

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. Las formas de participación logradas por las familias misioneras al interior de las políticas sociales de familia y su relación con las previstas en las mismas en el período 1985 - 2005.”



PRODUCCIONES/PUBLICACIONES

POSADAS – MISIONES  
ABRIL 2013

### 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 protagonizado 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 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

---

\* Docentes e Investigadoras del Departamento de Trabajo Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. [griferrero@Argentina.com](mailto:griferrero@Argentina.com) / [ritacris710@hotmail.com](mailto:ritacris710@hotmail.com)

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 dados desde 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 fuentes secundarias priorizadas fueron, además de los discursos dados por los gobernadores ante la Honorable Cámara de Representantes<sup>i</sup>, en la apertura de sesiones que anualmente se efectúan, las documentaciones específicas obrantes en los municipios. En tanto se trabajaron fuentes primarias a partir de entrevistas en profundidad a quienes eran funcionarios responsables tanto del ejecutivo municipal como representantes de los respectivos gabinetes.

## Sobre los Lineamientos Conceptuales Considerados

Las ideas a ser compartidas remiten a un momento determinado del período de tiempo estudiado, ubicándoselas en el momento del pasaje de un modelo de estado a otro marcado por la reforma<sup>ii</sup> generada en el país. Reforma que implicó un proceso arduo de reorganización y acomodamiento en



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

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.

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 CEPAL<sup>iii</sup>, 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 destinatarios<sup>iv</sup>” 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” (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<sup>vi</sup>. 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<sup>vii</sup>. 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<sup>viii</sup> y un nuevo modelo de intervención<sup>ix</sup>, 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<sup>x</sup> 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<sup>xi</sup> 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”<sup>xii</sup>, 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<sup>xiii</sup> 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.

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<sup>xiv</sup>. 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<sup>xv</sup>, particularmente hacia los municipios mediante el traspaso – ya sea de hecho como de derecho – de funciones y competencias anteriormente ubicadas en los niveles nacionales o provinciales.

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

Ante esto, cabe destacar que los desafíos mencionados se relacionaron con las características particulares de los municipios; dado que es allí donde se produce un nivel mayor de interacción y cercanía con los vecinos. Y es allí también donde se debe dar respuestas a los problemas sociales

coyunturales; lo cual posibilita la consideración de considerar modelos participativos en pos de una articulación adecuada en la relación Estado – Sociedad dentro del plano local, sin olvidar el lugar del mercado. Representa por lo tanto, “el lugar estratégico”<sup>xvi</sup> 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”<sup>xvii</sup> 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<sup>xviii</sup> en atención de materia social estaba limitada por el manejo de recursos escasos<sup>xix</sup> – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaba por la instrumentación de acciones y/o proyectos asistenciales y de baja cobertura<sup>xx</sup>. 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<sup>xxi</sup>, el cambio de rol en la actividad pública y privada, etc. De esta manera, los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido para el tratamiento de las diferentes problemáticas resultan hoy desactualizados e insuficientes, no sólo para abordar lo complejo de las mismas, tanto en cantidad como variedad; sino también para adecuarse y comprender los requerimientos exigidos para la formulación, diseño, ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Cuestiones estas que se encuentra en la letra de las Constituciones Provinciales actuales, las cuales insisten con la idea de la autonomía municipal dentro de lo que es un Estado social de derecho; el cual incluye mecanismos participativos, con promoción de la participación<sup>xxii</sup>.

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

## 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<sup>xxiii</sup> la categoría en la cual estaban definidos y por ende la representatividad que ello encarnaba para el acceso a la obtención de recursos<sup>xxiv</sup>

¿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<sup>xxv</sup> poseen las mismas características de extensión territorial, de densidad poblacional, de recursos propios, etc. Los municipios se dividen en tres categorías: primera, segunda y tercera, las cuales están dadas por la densidad poblacional de cada uno de ellos. En cada departamento existen y coexisten representantes de cada una de ella, 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<sup>xxvi</sup>, 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<sup>xxvii</sup> 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 nuevas acordes 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<sup>xxviii</sup>” 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:

<sup>i</sup> 1 de Mayo de cada año. Con transmisión en directo por la red de comunicación oficial.

<sup>iii</sup> 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)

<sup>iv</sup> Encomillado propio.

<sup>v</sup> 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)

- 
- <sup>vi</sup> 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.
- <sup>vii</sup> 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.
- <sup>viii</sup> Resaltado propio.
- <sup>ix</sup> Donde al decir de Tenti -Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.
- <sup>x</sup> Dicha orientación se liga a la idea de que dichas intervenciones producen y moldean las condiciones de vida y la reproducción de la misma.
- <sup>xi</sup> Desde el inicio de los 90' y a lo largo del período estudiado.
- <sup>xii</sup> Encomillado propio.
- <sup>xiii</sup> Municipios. El Agrupamiento de varios de ellos conforman los Departamentos graficados en el mapa.
- <sup>xiv</sup> Con el principio básico de “primero los pobres”.
- <sup>xv</sup> Hacia el mercado (políticas de desregulación económica y privatización); hacia el nivel regional (creación del MERCOSUR); hacia el aparato estatal (política de reforma admisnitrativa); a la sociedad toda (generalización de programas focalizados hacia los de menos recursos).
- <sup>xvi</sup> Encomillado propio
- <sup>xvii</sup> Encomillado propio
- <sup>xviii</sup> En el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.
- <sup>xix</sup> Tanto humanos, como económicos, técnicos, de capacitación.
- <sup>xx</sup> Política Social – Política Pública. De acuerdo con los lineamientos teóricos presentados.
- <sup>xxi</sup> Se han producido fusiones, adquisiciones y alianzas de diversos tipos y alcances entre las mismas.
- <sup>xxii</sup> 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.
- <sup>xxiii</sup> Municipios. Los que a su vez se agrupan en tres categorías de acuerdo a densidad poblacional: primera, segunda y tercera categoría.
- <sup>xxiv</sup> Básicamente financieros, descentralizados del poder provincial.
- <sup>xxv</sup> Cuya autoridad representativa por elección popular es el Intendente.
- <sup>xxvi</sup> Sobre el total de 75 municipios solo 5 de ellos contaba con un funcionario con nivel de escolarización secundario finalizado y certificado)
- <sup>xxvii</sup> En cuanto a capacitación específica se refiere
- <sup>xxviii</sup> 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 MUÑIZ, 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.

---

## **Tensiones y Equilibrios en las Políticas Sociales de Familia.**

### **El Caso de las Ferias Francas de Misiones - Argentina**

Griselda Ferrero<sup>xxviii</sup> - Cristina Rita Acosta<sup>xxviii</sup>

**Eje temático # 2:** Políticas sociales, desarrollo rural, políticas agrarias y ambiente

#### **I. Resumen**

El presente artículo responde a un estudio mayor referido a las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones durante las décadas 1985 – 2005. En particular las autoras se ubican en el encuentro de dos aspectos considerados para el abordaje del objeto de investigación centrado en la relación dada entre la cobertura brindada desde las políticas sociales específicas con el tipo de necesidades observadas a partir de las demandas puestas de manifiesto por parte de dichas familias. Teniendo en cuenta para lograrlo, tanto a los organismos responsables ya detectados en el proceso de la investigación y que han sido responsables en la implementación de las mismas, como a quienes iban dirigidas. Como dato relevante aparece la consideración de lógicas utilizadas al decidir el diseño de algunas de estas políticas sociales; porque si bien el período estudiado atravesó por momentos que marcaron hitos en la sociedad argentina en general y misionera en lo particular (Reforma del Estado y Crisis Socio – Económica del 2001, básicamente); subsisten dos enfoques para considerar la génesis de una acción concreta: la que linealmente “baja o es propuesta desde los denominados enlatados”<sup>xxviii</sup> y la que considera las necesidades y demandas desde los propios actores sociales involucrados. Entre éstas últimas se ubica el caso a desarrollar.

#### **II. Palabras Claves**

Estado – Proyecto Político – Políticas Sociales – Familia – Ferias Francas.

#### **III. Desarrollo del documento**

##### **▪ Referencias Conceptuales Centrales**

Se presentan en este apartado determinadas nociones centrales tenidas en cuenta en el estudio mayor y que a su vez se relacionan con algunas de las presentadas como palabras claves. Se toma como punto de partida la idea relacionada con el concepto de Estado, en la que se lo asocia con organización

---

política de un país, con posicionamiento jurídico independiente a nivel nacional e internacional, y cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía. En tanto los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diferentes niveles de poder de las restantes sociedades que conviven dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, no pueden desconocerse las dos corrientes vigentes – 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. Vinculándose esta idea con la presentada por Trejo Romo (1987) cuando habla de Proyecto Político, a fin de comprender las características particulares que la consideración y diseño de las políticas públicas y sociales adquieren en los diferentes momentos históricos – políticos – sociales – económicos al interior de un territorio. Al autor se refiere tanto a la identificación de intereses, aspiraciones, propuestas en relación al Poder y el Estado como a poder aclarar y explicar las ideas y propósitos que tuvieron los protagonistas al momento de considerar las formas de gobierno a tener en cuenta, las instituciones políticas, el tipo de Estado y forma de gobierno a considerar en y para la organización política de un país. El autor define a un Proyecto Político como

“...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”: (Trejo Romo, p.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 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 (1993) cuando dice

“...un proyecto político es un conjunto de fines – no siempre explícitos – sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener y es sustentado por una fuerza social o coalición de fuerzas”. (Pichardo Muñiz, p.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, quien aparece como la voluntad política, como actor de privilegio dentro del proceso.

Vinculando esto con el avance en los procesos de reforma política y modernización económica sufridas por el Estado se puede advertir las causales en la importancia de las Políticas Públicas; por haberse convertido en los elementos que dieron cuenta concreta tanto de las tareas realizadas como de los logros obtenidos por un gobierno determinado; a partir del recorrido establecido entre la formulación de sus reformas y su ejecución concreta. Porque dentro del contexto general donde se han producido las reformas estructurales, particularmente en América Latina, las Políticas Públicas tomaron nuevos contenidos, los cuales han sido de peso si se los considera a partir de su función estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil<sup>xxviii</sup>. Medellín Torres sostiene 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. 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<sup>xxviii</sup>. (Medellín Torres, p. 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<sup>xxviii</sup>. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía<sup>xxviii</sup>. 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<sup>xxviii</sup> y un nuevo modelo de intervención<sup>xxviii</sup>, 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 (1996), 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)<sup>xxviii</sup>. (Danani, p.22)

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

---

cuestión. Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales<sup>xxviii</sup>, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Reaparece el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno<sup>xxviii</sup> 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?

Esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo profundo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”<sup>xxviii</sup>, donde no cabe espacio alguno para las improvisaciones. 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. 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. En palabras de Bourdieu (1994)

“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, p. 138)

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 de Jong (2000) 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, p.10)

Así entendida, la familia resulta 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.<sup>xxviii</sup>

A modo de cierre de este apartado, las autoras consideran oportuno compartir el recorrido que las familias rurales misioneras han realizado en una línea de tiempo en su condición de tales; a fin de poder comprender el fundamento que tuvieron para puntualizar la experiencia que se presenta en el presente documento<sup>xxviii</sup>.

De acuerdo a lo expreso por Galafassi (2005) la provincia de Misiones comienza su proceso de distribución de tierras hacia 1881<sup>xxviii</sup>, generándose una reactivación en obrajes y yerbales naturales. Por la Ley de Colonización de 1882 los lotes debían contar entre 25 y 400 hectáreas, la que se complementaba con la Ley Avellaneda de inmigración y colonización a fin de darle forma a la estructura socio-económica y poblacional a la provincia, lo que aún la caracteriza. Se pueden mencionar dos tipos de agricultores al interior del territorio provincial: a lo largo de la ruta 12, que bordea el río Paraná, un tipo de colono homologable a un "campesino medio" o "mediano productor" (en términos relativos al tamaño y características de la producción de la provincia), con explotaciones de 50 hectáreas promedio; y por la ruta 14, que cruza Misiones por el centro, los "campesinos pobres" o "pequeños productores cercanos a la subsistencia", ocupantes en general de tierras fiscales, con un promedio de explotación de alrededor de las 25 hectáreas y una alta proporción de semi-proletariado rural.

Es en esta realidad donde surge el Movimiento Agrario de Misiones, cuyo principal objetivo era el enunciado de reivindicaciones hacia la población mencionada, toda ellas referidas a las características del tipo de producción y especialmente a la comercialización de los productos.

De esta manera, tanto las pequeñas explotaciones con trabajo familiar y asalariado temporario como las medianas con asalariados permanentes, convivían con la burguesía agroindustrial de plantadores que incorporaron procesos primarios de industrialización a través de secaderos, etc., consolidándose en los últimos años de la década del sesenta una burguesía agroindustrial de capitales regionales y con capitales mixtos ligados a intereses extra regionales. Va a ser precisamente esa estructura agraria de pequeños y medianos

---

productores, quienes venían atravesando las dificultades inherentes a la producción y venta de sus productos, la que se va a constituir en uno de los rasgos destacados que particularizan el proceso de movilización en la provincia de Misiones. Como primera organización e instrumento de defensa de la realidad agraria local, el Movimiento Agrario Misionero perseguía la defensa y control de los intereses económicos y sociales de los agricultores a través de lo que consideraban una toma de conciencia sobre la realidad, lograr la capacitación de las familias rurales, favorecer y respaldar el desarrollo del cooperativismo; acompañando todo esto a través de la creación de un sistema de servicios sociales.

### **La Situación Particular: El caso de las Ferias Francas**

El contexto socio – económico – político atravesó procesos de cambio durante las dos décadas estudiadas. Se pudo visualizar a dos como los más significativos; uno de alcance regional<sup>xxviii</sup> y otro nacional. El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR<sup>xxviii</sup> el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica; en tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. 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. 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 rural<sup>xxviii</sup>. Este sector, encarna un interés particular en el mapa territorial, dado que un alto porcentaje<sup>xxviii</sup> de las familias misioneras conforman la población rural donde a través del modelo de agricultura familiar desarrollan su actividad laboral. Relacionando este suceso con la realidad regional se presenta la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (Krmpotic, 2003); presentándose la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas.

Las mismas se originaron a partir de un accionar conjunto por parte de los siguientes actores sociales: Movimiento Agrario Misionero, organismos públicos, programas nacionales, provinciales y municipales, (Cambio Rural del INTA; Secretaria de

---

Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA); Programa Social Agropecuario; del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, etc. Hecho que significó el primer paso en la mirada a tener en cuenta desde la agenda pública tanto provincial como municipal; donde la adecuación, coordinación, modalidad de gestión – entre otros aspectos – fueron tópicos centrales para el agrupamiento de elementos relevantes al momento de diseñar una política social: la población destinataria – a partir de la consideración de un grupo de actores sociales representados por el de familias rurales – y el tipo de actividad laboral específica, que sería reconocida bajo la modalidad de micro- emprendimiento productivo. Por sobre las condiciones económico – políticas imperantes a ese momento y con una reforma en lo estatal cuyos alcances incluía formas de pensar, hacer, sentir, de la población en su totalidad y de sus representantes en lo particular; los diferentes actores involucrados tanto por las responsabilidades como por los intereses y necesidades de unos y otros; se logra en este diseño la articulación para el diseño de la política social puntual el tener en cuenta el tipo de cobertura, el tipo de población destinataria junto a los objetivos perseguidos. Es decir, se logra un producto final donde el diseño mixto logra articular técnicamente lo siguiente: en cuanto al tipo de cobertura: de desarrollo productivo y de integración social; en lo atinente al tipo de población: la familia rural y en el enunciado de sus objetivos se expresan cuestiones tales como: promover la generación de emprendimientos productivos tendientes al desarrollo de capacidades y destrezas; potenciar las capacidades de la familia rural a través del fortalecimiento de procesos productivos sustentables. Junto a ello contribuir a la disminución de migraciones hacia los centros urbanos con el consecuente abandono del espacio rural.

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

---

los pequeños productores, pusieron el producto o subproducto logrado en la chacra en un espacio social – comercial más amplio; en el cual la oferta de la calidad es lo buscado y reconocido entre los consumidores que a ellas concurren. Y al mismo tiempo aseguraban el ingreso a la familia rural desde el propio trabajo colectivo familiar.

Los protagonistas ponderan algunas de las características que esta manera de “comercialización autogestionada”<sup>xxviii</sup> posee: la mejora fundamental relacionada con las condiciones materiales de vida de los productores; el aporte para la economía local; la regularidad en los ingresos que alcanzan los productores; y finalmente frecuencia sostenida en la demanda de trabajo. Como impacto incuestionable aparece el efecto multiplicador generado a partir de la venta del excedente de producción para el consumo lo que se reconvierte en poder adquisitivo en los distintos espacios comunitarios posibilitándoles ser “compradores” o “posibles clientes”. Para el funcionamiento cotidiano, la organización establecida requiere de “los lazos sociales” intra e inter familiar; como así también la vinculación con el medio; habiendo avanzado tanto en la organización formal legal como en el perfeccionamiento en los procesos de producción, comercialización y ventas.

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

Surgidas a partir de pensar una adaptación o modificación - según el caso concreto - de la vida rural, donde se incorporó la concepción de participación, cooperación, las ferias francas en Misiones generaron una realidad viable y

---

sustentable para la vida cotidiana de la familia rural. Donde con nuevas reglas de juego e instituciones y organismos trabajando mancomunadamente se pudo hacer frente a condiciones de pobreza en el medio rural, interrumpiendo posibles movimientos o traslados de ciudadanos a otros puntos geográficos, revalorizar la tarea específica de quienes la protagonizan, manteniendo las relaciones de convivencia de los miembros de la familia rural.

### **I. Reflexiones para Compartir**

Considerando como dimensiones centrales para el análisis las necesidades y potencialidades puestas en acto por parte de la familia rural misionera al momento de establecer estrategias específicas para lograr, por un lado la continuidad en el ámbito laboral / productivo que los caracteriza y por el otro, el logro del proyecto de vida familiar construido, se puede decir que en la provincia de Misiones y particularmente en el sector familiar rural se logró implementar una línea de Política Social que incluyó miradas, actores, lineamientos de responsabilidad tanto estatal como privado a partir de la consideración y respeto por el otro. Esto es, la inclusión de valores, sentimientos, lazos afectivos, formas de vida, prácticas sociales y laborales particulares tanto por la región como por quienes la protagonizaban. Como plantea Krmpotic (2003), si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos. ¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas para que haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

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

---

Entiende la autora que la propia historia se construye en lo cotidiano, tanto en relación a los sucesos particulares, individuales; como en lo que resulta ser el recorrido de los procesos históricos. Aparece – en esta mirada también – las dimensiones de tiempo y espacio. Lo cual permite comprender y significar a la vida familiar desde la concepción de qué es la trayectoria familiar. Finalmente cabe destacar el concepto de unidad familiar<sup>xxviii</sup>, entendiéndose por ello a

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

Poder “mirar y pensar<sup>xxviii</sup>” a la familia rural en este caso en particular desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza no solo el conocimiento y comprensión del “objeto familia<sup>xxviii</sup>” en sí mismo o para sí; sino esencialmente para ponerlo en acto cuando de articular “el pensar, el decir y el hacer” se trata.

Proyectos Políticos, Estado, Políticas Sociales de Familia: coordinadas o dimensiones constitutivas de la sociedad en su conjunto donde es posible conjugar tensiones con equilibrios cuando el foco se ubica en el reconocimiento y respeto del otro y los otros en pos del crecimiento ciudadano.

#### **IV. Referencias Bibliográficas**

Bourdieu, P. (1995). *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. Editorial: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1994). *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Editorial:

Anagrama.

CEPAL. (1996). *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*

- 
- Danani, C. , y otros. (2004). *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Editorial: Altamira.
- Fernández Soto, S. (2005). *El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Editorial: Espacio.
- Galafassi, G. (2005) *Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976)*". En Lázaro y Galafassi (comp.), *Sujetos, política y representación del mundo rural. Argentina 1930-1975*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. (1994). *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Primera Parte. Cap. I. Editorial: Espacio. Buenos Aires.
- Heler, M., Casas, J., Gallego, F. (2010). *Lógicas de las Necesidades. La categoría de necesidades en las investigaciones e intervenciones sociales*. Editorial: Espacio.
- Jong, E., Basso, R., Paira, Marisa. (2001). *La Familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial: Espacio.
- Jong, E. de. (2001). *La Familia en los Albores del Nuevo Milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial: Espacio.
- Jong, E., 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, C., Allen, I. (2003). *Trayectoria Familiar, ciclos políticos y bienestar*. Editorial: Espacio.
- Medellín Torres. (2002). *Inestabilidad, Incertidumbre y Autonomía Restringida: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa*. Centro Interdisciplinarios 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, P. (1987). *Notas Aproximativas a la definición de Proyecto Político*. En: *Historia y Acción Político*. Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

Verbeke, G., (s/f). "Ferias Francas de Misiones". Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. Recuperado de [www.riless.org/experiencias\\_desarrollo.shtml](http://www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml).

---

**XXVI CONGRESO NACIONAL de TRABAJO SOCIAL**  
**Perspectivas del Trabajo Social Camino al Bicentenario de la Independencia Nacional**  
**“Una Mirada a las Prácticas Profesionales Locales”**

*Autoras:* Lic. ZORRILLA Annalia. DNI 24.723.167

Lic. ACOSTA Rita. DNI 23.383.270

*Contacto:* [annaliazorrilla@hotmail.com.ar](mailto:annaliazorrilla@hotmail.com.ar) Teléfono Celular 3764-730084

*Institución de procedencia:*

Departamento de Trabajo Social  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.  
Universidad Nacional de Misiones

*Eje Temático:* Formación Académica y Práctica Profesional

*Palabras Claves:* Desarrollo Local – Planificación Participativa / Estratégica –  
Ciudadanía – Economía Social Comunitaria.

*Título:* “Ciudadanía, Economía Social y Trabajo Social. ¿Una sociedad utópica?  
La experiencia concreta en el barrio Las Margaritas.

## **I. Introducción**

El presente documento da cuenta del proceso de construcción de un espacio para la participación ciudadana en el que se conjugaron variables culturales, sociales, económicas,

---

políticas, etc.; poniendo énfasis en la idea de sujeto de derecho que todo actor social por su condición de tal posee. El mismo se desarrolló en el lapso de dos años y fue logrado desde la articulación de la asignatura Planificación y Gestión de Proyectos Sociales de la Licenciatura en Trabajo Social con una experiencia concreta en campo mediante la Intervención Profesional<sup>xxviii</sup> específica llevada a cabo con un grupo de ciudadanos residentes en el Barrio “Las Margaritas”<sup>xxviii</sup>, ubicado en un municipio del interior de la Provincia de Misiones, habitado por 1500 familias.

En un primer momento de dicho proceso, el objetivo que se perseguía tenía que ver, por un lado, con lograr el Fortalecimiento de las Organizaciones de Base de Naturaleza Económica existentes en la comunidad, y por el otro estimular la consolidación y el desarrollo de actividades productivas a nivel micro – social. Mientras que para un segundo momento la meta planteada era lograr un apoyo concreto a través de la construcción de un instrumento de financiamiento para la producción de bienes y servicios, teniendo en cuenta para ello las necesidades que fueran surgiendo por parte de los participantes del mercado comunitario; a fin de estimular las actividades económicas de pequeña escala, favoreciendo de esa manera las fuentes alternativas de ingreso de los involucrados. Para lograrlo se consideró como punto de partida las experiencias de tipo participativas y solidarias destinadas a la reivindicación laboral y productiva, tendientes a mejorar las condiciones socio - económicas del grupo objeto de intervención; utilizándose para ello la capacitación y asistencia técnica.

El fortalecimiento del espacio de la Economía Social y el acompañamiento de aquellos emprendedores que facilitan la reproducción de la vida, son cuestiones en las que aún en la actualidad las autoras de este documento están interviniendo; tanto promoviendo relaciones e intercambios entre los actores protagónicos de la economía social territorial como generando el desarrollo de acciones de capacitación y formación en proceso; con la consecuente difusión de experiencias y saberes basada en conductas de solidaridad y cooperación. En estas últimas acciones se ha inscripto la posibilidad de debate acerca del tema; lo que incentivó el interés de participar en este Congreso.

Paralelamente el Desarrollo Local<sup>xxviii</sup> se propone aportar a la construcción de una economía social, popular y solidaria, contribuyendo a la organización del trabajo para la

---

reproducción ampliada de la vida, para constituirse en un agente de gestión asociada en la vida de la comunidad.

## **II. Desarrollo**

¿De qué manera se desarrolló la experiencia?

En una primera instancia se considero necesario conocer las estrategias familiares de vida utilizadas por las familias para superar o afrontar sus necesidades diarias. El criterio metodológico acordado tuvo que ver con determinar el tipo de información a relevar, cómo hacerlo y a quiénes. De esta manera, se decidió por la realización de entrevistas en profundidad a diferentes actores representativos de la comunidad, esto es que realizaran algún tipo de actividad artesanal, comercial o prestaran algún servicio, para conocer o tener una aproximación a la situación económica real de los habitantes del barrio de referencia. Los datos considerados relevantes se relacionan con las siguientes variables: conocer si alguna vez se capacitaron, donde comercializan sus productos, si participaron en alguna feria o espacio comercial semejante, conocer si estarían interesados en formar parte de una estructura que sea quien esté a cargo de todo el proceso de creación y sostenimiento del espacio mencionado que funcionaria de manera mensual, conocer el interés de cada uno de estos actores en participar en un mercado comunitario de intercambio de bienes y servicios. A tal fin, se conformo una comisión organizadora del mercado comunitario compuesta por 20 personas representativas y con experiencia de la comunidad quienes estuvieron en todo el proceso de la puesta en marcha del espacio mencionado. Se establecieron días, horarios y frecuencia de las reuniones a realizar.

La experiencia perseguía como objetivo primordial la organización económica comunitaria, considerando los antecedentes dados desde grupos de ciudadanos residentes en contextos similares o diferentes y que han desarrollado históricamente formas de organización, producción y reproducción de la vida de manera comunitaria, basadas en estrategias integrales para la satisfacción de necesidades, a partir de principios de reciprocidad, intercambio y redistribución. Visualizando los principios rectores de estas experiencias, las que reconocen como elemento integrador al territorio, considerando como sujeto trascendental y principal a la comunidad, que es articulada a partir del trabajo y de la propiedad comunitaria. Estas formaciones trascienden en tiempo y espacio, continuando

---

con sus procesos de producción y reproducción de la comunidad, entendiendo a la economía comunitaria como eje articulador de sus procesos de la vida cotidiana. Es clave entender su vigencia con sus elementos integradores, pero sobre todo como alternativa al sistema actual totalitario.

Junto a la propuesta realizada se pretendía lograr que el sistema comunitario mantenga su esencia, símbolos, principios e instituciones, generando sentido de pertenencia de un todo, donde cada miembro que participa en la producción, también lo hace en la organización y en la toma de decisiones. Esto es, achicando las posibles brechas de desigualdades tanto hacia el interior de la comunidad como entre comunidades dentro de un territorio y espacio, organizándose en diferentes niveles, grupos familiares, familias y unidades domésticas<sup>xxviii</sup>, en la búsqueda de la distribución igualitaria del excedente producido socialmente; teniendo en cuenta el pensamiento dado por Cittadino quien plantea al respecto la noción de una organización estructurada pero a partir del logro de redes de relaciones sociales logradas entre individuos, sin el requisito o necesidad que entre los mismos posean lazos de parentesco, pero que compartan un lugar de residencia donde organicen entre todos la reproducción cotidiana.

Teniendo en cuenta a Coraggio<sup>xxviii</sup> se acuerda en que al interior de la producción y distribución comunitaria prima el valor de uso a partir de diversos principios e instituciones, los que operan como organizadores del sistema. Entre ellos el autor menciona: la reciprocidad, la redistribución y la complementariedad; lo que permite el marco de integridad y desarrollo junto a la satisfacción de las necesidades; al mismo tiempo de asegurar la supervivencia de las generaciones futuras, teniendo para ello como sujeto principal a la comunidad. El producto de esta nueva ética comunitaria del trabajo es la implementación de emprendimientos, talleres, comercios, locales comunales, cooperativas, espacios de recreación y culturales, desarrollo de servicios y bienes comunitarios, es desde aquí que consideramos relevante dichos planteos y es un eje primordial en la intervención realizada.

Dado que el objetivo primordial de las prácticas de economía comunitaria resultan ser el buen vivir y el vivir bien; las formas colectivas de trabajo y la participación de la

---

comunidad en la toma de decisiones; es importante aportar a la construcción de esta economía como alternativa al sistema capitalista, al igual que la economía social y solidaria.

Las autoras de este trabajo consideran que la Economía Social no puede ser para los pobres, sino que debe ser una propuesta para todos los ciudadanos; porque es una alternativa que además se asegura de lograr la inclusión de los pobres, de los excluidos. No se trata de hacer que “aguanten<sup>xxviii</sup>” hasta que se reactive la economía y el empleo, porque no se van a reactivar al punto de reintegrar a los hoy excluidos, al menos no en varias décadas y, mientras tanto, las pérdidas de vidas humanas biológicas sociales e intelectuales serán irre recuperables. Esta economía lo que trata es de activar las capacidades de todos los ciudadanos excluidos del trabajo, y propiciar el desarrollo de lazos sociales vinculados a la satisfacción de una amplia variedad de necesidades materiales, sociales y de la recuperación de los derechos de todos.

Ni siquiera una variante con una gran fuerza moral como la de la Economía Solidaria puede proponerse resolver eficazmente sólo las necesidades de los más pobres, pues esto no se logra efectivamente sin construir estructuras que asuman la responsabilidad por las necesidades de todos. Y sin generar un espacio público donde todas las necesidades particulares puedan exponerse y legitimarse democráticamente. Esto requiere de proyectos y programas de acción compartidos por actores heterogéneos.

Siguiendo el pensamiento de Aquín, se incluye la idea de ciudadano de la sociedad civil en el sentido de extensión de la ciudadanía que la noción en sí misma encierra. Teniendo en cuenta para ello las reflexiones y debates desarrollados donde el planteo central pasa por preguntarse si es posible poder pensar una ciudadanía que incluya e involucre comportamientos y acciones de cada protagonista hacia el interior de la propia sociedad civil. Dado que esto posibilita a la vez de habilitarlo el pensar los modos constitutivos del ser sujeto, de los valores, de prácticas, etc.; que permiten accionar diferentes tipos de procesos sociales y de posicionamiento de los sujetos partícipes de los mismos en un tiempo y espacio determinado. La autora se refiere a la crisis del lazo social y la pérdida de identidad que dificultan las relaciones sociales y señala que es posible pensar en que gran parte de la población se encuentra excluida de la sociedad. Y en este punto hace hincapié

---

acerca de la construcción de ciudadanía como dispositivo articulador de nuestra práctica en los nuevos escenarios de intervención.

### **III. A modo de Cierre**

Retomando lo expuesto hasta aquí, consideramos interesante y a la vez necesario recordar lo que fue y significó el fenómeno de la exclusión social en nuestro país, surgido de la precariedad laboral en el contexto del “capitalismo salvaje”<sup>xxviii</sup>; invitando en consecuencia a la posibilidad de detenernos y valorar la nueva significación de la cuestión social y al interior de ella nuestra práctica profesional. Ello viabiliza la consideración de la visión actual del sujeto social que demanda dicha práctica, para recién poder sumergirnos en la consideración de una alternativa de acción válida, como lo es la necesidad de contribuir a la formación ciudadana.

Hoy en día hablar de desarrollo en cualquier lugar del planeta implica necesariamente tener en cuenta el contexto mundial, en el que la globalización enmarca la vida cotidiana de barrios, comunas, municipios, ciudades, regiones, países; llegando a trastocar todos los ámbitos de la vida de los habitantes, es decir su cultura, en mayor o menor grado. Y es en este punto precisamente donde acordamos en el protagonismo profesional relacionado con la implicancia de afrontarlo como un reto central al interior de nuestras prácticas específicas, tratando de identificar, conocer y comprender las dinámicas sociales, económicas y políticas que se cruzan en el mundo globalizado y su interferencia en la búsqueda del desarrollo integral para el hombre y la sociedad.

Dicho posicionamiento y pensamiento permite realizar una intervención profesional desde la construcción de ciudadanía desde abajo<sup>xxviii</sup>, lo cual implica pensar y considerar la construcción social de los derechos junto al carácter resolutivo de los mismos dada la capacidad que poseen para generar conciencia colectiva.

Es entonces desde esta concepción que se considera y contempla la creación de un espacio común donde se inicia la intervención desde el lugar de lo micro: una pequeña comunidad

---

de 1500 viviendas del interior del territorio misionero; compartiendo los lineamientos dados desde la vertiente de la Economía Social, cuya práctica propone incidir crecientemente en la encarnación de sus valores en el seno de la administración pública y del sistema político. Las formas de gestión participativa a nivel local, la creación de foros participativos para definir políticas sectoriales, las instituciones del presupuesto participativo o de la planificación estratégica participativa, así como la organización de frentes de acción colectiva para modificar las políticas del Estado a favor de regular la economía y los mercados, de fomentar normativamente la economía social, y de practicar la democracia participativa, son recursos que hacen parte fundamental de una economía social que no se plantea ser antipolítica sino pro democracia participativa.

Fue desde esta concepción que se inició la experiencia, dándose lo que las autoras consideran como un “primer gran paso”<sup>xxviii</sup> hacia la concreción de un proceso donde con la creación de un mercado comunitario de intercambio de bienes y servicios se logró algo más que la participación de los diferentes actores de la comunidad; se considera haber logrado la construcción de un espacio genuino donde fue posible el ejercicio ciudadano con pleno derecho.

La intervención profesional llevado a cabo en el barrio Las Margaritas tuvo y tiene como objetivo preponderante promover la articulación de las estructuras y actores locales en torno a iniciativas de cambio que impulsen procesos de desarrollo en dicho nivel territorial. Enmarcadas en este objetivo las diversas acciones han estado orientadas a producir y difundir conocimientos necesarios para sostener estos mecanismos de articulación, como estudios sectoriales, sistematización e intercambio de estrategias, diagnósticos de las potencialidades de distintas esferas de la vida social local. Entre estas esferas, la rica variedad de iniciativas que conforman el campo de la economía popular o social da cuenta de la emergencia de un nuevo espectro de actores locales, cuya acción moviliza con mucha fuerza la dinámica económica y social del territorio donde estamos interviniendo. Nuestro interés en el estudio y la difusión de las características actuales de este sector popular, se apoya, además, en la convicción de que el desarrollo económico local sólo será efectivamente equitativo si resulta del crecimiento de la red de actividades económicas locales, de la expansión y densificación de una trama donde las experiencias de economía social ocupan un lugar destacado.

---

La creación de un Mercado Comunitario de intercambio de bienes y servicios, pretende crear redes que faciliten la puesta en el mercado de comercios sociales y solidarios, productos de demandas justas, artesanías, en las que los/as ciudadanos/as puedan visualizar de una manera integrada un sin fin de productos y servicios que hasta ahora no se han presentado en conjunto como de economía solidaria y social. Es decir, todos aquellos productos y servicios generados por entidades de economía social y solidaria bajo criterios de responsabilidad social, desarrollo sostenible, equidad, etc.

En resumen hablamos de la necesidad de un mercado social como una alternativa al modelo económico imperante, siendo un instrumento de transformación social y justicia que fomenta un desarrollo sostenible y participativo.

---

Lic ACOSTA Rita Cristina

Lic. ZORRILLA Annalia Julieta

### **Bibliografía**

- AQUIN, Nora. Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social. Capítulo: En torno a la ciudadanía. Espacio Editorial. Buenos Aires 2003
- ALBURQUERQUER, F. Metodología para el Desarrollo Económico Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. ILPES. Febrero 1997.
- CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. Siglo XXI. Editores. Buenos Aires. 1974.
- CORAGGIO, José Luis. En: Contextualizar y problematizar las experiencias de desarrollo local y economía social. Ponencia. 1998.
- CORAGGIO, José Luis. Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, Editorial: AIQUE-IDEAS. Buenos Aires. 1995.
- CORAGGIO, José Luis. Economía urbana. La perspectiva popular. Quito: Abya Yala. 1998a.
- CORTES, Rosalía. La vulnerabilidad social. Marco teórico: Antecedentes históricos del concepto, dimensiones de análisis, de focalización y de intervención. Secretaría

---

de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales (SIEMPRO), mimeo. Octubre 1996.

- DURKHEIM, Emile. La división del trabajo social. Akal/Universitaria. Madrid. 1987.
- ELIZALDE, Antonio. Nuevos Aportes para una Teoría de las Necesidades Humana Fundamentales. En: Ponencia al Seminario Internacional "Desarrollo a Escala Humana en Práctica", 1996. Universidad Austral de Valdivia.
- HINKELAMERT, Franz. "Democracia, estructura económico - social y formación de un sentido común legitimador". En: Coraggio, J. L. Y Deere, C. D. (coord.) "La transición difícil". Editorial: Siglo XXI. México. 1986.
- CITTADINI, Roberto Compilador. "Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención / 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010.

---

**Título: “Políticas Sociales de Familia en Misiones. El lugar de la familia entre la oferta y la demanda”.**

**Autoras:** Acosta, Cristina Rita

Ferrero, Griselda Carmen

**Institución de Procedencia:** Secretaría de Investigación y Postgrado.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Trabajo Social

Universidad Nacional de Misiones

**Correo Electrónico:** [griferrero11@hotmail.com](mailto:griferrero11@hotmail.com) / [ritacris710@hotmail.com](mailto:ritacris710@hotmail.com)

## **I. Introducción**

El marco para este trabajo está dado por los estudios que sobre las políticas sociales de familia en la provincia de Misiones – Argentina – vienen llevando a cabo las autoras, a partir de los Proyectos de Investigación inscriptos e incentivados en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de Misiones y en el marco de una de las prioridades del presente evento que incluye la del Estado, Sociedad y Políticas Públicas. Entre los propósitos considerados en los mismos se planteó el poder conocer las políticas sociales de familia implementadas en la provincia de Misiones y analizar la relación existente entre éstas con las necesidades de las familias misioneras, durante el período comprendido entre 1985 – 2005; lográndose una aproximación certera sobre la realidad del mapa provincial; donde se pudo identificar, por un lado, las áreas de gobierno involucradas y tipo de políticas delineadas por cada una de ellas, los sectores de la población abarcados a partir de la consideración de las unidades domésticas, la lógica imperante al interior de cada línea de política identificada, etc.; y por el otro, cuáles fueron las realidades contextuales específicas que atravesó el escenario regional, las distancias establecidas entre la oferta concreta con la demanda sentida, cuáles eran las unidades familiares comprendidas, etc.

Ahora bien, aunque en lo expuesto se evidencia que la problemática fue abordada desde las políticas sociales que contemplaban a la familia como objeto de su accionar; en el camino recorrido surgieron datos significativos relacionados con la invisibilidad en cuanto a la concepción de familia en la que se sustentaban las propuestas como así también la mirada hacia las mismas al momento de pensar y diseñar las propuestas. Haber llegado a este punto sustentó el avance del equipo de trabajo en lo que representaba para el mismo uno de los supuestos centrales al interior del estudio

---

desde su inicio: cuál era en realidad la consideración del sujeto familia cuando se lo priorizaba en y desde alguna intervención específica sea desde la esfera pública como la privada. En el caso que nos ocupaba específicamente desde las reconocidas e instituidas como las maneras tanto de acción como de omisión por parte del Estado: las políticas sociales. Esta dimensión de análisis se respalda en la consideración de la historia y trayectoria de los grupos familiares que hacen a los lugares, regiones, zonas, etc; por lo tanto a una determinada ciudadanía en sí misma. Esto es la idea real y concreta como sujeto de derecho que posibilita tanto la inclusión de otro como el ejercicio pleno de sus derechos.

Particularmente en Misiones la conformación de los núcleos familiares tuvo que ver con un proceso de ocupación territorial que incluyó corrientes migratorias extranjeras que darían a la provincia un panorama especial, reconociéndose en ella lo que dio en llamarse la formación de un “verdadero crisol de razas”; lo que incidió en los procesos de formación y consolidación tanto general (territorial) como particular (familiar). La diversidad de tramas sociales, la heterogeneidad de las unidades familiares, las prácticas y trayectorias diferentes, fueron manifestaciones concretas reproducidas por los protagonistas desde sus propias trayectorias culturales. Interesa para este trabajo poder compartir las reflexiones trabajadas sobre la relación existente entre estas familias en particular, sus realidades y dinámicas de organización con la consideración efectuada para con las mismas desde las políticas sociales específicas implementadas en Misiones entre 1985 – 2005; ya que representa uno de los desafíos perseguidos por el equipo de trabajo desde el estudio mayor. Las fuentes secundarias consultadas fueron básicamente los programas y proyectos específicos logrados y las primarias son entrevistas realizadas a los responsables de áreas gubernamentales y a familias protagonistas de la experiencia. En tanto el marco conceptual utilizado se relaciona con nociones de Políticas Sociales, Estado y Familia.

## **II. Desarrollo**

### **➤ Referencias Conceptuales**

Las ideas centrales que acompañan este trabajo se relacionan con Estado, Políticas Sociales y Familia; junto a la explicitación de necesidades y demandas.

Para referirnos a qué es o se entiende por Estado se toma el planteo de las dos corrientes vigentes – opuestas entre sí – en relación con la concepción del mismo: 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). En tanto, 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 Skinner<sup>xxviii</sup> 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 Friedland<sup>xxviii</sup> cuando afirman que las teorías del Estado tienden a derivar de las principales perspectivas teóricas, ya sea por separado o en combinación entre alguna de ellas. Porque consideran que las conceptualizaciones deben ser ubicadas en el contexto de la perspectiva teórica que las sustentan y a partir de las cuales se describen y explican los fenómenos de la realidad. En el siguiente cuadro se reproduce una síntesis de los principales tópicos que los autores desarrollan en su obra:

**CUADRO N° 1 – Teorías del Estado Según Perspectivas Teóricas**

Perspectiva Pluralista	Subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. Nivel de Análisis: el individuo.
------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Perspectiva Dirigencial (o teoría 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 y 3: Como un campo de toma de decisiones.

La segunda noción se relaciona con las Políticas Sociales, donde a partir del pensamiento de 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<sup>xxviii</sup>. (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<sup>xxviii</sup>. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía<sup>xxviii</sup>. 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<sup>xxviii</sup> y un nuevo modelo de intervención<sup>xxviii</sup>, 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)<sup>xxviii</sup> (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión. Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales<sup>xxviii</sup>, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Fernández Soto expresa al respecto que:

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

---

Reaparece el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno<sup>xxviii</sup> 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"<sup>xxviii</sup>, 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 y compartiendo la idea enunciada por Elizabeth Jelin, quien, la relaciona con el cambio social operado en las últimas décadas dentro de la sociedad y efectúa un comentario sobre las asociaciones que se realizan cuando se piensa en la idea de familia. Para hacerlo se vale del emblema utilizado para simbolizarla en el año internacional de la familia: un techo y un corazón, a modo de elementos de convivencia, afecto, cuidado, espacio común, protección, etc. Sin embargo, lo que aparece en la realidad expone situaciones contrastantes: matrimonios que terminan abruptamente, tanto por separaciones como divorcios, hogares cuyas jefas son mujeres, hogares monoparentales, familias ensambladas o reconstituidas donde conviven "los míos, los tuyos, los nuestros".<sup>xxviii</sup> 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.

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

La familia aparece entonces como protagonizando una tarea de tipo institucional donde cada miembro garantiza la integración de la unidad familiar, condición necesaria para la existencia y durabilidad de la misma. Y en esta tarea de integración donde la familia toma cuerpo es que aparece el funcionamiento como campo donde se establecen las relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica; con las consiguientes luchas por la conservación o transformación de las relaciones de fuerza. La familia asume un papel central para el mantenimiento del orden social, precisamente en la reproducción de la estructura y de las relaciones sociales. Esta reproducción se visualiza en determinadas estrategias puestas de manifiesto por ejemplo en la transmisión del apellido, los patrimonios materiales, etc. En tanto en la sociedad moderna el Estado asume la responsabilidad de construir categorías oficiales sobre las cuales se organizan y estructuran las sociedades, favoreciendo a través de una codificación basada en efectos económicos y sociales una forma determinada de organización familiar.

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

Garantía dada a partir de la conformación del Estado como tal, quien al hacerlo organiza de manera regular a sus magistraturas con la consiguiente estatalización del derecho, contando para ello con la base, fundamentación y autorización de la propia Constitución. Aunque bien cabe como interrogante si en esta dialéctica Estado – Familia / Familia – Estado, producción y reproducción, se contempla e incluyen a todos los grupos sociales que presentan, de una u otra manera, signos de constituir o pertenecer a un núcleo familiar, se encuentren o no alejados del modelo tradicional. Porque la transformación del núcleo básico familiar tomado como modelo tradicional es un hecho concreto, real y cotidiano en el mundo actual. Hablar de familia al día de hoy significa poder entender la complejidad en la se construyen y transcurren las

---

relaciones al interior de la misma, complejidad que está dada en las características de la sociedad general. Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

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

Es decir que para proponer a la familia como objeto de políticas sociales en la sociedad actual, se debería tener en cuenta los cambios y transiciones por las cuales atraviesa. No se puede obviar la resistencia entre el actor social individual o como integrante de una familia; entre autonomía y libertad de las personas que como sujetos plantean demandas y las exigencias del grupo como tal; la disyuntiva entre considerar los derechos individuales y los de familia; la dicotomía entre mundo público y mundo privado. Teniendo presente que la familia se ha visto atravesada por el mercado y que ese mercado también regula otros cruces como lo son el trabajo, la sexualidad, la salud, la educación, la recreación, el proyecto profesional, etc.; los que a su vez inciden directamente al interior de la misma, generando o dando paso a situaciones sociales diversas. Porque como plantea Krmpotic, si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos. ¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

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

Entiende la autora que la propia historia se construye en lo cotidiano, tanto en relación a los sucesos particulares, individuales; como en lo que resulta ser el recorrido de los

---

procesos históricos. Aparece – en esta mirada también – las dimensiones de tiempo y espacio. Lo cual permite comprender y significar a la vida familiar desde la concepción de - en sus propias palabras – es la trayectoria familiar. Poder “mirar y pensar<sup>xxviii</sup>” a la familia desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza el conocimiento y comprensión del “objeto familia”<sup>xxviii</sup>, esencialmente cuando el interés del presente estudio se enlaza con el entramado de ésta y la propuesta de intervención tanto específica como acertada. 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.

➤ **¿Políticas Sociales de Familia ó La Familia y las Políticas Sociales?**  
**La situación en particular de la Provincia de Misiones**

Se puede decir que la familia en la provincia de Misiones se inicia en la existencia de los grupos guaraníes<sup>xxviii</sup>, 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; dándose un proceso de formación y consolidación territorial particular, dado que la provincia fue poblándose a partir de las distintas corrientes migratorias que se iban produciendo, las que trajeron consigo una trama social diversa, heterogénea, si se toma como referencia el lugar de origen de cada ciudadano, su cultura, educación, costumbres, idiosincrasia, etc., lo que a su vez va a determinar la dinámica organizacional de cada una de ellas.

Fue a lo largo de este proceso entonces que a la provincia de Misiones produce cierto tipo de metamorfosis en sentido parcial, dado que cada comunidad o grupo se debió 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”<sup>xxviii</sup>. Y porque además y en paralelo debieron interactuar y convivir con los agrupamientos poblacionales nativos. Para poder comprender este proceso de colonización territorial, se presenta el siguiente cuadro a fin de exponer los momentos significativos del mismo:

### **Cuadro N° 2. Corrientes Migratorias Según Características**

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

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

Sumado a lo hasta aquí presentado, se debe tener en cuenta la gravitación de la economía sobre las relaciones sociales dado que signó los procesos históricos de desarrollo, donde el par polar integración / desintegración surgió de la mano de la tecnología. Coexistiendo prácticas sociales tradicionales y modernas, lo nativo con lo europeizante, lo tradicional con lo nuevo. Junto a la situación de “dominación”<sup>xxviii</sup> instalada desde la idea de “raza inferior”.<sup>xxviii</sup> 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 Benefactor<sup>xxviii</sup>, el que asume en Argentina una modalidad netamente intervencionista, considerando para ello la idea de derecho<sup>xxviii</sup> de los ciudadanos. Esto marca un hito histórico central por ser el punto de inicio para el diseño de políticas sociales como forma de hacer por parte del estado. Por último, viendo las características impuestas por el neoliberalismo<sup>xxviii</sup>, 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. 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.

### **Acerca de Cómo “lo dicen”<sup>xxviii</sup> las Políticas Sociales**

Tomando la categoría de **población objeto** tenida en cuenta desde las Políticas Sociales vigentes en la provincia de Misiones en el período estudiado, surge un primer agrupamiento de familias, el cual contempla: familia rural, familia de zonas vulnerables y familia urbana. Sin embargo al interior de cada una de ellas corresponden, de acuerdo al organismo y/o responsable de la ejecución, una serie de líneas a tener en cuenta: familias de pequeños productores, Personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socio – productivas; Familias carenciadas, determinado esto por el Censo 1980; Titulares de

---

Pensiones no contributivas y familiares a cargo; Jefes y jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años; Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro por Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Familias en situación de pobreza; Familias en situación de pobreza, con hijos menores y mujeres embarazadas; Mujeres / niñas Embarazadas; Mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza; Adultos mayores; Familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

En tanto, relacionando esto con los **objetivos explícitos** de dichas políticas sociales, se logra establecer un agrupamiento teniendo en cuenta para ello la direccionalidad que dichos objetivos planteaban; identificándose los siguientes: 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; Los que pretenden desarrollar capacidades productivas en los jóvenes excluidos; los que buscan promover generación de emprendimientos productivos tendientes al desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes; los que promueven la participación de referentes comunitarios y familiares en el desarrollo de propuestas para la mejora de prestaciones alimentarias en escuelas; los que brindan capacitación a docentes sobre temas como nutrición, violencia familiar, detección de adicciones, etc. Aquellos que asisten con semillas, animales, herramientas, a los pequeños productores para el autoconsumo en la vida rural; los que potencian las capacidades de la familia rural a través de fortalecer procesos productivos sustentables; los que intentan contribuir a evitar la migración a los centros urbanos con el consecuente abandono de las chacras.

Finalmente en la categoría **necesidades identificadas** surgen cuestiones tales como: atención de la salud; trabajo; infraestructura comunitaria y/o zonal; tenencia de la tierra; recreación; capacitación y financieras.

Hasta aquí la presentación descriptiva de los aspectos que interesan a efectos del presente documento, pero también es desde aquí en donde comienza la tarea de tipo

---

relacional – analítica, cuando los datos permiten observar una suerte de efecto dominó más que interesante cuando se avanza en la profundización de la temática. Desde las categorías descriptas se puede apreciar la consideración de la (s) familia (s) en tres aspectos básicos de su constitución como tal: en primer lugar como objeto de atención y/o intervención por parte del Estado; también se encuentran implícitas en los objetivos que las líneas de trabajo perseguían para finalmente tener en cuenta el por qué para esa política puesto en la identificación de las necesidades. Se podría decir que existen ciertos y determinados hilos conductores entre las tres categorías enunciadas; donde se pueden establecer sin mucha dificultad uniones entre ellas; esto es, teniendo en cuenta el objetivo se puede identificar al tipo de familia que estarían dirigidas y por qué tipo de necesidad. Y es en esta articulación donde surge contundente un dato central no solo para este trabajo sino también en el marco del estudio que lo contiene. Dato que tiene que ver con la ausencia, invisibilidad o naturalización de la concepción de familia; lo que produce una suerte de quiebre al momento de mantener el hilo conductor del que se hablaba. Llevando esto a la consideración de un segundo aspecto a tener en cuenta relacionado esta vez con una cuestión metodológica: cuál es el criterio a partir del cual se estipula la articulación entre familia rural, de zonas vulnerables o urbana con las ramificaciones que las mismas presentan. Es decir, en qué momento, quiénes y de qué manera deciden que una política social de familia encuadrada como Familia Carenciada se corresponde con familia rural o familia urbana. Completándose la relación con el tipo de necesidad a ser atendida. Una nueva articulación permite reflexionar acerca de las realidades de vida cotidiana con las prácticas que ello implica por parte de una familia rural o de una urbana en relación a la noción de carenciada. El abanico de interrogantes que puede darse en cuanto a esto último resulta amplio, difuso; y a que a modo de contracara emerge por un lado qué es carenciado; en relación con qué aspecto o factor se lo asocia; como así también quiénes se consideran y/o se ubican al interior de dicha tipificación. Consideraciones que al mismo tiempo resultan una constante a lo largo de las dos décadas estudiadas; razón por la cual puede identificárselas y/ asociárselas tanto al modelo universal como al focalizado; con anterioridad como posteriores a la reforma del Estado, sean de dependencia Nacional como Provincial. Junto a la asociación casi directa con la noción de trabajo y tipo de trabajo.

Hasta aquí “el ejercicio” si bien es válido podría resultar rayano en lo tedioso o poco innovador; siendo este el momento de retomar el propósito que se presentara en la Introducción de la ponencia en cuanto al lugar de la familia cuando de considerar o

---

diseñar políticas sociales específicas se refiere. Misiones, como el resto de las provincias, ha presentado una continuidad sostenida en “la bajada”<sup>xxviii</sup> de Políticas Sociales de Familia<sup>xxviii</sup> durante las dos décadas abarcadas por la investigación. Y las características presentadas hasta aquí se dieron sin excepción en aquellas de dependencia Nacional. Pero el trabajo se estaría alejando de lo interesante a la vez de lo riguroso si no se consideraran, tanto desde lo ideológico – metodológico como desde lo técnico – instrumental, a efectos del análisis ciertas singularidades al interior del escenario zonal. Se alude con ello a las particularidades que algunas Políticas Sociales de Familia adquirieron en el Nivel Provincial; donde el efecto dominó de los datos dan cuenta de una realidad que aún desde la particularidad puede ser tenida en cuenta – y de hecho debería serlo - hacia un espectro mas general.

Se está haciendo referencia concretamente a un dato decisivo surgido del análisis de dos Políticas Sociales puntualmente; en donde se articula los aspectos ideológico – metodológico junto al técnico – instrumental; ubicadas en las áreas de Vivienda y Trabajo, específicamente en micro - emprendimientos.

Se podría mencionar como fortalezas de las mismas y teniendo en cuenta los indicadores generales de aplicación para estos casos, la permanencia en el tiempo, la adecuación de recursos acorde al momento histórico – político, el monitoreo adecuado en cuanto al momento y quiénes lo realizan, la pertinencia de sus objetivos y metas. No obstante se consideran otros indicadores; relacionados con lo que hace y estructura la dinámica de lo familiar. Esto es; prácticas de vida cotidiana, organización y distribución de tareas al interior del grupo, pertenencia a un lugar específico, costumbres y hábitos (alimenticios, sociales, etc.), rituales, etc.

Las Políticas Sociales de Familia dirigidas al sector rural – familia rural – donde se partió de una concepción de necesidad a partir de la potencialidad, como lo señala ROZAS PAGAZA o HELER, hizo posible la reconversión de fuerzas o dinámicas tanto intrafamiliares como interfamiliares, concepción ésta en tensión si se la relaciona con la noción de oferta – demanda tan asociada a la variable económica. Lo cual gira la mirada de Familia como Objeto de Intervención por parte del Estado a Familia como “Sujeto para”<sup>xxviii</sup> con la consecuente invocación a derecho/s por parte de las mismas.

Lo ideológico permite aunar intencionalidades, sea desde el ejecutivo como desde los organismos públicos o privados como desde la sociedad civil, ya que al sustentar un diseño en una mirada de necesidad entendida como

“... una necesidad no es solo carencia sino potencialidades humanas individuales y colectivas, que hace posible vivir el mundo traduciéndose en proyectos de

---

vida que le dan sentido y significado a las relaciones sociales..." (ROZAS PAGAZA, Margarita: 1998:22)

se está adhiriendo a un pensamiento donde se pone en tensión dos concepciones: si se considera que las necesidades sociales aparecen como demandas puntuales dentro del contexto social y son reconocidas de esa manera, la respuesta que se elabora resulta una respuesta de tipo inmediata, mediante el uso de los recursos institucionales existentes. Aparece de esta manera el pensamiento de emergencia. En cambio, cuando se considera que están referidas a las necesidades de la sociedad en su conjunto, se las puede definir como el estado de un individuo o una sociedad en relación a los medios necesarios para la subsistencia y desarrollo; pudiendo ser analizadas desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Así vistas y consideradas, las necesidades sociales no son simples demandas individuales; por el contrario; involucran a toda la sociedad y fundamentalmente a aquellos que tienen la responsabilidad política de orientar los cambios de la sociedad. Predomina una categoría más abarcativa desde la óptica de las soluciones, involucrando la prevención y promoción.

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

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

El desarrollo de la noción de necesidades lo realiza como el punto de apoyo que permite movilizar la comprensión del mundo humano desde dos lenguajes: por un lado el cotidiano y por el otro el científico. Y especifica matices de posibilidades en donde son tenidas en cuenta: porque se apela a ellas para dar cuenta de comportamientos grupales e individuales de todo tipo; porque permiten alegar a favor de políticas públicas o de dispositivos institucionales privados; etc. Las posibilidades de tipificarlas resultan más amplias, pudiéndose identificar entonces necesidades de tipo naturales o culturales; individuales o sociales; con valor universal de acuerdo a momentos históricos y sociedades determinadas; o también básicas o superfluas; primarias o secundarias; urgentes o prorrogables.

La flexibilidad expuesta permite entonces considerar, para su inclusión, los valores como armadores de las necesidades y también de las diferencias de las mismas; tenerlas en cuenta como miradas desde lo cultural. Lo cual posibilita su integración a prácticas sociales e históricas, pudiéndose dar otro giro a las respuestas

---

bajo la forma de intervención específica. Será considerada entonces una demanda a partir de su ligazón con las cuestiones sociales; por lo tanto el tipo de demanda que se efectúe tendrá una movilidad específica en relación a: potencialidades, realidades, cuestiones no satisfechas como así también de servicios. Pero en todas ellas y en cada una de las situaciones el eje motorizador para el diseño y la acción será la consideración del otro; lo que se pone en marcha a través de la posibilidad o ausencia de participación que a cada familia con toda su impronta se le posibilite.

Vivienda y Trabajo, ejes organizadores de la vida familiar en cualquier tiempo y espacio, modalidad familiar asumida y/o adoptada, donde confluye el afuera y el adentro mediante la posibilidad de mantener costumbres, trayectorias, convicciones, ideales, prácticas en pos de la producción y reproducción de la vida social. Así entendidas, asumidas y acompañadas desde el Estado Provincial, a lo largo de dos décadas. En términos de las Políticas Sociales de Familia de la Provincia de Misiones: Ferias Francas y Ñande Gente. El lugar de la Familia Misionera.

### **III. 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.
- 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.
- 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; 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- TORRADO, Susana. 2003. "Historia de la Familia en la Argentina Moderna". Editorial: De La Flor.
- WAINERMAN, Catalina y otros. 1994. "Vivir en Familia". Editorial: UNICEF / LOSADA.

---

Políticas Sociales de Familia y Agenda Pública  
Acerca de continuidades y rupturas

Magíster Griselda Ferrero \*

Resumen

Con este artículo se pretende compartir las ideas centrales que subyacen a la investigación iniciada hace cuatro años relacionada con la existencia de Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones en el período de tiempo comprendido entre 1985 – 2005; proyecto que fue desgranándose en diferentes tópicos, encadenados, desde entonces hasta la fecha. Centrado en las políticas sociales de familia, el estudio avanzó desde el conocimiento sobre su existencia, tipos, prestaciones, objetivos, responsables; hasta la relación que ello tenía con las necesidades explicitadas por parte de las familias destinatarias. Recorrido sustentado en el supuesto inicial acerca del punto de partida y/o marco de las mismas durante un período de tiempo donde se produjeron modificaciones políticas, económicas, sociales, etc.; de consideración tanto en el orden nacional como provincial con un impacto directo al interior de la ciudadanía.

Introducción

Las reflexiones e intercambio de ideas al interior del equipo de investigación han hecho posible la producción de este artículo, dado que si bien la consideración del marco de un proyecto señala el camino para el desarrollo de las actividades que posibilitarán alcanzar la meta propuesta; existe una tarea silenciosa y no siempre explicitada que es precisamente aquella producida por el grupo de trabajo en torno a la toma de decisiones, priorización de criterios metodológicos, puesta en común acerca de las definiciones y alcances terminológicos – conceptuales, etc. Y este estudio no resultó una excepción a esta regla; cuando se trataba de determinar si se estaba hablando de algo nunca trabajado o *resultaba un poco más de lo mismo*<sup>xxviii</sup>; cuáles iban a ser las argumentaciones a plasmar en un estudio que iría desagregándose por partes pero a su vez interesaba mantener un hilo conductor entre ellas, en qué punto o cuestión se iban a ubicar las miradas, concepciones, si las mismas resultarían renovadas o no, si iban a dar cuenta de un aspecto diacrónico acerca del objeto de estudio o por el contrario intentaría una proyección a futuro. La decisión final posibilitó la apertura de un camino si bien un tanto más incierto en cuanto a previsión de resultados pero en cambio un tanto más certera en cuanto al marco y toma de decisiones al momento de considerar la relevancia, oportunidad y procedimientos de las Políticas Sociales.

El universo de estudio se centró en la existencia de Políticas Sociales en la provincia de Misiones en el período de tiempo comprendido entre los años 1985 – 2005, estipulándose como criterios rectores para su consideración como tales a: que contemplaran al menos una característica relacionada con el sujeto familia; que estuviera inserta en alguna organización responsable de políticas sociales de familia en la provincia de Misiones, que dieran cuenta de unidades familiares como destinatarias de políticas sociales de familia, que fueran líneas continuas o interrumpidas en el tiempo. El interrogante que dio origen al estudio se relacionó con el planteo de la existencia o ausencia de Políticas Sociales de Familia en la provincia de Misiones junto a las características del diseño y su

---

continuidad, modificación o interrupción en el período estudiado. Período que respondió al segundo interrogante relacionado con los Proyectos Políticos que habían estado presentes en las décadas que abarcaba el estudio, de allí dicho recorte. Dado que se trata de un período donde la vida ciudadana se desarrollaba en proyectos políticos de corte netamente democráticos pero con un hiato significativo hacia los '90; resultando de interés por lo tanto poder relacionar esto con el primer planteo. Desde ese lugar, entonces, el título de este artículo, ya que la tarea se inicia con la búsqueda hacia el conocimiento de líneas rectoras que permitieran identificar precisamente la existencia o ausencia de políticas sociales de familia en la provincia de Misiones en el período comprendido entre 1985 – 2005 y su relación con los Proyectos Políticos vigentes durante el mismo. En tanto las perspectivas teóricas centrales tomadas devienen de la Sociología y el Trabajo Social.

### Criterios Metodológicos

El debate sobre el criterio para dar inicio al estudio resultó central en la investigación, surgiendo 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 los lineamientos devenidos desde el ejecutivo provincial, siendo ésta última la seleccionada, dado que posibilitaba una aproximación entre el objeto de estudio con la noción e identificación del proyecto político vigente durante las dos décadas abordadas; teniendo éste último una relación directa con las políticas sociales. Las fuentes secundarias priorizadas fueron los discursos dados por los gobernadores ante la Honorable Cámara de Representantes<sup>xxviii</sup>, en la apertura de sesiones que anualmente se efectúan. Esto posibilitó la comprensión de las miradas y consideraciones en la construcción de la Agenda Política Provincial entre 1985 - 2005; dado que los mismos representan la intencionalidad inicial desde el decir; para luego relacionarlo con lo hecho concretamente durante la gestión<sup>xxviii</sup>.

### Lineamientos Conceptuales

Se retoman en este apartado algunas de las ideas o nociones centrales tenidas en cuenta y que se relacionan con tres de las palabras claves utilizadas como guía principal en el estudio mayor: Proyecto Político, Políticas Sociales y Familia.

Cuando se habla de Proyecto Político surgen – casi simultáneamente – conceptos tales como Estado, Política, Historia, Planificación; debiéndose realizar una búsqueda inmediata de los alcances de cada uno a fin de poder determinar alcances y límites de cada uno de ellos. Pero al mismo tiempo la existencia de relación o ausencia de la misma entre dichos conceptos. Siguiendo el pensamiento de Trejo estas cuestiones son presentadas en una trama interesante 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 esta 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 Muñoz, cuando dice

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

---

Siguiendo el pensamiento de Garabedian resulta interesante el planteo que hace cuando habla de Estado, haciéndolo a partir de relacionar distintas definiciones del mismo, los pensadores que teorizaron sobre él y los diferentes tipos de Estado surgidos en la historia mundial. El autor dice que el Estado constituye una formación social fruto de una construcción histórica y política que surge y se desarrolla en Europa a partir del siglo XIII. Cita características del Estado moderno que los diferencia de los anteriores en la edad media, distinguiendo las siguientes:

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

El Estado moderno está íntimamente ligado con la política y como es producto de la historia, esta siempre sujeto a cambios. La política definida en la antigüedad por Aristóteles vinculada a la administración y a la vida en la ciudad, va cambiando hasta su concepción como actividad humana relacionada con la construcción de poder al servicio de la transformación social y accesible a todos los actores que participan de la cosa pública y de la construcción del Estado moderno<sup>xxviii</sup>.

A medida que se va conformando el capitalismo, como sistema productivo de las sociedades europeas hacia finales del siglo XVIII, se puede observar la política como una actividad en expansión de la cual participan cada vez más sectores sociales.

Las definiciones de Estado realizadas por los politólogos argentinos Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, hacen hincapié en la característica de la dominación política y social que realiza el Estado a través de un entramado institucional dentro de un territorio geográficamente delimitado. Los Estados en sus procesos de construcción, van adquiriendo atributos de estatidad, que serán utilizados para llevar adelante sus objetivos y finalidades. Marcelo Garabedian los resume de la siguiente manera:

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

A su vez, el Estado tiene componentes constitutivos, pudiéndose nombrar:

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

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

Con el avance en los procesos de reforma política y modernización económica sufridas por el Estado, las Políticas Públicas adquirieron una importancia novedosa; por haberse convertido en los elementos que dieron cuenta concreta tanto de las tareas realizadas como de los logros obtenidos por un gobierno determinado; a partir del recorrido establecido entre la formulación de sus reformas y su ejecución concreta. Porque dentro del contexto general donde se han producido las reformas estructurales, particularmente en América Latina, las Políticas Públicas tomaron nuevos contenidos, los cuales han sido de peso si se los considera a partir de su función estratégica, su condición institucional, por su relación con las estructuras políticas y finalmente por la relación con la sociedad civil<sup>xxviii</sup>.

La marginalidad urbana (que concentra la pobreza en áreas pobladas), el flagelo de la desocupación y los problemas de empleo; el avance de la pobreza (que afecta a cada vez más personas y pone en situación de riesgo a los grupos más indefensos: niños, ancianos, mujeres) y el deterioro del desarrollo humano en general, constituyen los grandes desafíos de este nuevo siglo. La creatividad y los esquemas cognitivos de referencia tradicionales no resultan útiles y deben ser revisados. Considerando la realidad actual desde sus rasgos más destacados, aparecen la explosión demográfica y la urbanización, la globalización de la economía, las crisis sociales recurrentes, el avance tecnológico producido a una velocidad vertiginosa y el relativo desconocimiento de su

---

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

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

“...la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno<sup>xxviii</sup>”. (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<sup>xxviii</sup>. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía<sup>xxviii</sup>.

---

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 y un nuevo modelo de intervención<sup>xxviii</sup>, 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)<sup>xxviii</sup> (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, 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, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la

---

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

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

Fernández Soto expresa al respecto que:

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

Reaparece, confirmando la idea inicial de este documento, el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno<sup>xxviii</sup> 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*<sup>xxviii</sup>, 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.

---

Elizabeth Jelin, se refiere a ésta última relacionándola 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. 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*<sup>xviii</sup>. 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.

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

La familia aparece entonces como protagonizando una tarea de tipo institucional donde cada miembro garantiza la integración de la unidad familiar, condición necesaria para la existencia y durabilidad de la misma. Y en esta tarea de integración donde la familia toma cuerpo es que aparece el funcionamiento como campo donde se establecen las relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica; con las consiguientes luchas por la conservación o transformación de las relaciones de fuerza. La familia asume un papel central para el mantenimiento del orden social, precisamente en la reproducción de la estructura y de las relaciones sociales. Esta reproducción se visualiza en determinadas estrategias puestas de manifiesto por ejemplo en la transmisión del apellido, los patrimonios materiales, etc. En tanto en la sociedad moderna el Estado asume la responsabilidad de construir categorías oficiales sobre las cuales se organizan y estructuran las sociedades, favoreciendo a través de una codificación basada en efectos económicos y sociales una forma determinada de organización familiar.

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

---

Garantía dada a partir de la conformación del Estado como tal, quien al hacerlo organiza de manera regular a sus magistraturas con la consiguiente estatalización del derecho, contando para ello con la base, fundamentación y autorización de la propia Constitución. Aunque bien cabe como interrogante si en esta dialéctica Estado – Familia / Familia – Estado, producción y reproducción, se contempla e incluyen a todos los grupos sociales que presentan, de una u otra manera, signos de constituir o pertenecer a un núcleo familiar, se encuentren o no alejados del modelo tradicional. Porque la transformación del núcleo básico familiar tomado como modelo tradicional es un hecho concreto, real y cotidiano en el mundo actual. Hablar de familia al día de hoy significa poder entender la complejidad en la se construyen y transcurren las relaciones al interior de la misma, complejidad que está dada en las características de la sociedad general.

Eloisa Jong así lo entiende cuando expresa:

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

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

Porque como plantea Krmpotic, si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos. ¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

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

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

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

Poder *mirar y pensar*<sup>xxviii</sup> a la familia desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza el conocimiento y comprensión de la misma, esencialmente cuando el interés del presente estudio se enlaza con el entramado de ésta y la propuesta de intervención tanto específica como acertada.

#### I. Proyecto Político y Políticas Sociales de Familia: *El Escenario Misionero*<sup>xxviii</sup>

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 que se presenta a continuación, se sucedieron seis períodos de gobierno con representatividad de tres fuerzas políticas diferentes: en el primero de ellos, la Unión Cívica Radical<sup>xxviii</sup>; los tres que le suceden corresponden al Partido Justicialista, en tanto los dos últimos representan una fuerza de coalición con participación de actores que confluyeron desde diferentes partidos políticos. A lo largo de este proceso se pudo visualizar las modificaciones sostenidas que atravesó la provincia, relacionadas algunas de ellas a los procesos políticos de orden nacional, cuando no fueron una consecuencia directa de los mismos. Tener en cuenta esta identificación del contexto específico permite la comprensión socio – histórica – política de la zona en las dos décadas abordadas.

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

Período de Gobierno	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 <sup>xxviii</sup>	Frente Para la Victoria	Ing. Rovira

2004 - 2007	Frente Renovador	Ing. Rovira
-------------	------------------	-------------

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

Sobre los datos graficados se realiza un desagregado mediante el agrupamiento por década y períodos dentro de cada década a fin de organizar la información manteniendo la secuencia cronológica por un lado como así también posibilitar la identificación de aquello que se pretende señalar por el otro.

1985 – 1995: Primera Década

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

Por parte de los responsables del proyecto político instalado existía claridad a la vez de compromiso para con lo que consideraban necesidades inmediatas a tener en cuenta, entre las cuales se pueden mencionar: Una situación de pobreza generalizada en la zona, con incidencia directa en las áreas relacionadas con la niñez, la discapacidad, la realidad del peón rural, la situación de los empleados de la administración provincial (lo que incluía al sector municipal, por departamentos); una brecha relevante entre la realidad productiva de la provincia con la tecnología existente a tal fin, previéndose la implementación de líneas de créditos cuyas condiciones se adecuaran a la realidad concreta de los destinatarios. La realidad relacionada con la existencia de tierras ociosas aún con presencia de agricultores con experiencia y *capacidad natural*<sup>xxviii</sup> para las tareas específicas del sector. Se considera prioritario entonces la oferta de capacitaciones específicas relacionadas al sector tanto en la reconversión de determinadas producciones como del aprestamiento necesario por parte de aquellos que la protagonicen (oferta de capacitaciones en: nuevas tecnologías agrarias, nuevos oficios, incorporación al sistema educativo formal a fin de disminuir el analfabetismo, tendiendo a disminuir la desocupación. En relación con esto último y ya dirigido a todas las familias misioneras la proyección hacia el incremento en nuevos puestos de trabajo, los cuales bajo las nuevas modalidades que el momento y contexto requiere, permitiera a las mismas vivir dignamente a partir de la consideración regional. En cuanto a los espacios organizacionales se contaba con estructuras asociadas a cada área de gobierno, sin que se observen modificaciones en este período. Durante los cuatro años, las más comprometidas con la realidad de las familias misioneras y que dieron algún tipo de respuesta a las necesidades consideradas desde y para la intervención fueron: Ministerio

---

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

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

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

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

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

Va a ser desde la gestión entonces donde se originan las acciones relacionadas con dar respuesta a la población en condiciones de vulnerabilidad; considerándose este dato como el primer gran hito divisorio desde las situaciones heredadas, generadas con

---

anterioridad; pero complementándose con los primeros signos de modificación en cuanto a la responsabilidad que le cupo en décadas anteriores<sup>xxviii</sup>. Y va a ser la familia, particularmente la familia rural, la que ocupe un lugar central como destinatarias de estas decisiones.

Así por ejemplo, desde la primer cartera mencionada, se designa la Mesa de Concertación del sector yerbatero; con la decisión de *levantar* la intervención que el sector había sufrido en la época del gobierno de facto; y por consiguiente se le devuelve a la familia yerbatera<sup>xxviii</sup> la Coordinación y Regulación de las actividades relacionadas con la yerba mate. Y el Instituto de Fomento Agrario Industrial como soporte para el productor agropecuario, uniendo con la representación real y efectiva del Ejecutivo Provincial en la conducción de los sectores de la producción y el trabajo. Del mismo modo la contención hacia los grupos considerados como aquellos más necesitados al interior del sector representados por los esencieros, los productores de frutales, los productores hortícolas y los minifundistas; para quienes se puso en marcha el Programa de Atención y Apoyo a la Familia Rural. Siguiendo con la segunda cartera mencionada, con la creación de secretarías específicas en la órbita del Ministerio de Bienestar Social comienza a reconocerse la centralidad de determinadas temáticas invisibilizadas hasta ese momento. Las mismas fueron las secretarías de la Mujer y la de la Juventud, modificación que también marcará un antes y un después en miradas y acciones desde el Estado Provincial; la que se profundizara haciendo factible posteriormente la separación de ambas carteras. Cabe destacar que estas modificaciones produjeron en simultáneo la consideración e incorporación de personal técnico y profesional especializado en cada una de las esferas, abriéndose un espectro interesante de equipos de trabajo quienes resultarían los gestores de una nueva forma de gestión. En esa misma línea avanzan las últimas áreas mencionadas, con creación de estructuras tanto a nivel central (Ministerio) como en los servicios de atención de la salud descentralizados (Hospitales). La reconsideración de misiones y funciones de acuerdo al crecimiento poblacional, incremento de demandas y nuevas perspectivas en la consideración de la salud marcaron el inicio de reformas y reorganizaciones de determinadas estructuras, por un lado, y creaciones de nuevos espacios por el otro.

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

“... convoco a todos mis coprovincianos a sumarse a la empresa de un proyecto común...”  
(...) “...para ello es el esfuerzo de la transformación y de las reformas a que nos abocaremos, siendo necesario que Estado y particulares, empresarios y obreros, maestros y alumnos, viejos y jóvenes, hombres y mujeres, comprendamos que no hay dolor más

---

grande que quedar al margen de la historia y el desarrollo. Que todo esfuerzo es justificable cuando compromete el destino común...” (Textual Discruso del Gobernador.1991)

La concreción de estos lineamientos pueden ser identificados en las reformas que a nivel de estructuras gubernamentales se produjeron durante el período, en consonancia y profundizando las iniciadas en el anterior. La reforma del Estado Provincial resultó aquí, en este momento, una línea central, articuladora de todas las acciones a realizar durante el período establecido como mandato de gobierno; debiéndose decir también que resultó coincidente con los lineamientos trazados en el orden nacional. Las ideas fuerza de este proyecto político pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

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

Una acción inmediata fue la separación del Ministerio de Bienestar Social y Educación, creándose una nueva estructura ministerial que se llamó Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud; en tanto la original pasó a conformar el Ministerio de Cultura y Educación. Del mismo modo que el nuevo ministerio planteaba como objetivos de su accionar el atender a las emergencias sociales; asistir a los grupos de riesgo; satisfacer las necesidades básicas de la población; y promover el desarrollo comunitario; instituía a quiénes se debía considerar para la concreción de los mismos: menores, familia, mujer, juventud, ancianos, discapacitados, autogestión comunitaria, amas de casa. En tanto desde la estructura reorganizada, se previó la consideración de los Fondos Extra – Provinciales; los cuales estaban destinados a apoyar y ejecutar acciones en respuesta al crecimiento demográfico y de necesidad de transformación, mediante la incorporación de recursos desde las siguientes líneas de Políticas Nacionales: Programa de Inversiones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: Plan Social y Plan de Refacciones de Edificios; del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y del Proyecto Sectorial de Inversión en Educación del Banco Mundial.

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

---

distintos sectores que conforman el mapa territorial resultó ser una idea constante, frecuente a lo largo de todo el período con indicios de continuidad a futuro. Para ello los anuncios remitían a la vez de nombrarlos específicamente tanto a los representantes estatales como a aquellos que provenían del sector privado; tanto a empresarios como obreros; a las generaciones adultas como las que se encontraban en un proceso de crecimiento. Reforzando la característica provincial como el espacio donde se podía crecer en conjunto sin olvidar la diversidad poblacional existente en la misma.

1996 – 2005 – Segunda Década

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

La consideración de la *democratización de la obra pública*: achicando la brecha entre marginación e inclusión a partir de la prestación de servicios básicos en el territorio provincial; mediante 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. Con la continuidad de

las líneas tomadas como modelo durante los cuatro años de gobierno ya cumplidos donde se pretendió hacer docencia republicana: por eso la experiencia de gobierno abierto, participativo, tolerante, plural, dispuesto a escuchar la opinión del pueblo. Para que la gente ser realmente sujeto y objeto de toda acción política. ¿En qué se concreta o plasma esta intencionalidad?

Con un acto de gobierno acorde a los enunciados dados, acto que representó al interior de la provincia un hecho inédito, y que se concretó con la Conformación del Gabinete Social Provincial generado y promulgado desde el Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud. Dicho gabinete perseguía el propósito de lograr miradas y acciones que transversalizaran las intervenciones del estado con un énfasis prioritario en lo social. La organización al interior de dicho Gabinete Social estaba dada de la siguiente manera: la Presidencia del mismo a cargo la titular de la cartera<sup>xxviii</sup>, junto a dos miembros con carácter de permanentes: Ministros de Salud Pública y de Cultura y Educación. En tanto participaban como miembros no permanentes: los restantes ministros; el Secretario General de la Gobernación; Intendentes, Representantes de la Sociedad y otros organismos a los que se pueda convocar ante los objetivos propuestos. Va a ser en este marco desde el cual serán concebidas las respuestas hacia las demandas, necesidades o reclamos que la población en su conjunto o de manera individual realice. Y va a ser en este marco también donde se comiencen a profundizar, deteriorándolo, los rasgos neoliberales del modelo iniciado hacia los '90.

Ahora bien, con el Gabinete Social Provincial en marcha se logra una articulación y puesta en común al interior del escenario local que va a marcar una impronta interesante

---

al momento de tomar decisiones y acordar criterios para la concreción de Políticas Sociales dado que la representatividad de cada área estaba asegurada. Se puede observar de qué manera la familia misionera cobra relevancia en ese sentido, permaneciendo en el centro de una escena que se había iniciado en la década anterior; siendo el eje para las diferentes intervenciones. En un mismo movimiento se lograba, por un lado, acuerdos con el Estado Nacional donde se incrementaban las transferencias para nuevas líneas de políticas, y profundización en el Estado Provincial de las ya existentes, junto a modificaciones de infraestructuras edilicias, incrementos de recursos humanos y técnicos; mientras por el otro se producía el vaciamiento estatal personificado en las privatizaciones; realidad esta última de la cual Misiones no estuvo ajena. Con consecuencias idénticas a las atravesadas en el país.

El camino hacia *el nuevo período* de gobierno, 2000 – 2003, se produce bajo una situación tensa, con fisuras en el orden político – partidario, asumiendo el mandato quien hasta ese momento había sido vice gobernador del estado provincial. Quiebre que es puesto en evidencia desde el primer anuncio realizado a la ciudadanía, donde entre otras cuestiones, se planteaba: tener en cuenta el desafío de los tiempos a través de la construcción de esperanzas dado que la crisis estaba poniendo a Misiones en un camino con dificultades para afrontar; lograr consolidar el proceso de modernización en las esferas gubernamentales hacia las consideradas necesidades de la comunidad.

Resulta interesante destacar un hilo conductor al interior de este proyecto político que se traduce a manera de idea fuerza y que le conlleva a la profundización de ciertos rasgos viabilizadores de cambios. Se trata del eje puesto en las modificaciones relacionadas con, por una lado, la dinámica y organización lograda en los equipos de trabajo con responsabilidades en aéreas de gobierno y por el otro, la priorización sostenida en cuestiones sociales como un eje vertebrador en los proyectos políticos; lo que minimiza o atenúa las dificultades propias de las coyunturas político – partidarias. En este caso y como tendencia natural de ese hilo conductor se promueve la creación en el ámbito de la Vicegobernación de la Provincia de Misiones el Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior. Dicha creación se efectiviza mediante la modificación de la Ley N° 2557 por la N° 3637 específicamente Ley de Ministerios y Creación de Subsecretarías de Estado, en donde con la modificación el artículo 9 se fundamenta la razón de ser de este órgano entendiéndoselo como:

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

La posibilidad de incorporar – bajo una normativa con fuerza de Ley – a los organismos no gubernamentales resultó ser una decisión adecuada no solo como elemento político sino también social – cultural – económico, básicamente si se considera el contexto socio-político del momento provincial y nacional. En ese mismo artículo se enunciaron lo que serían responsabilidades del organismo creado, pudiéndose mencionar las de: “...discutir, acordar y proponer bases , criterios y lineamientos de las políticas del Poder Ejecutivo

---

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

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

#### Reflexiones Finales

Del recorrido efectuado se está en condiciones de señalar los procesos de cambios concretos que tanto el contexto socio – económico – político de la Provincia de Misiones como el del País atravesaron entre 1985 – 2005. Cabe señalar además los que atañen a los modelos económicos implementados, que resultaron simultáneos a toda la ciudadanía argentina, aún con las diferencias específicas de lo local.

El primero, tuvo que ver con la instauración del MERCOSUR<sup>xxviii</sup> el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica, y al mismo tiempo la que consideró a la región como un todo, como conjunto finalizando ya el siglo XX. Permitió que la integración regional fuera una herramienta fuerte frente a la mundialización que se presentaba. En tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. Evidenciado esto claramente en los períodos gubernamentales estudiados, donde no solamente se crean nuevas estructuras oficiales, sino que se reestructuran algunas de las existentes. Un claro ejemplo es la creación de Subsecretarías que luego serían Ministerios, o la propia separación de un organismo ministerial en dos absolutamente independientes. Intercalándose éstas con las realidades regionales específicas.

En lo político tuvo gravitación la fuerza política que llevaba adelante cada uno de los períodos estudiados. En la primera década aparece un primer hito demarcatorio en la

---

lógica e ideología a considerar al momento de pensar políticas sociales al finalizar el primer período de gobierno e inicio del segundo. Si bien puede ser asociado a un cambio de fuerza política, los indicadores concretos que se relacionan son, en un primer momento el retomar la actividad civil de ejercicio de libertades, expresiones, satisfacción de necesidades con una estructura que había permanecido – tanto en lo económico como mucho más en lo social – inactiva o “adormecida” en tiempos de dictadura. La primera mirada estuvo puesta en la familia rural. Aparecen en este momento espacios específicos para el tratamiento de las intervenciones desde el Estado con la Creación de la Mesa de Concertación del Sector Yerbatero, Creación de las Secretarías de la Mujer, de la Juventud; Dirección de Ordenamiento y Control de Tierras Fiscales. Ejes que serán retomados y profundizados en el tercer período de gobierno de esta década, el que se corresponde con las grandes transformaciones generadas a nivel nacional en lo pertinente a la Reforma del Estado. En Misiones se dan dos movimientos al unísono sin que se pudiera lograr una articulación concreta entre los sectores involucrados: por un lado, la creación de una nueva estructura, con antecedentes en la gestión anterior, donde se reconocía el área de Bienestar Social conjuntamente con Mujer y Juventud. Lo que al interior de la estructura funcional ministerial implicaba la consideración de todas aquellas temáticas relacionadas con cuestiones sociales vinculadas a lo familiar; donde cada una de las Subsecretarías devenía en Secretarías específicas y departamentos, con recursos propios (humanos y de infraestructura). Por otro lado, la idea fuerza del proyecto político se homologa con las primeras aproximaciones hacia la consideración de participación, donde se convoca a diferentes sectores para la acción colectiva. Otro indicador significativo en el sentido que se viene planteando tiene que ver con la instauración de un Gabinete Social Provincial que posibilitaría a la vez de comprometer a todos y cada uno de los sectores de gobierno a “pensar” al otro como objetos de la acción y no sujetos de la misma. Indicador que dará el fruto final con la modificación de la Ley de Ministerios y Secretarías que hizo posible la Creación del Consejo Multilateral de Políticas Sociales.

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

Desde una mirada puesta en las dos crisis económicas – financieras vividas durante el

---

período de estudio<sup>xxviii</sup>, resulta innegable el impacto negativo que ambas tuvieron al interior del mapa regional: la primera con la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y la segunda durante el gobierno del Dr. De La Rúa. Ambas con un elemento en común: estallidos sociales con ciudadanos manifestando en las calles o los recordados saqueos. 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 pública<sup>xxviii</sup> fue el que sufrió el impacto en forma directa; expandiéndose esta situación a la actividad rural<sup>xxviii</sup>, uno de los motores centrales en la economía regional.

Retomando la idea de necesidad, se podría ubicar en estos períodos específicos a las denominadas de *urgentes y primarias* correspondiéndose a demandas reales asociadas a alimentación y salud; dado el vaciamiento o pérdida de fuentes de ingresos estables (pérdida de trabajo). Un dato significativo para este estudio es el que se relaciona con variables intervinientes y contextuales relacionadas con los modelos de estado y diseño de políticas sociales: ante la reforma del estado, las crisis económicas, la pérdida de fuentes laborales y posterior *reconversión de mano de obra* especializada; todos los recursos humanos se vieron afectados y en consecuencia desestabilizados entre “saberes” y “conocimientos”<sup>xxviii</sup>. Esta realidad afectó también, como es de suponer, a quienes tenían responsabilidad ejecutiva para con la ciudadanía. Se está haciendo referencia al lugar y situación atravesada por quienes se encontraban a frente de la gestión provincial o municipal, en cualquier espacio institucional. Razón por la cual también debieron ejecutarse proyectos de capacitación destinados a dar cobertura a una necesidad real y que estuviera en consonancia en el establecimiento de las posibilidades de gestión<sup>xxviii</sup>. Estos procesos descriptos pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino.

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

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

---

provisión de servicios a la población; donde la característica requería una forma mixta de operar en la instrumentación de las políticas sociales

Surgió la necesidad de generar una postura distinta en las agencias o espacios sociales hacia la concepción de participación, donde las lógicas tenían que tender a aumentar una participación concreta, efectiva, real; y donde la asunción de responsabilidades fuera compartida. Fue así como se comenzaron a innovar los modelos de gestión intentando reconocer a los diversos agentes, incorporándolos al espacio de opinión y toma de decisiones, asignándoles responsabilidades con mayor libertad para desarrollar iniciativas y poder dar respuestas a los objetivos y necesidades tanto individuales como colectivos.

Si bien la planificación fue un elemento esencial durante el Estado de Bienestar, en esta transición se le reconsidera bajo la óptica de una planificación- gestión y evaluación de los programas y proyectos en el marco de las nuevas Políticas Sociales, en busca de mayor eficiencia-eficacia y equidad en sus resultados. El cumplimiento de estas dimensiones era un requisito para las entidades ejecutoras que permitía garantizar la continuidad en su financiamiento. Se tendía con esto a generar la capacidad de innovación en los agentes intervinientes, movilizándolos en sus capacidades, con el fin de construir alternativas sobre los modos de brindar los servicios sociales. Se comenzó a pensar en los diferentes ámbitos de diseño de políticas sociales como unidades de gestión abiertas donde se pudieran intercalar y participar todos los sectores involucrados.

Esto implicó para todos los involucrados revisar sus marcos de acción y técnicas operativas y comenzar a asumir un rol junto a una función diferente a las desarrolladas en épocas anteriores. Los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia se han adquirido en el tratamiento de las problemáticas sociales, básicamente relacionadas con familia, resultaban insuficientes y desactualizados no sólo para abordar lo complejo de las temáticas y la variedad de demandas de la problemática en sí, sino también para adecuarse y comprender los requerimientos en la formulación- diseño- ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento solicitan. Dado que la familia también había sufrido modificaciones y cambios sustanciales en sus tipos y estructuras. Con lo cual las necesidades y demandas también se modificaban.

Si bien estas cuestiones estuvieron presentes en lo escrito como así también en los enunciados dados por los diferentes responsables de la función pública; el que se pudiera amalgamar todas las coordenadas que interactuaban y jugaban en el escenario territorial resultó una tarea que fue más allá de lo intencional. La asunción de responsabilidades por parte de quienes asumían funciones específicas relacionadas con diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales se evidenció no solo en la existencia escrita de dichas políticas sino también en las acciones llevadas a cabo y cuyos productos fueron realidades. Como así también desde la coordinación estratégicamente planteada y asumida desde todos los sectores o áreas de gobierno; donde lo que aparece como fortaleza es precisamente el acompañamiento en equipo, las miradas centradas en un mismo objetivo que era dar respuesta a los sectores con mayores dificultades y en un corto plazo.

La familia ocupó un lugar preponderante en esta decisión que se sostuvo y profundizó cronológicamente durante las dos décadas, donde ésta fue un actor priorizado, considerado, tenido en cuenta desde todas y cada una de las aristas que dicha organización puede presentar. Aún cuando no se establezca ninguna especificación de qué se entiende por familia, ni se hayan efectuado

---

diferenciaciones entre lo que es intervenir o dar respuesta a partir de problemas sociales y no de situaciones problemáticas puntuales y específicas que pudieran abarcar a determinados tipos de familia. Especificación que se realiza dada la relación que contienen estas concepciones con la planificación y los modelos de estado. Cuando se habla de problemas sociales, se lo hace desde una concepción fragmentada, sectorizada; lo que da paso y lugar a la respuesta o acción desde un sector específico. Por ejemplo: problema sanitario, área salud, problema educativo: área educación. Mientras que la visión sustentadora de la idea o concepción de situación problemática conlleva el fundamento de la consideración contextual social – política – económica – cultural, etc. donde se desarrolla dicha situación problemática junto con y a los protagonistas voluntarios o involuntarios de la misma. Incorporando no solo la idea de participación sino también la de multicausalidad. Esta última concepción estuvo presente en los enunciados tanto de los proyectos políticos estudiados como de las políticas sociales de familia que generaron sin que se haya logrado identificar una relación directa con la real y verdadera aplicación conceptual al momento de la acción. De lo contrario, las coberturas dadas desde las Políticas Sociales de Familia implementadas tendrían que haber tenido relación con las necesidades experimentadas, sentidas, percibidas y reconocidas como tales por todas y cada una de las familias destinatarias. En la provincia de Misiones en el período 1985 – 2005 existieron Políticas Sociales de Familia, para las cuales se trabajó con responsabilidad y a la vez con lineamientos ideológicos – políticos claros y expresados a la ciudadanía en general como a los sectores destinatarios en particular. Se pudo evidenciar una acción integradora, de apertura y consideración para con los diferentes sectores de la sociedad, comprobándose también en algunos períodos por sobre otros una continuidad de implementación de las Políticas establecidas; cuyas interrupciones o cambios estuvieron ligados mas a situaciones contextuales generales devenidas de evaluaciones concretas sobre las mismas, tanto las que pertenecían al estado provincial como las que derivaban del nacional. También se dieron aperturas para la participación mediante los representantes de cada sector fuera este público, privado, eclesiástico o de la sociedad civil, etc. En el camino recorrido han sido evidenciadas en su conjunto las fortalezas logradas en lo que hizo a decisión, ejercicio de funciones, acuerdos, productos logrados. También es real que el camino presenta características particulares, específicos, donde en ocasiones la causalidad lineal opera con mayor presencia por sobre la multicausalidad social, siendo esto una de las principales debilidades.

Resulta posible inferir, entonces, lo de continuidades y rupturas, la intencionalidad perseguida en ese sentido. En donde aparecen, de una manera u otra, entrelazados el Proyecto Político, la Planificación junto a las Políticas Sociales. En este caso en particular las relacionadas al sujeto Familia.

#### Notas

<sup>xxviii</sup> Resaltado propio

<sup>xxviii</sup> 1 de Mayo de cada año. Con transmisión en directo por la red de comunicación oficial.

<sup>xxviii</sup> Sin que sea objetivo o intención de este estudio realizar un análisis del discurso. Solo interesa a fin de relacionar anuncios y promesas con hechos concretos posteriores.

<sup>xxviii</sup> Norbert Lechner (1939–2004), politólogo alemán radicado en Chile, realiza un aporte interesante sobre la concepción moderna de la política y reflexiona sobre un elemento que debe tenerse en cuenta: las posibilidades, lo posible, que es parte del campo de la política. La política

---

comienza a percibirse cada vez más como una “ciencia” que puede predecir, calcular, medir y ejecutar.

<sup>xxviii</sup> 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)

<sup>xxviii</sup> 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)

<sup>xxviii</sup> 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.

<sup>xxviii</sup> 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.

<sup>xxviii</sup> Donde al decir de Tenti-Fanfani a partir de los '90 se instala un nuevo paradigma de política social.

<sup>xxviii</sup> 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.

<sup>xxviii</sup> En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal.

<sup>xxviii</sup> Principalmente desde el inicio de los 90' hasta la fecha.

<sup>xxviii</sup> Resaltado propio.

<sup>xxviii</sup> Resaltado propio.

<sup>xxviii</sup> Acuñado por Cariola y retomado por Krmpotic a lo largo de su obra.

<sup>xxviii</sup> Resaltado propio.

<sup>xxviii</sup> Resaltado propio que alude directamente a la Provincia de Misiones.

<sup>xxviii</sup> Coincidiendo con el mapa nacional de ese momento.

<sup>xxviii</sup> Promediando el período se produce una ruptura al interior de la fuerza; renunciando la Vicegobernadora electa quien pasa a ejercer como Senadora Nacional (con fuerte oposición a la fuerza política de la cual había sido parte.

<sup>xxviii</sup> Y que tenían que ver coincidentemente con objetivos e intereses devenidos del retorno de la democracia.

- 
- <sup>xxviii</sup> Resaltado propio que alude a la existencia de saberes logrados en la concreción de las tareas y actividades específicas y de generación en generación.
- <sup>xxviii</sup> La primera para zonas urbanas en tanto la segunda para la electrificación rural.
- <sup>xxviii</sup> Como fue a partir de 1945 – 50 donde el Estado asumía un rol protagónico absoluto en cuanto a diseño y financiamiento de políticas sociales.
- <sup>xxviii</sup> Esto es, cada una de las familias en sí en lo pertinente a las actividades y valores en el proceso de producción como al conjunto de productores.
- <sup>xxviii</sup> Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud a cargo de un profesional del Trabajo Social.
- <sup>xxviii</sup> Mercado Común del Sur.
- <sup>xxviii</sup> Si bien el análisis económico no representa un objetivo para la investigación en sí misma como así tampoco para el presente artículo, 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.
- <sup>xxviii</sup> Empleados Públicos de la administración central con dependencia provincial y municipal, Docentes, etc.
- <sup>xxviii</sup> La población rural presenta la siguiente clasificación: Colono: agricultor familiar, inmigrante europeo; Ocupante: agricultor familiar, criollo o inmigrante brasilero; Estanciero: productor ganadero; Absentista: latifundista: En: Ferias Francas de Misiones. VERBEKE.
- <sup>xxviii</sup> Diferencia que se efectúa para establecer aquello que es parte de un contenido logrado por ejercicio de una práctica específica (tarear por ejemplo, trabajar la tierra), con el logrado formalmente, certificado.
- <sup>xxviii</sup> Dado que las políticas sociales de familia abordadas eran muchas veces canalizadas vía municipios.

#### 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.
- CEPAL. (1996). *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*.
- DANANI, Claudia y otros (2004). *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*". Editorial: Altamira.
- DE JONG, Eloísa; BASSO, Raquel; PAIRA, Marisa (2001). *La Familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial: Espacio.
- 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 GALLEGU, Fernando Martín (2010). *Lógicas de las Necesidades. La categoría de "necesidades en las investigaciones e intervenciones sociales*. Editorial: Espacio.
- JELIN, Elizabeth (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Editorial: Fondo de Cultura Económica.

- 
- 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.
- 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 MUÑIZ, 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.

**Título: Espacios de aprendizaje comunitario:  
¿Una alternativa para la inclusión educativa?**

**Eje Temático N° 16:** Espacios de aprendizaje y Política Educativa

**Palabras Claves:** Grupos de Mujeres - Espacios de aprendizaje – Intervención Profesional

**Autora:** Lic. ACOSTA, Cristina Rita

Departamento de Trabajo Social. Cátedra: Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. C.P. 3300. Posadas, Mnes. [ritacris710@hotmail.com](mailto:ritacris710@hotmail.com)

**Co – autora:** Lic. ZORRILLA, Annalía Julieta

Departamento de Trabajo Social. Cátedra: Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. C.P. 3300. Posadas, Mnes.

## **1- Introducción**

El marco general para el presente trabajo ha sido posible a partir del posicionamiento de quienes lo presentan<sup>xxviii</sup> y que fuera logrado desde la consideración de tres coordenadas puntuales: el ejercicio de una práctica profesional específica, la existencia de un sujeto de derecho hacedor de su propio protagonismo y la presencia del ámbito académico. Lo que se pretende exponer entonces, es el producto logrado desde la articulación de una intervención profesional específica con un grupo de mujeres residentes de un barrio de las afueras de la Ciudad de Posadas<sup>xxviii</sup> teniendo en cuenta los lineamientos de la Asignatura Programación y Gerenciamiento de Proyectos Sociales.

La experiencia perseguía como objetivo la organización comunitaria, razón por la cual se efectuó una aproximación concreta a las necesidades<sup>xxviii</sup> e intereses consideradas por las protagonistas; emergiendo recurrentemente la figura de la educación formal. Desde aquí se dio inicio a una tarea de carácter participativo con un grupo de mujeres que lograron explicitar tanto la posibilidad de retomar la educación formal interrumpida como así también iniciarla. Esta tarea involucró a diferentes actores del escenario local: el grupo

---

específico formado por las mujeres, sus núcleos familiares y la institución escolar barrial. También significó tener en cuenta los intereses en juego, las trayectorias individuales y grupales, los capitales existentes en cada uno de ellos; además de las representaciones e imaginarios sociales existentes en el campo social específico.

El desarrollo del trabajo intentará compartir la experiencia puesta en marcha que concretó, a partir de considerar al grupo de mujeres como sujetos de derechos, la posibilidad de apertura de un aula satélite de la Escuela de Adultos XX<sup>xxviii</sup> en el espacio físico donde las mismas realizaban otras actividades; por representar “su lugar” de pertenencia.

## **2- Desarrollo**

Es necesario ubicar el contexto en que se desarrolla la experiencia; la cual si bien remite a una situación desde el espacio de lo micro, no escapa ni se aleja del contexto general.

Desde el inicio de la etapa democrática que se inicia en el país en los ´80, cada grupo que asume la gestión de gobierno lo hace con un proyecto político, un proyecto de país en particular; llegándose a los ´90 ya con la aplicación estricta de un proyecto político que estaba sustentado en una ideología neoliberal. Así lo manifiesta Margarita Rozas cuando menciona:

“En el trayecto de constitución del neoliberalismo, la de los años ochenta fue la década que marcó un quiebre profundo en la transformación de la sociedad, hasta la actualidad; para el caso de América Latina y de Argentina tuvo como consecuencias de magnitud, el crecimiento persistente de la pobreza y se constituyó en el aspecto central de la cuestión social. Esta gran transformación en el sentido de Polanyi, expresa el cambio de una economía basada en el modelo de sustitución de importaciones a otro de apertura comercial impulsado por el denominado “Consenso de Washington” (1992)”. (...) “...perjudicó a los sectores más desprotegidos, donde crecieron el desempleo y el subempleo; aumento el crecimiento de las desigualdades en el sector urbano entre los empleados del sector formal, los del informal, así como el empobrecimiento general de la sociedad”. <sup>xxviii</sup>

---

Además, “la década de los ´90 está signada por una fuerte reforma de las agencias estatales responsables de las áreas sociales...el renunciamiento a los principios universalistas que daban fundamento a las acciones sociales del Estado...”.<sup>xxviii</sup> Esto se relaciona con la descentralización de las políticas sociales y las privatizaciones. Cuestión en que la educación no queda exenta, a raíz de las profundas reformas educativas llevadas adelante.

Las modificaciones implementadas con el protagonismo de un modelo donde la política económica era el eje vertebrador del mismo, se reflejaban en el surgimiento de nuevas manifestaciones de la cuestión social al interior del campo problemático; sin distinción de zonas o regiones abarcando todo el territorio nacional. Siendo este escenario en el cual se produce y reproduce la vida cotidiana de los sujetos, resulta central señalar que el grupo de mujeres protagonistas de la experiencia que se presenta fueron sujetos activos durante dicho proceso social y en quienes se pueden observar las consecuencias del modelo político aplicado en el país.

➤ **¿Cómo se inicia la historia del grupo de mujeres?**

La historia se inicia con la apertura de un espacio comunitario – salón de usos múltiples – en un barrio periférico en la Ciudad de Posadas; lugar físico que a poco de inaugurado pasa a convertirse en un escenario comunitario relevante, en el lugar de encuentro de la comunidad.

El proceso de organización comunitaria se genera a partir de un diagnóstico participativo el cual les permitió a los diferentes actores sociales involucrados ir explicitando sus respectivos centros de interés. En su proceso, dicho diagnóstico pasó por diferentes etapas; una de ellas fue el relevamiento realizado a la población, cuyos datos respecto a la situación socioeconómica fue significativo para la organización comunitaria. También estuvieron presentes las visitas domiciliarias, las entrevistas, reuniones y talleres.

Se trata de una comunidad compuesta por población joven, donde sobre un total de 338 familias, con las cuales se inició el proceso de organización comunitaria, el 33% de las mujeres cuyas edades oscilan entre 20 y 45 años, eran analfabetas o no habían llegado a

---

completar el primer ciclo de la educación formal; los porcentajes que arrojó el relevamiento, en cuanto a la educación específicamente, fueron llamativas.

Si bien el espacio comunitario pasó a ser parte de la vida de las familias del barrio, fue la población femenina la que concretó prácticas de concurrencia asiduas al lugar; dando paso a un nuevo momento al interior del grupo inicial, dado que se conforma y consolida el grupo de mujeres; siendo un dato interesante el que no todas ellas mantenían algún tipo de vinculación previa. Comienzan a reunirse, a participar en la organización y concreción de diferentes actividades entre ellas las recreativas y de capacitación. El hilo conductor estaba dado por sus intereses, sus trayectorias de vida individuales y el capital social que cada una traía consigo. De esta manera se inicia un proceso de construcción de la pertenencia y de empoderamiento con el espacio físico y con el espacio simbólico. El espacio común de encuentro con otros, no solamente haciendo referencia a la territorialidad, a lo geográfico, sino también dando relevancia al vínculo de vecindad, que permite la cooperación y los lazos solidarios.

En este proceso iniciado, el centro de interés<sup>xxviii</sup> que se manifestó de manera recurrente fue la educación formal, explicitación que se produce en concordancia con las prácticas sociales que en general se desarrollaban en el grupo, donde la solidaridad y consideración del otro se plasma en la igualdad de oportunidades hacia todas las integrantes del grupo. El sentido inclusivo aparece cuando se establece que de dicho espacio de educación formal podían participar tanto aquellas protagonistas mujeres que alguna vez habían asistido a la escuela como aquellas que nunca lo habían hecho, las denominadas analfabetas.

Esta modalidad remite a las expresiones de Curto sobre la consideración de lo grupal como el espacio para la construcción colectiva a partir de la puesta en práctica y respeto por las diversas modalidades de relación que pueden emerger desde su interacción; donde aparece en hechos concretos la subjetividad colectiva<sup>xxviii</sup> que involucra a todos los integrantes. Junto a las estrategias puestas en acto desde el quehacer profesional. Dice la autora:

“...lo grupal pensarlo a partir de la recuperación de la experiencia y significarlo apostando a los nuevos desafíos de construcción de una ciudadanía plena en el marco de los

---

espacios colectivos de respeto a las diferencias”. (CUSTO: En AQUIN: 2003: Pág 107)

En el caso que se presenta, tener en cuenta la recuperación de la experiencia reconociendo el proceso de socialización primaria dado que esa fue la base para sus trayectorias de vida y que a la vez transmitieron a sus hijos. Que también les permitió explicitar su necesidad acompañada de una propuesta.

Uniendo esta concepción a la planteada por la propia Nora Aquin cuando sostiene que:

“...la complejización de los espacios territoriales propia de nuestra época, ofrece valiosas oportunidades para la construcción de la participación ciudadana a partir de la participación social. La participación ciudadana trasciende a la social en tanto tiene en su horizonte ya no solo el espacio público societal, sino también el público estatal... intentando ingresar a la agenda política aquellos temas que afectan a la gente en sus espacio micro”. (AQUIN: 2003:123)

Por lo tanto, considerar el proceso generado junto al tiempo, momento y escenario resultó para la planificación de la intervención profesional todo un desafío.

➤ **Centro de interés - Compromiso / Formalidad - Obligación del Sistema: Achicando brechas**

El tema que aparecía de manera recurrente en el espacio micro, como necesidad manifestada desde la idea de potencialidad de la misma<sup>xxviii</sup>, expresado por las mujeres en lo que podían y querían hacer, concretar, por sentirlo y considerarlo como un aspecto relevante para el desarrollo de sus trayectorias de vida, resultó ser la educación formal, el aprendizaje de adultos.

Ahora bien, sobre esta idea concreta surge el interrogante acerca de cuál es el supuesto que guía dicha noción, el interés en sí mismo. Si se tiene en cuenta las reflexiones realizadas en la Declaración de Hamburgo acerca del sentido y los alcances de la educación de adultos, se puede observar que la misma es entendida como aquella educación tanto con

---

características de formal y permanente como de la no formal, abarcativa en cuanto a gamas de oportunidades que se presentan en una sociedad multicultural, en donde se reconocen y admiten no solo los enfoques teóricos pertinentes sino también aquellos anclados en la práctica<sup>xxviii</sup>.

Esta necesidad manifestada en lo micro, en lo comunitario, limitado a un grupo de mujeres que manifestaron explícitamente “lo importante del aprendizaje aunque sea de grandes” (sic), encuentra su correlato en lo que sucede con la población adulta económicamente activa en la provincia y en el país, respecto a las posibilidades concretas de empleo formal, de acceso a la satisfacción de necesidades básicas, entre otras cuestiones que están relacionadas a la vida cotidiana de la dinámica familiar. Poder modificar entonces ciertas manifestaciones que la cuestión social instaló a partir de modelos y/o crisis netamente económicas para avanzar hacia una construcción de igualdad de oportunidades es un punto indiscutido para quienes poseen, además, disciplinadamente, determinadas responsabilidades y compromisos asumidos.

Así lo entiende también un referente indiscutido de la temática educativa como lo es Tenti Fanfani cuando sostiene que:

“...hoy puede afirmarse que en la mayoría de las áreas urbanas metropolitanas, para construirse una subjetividad relativamente autónoma, participar en la vida pública como ciudadano activo e interesarse con éxito en el mercado de trabajo es preciso contar por lo menos con doce años de escolaridad o, lo que es lo mismo, completar los estudios secundarios. Este es el nuevo piso de la obligatoriedad “social” (...) “...tener como máximo tres años de escolaridad es sinónimo de analfabetismo funcional”. (TENTI FANFANI: Año: 2011: 61)

Esto deja entrever que las desigualdades también se manifiestan en el ámbito educativo, produciendo y reproduciendo situaciones de inequidad social en todos y cada uno de los espacios donde los sujetos sociales concretan sus prácticas de vida cotidiana. En ello no está presente solamente el alto índice de deserción escolar sino también por las personas

---

que son consideradas, analfabetas funcionales; hecho que se traduce concretamente en la imposibilidad de concretar avances cualitativos en el ejercicio pleno de sus derechos.

Realidades que aparecen en los estudios de López, quien al respecto opina que:

“La gran mayoría de los estudios orientados a esclarecer la relación entre educación y equidad social coinciden en centrar la atención en la educación como una condición indispensable para el logro de una sociedad más equitativa”(…) “Se sostiene que quienes no tienen acceso a la educación carecen de aquellas competencias que habilitan para una inserción laboral exitosa. Como consecuencia de ello, estos sujetos excluidos del sistema educativo son además marginados respecto del principal mecanismo social de distribución de la riqueza – el mercado de trabajo – consolidando así uno de los modos de reproducción de las desigualdades en nuestras sociedades. Con esta visión, convive aquella que sostiene que quienes no acceden a una educación de calidad tienen limitadas las posibilidades de un pleno ejercicio de sus derechos y de participación en la sociedad, lo cual se traduce en un debilitamiento de su condición de ciudadanos”.

(LOPEZ: 2004: 1)

Esta desigualdad a la que se hace referencia es la que es percibida y sentida por este grupo de mujeres, cuando cuentan en aquello que se ven coartadas, descalificadas, inhabilitadas para determinados “haceres”(sic) por “falta de educación”(sic). Faltas o carencias percibidas, sentidas y explicitadas por las propias protagonistas y que están íntimamente relacionadas con la ciudadanía, para poder ser reconocidos como sujetos de derecho. En esta línea de pensamiento se inscribe lo expresado por Aquín cuando sostiene que pensar en términos de ciudadanía es considerar los fenómenos de integración – exclusión que se producen entre los integrantes de un país, región, zona; aún cuando todos posean de manera homogénea en cuanto titularidad de la misma porque las provisiones resultan asimétricas.

La educación no resulta un dato menor cuando de construir ciudadanía a partir de la consideración de derechos se trata. Y aún sin una comprensión esencial de ello, el grupo de mujeres del Barrio XX así lo entendieron.

---

➤ **El por qué de un espacio de aprendizaje comunitario**

Durante muchos años el sistema educativo ha tomado el concepto de "comunidad educativa" incluyendo en este a los docentes, padres, y alumnos, dando lugar a un corte entre el afuera y el adentro de la escuela, dado que todos estos actores debían unificarse hacia el interior del espacio educativo.

A partir de la década del '90 los escenarios sociales atravesaron diferentes y sucesivas transformaciones, que impactaron en la vida cotidiana de todos y cada uno de los habitantes, de los sectores más vulnerables; dándose un fenómeno particular a partir de la asunción de roles protagónicos al interior de cada uno de ellos por parte de los actores sociales que involuntariamente se conformaron como protagonistas de las nuevas manifestaciones de la cuestión social. Es así que, cuando se piensa en una nueva modalidad de vínculo se parte de la hipótesis relacionada con dicho rol protagónico asumido por los actores sociales en las diferentes comunidades; debiéndose por lo tanto considerar la inclusión de los mismos en la denominada comunidad educativa o de aprendizaje.

En este sentido y en términos de Neirotti y Poggi:

“El sistema educativo formal no monopoliza el proceso de aprendizaje ni son los docentes los únicos que enseñan. Las organizaciones comunitarias y los espacios públicos locales son ámbitos donde los sujetos aprenden, incorporando valores y hábitos, desarrollando capacidades (sean éstas para producir bienes o servicios o para ejercer sus derechos y responsabilidades ciudadanas). Las comunidades, a su vez, cuentan con sus propias instituciones y agentes de enseñanza y aprendizaje: familias, iglesias, clubes, organizaciones de vecinos, bibliotecas, mercados, fábricas, organizaciones productivas. En consecuencia, resulta necesario observar que se aprende en esta comunidad donde la escuela es un actor más y quiénes son los actores de este proceso de aprendizaje”. (NEIROTTI y POGGI: 2007:15)

---

Retomando el caso que interesa a esta presentación, se toma como punto de partida el considerar al grupo de mujeres como sujetos de derecho que plantean la necesidad de “volver a la escuela” en un espacio comunitario, manifestando la potencialidad que implica “recrear” la escuela en un espacio diferente al del establecimiento escolar desde lo formal; pero concretamente habilitado desde el sentido de pertenencia, identidad grupal, producción de prácticas sociales desde un espacio específico.

En la actualidad y en lo que hace a la educación primaria de adultos específicamente conviven dos esquemas formales: por un lado, las escuelas que funcionan como unidades educativas clásicas y en las cuales las normativas resultan rígidas en cuanto a requisitos y exigencias; en tanto por otro lado aparecen los centros educativos cuya característica eje es el desarrollo de la tarea en un espacio de la comunidad con un docente a cargo de la misma.

Ahora bien, ¿dónde se ubica el Centro de Interés de las integrantes del Grupo de Mujeres?

La propuesta consideraba como punto de encuentro y desarrollo de la tarea educativa el salón comunitario; por ser para ellas “su espacio”. Desde la acción y desde la palabra. Allí es donde se realizan las diversas actividades que las cuentan como protagonistas; y es el espacio donde pueden concurrir y ser acompañadas por sus hijos. Uniéndose de esta manera protagonismos viabilizadores del crecimiento personal y grupal; logro de expectativas, concreción de respuestas a necesidades básicas compartidas que pueden ser proyectadas al conjunto de la comunidad. Sin dejar de considerar la concreción de sueños “amasados”<sup>xxviii</sup> desde tiempos pasados. ¿Posibilidad de achicamiento de brechas?

Con este como fundamento es que elaboran la propuesta avanzando en su presentación: que se “recrea” el lugar de la escuela en el espacio comunitario – salón de usos múltiples – que les pertenece; y junto con esto que se posibilite la reorganización de funciones en el resto de espacios. Porque ello permitiría destinar una habitación para el funcionamiento de un Rincón de Juegos. Teniendo en cuenta horarios y días donde se posibilita y acuerda el respeto por el resto de actividades y protagonistas habitúes del lugar. ¿La finalidad perseguida?: que sus hijos posean un ambiente donde desarrollar determinadas actividades

---

en el mismo momento en que sus madres cumplimentaban sus respectivos ciclos escolares. Unido a ello el respeto por la intimidad, consideración de sentimientos encontrados en quienes y para quienes “concurrir a un establecimiento educativo”<sup>xxviii</sup> significa y representa al mismo tiempo un desafío pero también una exposición.

Nuevamente acción y palabra; acción e idea al unísono: se elabora la propuesta identificada con la creación de un Espacio de Aprendizaje Comunitario.

Lo que continúa puede ser identificado como un recorrido por etapas donde se conjugan debilidades y fortalezas, conjugación de cuestiones surgidas de lo micro con las devenidas de lo macro, pero con la preeminencia de la convicción, reclamo de derechos, igualdad de oportunidades en un intento concreto por acercar lo posible con lo deseable.

El primer paso fue la articulación con el actor institucional más relevante: la institución escolar, con la figura de su representante el director de la escuela primaria de adultos; lo que generó un efecto dominó interesante: reuniones informativas con la propuesta, acuerdos de horarios y responsables, inscripciones y el acondicionamiento de un rincón de juego destinado a los niños que acompañarían a sus madres. El inicio del dictado de clases.

La dinámica lograda tiene que ver con la ocupación del lugar en el horario central de la tarde (15:30 a 17:30) al que asisten con sus hijos pequeños. Los días que no asisten avisan a la docente y alguna compañera es la responsable de llevar la tarea del día.

El Rincón de Juego amerita un párrafo aparte: el mismo fue ambientado y ornamentado por las propias mujeres – madres; donde se diferencian dos líneas en paralelo: por un lado, los espacios de acuerdo a la actividad que los niños pueden desarrollar: rincones de juegos varios, de juegos didácticos. Contando con mesas y sillas pequeñas. Por otro lado, la identificación y posterior contratación de una persona del mismo barrio para su formación como maestra jardinera a fin de contar con un acompañamiento apropiado para los niños.

Esto da cuenta de elementos de trabajo en grupo, de la potencialidad que aparece en la necesidad, de la voluntad y el compromiso de las mujeres. Pero también de la

---

predisposición de los diferentes actores de la comunidad, sean estas organizaciones de la sociedad civil como actores individuales.

Teniendo en cuenta ciertos lineamientos conceptuales, en la historia de la educación en Argentina, la organización escolar es denominada e identificada como “cerrada”<sup>xxviii</sup>. Sin que ello implique ausencia de otras posturas. Tomando lo expresado por los autores de El entorno educativo: La Escuela y su Comunidad:

“La tendencia de las escuelas abiertas implica – entre otros aspectos – una apertura al medio, para lo cual la institución debe ser sensible a las demandas y expectativas del entorno, y regular su acción, en muchos casos, en una negociación permanente en la que redefine y explicita los términos de intercambio. Cuando prevalece el modelo de escuela abierta, en relación con la comunidad es uno de los aspectos que se incluyen en el proyecto institucional, por lo cual se intenta canalizar las demandas sociales, compatibilizándose con las actividades sustantivas de enseñar y asistir a los alumnos en su trayectoria por la escuela. Una escuela abierta a la comunidad implica una redefinición del concepto de comunidad educativa, que no lo restringe al escenario de la escuela, sus docentes, alumnos y padres, sino que se abre al espacio público local, incluyendo como agentes de enseñanza y aprendizaje a las familias, iglesias, clubes, organizaciones de vecinos, bibliotecas, organizaciones productivas, con el objetivo de construir un proyecto educativo y cultural que parta de las necesidades y posibilidades de la comunidad”. (EL ENTORNO EDUCATIVO: LA ESCUELA y su COMUNIDAD: 16).

Lo cual remite a un planteo para entender la escuela posibilitando la educación formal, vista desde adentro de la comunidad, no como el afuera, algo separado, sino formando parte del tejido comunitario que se genera y cohesionan en el quehacer diario; compartiendo decisiones, modalidades, contenidos, normativas, etc. Posibilitando la inclusión de los actores a partir de la mirada y área específica: la educación. Tomando para ello la noción de inclusión. En este caso la inclusión educativa más allá del espacio físico; lo que posibilita poner el eje y en escena lo que se busca, desea, pretende junto a las posibilidades que los propios protagonistas poseen.

---

Tomando las tensiones que conllevan cada una de las posibilidades en sí mismas; y aún reconociendo que el aprendizaje de adultos tiene una organización diferente; se pondera en esta propuesta la coexistencia de saberes con aprendizajes. Y las formas de concretarlos. Porque, el tener que concurrir al edificio escolar en el horario pautado, por sobre el interés puesto de manifiesto por parte de los actores sociales, predomina la inhibición a partir de considerar edades, sexo, capacidades por un lado; junto a la organización de vida cotidiana ya instalada por ser precisamente adultos. Y adultas mujeres. En términos de las involucradas, las argumentaciones aparecían de la siguiente manera: “no podemos ir hasta allá a la noche porque a esa hora ya están en casa nuestros maridos”, “no podemos llevar a los chicos a ese lugar”, “la gente que va hace mucho seguro sabe más que nosotras”. (sic)

Que exista “la escuela” en el espacio comunitario, por los actores reconocidos, permite el compromiso puesto de manifiesto en este caso en el grupo de mujeres, a saber: el respeto al momento de estudiar, el respeto y reconocimiento a la figura del docente, la relevancia a los actos escolares, a los símbolos patrios y la posibilidad de concurrir con sus niños. Además, que la escuela funcione en un espacio diferente al del edificio escolar permite la apertura de las mujeres, en este caso, esto refiere a que la confianza con sus pares, con el docente y con el espacio, les permite relatar cuestiones que son intrafamiliares, a saber: violencia conyugal, alcoholismo, drogadicción, entre otras situaciones. Esta apertura es una manera de pedir ayuda, y de que se la pueda orientar en la problemática.

Pero también aparece en el discurso de las mujeres, la cuestión de una mejor calidad de vida para ella y sus hijos que les podría posibilitar completar los años de educación formal en un espacio informal. Cuando hacen mención a este punto, lo hacen desde la posibilidad de contar con un “buen empleo” hasta la posibilidad de “ayudar a sus hijos en las tareas de la escuela”, y acompañarlos para que los niños terminen la escuela a fin de “que nos les pase lo mismo que a nosotras”<sup>xxviii</sup>.

Los dos argumentos fueron de relevancia para que se permita funcionar a la escuela en un espacio comunitario informal. Considerando que las manifestaciones fueron desde las

---

representaciones que tienen las mujeres respecto a la educación formal en relación a la mejor calidad de vida, que es esta situación involucra a ellas y a su familia.

Hasta aquí han sido presentados los actores sociales – mujeres / madres / integrantes de un grupo en particular – que interactúan en el espacio comunitario; sus posicionamientos e intereses. Cabe destacar además uno de los roles considerados relevantes para que esta puesta en marcha se haya logrado: y es el que asumen las familias de estas mujeres, específicamente algunos de los cónyuges. La relevancia pasa por la motivación que ejercieron en las mujeres para que emprendan este nuevo camino. Con lo que significa para el hombre jefe de hogar que la mujer salga de “su casa”<sup>xxviii</sup> para pasar parte del día y haciendo uso de su tiempo en otro espacio que no sea el del hogar; como así también “para el qué salen”: a estudiar. Esto en relación con la representación e imaginario que juega el hombre respecto a su rol y función en la casa, con la familia y para con la esposa, el de “jefe”, el proveedor y el que toma las decisiones.

### ➤ **El Lugar de la Intervención Profesional**

Para poder comprender el lugar que la intervención profesional ocupó en la experiencia presentada es necesario explicitar el marco conceptual desde el cual se la considera. Los lineamientos dados al respecto por autoras como Margarita Rozas Pagaza, Susana Cazzaniga y Nora Aquín componen dicho marco dado que contemplan dimensiones básicas tales como: la investigación como parte constitutiva de la intervención, la noción de campo problemático como espacio donde se encuentran los nexos constitutivos de la cuestión social y finalmente la consideración de la interacción entre sujetos en sus categorías de ciudadanos actuales y potenciales en un espacio determinado. Finalmente la herramienta básica dada por la planificación que posibilita entroncar estrategias específicas en pos de objetivos y metas devenidos de situaciones particulares (micro) en un espacio mayor articulado por políticas públicas específicas devenidas del proyecto político vigente.

En la situación presentada la intervención profesional se inicia desde un abordaje de trabajo social comunitario, el que:

---

“...interacciona con los sujetos como ciudadanos actuales y potenciales, y no como víctimas de una catástrofe natural, lo cual exige, en primer lugar, el reconocimiento de su pertenencia al espacio público común, propiciando a la vez derechos y responsabilidades frente a tal espacio, en la perspectiva de que los sujetos se emancipen de las limitaciones básicas que su condición impone a su disposición.”... “ en fin, consciente de su dimensión distributiva, pero al mismo tiempo encaminado a un proceso de constitución de identidad ciudadana que representa un “nosotros”, a partir de las prácticas y proyectos específicos que se propongan el reconocimiento público y el compromiso de participación en la construcción de lo público”. (AQUIN: 2003:123)

Es decir, un abordaje realizado con el “otro” como sujeto de derecho que decide participar activamente y reconociendo la necesidad que manifiesta. Se relaciona esto con aquello de la constitución del objeto de intervención como campo problemático en donde a partir de la dinámica social lograda en la relación sujeto – necesidad – cuestión social se lo construye a partir del conocimientos de datos relacionados como nexos de la cuestión social. Si bien dice la autora no se trata de la mera ejecución de proyectos, la propuesta lograda resultó del proceso histórico – social atravesado por las mujeres; dando como resultado la concreción de un espacio viabilizador de la inclusión educativa bajo la forma de aprendizaje comunitario.

Desde la intervención profesional se desplegaron estrategias para el abordaje con los diferentes actores involucrados, de esta manera no se desconoció que las familias de las mujeres y quienes integran la institución escolar formaban parte vertebral del proyecto y que desde sus diferentes espacios ocupados en el escenario influirían en el desempeño de las mujeres en el espacio de aprendizaje.

Iniciar un camino con la necesidad manifiesta y la propuesta realizada por los actores involucrados, significó para los profesionales posicionarse desde reconocer al otro como sujeto con derechos, con potencialidades y con la misión de construir espacios de manera

---

conjunta, a fin de posibilitar el crecimiento personal, fortalecer la ciudadanía, la participación y la organización comunitaria.

Considerar la Intervención Profesional entonces como “la especialidad profesional” que permitió entrelazar los mecanismos generados y definidos por la comunidad posibilitaron identificar y conocer las manifestaciones de la cuestión social específica lográndose la articulación de los espacios públicos tanto estatales como societales; haciendo realidad el objetivo propuesto.

### ➤ **La particularidad**

¿Por qué se conjugan en un mismo escenario la educación de adultos, el espacio comunitario, el proceso de enseñanza aprendizaje y la intervención profesional?

Desde el desempeño en la intervención profesional se vieron conjugadas varias cuestiones: la perspectiva que se le dio al trabajo comunitario y grupal, considerando al “otro” como sujetos con derechos, ciudadanos que pudieron explicitar y manifestar sus necesidades potenciando sus potencialidades, y que a partir de allí se realizó un abordaje que permitió que se dieran respuestas concretas a sujetos de derechos adultos cuya pretensión era retornar o iniciar la educación formal.

Volver a la educación formal desde un espacio físico y simbólico diferente, que les permitiera formarse y tener sentido de pertenencia con el espacio. Que paralelamente les posibilite tener un crecimiento personal y esto se traslade al grupo familiar.

### **3- Consideraciones finales**

La intervención profesional posibilita a los profesionales posicionarse en el campo según su ideología y formación. De esta manera la tarea de organización comunitaria permitió conocer a una comunidad cuyas características particulares remiten a:

- La participación,
- Ocupación de espacios comunes,

- 
- Manifestación de sus necesidades,
  - Explicitación de propuestas según sus centros de interés,
  - Capacidad de toma de decisiones
  - Interacción con otros actores en la comunidad, individuales e institucionales,

Permitieron realizar un abordaje comunitario y grupal cuyo nodo central fue la educación formal para la inclusión educativa de mujeres. Esta inclusión educativa sería posible en un espacio comunitario, en el cual las mujeres realizaban otras actividades y sobre el cual habían generado un fuerte sentido de pertenencia. Espacio físico que se ha constituido en “su lugar”. Junto a ello haber logrado que fuera el espacio al que concurren con sus hijos, cuestión esta de importancia para la concreción no solo de otros tipos de actividades sino también de acompañamiento en el propio aprendizaje de sus hijos. Junto también a una posibilidad de capacitación hacia otro integrante de la comunidad barrial dejando así capacidad instalada en cuanto a recurso humano capacitado.

Es así que se trasladó o “recreó” la escuela en el espacio comunitario, pasando a ser el salón de usos múltiples un espacio de aprendizaje, denominado de esta manera por que el grupo de mujeres no asiste únicamente a estudiar, sino que es un lugar de encuentro, que posibilita el crecimiento individual, aprendizajes sociales donde hay una construcción del nosotros, donde la solidaridad, la cooperación y el compartir son valores que se practican y fortalecen diariamente.

Entonces, la inclusión, la inclusión educativa, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de los distintos elementos presentes en la organización comunitaria forman parte relevante del espacio de aprendizaje. Es decir que el grupo no solamente tiene la posibilidad de continuar con la educación formal, sino que además forma parte de una manera de ser en comunidad.

---

## Bibliografía

- AGUILAR IDAÑEZ, María José; ANDER EGG, Ezequiel. Diagnóstico Social. Conceptos y metodología. Madrid. 1999.
- AQUÍN, Nora (compiladora). Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social. Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003.
- AUTORES varios. Escuela y Comunidad. Desafíos para la Inclusión Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Organización de los Estados Americanos. Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Buenos Aires. 2006.
- AUTORES varios. El entorno educativo: la escuela y su comunidad. Programa Integral para la Igualdad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires. 2007.
- CAZZANIGA, Susana. Hilos y nudos. La Formación, la Intervención y la Política en Trabajo Social. Editorial Espacio. Buenos Aires. 2007.
- INFORME Mundial sobre Aprendizaje y la Educación de Adultos. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. Alemania. 2010.
- INFORMES Periodísticos para su Publicación – N° 21. Los Desafíos de la Educación de Adultos. IPE – Buenos Aires. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires. 2003.
- LÓPEZ, Néstor. Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. IPE – Buenos Aires. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires. 2004.
- ROZAS PAGAZA, Margarita. La intervención profesional en relación a la cuestión social: escenarios emergentes y estrategias de intervención. Eje temático N° 5: Formación e intervención en Trabajo Social.
- ROZAS PAGAZA, Margarita. Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social. Editorial: Espacio. 1998.
- TENTI FANFANI, Emilio. La Escuela y la Cuestión Social. Ensayos de sociología de la educación. Editorial Siglo Veintiuno. Buenos Aires. 2011.

---

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

**Autores:** Lic. Cristina Rita Acosta / Lic. Annalía Zorrilla<sup>xxviii</sup>

## **II. Introducción**

Para el desarrollo de la presente ponencia se ha considerado el marco dado por el Eje Temático “Los Desafíos del Estado en Argentina” desde el ítem “Gestionar Políticas Sociales en Nuevos Contextos”; considerando para ello el Proyecto de Investigación “Las Políticas Sociales de Familia en la Provincia de Misiones. Relación entre el tipo de cobertura de las Políticas Sociales vigentes en el período 1985 – 2005 y las necesidades de las familias de la provincia de Misiones”; inscripto e incentivado en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Con ese punto de partida, en esta oportunidad se efectúa el recorte sobre un caso en particular: el representado por las Ferias Francas al interior de la provincia; considerando las necesidades y potencialidades puestas en acto por parte de la familia rural misionera al momento de establecer estrategias específicas para lograr, por un lado la continuidad en el ámbito laboral / productivo que los caracteriza y por el otro, el logro del proyecto de vida familiar construido.

Como dato relevante aparece la consideración de lógicas utilizadas al decidir el diseño de algunas de estas políticas sociales; porque si bien el período estudiado atraviesa por momentos que marcaron hitos en la sociedad argentina en general y misionera en lo particular (Reforma del Estado y Crisis Socio – Económica del 2001, básicamente); subsisten dos enfoques para considerar la génesis de una acción concreta: la que linealmente “baja o es propuesta desde los denominados enlatados”<sup>xxviii</sup> y la que considera las necesidades y demandas desde los propios actores sociales involucrados. Sobre esta realidad regional se trabajará en esta presentación; a partir de considerar la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (KRMPOTIC: 2003); desarrollando la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas. Las fuentes consultadas fueron básicamente los programas y proyectos específicos logrados en la provincia durante las dos décadas estudiadas; en tanto las primarias están dadas por entrevistas en profundidad realizadas a los responsables de áreas

---

gubernamentales y a familias protagonistas de la experiencia. El marco conceptual utilizado se relaciona con nociones de Estado, Políticas Sociales y Familia.

### **III. Desarrollo**

#### **Lineamientos conceptuales que guían la propuesta**

A los fines del presente trabajo la primera noción a considerar es la relacionada con el concepto de Estado. Y se lo hace aludiendo a la organización política de un país, con posicionamiento jurídico independiente a nivel nacional e internacional, y cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía. En tanto los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diferentes niveles de poder de las restantes sociedades que conviven dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, no pueden desconocerse las dos corrientes vigentes – 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).

En tanto, 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 Skinner<sup>xxviii</sup> 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 Friedland<sup>xxviii</sup> cuando afirman que las teorías del Estado<sup>xxviii</sup> tienden a derivar de las principales perspectivas teóricas, ya sea por

separado o en combinación entre alguna de ellas. Porque consideran que las conceptualizaciones deben ser ubicadas en el contexto de la perspectiva teórica que las sustentan y a partir de las cuales se describen y explican los fenómenos de la realidad. En el siguiente cuadro se reproduce una síntesis de los principales tópicos que los autores desarrollan en su obra:

### CUADRO N°1 – Teorías del Estado Según Perspectivas Teóricas

<b>Perspectiva Pluralista</b>	Subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. Nivel de Análisis: el individuo.
<b>Perspectiva Dirigencial (o teoría etilista)</b>	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.
<b>Perspectiva Clasista Neomarxista</b>	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: Entérminos 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 y 3: Como un campo de toma de decisiones.

La segunda noción se relaciona con las Políticas Sociales, porque ante situaciones tales como la marginalidad urbana (que concentra la pobreza en áreas pobladas), el flagelo de la desocupación y los problemas de empleo; el avance de la pobreza (que afecta a cada vez más personas y pone en situación de riesgo a los grupos más indefensos: niños, ancianos, mujeres) y el deterioro del desarrollo humano en general, constituyen los grandes desafíos de este nuevo siglo. La creatividad y los esquemas cognitivos de referencia tradicionales no resultan útiles y deben ser revisados. Considerando la realidad actual desde sus rasgos más destacados, aparecen la explosión demográfica y la urbanización, la globalización de la economía, las crisis sociales recurrentes, el avance tecnológico producido a una velocidad vertiginosa y el relativo desconocimiento de su impacto en la organización de las comunidades. Y son estos procesos descriptos los que pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyo a toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como sujeto activo de su destino. Siguiendo el pensamiento de 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

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<sup>xxviii</sup>. Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar; porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar, se modificaron los escenarios sociales; sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas; implicando esto también una modificación en las tácticas y estrategias que lo sustentarían a futuro. Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía<sup>xxviii</sup>. 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<sup>xxviii</sup> y un nuevo modelo de intervención<sup>xxviii</sup>, 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)<sup>xxviii</sup> (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión. Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales<sup>xxviii</sup>, de beneficiarios / destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión

---

flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Fernández Soto expresa al respecto que:

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

Reaparece el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno<sup>xxviii</sup> 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”<sup>xxviii</sup>, 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 y compartiendo la idea enunciada por Elizabeth Jelin, quien 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”.<sup>xxviii</sup> 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<sup>xxviii</sup> ciertamente lo que se logra es la construcción de un hecho de la realidad social. Por lo tanto se puede admitir que a aquella realidad a la cual se le otorga el nombre de familia ordenándola en categorías verdaderas, es una familia real. En palabras del autor, sería:

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

La familia aparece entonces como protagonizando una tarea de tipo institucional donde cada miembro garantiza la integración de la unidad familiar, condición necesaria para la existencia y durabilidad de la misma. Y en esta tarea de integración donde la familia toma cuerpo es que aparece el funcionamiento como campo donde se establecen las relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica; con las consiguientes luchas por la conservación o transformación de las relaciones de fuerza. La familia asume un papel central para el mantenimiento del orden social, precisamente en la reproducción de la estructura y de las relaciones sociales. Esta reproducción se visualiza en determinadas estrategias puestas de manifiesto por ejemplo en la transmisión del apellido, los patrimonios materiales, etc. En tanto en la sociedad moderna el Estado asume la responsabilidad de construir categorías oficiales sobre las cuales se organizan y estructuran las sociedades, favoreciendo a través de una codificación basada en efectos económicos y sociales una forma determinada de organización familiar.

---

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

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 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.<sup>xxviii</sup>

#### **IV. La Situación Particular: El caso de las Ferias Francas**

El contexto socio – económico – político atravesó procesos de cambio durante las dos décadas estudiadas. Se pudo visualizar dos como los más significativos; uno de alcance regional<sup>xxviii</sup> y otro nacional. El primero, tuvo que ver con la instauración del

---

MERCOSUR<sup>xxviii</sup> el que fue considerado como una política de Estado por constituir una de las decisiones más importantes de estrategia geopolítica; en tanto entre las segundas aparece la Reforma del Estado. 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. 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 rural<sup>xxviii</sup>. Este sector, encarna un interés particular en el mapa territorial, dado que un alto porcentaje<sup>xxviii</sup> de las familias misioneras conforman la población rural donde a través del modelo de agricultura familiar desarrollan su actividad laboral. Relacionando este suceso con la realidad regional se presenta la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (KRMPOTIC: 2003); presentándose la experiencia reconocida en el orden local como Ferias Francas; las cuales se originaron a partir de un accionar conjunto por parte de los siguientes actores sociales: Movimiento Agrario Misionero, organismos públicos, programas nacionales, provinciales y municipales, (Cambio Rural del INTA; Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA); Programa Social Agropecuario; del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, etc.

En el año 1995 se concretó la primera feria franca en la ciudad de Oberá – Misiones – siendo los protagonistas un grupo de productores agrícolas, que lograron a lo largo de 12 años concentrar a más de 3500 familias cuyos productos son comercializados en el mercado local a menores costos con excelencia de producción. Representan las estrategias económicas, sociales y “ecológicamente sustentables” sobre la base del autoconsumo familiar y comercialización local del excedente. A su vez, lograron generar – en un contexto urbano – un espacio de intercambio que excedió lo meramente productivo, donde las familias de colonos y los pequeños productores, pusieron el producto o subproducto logrado en la chacra en un espacio social – comercial más amplio; en el cual la oferta de la calidad es lo buscado y reconocido entre los consumidores que a ellas concurren. Y al mismo tiempo aseguran el ingreso a la familia rural desde el propio trabajo colectivo familiar. Los protagonistas ponderan algunas de las características que esta manera de “comercialización autogestionada”<sup>xxviii</sup> posee: la mejora fundamental relacionada con las condiciones materiales de vida de los productores; el aporte para la economía local; la regularidad en los ingresos que alcanzan los productores; y finalmente frecuencia sostenida en la demanda de trabajo. Como impacto incuestionable aparece el efecto multiplicador generado a

---

partir de la venta del excedente de producción para el consumo lo que se reconvierte en poder adquisitivo en los distintos espacios comunitarios posibilitándoles ser “compradores” o “posibles clientes”. Para el funcionamiento cotidiano, la organización establecida requiere de “los lazos sociales” intra e inter familiar; como así también la vinculación con el medio; habiendo avanzado tanto en la organización formal legal como en el perfeccionamiento en los procesos de producción, comercialización y ventas.

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

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

## **V. Reflexiones para Compartir**

Considerando como dimensiones centrales para el análisis las necesidades y potencialidades puestas en acto por parte de la familia rural misionera al momento de establecer estrategias específicas para lograr, por un lado la continuidad en el ámbito laboral / productivo que los caracteriza y por el otro, el logro del proyecto de vida familiar construido, se puede decir que en la provincia de Misiones y particularmente en el sector familiar rural se logró implementar una línea de Política Social que incluyó miradas, actores, lineamientos de responsabilidad tanto estatal como privado a partir de la consideración y respeto por el otro. Esto es, la inclusión de valores, sentimientos, lazos afectivos, formas de vida, prácticas sociales y laborales particulares tanto por la región como por quienes la protagonizaban. Porque como plantea Krmpotic, si algo debe tenerse en cuenta al hablar de familia eso es reflexionar sobre los lazos sociales existentes al interior de la misma, ya que la sustancia de éstos se da por fuera de lo relacionado con negocios o economía; basándose en los sentimientos. ¿Qué es – dice esta autora – lo que motiva a las personas para que haga las cosas que hace? Precisamente la lógica en la cual el interés emerge, se incluye; posibilitando la construcción de

---

lazos sociales que en su propio entramado generan obligaciones recíprocas. Logrados al interior de la vida privada van a ser puestos en acción cuando las relaciones se establezcan con el afuera; en el escenario de la vida cotidiana:

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

Entiende la autora que la propia historia se construye en lo cotidiano, tanto en relación a los sucesos particulares, individuales; como en lo que resulta ser el recorrido de los procesos históricos. Aparece – en esta mirada también – las dimensiones de tiempo y espacio. Lo cual permite comprender y significar a la vida familiar desde la concepción de qué es la trayectoria familiar. Finalmente cabe destacar el concepto de unidad familiar<sup>xxvii</sup>, entendiéndose por ello a

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

Poder “mirar y pensar”<sup>xxviii</sup> a la familia rural en este caso en particular desde estas miradas, desde estas concepciones a la vez flexibles e integradoras viabiliza no solo el conocimiento y comprensión del “objeto familia”<sup>xxviii</sup> en sí mismo o para sí; sino esencialmente para ponerlo en acto cuando de articular “el pensar, el decir y el hacer” se trata.

## VI. Referencias Bibliográficas

- 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.
- CEPAL. (1996). *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*
- DANANI, Claudia y otros. (2004) *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Editorial: Altamira.
- DE JONG, Eloísa; BASSO, Raquel; PAIRA, Marisa. (2001) *La Familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial: Espacio.

- 
- FERNANDEZ SOTO, Silvia. (2005) *El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Editorial: Espacio.
  - 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.
  - 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.
  - VERBEKE, Griselda. “Ferias Francas de Misiones”. Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. En: [www.riless.org/experiencias\\_desarrollo.shtml](http://www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml).