, aspiraciones, propuestas en relación al Poder y al Estado; como también aclarar y explicar las ideas y propósitos que tuvieron los protagonistas en su momento sobre las formas de gobierno a tener en cuenta, las instituciones políticas, qué era un partido político, cuál el procedimiento para generarlo; por ende qué tipo de Estado y forma de gobierno a considerar en y para la organización política de un país. Dice Trejo que para ello será necesario conocer detalladamente plataformas, proclamas, manifiestos, etc. enunciados ya sea por los movimientos políticos o por los ciudadanos en determinado momento histórico, dado que

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

Aunque no siempre un proyecto político está explicitado, sino que puede estar implícito en una obra teórica, en una histórica, en una plataforma, etc. razón por la cual también está asociado directamente con la idea de planificación. ¿Cómo define el autor al Proyecto Político? Lo hace diciendo que el mismo es:

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

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

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

Para la autora, todas las fuerzas sociales que se encuentran en un momento determinado interactuando, pueden tener su proyecto político. Será el grupo o fuerza que logre el lugar y poder hegemónico en la práctica concreta la que asumirá la conducción del proceso

político en un momento histórico determinado. Razón por la cual, los elementos centrales de cualquier proyecto político definirán los objetivos a seguir en la planificación del modelo de estado instaurado. El estado aparece entonces como la voluntad política, como actor de privilegio dentro del proceso.

Tal como lo plantea la CEPALⁱⁱ, 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.

Tomándose tan solo alguna de las dimensiones planteadas por el organismo mencionado, como pueden ser la Institucionalidad, la Lógica de Toma de Decisiones y la Población Objetivo resulta evidente el paso dado de un Estado con funciones de financiamiento, diseño, implementación y control totalmente bajo su responsabilidad a una apertura que implica la inclusión de sectores ajenos a estas funciones hasta ese momento. De esta manera aparecen representantes de lo privado, filantrópico o informal con posibilidades de participación en un plano de igualdad. Es así entonces que el Estado deja de ser quien sabe, el autorizado en la asignación de recursos y establecer el tipo de estrategia global para encauzar las acciones para compartir con los demás sectores una modalidad plasmada bajo la forma de proyectos. En tanto “los destinatariosⁱⁱⁱ” también sufren un desplazamiento, alejándose la posibilidad de pensar Políticas para los representantes de la clase media para centrarse en los pobres. Por ende, subyacen a estas modificaciones el tipo de planificación a tener en cuenta para el acompañamiento de las diferentes acciones; dándosele un lugar preponderante a la participación por parte de todos los sectores, donde confluyeran las miradas de todos los actores involucrados y estuvieran presentes todos los intereses expresados en uno en común. De la misma manera, el escenario social se modifica al interior del país, surgiendo situaciones sociales hasta entonces no generalizadas o al menos con manifestaciones diferentes.

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

“la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno^{iv}”. (MEDELLIN TORRES: 2002: 8)

Sin que ello implique perder de vista que el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas, sino que también les da tanto un sentido normativo como un contenido valorativo, y lo hace desde su papel de vehículo o medio de

la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. En cuanto a lo primero, porque es a través de las normas y procedimientos estables y permanentes que fundamenta el papel de las políticas, intentando buscar un comportamiento político y social específico, que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado. En el segundo aspecto, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra.

Así, una elección de política significa necesariamente la elección de una opción por sobre un conjunto de alternativas de éstas. Sentido normativo y contenido valorativo entonces, hacen que las políticas públicas además de concretar la función gubernativa; revelen y especifiquen la puesta en juego del proyecto de dirección política del Estado y la Sociedad; lo cual conlleva implícito un proyecto ideológico dirigido hacia el cómo se desea o quiere moldear al mismo para su interacción con la sociedad y viceversa. Haciendo un recorrido histórico retrospectivo, se puede decir que la tradición centralista e intervencionista del Estado hizo que éste asumiera su rol desde un control absoluto sobre el conjunto de funciones que le competían, al ser quien diseñaba, financiaba, implementaba, supervisaba y evaluaba la totalidad de sus acciones gubernamentales^v. 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 consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro.

Esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía^{vi}. La consideración del nuevo rol a desempeñar por parte del Estado, teniendo en cuenta para ello la inclusión de aquellas instituciones que definen su ámbito específico, y la crisis de dicho Estado en su faz política; son observadas en las dificultades de éste último en relación con el desempeño de sus funciones, en cualquiera de los órdenes que sea considerado. Fue precisamente esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales la promotora de estrategias tales como reformas administrativas, privatizaciones, ajustes; etc.; todo ello acompañado, a su vez, por nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas.

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

Siguiendo en este marco de pensamiento, se incorpora el pensamiento de Danani (2004) en relación con las políticas sociales donde la autora inicia su reflexión señalando la relación existente entre posiciones técnicas con las teóricas para aludir directamente al campo de estas políticas desde posiciones teórico – conceptuales y también socio – políticas. La autora las define considerándolas como intervenciones sociales específicas que implementa el Estado, siendo éstas orientadas^{ix} en forma directa a las condiciones de vida y de reproducción de la vida; condiciones reconocidas en los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Es decir, el sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las Políticas Sociales, al sostener 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.

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 multisectorial para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno^x 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”^{xi}, 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.

Acerca de la Realidad Regional



Ref.: Mapa político de la Provincia de Misiones por Departamentos.

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

establecer el vínculo entre gobierno y sociedad civil. Al interior del estudio efectuado, esto acontecía en el pasaje entre una y otra década^{xiii} cuando la Reforma del Estado se convertía en realidad en el País; llegando a la provincia de Misiones en forma progresiva y sin que la misma contara con los recursos específicos para afrontarla.

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

Esta situación resultó interesante y compleja al mismo tiempo, porque si bien el proceso de transformación tuvo diferentes y variadas direcciones, sus efectos fueron directos hacia los nuevos actores tanto por el desafío que representaba como por lo problemático de la cuestión en sí misma.

Así, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple dado que si bien es real que generó un conjunto de nuevas oportunidades, de igual modo también los enfrentó a un conjunto de problemas nuevos para los cuales no se encontraban preparados.

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

Ahora bien, la reforma del Estado puede ser pensada desde dos ejes: desde el impacto de la misma sobre el nivel local y desde los desafíos de la gestión social local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecen de un nivel de análisis clave que está relacionado con el estilo de gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante los programas o políticas sociales en el plano municipal se relaciona con el nivel de articulación que se dé o logre, además, entre tres planos básicos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Es decir que, para lograr el “éxito”^{xxvii} de los programas es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles mencionados.

Hasta los años '90 el rol y las funciones que como tales asumían los municipios^{xxviii} en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos^{xxix} – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura^{xxx}. En tanto a partir de esa década, para la política social es prioridad el protagonismo activo por parte de la sociedad civil y su articulación con el Estado, en pos de los nuevos modelos de gestión. Esto implica que todos los involucrados deban revisar sus marcos de acción y técnicas operativas; y a la vez iniciar un rol con funciones diferentes a las desarrolladas en épocas anteriores. Ya que existen factores que inciden fuertemente sobre toda la vida social, como pueden ser el aumento de la competencia, el acortamiento de algunos productos y/o servicios en relación a sus ciclos de vida, las formas de interrelación entre las organizaciones empresariales^{xxxi}, el cambio de rol en la actividad pública y privada, etc. De esta manera, los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se habían adquirido para el tratamiento de las diferentes problemáticas resultaron desactualizados e insuficientes a partir de la década del '90, no sólo para abordar lo complejo de las mismas, tanto en cantidad como variedad; sino también para adecuarse y comprender los requerimientos exigidos para la formulación, diseño, ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Cuestiones estas que se encuentran en la letra de las Constituciones Provinciales actuales, las cuales insisten con la idea de la autonomía municipal dentro de lo que es un Estado social de derecho; el cual incluye mecanismos participativos, con promoción de la participación^{xxxii}.

Por lo tanto, pensar en términos del nuevo rol de una gestión municipal, implicó entre otras cuestiones, incorporar efectivamente nuevas modalidades en y para la gestión de las políticas sociales, asumir acciones de política municipal, fomentar la creación de los

centros vecinales; administrar el control alimentario, las actividades culturales, deportivas y de recreación propias, contemplar el planeamiento urbano, etc. Para ello entonces, se ponderó la gestión de tipo participativa, considerando que su aplicación posibilitaba un incremento cualitativo y substancial de eficiencia y flexibilidad, aplicando formas de conducción por liderazgo interactivo, organizando el trabajo por equipos o células polifuncionales, otorgando diversas formas de reconocimiento a los esfuerzos fructíferos del personal, brindando en forma permanente capacitación para el puesto de trabajo y una atención constante a los circuitos de la comunicación formal e informal.

Retomando lo de Capacidades y Responsabilidades en y para la Gestión

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

¿En qué lugar se encontraban los municipios y departamentos de la provincia cuando se produce la reforma del estado? Y a su vez ¿cuáles eran las realidades a ser contempladas por parte de la agenda provincial?

Varias eran las cuestiones que debían afrontarse, partiendo de la realidad contextual de cada uno de ellos. Porque cabe retomar – ampliándola – la organización que marca el ritmo cotidiano al interior de los primeros.

No todos los municipios^{xxv} poseen las mismas características de extensión territorial, de densidad poblacional, de recursos propios, etc. La provincia de Misiones presenta un Sistema Municipal estructurado de la siguiente manera: Posee un total de 75 municipios los cuales están distribuidos en diecisiete departamentos. De acuerdo al número de habitantes, los municipios se ubican en diferentes categorías^{xxvi}: a) Primera Categoría: aquellos con más de 10.000 habitantes; b) Segunda Categoría: municipios con población entre 5.000 y 10.000 habitantes y c) Tercera: todos los municipios que no reúnan las condiciones para detentar la primera y segunda categoría (la ley dice que deben tener entre 3000 y 5000 habitantes), pero acepta como situación de hecho e incorpora como municipios de tercera categoría a las comunas existentes al momento de su sanción con menos de 3000 habitantes.

En cada departamento existen y coexisten representantes de cada una de ellas, lo que tiene una incidencia directa tanto en la asignación de recursos a ser recibidos desde las instancias centrales como en el tipo y cantidad de demandas que la gestión local recibe diariamente. A modo de ejemplo se desagregan algunas de las principales situaciones observadas, a la vez de reconocidas y expresadas por los protagonistas responsables, que tenían que ver con:

- Una representativa debilidad en los recursos humanos pertinentes para el ejercicio de la función pública^{xxvii}, como así también la estructura de planta reconocida y habilitada para el ejercicio de la función.
- Sumado a lo anterior, la necesidad con carácter de urgente de formar recursos humanos en las diferentes áreas que las esferas gubernamentales (sean estas municipales o provinciales) y la situación requerían. Poder apropiarse de la idea – acción que el trabajo había cambiado de normativas: una cosa era la estructura con puestos públicos y otra bastante diferente la que representaba el desempeño laboral a partir de las propias aptitudes y formaciones.
- Las miradas y concepciones de los actores protagónicos acerca de la complejidad que la realidad contextual inmediata y mediata presentaba, junto con las articulaciones o redes entre las problemáticas que se presentaban.
- La invisibilidad y/o naturalización para con la obtención de fondos que viabilizaran nuevas y distintas formas de intervención en y hacia lo social.
- Los procesos personales – disciplinares – de oficios para lograr la asimilación de nuevas formas de ser, de sentir, de pensar. Lo cual implicaba cambios de racionalidades fueran estas individuales, grupales, institucionales.
- Afrontar desde la gestión la inequidad social que se plantea entre los municipios, donde las situaciones problemáticas de mayor gravitación junto a las limitaciones para afrontarlas se concentran en aquellos ubicados en la segunda y tercera categoría.
- Unido a la pertinencia para el ejercicio de la función^{xxviii} se observan sistemáticas dificultades para poder identificar y consecuentemente dar respuesta a la relevancia de cada situación detectada; en poder efectuar ponderaciones en líneas de acción; con la consecuente debilidad hacia la toma de decisiones.
- Establecer líneas de comunicación fluidas a fin de mantener y/o fortalecer las redes existentes y a la vez generar nuevos acuerdos a las situaciones que se planteaban. Ello posibilitaría la reasignación o afectación de recursos de todo tipo como así también la previsión de posibles superposiciones de acciones.
- Comenzar a trabajar en la línea de la participación y organización en las comunidades, lo que generaría alternativas para la intervención desde miradas panópticas, inclusivas, desde el propio sentir, hacer y desear de los actores involucrados. Lo que afirmaría el alejamiento del individualismo, la situación personalizada, la búsqueda de “soluciones aisladas^{xxix}” a cuestiones que involucran a la sociedad en su conjunto.

En el marco de lo expuesto y a modo de síntesis se puede decir que el pasaje de un modelo de estado a otro – provocado por uno de los acontecimientos que marcaron el período de estudio como lo fue la reforma del Estado – fue acompañado con fortalezas y debilidades pero de manera sostenida y profundizada por los diferentes proyectos políticos vigentes desde 1995 a 2005.

Un indicador de ello resulta la reorganización – mediante creación o refuerzo de las existentes – de estructuras administrativas públicas de acuerdo al momento, contexto y

necesidades; hecho en donde aparecieron desde los diferentes sectores elementos de lo regional, particular, específico. Así por ejemplo, se pueden mencionar el ejercicio participativo desde todos los sectores relacionados con tomas de decisiones relacionadas con la implementación de proyectos locales y regionales, la identificación y consideración de derechos y libertades de los sectores o grupos postergados o en situaciones más debilitadas; la celeridad para la implementación de capacitaciones a fin de poder llevar adelante un tipo de gestión que respondiera a una planificación de tipo estratégica; el sostenido cambio en los modelos de pensar y ejecutar líneas de intervención de y para lo social; la posibilidad de acordar agendas – locales y provinciales – respetando zonas, costumbres, prácticas, etc. Acompañado también por los tiempos y procesos individuales y particulares que toda situación social implica, razón por la cual la adecuación y crecimiento al interior del territorio provincial muestra diferentes procesos, tiempos y productos.

Porque en ello están directamente implicados, claro está, las capacidades y las responsabilidades de quienes resultan o quieren resultar actores activos, protagónicos de su tiempo y lugar.

Notas:

ⁱ Reforma del Estado

ⁱⁱ 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)

ⁱⁱⁱ Encomillado propio.

^{iv} 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)

^v 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.

^{vi} 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.

^{vii} Resaltado propio.

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

^{ix} Dicha orientación se liga a la idea de que dichas intervenciones producen y moldean las condiciones de vida y la reproducción de la misma.

^x Desde el inicio de los 90' y a lo largo del período estudiado.

^{xi} Encomillado propio.

^{xii} Municipios. El Agrupamiento de varios de ellos conforman los Departamentos graficados en el mapa.

^{xiii} Téngase presente que el estudio mayor toma el período 1985 – 2005.

^{xiv} Con el principio básico de “primero los pobres”.

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

^{xvi} Encomillado propio

-
- ^{xvii} Encomillado propio
- ^{xviii} En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.
- ^{xix} Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.
- ^{xx} Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.
- ^{xxi} Se han producido fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.
- ^{xxii} Esto aparece en los principios jurídicos de la administración pública provincial y municipal, donde se estipulan: sistemas de cooperación, administración y fiscalización aplicados en forma conjunta en base a los gravámenes estipulados entre provincia y municipio, a una prestación de servicios públicos bajo patrocinio municipal pero con un control real de parte de los usuarios.
- ^{xxiii} Municipios. Los que a su vez se agrupan en tres categorías de acuerdo a densidad poblacional: primera, segunda y tercera categoría.
- ^{xxiv} Básicamente financieros, descentralizados del poder provincial.
- ^{xxv} Cuya autoridad representativa por elección popular es el Intendente.
- ^{xxvi} Según Ley 1688 del 26 de diciembre de 1956 (también por Constitución Provincial), que estaba en vigencia en el período de tiempo que abarca la presente investigación. Cabe mencionar que la misma ha sido modificada en el transcurso del presente año, estipulándose que dichas categorías sean actualizadas de manera automática de acuerdo a los datos de censos nacionales de población. De manera tal que se garantice una participación igualitaria en lo que hace a co-participación distributiva en partidas presupuestarias.
- ^{xxvii} Sobre el total de 75 municipios solo 5 de ellos contaba con un funcionario con nivel de escolarización secundario finalizado y certificado)
- ^{xxviii} En cuanto a capacitación específica se refiere
- ^{xxix} Encomillado propio

Bibliografía

- ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger (1991). *Los Poderes de La Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Editorial: Manantial.
- BOURDIEU, Pierre (1995). *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. Editorial: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre. (1994). *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Editorial: Anagrama.
- CARDARELLI, G. Y ROSENFELD, M. (1998). *Las Participaciones de la Pobreza: Programas y Proyectos Sociales*. Editorial: Paidós. –
- 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.
- DOCUMENTOS OFICIALES. Archivo de la Gobernación de la Provincia de Misiones.
- FERNANDEZ SOTO, Silvia (2005). *El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Editorial: Espacio.
- GARABEDIAN, Marcelo. El Estado Moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico. Documento de circulación interna, Carrera de Trabajo Social.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana Y NEUFELD, María R. (1994). *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Primera Parte. Cap. I. Editorial: Espacio. Buenos Aires.
- HELER, Mario; CASAS, Jorge, Manuel y GALLEGO, Fernando Martín (2010). *Lógicas de las Necesidades. La categoría de "necesidades en las investigaciones e intervenciones sociales*. Editorial: Espacio.
- 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.

MEDELLIN TORRES (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.

PICHARDO MUÑOZ, Arlette (1993). *Planificación y Programación Social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*. Editorial: Humanitas.

TREJO ROMO, Pablo (1987) “Notas Aproximativas a la definición de Proyecto Político” En: *Historia y Acción Política*” Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.